

BIBLIOTECA  
ENAP

FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

PROGRAMA DE DOUTORADO CONJUNTO FLACSO/UNB EM ESTUDOS COMPARADOS  
SOBRE A AMÉRICA LATINA E O CARIBE

ESCOLAS DE GOVERNO DO CONE SUL:  
ESTUDO INSTITUCIONAL DO INAP  
(ARGENTINA) E DA ENAP (BRASIL)

Tese de Doutorado apresentada por:

EDA CASTRO LUCAS DE SOUZA

Banca Examinadora

Prof. Doutor Elimar Pinheiro do Nascimento - Orientador/SOL

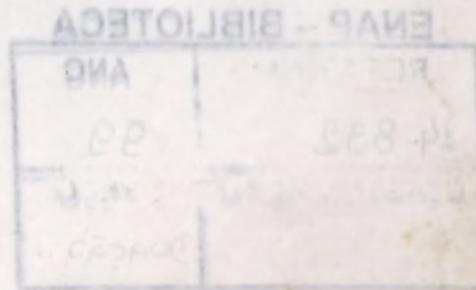
Prof. Doutor Luiz Pedone - POL

Prof. Doutor Marcel Bursztyn - SOL

Prof. Doutora Regina Sílvia Viotto M. Pacheco - ENAP

Prof. Doutor Cyro Mascarenhas Rodrigues - EMBRAPA

Brasília, julho de 1996.



350.153.001

...É quando os anjos perguntam  
por minha confiança na vida,  
pela força por lutar,  
por minhas alegrias,  
pela generalidade da vida...  
Dizei que se desisto de vós...

"Se uma das grandes funções da Administração é o exercício da força de coesão, visando à segurança institucional, outra grande função é a criação de condições que tornarão possível no futuro o que está excluído no presente."

Selznick

## AGRADECIMENTOS

Eu gata

a Elmar F. do Nascimento, professor e cristão

...E quando os anjos perguntarem

por minha confiança na vida,

pela força por lutar,

por minhas alegrias,

pela generosidade da vida...

Direi que me lembro de vocês...

a Tade Teles e a Gileno Marcelino pelo apoio

a Carlos Burali pelo interesse e pelo apoio.

*Maria e Lucas,*

*Mauro, Karem, Lili, Cláudio, Cristina e Cleber,*

*Lucas, Gabriel e quem mais vier,*

*Tomás.*

a todos os sen. de diferentes escolas, colaboraram

para a realização deste trabalho.

## AGRADECIMENTOS

Sou grata

a Elimar P. do Nascimento, professor e orientador que, com ensinamentos, observações e constante diálogo, muito contribuiu para o desenvolvimento deste estudo e, principalmente, para que eu seguisse adiante,

a Florindo Villa-Alvarez pela inspiração,

a Luiz Pedone e a Gileno Marcelino pelo estímulo,

a Carlos Morales pela compreensão e pelo apoio,

à FLACSO, à ENAP (Brasil), ao INAP (Argentina), ao INAP (Espanha), à ENA (França) pelas condições criadas que possibilitaram este estudo,

a todos os que, de diferentes modos, colaboraram para a realização deste trabalho.

## RESUMO

Este estudo analisa o desenvolvimento institucional das experiências de duas escolas de governo - o Instituto Nacional de Administração Pública (INAP), da Argentina, e a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), do Brasil -, que implantaram nos anos oitenta, respectivamente, Programas de Formação de Administradores Governamentais e de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Para tal, é utilizado o marco teórico que se baseia na teoria de *institution building* e, especialmente, o modelo conceitual de Esman, acrescido de fatores peculiares aos países estudados.

A *Ecole Nationale d'Administration* (ENA), da França, modelo de criação dessas escolas, é analisada como paradigma.

Com base no marco teórico e no modelo francês, a análise comparativa propicia inferir que tanto o INAP como a ENAP, nos contextos em que foram criados, não se institucionalizaram. Além do mais, o estudo possibilita identificar e priorizar, como responsáveis por esse insucesso, alguns fatores internos e externos às escolas, como a carência de liderança, de doutrina, de programa, de recursos e de vínculos com outras organizações e fatores de natureza político-administrativa e cultural, como clientelismo, corporativismo e descontinuidade administrativa.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas, Administração Pública, Formação de Administradores Públicos, Escola de Governo.

## ABSTRACT

This study aims to analyse the institution building experiences of two governmental schools - the National Institute of Public Administration (INAP), of Argentina, and the National School of Public Administration (ENAP), of Brazil, - which undertook, in the eighties, respectively, Training Programs for Forming Governmental Managers and Experts in Public Policies and Governmental Management. The theoretical framework of institution building, specially the Esman's conceptual model, and some contextual specific factors of the countries studied are used.

The National School of Administration (ENA), of France, original model of the two schools studied is used as a paradigm.

Supported by the theoretical framework and the French model used, the comparative analysis shows that, both INAP and ENAP, in the context that they were created, did not institutionalize themselves. Additionally, the study could identify and prioritize, as responsible for the non success, some internal and external factors of the schools studied such as absence of leadership, doctrine, program, resources and linkages with other organizations and factors of political management and cultural nature such as clientelism, corporativism and administrative discontinuity.

**Key Words:** Public Policies, Public Administration, Public Manager Training, Governmental School.

## RESUMEN

Este estudio analiza el desarrollo institucional de las experiencias de dos escuelas de gobierno - el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), de Argentina, y la *Escola Nacional de Administração Pública (ENAP)*, de Brasil - que implantaron en los años ochenta, respectivamente, Programas de Formación de Administradores Gubernamentales y de Especialistas en Políticas Públicas y Gestión Gubernamental. Para ello, se emplea el marco teórico que se basa en el concepto de *institution building* y, especialmente, en el modelo conceptual de Esman, agregado a factores peculiares a los países estudiados.

La *École Nationale d'Administration (ENA)*, de Francia, es analizada en cuanto paradigma por constituir-se en modelo de referencia para la creación de esas escuelas.

Con base en el marco teórico y en el modelo francés, el análisis comparativo propicia inferir que tanto el INAP como la ENAP, en los contextos en que han sido creadas, no han sido institucionalizadas. Además, el estudio posibilita identificar y jerarquizar, como responsables de ese malogro, algunos factores internos y externos a esas escuelas, como la carencia de liderazgo, de doctrina, de programa, de recursos y de vínculos con otras organizaciones y factores de naturaleza político-administrativa y cultural, como *clientelismo*, corporativismo y discontinuidad administrativa.

**Palabras-clave:** Políticas Públicas, Administración Pública, Formación de Administradores Públicos, Escuelas de Gobierno.

| SUMÁRIO   |  |     |
|---|--|-----|
| RESUMO  |  | v   |
| ABSTRACT  |  | vi  |
| RESUMEN   |  | vii |
| INTRODUÇÃO  |  | 13  |
| CAPÍTULO 1 - O PROBLEMA DE INVESTIGAÇÃO                   |  | 16  |
| 1.1 IMPORTÂNCIA DO ESTUDO                                 |  | 17  |
| 1.2 REVISÃO DA LITERATURA                                 |  | 21  |
| 1.2.1 Estado-da-Arte                                      |  | 21  |
| 1.3 O MODELO TEÓRICO                                      |  | 31  |
| 1.3.1 Conceitos   |  | 31  |
| 1.3.1.1 Desenvolvimento institucional                     |  | 31  |
| 1.3.1.2 Instituição/Organização                           |  | 33  |
| 1.3.1.3 Institucionalização                               |  | 38  |
| 1.3.1.4 Análise institucional                             |  | 39  |
| 1.3.2 O Modelo de Esman                                   |  | 41  |
| 1.3.2.1 Variáveis institucionais ou internas              |  | 41  |
| 1.3.2.1.1 Liderança                                       |  | 42  |
| 1.3.2.1.2 Doutrina  |  | 42  |
| 1.3.2.1.3 Programa  |  | 43  |
| 1.3.2.1.4 Recursos  |  | 44  |
| 1.3.2.1.5 Estrutura interna                               |  | 44  |
| 1.3.2.2 Variáveis externas ou vínculos                    |  | 45  |
| 1.3.2.3 Transações  |  | 46  |
| 1.3.2.4 Testes de institucionalização                     |  | 48  |
| 1.4 LIMITAÇÕES DO ESTUDO DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL |  | 50  |

|   |    |
|---|----|
| 1.5 O MODELO DO ESTUDO DA ENA   | 52 |
| 1.6 A METODOLOGIA DO TRABALHO   | 53 |
| 1.6.1 Análise Institucional   | 53 |
| 1.6.2 Análise Comparativa   | 54 |
| 1.6.3 Coleta de Dados   | 55 |
| CAPÍTULO 2 - ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION - ENA,                          |    |
| DA FRANÇA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO   | 58 |
| CAPÍTULO 3 - FUNÇÃO PÚBLICA - INAP, DA ARGENTINA                              |    |
| 2.1 TRADIÇÃO E CULTURA DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DE ESCOLAS DE GOVERNO NA FRANÇA | 58 |
| 2.2 QUADRO INSTITUCIONAL - FUNÇÃO PÚBLICA FRANCESA                            | 66 |
| 2.2.1 Seleção de Funcionários na França à Margem da ENA                       | 68 |
| 2.3 BREVE HISTÓRIA DA ENA   | 69 |
| 2.4 ORGANIZAÇÃO DA ENA  | 73 |
| 2.5 O PROGRAMA DA ENA   | 74 |
| 2.5.1 Acesso à ENA - Recrutamento e Seleção dos alunos                        | 74 |
| 2.5.1.1 Concurso externo  | 76 |
| 2.5.1.1.1 Exames  | 76 |
| 2.5.1.2 Concurso interno  | 79 |
| 2.5.1.2.1 Ciclo preparatório ao concurso interno                              | 80 |
| 2.5.1.3 Terceiro concurso - a chamada terceira via                            | 80 |
| 2.5.1.3.1 Exames de seleção   | 81 |
| 2.5.2 O Curso   | 83 |
| 2.5.2.1 Primeiro ciclo - o estágio  | 83 |
| 2.5.2.2 O período de escolaridade na ENA                                      | 89 |
| 2.5.2.3 Avaliação na ENA  | 92 |
| 2.6 RESULTADO DO PROGRAMA   | 93 |
| 2.6.1 O Egresso da ENA  | 93 |
| 2.6.2 A Etapa Obrigatória e a Mobilité  | 94 |
| 2.6.3 A Formação Permanente na ENA  | 94 |

|  |     |
|--|-----|
| 2.7 A AÇÃO INTERNACIONAL DA ENA  | 97  |
| 2.8 PERFIL DA TURMA 1993-1995  | 99  |
| 2.9 VARIÁVEIS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO   | 100 |
| 2.10 ANÁLISE INSTITUCIONAL   | 101 |
| 2.11 CRÍTICAS À ENA  | 104 |
| 2.12 A ENA - MECANISMO DE MUDANÇA  | 110 |
| CAPÍTULO 3 - INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - INAP, DA ARGENTINA          |     |
| 3.1 CAPACITAÇÃO DOS QUADROS DIRIGENTES DO SETOR PÚBLICO ARGENTINO                      | 113 |
| 3.1.1 O Período 1965/75  | 113 |
| 3.1.2 O Período 1976/83  | 114 |
| 3.1.3 O Período 1984/88  | 115 |
| 3.2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DO INAP  | 115 |
| 3.2.1 Contexto Histórico-político-institucional da Criação do INAP e do Programa de AG | 121 |
| 3.3 O CUERPO DE ADMINISTRADORES GUBERNAMENTALES  | 129 |
| 3.3.1 Objetivos  | 133 |
| 3.3.2 Marco Institucional  | 134 |
| 3.3.3 Convocação para o Curso  | 134 |
| 3.3.4 Cooperação Internacional   | 136 |
| 3.3.5 Acesso ao Programa e ao Corpo de Administradores Gubernamentales - AG            | 137 |
| 3.3.5.1 Procedimentos de seleção   | 138 |
| 3.3.5.2 Curso preparatório   | 139 |
| 3.4 PROGRAMA DO CURSO DE FORMACIÓN DE ADMINISTRADORES GUBERNAMENTALES                  | 140 |
| 3.4.1 Características  | 140 |
| 3.4.2 Público  | 141 |
| 3.4.3 Etapas do Programa   | 141 |
| 3.4.4 Organização dos Estudos  | 142 |
| 3.4.5 Estágio  | 143 |

|   |     |
|---|-----|
| 3.5 REPERCUSSÃO DO PROGRAMA                           | 144 |
| 3.6 CARREIRA  | 146 |
| 3.7 OS ADMINISTRADORES GUBERNAMENTALES E              | 217 |
| O GOVERNO ALFONSIN                                    | 146 |
| 3.8 OS ADMINISTRADORES GUBERNAMENTALES E O            |     |
| GOVERNO MENEM   | 149 |
| 3.9 ANÁLISE INSTITUCIONAL                             | 154 |
| CAPÍTULO 4 - ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA |     |
| - ENAP, DO BRASIL                                     | 159 |
| 4.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS                           | 159 |
| 4.2 FUNDAÇÃO CENTRO DE FORMAÇÃO DO SERVIDOR           |     |
| PÚBLICO - FUNCEP                                      | 170 |
| 4.3 CONTEXTO HISTÓRICO-POLÍTICO-INSTITUCIONAL         |     |
| DA ENAP   | 176 |
| 4.4 O PROGRAMA ENAP                                   | 183 |
| 4.5 ORGANIZAÇÃO                                       | 183 |
| 4.6 OBJETIVO DA ENAP                                  | 184 |
| 4.7 CARACTERÍSTICAS                                   | 188 |
| 4.8 SELEÇÃO DA PRIMEIRA TURMA                         | 190 |
| 4.9 PRIMEIRO CURSO DE ESPECIALISTAS EM POLÍTICAS      |     |
| PÚBLICAS E GESTÃO GOVERNAMENTAL                       | 192 |
| 4.9.1 O Curso   | 193 |
| 4.10 A CARREIRA                                       | 196 |
| 4.11 PONTOS DE CONFLITO                               | 198 |
| 4.12 A SEGUNDA TURMA DA ENAP - 1990                   | 200 |
| 4.12.1 Seleção  | 200 |
| 4.12.2 O Curso  | 201 |
| 4.13 O PROGRAMA ENAP EM 1991                          | 202 |
| 4.14 ANÁLISE INSTITUCIONAL                            | 207 |
| CAPÍTULO 5 - ANÁLISE INSTITUCIONAL                    |     |
| 5.1 ANÁLISE INSTITUCIONAL COMPARATIVA                 | 212 |

|   |     |
|---|-----|
| 5.2 CONTEXTO DE CRIAÇÃO DO INAP E DA ENAP                           | 212 |
| 5.2.1 O Modelo de Formação das Escolas                              | 217 |
| 5.3 A CULTURA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA                               | 217 |
| 5.4 A TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA   | 219 |
| 5.5 A DESCONTINUIDADE POLÍTICO-ADMINISTRATIVA - UM FATOR INVARIANTE | 220 |
| 5.6 OS ESTADOS - ARGENTINO E BRASILEIRO                             | 223 |
| 5.7 AS REFORMAS ADMINISTRATIVAS - CARACTERÍSTICAS E PERFIL          | 224 |
| 5.7.1 Liderança   | 228 |
| 5.7.2 Doutrina  | 230 |
| 5.7.3 Programa  | 232 |
| 5.7.4 Vínculos  | 236 |
| 5.7.5 Estrutura interna   | 237 |
| 5.7.6 Corporativismo  | 238 |
| 5.7.7 Clientelismo  | 241 |
| CONCLUSÃO   | 242 |
| BIBLIOGRAFIA  | 248 |

Este trabalho estuda as experiências do Instituto Nacional de Administração Pública - INAP, da Argentina, que desenvolveu o Programa de Formação de Administradores Governamentais, e da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, do Brasil, que implementou o Programa de Formação de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, tendo como Escola Nacional d'Administração - INA, da França, como paradigma, com o objetivo de realizar uma análise institucional dessas duas escolas.

A análise desses processos centra-se na teoria de desenvolvimento institucional, bem como nos estudos de

## INTRODUÇÃO

Na América Latina, especificamente no Brasil e na Argentina, a partir dos anos 80, tem havido forte pressão de diversos atores sociais, cobrando dos governos melhores resultados organizacionais e maior capacidade administrativa.

Essas demandas, provenientes em grande parte da crise econômica que esses Estados vivem em um momento de transição política, levam à consciência da necessidade de serem adotadas reformas socioeconômico-administrativas, para a retomada dos seus processos de crescimento.

Nesse contexto, à Administração Pública é exigido que se reorganize, redimensionando-se e adotando modelos de gestão que atendam às necessidades tidas como impreteríveis pelos governantes. Dessa forma, uma das metas dos Governos argentino e brasileiro, na primeira metade dos anos 80, foi a formação de um corpo de gestores governamentais capazes de exercer liderança e desenvolver programas de estímulo e apoio à reorganização dos aparatos burocráticos e da reconstrução dos Estados. Para esse fim, foram concebidas e implementadas escolas de governo - organizações de formação e aperfeiçoamento de recursos humanos para o setor público.

Este trabalho estuda as experiências do Instituto Nacional de Administração Pública - INAP, da Argentina, que desenvolveu o Programa de Formação de Administradores Governamentais, e da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, do Brasil, que implantou o Programa de Formação de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, tendo a *Ecole Nationale d'Administration* - ENA, da França, como paradigma, com o objetivo de realizar uma análise institucional dessas duas escolas.

A análise desses processos centra-se na teoria de desenvolvimento institucional com base nos estudos e no modelo

conceitual de Esman, incluídos novos fatores característicos do contexto dos países em estudo.

Para tanto, desenvolvimento institucional é considerado "o planejamento, a estruturação e a orientação de uma nova ou constituída organização que: incorpora mudanças de valores; funções físicas e/ou sociais; estabelece, encoraja e protege novas relações normativas e padrões de ação, e obtém apoio e complementariedade no ambiente" (Esman, s/d).

Dessa forma, uma organização institucionaliza-se quando sua estrutura de valor é internalizada pelo seu ambiente interno e externo; seus padrões de ação são aceitos pelo ambiente; torna-se sensível e adaptável às mudanças; consegue manter um conjunto normativo seguro e estabelece um consenso em torno de seus objetivos, que são profundamente incorporados ao contexto social (Carvalho, 1967). Em síntese, uma organização, ao institucionalizar-se, adquire sentido de função social, passa a ser aceita pela sociedade, estabelece um sistema de relações a ser seguido, torna-se influente em seu contexto.

A ENA, considerada paradigma para a criação dessas escolas de governo, institucionalizou-se, essencialmente pelos condicionantes externos, ou seja, pelos fatores sociopolíticos e administrativos de seu contexto, tais como: a existência de um sistema de carreira efetivo para o setor público, a natureza do Estado francês na época e o interesse das elites dominantes.

De acordo com o marco teórico e o modelo francês, a análise comparativa realizada permite inferir que o INAP e a ENAP, nas condições e nos contextos em que foram criados, não se institucionalizaram. Além do mais, possibilita identificar e priorizar, como sendo os mais responsáveis por esse insucesso, a carência de alguns fatores de natureza institucional: liderança, doutrina, programa, recursos, vínculos e outros de natureza político-administrativa e cultural: clientelismo, corporativismo e descontinuidade administrativa.

O conteúdo deste estudo está estruturado em cinco capítulos.

O primeiro capítulo trata do problema da investigação e apresenta o marco teórico ao qual se incorporam conceitos, modelos e metodologia, após percorrer a literatura sobre a teoria do desenvolvimento institucional.

No segundo capítulo, são apresentadas a tradição e a cultura de institucionalização das grandes escolas da França, em particular a evolução histórica e o desenvolvimento institucional da *Ecole Nationale d'Administration - ENA*. Essa escolha tem motivos óbvios, visto que a *ENA* é o paradigma para a institucionalização e constitui objeto de nosso estudo.

O terceiro capítulo diz respeito ao Instituto Nacional de Administração Pública - INAP, da Argentina, seus antecedentes históricos e o Programa de Formação de Administradores Governamentais, analisado na perspectiva do desenvolvimento institucional.

O quarto capítulo analisa a Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, do Brasil, segundo a mesma metodologia, sua criação e evolução histórico-político-institucional.

O quinto e último capítulo faz uma análise institucional comparativa do INAP e da ENAP, à luz dos fatores da teoria de *institution building*, acrescida daqueles peculiares à cultura político-administrativa dos Estados em estudo.

A Conclusão sugere algumas recomendações sobre as propostas de escolas de governo.

## CAPÍTULO 1

## O PROBLEMA DE INVESTIGAÇÃO

A Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, do Brasil, e o Instituto de Administração Pública - INAP, da Argentina, nas condições e contextos em que foram criados, não atingiram suas finalidades de serem instituidores de reformas administrativas pela formação contínua de uma elite de condutores e agentes de mudança dessas reformas. Fatores de natureza administrativa e política interferiram na evolução dessas Escolas, ora como manifestações contrárias de ordem interna ou externa, ora como pontos de inflexão, mudando o rumo de suas trajetórias e dificultando o cumprimento de suas finalidades.

Nesse quadro, pode-se dizer, como hipótese de trabalho, que tanto a ENAP como o INAP, por não alcançarem os objetivos para os quais foram criados, não se institucionalizaram. Isso orientaria para a formulação de algumas questões que foram consideradas neste trabalho:

- Quais os fatores que mais contribuíram para a não institucionalização de organizações de formação e aperfeiçoamento de administradores de alto nível, como a ENAP e o INAP?
- Quais os fatores comuns e quais os distintos dessa não-institucionalização?

Essas questões, provavelmente, poderiam ter como respostas inúmeros fatores, mas, na tentativa de viabilizar a análise dessas instituições, fez-se necessário priorizar alguns, tais como liderança, doutrina, programa, vínculos e transações, além de fatores de natureza político-administrativa. Insucessos dessas Escolas, tais como a não-continuidade de seus programas de formação de administradores governamentais, ou seja, de

formação de quadros dirigentes de alto nível, possivelmente tenham suas causas nesses fatores.

### 1.1 IMPORTÂNCIA DO ESTUDO

Na América Latina, especificamente a partir dos anos 80, tem havido uma forte pressão histórico-social, exercida, principalmente, pelas forças sociais e pela mídia, exigindo dos Governos resultados organizacionais e capacidade administrativa.

A primeira razão dessa demanda por reformulação do Estado é a profunda crise socioeconômica que os Estados latino-americanos vivem, trazendo novos problemas, em um momento especial de sua evolução política, em que enfrentam o desafio de consolidar seus regimes democráticos simultaneamente com o de adotar estratégias eficazes como, por exemplo, reformas socioeconômicas e administrativas para a retomada do processo de crescimento. Reformas que atingem a todos, diferenciando-se pela tradição histórica de cada Estado e pela forma de interdependência que cada um deles tem na sua vinculação com os outros.

Por um lado, existe um desencontro histórico-institucional entre a explosão dessa crise e o desenrolar de um processo de democratização, o que pode provocar um enfraquecimento considerável da democracia. Esse desencontro caracteriza-se pelo caos administrativo, a falência institucional, a falta de planos econômicos e sociais, contrapondo-se às demandas democráticas que desencadeiam a necessidade de políticas passíveis de solucionar esses problemas. Por outro, essa mesma crise parece demandar um modelo democrático que possibilita o desenvolvimento de opções inéditas para a sua resolução.

A democracia, mundialmente, aparece como modelo principal, mas, para avançar em sua direção, é necessário redesenhar o Estado, que, em lugar de burocrático, impenetrável,

desencorajador da participação, com uma gestão autoritária, deve tornar-se descentralizado, transparente, desburocratizado, favorecendo as formas de co-gestão e a expressão da sociedade civil.

Exige-se do Estado que gaste menos e faça mais. Existem uma sobrecarga de demandas e uma extrema carência de recursos, gerando a necessidade de administrar a escassez e a complexidade. Isso impõe uma transformação profunda do aparato administrativo, fazendo com que o Estado assuma, com determinação, a prestação de serviços públicos, que correspondem a direitos essenciais da sociedade; a multiplicação dos serviços existentes, conservando e aprimorando a qualidade na administração pública, e, especialmente, uma significativa elevação da sua capacidade gerencial.

Nesse contexto, à Administração Pública, considerada como um agente operativo do Estado - instrumento capaz de traduzir em ação as decisões políticas, cabendo-lhe participar do planejamento das políticas para alcançar os fins propostos, ocupar-se da gestão cotidiana dos assuntos públicos e obter e gerir recursos necessários ao desenvolvimento das atividades - é demandado que se reorganize, se redimensione e elabore modelos de gestão que atendam às exigências e às necessidades sociais, políticas e econômicas, enfrentando as irracionalidades e as acomodações que privilegiam poucos em detrimento de todos.

Entretanto, a atuação administrativa do Estado tem sido lenta e insatisfatória para atender uma demanda emergente daquelas responsabilidades, justificando, dessa forma, uma urgente revisão e reformulação do seu aparato, e do seu modelo administrativo. Hoje, é totalmente inútil uma administração passiva, rotineira, baseada em uma estrutura própria de outro momento histórico. A reformulação e a modernização da administração pública, no sentido de racionalizar as ações e aumentar a eficiência e a eficácia das suas instituições,

respondendo com agilidade e competência às demandas do Governo e da sociedade, fazem-se cada vez mais necessárias. Na verdade, o aparelho estatal pode criar condições favoráveis para consolidar essa reforma ou, ao contrário, inviabilizá-la com a manutenção de sua ineficiência e ineficácia que têm se caracterizado, entre outros aspectos, por desarticulação, alta rigidez e deficiências significativas na elaboração, implementação das políticas públicas e avaliação de seus resultados.

Uma das condições básicas para viabilizar estratégias de reforma administrativa é modificar as formas organizativas, redimensionando-as. É fundamental a formação profissional, para a qual deve ser enfatizada a realização de programas de desenvolvimento sistemático de pessoal, objetivando preparar planejadores, implementadores e avaliadores das políticas públicas. Mesmo porque são as pessoas que vão realizar as mudanças e os processos de formação que geram espaços de reflexão indispensáveis para modificar determinadas culturas administrativas que, na maioria das vezes, se apresentam com raízes profundas.

A administração pública necessária para enfrentar as dimensões dessa crise, conforme Kliksberg (1988), requer "um forte crescimento nas disponibilidades de capacidade administrativa do setor público". Nesse sentido, uma das metas prioritárias do Governo deve ser o desenvolvimento de recursos humanos capacitados para a resolução de problemas complexos, responsáveis e comprometidos com a sociedade, propulsores das mudanças necessárias para adaptar o aparato estatal às exigências da sociedade democrática.

Nessa linha, considera-se que, nos países da América Latina, essencialmente no Brasil e na Argentina, onde o Estado é o principal responsável pelo processo de desenvolvimento, a capacidade administrativa passa a ter papel fundamental tanto para gerenciar a complexidade advinda das demandas democrá-

ticas, como para executar os processos reformistas estratégicos para o enfrentamento da crise sociopolítica e econômica. Isso reforça a hipótese de que a busca de soluções para esses problemas está ligada a uma administração pública mais eficiente, competente e dignificada, em que a variável humana é elemento central, devendo ser considerada não só quanto à organização da administração de pessoal, tratando de questões como remuneração, ascensão profissional e outras como também quanto à gestão, à formação, ao aperfeiçoamento e à capacitação, criando, segundo Caiden e Caravantes (1982), "um corpo de administradores capazes de exercer liderança em programas de estímulo e apoio ao aperfeiçoamento social e econômico".

A formação de altos gestores, bem como a formação continuada dos gestores do Estado, passa a ser uma demanda estratégica e, portanto prioritária, de uma sociedade complexa, com novos padrões de desenvolvimento e um sistema administrativo desarticulado e em crise. Esse novo gerente público é figura-chave para gerenciar um Estado que fortaleça a democracia que busque o desenvolvimento humano, que possua um projeto nacional de crescimento, que promova o desenvolvimento da sociedade civil, que combata a corrupção, que enseje o trabalho equilibrado das iniciativas privada e pública, dentre outros aspectos.

Para esse fim, concebidas como parte integrante e indispensável do processo de reforma/modernização do Estado, em diferentes países como a França, a Espanha, Portugal, Canadá e outros, foram criadas escolas de governo com o objetivo de preparar recursos humanos para o setor público, no esforço de capacitar e formar administradores de alto nível. Na América Latina - Argentina, Uruguai, Venezuela e, mais recentemente, Brasil - também foi adotada essa estratégia, sem, no entanto, todos os países terem atingido esse objetivo.

Na tentativa de analisar esses processos, este trabalho centra-se no estudo do desenvolvimento institucional de escolas de governo, com o intuito de identificar os fatores que as institucionalizam, viabilizando-as na América Latina, essencialmente no Brasil.

O estudo do desenvolvimento institucional dessas escolas possibilita a verificação dos rumos tomados e das tendências por elas apresentadas, no tempo, nos seus diferentes aspectos. Sua importância aumenta na medida em que permite a elaboração de sugestões para viabilizar os objetivos aos quais essas organizações se propõem. A identificação dos fatores que afetam o desenvolvimento institucional e o conhecimento dos seus comportamentos possibilitam meios de influir e orientar esse processo.

Dessa forma, a importância deste trabalho vincula-se ao fato de ele desenvolver um modelo de análise institucional com base nos estudos de Esman, com a inclusão de novas variáveis, características do contexto latino-americano, especificamente brasileiro, detectadas e descritas, tais como: clientelismo, fisiologismo, corporativismo, comprometimento institucional e descontinuidade político-administrativa, além de instituir uma memória histórico-descritiva para fins de estudos comparativos de escolas de governo.

## 1.2 REVISÃO DA LITERATURA

### 1.2.1 Estado-da-Arte

A partir da década de 60, quando os organismos internacionais norte-americanos de ajuda aos países em desenvolvimento sentiram a necessidade de avaliar os resultados de suas aplicações, tomaram impulso os estudos sobre Desenvolvimento Institucional, ou Institucionalização Organizacional.

Esses estudos, portanto, datam do início dos anos 60, quando ficou constatado que, nos países pobres, a estratégia de mudança, além de cara, era lenta e imprevisível, baseada na assistência técnica e econômica, principalmente, na figura do assessor estrangeiro. Conforme Aluísio Loureiro Pinto:

... "Assessores vinham em legiões com o intuito de cumprir missão civilizadora pela realização de várias atividades, como introduzir o sistema do mérito no recrutamento do pessoal do serviço público, aumentar a eficiência da burocracia, através da reforma administrativa, modernizar o sistema tributário e demonstrar ao agricultor como aumentar sua produção por meio de sementes selecionadas e de irrigação" (Pinto, 1969).

De modo geral, a assistência técnica baseava-se no assessor externo e no especialista nativo treinado no exterior, com a finalidade de transplantar processos avançados de sociedades desenvolvidas para as mais pobres. No entanto, esses transplantes não lograram o sucesso esperado, certamente por não respeitarem as diferenças culturais entre os centros produtores e os receptores desses processos. Os planos racionais e bem preparados não eram plenamente aplicados. O retorno do assessor estrangeiro ao seu país significava a volta às rotinas e às atitudes tradicionalmente adotadas, tendo pouca valia os recursos aplicados para produzir mudanças no comportamento de burocracias, como as latino-americanas, orientadas segundo uma política clientelista e patrimonialista, insensível aos parâmetros de economia e eficiência importados.

A partir daí, o centro do problema passou para as organizações, que foram consideradas os focos de institucionalização de novos padrões da ação e das normas de relacionamento. Isso porque, conforme Esman e Blase, "a introdução de novas tecnologias toma lugar, primeiramente, dentro e através das organizações. E é dentro e através dessas

organizações que valores, normas, processos e estruturas devem ser institucionalizados" (Esman & Blase, 1966).

Nessa linha, para conhecer o processo de mudança social dirigida e oferecer diretrizes e sugestões que possibilitassem viabilizar organizações fortes, capazes de provocar transformações nas sociedades em desenvolvimento, foi criado, em 1962, inicialmente pelas universidades de Indiana, Pittsburgh, Syracuse e Michigan State, o *Inter - University Research Program in Institution Building - IRPIB*. Esse programa foi responsável por estudos, pela formulação de um modelo básico de institucionalização e pela maioria das pesquisas até agora realizadas.

Mais tarde, em 1964, com a finalidade de aperfeiçoar esse modelo e testar sua viabilidade nos Estados Unidos e em outros países e divulgá-lo, o *Committee on Institutional Cooperation*, em conjunto com a *Agency for International Building - AIB*, estabeleceu diretrizes conceituais de *institution building*, expressão que pode ser traduzida, segundo Aluísio Pinto (1969), por desenvolvimento de instituições, ou institucionalização organizacional. Para tanto, foram realizadas experiências em países em desenvolvimento da África, da Ásia e da América Latina, em distintas instituições, tais como a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação - FAO e a Organização Mundial de Saúde - OMS.

Milton J. Esman e Fred C. Bruhns, sob o patrocínio do *IRPIB*, trabalhando no modelo conceitual desse programa, ressaltaram um elemento de grande importância para a mudança social: "...a institucionalização da nova tecnologia física e social através dos veículos das organizações" (Esman & Bruhns, 1965). Esses autores, com base em teorias administrativas, no comportamento organizacional, na mudança social e em pesquisas, desenvolveram e publicaram, em 1966, o modelo de análise das organizações em processo de institucionalização, apontando como necessárias à institucionalização de uma organização, entre

outros fatores, a comunicação, com o estabelecimento de elos internos e externos à mesma, a incorporação e a implementação de valores junto aos seus contextos.

O modelo teórico do *IRPIB* e sua operacionalidade foram debatidos em ciclo de conferências sobre Desenvolvimento Institucional e Assistência Técnica, promovido pela AIB, em 1969. Logo após, essa mesma associação editou o livro de Melvin Blase *Institution Building: A Source Book*, onde foram expostos os conceitos usados na literatura de desenvolvimento institucional e identificadas as correspondentes escolas de pensamento (Blase, s/d). Ainda com o intuito de aperfeiçoar o modelo, essencialmente Blase e Esman estabeleceram diretrizes conceituais, além de testar sua viabilidade, por intermédio de pesquisas e análises, tanto nos Estados Unidos quanto em outros países.

Em 1970, o *Indian Council of Agricultural Research* publicou, em dois volumes, o relatório de estudos sobre a *Punjab Agricultural University*, da Índia, o qual tinha os propósitos de oferecer um esboço dos elementos essenciais de uma instituição e ilustrar a aplicabilidade dessa estrutura para uma universidade destinada a uma sociedade rural; evidenciar as características essenciais de uma universidade agrícola e publicar métodos e procedimentos para a obtenção de análise de informações, que conduziram a significativos julgamentos a respeito da eficácia de uma universidade agrícola e a realização de seus objetivos (*Indian Council of Agricultural Research, 1970*).

Em 1971, Melvin Blase editou uma coletânea de artigos referentes à estruturação de instituições rurais viáveis para o desenvolvimento, como resultado dos estudos empreendidos pela *International Rural Institutions Sub-committee of the North Land Economies Research Committee*, iniciado em 1967, do qual faziam parte profissionais de diferentes universidades norte-americanas.

No mesmo ano, no artigo "Linkage, Coding an Intermediacy: a Strategy for Institution-Building", Martin Landau abordou o modelo de Desenvolvimento Institucional, por intermédio de um estudo de organizações intermediárias, considerando formas institucionais mais amplas para países subdesenvolvidos. No ano seguinte, Joseph Eaton, da Universidade de Pittsburgh, editou *Institution Building and Development: From Concepts to Application*, em que, além de conceitos e aplicações do desenvolvimento institucional, apresentou críticas aos estudos até então desenvolvidos (Eaton, 1972).

No auge das publicações sobre o tema, em 1972, D. Woods Thomas, Harry Potter, Willian Miller e Adrian Aveni editaram a obra *Institution Building: A Model for Applied Social Change*, resultante de trabalhos iniciados, em 1969, na Purdue University.

Em 1973, a AID publicou *Guide for Team Leaders in Technical Assistance Projects*, em que apareceram referências de Esman quanto ao Desenvolvimento Institucional e à importância do líder no processo de institucionalização.

O Instituto de Estudos Superiores da Administração da Venezuela, em 1974, editou o trabalho de Ildenaro Martinez Caldera *Instituciones para el Desarrollo: Análises de FUNDACOMUN en Venezuela*, no qual o autor utiliza como instrumento de pesquisa o modelo empregado internamente pela universidade. Nesse livro, o autor, aplicando o modelo de Esman e Blase, analisou a *Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal - FUNDACOMUN*. Esse estudo visava a determinar o comportamento político-administrativo característico do setor público venezuelano, dando o primeiro passo rumo a uma teoria de administração pública para esse País (Basto, 1988).

Em 1975, foi publicado pelo Instituto Inter-americano de Ciências Agrícolas da Organização dos Estados Americanos o

trabalho que Eduardo S. Bello escreveu, em 1972, sobre o método de avaliar o desenvolvimento institucional em estações experimentais agropecuárias. Esse trabalho teve por finalidade estabelecer um guia referencial com o intuito de determinar se o funcionamento de uma estação experimental é bom, regular ou ruim, se responde a uma concepção moderna, se está bem administrado, se é capaz de adaptar-se a novas exigências do meio, mantendo o alto nível de serviço para a melhoria da agricultura e da população rural. Essa avaliação foi denominada pelo autor modelo de estação experimental.

No Brasil, experiências com o modelo foram feitas no campo da educação superior, da administração pública e das entidades de serviços técnicos, no sentido de testar a institucionalização dessas organizações, com base nas conclusões teóricas a que chegaram os analistas do IRPIB.

Nesse sentido, os primeiros trabalhos brasileiros foram publicados a partir de 1964. Nesse ano, Gilbert Byron Siegel escreveu sua tese de doutorado sobre o Departamento Administrativo do Setor Público - DASP, com o título *The Vicissitudes of Governmental Reform in Brazil: a study of the DASP*. Aplicando o modelo de *institution building*, evidenciou os problemas de uma instituição depender exclusivamente de uma fonte de suporte. Dois anos depois, tentando avaliar o modelo no tempo, voltou a escrever outro estudo sobre a mesma organização, o qual foi apresentado ao IRPIB (apud Santos, 1979).

José Silva de Carvalho, em 1967, em sua tese de doutorado, analisou a evolução institucional da Escola Brasileira de Administração Pública - EBAP.

Em 1968, a *Revista de Administração Pública - RAP*, da Fundação Getúlio Vargas, publicou o artigo de Frank Sherwood, "Intercâmbio Social no Processo de Institucionalização de uma Organização - A Escola Brasileira de Administração Pública", no

qual o processo de intercâmbio social na institucionalização de organizações é fundamentado no trabalho de José Silva de Carvalho e no estudo de caráter transcultural de Alberto Guerreiro Ramos, escrito para o *Inter-University Research Program in Institution Building - IRPIB* (Sherwood, 1968).

Ainda em 1968 foi elaborado por Donald Arthur Taylor, da Michigan State University, um estudo sobre a institucionalização dos Cursos de Administração de Empresas da Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e da Universidade Federal da Bahia, com base na análise institucional da vida das universidades brasileiras que, em convênio com aquela universidade norte-americana, implementaram essa área de formação no Brasil (Santos, 1979).

Em 1969, Aluizio Loureiro Pinto defendeu sua tese de doutorado, com o título *The Brazilian Institute of Municipal Administration - IBAM: a Case Study of Institution Building in Brazil*, na qual, aplicando o modelo de desenvolvimento institucional, estudou o Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM, determinando seu grau de institucionalização. Para tanto, utilizou os testes de institucionalização desenvolvidos pelo IRPIB, além de outros criados por ele, contribuindo, dessa forma, para o aprofundamento do modelo de análise de organizações que imprimem inovações e mudanças sociais. Ainda nesse ano, o autor escreveu um artigo, baseado em sua tese e publicado pela RAP, "A Institucionalização Organizacional como Estratégia de Desenvolvimento".

Nesse mesmo período, a análise institucional sobre a reorganização do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem - DNER foi realizada, em decorrência do contrato firmado entre esse Departamento e a Fundação Getúlio Vargas, tendo como objetivo analisar o processo de reorganização desse órgão, durante a Reforma Administrativa de 1967. O estudo foi desenvolvido por uma equipe técnica do Centro de Administração

Aplicada da EBAP, sob a coordenação do professor José Silva de Carvalho, e publicado na Revista de Administração Pública (jul./dez. 1969, p. 109-122).

Em 1974, foi elaborado, com base em um acordo da Fundação Projeto Rondon com a Fundação Getúlio Vargas, um estudo sobre o Projeto Rondon, intitulado "Diagnóstico Institucional - Bases Conceituais", que abordou a organização no tocante à estratégia de ação para o futuro. Esse trabalho analisou o desenvolvimento institucional do Projeto, focalizando a evolução histórica de seus objetivos e sua estrutura, e forneceu à sua liderança institucional uma análise crítica que respaldou um elenco de linhas de ações corretivas.

Analisando a evolução administrativa da PETROBRÁS e seu comportamento organizacional, em 1976, Getúlio Carvalho publicou *PETROBRÁS: do Monopólio aos Contratos de Risco*. Esse livro originou-se de sua tese de doutorado, apresentada na Universidade de Connecticut, em 1975, que analisa a história da indústria brasileira de petróleo, verificando a evolução administrativa da PETROBRÁS e a maneira pela qual a ideologia nacionalista afetou o seu desenvolvimento organizacional.

Ângela Peçanha, em 1975, apresentou à EBAP sua dissertação de mestrado sobre um estudo da Fundação de Serviços Especiais de Saúde Pública - FSESP, sob o ângulo do desenvolvimento institucional, em que identificou, como elementos principais da estratégia de institucionalização da FSESP, sua doutrina e seus objetivos.

Em 1978, foram apresentadas três dissertações de mestrado que trataram do tema. Duas na Universidade de Brasília: a de Luiz Pedone, que fez uma análise institucional da Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste - SUDECO, utilizando a matriz desenvolvida por Thomas Thorsen, e a de Waldir Viegas de Oliveira, que, com características distintas, estudando o formalismo e a institucionalização, usou a mesma

matriz para explicar, simultaneamente, o grau de institucionalização do Banco Nacional de Habitação e do Instituto Nacional de Reforma Agrária. A terceira, apresentada à EBAP por José Prado de Souza, com o modelo de David Easton, expôs as bases para o estudo do desenvolvimento institucional do Ministério da Saúde.

Geraldo B. dos Santos, em sua dissertação de mestrado, em 1979, com base no modelo de Esman e Blase, fez uma análise da Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira - CEPLAC, e apresentou uma compilação das obras que trataram do desenvolvimento institucional, em inglês e espanhol, de 1969 a 1974, enumerando-as ano a ano.

Em 1981, usando o modelo de desenvolvimento institucional de Esman e Blase, foi apresentada à EBAP a dissertação de mestrado de Carlos Roberto Salomão, que, utilizando metodologia de estudo de caso, analisou a criação e a evolução do Banco Central do Brasil.

Nesse mesmo ano, Raimundo Cláudio Graça Almeida fez um estudo sobre o processo de institucionalização da Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA. À luz do modelo de Esman e Blase, essa organização foi analisada quanto às variáveis doutrina, programa, recursos, estrutura interna e liderança. O autor, enfatizando a variável liderança, estudou sua preponderância sobre as outras, enriquecendo, com isso, o modelo. Nesse estudo foram examinados, também, os vínculos institucionais e a forma pela qual a organização transaciona com seu meio ambiente.

Aplicando esse modelo, Jovelino Gomes Pires, em sua dissertação de mestrado apresentada à EBAP, em 1982, estudou o nível de institucionalização da Superintendência de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul - SUDESUL.

Em 1984, Waldir Viegas de Oliveira, defendeu sua tese de doutorado na *Université des Sciences Sociales de Grenoble*, França, na qual desenvolveu uma análise que aplica a teoria de desenvolvimento institucional e a matriz de Thomas Thorsen.

Em 1985, Maria José Lara Bretas Pereira, com base em sua dissertação de mestrado, publicou na RAP o artigo "Desenvolvimento Organizacional na Administração Pública", no qual emprega a fundamentação teórica de Selznick, utiliza como instrumentos de medida os trabalhos de Wesley Bjur e estuda o desenvolvimento organizacional e sua atuação como elemento propulsor do grau de institucionalização.

Por fim, José Campos Basto, em 1988, utilizando o modelo de Esman, consolidado pela matriz de Thorsen, apresentou à Universidade de Brasília sua dissertação de mestrado, intitulada *Perfil Institucional da EMBRATEL*, em que delineou o perfil institucional dessa empresa e identificou o seu grau de institucionalização, fazendo um estudo das dezesseis variáveis que compõem a referida matriz. O perfil encontrado tem valor analítico e avaliativo, ou seja, outros perfis podem ser obtidos, em tempos distintos, aplicando o método desenvolvido pelo autor. Comparando os distintos perfis traçados, podem ser avaliadas as congruências e as discrepâncias entre eles e determinadas as linhas de ação institucional. Nesse estudo ficou evidenciada a importância dos fatores externos à organização para a sua institucionalização, sem, no entanto, deixar de identificar aqueles internos responsáveis pelos maiores problemas para o processo de desenvolvimento institucional da empresa, tais como a falta de comunicação e a formação de vínculos internos.

Esses estudos embasaram a elaboração deste trabalho de pesquisa, evidenciando não só o papel da institucionalização para o desenvolvimento das organizações como também o envolvimento do processo de desenvolvimento nas mudanças centrais e aspectos do comportamento individual e coletivo,

compreendendo variáveis políticas, sociais, ideológicas e econômicas que interagem segundo padrões complementares.

Por outro lado, esses estudos possibilitaram reflexões sobre a administração pública e sobre estratégias de modernização, além de permitir a maior compreensão do comportamento administrativo de determinadas organizações e a elaboração de análises comparativas com a finalidade de esclarecer problemas administrativos, principalmente nos países em processo de desenvolvimento.

Propiciaram, além do mais, entender o processo pelo qual organizações servem de veículo para a criação, difusão e perpetuação de elementos e mecanismos inovadores, criados para introduzir mudanças sociais que conduzem ao desenvolvimento.

Verificou-se que esse tema, essencialmente no Brasil, ainda não foi investigado de modo sistemático, podendo este trabalho contribuir para o aprofundamento da questão da institucionalização.

### 1.3 O MODELO TEÓRICO

#### 1.3.1 Conceitos

##### 1.3.1.1 Desenvolvimento institucional

"Desenvolvimento institucional" é a designação atribuída, geralmente, à expressão *institution building*, que se refere à deliberada infusão de valores fundamentalmente diferentes, funções e tecnologias, que sugerem mudanças na doutrina, na estrutura e no padrão comportamental da instituição (Blase, s/d).

Para esse referencial teórico, "desenvolvimento institucional" - *institution building* - pode ser definido como "planejamento, estruturação e guia de organizações novas ou

reconstituíveis que: a) incorporam, promovem e protegem relações e cursos de ação; b) estabelecem, promovem e protegem relações normativas de ação; c) alcançam apoio e complementariedade no meio ambiente" (Esman & Blase, 1966).

Caldera, um estudioso das organizações, ressalta que qualquer estratégia, baseada nas organizações como agentes de mudança, não pode ser formulada somente com base nos aspectos de como são ou funcionam as organizações, mas também nos de como são criadas, crescem, permanecem, atrofiam-se ou desaparecem (Caldera, 1974), ou seja, nos seus processos de desenvolvimento.

Os estudos de desenvolvimento institucional procuram investigar e analisar por que algumas organizações são capazes de sobreviver e de expandir a sua influência sobre as pessoas e organizações, ao passo que outras não atingem seus objetivos e tendem a desaparecer. Esses estudos são realizados por meio da análise das transações organizacionais com pessoas e com o ambiente, por intermédio das quais as organizações obtêm apoio e superam resistências, transferindo normas e valores. Os estudos e as pesquisas acerca de desenvolvimento institucional revestem-se de importância na medida em que as organizações são consideradas como potenciais agentes de mudanças. Comparado à assistência técnica e econômica por intermédio de pessoas, o desenvolvimento institucional apresenta inúmeras vantagens. Conforme Aluisio Pinto,

"as organizações podem arregimentar, com mais facilidade, recursos humanos, físicos e tecnológicos capazes de viabilizar, de forma racional, objetivos comumente aceitos; as organizações constituem-se em bases mais sólidas para a introjeção de valores e atitudes desejáveis, tanto em participantes internos quanto externos, rumo à conquista de objetivos perseguidos; e, finalmente, as organizações são mais capazes de superar obstáculos, contornar forças

negativas internas e externas, através de mecanismos controladores que lhes permitam seguir atuando e influenciando no ambiente em que operam" (Pinto, 1969).

Para Esman e Blase, o desenvolvimento institucional é comprovado quando são atendidas três condições. A primeira refere-se à incorporação de inovações sociais ou tecnológicas, possibilitando a internalização e a promoção de valores de estabilidade social, integração e desenvolvimento, entre outros. A segunda, quando as relações e padrões de atitudes são internalizadas na normatização própria da organização e de outras entidades, constituindo doutrina a ser seguida, e a última, voltada para o apoio e a complementariedade recebidas do meio ambiente, o que facilita a criação e a permanência de vínculos da instituição com outras, com a sociedade e principalmente com as forças de poder, garantindo não só a sobrevivência como o seu desenvolvimento (Esman, 1972).

Esse processo também pode ser entendido como a transformação de organizações de "menor grau de influência interna e ambiental em instituições que possuem um grau de influência normativa muito maior" (Pinto, 1969). O conceito de "desenvolvimento institucional" está centrado, portanto, nas seguintes dimensões: valores, normas e ambiente.

No estudo desse tema cabem algumas considerações sobre os conceitos de "organização", "instituição" e "institucionalização".

### 1.3.1.2 Instituição/Organização

Os conceitos de "instituição" e "organização" envolvem uma gama de sentidos. Conforme o *Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa* (1986):

- organização: "... ato ou efeito de organizar,... associações ou instituições com objetivos definidos,... organismo,... planejamento,...";
- instituição: "... ato de instituir,... a coisa instituída ou estabelecida,... associações ou organizações de caráter social, educacional,... estrutura decorrente de necessidades sociais básicas, com caráter de relativa permanência, e identificável pelo valor de seus códigos de conduta, alguns deles expressos em leis;... instituto...".

No senso comum, organização e instituição podem ser consideradas sinônimos, possibilitando, o que frequentemente acontece, uma organização ser chamada de instituição.

O termo "instituição", no entanto, tem sido considerado com várias acepções, podendo explicar fenômenos sociais de maneira geral, como princípios normativos de relação que definem o comportamento humano, como, por exemplo, o casamento, a família e outros, ou ainda ser usado em relação a organizações formais.

Alguns autores estabelecem uma diferença entre organização e instituição, uma vez que a primeira pode ser entendida como qualquer padrão estável de inter-relações de partes que formam um todo para a consecução de uma finalidade comum, ou como o processo referente ao modo pelo qual se formam essas entidades. Instituição, no entanto, aplica-se não só à estrutura como instrumento funcional para a realização de determinadas tarefas, mas reveste-se de significado especial para seus membros e a comunidade que constituir seu ambiente, imprimindo e absorvendo, de forma duradoura, normas e valores, além de virem a ser consagradas pela sociedade. Nessa perspectiva, instituição caracteriza-se por ter a capacidade de induzir mudanças inovadoras e obter suporte de indivíduos e organi-

zações para vencer resistências, ser aceita e incorporada à vida da sociedade.

Numa dimensão sociológica, a função de uma instituição é promover valores de estabilidade social, coesão e integração, o que possibilita estabelecer pontos que a diferenciam da organização, considerando esta um instrumento de trabalho racional concebido para a mobilização e a coordenação de esforços no cumprimento de propósito específico (Selznick, 1972). As duas noções podem ser consideradas extremas; de um lado, por possibilitar a qualquer grupo destacar-se da posição de organização para a de instituição, dependendo do comportamento e das respostas cotidianas frente aos desafios, às pressões, às demandas e às mudanças do ambiente e, de outro, por evidenciar pontos que viabilizam a análise do processo de institucionalização de organizações sociais, objetivo deste trabalho.

Na concepção funcionalista, defendida por Parson (1954, p. 214), uma instituição baseia-se na "integração complexa de papéis institucionalizados que possuem significado estrutural estratégico no sistema social". Na adoção desse enfoque, o conceito de instituição volta-se para os padrões que comandam o comportamento e as relações e enfatiza a interdependência dos padrões sociais entre si e com os outros elementos do sistema social. Nessa abordagem, as normas são decisivas para os papéis que, por sua vez, são fundamentais para as instituições, as quais representam um conjunto de papéis com significado estrutural.

Essa concepção é seguida por Thomas F. O'Dea (1963, p. 72), que aborda os processos de mudança social sob o aspecto de instituições sociais relativamente estáveis. "... Em um mundo de mudança e ambigüidade, elas fornecem os pontos de referência estáveis e as formas estabelecidas que permitem o suave funcionamento das atividades correntes do dia a dia..."

De uma perspectiva mais global, Esman e Bruhns (1965) definem instituições como organismos vivos que evoluem com o tempo e que incorporam, incentivam e protegem relacionamentos normativos, padrões de ação, funções, desempenho e serviços considerados válidos pelo ambiente. É possível dizer, com base nessa definição, que nas instituições são percebidas e tratadas as dimensões informal e irracional do comportamento da organização, possibilitando, com isso, afirmar que toda instituição é uma organização, mas nem toda organização pode ser considerada uma instituição.

Selznick (1971, p. 5), admitindo a dificuldade de classificar os agrupamentos sociais, ao definir instituição, procura diferenciá-la de organização. Como organização considera "um sistema de regras e objetivos,... instrumentos técnicos, planejados como meio para finalidades definidas", e como instituição "o produto natural das pressões e necessidades sociais,... concebida como grupos ou práticas, podendo ser parcialmente planejadas, mas possuindo também uma dimensão natural". As organizações são julgadas como "projetos perecíveis e racionais", e as instituições são "produtos de interação e adaptação; tornam-se os receptáculos do idealismo de um grupo e são menos facilmente perecíveis"; são, de modo geral, o produto natural das pressões e necessidades sociais - um organismo adaptável e receptivo (Selznick, 1971). As organizações incorporam mais do que criam valores e, por isso, passam a ser mais institucionalizadas.

Considerando a abordagem de Selznick, estabelecem-se duas categorias organizacionais: a instrumental, preocupada mais com meios, fins, tecnologias e metas, e a institucionalizada, organismo vivo, voltada tanto para a sobrevivência como para o seu desenvolvimento contínuo, através de transações estabelecidas interna e externamente e conduzidas por um sentido de missão.

Numa concepção dialética e com um conteúdo mais dinâmico, Lapassade e Lourau (1972) conceituaram instituição como "a forma que assume a reprodução de relações sociais num dado modo de produção". Este conceito apresenta, teoricamente, três aspectos:

- o da universalidade, "... tendo por conteúdo a ideologia, os sistemas de normas, os patterns, os valores que orientam a socialização..."; momento em que os objetivos são conhecidos, universalmente como legítimos;
- o da particularidade, "... o conteúdo do conceito de institucionalização não passa do conjunto das determinações materiais e sociais que vêm negar a universalidade imaginária no primeiro momento..."; refere-se ao ato de instituir, modificar o instituído, o momento do conflito;
- o da singularidade: "... o conceito de instituição tem por conteúdo as formas organizacionais, jurídicas ou anônimas, necessárias para atingir determinado objetivo, ou determinada finalidade..." (Lapassade & Lourau, 1972, p.150); é o momento morfológico da instituição, da síntese dialética da organização, do plano racional, do programa, das determinações materiais e formais; é a institucionalização.

A instituição pensada nesses três aspectos é, ao mesmo tempo, objeto e instrumento de análise, assim como um processo constante de luta para a reforma social.

Neste trabalho, "instituição" será considerada uma função social, conforme a concepção de Mc. Comick, sendo admitido como sentido de grupo um certo número de pessoas em interação organizada. Mc. Comick, numa concepção estruturalista, diz que "a palavra instituição refere-se a qualquer grupo ou organização em que os papéis e as relações básicas estão

claramente definidas e bem estabelecidas por normas - valores, regras e leis - do próprio grupo ou organizações, ou da sociedade maior" (apud Pinto, 1969).

Entre as definições de organização e instituição existem pontos comuns, sendo a maior distinção o significado de função social dado para instituição. Instituição é, pois, a organização que foi institucionalizada, ou seja, passou a ser aceita por todos, tornou-se influente no ambiente social como padrões de relações a serem observados e seguidos. Nessa linha, Loureiro Pinto evidencia que é possível passar da condição mais simples de organização para a mais complexa de instituição:

"1) Grupos humanos podem movimentar-se dentro de um contínuo onde, em uma extremidade está a organização - instrumento técnico, destinado a alcançar objetivos específicos - e em outra, a instituição - padrão estável de relações que satisfazem profundas necessidades psico-sociais; e

2) qualquer organização pode, com o tempo, transformar-se em instituição se preenche certas condições" (Pinto, 1969).

Dessa forma, a institucionalização deve ser pensada como um processo de desenvolvimento organizacional.

### **1.3.1.3 Institucionalização**

Institucionalização é um processo, no qual são determinadas modificações de uma organização, através do tempo, refletindo sua evolução histórica, seus componentes, seus interesses e o modo como interage com seu meio ambiente (Selznick, 1971). Sob esse ângulo, uma organização pode, com o tempo, transformar-se em instituição, se preencher certas

condições, tais como autonomia e capacidade de influir no meio ambiente.

Considera-se, portanto, institucionalização o processo no qual as organizações se transformam em instrumentos de criação e difusão de valores, que possibilitam mudanças sociais.

Segundo Selznick (1971, p. 15), o significado mais importante do processo de institucionalização está em "infundir valores, além das exigências técnicas da tarefa", o que está ligado ao sentimento de autopreservação da organização. Com base nessa concepção, o momento da singularidade, citado por Lourau (1975), é o ponto central da institucionalização, ou seja, quando os valores são realmente infundidos, e a instituição é autopreservada pela conciliação dos outros momentos - o da universalidade e o da particularidade. Blase (s/d) considera, também, que a dimensão fundamental da instituição é a dos valores, os quais admite não poderem ser racionalmente estabelecidos ou definidos, mas sim discutidos.

As organizações tornam-se imbuídas de valor quando passam a simbolizar as aspirações da sociedade. Dessa forma, uma organização institucionaliza-se quando sua estrutura de valor é internalizada pelo seu ambiente interno e externo; seus padrões de ação são aceitos pelo ambiente; torna-se sensível e adaptável às mudanças; consegue manter um conjunto normativo seguro e estabelece um consenso em torno de seus objetivos, que são profundamente incorporados ao contexto social (Carvalho, 1967). Em síntese, uma organização, ao institucionalizar-se, adquire sentido de função social, passa a ser aceita pela sociedade, estabelece um sistema de relações a ser seguido, torna-se influente em seu contexto.

#### 1.3.1.4 Análise institucional

A análise institucional tem como propósito estabelecer novos conhecimentos e, principalmente, novos modelos

conceptuais com a intenção de orientar estudos de institucionalização e de formação de agentes de mudança como meio para o desenvolvimento de ações e estratégias de mudança social planejada, além de criar "uma consciência do não saber que determina nossa ação em busca do conhecimento" (Lourau, 1975, p. 16).

Em sentido amplo, essa análise, centrada no conceito de instituição, procura realizar um estudo social com base em observação direta, na coleta de depoimentos e na análise de documentos. Já em um sentido restrito, a análise institucional proposta por Lapassade remete a uma intervenção na prática social das organizações e das instituições (Lapassade & Lourau, 1972).

Para Lapassade e Lourau (1972, p. 151), a análise institucional "assume por objetivo o fazer surgir na sua realidade concreta (na expressão dos atores e não numa formulação científica exterior à linguagem dos atores) o aspecto dialético, ao mesmo tempo positivo e negativo de todo grupamento organizado".

As diferenças e as contradições dos grupos sociais, suas igualdades formais e desigualdades reais, os conflitos e as lutas dos indivíduos e das categorias sociais mantêm a unidade da organização ou conjunto social. A análise institucional, quando baseada na concepção dialética de instituição de Lapassade e Lourau, propõe-se a estudar essa unidade nas dimensões universal, particular e singular. Segundo Spencer, "quando uma organização é plenamente adaptada a um certo fim, isso a impede de se adequar a um outro fim", e postula, "passado um certo grau de desenvolvimento, não há crescimento sem modificações na organização" (apud Lourau, 1975).

Desse ponto de vista, a análise institucional questiona até que ponto as transformações de uma organização e seu aperfeiçoamento, tendo em vista um fim previsto, estabelece um

processo de institucionalização e possibilita que sejam atingidos objetivos mais elevados ou, ao contrário, impedem o seu desenvolvimento.

O conceito de instituição é complexo e problemático, significando que "a instituição não se apresenta, imediatamente à observação ou ao estudo indutivo... envia falsas mensagens em linguagem clara por sua ideologia, e verdadeiras mensagens em código por seu tipo de organização" (Lourau, 1975, p. 142). Nessa concepção, a análise institucional deve apreender o comportamento da organização em movimento, e suas relações internas e externas, isto é, realizar uma verdadeira intervenção institucional.

### 1.3.2 O Modelo de Esman

O modelo de Esman contém os elementos considerados básicos para o processo de desenvolvimento institucional, visto como uma perspectiva de mudança social, dirigida ou planejada, ou sejam: as variáveis institucionais, os vínculos e as transações (Esman, 1972). Para esse autor, por meio de um corpo de variáveis e seus indicadores, é possível verificar a tendência e identificar o caráter institucional da organização.

As variáveis institucionais, ou internas, são elementos essenciais que constituem os parâmetros internos e explicam o comportamento da instituição. Além dessas variáveis, para que uma organização possa institucionalizar-se é necessário que transacione com o meio ambiente, estabelecendo elos ou vínculos com outras organizações. Esses vínculos são as variáveis externas, responsáveis pela interação da instituição com o meio ambiente, sendo suas relações facilitadoras das transações.

#### 1.3.2.1 Variáveis institucionais ou internas

As organizações em processo de institucionalização são, basicamente, organizações com um papel a cumprir no seu meio

ambiente; apresentam comportamentos explicáveis por meio de variáveis que Esman reúne em cinco grupos e designa por: Liderança, Doutrina, Programa, Recursos e Estrutura Interna. O modelo consiste, praticamente, na transação dessas variáveis com os vínculos institucionais - capacitadores, funcionais, normativos e difusos - completado pelos testes do caráter institucional da organização, da sobrevivência, da autonomia, da influência e da instituição normativa.

#### 1.3.2.1.1 Liderança

Liderança institucional é o "grupo de pessoas que dirige as operações internas da instituição e que orienta suas relações com o ambiente" (Esman, 1972, p. 22). Esse grupo está relacionado com a formulação da doutrina e do programa da instituição, sendo o principal fomentador das relações da organização com o meio ambiente, além de ser capaz de fazer gerar ou captar recursos para o bom funcionamento da organização. Quando falta liderança, a instituição fica frágil frente às pressões oportunistas. Cinco são as variáveis de liderança eleitas pelo autor: viabilidade política, *status* profissional, competência organizacional, distribuição de papéis e continuidade. Para que possam se desenvolver é necessário o conhecimento da filosofia, das normas da organização e de seus objetivos, a participação na elaboração dos programas, o desempenho na consecução dos objetivos, o conhecimento da disponibilidade de recursos, a capacidade de sugerir normas para o funcionamento interno e externo, a articulação com o pessoal subordinado e do mesmo nível hierárquico e o relacionamento com o meio ambiente.

#### 1.3.2.1.2 Doutrina

Doutrina é a linha de ação institucional, o conjunto de valores a ser incorporado, os objetivos a serem seguidos, os métodos operacionais a serem adotados, o parâmetro para o estabelecimento do programa. No processo de instituciona-

lização, seu propósito principal é a incorporação e a disseminação de valores sociais para o ambiente interno e externo à instituição. É essa variável que cria a identidade institucional.

Para Esman, na estratégia do desenvolvimento institucional, a doutrina é a variável menos palpável e, ao mesmo tempo, uma das mais importantes. Baseada nessa variável, a instituição é vista como a personificação de valores que a sociedade passa a adotar. É o ponto de referência estável da instituição e da sua interação com o meio ambiente ao qual todas as demais variáveis são relacionadas. Alguns dos fatores da doutrina são: especificidade, relacionamento com as normas existentes, relação com as preferências e prioridades da sociedade. Além desses, são fatores dessa variável os conceitos adotados, a finalidade assumida e os objetivos eleitos pela organização. Em um nível avançado de institucionalização organizacional, esses fatores devem ter definição clara, adequada ao meio, sentido de inovação, perspectiva de futuro e papel destacado nas relações internas e externas da organização.

#### **1.3.2.1.3 Programa**

Programa é o conjunto de ações ligadas ao desempenho das funções e serviços que constituem o produto da instituição. Na concepção de Esman (1972, p. 23), é o conjunto de atividades que a organização desenvolve, seus produtos, a tradução da doutrina em ação. Isso envolve a formulação, o conteúdo e a execução do programa e um conjunto de escolhas sobre como a organização aplicará os recursos que lhe são disponíveis e que fluxo de produtos ou serviços ela deseja propiciar. Os fatores relevantes dessa variável são: coerência do programa, estabilidade, viabilidade e contribuição às necessidades.

#### 1.3.2.1.4 Recursos

Recursos constituem o conjunto de entradas financeiras, humanas, físicas e tecnológicas para a organização. Essa variável diz respeito não só aos recursos disponíveis, à organização, como às fontes de onde provêm. Considerando esses dois aspectos que podem viabilizar ou não o processo de desenvolvimento institucional, Blase ressalta que é necessário assegurar a disponibilidade dos recursos e vincular à instituição as fontes de onde eles são obtidos. Decisões relativas ao programa ou à doutrina ou à liderança podem ser afetadas pela habilidade para mobilizar recursos ou pelas fontes de onde eles provêm.

Os recursos podem ser agrupados em: financeiros, humanos, físicos e científico-tecnológicos, sendo seus fatores importantes:

- financeiros: a disponibilidade, ou melhor, a existência e a possibilidade de aproveitamento; a fonte, isto é, a origem ou o lugar a que a organização tem acesso e de onde obtém os elementos de que necessita, e a aplicação;
- humanos: a quantidade, o vínculo empregatício, o nível de escolaridade e o aproveitamento;
- físicos: a disponibilidade, a distribuição e a utilização;
- científico-tecnológicos: a espécie, a utilização e outras formas de aproveitamento.

#### 1.3.2.1.5 Estrutura interna

Numa abordagem voltada para o desenvolvimento institucional, estrutura interna é "a disposição dos recursos em padrões formais e informais de autoridade, divisão de responsabilidade entre as diferentes unidades da organização,

canais de comunicação e meios de resolver conflitos e formular consenso sobre prioridades, políticas e procedimentos" (Blase, s/d). É definida como os processos internos responsáveis pela eficiência e eficácia da implementação do programa, bem como a identificação dos participantes com a organização, sua doutrina e seu programa. Segundo o modelo, são seus fatores importantes a identificação, a consistência, a adaptabilidade, o grau de complexidade, a contribuição para a eficiência organizacional, os níveis de decisão. Em uma organização altamente institucionalizada, a estrutura interna pode ser complexa, mas não é confusa, seu funcionamento é pleno e flexível para a adaptação de seus programas, é equilibrada em seus diversos níveis e efetiva em suas ações.

### 1.3.2.2 Variáveis externas ou vínculos

Uma das características da instituição é manter-se em constante interação com o meio ambiente. Essas relações foram consideradas no modelo de Esman como as variáveis externas ou vínculos, que o autor definiu como "... as interdependências existentes entre uma instituição e outros segmentos relevantes da sociedade" (Esman, 1972, p. 24). As transações de uma organização com outra são realizadas pelos vínculos ou elos institucionais, por intermédio dos quais a organização mantém relações de intercâmbio com o seu contexto.

De acordo com sua natureza os vínculos foram agrupados, por Esman, em quatro tipos:

- **capacitadores**, aqueles que estabelecem relações com organizações, ou grupos sociais, ou indivíduos, que controlam a alocação de autoridade e de recursos essenciais à instituição; as instituições podem caracterizar-se por fornecer algo em troca dos recursos recebidos dos vínculos capacitadores ou por estabelecer relações de dependência com os mesmos; nesse sentido, Uphoff e Ilchman concluem que "uma instituição é mais

instituição e menos organização na medida em que outras são mais dependentes dela do que ela das outras" (Blase, s/d);

- **funcionais**, os que possibilitam as ligações da instituição com as organizações, grupos sociais, ou indivíduos que fornecem os meios e desempenham funções e serviços que são complementares no sentido de produção; estão incluídas nessa categoria as organizações que suprem as entradas e absorvem os produtos da instituição;
- **normativos**, representam as relações com organizações, grupos sociais ou indivíduos que estabelecem e expressam padrões, normas e valores;
- **difusos**, os vínculos ou relações com indivíduos ou grupos não associados em organizações formais; pertencem também a essa categoria aqueles que têm conhecimento da instituição e possivelmente são afetados por ela. São os grupos sociais os indivíduos e as ações não direcionadas como a opinião pública ou as relações com o público, que afetam indiretamente as organizações em processo de institucionalização.

### 1.3.2.3 Transações

O conceito de transação decorre da característica que as instituições têm de não existirem isoladamente, da interdependência que existe entre uma instituição e outra e da relevância disso para a sociedade. Esse processo de relacionamento envolve transações que são "trocas de bens e serviços e a permuta de poder e influência com o meio ambiente" (Basto, 1988), através de certos elementos mediadores.

Do ponto de vista organizacional, para Siffin, transações são as "substâncias dos vínculos de uma entidade com seu ambiente; elas podem orientar o crescimento organizacional ou

atenuá-lo; elas configuram tão bem como manifestam as qualidades institucionais" (Blase, s/d, p. 276).

A instituição pode manter intercâmbio com um número limitado de organizações e envolver-se em transações com o propósito de: obter suporte e superar resistências, como forma de criar condições favoráveis à instituição, garantir sua continuidade e ampliar sua interferência no meio em que opera. Nesse intercâmbio, a organização pode receber ou oferecer recursos; e, ainda, gerar complementariedade, criando mudanças nas organizações existentes ou fazendo surgir novas unidades; estruturar o meio ambiente e transferir normas e valores, isto é, realizar um esforço no sentido de que a instituição introduza novo relacionamento e novos padrões de ação que são normativos para outros indivíduos e organização na sociedade (Esman, 1972). As transações ocorrem devido aos propósitos da organização e caracterizam-se pela ação dos vínculos que a desenvolvem.

São quatro os propósitos transacionais:

- obtenção de suporte e resistência para a organização, por intermédio de um relacionamento favorável que neutraliza ou isola as forças opositoras;
- troca de recursos de onde vêm os insumos necessários para a operacionalização da instituição;
- estruturação do meio ambiente, da qual resulta a transformação do ambiente da organização em outro mais adequado;
- transferência de normas e valores, com base na qual as transações podem ser direcionadas para a introdução de novos padrões de ação, com os quais a organização pode mudar as pessoas, as outras organizações e o próprio meio.

#### 1.3.2.4 Testes de institucionalização

A complexidade do conceito de instituição, principalmente por referir-se a atitudes, doutrinas e programas, cria problemas para aferir quando uma organização se institucionaliza. Entretanto, os estudos institucionais apontam diversos fatores, indicadores e critérios que possibilitam identificar graus de institucionalização.

Para conhecer o grau de institucionalização de uma organização ou a tendência a institucionalizar-se, o grupo inicial do IRPIB definiu medidas e critérios que já foram aplicados em vários estudos. Assim, Esman e Blase (1966) ressaltaram três critérios de institucionalização: a capacidade de sobrevivência, a extensão com que a organização é percebida pelo meio ambiente como portadora de valores intrínsecos e, finalmente, o chamado efeito propagador, ou o grau com que os valores e os padrões inovadores incorporados pela organização passam a ser normativos para outros grupos sociais (Basto, 1973). Com base nesses critérios, foram elaborados três testes de institucionalização organizacional no sentido de identificar, avaliar e medir os níveis de institucionalização atingidos pelas organizações. O primeiro, denominado "teste da sobrevivência", relaciona-se com a capacidade de sobrevivência da organização. O segundo avalia as relações da organização com o meio e as ações empreendidas por esse meio para proteger a organização. Esse teste subdivide-se em dois:

- o da **autonomia**, fundamentado na premissa de que a organização institucionalizada tem um alto grau de autonomia, que se expressa pelo estabelecimento de regras e procedimentos destoantes e independentes de seu sistema maior; pela obtenção de recursos, baseada no seu reconhecido valor intrínseco; pela defesa dos ataques e da apropriação de alguns de seus elementos através de seu próprio valor;

- o da influência, baseado na premissa de que uma organização institucionalizada pode exercer considerável influência no ambiente através do grau com que interfere nas decisões tomadas em sua área e no seu raio de ação interno e externo.

Finalmente, o terceiro teste avalia o impacto ou o efeito das inovações introduzidas pela organização (Esman & Blase, 1966), ou seja, é uma forma de testar o caráter institucional, determinando se os padrões de atitudes incorporados à organização tornaram-se normativos para outras unidades sociais.

Os autores do modelo ressaltam que o desenvolvimento institucional é um processo dinâmico e contínuo. Dessa forma, para analisar como as variáveis interagem e afetam o desenvolvimento institucional é preciso uma correta perspectiva de tempo. É importante, pois, que se identifiquem, nos ciclos e nas fases da instituição, os valores e os objetivos concebidos pelos agentes de mudança, bem como as respectivas estratégias estabelecidas. Com base na perspectiva temporal é que se podem perceber as idéias sobre as quais se apoiou a instituição para conquistar as resistências, tornar-se capaz para adquirir autoridade e recursos necessários à viabilidade da organização.

Além desses mecanismos de avaliação, a contribuição considerada mais importante para a mensuração da institucionalidade foi a adaptação feita por Thomas Thorsen do modelo de Esman, denominada "matriz de desenvolvimento institucional," que incluiu o processo de medida qualitativa, distribuído no tempo (Pedone, 1979). Essa matriz baseia-se nas variáveis estudadas por Esman e apresenta seis categorias: propriedades da liderança institucional, estabelecimento da doutrina institucional, capacidade para analisar programas, estrutura institucional, vínculos institucionais e um novo fator, criado por Thorsen, a capacidade para mudança institucional. O autor subdividiu as categorias em trinta e sete subcategorias, com as

quais traçou o perfil de institucionalização. Esse instrumento contempla dois processos: um analítico e outro avaliativo.

O processo analítico requer a análise dos fatores mais significativos do ambiente institucional e o avaliativo é uma técnica adicional dos perfis de desenvolvimento institucional e administrativo-gerencial da matriz, por intermédio do uso de valores, que contribuem com significativo discernimento nos padrões de crescimento e maturidade institucional. O processo de avaliação envolve, para cada subcategoria, um *continuum*, admitindo a seguinte variação: excelente, bom, satisfatório, pobre e insatisfatório (Thorsen, 1972).

#### 1.4 LIMITAÇÕES DO ESTUDO DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

Embora seja reconhecida a importância do estudo do desenvolvimento institucional e do modelo de Esman, como instrumentos de análise e avaliação do processo de institucionalização de organizações, são atribuídas a ele algumas restrições. Uma delas refere-se à idéia de que a institucionalização possa ser sempre um processo com efeitos positivos e benefícios (Pinto, 1969). Deve-se levar em consideração que o bom funcionamento institucional é uma questão de grau. Kesseleman (1970) afirma que "o excessivo grau de institucionalização numa organização sufoca a participação de seus membros, trazendo, como consequência, a repressão e a centralização".

Por outro lado, a organização institucionalizada pode partir para a autopreservação, com prejuízo de suas metas e objetivos iniciais. Isto é, ao invés de preocupar-se em inovar, pode "acomodar interesses internos e adaptar-se a forças externas com o intuito de manter a organização como uma preocupação contínua, bem como de atingir objetivos de longo e curto alcance". (Selznick, 1971). Diz ainda Selznick:

"... Há uma relação íntima entre infusão de valor e autopreservação. Quando uma organização adquire uma identidade própria, distinta, torna-se uma instituição. Isto envolve a tomada de valores, maneira de agir e acreditar que são sumamente importantes para a sua própria salvaguarda. Daí em diante, a autopreservação torna-se mais do que uma simples sobrevivência organizacional, transforma-se na luta para preservar a imparidade do grupo em face de novos problemas e circunstâncias estranhas". (Selznick, 1971).

Outra limitação a destacar é a ênfase dada pelo modelo às ações internas e suas influências no meio, sem considerar, no mesmo nível, a influência do ambiente sobre a organização. A institucionalização não depende somente dos esforços isolados da organização, mas é estimulada e intensificada por outras. Por isso, é necessário que a análise institucional se preocupe com as influências externas.

O fato de o modelo não considerar as pessoas como vínculos no processo de institucionalização é mais uma limitação, pois sabe-se que elas podem agir como tal, principalmente se forem figuras de prestígio ou portadoras de valores institucionais.

Caldera (1974) levanta como limitações do modelo a dificuldade de quantificar ou estabelecer valores para a avaliação das diferentes variáveis, das transações institucionais e das demais relações com o meio ambiente; a dificuldade de estabelecer diferenças entre o contexto geral e o imediato à organização - aquele em que ela atua diretamente.

Motta refere-se como limitação do modelo de Esman o fato de seu enfoque refletir apenas o relacionamento da organização com outras, não ressaltando a influência de outros valores sociais, econômicos e políticos de importância muitas vezes

mais acentuada e cuja identificação "envolve uma análise mais global e profunda, ultrapassando as transações interinstitucionais" (Motta, 1976).

### 1.5 O MODELO DO ESTUDO

Tendo em vista o propósito desta pesquisa - analisar o desenvolvimento institucional da ENAP e do INAP, as razões de sua institucionalização ou não, comparando-os com a ENA, modelo de suas criações -, são estudados os possíveis fatores inibidores ou causadores desse processo. Para isso, o modelo criado teve como base o modelo de desenvolvimento institucional de Esman, além de variáveis próprias do contexto latino-americano, tais como o clientelismo, o corporativismo e outras. Considera-se que o desenvolvimento institucional depende em larga escala das inter-relações da organização com o seu meio (Blase, s/d, p. 273); que a dimensão externa à organização é a expressão mais legítima de sua institucionalização e que, finalmente, é na relação com o meio ambiente organizacional que se desenvolve e sedimenta a dimensão institucional (Basto, 1988). Assim, este estudo dá ênfase aos fatores externos, sem esquecer os internos, que ora fornecem condições e ora impedem e, até mesmo, inviabilizam os processos de institucionalização das Escolas em estudo.

As variáveis internas, tais como a liderança, a doutrina, o programa, os recursos e um referencial valorativo próprio, e as variáveis externas, tais como as injunções políticas, a cultura político-administrativa e os vínculos com o contexto dessas instituições, são trabalhadas neste modelo, embora as externas sejam privilegiadas. O modelo empregado utiliza, também, indicadores que podem fornecer evidência sobre o processo de institucionalização das organizações aqui estudadas: sua capacidade de sobrevivência, a aprovação pelo meio ambiente, a normatividade de seu contexto de operação.

Sendo o desenvolvimento institucional um processo dinâmico e contínuo, é considerado no modelo deste estudo o fator tempo, para analisar como as variáveis interagem e afetam o processo de institucionalização. Por essa razão, são identificados ciclos e fases da ENA, da ENAP e do INAP, por intermédio dos quais se enfatizam valores ou objetivos em que elas se basearam.

## 1.6 A METODOLOGIA DO TRABALHO

O trabalho descreve e analisa escolas de governo - ENAP, do Brasil e INAP, da Argentina - nos seus processos ou tentativas de institucionalização organizacional, tomando por base os conceitos e as relações da teoria do desenvolvimento institucional. Trata-se, portanto, da análise institucional dessas organizações.

### 1.6.2 Análise Comparativa

Para elaborar esta análise é adotado o modelo teórico de Esman, com adaptações. A *Ecole Nationale d'Administration*, da França, modelo utilizado para a criação das escolas em estudo, serviu de parâmetro comparativo.

Considerando o propósito deste trabalho, portanto, a metodologia empregada segue duas linhas de ação: uma análise de desenvolvimento institucional, com base nos modelos referidos, e outra comparativa.

### 1.6.1 Análise Institucional

As análises do desenvolvimento institucional do INAP e da ENAP são fundamentadas nas variáveis internas, externas e nas relações existentes entre elas, estudadas segundo o modelo de Esman, o que possibilitou uma análise mais significativa dos fatores institucionais e uma avaliação do processo de institucionalização dessas Escolas.

Com essa análise, pretendeu-se identificar e priorizar os fatores que intervêm no desenvolvimento institucional das organizações, além de verificar a interdependência desses fatores e o grau com que atuam. Durante a análise considera-se o fator tempo em seus dois sentidos: o tempo de vida e a época em que essas organizações foram criadas com suas peculiaridades próprias.

Não há um padrão de desenvolvimento institucional estabelecido para as organizações. O que se leva em conta, à vista da literatura existente e da conceituação consolidada nos estudos institucionais, é a compreensão da organização, sob uma concepção analítica, voltada para suas dimensões internas e, principalmente, seu ambiente externo, no qual essas dimensões possibilitam seu sucesso ou fracasso.

#### 1.6.2 Análise Comparativa

A análise comparativa possibilita identificar e valorizar, no mesmo período de tempo, os fatores internos e externos que interferiram no processo de institucionalização de organizações voltadas para finalidades semelhantes e pertencentes a países distintos. Em outras palavras, proporciona a identificação não só dos fatores, como também das suas congruências e das suas discrepâncias na implantação e vigência dessas organizações, levando em consideração os diferentes contextos administrativos da França, da Argentina e do Brasil.

No entanto, comparações exigem uma certa analogia entre as coisas a serem comparadas. A dificuldade e o cuidado estão em determinar o grau dessa analogia para que as comparações estabelecidas não sejam artificiais, nem baseadas em distorções dos fatos a comparar. Uma primeira preocupação é a de determinar se os fenômenos políticos e sociais, assim como os fatores que atuam sobre a elaboração dos processos em estudo, podem realmente ser comparados, se existem semelhanças e

diferenças entre eles, ou se são fatos isolados, não-comparáveis em sua natureza intrínseca.

Deve-se conhecer a relação organização e contexto. Com esse enfoque, é pertinente questionar se variáveis e práticas internas que interferem negativa ou positivamente no desenvolvimento institucional de organizações de um país têm o mesmo grau de influência num ambiente político, econômico e social diferente.

Outra questão pertinente a esse tipo de análise é a de saber a possibilidade de medir os fatores em estudo sem distorção dos fatos. Nesse sentido, são analisadas as evoluções históricas da ENA, da ENAP e do INAP, desde suas criações, tendo como pano de fundo os acontecimentos políticos, sociais e econômicos ocorridos nesse período.

A análise comparativa necessita, basicamente, de um forte esquema conceitual, ou seja, um vínculo entre o teórico e o empírico. O estudo em questão pretende estabelecer esse vínculo.

Aceitando a probabilidade de que no Brasil e na Argentina exista uma equivalência na cultura política e nas disfunções administrativas e que as duas organizações, ENAP e INAP, pelos modelos adotados, pelos objetivos propostos e pelas características, são semelhantes, é possível realizar essa análise. Dessa forma, são estudadas em sociedades distintas organizações com condições semelhantes, principalmente se "controladas" variáveis, tais como metas, objetivos, estruturas organizacionais e programas.

### 1.6.3 Coleta de Dados

A instituição referência, para este estudo comparativo, é a *Ecole Nationale d'Administration*, a qual serviu de modelo para a criação tanto da ENAP, do Brasil, como do INAP, da

Argentina. São considerados, também, os aspectos e os meios ambientes dessas escolas, ou melhor, seus campos de ação, ou ainda, o conjunto de forças e influências externas que incidem sobre essas organizações, no sentido de facilitar ou dificultar seus processos de desenvolvimento institucional.

Os dados são obtidos das informações originárias:

- de documentos oficiais relativos às propostas que formularam e implementaram a ENAP e o INAP;
- dos programas propostos pelos organismos externos, especificamente a ENA, e pelos organismos internos que influenciaram essas propostas;
- de documentos sobre as medidas efetivamente implantadas;
- dos documentos legais sobre a estrutura e o corpo de normas dessas Escolas;
- de entrevistas com pessoas envolvidas diretamente no processo de decisão e de implementação da ENA, do INAP e da ENAP.

As entrevistas, fundamentadas no modelo em estudo, são aplicadas em dois grupos distintos, em cada Escola: o interno e o externo às organizações, na tentativa de obter imparcialidade nas afirmativas e conclusões. Como elementos internos são considerados o corpo dirigente, o corpo técnico e o discente da ENA, do INAP e da ENAP. Como elementos externos: os ex-alunos, os servidores públicos e as autoridades, que desempenharam papel significativo junto às Escolas e às autoridades dos órgãos públicos, aos quais essas organizações estão vinculadas.

Esse instrumento obedece a um roteiro estruturado, mas permitindo, com apreciável flexibilidade, que seus passos sejam reformulados para adequá-los à compreensão do momento, ou aprofundá-los para uma informação mais consistente, e tem por finalidade estudar, junto às autoridades e dirigentes dessas

Escolas, as variáveis que facilitam ou dificultam seus processos de institucionalização.

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION - ENA, DA FRANÇA

Dentro do possível, identifica-se o modo pelo qual os atores sentem e vêem as variáveis do modelo adotado, procurando entender a lógica das interpretações.

A ideia de Grandes Escolas tem mais de um século de debates acompanhados de discursos e reformas do Estado. Desde o século XVIII, quando houve na França uma expansão significativa de estabelecimentos de ensino superior, essencialmente técnico-científicos, existia o sonho de uma escola especializada na formação para os mais altos cargos do Estado. Após a primeira experiência de escola administrativa, a Académie Politique de Marquês de Tracy, 1712-1719, e até 1945, data de criação da Ecole Nationale d'Administration - ENA, várias foram, na França, as iniciativas e os projetos dessa natureza.

As primeiras realizações com sucesso, e que até os dias atuais constituem marcos, foram, em 1747, ainda no Ancien Régime, a Ecole Nationale des Ponts et Chaussées e, em 1794, no ano da Revolução, a Ecole Normale Supérieure e a Ecole Polytechnique. Seguindo esses modelos, embora em nível e, principalmente, a perenidade dessas escolas, várias outras apareceram, tais como: o projeto da Ecole des Sciences Morales et Politiques de Destutt de Tracy, em 1800, a Université de Jurisprudence e a Académie de Législation, em 1801-1805, que, pela originalidade e diversidade de ensino, foram as antecessoras da Ecole Libre des Sciences Politiques. Nessa mesma época, por volta de 1814, os membros do Conseil d'Etat reforçavam a necessidade de uma escola de administração.

No Consulado e no Império, com Talleyrand, até 1830, a Ecole Diplomatique formou administradores de alto nível. Ainda nessa época, com a criação do cargo de Assessor do Conselho

## CAPÍTULO 2

### *ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION - ENA, DA FRANÇA*

#### 2.1 TRADIÇÃO E CULTURA DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DE ESCOLAS DE GOVERNO NA FRANÇA

A idéia de *Grandes Ecoles* tem mais de um século de debates acompanhados de discursos e reformas do Estado. Desde o século XVIII, quando houve na França uma expansão significativa de estabelecimentos de ensino superior, essencialmente técnico-científicos, existia o sonho de uma escola especializada na formação para os mais altos cargos do Estado. Após a primeira experiência de escola administrativa, a *Académie Politique* do Marquês de Torcy, 1712-1719, e até 1945, data de criação da *Ecole Nationale d'Administration - ENA*, várias foram, na França, as iniciativas e os projetos dessa natureza.

As primeiras realizações com sucesso, e que até os dias atuais constituem marcos, foram, em 1747, ainda no *Ancien Regime*, a *Ecole Nationale des Ponts et Chaussées* e, em 1794, no ano da Revolução, a *Ecole Normale Supérieure* e a *Ecole Polytechnique*. Seguindo esses modelos, embora sem o êxito e, principalmente, a perenidade dessas escolas, várias outras apareceram, tais como: o projeto da *Ecole des Sciences Morales et Politiques* de Destutt de Tracy, em 1800, a *Université de Jurisprudence* e a *Académie de Législation*, em 1801-1805, que, pela originalidade e diversidade de ensino, foram as antecessoras da *Ecole Libre des Sciences Politiques*. Nessa mesma época, por volta de 1814, os membros do *Conseil d'Etat* reforçavam a necessidade de uma escola de administração.

No Consulado e no Império, com Talleyrand, até 1830, a *Ecole Diplomatique* formou administradores de alto nível. Ainda nessa época, com a criação do cargo de auditor do *Conseil*

*d'Etat*, foi instituída a formação "generalista", voltada às funções administrativas superiores<sup>1</sup>.

As *Grandes Ecoles* que nasceram no *Ancien Regime* foram valorizadas no Primeiro Império, com Napoleão I, que desejava dotar o País de pessoas altamente qualificadas e devotadas, com a finalidade de completar a obra da Revolução. Para o Imperador o ensino superior deveria ser um instrumento a serviço dos objetivos pragmáticos do poder. Nessa linha, as instituições especializadas eram as encarregadas de dispensar uma formação utilitária e desenvolver uma elite devotada às causas imperiais. Esse pensamento foi incorporado pelas classes dirigentes, que passaram a defender um ensino superior para formar as elites de uma sociedade voltada ao progresso econômico e científico.

Na *Restauration* e na *Monarchie de Juillet* proliferaram projetos de escolas: alguns inspirados na *Ecole Polytechnique*, como a *Ecole Centrale des Fonctions Publiques* de Duveyrier, em 1843; outros, no ensino de ciências administrativas da Alemanha, como a *Ecole Spéciale d'Administration* de Curvier, 1820, e a *Faculté d'Administration* de Laboulaye, 1843, e muitos, oriundos dos membros do *Conseil d'Etat*, voltados especialmente para estágios práticos, como ponto central na formação dos administradores, a exemplo da *Faculté des Sciences Politiques et Administratives* de Macarel, em 1832. Além desses, houve o projeto do Ministro da *Instruction Publique*, Salandy, a *Ecole Spéciale des Sciences Politiques*, em 1847.

Em fevereiro de 1848, o Ministro da *Instruction Publique*, Hippolyte Carnot, considerando que um dos objetivos essenciais de seu ministério era a formação de administradores e de homens

<sup>1</sup> O *Conseil d'Etat*, criado por Bonaparte, em 1799, a partir da evolução do *Conseil du Roi*, tem uma função jurisdicional assegurada pelo estabelecimento de um conjunto de mecanismos de controle das atividades da administração, além de desempenhar o papel de "Conselheiro do Governo", que hoje tem crescido consideravelmente. O *Conseil d'Etat* é um órgão superior do Estado, o mais elevado, aliás, na lista protocolar dos corpos constituídos.

de Estado, em uma escola especial de Administração, análoga às escolas de Engenharia, e tendo por modelo a *Polytechnique* (Thuillier, 1984), criou a *Ecole d'Administration d'Hippolyte Carnot*, caracterizada por um difícil concurso de acesso, para jovens de 18 a 22 anos. Essa iniciativa foi atacada de todos os lados, principalmente pelas Faculdades de Direito e pelos funcionários, com as críticas de faltar bolsa para os alunos, de ser muito elitista, ou ainda de ser enciclopédica ao invés de formadora. No entanto, tendo funcionado apenas seis meses, deixou raízes que possibilitaram analisar o insucesso das experiências anteriores de outras escolas. A partir daí, novas propostas foram apresentadas, a *Ecole Générale d'Administration*, em 1865, a *Ecole Centrale Libre d'Administration* de Malarcé, em 1866, a *Faculté de Sciences Economiques et Administratives*, do Ministro Victor Duruy, em 1869, esta com a particularidade de ter uma seção de ciências econômicas voltada aos grandes concursos administrativos.

Após tantas iniciativas, foi, finalmente, em 1871, criada pelo jornalista Emile Boutmy, a *Ecole Libre des Sciences Politiques - Sciences-Po*, estabelecimento privado que assumiu e assegurou a preparação para os concursos administrativos, principalmente para os *Grands Corps* como: *Conseil d'Etat*, *Inspection des Finances*, *Cour des Comptes* e *Affaires Etrangères*, embora não tivesse sido criada para esse fim. A *Sciences-Po* estabeleceu um corpo de doutrina para a alta administração, que enfrentava um período de imobilismo, e implementou uma formação político-administrativa para administradores, diplomatas e políticos. Emile Boutmy teve a coragem de fundar uma escola independente do Estado, com uma pedagogia própria, diferente da aplicada nas faculdades de Direito e que se caracterizava, de um lado, por promover um ensino com orientação não somente acadêmica, mas também prática de alto nível, e, de outro, por cursos magistrais, com as famosas conferências que permitem a participação ativa dos estudantes. Além disso, recrutou bons professores entre os

administradores, o que na época foi uma iniciativa revolucionária (Thuillier & Tulard, 1984). Essas particularidades foram incorporadas pela própria *Ecole Nationale d'Administration*, quando de sua criação.

Até aproximadamente os anos 60-70 do século passado, as *Grandes Ecoles* caracterizaram-se pelo centralismo napoleônico estatal. Com o desenvolvimento econômico, marcado pelo processo de industrialização e de concentração de meios de produção, bem como pelo avanço de técnicas e pela expansão dos meios de comunicação - o chamado fenômeno de *décolage* francês - na segunda metade do século XIX, aumentou a demanda de pessoas altamente qualificadas, fazendo com que as forças econômicas reclamassem a criação de novas escolas especializadas. Isso tornou-se muito oneroso para o Estado, o que possibilitou a expansão de escolas privadas.

O sucesso da *Sciences-Po*, devido a vários fatores, entre eles sua capacidade de adaptação às novas disciplinas, sua audácia pedagógica e o quase monopólio na preparação dos grandes concursos (Forges, 1989) fizeram com que a idéia de criar uma Escola Nacional de Administração, que já estava em debate no Senado, por iniciativa de Hippolyte Carnot, em 1881, fosse abandonada por 40 anos para somente ser retomada por volta de 1930. Em 1881, com o fracasso da criação de uma escola de administração, nos moldes da *Polytechnique*, após uma grande pressão do Ministro da *Instruction Publique*, a *Ecole Libre* transformou-se em estabelecimento do Estado, com o nome de *Ecole Supérieure de Sciences Politiques et Administratives*. Mais tarde, em 1945, foi instituída pelo Estado a *Fondation Nationale des Sciences Politiques*, estabelecimento de utilidade pública, que tinha como finalidade assegurar o progresso e a difusão, na França e no estrangeiro, das ciências políticas, econômicas e sociais e para a qual a *Ecole Libre* transferiu todo o seu patrimônio.

A *Sciences-Po* e as *Facultés de Droit* foram, então, o centro do sistema de formação dos altos funcionários. Organizaram uma preparação aos grandes concursos e instituíram conferências complementares, voltadas às ciências administrativas e financeiras, para os candidatos ao *Conseil d'Etat*, à *Cour des Comptes*, à *Inspection des Finances* e às diversas funções administrativas importantes. Esses dois tipos de escolas coabitaram, ao longo dos anos, em um entendimento tácito. Os estudantes que se dirigiam à Administração seguiam os cursos de uma ou de outra, fazendo com que a formação dos altos funcionários públicos passasse por essas escolas, até 1945, embora o ingresso na função pública fosse efetuado por concurso e existissem outras escolas como a de *Ponts et Chaussées*, a *Normale*, a *Polytechnique*, formadoras para o setor público.

Duas outras escolas merecem ainda ser mencionadas, principalmente por terem obtido sucesso: a *Ecole Professionnelle Supérieure des Postes et Télégraphes*, criada em 1888, que, nos anos 40, deu origem à atual *Ecole Nationale Supérieure de Télécommunications* e a *Ecole Coloniale*, fundada em 1889, para recrutar e formar os administradores das colônias, sendo extinta em 1934, por ocasião do processo de descolonização.

A partir de 1930, reapareceu a idéia de criar uma Escola de Administração que substituiria os diversos concursos pelos quais cada corpo, cada ministério, recrutava seu pessoal, sem ordem nem método. Foram apresentados projetos, pela direita, tais como a *Ecole Nationale des Services Civils*, a *Ecole Polytechnique des Services Civils*, com o objetivo de remediar a crise da alta função pública, valorizar os quadros superiores dos ministérios e mudar o estado de espírito da alta administração; e, também, pela esquerda, com a finalidade de quebrar o monopólio da *Ecole Libre des Sciences Politiques* que concentrava, praticamente, todo o processo de preparação aos

*Grands Corps*. Do início do século até a Grande Guerra, passaram por esta instituição de 90 a 95% dos candidatos aprovados nos concursos para os *Grands Corps*.

A França desenvolveu, ao longo de sua História, desde Napoleão I, um sistema fundado sob a pluralidade dos *Grands Corps* de Estado. Esse sistema tem a missão de exercer funções múltiplas, entre as quais predomina o controle do aparelho administrativo do Estado e é nele que se encontram os altos funcionários.

Com a vitória da esquerda e do projeto *Front Populaire*, em maio de 1936, o Ministro da *Education Nationale*, Jean Zay, de acordo com os trabalhos da Comissão Cavalier, da qual participou Michel Debré, possibilitou a concretização da idéia de uma escola de administração, que nasceu de uma forma complexa, em dois níveis: a *Ecole du Premier Degré* e a *Ecole Supérieure d'Administration*. Na primeira, os alunos eram recrutados em nível de *baccalauréat*, dando aos egressos direito a ocupar o cargo de chefe de gabinete de *préfet*, ou a passar diretamente ao segundo nível. A segunda, *Ecole Supérieure d'Administration*, era composta pelos melhores alunos da primeira escola, ou por estudantes recrutados por concurso e assegurava acesso aos *Grands Corps*. O projeto implicava, portanto, a supressão dos concursos de ingresso aos *Grands Corps*, mudando, substancialmente, o perfil dos seus quadros.

Por outro lado, o monopólio da *Ecole Supérieure d'Administration* quanto à entrada nos *Grands Corps*, contrariava, também, as tradições, o que provocou resistência da Administração Pública. Além do mais, apareceram críticas, inclusive dentro da própria esquerda, onde os sindicatos eram contra o risco de surgir um novo "mandarinato", que impedisse o acesso dos agentes provenientes das classes populares aos postos avançados. No Parlamento, a crítica dos defensores da *Ecole Libre des Sciences Politiques* reforçava a do Partido

Socialista, que acreditava, também, no nascimento de um "mandarinato administrativo", oriundo de uma instituição antidemocrática e de ensino dogmático. Além das críticas e pressões, o projeto fracassou pela hostilidade dos ministérios e dos corpos a uma formação comum dos quadros superiores, cada um procurando defender sua autonomia. Foram necessárias as circunstâncias excepcionais de 1944-45, quando a Administração Pública se encontrava sem condições materiais, considerada lenta, formal, ineficaz, desagregada e a alta função pública era muito criticada, para quebrar o corporativismo.

Desde a *Libération* houve um consenso no sentido de evitar os concursos particulares de acesso aos diferentes corpos e ministérios, de promover não só a democratização e a renovação do recrutamento da alta função pública administrativa, como sua unificação.

Michel Debré, designado pelo General De Gaulle para fazer a reforma administrativa, havia participado do projeto de Jean Zay e dirigido o grupo de estudos da Resistência, que organizou a instalação dos governadores da *Libération*. Conhecedor das causas do fracasso da escola proposta por Zay e consciente de que a reforma da função pública deveria estar ligada a uma escola de administração, criou, em 1945, a *Ecole Nationale d'Administration - ENA*, que veio a modificar o estilo da administração, a partir dos anos 50. "*L'Ecole Nationale d'Administration est sortie, toute armée du cerveau et des travaux de mon conseiller Michel Debré*" (De Gaulle, 1959).

Com a criação da *ENA*, encerrou-se o período caracterizado como o dos projetos de escolas e de faculdades de administração, e iniciou-se a época em que se evidenciou a consciência da necessidade de uma formação apropriada aos futuros funcionários.

Apesar das críticas quanto à insuficiência democrática do novo sistema de formação e recrutamento de altos funcionários

provenientes da *ENA*, tanto a *Assemblée Consultative Française* como a organização dos funcionários e os sindicatos foram favoráveis a sua criação.

### 3.2 QUADRO INSTITUCIONAL - FUNÇÃO PÚBLICA FRANCESA

As *Grandes Ecoles* tiveram, por longo período, o quase monopólio da formação especializada. Uma das razões de Napoleão I decidir expandi-las foi o apoio ao poder dado pelos egressos dessas escolas. Com o passar do tempo, a esse aspecto conservou-se vinculada a característica de reprodução social dessas instituições, formando as elites do Estado. De fato, se forem considerados o meio social de onde é originária a maior parte de seus alunos, o recrutamento rigoroso por concurso e o acesso aos altos cargos, é praticamente descartável a hipótese de uma representação significativa, nesses estabelecimentos, das classes menos favorecidas, como a dos trabalhadores. É necessário mostrar competência para entrar em uma *Grande Ecole*; por outro lado, a competência de um alto funcionário deve ser atestada por um desses estabelecimentos. No período entre as duas grandes guerras, a França tinha 90 *Grandes Ecoles*.

As *Grandes Ecoles* e, essencialmente a *ENA*, marcaram de tal modo a função pública, que é possível dividir sua história em três momentos distintos:

- antes de 1871 e até, aproximadamente, a criação da *Sciences-Po*, quando o recrutamento dos funcionários era deixado mais a cargo do poder político, ao qual estavam estreitamente ligados. Os cargos de diretores da alta administração eram muito políticos;
- da *Sciences-Po* e *Facultés de Droit* até 1945, quando a formação dos altos funcionários públicos passava por essas escolas e o ingresso na administração era efetuado por concursos distintos, específicos para cada corpo ou ministério;

- após 1945, com a criação da ENA, a partir do que o perfil da função pública se modificou.

## 2.2 QUADRO INSTITUCIONAL - FUNÇÃO PÚBLICA FRANCESA

A função pública francesa é um exemplo significativo do sistema de carreira, no qual o emprego tem um papel secundário. A diferença entre cargos e empregos, a estruturação em corpos, o recrutamento por concurso, as garantias que protegem os funcionários são os princípios básicos do estatuto geral do servidor francês.

A modernização da gestão de pessoal constitui um dos eixos prioritários da política de renovação do serviço público, expressa nas palavras proferidas, em 1989, pelo Primeiro-Ministro:

*"La richesse de notre administration, ce sont avant tout les femmes et les hommes qui la composent: leurs qualifications, leur modifications, leur capacité d'exprimer dans le travail toutes leurs possibilités sont les meilleurs gages de l'efficacité du service public."*

A função pública francesa é tradicionalmente caracterizada por um sistema de carreira, em oposição a uma sistema de emprego. No modelo de carreira, os agentes públicos, uma vez recrutados, tornam-se membros de um corpo ou de um quadro hierarquizado, com o direito de ocupar funções sucessivas de níveis diferentes, onde passarão toda a sua vida profissional, admitidos em situação estatutária (Fougère, 1986).

Um sistema de emprego, ao contrário, caracteriza-se pelo recrutamento de um agente para ocupar um emprego determinado, no qual ficará por um certo tempo, onde prestará serviço à Administração (Fougère, 1986). A grande diferença desse sistema

com o de carreira é que se opõe à tradição republicana francesa em matéria de função pública e é caracterizado, diz Le Pors, pelo aspecto discricionário e pela precariedade.

A concepção francesa de função pública, herdada do modelo napoleônico, em que o funcionário consagra sua vida profissional ao Estado, organiza-se em torno da noção de carreira. Os princípios que a embasam foram instituídos pelo primeiro estatuto de 1946. O novo estatuto geral, reformulado em 1983, os reforça e estende às funções públicas territoriais e hospitalares.

Segundo Anicet Le Pors, Ministro da Função Pública, do Partido Comunista, em 1983, em tal sistema, próprio à concepção francesa, servir ao Estado não é um negócio como os outros, é uma função social, comparável a um sacerdócio.

O Estado não pode recrutar seus agentes como o faz uma empresa, diz Hervé de Charette, Ministro da Função Pública de Jacques Chirac. O recrutamento, a ascensão e as sanções devem responder a regras objetivas; caso contrário, serão abertas oportunidades ao favoritismo, bem como à arbitrariedade.

Na verdade, o sistema de carreira implica o recrutamento do funcionário em virtude de um certo número de qualidades específicas, como ser aprovado em um concurso, ter uma formação adaptável e o senso do interesse público.

A principal característica do sistema público francês é a submissão da totalidade dos funcionários a um estatuto geral. A uniformidade jurídica que daí advém é atenuada pela existência de estatutos particulares que, em determinados casos, apresenta um caráter derogatório em relação ao geral.

Os funcionários, na França, distribuem-se em quatro categorias que refletem a estrutura hierárquica da função pública: A, B, C e D, e é no interior de cada uma que são

alocados os diferentes corpos. As duas últimas, compostas de 40% dos funcionários do Estado, são as que agrupam todo o pessoal subalterno de execução, sendo que 27.000 agentes classificados na categoria D estão sendo integrados, desde agosto de 1990, em um novo corpo de agentes técnicos, classificado na categoria C, em um processo previsto para durar sete anos (*La Documentation Française*, 1992). A categoria B é constituída dos corpos administrativos e técnicos, correspondendo a, aproximadamente, 35% dos funcionários do Estado, recrutados, em princípio, em nível médio.

Os funcionários de escalão superior, integrantes da categoria A, que corresponde às funções de direção, são convocados para suprir as vagas existentes no topo dos diferentes corpos da administração. Essa categoria agrupa os corpos para os quais preparam a *Ecole Nationale d'Administration - ENA*, a *Ecole Polytechnique*, assim como os corpos de professores e diversos corpos administrativos, entre os quais os de adidos à Administração Central e adidos ao serviço exterior, reunindo, aproximadamente, 27% dos funcionários do Estado. É necessário esclarecer que, além dessas categorias, existe a alta função pública, cujos integrantes estão situados entre as elites. Remontando a sua origem, o critério utilizado é a sua formação em uma grande escola, tal como a *ENA* ou a *Polytechnique*. Em síntese, Luc Bodiguel e Quermonne (1983) definem o alto funcionário como sendo o vínculo existente entre a administração e a política, ou seja: "*celui qui remplit une fonction de conversion entre le pouvoir politique et l'administration et l'exécution*".

### 2.2.1 Seleção de Funcionários na França à Margem da *ENA*

Na França, os funcionários, de modo geral, são selecionados por concurso, para garantir uma igualdade de acesso à função pública, têm uma posição estatutária e lhes é assegurada a estabilidade, para que sejam protegidos contra as mudanças de ordem política.

O princípio de carreira, no entanto, não impede o recrutamento de agentes contratados. Esse recurso é mais utilizado no caso de cargos superiores, na denominada categoria A do plano de carreira, quando a natureza das funções ou a necessidade do serviço justificarem.

A ENA forma funcionários classe A, embora existam diferenças fundamentais entre eles.

Na França, o tratamento distributivo dos funcionários, é articulado com base em dois conceitos: salário-base, igual para todos os funcionários da mesma categoria, e vantagens que são englobadas, uma correspondente ao corpo de origem e outra estabelecida em virtude dos postos de trabalho. Isso provoca uma diferença em favor dos funcionários oriundos da ENA, visto que os corpos aos quais ascendem são os de maior incentivo, os de maior responsabilidade e os que percebem as maiores vantagens. Além disso, existe para os *énarques* - os que estudaram na ENA - um sistema de mobilidade que os torna funcionários interministeriais. Outra distinção está em que na Administração o teto da carreira para os funcionários não-*énarques* coincide com os primeiros passos daqueles. Essas são algumas das distâncias entre os funcionários que, embora pertencendo à mesma categoria, não tenham sido formados pela *Ecole Nationale d'Administration*.

### 2.3 BREVE HISTÓRIA DA ENA

Durante a Segunda Guerra, a reconstrução e a renovação do Estado eram temas centrais, assim como a fundação de uma escola de administração era a palavra-chave dessa reconstrução, o que pode ser constatado nos trabalhos do *Comité Général d'Etudes*, ou, ainda, nos da *Organization des Fonctionnaires Résistants*.

Em 1945, data apresentada como marco das mudanças do Estado francês, foi realizada a reforma global, cujo texto foi

preparado por um número reduzido de atores, com uma vontade política muito forte de obter sucesso, favorecidos por circunstâncias histórico-políticas excepcionais. Michel Debré, com grande força renovadora e capacidade técnica, aparece como o pai da reforma e, conforme o General De Gaulle:

*"Nous nous trouvons dès à présent dans l'obligation pressante de créer ou développer les moyens qui permettent à l'Etat d'exercer son devoir de direction économique du pays...Il lui faut dans les administrations centrales, des hommes compétents et efficients...Le gouvernement, qui a mis dans son plan la réforme de la fonction publique détermine en particulier les moyens de recruter et de former un corps d'administrateurs et de contrôleurs de l'Etat"* (De Gaulle, 1959).

Baseado nessa premissa e na de que a capacitação de pessoal da administração é inseparável de seu modo de recrutamento; considerando, ainda, que o modelo anterior a essa reforma se caracterizava por: insuficiência de adaptação ao mundo moderno; condições de recrutamento de funcionários superiores muito variáveis de um ministério para outro; ausência de aprendizagem real para os jovens funcionários; especialização e seccionamento dos serviços, a ENA foi criada em um momento propício e trouxe consigo um quadro de modificações importantes de criação de novos valores sociais, com a finalidade de orientar o sistema administrativo em direção a novos fins. Veio para proporcionar aos altos funcionários uma formação sólida, voltada para a realidade, procurando desenvolver o senso de interesse geral e do serviço ao Estado.

A ENA, por intermédio do duplo concurso, para estudantes e funcionários, acessível aos homens e às mulheres de todas as regiões, e graças, também, aos procedimentos para garantir a

objetividade dos julgamentos, o anonimato dos candidatos e a imparcialidade da classificação, possibilita um tratamento igual a todos os candidatos e aos alunos, tentando, com isso, não reproduzir o jogo de privilégios do *Ancien Regime*.

No bojo de um audacioso projeto de reforma administrativa, portanto, nasceu a *Ecole Nationale d'Administration*, que, conforme seu criador, Michel Debré, veio ao encontro de uma necessidade de abertura da função pública, modificando sua arquitetura, além de introduzir-lhe um processo mais democrático.

A Lei nº 45-2283, de 9 de outubro de 1945, que revolucionou a prática administrativa desse período, relativa à formação, ao recrutamento e ao estatuto de certas categorias de funcionários e à instituição da Direção da Função Pública, constituiu o contexto legal que formou o quadro de referência da *Ecole*. Pelas palavras de Michel Debré, uma escola do tipo da *ENA* só poderia institucionalizar-se em um quadro efetivo de transformações administrativas, afinal, ..."*Pas d'Ecole d'Administration sans une réforme de l'Administration au moins dans les cadres les plus élevés...*"(Debré, 1946).

A *ENA*, portanto, instituída pelo Presidente De Gaulle, em 1945, foi criada com a finalidade de possibilitar a reforma do recrutamento dos *Grands Corps* e da Administração Central do Estado que, até então, estava vinculada a diferentes concursos, a uma diversidade de formação e a um fechamento excessivo. A *ENA*, conseqüentemente, veio para unificar as condições de recrutamento e harmonizar a formação básica dos futuros funcionários que se destinam ao *Conseil d'Etat*, à *Cour des Comptes*, à carreira diplomática, ao corpo de dirigentes governamentais, à Inspeção-Geral de Finanças, ao corpo de administradores civis, assim como a certos outros corpos ou serviços determinados por decreto.

A *ENA*, que desde 1945 tem formado um corpo de administradores altamente especializados, dos quais alguns se tornaram presidentes da República e inúmeros outros ministros de Estado, tem por objetivo dispensar uma formação profissional aos altos quadros da função pública. Sua vocação primeira é contribuir com os esforços de adaptar a administração à evolução de seu contexto e formar altos funcionários que atuem efetivamente no processo de mudança.

Essa Escola dispensa uma formação polivalente que procura evitar a superficialidade do "especialista em generalidades". Sua missão essencial é despertar o sentido de serviço público e desenvolver, no alto funcionário do Estado, as qualidades necessárias ao exercício de suas futuras responsabilidades. A grande unidade na preparação aos empregos de responsabilidade da administração francesa é, assim, assegurada pelos ensinamentos dispensados por professores das universidades, altos funcionários, membros dos *Grands Corps*, por meio de conferências ou de estágios práticos.

Visando ao aperfeiçoamento de competências gerais e às qualidades humanas, a *ENA* propõe-se a:

- fornecer complementação de conhecimentos nas matérias fundamentais - Direito, Economia, etc., levando em conta as diversidades de formação e de experiências anteriores dos alunos, o que é considerado uma riqueza não só para a *Ecole*, como também para a Administração;
- desenvolver o realismo e o espírito de inovação dos alunos, por meio de trabalhos de pesquisa e da elaboração de soluções que sejam diretamente utilizadas pela Administração.

Tal orientação permite fazer da *ENA* um centro de estudos a serviço da função pública e do desenvolvimento de uma pedagogia viva. Dessa forma, os alunos são colocados frente aos problemas reais e conduzidos a refletir de maneira crítica, construtiva e

prospectiva sobre o funcionamento e os modos de intervenção da administração.

A *ENA*, antes de mais nada, caracteriza-se por ser uma escola de aplicação que pressupõe uma formação anterior de qualidade, proveniente de algumas instituições e universidades, e uma formação prática para a qual é estabelecido um relacionamento com o mundo administrativo, que garante o ensinamento da práxis do setor público e o acompanhamento dos estágios.

A *ENA*, segundo Forges (1989), é mais do que um símbolo da sociedade francesa; é uma espécie de concentração de seu sistema de produção de elites. Ela garante o acesso a uma grande parte dos mais altos níveis, não somente da administração, mas também da política, dos negócios e da cultura. Em entrevistas e no período de estágio, vivido na *Ecole*, foi possível constatar o domínio e a estabilidade dos ex-alunos, que compõem a elite que governa a França e suas instituições, exercendo grande importância na sociedade francesa. A *ENA*, assim como as *Grandes Ecoles*, são modelos de escolas de governo que têm um objetivo comum: a formação da elite capaz de servir ao Estado nas mais distintas atividades que ele dirige.

#### 2.4 ORGANIZAÇÃO DA *ENA*

Por força da Lei de 9 de outubro de 1945, a *ENA* encontra-se sob a dependência do Primeiro-Ministro, mas submetida à tutela do Ministro da Função Pública. Como estabelecimento público independente, tem um orçamento próprio, vinculado ao orçamento geral do Estado.

O Diretor, nomeado por decreto pelo Primeiro-Ministro, é assessorado por um Conselho Administrativo, presidido pelo Vice-Presidente do *Conseil d'Etat* - dele também fazem parte o Diretor-Geral da Administração e da Função Pública e o

Secretário-Geral do Governo - e por um Conselho de Orientação, encarregado do estabelecimento dos programas e da aprovação dos métodos pedagógicos<sup>2</sup>.

Como as demais *Grandes Ecoles*, a *ENA* tem um estatuto jurídico de estabelecimento público e um regulamento interno, preparado pelo seu Diretor, deliberado pelo Conselho de Administração e aprovado pelo Ministro da Função Pública, que fixa as normas do funcionamento deste Conselho, da organização da escolaridade e o regime disciplinar aplicado aos alunos.

O Diretor é assistido por um Diretor de Estágio, um Diretor de Estudos, ambos nomeados por decreto, por proposta do Conselho de Administração, escolhidos entre os membros dos Corpos para os quais a *ENA* prepara, e de um Secretário-Geral, nomeado pelo Primeiro-Ministro, por indicação do Conselho de Administração, encarregado das questões de pessoal. Após 1982, foi criado o cargo de Diretor-Adjunto, encarregado da pesquisa e do desenvolvimento das ações de formação permanente.

Os professores não fazem parte do quadro de funcionários da *Ecole*; são convidados para cada ciclo e disciplina, sendo, geralmente provenientes da Administração e das Universidades, e muitos deles integram o quadro de ex-alunos. Algumas disciplinas são ministradas por membros dos Corpos da Administração que, normalmente, estão exercendo funções a ela vinculadas.

## 2.5 O PROGRAMA DA *ENA*

### 2.5.1 Acesso à *ENA* - Recrutamento e Seleção dos Alunos

A *Ecole* recruta, anualmente, em média 120 funcionários. O número total de vagas ofertadas é fixado, todos os anos, durante o primeiro trimestre, pelo Ministério da Função

<sup>2</sup> O vínculo com essas autoridades e, conseqüentemente, com as instituições que representam, com certeza, visa ao fortalecimento da *ENA*, colocando-a a salvo dos riscos que possam advir da sua proximidade com o poder político.

Pública. Cada ano, três concursos permitem o acesso à ENA: o concurso externo, chamado de primeira via, o interno, de segunda via, e a terceira via, aberta àqueles que tenham uma experiência profissional de, no mínimo, oito anos. Em 1992 foram oferecidas 106 vagas para as três modalidades de concurso. A inscrição efetua-se a partir do mês de março e as provas escritas de *admissibilité* desenvolvem-se na primeira quinzena de setembro. É importante ressaltar que, para qualquer dessas vias de acesso, não podem concorrer aqueles que, anteriormente, tenham tentado o concurso, sem êxito, por três vezes.

A ENA foi a primeira escola a acolher, ao mesmo tempo, alunos oriundos do ensino universitário e da Administração Pública, mesmo sem diploma, mas com cinco anos de experiência profissional comprovada. Esses, procedentes dos mais diferentes estamentos, uma vez na Escola, recebem a mesma formação e são submetidos ao mesmo critério de classificação de saída dos demais alunos.

O processo de democratização da ENA prevê as possibilidades de preparação aos concursos para acesso, dando oportunidade aos candidatos de origem modesta ou oriundos das províncias. Para tanto, tem convênio com onze centros de preparação, embora, além desses, não sejam excluídos os organismos públicos ou privados, tais como a *Polytechnique* e outros, que também se encarregam da preparação para qualquer concurso da categoria A, ou seja, de funcionários de escalão superior.

A preparação dos alunos para as provas de entrada correm a cargo, principalmente, do *Institut d'Etudes Politiques - IEP*, de Paris, embora seja também realizada pelos IEP de Bordeaux, Grenoble e Toulouse, assim como pelas universidades Paris I, Paris IX, Paris X, Aix-en-Provence, Nice, Rennes e Strasbourg III. Apesar dos efeitos da descentralização provocada pela *Ecole*, decorrente de convênios que proporcionam apoio

financeiro e outros, a maioria dos candidatos aprovados é da região parisiense.

Para se tornar um *énarque* é necessário vencer obstáculos, porquanto a competição é extremamente difícil, conforme ressalta Pierre Racine, ex-diretor da ENA e membro do *Conseil d'Etat*. No seu entendimento, a seleção é de suma importância, e somente os melhores é que conseguem ingressar na ENA e, conseqüentemente, na alta função pública.

### 2.5.1.1 Concurso externo

A essa modalidade de concurso podem inscrever-se pessoas com, no máximo, 28 anos, possuidores de um diploma nacional de ensino superior, ou diploma de um IEP ou, ainda, que tenham levado a cabo seus estudos em uma das *Grandes Ecoles*, que, na verdade, são responsáveis pelo maior número de candidatos com sucesso.

#### 2.5.1.1.1 Exames

A prova de acesso consiste em dois exames diferenciados. O primeiro, conhecido como *admissibilité*, é escrito e compõe-se de cinco provas, que tendem a reduzir o total de alunos que se apresenta até um número próximo do dobro dos lugares disponíveis. O segundo, conhecido como *admission*, é oral, consta de cinco provas e é o último filtro no qual passam os candidatos para ascender à *Ecole*.

- **Admissibilité**

Até o exame de 1993, as provas dessa modalidade foram as seguintes:

1. Uma prova de redação, com tema à escolha do candidato, sobre Direito Público ou sobre Economia, com duração de 4 horas;
2. Uma prova consistindo de:
  - uma redação, com base em um *dossier*, tendo por objetivo verificar o poder de análise e o raciocínio jurídico, se o candidato escolher Direito Público em sua primeira prova de *admissibilité*;
  - uma redação de uma nota de apresentação e de interpretação de documentos econômicos, podendo comportar cálculos simples, a fim de permitir a apreciação dos conhecimentos no domínio das técnicas quantitativas, se o candidato escolher Economia na primeira prova de *admissibilité*. A duração dessa fase é de cinco horas;
3. Uma composição acerca das matérias previstas para a primeira prova de *admissibilité*, Direito Público ou Economia, que o candidato não tenha escolhido naquela etapa, com duração de quatro horas;
4. Uma composição a respeito do desenvolvimento geral político, econômico e social do mundo, assim como da evolução das idéias a partir da segunda metade do século XVIII até os nossos dias, com duração de cinco horas;
5. Uma composição, com tema à escolha do candidato, sobre um dos assunto: Finanças Públicas e Economia Financeira, questões sociais e questões internacionais, com duração de quatro horas;
6. Uma última prova escrita, facultativa, consistindo em uma composição, com tema à escolha do candidato, sobre uma das matérias seguintes: Direito Mercantil, Direito Civil, Geografia Econômica e Humana, História

Contemporânea, Ciência Política e Administrativa, Sociologia, Gestão Contábil e Financeira de Empresas, Demografia, Matemática, Estatística, com duração de quatro horas, peso dois, sendo consideradas as notas acima da média.

#### 2.3.1.2 Concurso Interno

As duas primeiras provas têm peso três e as três seguintes, quatro.

#### • Admission

Uma vez realizado o exame de *admissibilité*, inicia-se a segunda prova, de caráter oral, conhecida por *admission* e chamada pelos *énarques* de *grand oral*. Tanto no exame escrito como no oral são realizadas provas de cultura geral, inspiradas no sistema britânico de recrutamento dos altos funcionários. Essa etapa desenvolve-se do seguinte modo:

1. Duas arguições, cada uma constando de uma das matérias previstas na prova de *admissibilité* que o candidato não tenha escolhido naquela etapa, com duração de trinta minutos e peso três para cada uma das duas arguições;
2. Uma prova oral de língua viva, com duração de trinta minutos, consistindo na leitura e tradução de um texto, seguida de conversação. Os candidatos têm as seguintes opções: alemão, inglês, árabe clássico moderno, chinês, dinamarquês, espanhol, grego moderno, hebreu, italiano, holandês, polonês, português e russo, com peso três;
3. Uma entrevista, que permite apreciar a personalidade e as motivações do candidato, com duração de quarenta minutos, valendo peso cinco;
4. Uma prova de exercícios físicos, cujas modalidades são determinadas pelo Ministro da Função Pública, com peso um;

5. Uma prova oral, facultativa, versando sobre o tratamento automatizado da informação, com duração de vinte minutos, peso um, levando em consideração, para a *admission*, somente as notas acima da média.

### 2.5.1.2 Concurso interno

Podem candidatar-se, para essa via de acesso, os funcionários com cinco anos comprovados de serviço público efetivo e que tenham menos de quarenta e seis anos e dez meses de idade, em 1º de janeiro do ano do concurso. As provas são de dois tipos, como as da primeira via: *admissibilité* e *admission*.

#### • *Admissibilité*

As três primeiras provas englobam os mesmos temas que as do concurso externo, já exposto. A duração e o peso são igualmente os mesmos.

Existe uma quarta prova, constituída de uma composição sobre problemas políticos, econômicos e sociais do mundo contemporâneo, na qual um *dossier* é colocado à disposição do candidato. A duração é de cinco horas e o peso, seis.

A quinta prova, com duração de cinco horas e peso quatro, consta de uma composição versando, à escolha do candidato, sobre um dos seguintes assuntos: Finanças Públicas e Economia Financeira, questões sociais, questões internacionais.

A sexta e última prova escrita é idêntica à sua correspondente no exame de *admissibilité* da primeira via.

#### • *Admission*

As provas dessa modalidade são iguais às do concurso externo, descritas anteriormente.

### 2.5.1.2.1 Ciclo preparatório ao concurso interno

Antes de apresentar-se ao concurso interno, os candidatos podem ser colocados à disposição da *Ecole*: por um ano, aqueles portadores de diploma de nível superior, e, por dois anos, os que não tenham o curso superior, a fim de seguirem, em uma organização especializada, um ciclo preparatório ao concurso interno. O acesso a esse ciclo é realizado por concurso. Um exemplo dessas instituições é o *Centre de Formation Professionnelle et de Perfectionnement* - CFPP, que, assegurando à Direção de Pessoal e dos Serviços Gerais a formação profissional de todas as categorias de pessoal da Administração Central, prepara, também, para os concursos interministeriais, como os da *ENA*, os do ciclo preparatório da *ENA*, dos Institutos Regionais de Administração - IRA, assim como para o concurso de entrada à *Ecole de Magistrature*. Outra organização que deve ser citada como preparadora para a *ENA* é o Centro de Preparação da *Sciences-Po*.

### 2.5.1.3 Terceiro concurso - a chamada terceira via

Esse concurso foi instituído, pela primeira vez, por voto do Presidente da República, em 1983, com a missão de reformar a *ENA*. Destinava-se aos candidatos de quarenta e um anos ou mais que comprovassem, quando sem diploma superior, oito anos de serviço em determinadas funções eletivas de uma coletividade local, um sindicato, ou uma associação reconhecida de utilidade pública. O acesso à *Ecole* realizava-se por critério de mérito, avaliado por um júri, nomeado para tal, e por uma prova, na qual eram analisados os conhecimentos básicos, assim como a experiência profissional do candidato. A escolaridade dos alunos era reduzida em relação a dos demais, provenientes das outras vias. O número de vagas nos *Grands Corps*, oferecidas aos alunos originários das vias externa e interna, era o mesmo das oferecidas aos dessa modalidade de concurso. Além do mais, o nível médio dos alunos era,

sensivelmente, mais baixo em relação aos demais, razão pela qual essa via foi suprimida em 1986. O número de lugares oferecido a esses candidatos era 20% do número total de lugares aos dos concursos tradicionais.

O terceiro concurso foi recriado em 1990 e realizou-se pela primeira vez em 1991. Dessa feita, foi aberto para os candidatos não somente vindos do mundo político, associativo ou sindical, mas a todos que, com menos de quarenta anos, justificassem o exercício, durante oito anos, de uma ou mais atividades profissionais, não necessariamente administrativas, ou de um ou mais mandatos de membro de uma assembléia eleita por uma comunidade territorial.

#### 2.5.1.3.1 Exames

Como os demais concursos, a terceira via compreende as seguintes provas: *admissibilité* e *admission*.

##### • *Admissibilité*

1. Uma prova de Direito Público, consistindo em uma redação com base em um *dossier*, tendo por objetivo verificar a aptidão de análise e o raciocínio jurídico, com cinco horas de duração e peso três; na apresentação de um *dossier*, tendo por objetivo verificar a aptidão de análise e o raciocínio jurídico, com cinco horas de duração e peso três;
2. Uma prova de Economia, consistindo na redação de um texto com base na apresentação e interpretação de documentos econômicos, com duração de cinco horas e peso três;
3. A resolução de um caso exposto em um *dossier*, à escolha do candidato, relacionado a:

- sociologia das organizações;
- gestão de empresas;
- gestão de coletividades locais e de seus estabelecimento públicos;
- relações sociais.

Essa etapa tem a duração de cinco horas e peso três.

4. Uma composição relativa a um problema político, econômico e social do mundo.

• **Admission**

1. Uma arguição sobre questões sociais, com duração de trinta minutos e peso três;
2. Uma arguição sobre questões comunitárias e internacionais, com duração de trinta minutos e peso três;
3. Uma prova oral de língua viva, constando de leitura e tradução de um texto, assim como de conversação. As opções de idioma são as mesmas dos demais concursos, a duração é de trinta minutos e o peso, três;
4. Uma entrevista, com a finalidade de apreciar a personalidade e as motivações do candidato, com quarenta minutos de duração e peso seis;
5. Os candidatos, se desejarem, podem realizar uma ou duas das seguintes provas:
  - de aptidão física, cuja modalidade é determinada pelo Ministro da Função Pública, com peso um;
  - prova oral sobre o tratamento automatizado da informação, com duração de vinte minutos e peso um.

Somente para essas provas são consideradas as notas acima da média, no limite de cinco pontos, no máximo, para o total de duas provas. Encarregado de parte internacional. Essa Diretoria designa cada aluno, buscando sempre aproveitar ao máximo sua estada. O ciclo de preparação para o terceiro concurso é semelhante ao do concurso externo. Já que, durante esse período, os responsáveis pelo estágio interessam-se, *in loco*,

### 2.5.2 O Curso

Uma vez terminados os concursos, todos os aprovados são considerados funcionários estagiários na *Ecole*. Os que provêm do concurso externo percebem um salário e os do concurso interno são considerados cedidos por suas organizações de origem, conservando, assim, os direitos inerentes a funcionário público e as remunerações referentes aos seus postos de trabalho. Foi dito, a finalidade dos estagiários é tanto a de proporcionar um conhecimento prático da vida administrativa nos

futuro. A permanência dos alunos na *Ecole*, que é de 29 meses, pode dividir-se em dois grandes blocos: o primeiro ciclo, um período de 12 meses de estágio, e o segundo, a formação escolar.

#### 2.5.2.1 Primeiro ciclo - o estágio

A *ENA* é, fundamentalmente, um centro de aplicação de conhecimentos e tem por objetivo central complementar a formação que os alunos tenham adquirido anteriormente. Por isso, o primeiro ano é de prática, que, como previa a Lei de 9 de outubro de 1945, pelo qual se regula a *Ecole*, está destinado a enriquecer a experiência dos alunos e a dar-lhes um conhecimento prático da vida administrativa.

Esse período de 12 meses é subdividido em um estágio maior de 9 meses e outro menor de 3, durante os quais os alunos devem passar, impreterivelmente, 3 meses na Administração Territorial.

A organização dos estágios está sob a responsabilidade da Diretoria de Estágio, composta de um Diretor, um Diretor-Adjunto e do Encarregado da parte internacional. Essa Diretoria designa cada aluno, buscando sempre aproveitar ao máximo sua estada nos diferentes destinos, e é encarregada do desenvolvimento das diversas práticas, já que, durante esse período, os responsáveis pelo estágio interessam-se, *in loco*, pelas condições em que elas acontecem.

O Estágio, que se inicia logo após o concurso, depois de uma preparação de duas semanas, quando são exercitadas técnicas necessárias aos trabalhos desse período, como informática e outras, tem duração de um ano de trabalho efetivo e desenvolve as habilidades profissionais.

Como foi dito, a finalidade dos estágios é tanto a de proporcionar um conhecimento prático da vida administrativa aos futuros funcionários, como a de enriquecer seus conhecimentos. Os estágios podem acontecer em diferentes locais, realizando-se em: Governos de Departamento, Conselhos Gerais ou Regionais, Embaixadas, Territórios de Ultramar ou, ainda, em Administrações Territoriais Estrangeiras, com pessoas e meios sociais diferentes.

Uma das regras impostas, quando da criação da *Ecole*, é que o estágio seja um *dépayement*, ou seja, os alunos devem ser enviados a regiões em que ainda não tenham vivido. Hoje isto é assegurado, com a designação do estagiário para um meio que ele não conheça e onde não seja conhecido, o que serve, também, para testar sua capacidade de adaptação. O estágio deve proporcionar uma participação efetiva do aluno no órgão que o recebe e possibilitar que exerça as mais variadas funções.

Além disso, para enriquecer seus conhecimentos administrativos, é importante que os estagiários estejam em contato permanente com as delegações dos diferentes ministérios e com os órgãos tipicamente descentralizados, como o Conselho Geral,

que, em consequência dessa descentralização, tem, consideravelmente, aumentada sua importância junto ao Departamento.

O obrigatório e tradicional estágio na Administração Territorial Francesa, onde os *énarques* são colocados sob as ordens diretas do Governador, na qualidade de Diretores-Adjuntos de seu Gabinete, desempenhando funções de apoio e representação da máxima autoridade departamental, atualmente já não é cumprido por todos os alunos. No entanto, cresce o número de estágios nas coletividades locais.

O estagiário deve estar constantemente junto a um alto funcionário, que pode ser um Governador ou ocupar um cargo de alto gestor, que se encarrega dele pessoalmente, programa suas atividades e fornece à Escola informações detalhadas, nas quais a Direção de Estágio se apóia para atribuir-lhe uma nota.

Para evitar uma identificação total com o chefe do estágio, é aconselhado ao aluno realizar outros trabalhos, como, por exemplo, assistir o Secretário-Geral do Departamento, podendo, dessa forma, conhecer os problemas administrativos que devem ser resolvidos, ao participar de reuniões nas diversas direções e chefias do Departamento.

Os alunos geralmente realizam dois estágios: um em uma administração, outro em uma empresa. O primeiro pode ser organizado no Governo de um Departamento, em uma Embaixada, ou em uma Prefeitura. O segundo, em empresas que se localizam na França ou no estrangeiro, em grupos internacionais, em setores de indústria ou de serviço do País.

Quando no estrangeiro, os alunos fazem seus estágios em uma Embaixada, geralmente ocupando o cargo similar ao de Secretário, onde devem conhecer tanto a realidade do país que visitam como o funcionamento dos diversos serviços da organização; em uma empresa ou em uma administração territorial, sendo, assim, capacitados para tratar de assuntos

internacionais e europeus. Muitas vezes estagiam em *Lander* alemães e em *Governments* britânicos, com a finalidade de verificar como funcionam essas administrações locais e de compará-las com a descentralização na França. Ultimamente esses estágios têm-se multiplicado.

O local do estágio é decidido pelo Diretor da *ENA*, com o assessoramento do Diretor de Estágio, levando-se em conta as experiências passadas, a situação pessoal e familiar, bem como os anseios e os projetos de cada aluno. De acordo com o informativo do estágio, divulgado em novembro de 1992, os estágios administrativos daquele ano tiveram a seguinte distribuição: em Governos de Departamento, 70 alunos; em Embaixadas e junto a instituições internacionais, 26; em Prefeituras, 3, além de cada aluno realizar um estágio, em empresa, de 5 a 6 meses.

Ao final desse período, o aluno deve redigir um relatório, no qual fará referência às diferentes experiências obtidas durante as práticas. O documento e as atitudes do aluno serão avaliados pelo chefe de estágio.

Em estágio na *ENA*, foi possível observar, em um Departamento, que os alunos, além de cumprir as tarefas solicitadas pessoalmente, como estudos de *dossier*, preparação de discursos, assistência à autoridade máxima e representação dessa autoridade em atos oficiais, ainda fizeram estudos especiais em repartições ministeriais, tais como serviços fiscais, de Tesouraria-Geral, nos demais organismos que compõem a Administração Departamental. Dessa forma, o estagiário integra-se completamente na vida do Departamento, é um funcionário com o poder de decisão e a carga de responsabilidade que disso acarreta, podendo obter informações completas sobre a administração ou a empresa que o acolhe e exercer as mais diversas atividades nos diferentes níveis hierárquicos.

O estágio, segundo seu Diretor, à época deste trabalho, M. Larvarone, baseia-se em princípios, frutos de uma observação que vem desde a criação da *Ecole*. Ele efetua-se bem mais vinculado a uma pessoa, o chefe de estágio, do que a uma instituição, proporcionando, simultaneamente, uma formação profissional e uma experiência fundamentada na observação do trabalho de um alto gestor. Sua duração, continua M. Larvarone, é aquela já testada como suficiente para dar ao aluno uma verdadeira experiência profissional, e seu desenvolvimento realiza-se em empresas privadas e na administração pública, francesa ou estrangeira. Além disso, diz o Diretor, o estágio usufrui de uma certa continuidade, para garantir seu sucesso e uma boa avaliação. Como prova, os alunos são enviados, ano após ano, às mesmas empresas, com exceção de apenas 20% delas, que são renovadas, principalmente no setor de alta tecnologia.

Nessa fase, as qualidades consideradas como essenciais são a modéstia e a reserva, por possibilitarem ao estagiário dar uma maior atenção às suas relações com os colaboradores e agentes das administrações ou empresas onde estão e levar em consideração os ensinamentos e as experiências que lhe são transmitidas. O valor mais autêntico é o exemplo dado pelo chefe do estágio e por seus colaboradores diretos, inclusive por funcionários mais modestos, mesmo porque os alunos devem estagiar nos mais diversos níveis.

O objetivo central dos alunos é participar estreitamente das atividades da administração ou das empresas que os acolhem, não sendo, portanto, o estágio somente um processo de observação e de reflexão, mas também de ação e de gestão, o que o torna de utilidade, evitando que se transforme em um "turismo administrativo". Aliás, o aluno deve ficar atento para que esse período não seja um tempo morto, relacionando-se transparentemente com o seu chefe de estágio e o Diretor de Estágio da *Ecole*.

O êxito ou o fracasso do estágio, na concepção da *ENA*, depende, quase exclusivamente, do *énarque*, pois, embora esteja sob a autoridade hierárquica de seu chefe de estágio e cumpra com prioridade as tarefas que lhe são confiadas em virtude das necessidades do serviço, é ele que deve organizar seus trabalhos e fixar os objetivos a alcançar ao final do período de práticas.

O estágio, etapa que abrange a metade do período de escolaridade da *Ecole* - todo o primeiro ano - é rigorosamente planejado. Além do mais, é um dos mecanismos para estabelecer e reforçar vínculos da *ENA* com outras instituições e outros países, já que o Diretor e o Diretor-Adjunto, em suas visitas sistemáticas, para acompanhar e avaliar os alunos, mantêm contato com as funções públicas das diferentes partes do mundo que dispõem de escolas criadas nos moldes da *ENA*, ou desejam criá-las.

Dessas visitas, afirmou em entrevista o Diretor-Adjunto de Estágio, M. Vizy, pode ser criada uma missão especial para estruturar a função pública ou uma escola de administração, ou, mesmo, para implementar uma administração de gestão. Nos anos 80, foram feitos contatos com a América Latina, para propiciar a criação de Escolas de Administração Pública. Atualmente, continuou o Diretor-Adjunto, a *ENA*, por intermédio de uma aliança da França com a Inglaterra, com a Alemanha e com a Espanha, está estruturando o sistema da função pública nos países do Leste Europeu, sendo que, na Ucrânia, criou uma escola de administração, cuja primeira turma teve início em setembro de 1992.

Sendo a *ENA* uma escola de aplicação, o estágio desempenha papel considerável na formação e na classificação dos alunos. Por ser o momento de maior integração com a administração, torna-se obrigatório. Embora contrário à tradição acadêmica francesa, esse é o período menos contestado, apesar de nele ser feita uma apreciação da personalidade do aluno.

Os fundadores da *Ecole* estavam convencidos da necessidade de propiciar aos futuros responsáveis pela Administração:

"...en même temps qu'une formation professionnelle, une expérience humaine fondée sur la valeur de l'exemple d'un chef de stage de haute qualité, l'observation concrète et l'action quotidienne"(ENA, 1992).

#### 2.5.2.2 O período de escolaridade na *ENA*

Ao finalizar o período de práticas, os alunos voltam à *Ecole*. O primeiro encontro do grupo, inclusive dos estrangeiros, dá-se em uma estação de esqui onde, durante uma semana, são fixadas as diretrizes que irão nortear o período de escolaridade que se inicia. Como curiosidade, é nesse momento que a nova turma recebe o nome pelo qual será conhecida.

O projeto pedagógico da *ENA* associa esse segundo ano de estudos com o período de estágio - essas duas fases complementam-se. Por outro lado, esse projeto colabora para a adaptação da Administração às mudanças de seu meio, formando funcionários que sejam atores desse processo de mudança. Para tal, impõe-se uma evolução contínua, dos programas e dos métodos de ensino.

Sendo a *ENA* uma escola de aplicação, a necessidade de proporcionar aos alunos uma formação profissional leva-a a privilegiar os exercícios práticos, tais como trabalhos sobre *dossiers* e estudos de caso. Além desses, existe o chamado curso magistral, grandes conferências ou mesas-redondas, organizadas de tal forma que permitam aos alunos o confronto com atores da vida pública: funcionários, jornalistas, políticos, sindicalistas, etc.

Destinadas a complementar as lacunas das disciplinas fundamentais, denominadas *cours de cadrage*, essas conferências constituem um fio condutor dos diferentes estudos práticos, além de nivelar os alunos e atualizá-los. O *cours de cadrage* compreende sessões que procuram dar elementos de referências práticas e atualizar os conhecimentos.

Os estudos das questões sociais sobre temas os mais variados exigem, muitas vezes, entrevistas e são apresentados sob a forma de um relatório coletivo.

Finalmente, os seminários sobre problemas concretos, ponto central dos estudos, constituídos de trabalhos de grupos, os quais são compostos de maneira heterogênea e multidisciplinar, além de possibilitar o contato com altos funcionários, responsáveis pela elaboração das políticas públicas, coloca os alunos na situação de analisar um problema administrativo e de propor soluções reais.

Desse modo, o período de escolaridade organiza-se em torno de três tipos de formação: uma comum, outra voltada para a pesquisa aplicada e os trabalhos de grupo, e uma terceira formação personalizada.

A primeira, ou seja, a formação comum, compreende:

- técnicas de análise e de redação de textos jurídicos, administrativos e financeiros, abordando questões administrativas, jurídicas e problemas orçamentários e fiscais;
- questões comunitárias e internacionais, sendo tratadas, na primeira, todas as formas de ação no contexto e na lógica da comunidade, e, na segunda, os conceitos e as ações diplomáticas;
- prática da análise e da decisão econômica, que procura familiarizar os alunos com os métodos do raciocínio

econômico, com base no estudo de *dossiers* relativos a questões concretas, e com o processo de tomada de decisão;

- gestão pública, visando a passar aos alunos os principais conceitos de gestão; a fornecer-lhes quadros de análise para diagnósticos; a fazer com que adquiram um certo número de reflexos que possa ajudá-los a elaborar propostas de soluções aos problemas que lhes serão comuns na esfera pública ao sair da *Ecole*. Podem-se distinguir três blocos: gestão do Estado - Administração Central e Serviços Exteriores -, gestão das Coletividades Locais e gestão dos órgãos públicos;
- técnicas quantitativas, para os alunos que necessitam de conhecimento neste domínio, pois toda atividade de administração e de gestão solicita, em parte, informações quantitativas.

A formação para a pesquisa aplicada e para o trabalho de grupo é constituída de seminários e questões sociais. O objetivo dos seminários é colocar o aluno em situação de membro de um grupo de estudo e confiar-lhe a missão de analisar profundamente um problema relativo à ação administrativa, além de elaborar propostas operacionais, inovadoras e viáveis. Para tanto, é necessário uma formação pluridisciplinar, englobando aspectos jurídicos, econômicos, financeiros, sociológicos, etc. Os trabalhos dos seminários são concluídos com um relatório, que apresente, claramente, os problemas levantados e uma lista de soluções práticas.

As questões sociais enfocam a ação administrativa, em sua dimensão social, possibilitando aos alunos uma aproximação dos problemas da sociedade francesa, mediante a análise de situações atuais e fatos concretos.

A formação personalizada atende a múltiplas preocupações: aprendizado e aperfeiçoamento de idiomas; atividades físicas e esportivas e sessões especializadas de desenvolvimento da

capacidade de leitura, da expressão oral - dicção, exposição e comportamento em reuniões -, curso de fotografia e gravação, postura diante das câmeras, aprendizagem de técnicas de negociação. Essa formação destina-se ao crescimento da eficácia pessoal dos alunos em suas futuras funções.

Para complementar a formação do aluno, existe, ainda, na *Ecole* um centro de línguas e um de informática, onde os alunos são treinados no uso do computador e de programas atuais, com os quais elaboram, individualmente, contando com o auxílio de técnicos, seus trabalhos e relatórios.

### 2.5.2.3 Avaliação na *ENA*

As provas são organizadas para avaliar os alunos sobre outros fatores que não sejam somente os conhecimentos acadêmicos e as atitudes formais, mas, sim, as qualidades mais variadas e as capacidades de reação às situações mais diversas. Escritas e orais, permitem que todos concorram, equitativamente, à classificação final. A classificação é extremamente importante para o futuro profissional do aluno, pois, ao término do curso, determina a ordem de escolha do primeiro emprego.

Após 1971, época em que a *ENA* sofreu uma reformulação, a organização do ensino e das provas passou a basear-se em três princípios fundamentais. Um deles é o compromisso entre controle contínuo e concurso de saída. Para isso, o número de provas é relativamente grande, sua natureza é a mais diversificada possível - escrita, oral, individual, coletiva, etc. -, os coeficientes relativos a cada prova são equilibrados, os exames são anônimos e numerados e a nota de cada prova é dada por um júri diferente, por pessoas que não tenham tido relação com os alunos, nem como professores, conferencistas ou entrevistadores. Um segundo princípio é o de uma nota que avalie as atitudes, seguindo a mesma orientação dos estágios. Para que isso seja possível, as provas escritas

consistem em análise de *dossiers*, ou estudos de caso, e as provas orais se baseiam em trabalhos realizados pelos alunos. Finalmente, o terceiro princípio refere-se à simplificação das notas, que variam de zero a dez, com números inteiros, evitando a diferença de décimos entre alunos, principalmente por serem as notas, em sua maioria, subjetivas.

## 2.6 RESULTADO DO PROGRAMA

### 2.6.1 O Egresso da ENA

Alguns meses antes de terminar o período de escolaridade, o Primeiro-Ministro publica o número de vagas oferecidas em cada *Corps*. Findo esse período, os alunos, de acordo com as notas do estágio e do período de estudos, recebem uma classificação, a partir da qual, apresentando suas preferências, são designados para as vagas existentes. As vagas correspondem ao número de alunos, e os *Corps*, para os quais podem ser nomeados os alunos que saem da ENA, são os seguintes:

- *Conseil d'Etat* - auditeur;
- *Cour des Comptes* - auditeur;
- *Chambres Régionales des Comptes* - conseiller;
- *Tribunaux Administratifs* - conseiller;
- *Inspection des Finances* - inspecteur adjoint;
- *Inspection Générale de l'Administration* - inspecteur adjoint;
- *Inspection Générale des Affaires Sociales* - inspecteur adjoint;
- *Corps Diplomatique et Consulaire* - secrétaire des Affaires Etrangères;
- *Corps de l'Expansion Economique à l'Etranger* - attaché commercial;
- *Corps des Administrateurs Civils* - alocados nos ministérios e nas secretarias de Estado;

- *Corps des Administrateurs de la Ville de Paris.*

Os administradores civis, destinados ao Ministério do Interior, podem, caso desejem, ser designados para ser Subprefeitos, Secretários-Gerais ou Diretores de Gabinete.

A escolha da carreira pelos melhores colocados não apresenta grandes surpresas, pois, normalmente, obedecem à seguinte ordem de prioridade: *Conseil d'Etat, Inspection des Finances e Cour des Comptes.*

O contexto da *ENA*, portanto, é composto pelo espaço no qual se desenvolve a formação e pelo espaço ocupado por seus egressos, constituído pelos diferentes *Corps*, ministérios, organizações internacionais, empresas do setor privado, e, finalmente, pelo espaço de intervenção no qual se irradia sua ação.

### **2.6.2 A Etapa Obrigatória e a *Mobilité***

Ao saírem da *ENA*, durante quatro anos, os *énarques*, em princípio, ficam no cargo para o qual foram designados, quando, então, são obrigados a cumprir a chamada *mobilité*. Consiste esta na transferência, uma vez transcorridos os quatro anos de sua saída da *Ecole*, para outra Administração, que não a sua de origem, durante dois anos, ponto que, se não cumprido, o impede mais tarde de exercer cargo de direção. O objetivo da *mobilité* é uma complementação da formação, organizada de acordo com a cultura de cada corpo e com os anseios dos *énarques*.

### **2.6.3 A Formação Permanente na *ENA***

Desde 1982, os administradores civis não-*énarques*, juntamente com os Administradores de Paris e os dos Correios e Telecomunicações, recrutados por concurso, fazem um estágio de formação na *ENA* - setor de Formação Permanente. No início, o

estágio tinha a duração de três meses com tempo integral; a partir de 1985, passou a desenvolver-se em sete meses ou mais.

As finalidades dessa formação são proporcionar aos funcionários uma abertura ao mundo das empresas ou das coletividades locais; atualização dos conhecimentos econômicos, financeiros, administrativos, jurídicos, sociais, internacionais e outros; aperfeiçoamento na gestão de recursos humanos, nas técnicas administrativas, nos métodos de trabalho, em um idioma estrangeiro; reflexão sobre a Administração; intercâmbio de experiências entre os funcionários dos diferentes ministérios.

• ***Cycle de Perfectionnement des Administrateurs du Tour Extérieur***

O *Cycle de Perfectionnement des Administrateurs du Tour Extérieur*, realizado durante a Formação Permanente da ENA, é um ciclo de aperfeiçoamento de métodos e de técnicas modernas da ação administrativa, conhecimentos indispensáveis à carreira. Um administrador, conforme ~~conforme~~ disse em entrevista M. Kesler, Diretor da Formação Permanente, deve ser capaz de prever as conseqüências de seus atos em outros domínios que não o seu e de levar em consideração os múltiplos dados de um problema particular. Para tanto, a cultura geral é indispensável, o que, aliás, tem sido enfatizado, pelos diretores de recursos humanos. Esse ciclo, portanto, tem finalidade oposta à do período de escolaridade dos alunos da ENA, que ingressam por concurso. Esses, sem experiência administrativa, ou com alguma, recebem uma formação profissional; para aqueles do *Cycle*, ao contrário, cujo profissionalismo é exigido na seleção, o estágio na Formação Permanente deve ampliar os horizontes, possibilitar uma reflexão sobre a Administração Pública, a troca de experiências com gestores das mais distintas áreas e a interação com outros funcionários superiores de diversas origens.

Todos Os administradores *du tour extérieur* são os administradores civis, os administradores dos correios e os da *Ville de Paris*, tendo todos eles a missão de adaptar a conduta dos assuntos administrativos à política geral do Governo, de preparar projetos de lei ou regulamentos e assessorar as decisões ministeriais de traçar diretrizes do Governo, de coordenar e aperfeiçoar os serviços públicos. Podem ocupar as funções superiores da alta função pública, tais como inspetor-geral, diretor, subdiretor da Administração Geral, chefe de *bureau*, governador e subgovernador.

O *Cycle de Perfectionnement des Administrateurs du tour extérieur* compreende três períodos. O primeiro, consagrado ao ensino, é desenvolvido, essencialmente, na forma de trabalhos de grupo, seminários e investigações. O segundo, de estágio, é centrado na gestão de recursos humanos, em empresas privadas ou em um Departamento, para que sejam conhecidos os serviços denominados *extérieurs de l'Etat*, ou seja, os vinculados ao Governador. E o terceiro permite, após o término do ciclo, a continuidade da formação na gestão de recursos humanos, uma espécie de desenvolvimento em serviço.

A Formação Permanente, com influência do sistema inglês, difere do curso regular da *ENA*, que forma os altos funcionários, aqueles administradores de mais alto nível. No entanto, existem funcionários que já ocupam cargo na função pública e que, não tendo passado pela *ENA*, desejam ser administradores civis. Esses, conforme entrevista concedida pela Coordenadora do Ciclo, Véronique Maisonneuve, se desejarem passar de técnicos da Administração Central a administradores civis, são obrigados a fazer um estágio, de aproximadamente 8 meses, nesta Direção. Para isso, são selecionados, primeiro pela idade - devem ter, no mínimo, de 40 a 42 anos -, depois, pela experiência na função administrativa - 20 anos ou mais. Em seguida, cada Ministério ou Direção seleciona e apresenta à Direção de Formação Permanente os *dossiers* de seus candidatos.

Todos os *dossiers* são entregues a uma Comissão, formada de nove altos funcionários - subdiretores, diretores, um membro do *Conseil d'Etat* e um subdiretor do Ministério da Função Pública - para serem analisados. A Comissão reúne-se várias vezes e finalmente seleciona em torno de 60 *dossiers*. Esses funcionários são convocados e entrevistados pelos membros da Comissão, sendo destacados, para esta Direção, menos de 50% .

Para o estágio do ano de 1991, foram selecionados 28 funcionários, para 1992, 22 e, para 1993, novamente 28. O número de administradores civis do *tour extérieur* é proporcional ao número de administradores civis formados pela *ENA*, afirmou Mlle. Maisonneuve (de seis para nove).

Os objetivos desse ciclo são a abertura ao mundo das empresas ou das coletividades locais; a atualização dos conhecimentos; o aperfeiçoamento da gestão de recursos humanos; a reflexão sobre a Administração Pública e a interação entre funcionários de diferentes ministérios.

Os administradores formados na *ENA*, por serem mais jovens ao iniciarem suas carreiras junto com seus colegas administradores do *tour extérieur*, têm melhores oportunidades, galgam postos mais elevados, praticamente começando do ponto em que os outros estão quase finalizando.

## 2.7 A AÇÃO INTERNACIONAL DA *ENA*

A ação internacional da *ENA* efetua-se pela acolhida de estrangeiros, tanto no contexto do curso dos alunos franceses, como no de uma formação específica, e pela ajuda técnica fornecida aos países nos quais os governos desejam colocar em prática uma nova política de formação e de gestão pública.

Os alunos estrangeiros, oriundos de, aproximadamente, trinta países, participam de cursos e estágios, amplamente integrados aos alunos franceses.

A ENA organiza dois ciclos internacionais distintos, que correspondem a demandas diferentes. Um com 16 meses de duração, denominado ciclo internacional, com um período de formação, outro de quatro meses de estágio, e um terceiro, de formação permanente, com duração de oito meses e meio, constituído de estágios e programas, adaptados às necessidades de aperfeiçoamento dos funcionários. A ENA, nessa linha, promove, também, seminários especiais com duração variável, de acordo com a demanda das instituições ou dos governos estrangeiros e dos organismos internacionais.

No ciclo internacional, os candidatos devem ser jovens funcionários ou agentes públicos ou, em alguns casos, estudantes que se destinam à função pública de seus países, com menos de trinta anos e portadores de diploma superior.

Esse ciclo compreende uma etapa preliminar, destinada a preparar para o estágio e para o período de estudos; um estágio que se desenvolve geralmente em um governo de *Departement*, e um período de estudos que se realiza junto com os alunos franceses admitidos na ENA por concurso<sup>3</sup>.

O ciclo internacional de formação permanente é destinado a funcionários ou agentes públicos que tenham uma sólida experiência profissional. O currículo é personalizado e organizado em virtude das necessidades e aspirações dos estagiários. Consta de uma fase preparatória de quatro semanas; de períodos de estágios na Administração Central, *Departement*, em Coletividade Territorial e, em alguns casos, em empresas privadas; e de um período de estudos com vistas a atender às necessidades dos alunos.

As operações internacionais de ajuda técnica visam a dar apoio aos Estados no que diz respeito à melhoria das condições

<sup>3</sup> O programa de estudos deste ciclo compreende seminários, grupos de trabalho de questões sociais, técnicas de análise e de redação de textos jurídico-administrativos, financeiros, questões internacionais e comunitárias, práticas de análise e de decisões econômicas, gestão pública, línguas vivas, atividades físicas e esportivas.

de recrutamento e da formação de altos funcionários e a pesquisa de um sistema adaptado às peculiaridades com base nos princípios da neutralidade, da integralidade, da independência e da competência (*Documentation Française*, 1989).

## 2.8 PERFIL DA TURMA 1993-1995

Em 1993, ingressaram 106 alunos na ENA, sendo 24 mulheres, o que corresponde a 22,4% de toda a turma, dado inferior aos dos anos anteriores, visto que, em 1992, elas representaram 23,9% do grupo e, em 1991, 35,3%. No entanto, o contrário vem acontecendo na *Ecole Nationale de la Magistrature*, onde o contingente feminino vem crescendo ano a ano.

A idade média dos alunos tem aumentado com o tempo, estando, em 1993, a média em torno de 30 anos e 3 meses, sendo que 24 alunos têm entre 22 e 26 anos, 8 entre 27 e 30 anos e 58, 30 anos ou mais, dos quais 8 têm mais de 40 anos.

Dos 106 alunos apenas um tem somente o *bachelier*, que corresponde ao 2º grau do Brasil, dado que se tem repetido nos três últimos anos.

A quase totalidade dos alunos que ingressam pelas três vias dos concursos têm, no mínimo, dois diplomas de curso superior, entre os quais os diplomas do *Institut d'Etudes Politiques* são maioria. Do IEP de Paris são oriundos 44 alunos, do de Bordeaux tiveram sucesso 6.

Os diplomas das *Grandes Ecoles de Commerce* têm, progressivamente, aumentado o seu número na ENA. Eram 9 em 1991, 12 em 1992 e 19 em 1993.

Essa turma conta, ainda, com um *polytechnicien*, um médico, um veterinário e 8 alunos das *Ecoles Normales Supérieures*.

Considerando a origem geográfica dos alunos, e o último lugar da preparação para o concurso de acesso à *Ecole*, mais de 90% são de Paris, mas se se pesquisar o estabelecimento no qual concluíram o 2º grau, a realidade é outra: 60 vieram de províncias, 3 do estrangeiro, 2 do *Departement D'Outre Mer* e 40 da região parisiense.

Quanto à condição econômica, considerando a profissão paterna dos que ingressaram, verificou-se que 4 são filhos de agricultores, 2 de operários, 4 de comerciantes e artesãos, 10 de funcionários de categoria média (C e D) e 7 de trabalhadores de nível médio do setor privado. Segundo M. Larvaron, Diretor de Estágio, que há 4 anos realiza esses estudos, com os mesmos critérios, a provincialização, a democracia e a idade têm aumentado progressivamente.

## 2.9 VARIÁVEIS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO

Considerando a experiência de escolas de governo, ao longo da História francesa, é possível destacar algumas variáveis que levaram à institucionalização de escolas como a *ENA*:

- consciência da necessidade de reformar o Estado, solidificada por intermédio de reflexão e de debate, envolvendo os diferentes estamentos da sociedade;
- expansão significativa do ensino superior;
- criação de escolas especializadas a fim de formar funcionários para os mais elevados cargos;
- sustentação continuada da obra da Revolução, para a qual era importante a qualificação de recursos humanos como suporte técnico do poder;

- doutrina incorporada pelas classes dirigentes, contemplando o ensino superior como formador de elites voltadas para o progresso econômico e científico do país;
- governo com uma estrutura definida - centralismo napoleônico;
- função pública estruturada na pluralidade de *Grands Corps*;
- formação dos altos funcionários públicos nas escolas de governo e ingresso na administração por concurso, após 1971.

Esse foi o caldo de cultura que modelou o quadro institucional que deu fundamentação à criação e, possivelmente, à institucionalização da *ENA*.

## 2.10 ANÁLISE INSTITUCIONAL

Analisando as condições nas quais a *ENA* foi criada - em um contexto histórico-institucional de efetivas transformações sociais, políticas, econômicas e administrativas -, observa-se que sua formação se deu em uma rede de relações com o Estado e a sociedade. Ela nasceu não apenas de uma evolução cronológica, mas da vontade de um povo e da necessidade fundamental de reformulação do Estado e de mudanças na função pública, principalmente de seus quadros dirigentes.

O grande desafio desse período era provocar uma ruptura nas práticas da República de Vichy, repudiada pela sociedade francesa, e reconstruir o Estado desestruturado, enfraquecido e disperso.

O sentido de Estado constituía o cimento que iria recuperar a França em ruínas, com regiões inteiras devastadas, e reapropriá-la dos elementos de soberania que haviam sido confiscados.

Ainda nesse período, durante a Resistência, a reconstrução e a renovação do Estado eram a palavra de ordem, e o princípio de criação de uma escola de administração, o elemento-chave dessa reconstrução.

Dessa forma, a *ENA* nasceu com condições contextuais extremamente propícias à sua institucionalização, tais como:

- surgimento de novos valores, que interferiram na orientação dos rumos da função pública, em um processo democrático. Vem daí a necessidade de uma formação sólida para os altos cargos administrativos, voltada para a realidade e para o senso de interesse geral e de serviços do Estado;
- liderança político-administrativa clara e forte, simbolizada na figura socialmente reconhecida não só como governante, mas também, como herói, do General De Gaulle;
- elaboração e implementação do modelo Debré de escola de governo, aceito e incorporado pela sociedade como necessário e indispensável à reconstrução do Estado;
- condições de institucionalização de uma escola, segundo Debré, com o objetivo de formar profissionais para os mais altos cargos da função pública, com a vocação primeira de atuar, efetivamente, no processo de mudança, adaptando a administração à evolução de seu contexto.

A criação da *ENA* veio no bojo de uma grande reforma administrativa que, de modo geral, apresentava duas linhas: a primeira, de democratização dos *Grands Corps* administrativos do Estado, principalmente pelo modo de recrutamento; a segunda, de racionalização do sistema da função pública, pela adoção de um estatuto geral dos funcionários, definindo os direitos, os deveres, as obrigações e a situação de todos os agentes.

Os componentes dessa reforma foram fatores de institucionalização da ENA:

- sistema de carreira;
- estatuto com os princípios básicos: estruturação em corpos, recrutamento e seleção pelo mérito, garantia de proteção ao funcionário;
- consciência da necessidade de formação apropriada aos altos funcionários;
- formação de uma doutrina, moldada na tomada de consciência do serviço público, da organização e da tarefa dos administradores e de suas responsabilidades para com o Estado;
- unificação das condições de recrutamento para os *Grands Corps* do Estado;
- formação de uma elite dirigente para o Estado.

A ENA surgiu extremamente vinculada à carreira da alta função pública e ao seu papel no Estado. Veio com o objetivo de provocar unidade técnica e jurídica - ou seja, de recrutamento e formação - e uma unidade moral, isto é, um espírito de civismo, o sentido de serviço público e de Estado, o sentido de dever que acompanha o exercício da autoridade.

Dessa forma, difundiu valores e inovações, formando os altos quadros da função pública com a finalidade de atuarem efetivamente no Estado.

O fator doutrina institucional, ou o corpo de valores que a ENA trouxe consigo, no momento de sua formação, e implementa até hoje em seu contexto institucional, constituindo uma cultura administrativa, teve sempre um alto grau de institucionalização.

No período da criação da ENA, a liderança institucional foi um fator que se apresentou altamente satisfatório,

representado pela vontade política e pelo poder do próprio Presidente De Gaulle, além de estar presente no seu criador, M. Debré, homem forte do Governo, que se fez seu Diretor por alguns meses, no intuito de organizá-la, implementar o concurso e nomear a primeira diretoria. Esse fator em toda a trajetória da *Ecole* tem um alto grau de institucionalização. Seu corpo dirigente, até hoje, é nomeado pelo Primeiro-Ministro e assessorado por um Conselho Administrativo, vinculado ao *Conseil d'Etat*, à Diretoria-Geral e ao Secretário-Geral do Governo.

São ainda fatores fortes de institucionalização da *ENA*:

- a condição de ser um estabelecimento público independente, com recursos advindos de orçamento próprio;
- os fortes vínculos da Escola com instituições que representam o poder, essencialmente a vinculação direta com o Primeiro-Ministro;
- o programa claro, bem estabelecido, rigorosamente planejado, eminentemente prático e objetivo.

Além do mais, a concepção francesa de uma função pública centrada na carreira, no mérito das pessoas, no espírito de missão, à qual o funcionário dedica toda sua vida ativa, é uma grande condição para o desenvolvimento institucional de uma escola de administração.

## 2.11 CRÍTICAS À *ENA*

Respondendo às críticas feitas à *ENA*, o Diretor da *Formation Permanente*, M. Kesler, em entrevista, afirmou que os *énarques* não tomaram o poder da República e nem exercem nenhum monopólio na alta administração.

Embora desde a *Libération* e a criação da *ENA* houvesse um consenso no sentido de evitar os concursos de acesso

específicos aos diferentes corpos e ministérios e de promover não só a democratização e a renovação do recrutamento da alta função pública administrativa, como sua unificação, a ENA não detém a exclusividade no recrutamento para os *Grands Corps* do Estado, *Corpo Diplomático*, o *Corps Prefectoral*, os Tribunais Administrativos, Câmaras Regionais de Conta, os Corpos Interministeriais de Administradores Cíveis, etc., pois um recrutamento paralelo é assegurado pelos concursos, pelas promoções internas, etc.

Paralelamente aos *énarques*, os *polytechniciens* desempenham papel importante na administração francesa, assim como os graduados da *Ecole Normale* e os engenheiros formados pela *Ecole des Ponts et Chaussées*, estando eles presentes em vários lugares, como na indústria e nas Forças Armadas. Na Agricultura, existe uma concentração de engenheiros rurais e florestais, egressos tanto da *Polytechnique* como do *Institut National Agronomique*.

Além do mais, a nomeação dos mais altos funcionários do Estado é ditada, também, por motivações políticas, estando, atualmente, tanto os diretores gerais e os demais diretores como os prefeitos, em contínuo movimento, passando de um cargo a outro, durante o mesmo Governo.

No entanto, constata-se que os egressos da ENA estão presentes, significativamente, nos cargos superiores do Estado. A Direção de Orçamento, por exemplo, que exerce significativo poder na burocracia estatal, é constituída, em seus quadros superiores, de dois terços de *énarques*. Conforme mostram as estatísticas apresentadas por M. Kesler, em sua entrevista, os *énarques* ocupavam, em 1978, 31% dos cargos de diretores-gerais ou diretores da Administração Central, 35% dos cargos de Governadores, 18% dos cargos de Embaixadores. Em 1984, as proporções eram 42%, 29%, 28% e, em 1990, 49%, 51%, 32%, respectivamente. Além desses dados, para cada 9 administradores

civis oriundos da ENA, são nomeados, simultaneamente, 6 outros funcionários para o cargo de administradores civis, escolhidos por mérito, por uma comissão de seleção, para frequentar a *Formation Permanente* da ENA. Como mostram os dados, a ENA não detém o monopólio dos altos cargos, mas os *énarques* estão aí representados significativamente, o que era esperado, visto que a ENA foi criada para assegurar a seleção e a formação dos altos funcionários.

Os deputados, independentemente do partido e da ideologia, queixam-se de exercer pouca influência e do fato de o Parlamento não ter a força da Administração Pública, acusando os altos funcionários e, portanto, os *énarques*, de os despojarem de suas prerrogativas. Isso pode ser explicado por estar o poder governamental, no atual sistema político-administrativo francês, mais nas mãos dos Ministros e de seus gabinetes e os *énarques* serem numerosos nesses gabinetes. Esse fato favorece a carreira desses altos funcionários, a ponto de os cargos junto aos ministros serem passagem obrigatória para o acesso aos postos superiores dos administradores centrais dos estabelecimentos públicos ou das empresas estatais, provocando o que se pode chamar de "funcionalização da política". Na verdade, no decorrer do tempo, tem crescido a importância da ENA junto ao poder público, e a posição profissional de seus egressos tem cada vez mais contribuído para essa força. Como pode ser observado dos dados fornecidos por M. Kesler, 9% dos membros dos gabinetes ministeriais, em 1955, eram ex-alunos da ENA, em 1958, 11%; em 1962, 18%; em 1963, 28%; em 1968, 33%; em 1971, 29%; em 1978, 37%; em 1981, 28%; em 1984, 25%; em 1987, no governo de Jacques Chirac, 37%; em 1991, no de Michel Rocard, 31% e no governo de Edith Cresson, 32%. A proporção de *énarques* diretores de gabinete é ainda mais elevada, sem contar os Secretários de Estado, embora seja bom registrar que não há obrigatoriedade para tanto, já que os membros dos gabinetes são nomeados discricionariamente pelos ministros, independentemente de o governo ser socialista ou não.

Segundo Quermonne:

"...les corps supérieurs de la fonction publique sont devenus un simple vivier où le pouvoir politique recrute librement ses très hauts fonctionnaires" (Quermonne, 1991).

Em consequência, os *énarques*, que fazem parte dos corpos superiores, passam a constituir a maioria dos membros dos gabinetes ministeriais, ou diretores da Administração Central, exercendo poder de influência e decisão, principalmente decorrente de seus poderes políticos, poder, na maioria das vezes, adquirido pela ocupação de cargos políticos ou cargos de importância junto ao Governo. Além do mais, a continuidade dos cargos técnicos, preservada pelas carreiras, torna os altos funcionários mantenedores do Estado - aqueles que fazem prevalecer a ideologia do Estado em diversos e sucessivos governos -, reforçando consideravelmente o poder desse grupo.

Quanto à crítica de os *énarques* formarem uma elite, as personalidades entrevistadas, em sua maioria, são de opinião de que não só a *ENA*, mas todas as *Grandes Ecoles*, entre as quais ela se destaca, são formadoras das elites do Estado, pensando-se elite como o conjunto dos mais competentes de um grupo, de uma comunidade ou de uma Nação. Na França, a competência de um alto funcionário normalmente é atestada por uma das *Grandes Ecoles*. O recrutamento da alta administração, ou seja, da elite administrativa, é limitado àqueles que passam, com sucesso, pelos rigorosos mecanismos de seleção dessas instituições. O próprio mecanismo de saída da *ENA* garante esse status, pois, após terminar o curso, os *énarques* são alocados nos *Grands Corps*, o que lhes permite exercer uma importante influência na sociedade francesa.

Com base nas entrevistas realizadas, pode-se constatar a predominância e a estabilidade dos egressos das *Grandes Ecoles*,

especialmente da *ENA*, na elite que governa a França e suas instituições. Na função pública parece ter como consequência a multiplicação e a hierarquização dos grupos que compõem a *ENA*.

Critica-se que a *ENA* visa bem mais à seleção de uma elite em detrimento da formação. No entanto, observa-se que a *Ecole* está voltada para a formação de pessoas, é bem verdade, para ocupar um lugar nas organizações francesas, mostrando, dessa forma, que o Estado desempenha um papel determinante na formação de seus altos funcionários. O Estado, nessa concepção, forma uma elite para seu próprio uso - a função pública, buscando apoio bem mais nas *Grandes Ecoles* do que nas universidades do setor privado. Durante estágio na *ENA* foi possível perceber a distinção entre os alunos "funcionários".

A *ENA*, que se propõe, com seu concurso rigoroso, a ser um meio de assegurar a abertura e a democratização da função pública, recebe a crítica de constituir um mecanismo privilegiado de promoção social, sem garantir a igualdade real das oportunidades. Os *énarques* defendem-se dizendo ser a *ENA*, no cenário de uma política de democratização, o caminho que oferece garantias contra as discriminações, o nepotismo, as recomendações e a corrupção, promovendo uma ascensão social pelo mérito e pela competência. Tendo se caracterizado mais por sua função classificatória do que por sua ação formadora.

Ainda nesse espírito de democratizar, com a finalidade de fornecer oportunidades a um número maior de segmentos da sociedade, além de a *Ecole* abrir, em novembro de 1982, suas portas aos estrangeiros, com a criação do posto de Diretor Adjunto encarregado da Pesquisa e da Formação Permanente, foi criado, em 1991, o terceiro concurso, destinado não somente às pessoas saídas do mundo político, das associações e dos sindicatos, mas também a todos que tenham uma experiência profissional, não necessariamente administrativa, de 8 anos. Na concepção dos Diretores da Escola, o concurso objetiva possibilitar a maior circulação das elites entre o setor privado e o público. Em torno de 440 pessoas apresentaram-se às provas escritas para a seleção ao ciclo preparatório dessa terceira via, no ano de sua criação. Formou-se uma verdadeira elite

No entanto, essas tentativas de diversificar a formação e seus efeitos na função pública parecem ter como consequência a multiplicação e a hierarquização dos grupos que compõem a ENA, ao invés de estimular a sinergia. Existem grupos bem diferenciados: os *élèves-énarques*, centro das atenções da Escola, unidos por uma seleção rigorosa - via externa - e uma classificação sofrida; os estrangeiros, caracterizados pela diversidade de origens e de perspectivas profissionais; os alunos administradores - via interna -, que se diferenciam pelo modo de recrutamento, pelo salário e pelas tendências na carreira; os alunos oriundos da terceira via, na maioria provenientes do setor privado. Durante estágio na ENA foi possível perceber a distinção entre os alunos "funcionários", os "estudantes" e os "estrangeiros". Ao corte estabelecido entre os grupos e, portanto, entre as pessoas formadas pela mesma escola e para o serviço do mesmo Estado, acrescenta-se a diferenciação entre os funcionários saídos da ENA e os demais, alimentando o corporativismo *énarque*.

Outra crítica, tanto do público em geral como da imprensa em particular, é de que a ENA tem sido a escola dos "chefes", da "elite", da "nobreza do Estado", tendo se caracterizado mais por sua função classificatória do que por sua ação formadora. Verificando a origem social dos alunos, pode-se observar que a proporção dos de origem de trabalhadores é de aproximadamente 2 a 3%, em contrapartida àqueles cuja origem provém de profissionais liberais, dos quadros e dos chefes de empresas, que é de 66 a 68%. Na verdade, a Escola tem um sistema altamente seletivo, mesmo com o concurso sendo objeto de transformações periódicas a fim de adaptar seus critérios de seleção às eventuais necessidades da Nação. Para obter sucesso na sua seleção é necessário estar muito preparado, o que é mais possível, na maioria das vezes, para aqueles oriundos de classe social e de poder econômico alto. Por sua vez, o curso altamente capacitado da ENA, com um ciclo de estágio e outro de estudos, que garante uma formação reconhecidamente aprimorada, aliando a prática aos conhecimentos, forma uma verdadeira elite

administrativa que tem, junto à Administração e à sociedade, uma imagem de competência inquestionável.

Independentemente da qualidade intrínseca das pessoas, são questionáveis suas origens sociais e geográficas. Mesmo a Escola propondo-se a tornar o recrutamento mais aberto às diferentes categorias sociais e aos candidatos oriundos das províncias, dos aprovados no concurso de 1989, por exemplo, 97,9% dos externos e 95,8% dos internos eram do centro parisiense da *Ecole Libre des Sciences Politiques*. Essa escola representa um modelo de excelência, comprovado pelo alto índice de seus alunos nas *Grandes Ecoles* e nos mais altos postos, como também pelo número de alunos oriundos das províncias que nela ingressam a fim de garantir para si o sucesso. Para essa mesma turma, 75% dos internos e 87,5% dos externos residiam na região de *Ile de France*, e a maioria com pais de nível socioprofissional superior. Os dados mostram que o recrutamento se realiza sobretudo entre a grande burguesia parisiense, o que possibilita verificar a tendência do nível dos funcionários que formam os quadros dos grandes administradores do Estado, como também os limites de ação da *Ecole* no seu meio.

## 2.12 A ENA - MECANISMO DE MUDANÇA

As *Grandes Ecoles*, mesmo passando pelas reformas, provocadas tanto pela direita como pela esquerda, não têm sofrido mudanças estruturais, mantendo-se como fornecedoras de recursos competentes, que constituem elementos estabilizadores do Estado.

Centro organizador do rito de passagem em direção ao poder do Estado e de outras formas de poder econômico ou político, a ENA, desde sua origem, estreitamente ligada aos *Grands Corps*, apresenta-se como um pólo de formação para a alta administração, onde os alunos, ou estagiários no sentido

mais amplo, sucedem-se num ritmo regular, distinguem-se das de outras instituições e exibem o rótulo de *ancien élève*.

Fazem parte do processo de continuidade dessa escola os diferentes rituais que foram observados durante o período de estágio na *ENA*, tais como a organização do concurso de entrada, a objetividade dos julgamentos, o anonimato dos candidatos, a imparcialidade da classificação, a escolha dos postos em virtude da classificação e a atmosfera de competição que isola os indivíduos.

A *ENA* é ligada às estruturas da Administração Pública francesa, na qualidade de sistema de Função Pública de Carreira, baseada no mérito e marcada pela existência dos corpos administrativos, relativamente fechados. Isso faz com que seja um mecanismo a serviço da reprodução dessas instituições, ao mesmo tempo que se torna a garantia de suas estabilidades, deixando-as menos permeáveis às influências degradantes da política.

Quanto a ser um mecanismo de mudança, a Escola, paradoxalmente, ao mesmo tempo que parece envolvida em um movimento constante de reformas, apresenta sempre a mesma aparência, produzindo, ano a ano, os mesmos elementos de defesa. Turma após turma, implementa um conjunto de elementos, fazendo com que as sucessivas gerações de egressos se encontrem ligadas por inúmeros pontos de identificação - experiências do concurso e do curso, formas de pressão, atitudes em face do ensino e do estágio, reivindicações - e por uma tradição em transmitir prática, conjunto de comportamentos, sentimento de fazer parte da mesma escola, que, por sua vez, contribuem para a manutenção de sua estabilidade e, em conseqüência, para o estreitamento dos limites às mudanças. A finalidade da *ENA* é selecionar e formar um grupo especial de pessoas, escolhidas por suas qualidades intelectuais, sua maneira de ver o mundo, de interpretar a realidade, que se destine ao serviço do Estado.

A ENA nasceu de projetos que propunham a criação de uma escola para uma função pública em plena reorganização e um Estado em reconstrução. Em pouco tempo adquiriu uma identidade, institucionalizando-se, além do mais, pela competência de seus egressos e pelo papel que representavam junto à sociedade.

### 3.1 CAPACITAÇÃO DOS QUADROS DIRIGENTES DO SETOR PÚBLICO ARGENTINO

A capacitação dos quadros dirigentes na Argentina apresenta, aproximadamente, três períodos distintos: de 1965 a 1975, década em que foi criado o INAP; de 1976 a 1983, processo anti-democrático; de 1984 em diante, período em que o país volta a viver um regime democrático.

#### 3.1.1 O Período 1965/75

No início desse período, momento em que é recuperada a democracia com um projeto de Reparação Nacional, e partir das demandas emergentes da nova ordem, surge a necessidade de formar quadros dirigentes para a Administração Pública. Como resposta, foram criados vários cursos de curta duração, em conexão com a Universidade de Buenos Aires, nos quais os professores universitários apresentavam aos funcionários as mais modernas teorias administrativas. Esses cursos, essencialmente pela orientação altamente acadêmica, não supriam a lacuna entre a teoria e a prática requerida para o setor público, tornando-se de pouco aplicabilidade.

Em 1971, foi criado o Instituto Nacional de Administração Pública - INAP, que se volta tanto para a capacitação das funções executivas, vinculadas à carreira administrativa, como para o desenvolvimento de planos de capacitação dos dirigentes dos órgãos do Estado.

## INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - INAP, DA ARGENTINA

### 3.1 CAPACITAÇÃO DOS QUADROS DIRIGENTES DO SETOR PÚBLICO ARGENTINO

A capacitação dos quadros dirigentes na Argentina apresenta, aproximadamente, três períodos distintos: de 1965 a 1975, década em que foi criado o INAP; de 1976 a 1983, processo anti-democrático; de 1984 em diante, período em que o país volta a viver um regime democrático.

#### 3.1.1 O Período 1965/75

No início desse período, momento em que é recuperada a democracia com um projeto de *Reparación Nacional*, a partir das demandas emergentes da nova ordem, surge a necessidade de formar quadros dirigentes para a Administração Pública. Como resposta, foram criados vários cursos de curta duração, em convênio com a Universidade de Buenos Aires, nos quais os professores universitários apresentavam aos funcionários as mais modernas teorias administrativas. Esses cursos, essencialmente pela orientação altamente acadêmica, não supriram a lacuna entre a teoria e a prática requerida para o setor público, tornando-se de pouca aplicabilidade.

Em 1973, foi criado o Instituto Nacional de Administração Pública - INAP, que se voltava tanto para a capacitação das funções executivas, vinculadas à carreira administrativa, como para o desenvolvimento de planos de capacitação dos diferentes órgãos do Estado.

### 3.1.2 O Período 1976/83

Outra vez na História da Argentina foi interrompida a ordem institucional, e uma junta militar, constituída pelos comandantes das Forças Armadas - Exército, Marinha e Aeronáutica - se autoproclamou *el Órgano Supremo de la Nación*, instituindo o *Proceso de Reorganización Nacional*. Esse governo buscou sua legitimação na justificativa do caos econômico, social e administrativo e propôs a reforma do Estado, especialmente pela racionalização da Administração Pública.

Nas áreas de atividades de formação e treinamento ressaltou-se o *Sistema de Capacitación*, gerado sob a influência ideológica da "Teoria Geral dos Sistemas", predominante na Argentina desse período, a qual apresentava as seguintes características:

- caráter centralista, quanto aos programas e quanto aos recursos, fundamentado em razões eficientistas;
- alcance nacional, estendendo-se a todo o âmbito do setor público;
- difusor dos chamados valores nacionais, como a doutrina de segurança nacional;
- forte conteúdo de organização formal;
- forte conteúdo regulador, essencialmente voltado para a inibição de movimentos de ordem política.

Nesse período, foi mantido o Curso de Formação de Quadros Superiores do INAP e proposta a implementação de um curso de mestrado em Administração Pública, em convênio com a Universidade Nacional.

### 3.1.3 O Período 1984/88

Essa fase assim se caracterizou:

- criação do curso de *Administradores Gubernamentales*;
- instituição da pós-graduação em Administração Pública;
- atividades de capacitação em serviço, realizadas no INAP;
- atividades de capacitação em serviço, desenvolvidas nos demais órgãos da Administração Pública.

A criação do *Programa de Formación de Administradores Gubernamentales* - AG representou um esforço do Governo argentino no sentido de melhorar a capacidade de gestão dos administradores de nível superior, segundo um quadro de Reforma Administrativa. Esse Programa tinha a finalidade de capacitar, atualizar, especializar e formar altos funcionários para o setor público, em função das prioridades e modalidades do processo de desenvolvimento, de modernização e de mudanças socioeconômicas da Nação, além de desenvolver pesquisas sobre Administração Pública (Argentina, 1973).

Os cenários de democracia ou de ditadura em que viveu o Estado argentino marcaram o rumo e a dinâmica do INAP. Além disso, em entrevistas com atores dos distintos momentos pelos quais passou o Estado, fica claro que, até hoje, existe dúvida quanto ao papel desse Instituto. Discute-se, ainda, se ao INAP cabe capacitar somente os altos funcionários ou chegar até os quadros médios, se para isso as ações devem ser totalmente centralizadas e se deve dedicar um maior esforço à pesquisa.

### 3.2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DO INAP

Em 1930, impõe-se à Argentina uma ditadura militar, iniciando-se um longo período, até nossos dias, de subseqüentes rupturas da ordem constitucional.

De 30 a 45 estabelece-se o segundo ciclo oligárquico, estando o poder político privatizado na mão dos grandes estancieiros, vinculados ao comércio internacional da carne e detentores das "fontes de riqueza", emergindo daí relações de domínio privado. Essa casta tinha o controle sobre o Estado e a política econômica, em defesa da estrutura socioeconômica tradicional e dos interesses dos grupos nacionais dominantes e de suas alianças com investidores estrangeiros (Casanova, 1988)<sup>1</sup>.

Politicamente a fraude eleitoral foi a marca desse período, o que provocou um enfraquecimento da democracia e abriu caminho aos sucessivos golpes militares, com saídas eleitorais nem sempre duradouras. Conforme Lunas (1995):

*"...lo cierto es que durante cincuenta años nuestro país se mueve dentro de una alternancia de gobiernos democráticos generalmente débiles".*

Ainda nessa época, foi reforçado o intervencionismo do Estado e instituiu-se uma reformulação do aparato administrativo, dotando-o de poderes, instituições e instrumentos para atender aos interesses desse Estado de perfil oligárquico.

Esse período caracterizou-se pelo surgimento de instituições reguladoras e empresas estatais. Em especial, começa uma intervenção estatal centralizada, coordenada, efetuada por especialistas, que supera as antigas formas descontínuas e intuitivas, baseadas na boa vontade típica da ação de beneficência pública, em que a própria sociedade desenvolvia atividades para resolver problemas relativos à pobreza. Essa ótica deu lugar ao fortalecimento de uma

---

<sup>1</sup> Filosofia recorrente na História argentina que vinha desde os cabildos - jurisdição local da época colonial -, segundo a qual os governantes designavam seus sucessores entre os "homens bons" - os donos das terras -, até os governos militares que depõem governos sob o pretexto de desagregação ou anarquia.

burocracia estatal de especialistas, que, com o tempo, tendeu a participar das políticas em seu próprio interesse.

Mediante eleições diretas, em 1946, iniciou-se o período peronista, a partir de dois governos sucessivos de Juan Domingo Perón, de 46 a 50 e de 51 a 55. Com uma disponibilidade inicial de recursos financeiros, advindos do período da II Grande Guerra, momento brilhante de sua economia, quando, desenvolvendo uma política de isolamento, não importando, a Argentina consumia apenas seu produto fabricado internamente e mantinha-se neutra, colocando sua matéria-prima a preços altos no mercado europeu. Aqui convém lembrar que a Argentina, durante a Guerra, de país devedor passou a credor, acumulando importante reserva de dinheiro na Grã-Bretanha.

No Pós-guerra, a Argentina, com uma política nacionalista - passando ao Estado uma série de atividades e serviços que se encontravam em mãos de países e companhias estrangeiras - e estatizante - desenvolvendo o Estado uma grande ingerência na política econômica do país -, nacionalizou empresas, estabeleceu reformas sociais e expandiu seu setor público, principalmente aumentando o quantitativo de funcionários públicos.

O peronismo criou uma legislação trabalhista assistencial, um poderoso aparelho sindical e um grande quadro de dirigentes. A equipe governamental tendeu a estruturar-se e selecionar-se verticalmente, sendo recrutada, de modo geral, entre a burguesia. O critério não era competência, mas, o grau de lealdade a Perón. Esse mecanismo facilitou o paternalismo autoritário e uma gestão fragilizada pela corrupção.

Exacerbou-se o intervencionismo estatal, manifesto por diversos indicadores: gastos públicos; participação na oferta e demanda de bens de serviço; contribuição direta no investimento global e estímulo ao investimento privado; atividades de infraestrutura econômica e expansão da oferta e da capacidade

aquisitiva do mercado; multiplicação de canais e mecanismos de ação, como contratos públicos, empresas autônomas, agências de diagnóstico, de regulamentação, de promoção e de planejamento, entre outros (Dromi, 1988).

A expansão do Estado intervencionista provocou reformulações administrativas, o que incluía a admissão de técnicos mais sofisticados e eficientes, a criação de instituições e a expansão quantitativa e qualitativa da tecnologia.

Conforme Marcos Kaplan (Gonzales, 1988), o Estado assumiu a preservação das bases do sistema e a obtenção de condições de estabilidade e crescimento, com uma política explicada não somente por ter a Argentina saído forte economicamente da guerra, como por adotar um pensamento estatizante bastante generalizado no mundo daquela época<sup>2</sup>.

Além disso, foi adotada uma política compensatória de mero crescimento e de modernização superficial, apoiando-se numa situação econômica atípica, inclusive contando com a possibilidade de uma terceira guerra, não criando riquezas e não procurando outros métodos para adquiri-la (Lunas, 1995). A esse primeiro período peronista, assim retratado, Lunas referiu-se: "*la Argentina era una fiesta*".

O Estado seguia crescendo com uma economia definitivamente estanque, nascendo aí o que Botana (1995) chama de *ficción fiscal*, ou seja, o Estado tendo de financiar a si mesmo. Por outro lado, assumiu a defesa da classe dominante; reconheceu a grande empresa privada como unidade fundamental da sociedade; regulou e arbitrou a ascensão parcial e a incorporação limitada de grupos subordinados ao sistema, a competição e o conflito entre classes e grupos nacionais e entre esses e grupos estrangeiros, a exclusão das maiorias

<sup>2</sup> O pensamento dos países centrais, no Pós-guerra, voltava-se para a idéia de um Estado forte, com ingerência econômica, e um plano de ingerência social que atendessem a melhor distribuição de riquezas.

nacionais quanto à participação autônoma na vida social e política.

O Governo peronista buscou sua legitimidade, em grande parte, na capacidade de designar recursos a setores específicos da população, instituindo, dessa forma, o uso de instrumentos de intervenção estatal como apoio político altamente produtivo.

Esse Estado, cada vez mais interventor, tornou-se ambíguo e ineficiente (Carranze, 1978). Em setembro de 1955, por um golpe de Estado, foi deposto o governo peronista e estabeleceu-se um governo militar.

Nesse período, a *Dirección Nacional de Racionalización* e o *Servicio de Asesoramiento y Estudios Técnicos en Administración Pública* abriram o caminho para a racionalização administrativa.

Os Governos militares oscilavam entre os de caráter corretivo e transitório, cuja legitimidade era sustentada pelas armas e pela força e aqueles constituintes, baseados em política de alianças com corporações e grupos setoriais da sociedade civil. Esses governos moviam-se segundo uma lógica administrativa tecnocrática, racionalizadora e efficientista que inúmeras vezes se chocava com os projetos político-militares, baseados na aliança Estado-corporações. Apesar do avanço no terreno da racionalização administrativa, em geral o sistema de privilégios não conseguia ser desarmado.

Com o fim do governo militar, em 1958, iniciou-se uma nova etapa constitucional e o programa do novo governo, visando à maior eficácia e à modernização do Estado, para dignificar a Administração Pública, tomou várias medidas administrativas, merecendo ressaltar entre elas, a criação, em 1958, do *Instituto Superior de Administración Pública - ISAP*, com a finalidade de melhorar a organização e o funcionamento do aparato estatal e o nível de preparação de seus servidores.

Esse Instituto era uma organização autárquica, que, desde sua criação até 1964, prestou assistência técnica e realizou cursos de capacitação e especialização para funcionários de ministérios, secretarias, repartições autárquicas e empresas estatais. O serviço de O&M, do ISAP, assessorou as repartições da Administração Nacional em problemas de estrutura e procedimentos; instituiu uma biblioteca especializada e editou, em 1961, a *Revista de Administración Pública*.

Com o Governo de Arturo Illia (1963/66), quando foi restaurada a democracia, com o projeto de *Restauración Nacional*, o Instituto foi reorganizado, encerrando o período de capacitação dos níveis médios e inferiores. A partir daí, o ISAP adotou, entre outras, as seguintes funções: desenvolver pesquisas e análises sistemáticas, dando prioridade aos aspectos da problemática do governo e da administração; realizar cursos de pós-graduação universitária para a formação e o aperfeiçoamento de quadros superiores do serviço público, seminários, cursos breves e intensivos sobre temas de organização e administração; preparar normas e critérios técnicos sobre a organização e a direção da função pública; prestar serviços de consultoria, intercâmbio, difusão de conhecimentos e informações técnicas em matéria de administração pública; colaborar com organismos nacionais, provinciais, municipais e, eventualmente, com governos dos países vizinhos, para a realização de programas de assistência técnica.

Em 1966, num golpe militar, foi deposto o Presidente Illia e iniciou-se o período autodenominado *Revolución Argentina*, compreendendo etapas como o governo de Onganía, deposto em 1970, o governo de Levingston, com a intervenção da Junta Militar, a qual, em março de 1971, reassumiu o poder, e o Governo da Nação, designando Alejandro Lanusse para Presidente da República.

Após sete anos de ditadura militar, em maio de 1973, a Argentina retornou ao regime constitucional e, respaldado pela vontade popular e com o apoio político dos demais setores do país, Perón assumiu, pela terceira vez, a Presidência da Nação (Romero, 1979).

### 3.2.1 Contexto Histórico-político-institucional da Criação do INAP e do Programa de AG

No terceiro período peronista, ao ser dissolvido o ISAP, foi criado, pela Lei nº 20.173, de 22 de fevereiro de 1973, o *Instituto Nacional de Administración Pública* - INAP, para cumprir a missão de:

- promover e realizar estudos e pesquisas voltadas aos aspectos estruturais e de comportamento do setor público;
- formar funcionários públicos, aperfeiçoando e atualizando seus conhecimentos, de acordo com as necessidades de capacitação do setor público e com as exigências das carreiras estabelecidas nos estatutos e quadros respectivos;
- programar e coordenar a assitência técnica em nível nacional e internacional (INAP, 1973).

O INAP, portanto, nasceu para capacitar agentes do setor público e para realizar estudos e pesquisas nessa área. Para ambas as missões teve de procurar e sistematizar informações específicas, estabelecendo redes de relações locais e internacionais. A linha adotada pelo Instituto para desempenhar essas missões, ao longo de duas décadas, apresentou diferentes graus de autonomia, condicionamentos, estímulos e limitações provenientes de omissões, ações ou mesmo pressões, tanto de seu interior, como de diferentes áreas do Governo.

Em suas atividades, o INAP possibilitou a participação sindical e houve a intenção, dos agentes do Estado de transcender as metas de ordem técnica e trabalhar no processo de adesão aos objetivos das políticas do Instituto.

Após a criação do Instituto, tendo-se passado sete meses do governo, morre Perón e assume, de acordo com a Constituição, a Vice-presidente Maria Estela Martínez de Perón. Como em governos anteriores, essa gestão administrativa propôs-se a reorganizar o aparato estatal mediante uma série de medidas, como a transferência do INAP do Ministério da Economia para a *Secretaría General de Gobierno de la Presidencia de la Nación*, centralizando seu funcionamento em uma só jurisdição, a fim de que seus serviços se transformassem em instrumentos adequados à reformulação da Administração Pública.

Após a morte de Perón, o governo argentino assumiu, claramente, uma tendência autoritária, e o clima político, social e econômico foi se tornando intolerável, levando a uma crise que culminou em um golpe militar, em 23 março de 1976 (Dromi, 1988).

A vida institucional foi novamente rompida e formada a Junta Militar, *Órgano Supremo de la Nación*, que, através do movimento *Proceso de Reorganización Nacional*, empreendeu, a partir do golpe de 73, outro plano de reforma que se estendeu até 1983, com presidentes militares se sucedendo. Um dos objetivos desse processo foi racionalizar a Administração Pública, sendo criada, para tanto, a *Comisión Permanente para la Racionalización Administrativa*, que devia estar presente na elaboração dos planos de racionalização, analisar as disposições sobre a matéria e controlar a execução dos planos e programas aprovados.

Para executar os planos que levassem a uma Administração Pública eficaz, eficiente e dinâmica, com uma reforma integral, entre outras medidas, foi criado o *Sistema Nacional de la*

*Función Pública e o Régimen Jurídico Básico de la Función Pública*, que estabeleceram as bases para futuros objetivos, estruturas e técnicas que integrariam a administração de recursos humanos do setor público.

Em 1975, cerca de mil alunos já haviam passado pelo INAP, as demandas diversificavam-se, mais de 60 organizações utilizavam o Instituto para o aperfeiçoamento de seus funcionários. Além disso, triplicaram-se as unidades de capacitação, o que comprovava a significativa credibilidade desse Instituto. Os cursos, nesse período, orientavam-se para a formação de Analistas de Organização e Métodos, para o aperfeiçoamento dos funcionários, no sentido de favorecer-lhes a mobilidade vertical e para a preparação dos agentes por intermédio de cursos superiores de Administração, com curta duração, e cursos para a divulgação do Plano Trienal do Governo.

Entre 1974 e 1981, o *Instituto Nacional de Administración Pública* -INAP foi fortalecido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, que forneceu recursos suficientes para solidificar seus planos e, também, possibilitou a presença de recursos humanos permanentes e a linha de consultoria. No início desse período, foi realizado um diagnóstico, no qual se constatou que o sistema administrativo nacional dirigia a política administrativa, de modo geral, fragmentariamente. Isto é, com a ausência de instâncias centrais efetivas capazes de intervir de forma sistemática e coerente nas diversas ações, acima dos interesses particulares, evitando, assim, a irracionalidade no uso dos recursos e a iniquidade no acesso aos serviços, e que, sobretudo, apresentava dificuldades na coordenação vertical e horizontal. O INAP, nesse estudo, foi visto como uma parte do sistema que deveria se integrar à *Dirección de Política Administrativa* e ao *Servicio Civil*, o que evitaria o seu isolamento e facilitaria o cumprimento de um maior número de papéis ao distribuí-los organicamente. Para o Instituto reservou-se, essencialmente, a

responsabilidade de treinar os níveis superiores, deixando para os Centros, criados nos ministérios, os níveis inferiores e médios.

As atividades de pesquisa, conforme o diagnóstico, deveriam dividir-se em três áreas centrais: uma para apoiar o tratamento dos problemas provenientes dos componentes do sistema administrativo, outra orientada para treinamento, planos, doutrinas, etc.; e, por fim, uma de pesquisa básica que contribuísse para a melhoria da Administração Pública, mediante uma compreensão global de seus níveis.

Quanto à cooperação internacional, foi recomendado deixá-la para um período de maior consolidação do Instituto. Quanto ao corpo de professores, deveria ter um perfil que demonstrasse experiência, fundamentalmente prática, e a possibilidade de contar com especialistas externos para projetos definidos. Dessa forma - concluiu o estudo -, o INAP teria êxito, com a sua equipe e com as suas atividades.

As atividades do Instituto, então, no que dizia respeito a projetos, a fundamentações que embasavam os planos de formação e pesquisa, e a estratégias de cooperação, eram coerentes, visto que se mantinham conectadas com a formulação e a implementação dos planos de desenvolvimento, com o funcionamento eficaz do sistema administrativo e com a formação e o aperfeiçoamento dos quadros administrativos, técnicos e profissionais.

Além disso, as primeiras pesquisas realizadas no Instituto possibilitaram observar o alto grau de formalismo predominante nas áreas de pessoal; a ausência de um marco normativo que orientasse as atividades de administração de recursos humanos; a situação de desigualdade relativa entre instituições, em matéria de políticas de serviço de pessoal; o excesso de burocracia; a pouca informação estatística de apoio às definições de prioridades. Nesse período, o INAP coordenou

e, em alguns casos, apoiou programas de pesquisa, com aproximadamente 20 projetos que tratavam das atividades de apoio à capacitação e à cooperação, assim como da reforma administrativa.

A mudança do regime democrático ao ditatorial, que marcou o período de 1974 a 1981, também trouxe conseqüências ao INAP, tais como o desaparecimento da representação sindical de seu âmbito, e sua vinculação à *Subsecretaría de la Función Pública*, criada dentro da *Secretaría General* da Presidência da República.

Durante os sete anos que durou o governo ditatorial, o INAP teve estabilidade e realizou muitas atividades importantes. Em agosto de 1977, foi criado o *Sistema Nacional de la Reforma Administrativa*, cuja unidade central se encontrava na *Secretaría General*, operando, em cada ministério, uma unidade setorial, sendo conferida ao INAP a direção das atividades de capacitação e pesquisa do processo de modernização do setor público. Para tanto, o Instituto realizou as ações preparatórias para o *Censo del Personal Civil de la Administración Pública Nacional* e constituiu-se como *Secretaría Permanente de los Congresos Nacionales de Administración Pública*. Dedicou-se, também, a sua reorganização interna, criando o *Sistema Nacional de Capacitación* e formulando um plano de formação e aperfeiçoamento de discentes.

O plano de pesquisa do INAP, entre 1976 e 1983, consolidou sua estrutura, formando, mediante a análise de currículos e provas, equipes com administradores, economistas, sociólogos, contadores, matemáticos, estatísticos, psicólogos, especialistas em computação, metodólogos e advogados para tratar os temas centrais: recursos humanos e tecnologias administrativas. Foi criada uma rede de relações entre instituições públicas provinciais de âmbito universitário e o INAP, sendo desenvolvidos vários programas de pesquisa, além dos de formação para funcionários, seminários, painéis e

encontros, voltados para o papel da Administração Pública nos anos 80, gestão de programas energéticos, capacitação dos servidores públicos, empresas públicas, instrumentos metodológicos para o diagnóstico, informações e outros.

Nesse período as ações foram abundantes, em capacitação e em pesquisa, e as prioridades foram mudadas segundo o que as sucessivas Juntas Militares interpretavam como processo de modernização do setor público - de pesquisa básica à aplicada, de extensão articulada em sistemas, de capacitação à formação especializada, de assistência de ordem multiplicadora à tecnológica. Os juízos de valor acerca desses sete anos foram, entre os entrevistados, os mais distintos. No entanto, houve um consenso de que o Instituto padeceu de uma "assepsia", mas não houve perseguição, nem se materializou a censura. A dinâmica das relações de inserção nacional e internacional foram significativas e heterogêneas.

Na fase ditatorial do País, as atividades do INAP centraram-se em:

- realizar cursos solicitados por organizações, como o *Curso de Formación de Agregados Económicos en el Exterior*;
- reforçar a linha O & M, realizando cursos específicos;
- reeditar o *Curso Superior de Administración Pública*.

Em 10 de dezembro de 1983, a Argentina recuperou o regime democrático, quando, pelas urnas, o Partido Radical saiu vencedor, assumindo o 45° Presidente da República, Raul Alfonsín. A reforma administrativa, implantada com esse governo, procurou atingir os objetivos de reduzir os gastos públicos e de privatizar as empresas públicas, dando um novo rumo ao INAP.

Junto à Presidência da República foi criada a *Comisión de la Reforma Administrativa*, cujo objetivo era elaborar, propor e dirigir um programa de reforma administrativa tendendo a:

- aumentar a eficiência e a eficácia dos organismos estatais;
- incrementar a transparência e o controle social da gestão pública;
- promover a equidade no acesso dos bens e serviços produzidos pelo Estado;
- reduzir o déficit e o peso correspondente à Administração Pública, a fim de maximizar o benefício social do Estado.

No mesmo dia da assunção do Presidente civil, foi criada a *Secretaría de la Función Pública*, a qual o INAP está vinculado até hoje. O titular dessa Secretaria, desde 1983, é o Presidente do *Directorio del INAP*. Essas referências explicam, em parte, as inovações pelas quais o Instituto passou, a partir daí, com o intuito de redefinir o papel do Estado, em nível político, e trabalhar para a sua reformulação. Nesse momento, estrategicamente, os esforços adotados foram para reverter a cultura administrativa, vinculada aos regimes de força, contando, para tanto, com a mudança de rumo do Instituto.

Esse processo de reforma administrativa era ambicioso, mas não impossível de ser cumprido (Dromi, 1988):

"...solo triunfará en la medida en que en nuestro 'monstruoso aparato estatal' desaparezcan las 'comisiones', los 'comités', los 'consejos', las 'direcciones', las 'conferencias'; si así no ocurriera, si permanecen, creemos que existe, 'ad initio', una contradicción en el Programa de la Reforma Administrativa."

O modelo de Estado utilizado durante os sete anos de repressão praticou a expansão do intervencionismo estatal, o que favoreceu a consolidação de um aparato provedor de exceções, ou seja, a tendência a produzir e reproduzir privilégios, atendendo os interesses que não respondem ao bem comum dos cidadãos. Esse quadro havia repercutido na Administração Pública de tal forma que esta se encontrava desmoralizada e atrelada a uma cultura repressiva e especulativa, na qual a fuga à responsabilidade era quase uma estratégia de sobrevivência dentro do sistema. Alguns problemas excediam a gestão militar-civil precedente e encontravam-se arraigados ao setor público e à sociedade. Além do mais, a Administração Pública, de tradição espanhola, era velha, desarticulada, excessivamente normativa, sofrendo grande influência de advogados: 60% dos altos funcionários tinham essa formação.

A crise do aparato estatal argentino tornava prioritária a reforma administrativa, como requisito indispensável para capacitar o Estado a responder às demandas dos cidadãos (Argentina, 1988).

O Estado era grande, indefeso, administrado por inúmeras corporações - empresariais, militares, sindicais - e servia bem mais a essas corporações do que à sociedade. No entanto, as mudanças deveriam ser graduais e, embora fossem urgentes e difíceis, era fundamental tornar os canais decisórios transparentes e dar alternativas aos seus atores, para que a coisa pública pudesse se abrir ao controle social. Essa nova racionalidade tinha de ser divulgada, e nessa tarefa ao INAP cabia papel relevante.

Além disso, com o aumento da perda qualitativa na dotação de pessoal público, ocasionada pela falta de uma política que objetivasse reter um núcleo básico para atuar como massa crítica, grande parte do funcionalismo público altamente

qualificado migrou para o setor privado, e até mesmo saiu do País.

Nesse sentido e para implantar o processo de reforma, o governo democrático realizou alguns esforços, como a criação, pelo Decreto nº 3687/84, do *Cuerpo de Administradores Gubernamentales*, para desempenhar tarefas de condução, assessoramento superior e coordenação (Argentina, 1988).

As características desse período, em relação à capacitação, além de apontar para o curso de *Administradores Gubernamentales* - AG, possibilitaram colocar em andamento um curso de pós-graduação em Administração Pública e realizar atividades de treinamento em serviço no INAP e nas instituições da Administração Pública.

O mestrado em Administração Pública, criado, em 1985, por um convênio entre a *Secretaría de la Función Pública*, o INAP e a Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade de Buenos Aires, com um exame de seleção rigorosa e dois anos de duração para preparar professores e pesquisadores, diferencia-se, fundamentalmente do Programa dos AG, que prepara para a gestão. Além do mais, os egressos do mestrado não gozam da garantia da incorporação à função pública, fazendo parte de um Corpo especial, como os AG. Em 1992, esse mestrado estava na 5ª turma, com aproximadamente 150 diplomados.

### **3.3 O CUERPO DE ADMINISTRADORES GUBERNAMENTALES**

O diagnóstico de crise do aparato estatal argentino tornava prioritária, para o Governo Alfonsín, a reforma administrativa, como requisito indispensável para capacitar o Estado a responder às demandas dos cidadãos (Argentina, 1988). Segundo um dos *Secretarios de la Función Pública* desse Governo, Luis Stuhlman, em entrevista, a reforma do aparato administrativo era um componente essencial da reforma do

Estado, que, por sua vez, deveria ser condição necessária, naquele momento, para a desejada transformação da sociedade argentina.

Ao INAP coube a missão de desenvolver o *Programa de Formación de Administradores Gubernamentales*, concebido e idealizado por Jorge Esteban Roulet, Primeiro-Secretário de la *Función Pública* do Governo Alfonsín e Presidente do INAP, para preparar funcionários de alto nível com sólida formação cultural e científica; conhecimento da realidade nacional e de seu contexto; atitude de serviço ao bem comum; vontade de mudar; capacidade de inovar e, finalmente, compromisso com o sistema republicano e democrático do Governo argentino. A formação desses agentes baseou-se, fundamentalmente, no conhecimento do aparato público e na prática do desempenho da administração governamental.

Esse Programa de Formação nasceu dentro do INAP, seguindo a política de utilizar recursos existentes e de abrir caminhos e implementar uma experiência que poderia ser multiplicada. Tinha por finalidade maior transformar valores, critérios e sistemas, no conjunto do aparelho estatal, além de preparar profissionais dotados de um forte conteúdo de gestão pública e colocar em andamento um sistema de seleção e de formação de altos funcionários públicos. Como disse Groisman, em entrevista, o Programa não foi uma atividade isolada, mas parte de um processo de transformação, do qual se constituiu no primeiro passo.

Visto de forma global, o êxito do referido processo de reforma dependia da continuidade e da consolidação que haveriam de lhe dar os próximos passos, como a carreira administrativa e o sistema de cursos para a progressão da totalidade dos agentes públicos.

Nessa linha, o Programa de *Formación de Administradores Gubernamentales* foi planejado de forma integrada com os

seguintes projetos da *Secretaría de la Función Pública* e do INAP: o programa de capacitação permanente, a implementação do centro de capacitação de informática e outros.

Conforme Groisman, do ponto de vista formal, o *Proyecto de Formación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales* caracterizou-se pela via de ingresso - fazendo com que a seleção fosse realizada por intermédio de métodos objetivos, transparentes e controláveis e que a formação fosse rigorosa - pela constituição de um corpo, cujos integrantes pudessem ser destinados a diferentes organizações e cumprir funções variadas. Tudo isso em atenção às necessidades do serviço, às suas especializações, às suas atitudes e preferências pessoais, permitindo melhor aproveitamento do trabalho e possibilitando ao Estado contar, para as funções superiores, com um grupo de funcionários idôneos, com características pessoais e opções políticas distintas.

Convém ressaltar que, segundo Groisman, corpo é um conjunto de funcionários com características comuns quanto aos critérios que regem a carreira, o sistema de ingresso e a promoção, a remuneração, a forma de determinar o futuro e as funções, e às normas para avaliar o desempenho. Isso não implica que se constitua em uma organização com atribuições próprias nem que exista o propósito de inculcar um comportamento corporativista.

Para os *Administradores Gubernamentales* - AG foi prevista uma ordem distinta e não uma hierarquia maior do que as existentes, não sendo pressuposto para os mesmos o direito a desempenhar unicamente determinadas funções. Também não foi tirado dos demais funcionários - não pertencentes ao corpo - o direito de terem acesso a cargos de direção. Não se trata de formar mais um quadro para fazer o que está sendo feito, pensando só em funções hierárquicas, mas sim de formar pessoas capazes de desempenhar funções de coordenação, tendo em conta as tarefas que requerem a gestão moderna do Estado.

O Projeto de *Formación de AG* foi escolhido como o passo inicial para a reforma do Estado, essencialmente pelo Governo considerar que as carências maiores, quanto à profissionalização e à formação específica, estão nos graus superiores.

Citando Christian Silianoff, ex-diretor da *Ecole Nationale d'Administration - ENA*, francesa :

"Si no hay 'sacerdotes del largo plazo', si no hay quienes se encargan de tener en cuenta los intereses estructurales de la nación más allá de los reemplazos y los ritmos de la clase política, algo fundamental está faltando en un país" (Silianoff, 1986).

O Programa de *Formación de Administradores Gubernamentales* foi, portanto, a primeira medida rumo à reforma. Representou ao mesmo tempo uma mudança de esforços, no sentido de, a longo prazo, transformar valores e comportamentos dos funcionários, mediante ações coordenadas do corpo e a organização da carreira administrativa para todos os funcionários públicos, e possibilitar, a médio prazo, a formação de uma massa crítica de agentes de mudanças. Os *Administradores Gubernamentales - AG*, à semelhança dos *énarques*, foram concebidos para operarem como vínculos entre os níveis políticos e os administrativos. Além do mais, com uma composição política pluralista e um nível de formação homogêneo, oferecido pelo INAP, favoreceriam a continuidade administrativa e a profissionalização da Administração Pública, frente à alternância de governos.

O Corpo dos *Administradores Gubernamentales* foi criado juntamente com uma carreira especial, que introduziu um novo conceito de estabilidade, devido à mobilidade do Corpo, vinculada à idéia de avaliação, qualificação e formação

permanente. A remuneração, também inédita, possibilitou a dedicação exclusiva e o estímulo econômico, atrelado ao mérito.

A primeira turma desse Programa iniciou-se em agosto de 1985, com uma carga horária de, aproximadamente, 36 meses de duração; a segunda, em 1986, e a terceira, em 1988, sendo definidas 60 vagas por turma. A previsão era de 180 egressos até o final do Governo Alfonsín. Todos esses agentes deveriam ser, e foram, absorvidos pela administração, sendo alocados na *Secretaría de la Administración Pública*, apesar de desempenharem tarefas nos mais diversos ministérios.

O primeiro diretor do Programa foi Enrique Groisman, um dos seus organizadores, que tinha compromisso político com o Projeto, que se iniciou em uma reunião governamental, em 1984, quando foi apresentado ao Presidente Alfonsín. Terminou com a abertura da segunda turma, em julho de 1986, ano em que foi considerado implantado. Iniciou-se, então, a fase voltada para a institucionalização do Programa, a qual durou pouco tempo, pois o mesmo foi desativado antes da quarta turma, no final do Governo que o criou, - 1990.

Quanto ao corpo docente, foi adotado o sistema de designação por disciplina ou hora-aula, visto que o curso não seguia a linha tradicional e se desenvolvia por tópicos variados. Essa metodologia requeria grande flexibilidade e constante renovação, linha seguida pela ENA, com sucesso e aceitação pública.

### 3.3.1 Objetivos

O objetivo do Programa de *Formación de Administradores Gubernamentales* é a formação de elementos integrantes do *Cuerpo de Administradores Gubernamentales*, recursos humanos eficientes, eficazes e inovadores, capazes de executar, com o mais alto grau de excelência, as decisões políticas do governo democrático (Argentina, 1988).

Os *Administradores Gubernamentales* - AG são responsáveis pela incorporação de novas formas de gestão e pela promoção de comportamentos que favoreçam o desenvolvimento de valores democráticos.

A formação dos AG está voltada para o processo de democratização da Administração Pública, o qual deve se manifestar em suas relações com o usuário e dentro das organizações, com a mudança dos mecanismos autoritários ainda existentes e dos estilos de liderança, com a modernização dos equipamentos administrativos e com formas concretas de participação.

O primeiro curso, com duração de trinta meses e com 60 vagas, iniciou-se em agosto de 1985, e, neste mesmo mês, foi convocado o segundo curso, que teve início em julho de 1986.

### **3.3.2 Marco Institucional**

Por uma questão de economia de tempo e aproveitamento de recursos existentes, para a implantação do *Programa de Formación de Administradores Gubernamentales*, foi utilizado o marco institucional do INAP. Essa instituição não foi pensada como a única que se ocuparia de formação de altos funcionários, nem o curso como a única via de ingresso aos cargos superiores. Simplesmente atuou para cobrir um vazio e abrir um caminho, levando a cabo uma experiência que poderia ser multiplicada.

### **3.3.3 Convocação para o Curso**

O modo de convocar os candidatos, o sentido da mensagem e os argumentos empregados foram considerados essenciais para a percepção do projeto dentro e fora da Administração Pública. Nesse caso, a ênfase foi dada na possibilidade de participar de um projeto essencial para melhorar a Administração Pública e consolidar a democracia. Como incentivo importante foi

mencionada a perspectiva de uma remuneração que no futuro poderia chegar a ser satisfatória. A frase publicitária que resumiu o espírito da convocação foi : "Se inicia la carrera de administración pública y ya se sabe quien gana: el País" (Groisman, 1988).

Houve, também, uma apelação aos símbolos pátrios e à idéia de que ingressar no novo corpo corresponderia a participar de um projeto. Nas rádios as mensagens eram:

- "La consolidación de la democracia requiere el mejoramiento de la administración pública. Para lograrlo, la Secretaría de la Función Pública invita a funcionarios actuales o aspirantes a serlo, a ingresar en el Cuerpo de Administradores Gubernamentales. Una carrera al servicio de la sociedad, con cargos de máxima responsabilidad e importancia."
- "Necesitamos consolidar la democracia mejorando desde dentro la administración."
- "Buscamos: mujeres y hombres comprometidos con el sistema democrático que se tengan confianza y que confíen en el futuro del país, que estén dispuestos a participar de un proyecto de cambio. Ofrecemos: garantía de estabilidad, formación profesional, carrera administrativa que culmina en las más altas responsabilidades."

Para conhecer a percepção que essas mensagens produziram nos seus destinatários, foi realizada (Alvary, Antelo e Groisman, 1985) uma pesquisa da qual se extraíram informações acerca do segundo curso e se analisaram mil respostas. As motivações foram distribuídas da seguinte maneira: interesse profissional 35%; interesse por desburocratizar 25%; aquisição de novos conhecimentos 15%; possibilidade de trabalho 11%; servir à Pátria 8%; e consolidar a democracia 6%.

### 3.3.4 Cooperação Internacional

Um dos aspectos primordiais do projeto foi a cooperação externa, utilizada para colocá-lo em marcha. Foram recebidos apoio do *Proyecto Regional de las Naciones Unidas de Asistencia al Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD*, mediante o assessoramento e a colaboração de seu diretor; apoio e constante aporte de material bibliográfico e informativo do INAP da Espanha, e ajuda intelectual e material da França, em especial da *Ecole Nationale d'Administration - ENA*.

Esses aspectos foram importantes para a conformação do projeto e influenciaram, em níveis distintos. No entanto, segundo Groisman, a cooperação francesa teve um papel fundamental, em dois aspectos: a transmissão de conhecimentos e de técnicas, e a possibilidade de contar com um modelo de referência, que mostrava alternativas, ensaios, êxitos e erros. Além do mais, a experiência positiva da *ENA* francesa, criada em condições consideradas comparáveis, em alguns pontos, com o que se passava na Argentina - dificuldades econômicas, situações de conflito, desorganização da Administração Pública, juntamente com o processo de consolidação do sistema democrático - apresentava diferenças profundas de ordem histórica, social e econômica, que tiveram de ser consideradas para adaptar o modelo à realidade argentina.

Segundo Christian Fremont, na época diretor de estágio da *ENA*:

*"No se trataba de transportar a las orillas del Río de la Plata una copia de la Escuela de la Rue de l'Université, sino de investigar aquello del espíritu o la práctica de la ENA que pudiera ser útil a un país golpeado y desorganizado por largos años de*

*dictadura militar, y luego adaptar-lo a la realidade argentina."*

No Programa argentino de formação de *Administradores Gubernamentales*, aos moldes franceses, a seleção e os estudos foram rigorosos, havia estágio e os alunos tinham status de funcionário.

### 3.3.5 Acesso ao Programa e ao Corpo de *Administradores Gubernamentales-AG*

Para pertencer a esse Corpo de altos funcionários, além de possuir curso superior, os candidatos devem ter sucesso em um concurso sem precedentes na carreira administrativa argentina. O perfil do ingresso, segundo Groisman, foi concebido como o de uma pessoa cujas motivações básicas consistissem em servir à sociedade, contribuir para a solução dos problemas do país e consolidar o sistema democrático. Ainda como dimensões desse perfil viriam as qualidades intelectuais, como a inteligência, principalmente no que diz respeito a uma atitude crítica e sensata para analisar e diagnosticar problemas; bom-senso para distinguir o relevante do acessório, e abertura, no sentido de uma atitude pronta à inovação e ao compromisso com as tarefas. Embora essa aspiração corresponda a uma pretensão ideal, continua Groisman, e os AG devam ter outras características importantes, elas são válidas e deverão ser comuns a todos.

Esses critérios foram inspirados em Bernardo Kliksberg que, realizando uma pesquisa em países da América Latina, definiu o administrador ideal como o que tem:

- boa formação científica e cultural;
- capacidade crítica;
- consciência nacional;
- capacidade criativa;

- conhecimento da realidade nacional;
- capacidade técnica em sua especialidade;
- capacidade de liderança.

Os requisitos para ingresso no Programa variam conforme os candidatos, sejam ou não funcionários públicos, no momento da inscrição. Para os "externos" - os não funcionários -, foi requerido qualquer título de nível superior, correspondente a estudos de quatro anos de duração, considerando que o curso proporciona a base de conhecimentos comuns a qualquer função e que a formação específica de cada um é útil, considerando a diversidade de tarefas que os AG são chamados a desempenhar. Para os candidatos, funcionários, foi aceito, inclusive, nível médio com cinco anos de exercício na função pública. A idade máxima para a última promoção foi de 35 anos para ambos os grupos de candidatos que dispõem de 50% das vagas, indistintamente.

### 3.3.5.2 Curso preparatório

A vantagem dada aos funcionários baseia-se nas finalidades de:

- aproveitar sua experiência;
- oferecer oportunidades a quem demonstrar interesse e idoneidade, além de estar disposto a empreender os estudos necessários e submeter-se às provas;
- demonstrar que o Projeto respeita os quadros existentes e conta com eles.

### 3.3.5.1 Procedimentos de seleção

O ingresso no Corpo de AG segue uma série de passos. O primeiro deles é constituído por provas para entrar em um curso preparatório. O segundo, pela aprovação nesse curso, com uma duração aproximada de 300 horas-aula (dez semanas), e para o qual são previstas 180 vagas - a metade destinada a funcionários, das quais os trinta primeiros de cada via

ingressam no Curso de Formação, com duração aproximada de 30 meses, sendo 6 de prática.

Os candidatos aprovados nas provas e trabalhos passarão a integrar o corpo.

São realizadas duas provas sucessivas e eliminatórias, nas quais a ênfase é dada mais na verificação das atitudes do que no conhecimento: a primeira de compreensão de textos, de múltipla escolha; a segunda, constituída de um *dossier* com documentos e informações, acerca de um determinado problema, a respeito do qual devem ser feitos um diagnóstico e uma proposta de medidas. O objetivo das provas é avaliar nos candidatos a atitude para aprender, expor e argumentar, além da capacidade para adquirir as técnicas e os conhecimentos que permitam analisar problemas, efetuar seu diagnóstico e adotar decisões.

### 3.3.5.2 Curso preparatório

O curso preparatório constitui um passo prévio ao ingresso no curso de Formação. Foram previstas 180 vagas para o primeiro e 60 para o segundo. Esse curso tinha como finalidade nivelar as diferenças de formação e permitir a partida dos alunos de um patamar adequado.

As atividades foram desenvolvidas sob o regime de jornada completa, com a obrigação de assistir a 80% das aulas e seminários. O ensino desenvolveu-se em módulos, e para cada um deles foi designado um Coordenador, que elaborava a proposta de trabalho e constituía as equipes de docentes.

Os funcionários admitidos no curso preparatório recebiam, automaticamente, uma licença remunerada e aqueles que viviam a mais de 100 km da Capital federal tinham direito a diária e a gastos com traslado. Isso passou a ser um problema, já que algumas organizações resistiram a conceder essa dispensa.

Embora o curso preparatório tenha se desenvolvido para as três seleções havidas até a desativação do Programa de Formação, nos anos 90, outra dificuldade, talvez a mais significativa, foi a de que apenas um terço dos alunos poderia ter acesso ao Programa de AG, o que provocou um grande grau de dificuldade.

Após a terceira convocação para o concurso de ingresso no Programa, a equipe encarregada estava projetando um sistema que suprimiria o curso preparatório, realizando a seleção final entre aqueles que obtivessem os melhores resultados nas provas gerais do concurso, mediante uma série de reuniões de grupo, entrevistas e tarefas diversas.

### **3.4 PROGRAMA DO CURSO DE FORMACIÓN DE ADMINISTRADORES GUBERNAMENTALES**

#### **3.4.1 Características**

O *Cuerpo de Administradores Gubernamentales* está ligado diretamente à *Presidencia de la Nación*, para que a mesma possa contar com um núcleo de funcionários altamente preparados, a serem alocados nos órgãos onde forem mais necessários, atuando como agentes de transformação.

Aos egressos desse corpo cabe cumprir funções de planejamento, assessoramento, organização, direção e coordenação de nível superior, em organismos centralizados ou descentralizados, qualquer que seja a natureza jurídica, incluídas entidades financeiras oficiais, empresas, sociedades cujo capital seja de prioridade total ou majoritária do Estado, obras sociais e todo órgão estatal ligado à Administração Pública Nacional (Argentina, 1988).

Prevendo a mobilidade horizontal e vertical dos *Administradores Gubernamentales - AG*, o curso visa ao caráter pluridisciplinar de muitas das ações do governo, que não podem

ser tratadas com um enfoque parcial e requerem a participação de funcionários que possuam uma concepção integral das questões a resolver e uma visão de conjunto da Administração. Com os egressos é prevista a incorporação, na Administração Pública, de elementos indispensáveis para a eficácia da gestão estatal, bem como a unidade, a integração e a coerência no tratamento dos assuntos públicos.

Outro sentido atribuído à mobilidade pelo Programa de Formação é a diversificação da experiência dos membros do *Cuerpo*, promovendo, em especial, o conhecimento e a execução de cada política setorial nos mais distintos ângulos, atendendo, também, de algum modo, a formação profissional específica e as preferências de cada funcionário. Conforme a visão do Programa "esta metodologia de trabalho evitará o desenvolvimento de rotinas perversas e a possibilidade de absorção dos *Administradores Gubernamentales* por parte da cultura organizacional" (Argentina, 1988).

#### 3.4.2 Público

O Programa está dirigido a todos os cidadãos que tenham terceiro grau completo, sendo que 50% deverão ser provenientes da Administração Pública. Para esses, foi aceito o 2º grau completo, desde que tivessem 5 anos de exercício na função pública. Quanto à idade máxima para a 1ª turma, foi estabelecida a de 45 anos para os funcionários públicos e a de 40 para não-funcionários, o que foi reconsiderado para 44 e 35, respectivamente, na 2ª turma.

#### 3.4.3 Etapas do Programa

O Programa desenvolve-se em 5 etapas, distribuídas em 24 meses: Convocação e Seleção, Primeira Etapa Formativa, Estágio, Segunda Etapa Formativa e Prática Administrativa.

A convocação é realizada pelos meios de comunicação e difusão e dura, aproximadamente, dois meses.

A seleção é desenvolvida por um grupo de especialistas, constando de uma série variada de instrumentos de diagnóstico, avaliação e uma apreciação geral da personalidade. Todos esses passos de seleção são eliminatórios.

A Primeira Etapa Formativa, com duração de 7 meses, visa:

- à homogeneização dos conhecimentos básicos dos participantes, em virtude da heterogeneidade de sua formação;
- à formação específica em diferentes assuntos, para que recebam o suporte que permita a continuação do Programa.

O estágio consta de um período inicial de dois meses, nos quais os alunos passam por diferentes organizações, diversificando, dessa forma, suas experiências, e de um período de cinco meses de aprofundamento e especialização. A última etapa do Programa de Formação destina-se à prática no desempenho de administrador governamental, com duração de 4 meses.

#### 3.4.5 Estágio

#### 3.4.4 Organização dos Estudos

Os estudos no Programa de Formação foram desenvolvidos através de aulas teóricas, seminários, conferências e trabalhos de pesquisa, sendo exigida uma frequência de 80% às aulas e aprovação em cada um dos módulos. Caso a classificação mínima requerida não fosse alcançada, era necessário submeter-se a um exame geral sobre o módulo respectivo.

O currículo do Programa foi organizado de maneira flexível, levando em consideração as diferentes necessidades de cada turma e governo, e tendo em vista que etapas de um Governo

possuem características próprias, variáveis, com inovações, desenvolvimentos e descobertas em constante atualização. Assim, a formação foi pensada bem mais como um desenvolvimento e treinamento do pensar, do analisar e do compreender.

A aprovação no Programa foi, segundo critérios adotados pelo INAP, um meio de ingressar no *Cuerpo de Administradores Gubernamentales*. Conforme Groisman:

*"No se otorgará un grado académico ni un diploma profesional, ni deben buscarse en este proyecto las características habituales de un curso de posgrado."*

Isso constitui uma diferença em relação ao sistema educacional formal. Nesse sentido, foi considerado que a formação para as funções públicas administrativas não poderiam ser assumidas totalmente por instituições alheias à administração (Meyers, 1981).

O Programa de Formação de AG, desenvolvido pelo INAP, não foi concebido somente como uma maneira de formar funcionários, mas, ao mesmo tempo, como um sistema de seleção que deve ser assumido somente pela própria Administração Pública (Nieto, 1984).

#### 3.4.5 Estágio

Diferentemente da ENA, o estágio limitou-se a seis meses e foi completado com discussões, relatórios e elaboração de críticas. O desenvolvimento dessa etapa, logo após a entrada no Programa, conforme o modelo da ENA, não foi adotado. Segundo Groisman, para tanto, eram necessários uma atitude humilde dos estagiários e um grau de formação e informação que lhes permitisse desempenhar, com efetividade, as tarefas, desde as mais simples até as mais complexas. Para que isso ocorresse, seriam exigidos, pelo menos, o desenvolvimento de um período de adaptação e uma parte substancial de informações e

conhecimentos, com o que os alunos teriam condições de estagiar.

Além do mais, o estágio foi adotado na etapa final para que, após essa prática, houvesse um período de reelaboração de relatórios e trabalhos e discussão crítica sobre os problemas encontrados junto à máquina administrativa, com a finalidade de evitar que atitudes, práticas e valores a serem modificados fossem adotados pelos alunos.

### 3.5 REPERCUSSÃO DO PROGRAMA

A publicidade do Projeto foi realizada através de avisos na imprensa escrita e falada, além de *folders* e cartazes distribuídos nas organizações pública e de ensino.

Provavelmente a originalidade do projeto e sua vinculação com o processo de transformação da Administração Pública tenham influenciado na sua divulgação.

O projeto foi elogiado por vários jornais como:

"... la iniciativa puede acarrear para el país grandes beneficios ... (La Nación 14-1-85).

"... es de desear que los reponsables de esta acertada iniciativa consideren adecuadamente su inserción en un marco global de transformacion de la Administración Pública: de lo contrario el esfuerzo se degradará en resultados demasiado parciales y de poco efecto multiplicador en el conjunto"(El Economista, 7-2-86).

Várias críticas também foram dirigidas ao Programa:

"Planteamos sin embargo un riesgo inherente a la creación o agrandamiento de todo cuerpo estatal. En

3.6 CARRE un país extremadamente burocratizado en el mal sentido de la palabra, no se corre el riesgo de incrementar aún más una vocación por la organización burocrática que redonda al fin en un Estado cada vez más inoperante y costoso a pesar de la buena voluntad individual de sus funcionarios superiores?" (La Prensa, 1984).

Outras críticas referiram-se ao modelo francês; uma delas, a de Meneghini (1986), afirma ter sido o mesmo adotado quase integralmente, sem as adequações necessárias.

Algumas críticas foram duras e denotaram desconhecimento do projeto:

"... Modelo dudoso ... Pero los pedidos de informes lanzados sobre secretísimos planes de Jorge Roulet, desde el Congreso, tienen 'green light'... Se teme que, esgrimiendo el modelo organizacional francés, los 'junkers' atrincherados en función pública acaben destruyendo la propia máquina profesional del Estado..." (Clarín, 25-3-84).

O Corpo de Administradores Gubernamentales sofreu vários ataques, explicados, possivelmente, pelos seus altos salários, acima dos demais servidores - os administradores ganhavam 80% mais do que os Diretores Nacionais, maior cargo do setor público argentino -, e por pertencerem a um corpo especial - corpo profissional com nível de qualificação muito elevado, acima da média -, capacitado para exercer qualquer tipo de atividade de condução e assessoramento, agregando valores importantes, como nível de motivação muito forte e espírito de

### 3.6 CARREIRA

O Decreto nº 3.687/84, que criou o *Cuerpo de Administradores Gubernamentales*, previu a elaboração de uma carreira especial para os funcionários que concluíssem, satisfatoriamente, o programa de formação. Esse objetivo foi alcançado com a elaboração do Decreto nº 2.098/87 que, entre outras determinações, introduziu um novo conceito de estabilidade, desaparecendo aquela vinculada ao cargo ou função tradicional da administração pública, que seria contrária à mobilidade própria do *Cuerpo*. Foi introduzida a idéia de avaliação, qualificação e capacitação permanente, como requisito da estabilidade (Argentina, 1988).

A existência de uma carreira própria teve como finalidade assegurar aos seus integrantes o desenvolvimento profissional em particulares condições de estabilidade, permitindo as mudanças solicitadas pelas afinidades pessoais e pelas necessidades políticas.

O Programa de *Formación de Administradores Gubernamentales* desenvolveu-se de 1985 até 1989, quando foi desativado, ao não ser convocada a quarta turma, no final do Governo Alfonsín. Foram formadas três turmas, num total de 171 *Administradores Gubernamentales - AG*, vinculados à Presidência da República, por intermédio da *Secretaría de la Función Pública*.

### 3.7 OS ADMINISTRADORES GUBERNAMENTALES E O GOVERNO ALFONSIN

No Governo de transição política do Presidente Alfonsín, pode-se diferenciar quatro períodos, em que importantes atores foram responsáveis pela geração das políticas públicas, com a participação dos *Administradores Gubernamentales*.

No primeiro período, o ator principal foi a *Secretaría de la Función Pública*, criada nesse governo e totalmente voltada para a democratização do Estado. É nessa fase que o *Programa de Formación de Administradores Gubernamentales* é instituído, com o objetivo de formar elementos comprometidos com o desenvolvimento do processo democrático, doutrina inicial do Projeto.

O segundo período teve por ator principal o Ministério da Economia, que iniciou uma política de reorganização da estrutura do Estado, adotando, em seu enfoque econômico, o clássico critério do corte dos gastos públicos.

Nessa época, o aparato estatal era constituído de 14 ministérios, ou melhor, oito ministérios e seis secretarias da Presidência, com status de ministério, trinta e cinco secretarias ministeriais e noventa subsecretarias. A Administração Nacional somava em torno de um milhão de servidores - em um país de aproximadamente 32 milhões de habitantes -, sendo 350 mil da Administração Central, 250 mil da descentralizada - províncias e municípios -, 350 mil das empresas estatais e 50 mil do Banco do Estado. Com as medidas de redução da máquina administrativa, sendo uma delas o programa de aposentadoria voluntária, saíram 10% dos servidores da Administração Central.

Outros projetos foram propostos, como a revolucionária mudança da capital da República e uma administração única para todo o Estado, que não se concretizaram.

É nessa fase que aparece, pela primeira vez, um importante ator externo - o Banco Mundial -, que veio para fortalecer a capacidade administrativa do Estado, investindo 30 milhões de dólares - 80% essencialmente em consultorias.

Surge aí uma nova filosofia de governo: a preocupação com a democracia é substituída pela eficiência e a eficácia. O

esperado passou a ser uma máquina administrativa moderna, ágil, em que os agentes governamentais, nascidos para o papel de democratizadores, deveriam adotar uma nova forma de atuação.

Para Stuhlman, então *Secretario de la Función Pública*, esse foi o momento em que o *Programa de Formación de AG*, extremamente vulnerável, reflete sua tendência a desaparecer, pois, além dessa mudança de enfoque do curso, a carreira de *Administradores Gubernamentales* ainda não havia sido criada, e ao Ministério da Economia, ator mais forte do governo, não interessavam jovens comprometidos com a democracia. Afinal, não era isso que buscava para implementar sua política de corte de gastos. Nessa linha, o Programa de Formação de AG perdeu sua importância.

No terceiro período reuniram-se atores que tinham a ver com a reforma do Estado, formando a Comissão Política de Reforma Administrativa, presidida pelo Presidente da República.

O Ministério da Economia inicia um processo de abertura econômica, e, com isso, vários organismos descentralizados do Estado deixam de ter função. Em consequência, para executar a desregulação e a desmonopolização estatal, os AG passam a trabalhar com o ator mais importante desse período: o Ministério de Obras e Empresas Públicas.

O quarto período traz como ator principal o Ministério do Interior, juntamente com a participação das Províncias, quase todas (21 das 24 existentes) fazendo parte da oposição, o que exigiu mecanismos transparentes de governo.

Enquanto o lado empresarial do Estado tratava da desregulação e da privatização, o lado não-empresarial buscava desenvolver cinco projetos fundamentais:

- reforma estrutural do Estado, mecanismo lento de transformação, que a Comissão impulsionava, na qual muitos AG estavam envolvidos;
- reforma normativa do Estado, da qual os AG participaram ativamente, apresentando como resultado a eliminação de quatrocentas normas e a simplificação de, aproximadamente, outras 600;
- tentativa de reforma tecnológica;
- reforma de recursos humanos;
- relação Estado-usuário.

Os AG desenvolveram importante papel no processo de reforma, não como gestores do Estado, para o que foram formados, mas sim como gestores de processos de transformação. Como exemplo, só o Ministério da Economia envolveu 50% dos AG em seus projetos.

O Presidente Alfonsín, segundo Stuhlman, acreditava na importância dos AG e pensava-os como agentes da democratização da Argentina.

No entanto, o mais sério é que esses agentes representam a implementação do mérito na Administração Pública, ingressando no Programa via um processo de seleção rigoroso, sem favoritismo, e, ao finalizarem o curso, formaram uma elite administrativa comprometida com a democracia.

### **3.8 OS ADMINISTRADORES GUBERNAMENTALES E O GOVERNO MENEM**

Atacar a Administração Pública que o Governo Menem, ao ser empossado, em 1989, encontrou foi uma tarefa fácil, por ser a mesma ineficiente, cheia de defeitos e vários pontos fracos. Ademais, essa crítica era um ponto comum, favorecido por um certo consenso social. A verdade é que havia e ainda há inúmeras razões de ataques às organizações públicas por volume

de gastos, número excessivo de servidores e exagerado formalismo.

Como medida inicial, pelo Decreto nº 435/89, esse governo procurou responder às críticas, reduzindo drasticamente os cargos políticos da estrutura superior do Estado. De, aproximadamente, 150 secretarias e subsecretarias, foram eliminadas mais de 100, limitando-se, em média, a 4 unidades políticas superiores, ou seja, ministro, secretários, diretores e subdiretores. Essa medida foi adotada, segundo Pablo Fontdevila, então *Secretario General del INAP*, em caráter de exemplo, sinalizando para as autoridades políticas que a decisão de reconsiderar o conjunto das estruturas herdadas estava sendo tomada com rigor, além de ser respaldada pelo Governo (Fontdevila, 1992).

Em 1991, um conjunto de medidas foi estabelecido - aposentadoria proporcional, término das nomeações transitórias, disponibilidade de funcionários -, reduzindo, em torno de 34%, os servidores permanentes, o que trouxe, em consequência, cerca de 11% de baixas na Administração Central e descentralizada, correspondendo a 63.257 funcionários. Além desses, 27% do efetivo de funcionários, ou seja, 1.800, foram colocados em disponibilidade. Com isso, na Administração Pública Central, até meados de 1991, concretizou-se uma redução de Direções Nacionais e Gerais, passando de 238 a 128.

O Governo Menem propiciou o pluralismo político, mas não valorizou a idéia de Estado como burocracia eficiente. O menemismo conectou a velha filosofia do peronismo e a sua tradição corporativista à linha neoliberalista, defensora da idéia do desaparecimento do Estado e da privatização absoluta do estatal. Na Argentina, nesse período, desencadeou-se um grande processo de privatização: Correios, hospitais, companhia telefônica, tudo era passível de privatização. Isso, aliás, no dizer da maioria dos analistas políticos argentinos

entrevistados, foi mais para suprir a carência de soluções para as políticas públicas do que para seguir uma filosofia.

Na experiência do Governo Menem, o INAP tem refletido em suas ações o importante pluralismo político do Governo, no qual o Estado é visto como mais um ator, entre tantos, com o mesmo grau de importância, como os empresários, os sindicalistas e as organizações sociais. Isso explica, em parte, a não-preocupação desse governo em reativar o Programa de Formação de AG, comprometido em formar para a perenidade do Estado, fazendo com que o INAP se dedique a outras atividades, como a atualização de agentes sociais, sem ter, ainda, reativado o Programa de AG.

Dando seqüência a acordos feitos no final do Governo Alfonsín, o INAP experimentou, no atual governo, uma transformação em sua filosofia com a influência de universidades americanas. Ao invés do modelo clássico francês da ENA, o Instituto está se voltando para um tipo de treinamento que visa capacitar altos funcionários para a administração de organizações complexas, para o que os norte-americanos desenvolveram excelente instrumental, como novas técnicas de administração, de controle e de liderança no campo do público.

A estratégia inicial dessa linha de atuação foi de que especialistas do INAP participassem de uma série de seminários, organizados por professores da Escola Kennedy de Governo, em Harvard, para que se tornassem multiplicadores desses conhecimentos, junto aos funcionários-treinandos do INAP.

A ênfase era dada à qualidade e ao compromisso do corpo docente, conscientizando-o quanto à tarefa de gerar um novo modo de pensar o Estado. No entanto, isso não ficou claro para os políticos e governantes, sendo grandes as dificuldades encontradas para desenvolver e dar continuidade a esse processo.

O INAP, atualmente, oferece um curso de alta gerência pública, com duração de um ano, desenvolvendo-se modularmente, sendo obrigatório para os funcionários que ocupam os níveis A e B do *Sistema de Profesión Administrativa - SINAPA*, assim como para aqueles selecionados segundo o regime de cargos com funções executivas, ou seja, de direção. Além desse, na estratégia de formação de altos funcionários, o Instituto proporciona a *Escola de Gobierno*, que se desenvolve através de um conjunto de seminários sobre assuntos estratégicos do Estado, destinada a políticos, a dirigentes empresariais e a sindicalistas que estejam cumprindo funções públicas, ou desejem nelas ingressar. Ambos os programas possuem sistemas de seleção e acompanhamento.

O *Sistema Nacional de Profesión Administrativa - SINAPA*, referido, foi desenvolvido no Governo Menem, com o *Secretario de la Función Pública*, Gustavo Beliz, e a presença representativa dos AG, estando, ainda, em fase de implementação.

O SINAPA é um sistema de carreira para o pessoal da Administração Nacional, que veio para instrumentalizar a política de pessoal e assegurar a hierarquização dos servidores públicos. É composto de dois grandes grupos, denominados geral e técnico-científico, cada um deles subdividido em seis níveis - em ordem decrescente de A a F -, correspondendo a graus ordenados de acordo com a complexidade, a responsabilidade e os requisitos de capacitação próprios das funções respectivas.

|                         |   |   |   |   |   |
|-------------------------|---|---|---|---|---|
| Superior                | A | 1 | 2 |   |   |
|                         | B | 1 | 2 |   |   |
| Intermediário           | C | 1 | 2 | 3 |   |
| Administrativo de apoio | D | 1 | 2 | 3 |   |
| Serviço                 | E | 1 | 2 | 3 | 4 |
|                         | F | 1 | 2 | 3 | 4 |

atividades de fortalecimento e modernização dos organismos da Administração Pública (Boletim Informativo, 1992).

Esse Sistema de Carreira prevê dois sentidos: o vertical, cujo acesso é por concurso, e o horizontal, no qual os critérios são antigüidade, capacitação e avaliação de desempenho. O INAP está presente em ambos através de sua programação de formação, capacitação e treinamento e no desenvolvimento de projetos de pesquisa para a Administração Pública.

O SINAPA fortaleceu o INAP, enquanto centro de capacitação de funcionários públicos, embora não tendo compromisso com o *Programa de Formación de Administradores Gubernamentales*.

Na primeira fase do Governo Menem, a reforma administrativa teve o impulso de uma fundação que se formou com um grande número de empresas, para fornecer recursos, inclusive para contratar consultores internacionais, com a finalidade de elaborar um diagnóstico do Estado e desenvolver a racionalização, a reestruturação e a modernização da Administração Pública. Segundo a estratégia do Ministro Cavallo, da Economia, de priorizar a política de ajuste econômico, a preocupação com o Estado deixou de ser o foco de interesse. Conseqüentemente, essa fundação perdeu a sua força, pois a supremacia do ajuste diminuiu a importância das metas da reforma administrativa. O esperado, no entanto, era que, após a racionalização e a reestruturação do Estado, as próximas etapas a serem atingidas fossem a capacitação e o redimensionamento do trabalho, o que ainda não aconteceu. No biênio 92-93, o Programa de Reforma Administrativa esteve em andamento. As políticas adotadas e as metas atingidas tornaram possível, em 1992, a aprovação da primeira parte do empréstimo de ajuste estrutural, concedido pelos Bancos Mundial e Interamericano de Desenvolvimento, e possibilitam a obtenção de um empréstimo de assistência técnica de 23 milhões de dólares do Banco Mundial. Esse empréstimo foi para dar apoio, por três anos, ao desenvolvimento do Programa de Reforma Administrativa e às atividades de fortalecimento e modernização dos organismos da Administração Pública (Boletim Informativo, 1992).

Na opinião de vários entrevistados, entre eles Stuhlman, *Secretario de la Función Pública*, do Governo Alfonsín, nesse momento, quando o Banco Mundial desempenha um papel forte junto ao Estado, quando o Governo procura cumprir suas medidas, as quais estão centradas na gerência profissional do aparato estatal, a possibilidade de terem sucesso escolas como o INAP e de se refazerem programas como o de formação de AG, são grandes.

### 3.9 ANÁLISE INSTITUCIONAL

À luz da evolução histórico-institucional do INAP, essencialmente a partir do momento da criação do Programa de Formação de *Administradores* Governamentais, considerando a complexidade do processo de institucionalização de uma organização com as peculiaridades de uma escola de governo<sup>3</sup>, uma análise institucional pressupõe ressaltar algumas variáveis, provavelmente as predominantes nesse processo.

O INAP foi criado, em 1973, no bojo de um processo de reforma administrativa, como elemento estratégico, voltado para o desenvolvimento de um plano de capacitação para o setor público. Houve, portanto, uma opção pela renovação do serviço e um discurso institucional que, na época, sinalizava uma doutrina para o Instituto: treinar, especializar e formar recursos humanos com o objetivo de corrigir as distorções e as disfunções do aparato estatal.

No entanto, desde a sua criação foram organizados numerosos cursos com diversas características, níveis e intensidade, mas suas atribuições de supervisão sobre a atividade formativa das demais instituições públicas não foram exercidas. Isso, como enfatiza Groisman (1991), deve-se a dois tipos de razões: a de não ter havido meios suficientes para concretizar com efetividade tarefa tão complexa e a de não haver sustentação lógica, já que

---

<sup>3</sup> Escola de governo é considerada aquela que forma recursos humanos para o setor público.

os cursos não guardavam relação, nem correspondência, com os requisitos de formação e capacitação que deveriam caracterizar uma carreira administrativa.

Não havia uma política que buscasse esses objetivos nem que estabelecesse as diretrizes com novos valores, critérios e condutas, principalmente para as unidades setoriais, para a formação de docentes, para a prestação de assessoramento em métodos e conteúdos e para a realização de atividades com efeitos multiplicadores.

A instituição, em 1984, no INAP, do Programa de Formación de Administradores Gubernamentales - AG veio com o espírito de elaborar e pôr em prática essa política. Tinha como objetivo implantar um sistema de seleção e formação de altos funcionários, um devir das transformações substanciais da Administração Pública.

De acordo com uma política de melhoria da capacidade de gestão dos altos funcionários, o Programa fundou-se respaldado pela vontade política do Governo Alfonsín, que o entendia como o passo inicial para a reforma do Estado, na linha do restabelecimento da democracia. Essa intenção é expressa pelo próprio Presidente Alfonsín em seu discurso inaugural do I Curso de Formación de Administradores Gubernamentales, em 20 de agosto de 1985.

"...Desde aquí ni inauguramos, en efecto, una obra material, ni recordamos un acontecimiento histórico... y no lo estoy considerando como una celebración sino como un compromiso. ... Para comprender su importancia recordemos que, se tuviéramos que circunscribir a un concepto central el objeto de nuestra tarea en esta etapa de la vida argentina, diríamos sin vacilar que consiste en la consolidación de la democracia, y ya subrayamos que una de las bases en que ésta se asienta,

*está constituida por una administración eficiente, por eso, cuando proyectamos su mejoramiento, estamos pensando en términos políticos y no aplicando un mero razonamiento técnico."* (Alfonsín, 1995).

Assim, nascia o Programa de uma vontade política, para a busca de soluções às demandas do quadro deficiente da Administração Pública da época.

Além do mais, o Programa esboçava uma doutrina característica implementada pelo governo: de consolidar a democracia através da instituição de novos valores para a Administração Pública, possibilitando que atuasse no sentido de atingir seus objetivos de forma efetiva. Os recursos foram garantidos pela infra-estrutura do INAP. Os vínculos foram estabelecidos por intermédio da cooperação externa internacional, especificamente a da ENA francesa. O programa para o desenvolvimento do curso foi elaborado utilizando os parâmetros da ENA com várias adaptações ao contexto político administrativo da Argentina.

No momento da criação havia uma liderança na figura de Jorge Roulet, Secretário da Função Pública, homem forte do Governo Alfonsín, Presidente do INAP, idealizador e implementador do Programa.

Por outro lado, esse Programa teve como contexto de criação e desenvolvimento a crise institucional-administrativa dos anos 80, momento no qual surge a necessidade de refletir sobre o modelo administrativo que deveria atender a uma maior complexidade sociopolítica, além de enfrentar técnicas gerenciais com instrumental mais sofisticado, o que tornava necessária uma mais efetiva formação gerencial.

O Programa, por conseguinte, embasava-se em determinados fatores - vontade política, liderança, doutrina, recursos, demandas político-administrativas -, que favoreciam seu processo de institucionalização.

Além desses fatores, considerados propícios à institucionalização do INAP como formador de Administradores Governamentais, surgiram outros que dificultaram esse processo.

A seleção mediante concurso introduzido pelo Programa correspondia a dupla finalidade: implantar um sistema objetivo, transparente e controlável, e proporcionar formação rigorosa e adequada. A formação do Corpo de Administradores Governamentais seguia, por um lado, a diretriz de permitir melhor aproveitamento de um novo tipo de funcionários e, por outro, contava com a possibilidade de um grupo de pessoas que, com distintas características individuais, opções políticas e formação, ocupariam as funções superiores da Administração Pública. Isso tanto feriu a cultura clientelista própria do Estado, como exacerbou o corporativismo de nichos da burocracia estatal, criando resistência ao Programa e aos egressos do mesmo.

O curso e a criação do corpo foram o início de um processo, cujo possível êxito dependeria da continuidade e da consolidação que proporcionariam etapas posteriores, como a organização da carreira administrativa, do sistema de concursos e da qualificação para os servidores públicos, o que não aconteceu.

Havia a aspiração de proporcionar aos governos que se sucedessem democraticamente um conjunto de funcionários com formação similar, capazes de assumir responsabilidades e compromissos com as instituições democráticas. Entretanto, no final do Governo Alfonsín, mudou a filosofia governamental, transferindo-se o enfoque central dos valores puramente democráticos para a eficiência e a eficácia. Transforma-se o cenário político-econômico-organizacional argentino, surgindo problemas exógenos que se refletiram na estrutura do Estado. Interferiram diretamente no INAP e, conseqüentemente, no Programa AG, que, ao se desestabilizar, perde importância e não encontra forças para continuar.

Anulou-se o processo de seleção que se encontrava em marcha, suspendeu-se o Programa em 1989, caracterizando-se em um dos fatores mais graves e persistentes da prática administrativa - a falta de continuidade. O Programa foi suspenso sem serem apresentadas alternativas para o seu futuro. O curto prazo predominou; a cultura da supremacia do imediato foi mais forte, ao não ser dada a oportunidade ao Programa de um período de duração, um tempo de vida que possibilitasse a implementação da previsão e da continuidade como valores e despertasse a consciência da necessidade de planejar e de estabelecer critérios claros e fortes para as políticas públicas. Na realidade, aconteceram somente 3 turmas, sendo formados 171 Administradores Governamentais, durante apenas um mandato presidencial.

O tempo, dessa forma, passou a ser um fator que dificultou o processo de institucionalização do Programa, por não ter havido um período que permitisse a consolidação do mesmo, a manutenção de sua identidade e a persistência na busca de seus objetivos. Por outro lado, esse mesmo fator, dá um caráter provisório a qualquer análise, principalmente pela dificuldade de avaliar o impacto do Programa na Administração Pública, já que, até o início do Governo Menem, seus egressos apenas acabavam de assumir suas funções.

A quarta turma foi suspensa pelas autoridades que assumiram em 1989 e, até o biênio 92-93, o Governo Menem não havia reativado o Programa, embora estivesse sendo repensada essa possibilidade. De outro modo, a sua doutrina e o perfil dos egressos, nesse período, ainda não estavam claramente definidos, segundo o contexto político-institucional-administrativo em vigor.

A tendência é de que o Programa venha a ser refeito. Para tanto, os AG vêm trabalhando arduamente, mas talvez isso aconteça em outra linha filosófica e com um modelo mais voltado para o estilo norte americano.

## ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - ENAP, DO BRASIL

## 4.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Nos anos 30, com o desenvolvimento industrial decorrente da substituição de importações, o Estado brasileiro passou a ser um agente mais ativo na economia, mudando o seu papel de regulador para o de interventor na vida econômica e política do País. Essa transição de um país eminentemente rural para um com características urbanas e industriais trouxe como consequência o fortalecimento do Estado e de sua máquina administrativa<sup>1</sup>.

Nesse sentido, após a Revolução de Vargas, mais precisamente de 1937 até 1945, houve um grande esforço de inovação e renovação do aparato governamental. Passou a ser implantado o modelo clássico de administração, assim denominado por consolidar, no âmbito da Administração Pública brasileira, uma teoria administrativa baseada nos princípios dos autores da Escola Clássica, Taylor e Fayol, e na racionalidade burocrática descrita por Weber<sup>2</sup>.

Essa reforma institucionalizou-se, em 1938, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP, órgão federal previsto na Constituição de 1937, primeiro núcleo de assessoramento administrativo brasileiro que recebeu a tarefa de executar as medidas de racionalização do serviço público e que se constituiu em instrumento de controle do Presidente Vargas sobre a Administração Federal (Marcelino & Souza, 1991).

<sup>1</sup> A mudança, em 1930, do Estado "gerdame" - que apenas regulamentava a vida social e econômica do País - para o Estado intervencionista alterou as funções e o papel desempenhado pela Administração Pública, especialmente no nível federal (Marcelino & Souza, 1991).

<sup>2</sup> As linhas fundamentais eram a reforma do sistema de pessoal, a implantação e a simplificação de sistemas administrativos e das atividades de orçamento com o sentido de dar maior eficiência à Administração Pública (Wahrlich, 1974).

A Administração Pública brasileira havia crescido desordenadamente pela agregação de órgãos que surgiam para "atingir objetivos mal definidos" sem orientações técnicas. Para combater essa antiga prática foi criado o DASP, com a finalidade de identificar e remover os males existentes e colocar as necessidades que fossem surgindo sob a influência de princípios novos" (Schwartzman, 1982). Assim, o DASP centralizou as tarefas de orientação, coordenação e fiscalização das atividades de administração geral, cabendo-lhe, ainda, a execução de certas fases dessas atividades a cargo dos Ministérios. Além do mais, passou a coordenar Departamentos Administrativos nos Estados e Municípios, estabelecendo diretrizes uniformes para a conduta dos serviços públicos e definindo as responsabilidades dos agentes da União colocados à frente das unidades da federação (Wahrlich, 1984).

Entre as funções desse superministério - Pessoal, Organização, Orçamento e Método -, a que teve maior ênfase, em seu período de afirmação e consolidação, foi a de Pessoal.

O servidor público passou a ser considerado "elemento primordial da máquina burocrática" (Schwartzman, 1982). Foi estabelecido o princípio geral da formação de carreiras para os funcionários civis federais, sendo eles classificados em categorias funcionais, obedecido, sempre que possível, o critério da formação de carreiras, para possibilitar o acesso ao padrão superior de vencimento. As carreiras, assim formadas, foram escalonadas em classes segundo o nível de vencimento, e os funcionários distribuídos em quadros, em cada Ministério.

Agência de modernização, o DASP, voltado para a administração de pessoal, tentou instituir o sistema do mérito, por intermédio de concurso público para ingresso na carreira, da criação da categoria de técnico de Administração e da inclusão de uma unidade responsável por cursos de Administração, a partir de 1940.

No entanto, já em 1945, final do período autoritário, foram nomeados os primeiros extranumerários do serviço civil, embrião das 104 tabelas especiais que persistiram até 1985, significando o desvio do modelo implantado por esse superministério.

Coube ao DASP, pelo Decreto-Lei nº 2.804/40, organizar cursos de Administração, destinados a promover o aperfeiçoamento e a especialização dos servidores do Estado, além de organizar cursos de extensão e utilizar outros meios para divulgar conhecimentos relativos à Administração Pública.

Surgem, nesse período, os contornos do moderno Estado administrativo brasileiro, adotando o modelo intervencionista - entrando em setores da vida econômica e social do País, até então vistos como eminentemente privados - e a expansão do aparato burocrático que se tornava mais firme e racional. Conforme Bertero(1986), essas mudanças aconteceram em três níveis.

No primeiro, o Estado expandiu a Administração Pública com a criação de órgãos formuladores de políticas públicas, mais de *staff* do que de execução direta, intervindo no campo da política econômica e social<sup>3</sup>. Foi quando, no contexto da estratégia varguista de buscar negociações entre o aparato governamental e a classe dirigente nacional, houve a tentativa de cooptação dos diversos nichos da sociedade por intermédio da integração de seus membros nesses órgãos. Era a associação do Governo com a classe dirigente e o início de uma "luta entre a tecnocracia e a burguesia nacional"<sup>4</sup> (Marcelino, 1987).

Em um segundo nível, a intervenção realizou-se pela expansão de órgãos permanentes de regulamentação, direção, fiscalização e

---

<sup>3</sup> Algumas organizações típicas dessa linha foram o Conselho Nacional do Petróleo (1938), o Conselho de Águas e Energia (1939), a Comissão do Vale do Rio Doce (1942), o Conselho Nacional de Ferrovias (1941), o Conselho Nacional do Café (1931), o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (1943) e a Comissão de Planejamento Econômico (1944).

<sup>4</sup> Representantes dos interesses agrários, comerciais e industriais - burguesia nacional.

controle, de caráter executivo da administração direta como ministérios, agências e autarquias.<sup>5</sup>

O terceiro nível iniciou-se timidamente no Estado Novo, apresentando uma tendência de expansionismo empresarial - administração indireta<sup>6</sup> -, crescendo e atingindo seu apogeu após 1964:

"... a Administração Pública não apenas desenvolveu o artifício institucional da criação de autarquias, como introduziu um novo, o da criação das primeiras empresas públicas. Artifício como forma de fortalecer a intervenção estatal na sociedade, condição definida como 'sine qua non' para possibilitar a ruptura entre um tipo de economia (agro-exportadora) para outro (industrial), um tipo de sociedade (rural) para outra (urbana), um tipo de estrutura de poder (oligárquico) para outro (democrático)" (Nascimento, 1988).

A partir do crescimento do aparato estatal, o ensino de Administração Pública implantou-se, efetivamente, em termos de capacitação e de formação de recursos humanos para o setor público. Em 1948, foi proposta por Roberto Campos à Organização das Nações Unidas a criação de uma escola aos moldes da *Ecole Nationale d'Administration*. Aliás, essa idéia já tinha sido lançada em 1938, em artigo publicado na *Revista do Serviço Público*, em que foi enfatizado o projeto da escola francesa e levantada a necessidade, no Brasil, de um estabelecimento de ensino daquele gênero, pois "o nosso Serviço Civil ainda carece, infelizmente, de um autêntico escol de grandes funcionários" (Berquió, 1938).

<sup>5</sup> Desse tipo foram o Ministério da Educação e Saúde (1930), o Ministério do Trabalho, da Indústria e do Comércio (1930), o Instituto do Açúcar e do Alcool (1933); o Instituto do Mate (1938), o Instituto do Sal (1940), o Instituto do Pinho (1941), a Comissão de Similares (1934) e a Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional (1940), que, mesmo sendo criados com alguns órgãos do 1º nível, marcaram uma nova atitude e um novo relacionamento da Administração Pública com a sociedade.

<sup>6</sup> De 1930 a 1945 - 1º período Vargas - foram criadas 12 empresas estatais (Correia, 1987).

A formação e o treinamento de dirigentes para o setor público constituíram uma proposta constante das experiências de reforma administrativa brasileira, desde os anos 30. Esse processo iniciou-se com a formulação da política administrativa do pessoal civil, em que se empenhou o Governo Vargas e, sem dúvida, com a criação do DASP - capítulo mais importante de nossa história administrativa. Esse processo teve continuidade com a instalação, em 1944, da Fundação Getúlio Vargas - FGV, que, no seu âmbito, criou a primeira Faculdade de Ciências Econômicas em 1946, o Instituto de Seleção e Orientação Profissional - ISOP, a Escola Técnica e o Colégio de Nova Friburgo, todos em 1947, o Instituto Brasileiro de Economia e o Instituto Brasileiro de Administração, ambos em 1951.

O período reformista, de 1937 a 1945 - considerado o primeiro do processo de reforma administrativa no Brasil -, de características diretivas, típicas do modelo adotado, obedeceu a uma orientação autocrática e impositiva, porque o momento de sua implementação ocorreu em um regime político ditatorial - o Estado Novo.

Com o fim do Estado Novo<sup>7</sup>, o processo de reforma administrativa sofreu um período de estagnação, tendo novo impulso nos anos 50, quando foram realizados vários estudos e projetos que não chegaram a se concretizar. Nessa época, iniciou-se a configuração de um projeto nacional de desenvolvimento, simbolizado no Plano de Metas do Governo Juscelino Kubitschek.

O projeto nacional de desenvolvimento começou a configurar-se a partir da década de 50 e, ainda que tenham ocorrido, anteriormente, outras tentativas de melhoria da ação pública, é a partir daí que surge uma nova consciência de ação governamental, vinda com a "década do desenvolvimento"<sup>8</sup>, de respaldar a ação

<sup>7</sup> Para uma análise do período chamado Estado Novo no Brasil, ver, entre outros, Schwartzman, Simon. *Estado Novo: um auto-retrato* (Arquivo Gustavo Capanema), Brasília, Ed. UnB; e Exposição Geral do Ministro Oswaldo Aranha perante a Câmara dos Deputados, outubro, 1º, 1953.

<sup>8</sup> Essa nova consciência governamental, proposta pela ONU, é simbolizada no Brasil pelo Governo Juscelino Kubitschek e seu Plano de Metas (1955-1960).

centralizadora do Estado. É então que ocorre a anteriormente comentada expansão de órgãos permanentes da administração direta e o aumento gradual da administração indireta<sup>9</sup>, para o cumprimento de metas ambiciosas, em termos de prazos e resultados.

Nesse cenário, em 1952, foi instituída, na FGV, a Escola Brasileira de Administração Pública - EBAP, como órgão de pesquisa, assistência técnica e ensino, a fim de promover cursos voltados para a Administração Pública e o aperfeiçoamento do serviço público. Embora a EBAP tenha provocado impacto no que se refere ao aproveitamento dos seus egressos nos Estados de origem onde foram recrutados, nas universidades e em muitas empresas públicas e privadas, o fato é que nada garantiu sua presença nos órgãos da administração direta, devido principalmente à ausência de um vínculo direto entre seus cursos de formação e a carreira administrativa do sistema federal. O ingresso e o acesso profissional para esse sistema eram de responsabilidade do DASP, órgão de assessoramento da Presidência da República.

Esse Departamento chegou a estabelecer uma Escola do Serviço Público, que se concentrou em matéria de treinamento e se limitou a atuar nos níveis médio e inferior da Administração Pública no Rio de Janeiro, quando Capital da República, desenvolvendo, também, cursos por correspondência para outros Estados e Municípios.

A partir dos anos 60, com a multiplicação do número de empresas estatais e a crescente influência do Estado na economia nacional, apresentou-se a maior necessidade de formação de quadros que conduzissem o processo de crescimento e o desenvolvimento nacional. Para atender à demanda de recursos humanos resultantes dessa expansão e a complexidade do aparato burocrático, o Estado criou algumas escolas, tais como a Escola Interamericana de Administração Pública - EIAP, o Instituto Rio

---

<sup>9</sup> No 2º período de Vargas, 1950-1954, foram criadas 13 empresas estatais e, no Governo Kubitschek, mais 23, somando, até aí, 70 empresas desse gênero, desde a vinda de D. João VI para o Brasil.

Branco, o Centro Interamericano de Comercialização - CICOM, a Escola de Administração de Empresas de São Paulo - EAESP, a Escola Superior de Guerra, e reestruturou as Academias Militares e os Institutos de Tecnologia da Aeronáutica e Militar de Engenharia.

A FGV, nesse período (anos 50), obteve sucesso com a criação da EBAP e da sua co-irmã, a Escola de Administração de Empresas de São Paulo - EAESP.

A partir de 1964, quando foi instaurado o regime autoritário-militar, o modelo "clássico" de administração cedeu lugar à consolidação de um modelo de "administração para o desenvolvimento", já embrionário no Governo Juscelino Kubitschek, que, fundamentalmente, primava pela expansão do "Estado intervencionista brasileiro", estendendo-se até aproximadamente 1985.

O regime militar atribuiu a si um caráter modernizante, baseado na implantação de uma racionalidade de procedimentos administrativos e econômicos. Foram criados novos órgãos de administração federal, como ministérios, principalmente pelo desmembramento de outros já existentes, e empresas estatais. Como exemplos podem ser citados, entre outros, o Ministério das Comunicações (1967), a Secretaria de Planejamento - SEPLAN (1967), a Secretaria Especial de Informática - SEI (1979), a Empresa Brasileira de Telecomunicações - EMBRATEL (1965), a Telecomunicações Brasileiras S.A. - TELEBRÁS (1972) e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA (1972).

Uma característica predominante desse modelo foi a expansão e a multiplicação de entidades da administração indireta, com a finalidade de promover, de maneira eficaz, o desenvolvimento, evitando, assim, o emperramento da administração direta.

Em nome da administração para o desenvolvimento, a expansão do aparato burocrático deu-se por meio das organizações

descentralizadas, quase sempre com a constituição jurídica de instituições de direito privado. Desse modo, aumentou o quantitativo das empresas sob a forma de sociedades anônimas de direito privado, fundações públicas e privadas.<sup>10</sup>

A descentralização e a conseqüente expansão do setor indireto passaram a ser a solução para uma Administração Pública baseada em um aparato burocrático direto que se tornava, cada vez mais, inflexível, inerte e inadequado para responder às demandas de um Estado que primava pela intervenção na vida econômica e social da Nação.

Essa estratégia, no entanto, não trouxe os benefícios esperados e, aos poucos, criou uma dualidade extremamente incômoda para o Estado. De um lado, apresentava uma administração direta lenta, emperrada e, de outro, uma administração indireta, funcional em alguns setores, mas quase sempre insubmissa ao controle político-administrativo do Executivo, do Legislativo e, para não falar, da sociedade. Era a dicotomia entre o Estado tecnocrático e moderno, representado pelas organizações da administração indireta, e o Estado burocrático, formal e defasado, ou seja, o da administração direta (Marcelino, 1988). A Administração Pública apresenta

*"...um elevado nível de diversidade e complexidade institucional, desempenha papéis variados e conflitantes, foge dos mecanismos de controle interno e externo, ritualiza e burocratiza cada vez mais seu funcionamento e resiste fortemente às pressões e estímulos à mudança que o processo de reforma administrativa deverá se voltar"* (Nascimento, 1988).

Essas empresas da administração indireta, criadas fora do serviço público centralizado, para proporcionar maior agilidade e eficiência ao Estado, não mudaram a tendência intervencionista,

---

<sup>10</sup> Exemplos dessa tendência são: IBGE (1967), CNPq (1974), IPEA (1967), FUNARTE (1975) e FUNCEP (1980), entre outros.

iniciada nos anos 30, nem a política cartorial e clientelista que, em momento algum, desapareceu da Administração Pública brasileira, culturalmente centralizada e de base patrimonialista (Schwartzman, 1982). Além do mais, essas organizações passaram, nos anos 80, a ser apontadas como as grandes responsáveis pelos gastos públicos e pelos privilégios individuais da burocracia governamental.

Em sua maior parte, essas empresas eram pessoas jurídicas de direito privado (cerca de 55%), fundações ou sociedades civis ou concessionárias do setor público. Esse fato demonstra que, basicamente, o Estado estava procurando a flexibilidade que a legislação comercial e civil proporciona e que a legislação do Direito Administrativo não tem para promover sua própria descentralização.

Em relação à administração indireta, especialmente a partir da década de 60, foi prevista a criação de várias entidades, tais como as empresas públicas e as sociedades de economia mista, ambas voltadas para o exercício de atividades que o governo devesse exercer por contingência ou conveniência administrativa e estratégica. Ao mesmo tempo, com referência à administração direta, criou-se a Secretaria de Planejamento, órgão encarregado da coordenação e da consolidação de todos os programas setoriais e regionais, bem como da elaboração da programação geral do governo, ou seja, do planejamento, do orçamento - do programa e da programação financeira do Estado, sob um controle único e centralizado.

Em 1967 foi expedido o Decreto-Lei nº 200, que representou um dos mais importantes instrumentos jurídicos na tentativa de reforma administrativa brasileira, estabelecendo conceitos e princípios que, até hoje, acompanham a Administração Pública, introduzindo profundas alterações na organização e no funcionamento do Estado administrativo (Marcelino, 1988).

A filosofia básica para que esse instrumento legal atingisse os objetivos pretendidos era a adoção de vigorosa política de descentralização em três planos: nos quadros da administração federal; na administração governamental para a órbita privada e na União para os governos locais.

Dentre os princípios fundamentais propostos nas diretrizes desse processo de reforma, pelo menos dois deles - a descentralização e a delegação de competência - na prática, constituíram figuras de retórica, à vista do excessivo poder de controle e decisão dado à Secretaria de Planejamento - SEPLAN, diretamente ligada à Presidência da República. Configuram-se, dessa forma, não só o poder de controle técnico-orçamentário e financeiro, mas também e, obviamente, um mecanismo de controle político-institucional sobre setores e lideranças da vida pública nacional de interesse dos governos militares.

O centralismo administrativo continuou a ser o critério de organização dos sistemas administrativos dos governos militares, que expandiram, ainda mais, o papel do Estado, acompanhando uma tendência mundial da época<sup>11</sup>. A expansão chegou a tal nível que as empresas estatais passaram de 70, na década de 50, para 530 em 1981 (Brasil, SEPLAN/SEST, 1988)<sup>12</sup>.

Na década de 70, no dizer de Castor e França (1987), compreendeu-se que se estava vivendo a "era dos limites", dos quais "os limites à intrusão na esfera do cidadão" e "os limites de poder de recursos do governo" indicavam a conveniência de repensar o modelo administrativo do País.

---

<sup>11</sup> O mundo entre 1950 e 1970 viveu um período de expansão das áreas de intervenção do governo em todos os setores da atividade humana. Os sistemas de governo contemporâneos eram apresentados como podendo quase tudo, e os produtivos e administrativos de natureza estatal desenvolvidos coerentemente com tal crença (Castor & França, 1987).

<sup>12</sup> De 1964 a 1984 foram criadas 272 empresas estatais, sendo 58 no período Castelo Branco, 55 no de Costa e Silva, 99 no de Médici, 50 no de Geisel e 12 no de Figueiredo. Em junho de 1983, havia no País 485 empresas estatais federais (Brasil/SEST, 1982).

A nova realidade econômica, com a escassez de recursos, desnudada pela crise, apontava tanto para a necessidade de mudanças nas práticas administrativas como para a maior qualificação da capacidade gerencial do aparato do Estado. Os complexos problemas de organização do setor público que se tornavam evidentes, inclusive pela má qualidade dos serviços, particularmente aqueles essenciais à população, como Saúde, Educação, Habitação dentre outros, requeriam uma ampla disponibilidade de recursos humanos com qualificação apropriada e com atitude para um desempenho administrativo eficiente. Essa idéia é apresentada por Crozier (1970):

*"...Solo en la medida en que exista capacidad administrativa suficiente, el Estado (y por lo tanto la sociedad) puede encarar los problemas que plantea un desarrollo voluntario".*

Além disso, essa deficiência era ainda mais evidente pela manifestação das aspirações e dos descontentamentos da sociedade, propiciados pelo momento de liberalização política no qual vivia o País.

Nessa linha, embora o conceito de administrador público iniciasse seu processo de transformação, principalmente a partir do Pós-guerra quando, como diz Fischer (1984):

*"...de mero executor de políticas públicas passa a ser considerado um formulador de políticas públicas, surgindo daí uma preocupação com a sua formação".*

Vários foram os esforços no sentido de criar condições institucionais para a formação e o aperfeiçoamento de recursos humanos especializados para o sistema administrativo.

A experiência brasileira de instituições dedicadas à formação e ao treinamento, em nível federal, até os anos 80,

consideradas centros nacionais, inclui a FUNCEP, órgão vinculado ao DASP.

#### 4.2 FUNDAÇÃO CENTRO DE FORMAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO - FUNCEP

A Fundação Centro de Formação do Servidor Público - FUNCEP constituiu o marco institucional no qual a ENAP foi criada.

A criação da FUNCEP, historicamente, aconteceu num período em que ocorreram mudanças no conceito de formação de servidores públicos, ocasionadas pelo distanciamento entre a formação de administradores e a política de desenvolvimento do País, que estavam vinculadas desde a reforma de 1930.

Em dezembro de 1980, para dar uma nova dimensão à sua função na área de Pessoal e desenvolver uma política atualizada de recursos humanos para o governo federal, o DASP instituiu a Fundação Centro de Formação do Servidor Público, - FUNCEP, Lei nº 6.871/80, com o objetivo de valorizar o servidor, de estimular o associativismo para fins socioculturais e recreativos, bem como de promover estudos e pesquisas para a formulação de políticas de pessoal civil.

De 1980 a 1982, a Fundação, cujas ações se limitavam à capacitação de técnicos, mesclava valores burocráticos tradicionais e valores humanísticos e comportamentais da administração. Era o momento de planificação da técnica e da especialização, quando muitos investimentos foram feitos em treinamento pela Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa - SEMOR, em nome da reforma administrativa. A ênfase voltava-se para o treinamento dos escalões médios e inferiores, conforme a linha do desenvolvimento organizacional - DO, importada dos Estados Unidos da América. O estatuto da Fundação<sup>13</sup> deixava claro que as ações de desenvolvimento se limitavam à capacitação de técnicos.

<sup>13</sup> Estatuto aprovado pelo Decreto nº 85.524, de 16/12/80.

Além do mais, era essa a época de desenvolvimento institucional, avançado em matéria de planejamento e de treinamento, o que facilitaria à Fundação assumir, gradativamente, seu papel, compartilhando das atividades de capacitação nos ministérios, que já tinham seus próprios sistemas, apoiando aqueles incipientes e criando, onde ainda não houvesse, as condições necessárias para esse fim.

Nessa linha, a Fundação desenvolveu uma série de cursos de média e curta duração, voltados, principalmente, para a área de recursos humanos e para outros temas da Administração Pública, identificados como de interesse dos demais órgãos da administração federal. Além disso, prestou também assistência direta e apoio técnico às instituições, implementando programas e organizando eventos. Implantou, em 1987, em convênio com a Fundação Brasileira de Educação, sediada em Niterói, Rio de Janeiro, o Programa de Atendimento Educacional do Servidor Público - PROAESP, que visava a suprir as necessidades de capacitação do servidor público. Segundo entrevista com o Professor João Batista Cascudo, que deu continuidade a esse Programa, um dos objetivos do PROAESP era atender um contingente dos 42% de servidores públicos federais que não haviam concluído o 1º grau.

Um dos aspectos atraentes ao qual a Fundação se propunha era uma estrutura matricial, operando de forma leve, por projetos, conforme os valores da gestão de organizações da época. Mas o que havia na realidade, de acordo com informações obtidas junto a funcionários que viveram aquele período, era um estilo de gerenciamento autoritário e centralizador, que refletia o modelo macro da Administração Pública brasileira.

A FUNCEP foi criada com uma estrutura básica composta de 2 órgãos de Administração Superior - Presidência e Conselho Diretor -; 4 órgãos de Administração Básica - Diretoria de Administração, Diretoria Financeira, Diretoria de Formação de Pessoal e Diretoria de Atividades Especiais; 1 órgão de

Assistência Direta e Imediata à Presidência; Gabinete da Presidência -; e 4 órgãos de Assessoramento à Administração Superior, ligados à Presidência - Assessoria Jurídica, Assessoria Técnica, Assessoria de Comunicação Social e Auditoria Interna. Esses órgãos desdobravam-se em assessorias, coordenadorias, departamentos, gerências e setores, e os Escritórios subdividiam-se em gerências e setores, subordinados diretamente ao Presidente da Fundação (Resolução nº 15/81).

Pela Resolução nº 23, de 1982, essa estrutura organizacional foi substituída com o objetivo de torná-la mais flexível, estabelecendo Centros subdivididos em coordenadorias e essas em gerências. Superintendentes, coordenadores e gerentes, respectivamente, foram qualificados como responsáveis por essas unidades, e passaram a receber um percentual de gratificação sobre o salário básico (nível 78) da Tabela Provisória da Fundação - TPF.

A Fundação passou a ter vários Centros: de Desenvolvimento Gerencial, de Tecnologias Organizacionais, de Tecnologia Educacional, de Estudos e Benefícios aos Servidores, de Desenvolvimento do Servidor, de Apoio ao Ensino, de Documentação e Informática, de Desenvolvimento Empresarial, Administrativo e Financeiro, de Atividades Auxiliares, de Produção de Multimeios, de Comunicação e Divulgação.

Os Centros reportavam-se às Diretorias por delegação específica do Presidente da Fundação. Não estava claro a que Diretoria os Centros se subordinavam, já que essa definição dependia da decisão do dirigente máximo, e, portanto, poderia variar, de acordo com os interesses pessoais. Constatava-se, assim, uma contradição entre o estilo gerencial e a estrutura organizacional proposta, ou seja, a matricial, considerada mais própria ao tipo de tecnologia que a instituição se propunha a desenvolver.

Ainda em 1982, a estrutura da Fundação foi novamente reformulada, sendo, também, atribuídos percentuais de gratificação, incidentes sobre o salário básico (nível 78) da Tabela Provisória da FUNCEP, ou seja, 30% pelo exercício das funções de superintendente (responsável pelos Centros), 25% pelo de coordenador e 20% pelo de gerente.

Em janeiro de 1983, novamente a estrutura organizacional da FUNCEP é modificada (Resolução nº 0045/83), sendo as 4 Diretorias designadas por letras de A a D, correspondendo respectivamente à Superintendência de Programas; a 2 Coordenadorias de Projeto e Gerência de Apoio ao Ensino; aos Centros Administrativo, Financeiro e de Atividades Auxiliares; e à Superintendência de Programas. Além disso, por esse instrumento legal foram atribuídos novos percentuais de gratificação para os chefes de gabinete (30%), assessores (30%), superintendentes de Centro (30%), superintendentes de programa (30%), coordenadorias de projetos (30%); gerentes (20%) e assistentes (até 20%).

Novas mudanças organizacionais ocorreram em janeiro de 1984, (Resolução 81/84), sendo criados setores junto à Presidência. Isso possibilitou ainda mais o crescimento das funções gratificadas, tendo sido instituída a de Chefe de Setor.

De 1981 a 1988, várias resoluções<sup>14</sup> foram aprovadas, dando condições à Presidência de criar tantas funções gratificadas quantas fossem consideradas necessárias, facilitando, dessa forma, o atendimento às pressões e aos interesses políticos. A área executiva - a Presidência - e a área-meio - as Diretorias Financeira e Administrativa - foram as que mais cresceram, espalhando, assim, a dificuldade de cumprir os compromissos estabelecidos pelos objetivos institucionais e a facilidade de

---

<sup>14</sup>Para exemplificar pode-se citar, entre outras, as Resoluções de 16 de outubro de 1984, que criou o Clube do Servidor Público Civil, a de 7 de novembro de 1984, que criou o Conselho Consultivo de Lazer e Desporto, a de 20 de março, que criou novas gerências e setores na Diretoria Administrativa Financeira - DAF, a de 20 de abril de 1985, que desmembrou a DAF, que havia crescido exageradamente, em duas Superintendências, Escritórios Regionais, como órgãos de apoio à Presidência, além de diretorias adjuntas, coordenadoria, gerência e setores.

atender à cultura clientelista e paternalista da Administração Pública brasileira.

Dessa forma, foi privilegiado bem mais o sistema de lealdade do que as equipes comprometidas com os objetivos organizacionais legais. Com isso, caracterizou-se um aspecto bastante comum da Administração Pública brasileira: a cada mudança do primeiro escalão havia toda uma mudança na estrutura da Fundação, para atender ao novo grupo que chegava.

Em outubro de 1987, pela Resolução nº 217/87, foi alterado e consolidado o Regimento Interno da FUNCEP, apresentando a seguinte estrutura organizacional que acolheu a ENAP: 2 órgãos de Direção Superior, a Presidência e o Conselho Diretor, 7 órgãos de apoio à Presidência (Gabinete do Presidente, Assessoria Especial, Auditoria Geral, Escritórios Regionais, Assessorias, Assistências, Coordenadoria de Recrutamento e Seleção), 6 órgãos Executivos de Administração, sendo 2 de Administração Delegada, com regimentos internos próprios, a Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, com Diretoria de Ensino e Pesquisa (Coordenadoria de Ensino e Coordenadoria de Pesquisa), Diretoria de Estágio (Coordenadoria de Estágio e Coordenadoria de Cooperação e Intercâmbio), Secretaria - Executiva (Gerência de Apoio Escolar, Gerência de Apoio Administrativo, Gerência de Documentação e Informação) e Coordenadoria Sociocultural, e o Centro de Desenvolvimento da Administração Pública - CEDAM, com o Gabinete do Diretor, 5 Coordenadorias, uma Assessoria Técnica e Núcleos Regionais; além de 4 órgãos de Administração Centralizada, a Diretoria de Organização Administrativa, com o Gabinete do Diretor e 3 Coordenadorias; a Diretoria de Estudos e Pesquisas, com o Gabinete do Diretor, 3 Coordenadorias e uma Gerência de Cooperação Técnica; a Diretoria de Projetos Especiais, com o Gabinete do Diretor, uma Coordenadoria e uma Gerência de Apoio; e a Diretoria de Administração e Finanças, com o Gabinete do Diretor, 2 Coordenadorias e 9 Gerências, e um Órgão Setorial, vinculado à Presidência, com Escritórios.

Pelo Decreto nº 94.293/87, o Estatuto da FUNCEP foi modificado, adaptando-a para a instalação da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP e do Centro de Desenvolvimento da Administração Pública - CEDAM: a primeira, com a finalidade de fazer a seleção, a formação, o aperfeiçoamento e a profissionalização dos quadros superiores da Administração Pública, e o segundo, criado para ser um centro de treinamento, ambos vindo no bojo de uma reforma que se propunha a moralizar o setor público e a valorizar os servidores.

Em 27 de outubro de 1987, a assinatura do Decreto nº 95.088 regulamentou o Subsistema de Capacitação do Pessoal Civil da União que, no dizer do Professor Cascudo, primeiro diretor do CEDAM, foi "um dos mais sérios e importantes da história da Administração dos Recursos Humanos deste país". Esse decreto instituiu as ações da FUNCEP, principalmente aquelas correspondentes ao CEDAM e à ENAP. As competências da FUNCEP quanto ao desenvolvimento de atividades de capacitação dos recursos humanos para o setor público, dessa forma, ficaram a cargo da ENAP e do CEDAM, de acordo com as diretrizes fixadas pelo Sistema de Carreira do Serviço Civil da União e dos Territórios Federais, passando a ser esses órgãos o núcleo principal, isto é, a parte mais importante da Fundação, aquela comprometida com a capacitação do pessoal civil. Essa importância, atribuída essencialmente à ENAP, causou dificuldades no relacionamento dessas organizações.

Além disso, o fato de a ENAP ter sido criada como diretoria de uma instituição com estrutura e cultura organizacionais já estabelecidas e com uma missão de natureza distinta, propiciou uma série de pontos negativos à sua institucionalização: a falta de autonomia decisória, ocasionada pela dependência administrativa e financeira da FUNCEP, e o desenvolvimento de uma cultura institucional própria, dentro de outra contraditória.

Quando da implantação da ENAP, a FUNCEP tinha, aproximadamente, 252 funcionários do quadro ativo e desenvolvia

atividades em diversas áreas. A sua Diretoria de Estudos e Pesquisas, por exemplo, dava seqüência ao projeto de pesquisa sobre "A Elite Administrativa da Administração Pública Federal Brasileira, Direta e Autárquica", cuja coleta de dados se realizou em 14 Estados brasileiros. Na linha de editoração, além de outras publicações, a *Revista do Serviço Público* teve a circulação de 3 números, com dez mil exemplares cada um. A Diretoria de Organização Administrativa, cujos objetivos eram voltados para o aperfeiçoamento da Administração Pública, firmou, na época, convênios, visando à elaboração de Plano de Cargos e Salários, Sistema de Carreira, Estrutura Organizacional, Implementação de Políticas de Pessoal, dentre outros. A Diretoria de Projetos Especiais encarregava-se de realizar convênios com vários países, visando ao intercâmbio de experiências na área de Administração Pública. Como exemplo, entre outros, ocorreu a participação dessa Diretoria na implantação do Conselho Nacional de Administração Pública, nos trabalhos, junto com a SEMOR, para a elaboração do Projeto de Implantação do Conselho Diretor de Remuneração e Proventos.

Nos anos 90, com a reforma do Governo Collor, a FUNCEP, passando por transformações estruturais, teve a sua denominação alterada para Fundação Escola Nacional de Administração Pública, pela Lei nº 8.140, de 28/12/90. Nesse governo, com as mudanças que se seguiram, uma delas a proibição de concurso público, a ENAP suspendeu sua função de formadora de quadros de nível superior e, pelo menos, na denominação, absorveu sua instituição mater.

#### 4.3 CONTEXTO HISTÓRICO-POLÍTICO-INSTITUCIONAL DA ENAP

O processo de transição democrática e a violenta crise econômica dos anos 80 formularam demandas para a reestruturação do Estado que o Governo Sarney, instaurado em 1985, tentou atender. No dizer do próprio Presidente: "o País encontrava-se com a máquina governamental desarticulada, anacrônica,

desestimulada e, cada vez mais, distante da sociedade que ansiava por democracia" (Sarney, 1985).

O governo enfrentava problemas oriundos de sua própria conformação - feita de coalizões amplas e heterogêneas -, e o Presidente não contava com uma base política forte<sup>15</sup>. Além disso o governo era desafiado a afirmar-se pela capacidade de atender às demandas sociais, até então reprimidas e agora dimensionadas por uma nova ordem social. Na verdade, essa nova ordem provocava a reivindicação de uma administração pública mais ágil e proba.

Períodos de transição de regimes autoritários para democráticos costumam apresentar desestabilização política, econômica e social decorrente das necessidades de ajuste entre os diferentes setores do Estado e da sociedade. Daí a necessidade de novas medidas, novos rumos, tentativas de realização de pactos entre as forças políticas e a busca de um projeto amplamente negociado, em que o Estado é o condutor do processo. Em geral, o Governo carece de grande legitimidade.

Por outro lado, o clima político-institucional dos governos autoritários, que até aí vigeram no País, gerou grande expansão do Estado na qualidade de empresário e um complexo aparelho burocrático. Essas condições fizeram com que os propósitos da "Nova República", instituída pelo Governo Sarney, viessem com a intenção de reverter esse quadro e de realizar uma reforma administrativa que pudesse mudar a máquina estatal.

O complexo e difícil caminho rumo a um regime democrático, a crise econômica e as desigualdades sociais constituíam o contexto mais geral dessa reforma. E, em termos imediatos, o contexto era formado por distorções administrativas, tais como a imagem do serviço público como fonte geradora de privilégios e ineficácia; as 104 tabelas especiais e emergenciais criadas ao longo do Governo militar, com 396 níveis de vencimentos, 97 tipos de

---

<sup>15</sup> O Presidente Sarney havia se desligado de seu partido, PDS, sem ser totalmente aceito pelo MDB, ao qual se filiara.

gratificações e os 100 mil empregados que ingressaram no serviço público sem concurso; as superposições de tarefas; e conflitos de atribuições eram dificuldades que interferiam nesse projeto de reforma (SEDAP, 1988).

Não se pode esquecer que os grandes desafios dos anos 80 eram a mudança profunda no papel do Estado e o repensar das relações Estado-cidadania. Ambas as demandas exigiam transformações no aparato burocrático e uma evolução substancial de sua capacidade de gestão.

Por reforma administrativa considera-se a mudança da "máquina estatal", com o objetivo de "tornar as instituições estatais e governamentais socialmente eficazes", ou seja, uma administração pública "ágil na resposta às demandas populares" (Nascimento, 1988).

No discurso presidencial e nos documentos oficiais, a reforma administrativa da "Nova República" foi, por sua vez, compreendida como:

*"... um processo dinâmico e permanente que deveria permear toda a máquina administrativa no esforço de alcançar maior eficiência e eficácia, pela implantação de novos modelos gerenciais que lhes permitissem atender, de forma adequada, às exigências e às aplicações da sociedade brasileira" (Marcelino, 1988).*

Em seu bojo, a reforma administrativa proposta pelo Presidente Sarney trazia os princípios que esse Governo considerava essenciais para reorientar a administração pública, explicitados em documentos da Comissão Geral de Reforma (Ministério da Administração, 1985):

- restauração da cidadania para prover os cidadãos de meios para a realização de seus direitos, obedecendo ao critério de universalidade;

- democratização da ação administrativa em todos os níveis do governo, através de dinamização, redução do formalismo e transparência dos mecanismos de controle;
- controle do Poder Executivo pelo Poder Legislativo e pela sociedade, e articulação e proposição de novas modalidades organizacionais de decisão, execução e controle administrativo-institucional.
- descentralização e desconcentração da ação administrativa, com o objetivo de situar a decisão pública próxima do local de ação, além de reverter o processo de crescimento desordenado da Administração Federal;
- revitalização do serviço público e valorização do servidor;
- melhoria dos padrões de desempenho, a fim de promover a alocação mais eficiente de recursos.

Ao assumir o poder em março de 1985, o Presidente Sarney tomou a primeira medida de reforma administrativa, designando Aluizio Alves, Ministro Extraordinário para Assuntos de Administração, que passou a supervisionar o antigo DASP. Uma série de propostas, visando a racionalizar e a dar maior austeridade ao serviço público, foi elaborada<sup>16</sup>.

Em 31 de junho de 1985, foi instalada, no Palácio do Planalto, a Comissão Geral do Plano de Reforma Administrativa. Essa comissão era subdividida em Câmaras que passaram a atuar na elaboração de projetos específicos de avaliação da Administração Pública Federal e na definição de diretrizes para áreas prioritárias, como a própria reorganização da administração federal, a área de recursos humanos, ou ainda, a informatização do setor público.

---

<sup>16</sup> A título de exemplo, pode-se fazer referência, entre outras, à criação da Secretaria de Administração Pública da Presidência da República-SEDAP, à extinção do DASP, à criação do Grupo Executivo da Reforma de Administração Pública - GERAP, à criação do Cadastro Nacional do Pessoal Civil, à criação da Escola Nacional de Administração Pública e do Centro de Desenvolvimento da Administração Pública, todos em 1986.

A Comissão de Reforma trabalhou de agosto de 1985 a fevereiro de 1986, quando foram interrompidos os trabalhos em razão da prioridade dada ao Plano Cruzado. Um grupo informal de estudos do próprio governo foi constituído e, a partir de abril, reiniciou-se o processo de reforma administrativa a ser desenvolvido pelos próprios órgãos que a apoiariam e a executariam. Esse grupo teve como propósito rever toda a legislação da Administração Pública federal: sua organização, a Lei Orgânica, o Regime Jurídico, o Estatuto, que era de 1952, e as carreiras. Seis meses depois, em setembro de 1986, surgiram as primeiras medidas para o desenvolvimento do programa de reforma.

Sob a ótica de que qualquer reforma administrativa deveria incluir uma reforma de pessoal, a proposta inicial era fazer ajustes em toda a administração básica, adequá-la à nova Carta e modernizá-la, tanto do ponto de vista da administração como do desenvolvimento de recursos humanos. O grupo chegou a elaborar o decreto-lei que estabelecia os princípios norteadores para a implantação das carreiras no setor público. Esse decreto não foi homologado pelo Congresso, significando um atraso em relação ao processo de carreira, que até hoje é assunto não definido.

A Exposição de Motivos de 3 de setembro de 1986, considerada o marco do processo de reforma administrativa do Governo Sarney, além dos princípios e critérios norteadores da implantação da reforma, delineou as seguintes diretrizes básicas (Brasil, 1986):

- racionalização e contenção de gastos públicos;
- formulação de novas políticas de recursos humanos;
- racionalização da estrutura da Administração Federal.

Levando em consideração as diretrizes da reforma, foi criada a Secretaria da Administração Pública - SEDAP e extinto o DASP (Decreto nº 93.211/86). A esse Departamento cabia, até então, centralizar as atribuições de reforma e reorganização do setor público, política e gestão de pessoal, racionalização de métodos e procedimentos administrativos e administração de material. A

SEDAP foi o organismo criado para institucionalizar o planejamento administrativo no nível de governo. É preciso considerar que a praxe da Administração Pública no Brasil era dar ênfase ao planejamento de natureza orçamentária e financeira ou fiscal, ao passo que a concepção de planejamento administrativo, a médio e longo prazo, e suas dimensões não eram institucionalizadas.

Pelo Decreto nº 93.212/86, foi formado o Grupo Executivo de Reforma da Administração Pública - GERAP, composto pelo Ministro da Administração, seu presidente, e pelos Ministros do Gabinete Civil, do Trabalho e da Fazenda, com o objetivo de realizar estudos para institucionalizar o planejamento administrativo.

Assim, do ponto de vista de estrutura, "havia o objetivo de fortalecer e modernizar a administração direta a partir do diagnóstico de uma fuga, ou escapismo, para a chamada administração indireta, por motivos justificados ou não" (Marcelino, 1988). Dessa forma, numa proposta de volta ao modelo clássico de administração, houve uma tentativa de reverter o processo de crescimento da administração indireta e de reduzir o número de órgãos e entidades superpostos ou duplicados. Foi elaborada uma primeira versão da Lei Orgânica da Administração Pública Federal, que substituiria o Decreto-Lei nº 200.

Segundo Marcelino, então membro dessa Comissão de Reforma, passando, depois, a constituir o grupo de estudo informal, o Governo Sarney não chegou a definir uma política administrativa, principalmente por ter sido "fruto de uma grande coalizão política, levando-o a fazer acomodações e concessões". Ainda segundo Marcelino, a maior parte do mandato presidencial foi de confronto do Executivo com o Legislativo, o que ficou bem claro a partir da proclamação da Assembléia Nacional Constituinte (1986). Continuando, diz Marcelino que esse Governo, deliberadamente, decidiu aguardar a Constituição para definir a reforma, com o objetivo de adequar o aparato à missão institucional que a nova Carta definiria.

O Governo Sarney pagou o preço de conviver em um período prolongado de elaboração de uma Carta Magna. Imaginou-se, com a instalação da Assembléia Constituinte, em fevereiro de 1987, que até o final daquele ano a nova Carta estivesse pronta, e, portanto, estariam definidas as funções do Estado, sua missão, seu papel. No entanto, esse processo de elaboração durou, efetivamente, um ano, iniciando-se em fevereiro de 1987 e sendo a Constituição promulgada somente em outubro de 1988. A essa altura o País encontrava-se em uma situação delicada, proveniente dos problemas econômicos decorrentes da indefinição de um plano de estabilização e já sem tempo nem força política, sobretudo para promover uma reforma do Estado, naquele mandato.

No que diz respeito aos recursos humanos, os objetivos explicitados pelo Governo eram os de valorizar a função pública, de renovar os quadros, além de avaliar o desempenho do servidor, institucionalizando, para tanto, o sistema de mérito, por intermédio de um novo Plano de Carreira, do Estatuto do Funcionalismo Público e de um Plano de Retribuições. No entanto, apesar de ser elaborada uma proposta de Lei Orgânica da Administração Pública Federal que substituiria integralmente o Decreto-Lei nº 200, por decisão do Presidente esse projeto não foi encaminhado ao Congresso Nacional.

A SEDAP, com a instituição de uma nova Secretaria de Recursos Humanos e a reformulação da Fundação Centro de Formação do Servidor Público - FUNCEP, atuou no sentido de desenvolver o pessoal do setor público, especialmente pela criação de uma escola de administração pública e de um centro de desenvolvimento administrativo. No entanto, não obteve êxito na implantação de uma política de recursos humanos, apesar da criação da ENAP e do CEDAM. Mesmo assim, subsistiram os princípios básicos promovidos pela Secretaria e aceitos pelos legisladores constituintes e instituídos sob a forma de Regime Jurídico Único.

Ainda no Governo Sarney, a SEDAP, criada pelo Decreto nº 93.211/86 e, portanto, não institucionalizada por lei, foi extinta pela Lei nº 7.739, de 16/3/89. Com isso, a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação - SEPLAN, recriada naquele momento histórico, passou a ter novas atribuições, agora no plano administrativo, em consequência da fusão da estrutura da Secretaria de Administração com a sua estrutura.

O grande desafio da reforma administrativa da "Nova República", que não foi vencido, era transformar o centralizado e complexo aparelho administrativo em um "ente reduzido, orgânico, eficiente e receptivo à demanda da sociedade" (Marcelino & Souza, 1991). No entanto, um dos caminhos definidos, o de renovar as organizações por meio de mudanças, essencialmente voltadas para a preparação de recursos humanos, agentes desse processo de reforma/modernização, foi tentado com a criação da ENAP.

#### 4.4 O PROGRAMA ENAP

A criação do Programa ENAP, com o início da primeira turma de Gestores Governamentais, teve ressonância nacional pela mídia, considerando-se a seleção e a expectativa dentro da própria burocracia estatal.

Os gestores teriam o importante papel de resgatar a responsabilidade com a *res publica* e de mudar a visão do Estado quanto à sua real função social. Nesse discurso havia, também, a preocupação de formar um modelo de funcionário-cidadão para atuar dentro do Estado, um perfil de funcionário responsável em relação à coisa pública, fiel ao Estado. Os matriculados no primeiro curso da ENAP vinham empenhados em ser agentes de mudança e em pertencer a uma carreira estabelecida.

#### 4.5 ORGANIZAÇÃO

A Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, criada na estrutura da FUNCEP, era dirigida por um Diretor-Geral, nomeado

pelo Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Administração Pública da Presidência da República - SEDAP, assessorado pelo Conselho Diretor da FUNCEP e auxiliado por dois Diretores - de Ensino e de Estágio - e por um Secretário-Executivo, designados pelo Presidente da Fundação, mediante proposta do Diretor-Geral da ENAP (Decreto nº 93.277/86).

A Diretoria de Ensino era formada por uma Coordenadoria de Ensino e uma de Pesquisa; a de Estágio, por uma Coordenadoria de Estágio e uma de Cooperação e Intercâmbio; a Secretaria-Executiva, por uma Gerência de Apoio Escolar, uma de Apoio Administrativo e uma de Documentação e Informação, constando também da estrutura uma Coordenadoria Sociocultural.

Um ano após essa estruturação, com a vinda do terceiro Diretor da ENAP e a troca de seu Diretor de Ensino, foi extinta a Coordenadoria de Pesquisa, bem como todas as suas atividades, incorporando-se à Diretoria de Ensino a Coordenação de Documentação.

A equipe técnica da ENAP responsável pelo desenvolvimento do Programa de Formação de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental foi, em grande parte, constituída de profissionais contratados externamente à FUNCEP, tendo, a maioria, nível de mestrado.

#### 4.6 OBJETIVO DA ENAP

O principal objetivo da ENAP, no momento de sua criação, consistiu em preparar servidores públicos para a execução de tarefas de alta gerência do Governo federal. Nas palavras de seu primeiro diretor, Nilson Holanda:

"Essa escola deverá contribuir para a profissionalização e valorização do Servidor Público no País, criando um corpo de elite, altamente capacitado, tanto em termos de formação teórica aprofundada, de

caráter interdisciplinar e pluralista, como em função de um treinamento prático, através de estágios em órgãos oficiais ou aprovados e do debate e reflexão sobre problemas concretos da realidade administrativa brasileira, com base em trabalhos de pesquisa e estudos de caso" (Ramos, 1987).

Florindo Villa-Alvarez, primeiro Diretor de Ensino e Pesquisa e um dos criadores da ENAP, assim se expressou ao referir-se à Escola:

"A ENAP será uma espécie de Escola de Estado-Maior do oficialato administrativo, isto é, preparará o administrador superior para as mais altas decisões político-administrativas... Após dois anos de curso, essa Escola procurará dar aos egressos uma iniciação à última etapa de alto executivo em administração governamental."

O objetivo primeiro da ENAP, portanto, era preparar o Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, tanto em termos de uma formação teórica aprofundada e interdisciplinar - o generalista - como de um treinamento específico prático sobre os problemas concretos da realidade brasileira - o especialista.

O conceito de generalista em administração para a ENAP deveria ser, segundo Florindo Villa-Alvarez, o de "um especialista em comando", isto é, capaz de gerir todos os aspectos da administração geral em direção e assessoramento. Em termos mais específicos, a Escola deveria criar condições para a progressiva formação de um corpo de administradores de alto nível, capacitado para enfrentar, com competência e determinação, os graves desafios da Administração Pública dos nossos dias.

Ainda em sua concepção primeira, essa Escola veio para estimular a organização de um centro de reflexão e pesquisa que

pudesse contribuir para o conhecimento da realidade econômica, política e administrativa do Brasil, favorecendo, com isso, a criação de uma cultura e de uma tecnologia administrativa adaptadas às necessidades e peculiaridades do País.

Por outro lado, no Governo Sarney a ENAP surgiu da necessidade da própria elite dirigente que, em seu discurso, afirmava ter a preocupação de revitalizar o Estado e moralizá-lo, pela dignificação de seus funcionários públicos. Essa dignificação viria por intermédio de um processo de capacitação que fortalecesse o sentido ético da *res publica*.

No período de resistência política, de 1980 a 1988, com reações políticas nas ruas, dentre as quais a do movimento pelas eleições diretas, houve tanto por parte da mídia como de segmentos de intelectuais e políticos partidários, uma tentativa de repensar o Estado. As elites que estavam no governo sentiram ser oportuno desenvolver um discurso no qual o Estado brasileiro estaria se renovando não com um Brasil novo, mas, sim, com a "Nova República". Era enfatizada a saída de uma catástrofe de vinte e tantos anos para algo novo, com um aparato burocrático que iria sanear o Estado.

Um ponto a considerar é que naquele momento - Governo Sarney - não se estava passando por um rompimento radical no estilo de fazer política ou do próprio perfil do Estado; tinha-se, sim, um grande conchavo entre os vários grupos de elite que, ao mesmo tempo que faziam o discurso da renovação, mantinham a cultura advinda do início de nossa história: de importação de modelos.

De fato, para criar a ENAP foi importado o modelo da ENA francesa, nascida como um organismo de reconstrução da Administração Pública de um país do Pós-guerra que estava sendo reconstruído. O discurso brasileiro dizia: "temos que resgatar o papel social do Estado, temos que modernizar para atender às demandas sociais"; era necessário, portanto, um modelo que representasse um resgate.

Esse modelo, além disso, já era pensado pelo DASP que, em 1982, estudava a viabilidade de criar, no Brasil, uma Escola Superior de Administração Pública que tivesse as características da *ENA* francesa e de outras internacionais do gênero. Isso ficou claro com a designação, em abril daquele ano pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Ramiro Saraiva Guerreiro, do Embaixador Sérgio Paulo Rouanet, para realizar pesquisa sobre as instituições de formação e treinamento existentes no Brasil, sobre o modelo externo proposto e fazer recomendações para o caso brasileiro.

Desse estudo resultou uma exposição de motivos ao então Presidente da República João Figueiredo, recomendando o modelo francês como "o mais próximo do sistema que desejaríamos implementar no Brasil" e que "o Brasil tinha condições técnicas e, provavelmente também as financeiras, para implantar, sem qualquer assistência externa, uma Escola Superior de Administração Pública", embora pudessem ser pensados recursos de fundos internacionais para tal (Rouanet, 1982).

Na verdade, Rouanet apresentou uma proposta de Escola Superior de Administração Pública, nos moldes da francesa, com algumas modificações, adaptando-a ao contexto cultural, administrativo e institucional brasileiro. Essa proposta, com sugestões até mesmo sobre a estrutura curricular, tinha por objetivo formar gestores generalistas, polivalentes e voltados para as questões do Estado. Ainda segundo Rouanet, essa Escola não teria sentido se seus egressos não tivessem garantida a alocação na máquina burocrática.

A *ENA* francesa, portanto, foi o modelo ideal, a utopia brasileira, o simbolismo da reconstrução. Na França houve uma clara opção por renovar o serviço público, fundamentada no mérito e na capacitação administrativa, como estratégia de reconstrução do Estado. No Brasil, embora a idéia de modernização e a reforma do Estado aparecessem em todos os discursos oficiais e nos

instrumentos legais vinculados à reforma administrativa, as situações a serem mudadas não tinham o mesmo perfil.

A questão da capacitação do nível superior do aparato estatal como estratégia para elaborar uma nova forma de pensar era um ponto importante do discurso oficial. Discutia-se o efeito multiplicador que a Escola teria no sentido de moldar uma elite administrativa para um Estado modernamente eficaz, sem haver, no entanto, uma discussão sólida dos padrões de organização do poder e da Administração Pública. Não se dava a devida importância ao clientelismo e ao patrimonialismo, próprios à nossa cultura político-administrativa.

#### 4.7 CARACTERÍSTICAS

Em consonância com os modelos empregados e os estudos realizados para a sua criação, a ENAP foi pensada como uma escola de governo orientada no sentido da perenidade do Estado, colocando a ética profissional e o interesse público como fundamentos de capacitação do Gestor Governamental. Para seguir esse delineamento e realizar seus audaciosos objetivos, a ENAP deveria estruturar-se como uma escola não-convencional que, segundo seus implementadores, essencialmente Florindo Villa-Alvarez e Nilson Holanda, teria as seguintes características:

- centro de recrutamento e formação de dirigentes de alto nível para a Administração Pública brasileira;
- alto nível, tanto em termos dos requisitos de seleção de candidatos, como da natureza de ensino e treinamento ministrados e, particularmente, em relação às exigências a serem exercidas pelos egressos da Escola;
- formação interdisciplinar e polivalente, que visasse a treinar administradores generalistas, de mente flexível e aberta, capazes de enfrentar, com eficiência e criatividade, os complexos desafios da gestão pública;

- ênfase na busca da excelência e na identificação de valores que tenham potencial de crescimento;
- treinamento voltado para o trabalho prático, com base em um conhecimento profundo das realidades e dos problemas da Administração Pública e da sociedade brasileiras;
- concentração na análise e avaliação de políticas públicas, com o objetivo de capacitar o administrador a enfrentar o gigantismo do Estado moderno, o seu marcante imobilismo e a ineficiência diante de objetivos conflitantes e do crescente descompasso entre os desafios econômicos, sociais e políticos do mundo atual e a capacidade de resposta da máquina estatal.

Comprometida com a análise de problemas sociais e econômicos, a ENAP deveria ter as características de um centro de convergência de reflexão, de um laboratório de idéias e de produção de novas tecnologias aplicadas à Administração Pública. Seus esforços deveriam centrar-se não somente em conteúdos, mas sobretudo na pessoa do aluno como um ser integral. Com tais características, é fácil compreender a dificuldade e a complexidade para conceber e, principalmente, implementar os programas de formação dessa Escola no contexto político-administrativo brasileiro.

Ao mesmo tempo, constatava-se um descompasso entre a proposta de criar uma escola para formar os altos quadros da burocracia do Estado e um projeto de desenvolvimento nacional. Além do mais, isso não estava claramente associado à concepção de qual o papel a ser desempenhado por esse Estado. Assim, existia uma complexa rede de interesses e conflitos contra a qual era imposta uma escola de governo<sup>17</sup> que seria uma peça da mais ampla engrenagem de transformação da máquina administrativa, isto é, totalmente integrada a essa máquina.

---

<sup>17</sup> Por escola de governo entende-se aquela destinada a formar os quadros para o serviço público.

Na realidade, no período de criação da ENAP não havia uma política administrativa maior que fosse a norteadora do setor público. É possível dizer que não se consubstanciou em documento uma política administrativa de pessoal. Em face das restrições dos quadros econômicos, principalmente em decorrência do Plano Cruzado e do quadro político, muito envolvido na elaboração da Carta Magna, havia, apenas, diretrizes propostas pela Comissão Geral de Reforma, das quais algumas foram implantadas.

#### 4.8 SELEÇÃO DA PRIMEIRA TURMA

O processo de seleção para a primeira turma do Curso de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental - EPPGG desenvolveu-se, em nível nacional, em sete capitais: Brasília, São Paulo, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Recife e Fortaleza, de janeiro a julho de 1988. Envolveu a Diretoria de Ensino e Pesquisa e a Fundação CESGRANRIO. Dentre os 69.989 inscritos, foram selecionados 120 candidatos para as vagas oferecidas pela ENAP, dos quais 50% eram da clientela interna, ou seja, servidores públicos da administração federal direta e autárquica.

Os requisitos para participar desse concurso de ingresso eram: ser brasileiro, ter formação completa de duração plena, de nível superior, para a clientela externa, e certificado de conclusão de ensino de 2º grau, para a clientela interna, além de ter a idade máxima de 35 anos até a data de encerramento das inscrições (clientela externa), não havendo limite de idade para a clientela interna.

Aos servidores públicos, integrantes da clientela interna, foi garantida, durante o curso, a manutenção dos direitos e das vantagens dos cargos que ocupavam, como se estivessem em efetivo exercício. Os alunos da clientela externa e aqueles da interna, que não tinham remuneração mantida pelo órgão ou entidade de origem, foram beneficiados com bolsas-de-estudo, estabelecidas,

em setembro de 1989, pela Resolução nº 303/89, no valor de NCr\$ 2.000,20.

O concurso de ingresso foi composto de três etapas:

- Etapa I, prova objetiva com 80 questões de múltipla escolha com 5 alternativas de respostas, de caráter eliminatório, envolvendo as seguintes áreas do conhecimento: História Administrativa e Econômica do Brasil, Noções de Administração, Noções de Economia, Noções de Ciência Política e Noções de Direito;
- Etapa II, duas provas discursivas sobre questões nacionais e internacionais tratadas sobre o enfoque administrativo, econômico, político e jurídico, de caráter eliminatório; prova de Línguas Portuguesa e estrangeira (Inglês ou Francês);
- Etapa III, entrevista e análise de currículo, de caráter classificatório, e exame médico e de sanidade física e mental, de caráter eliminatório.

Uma das partes peculiares dessa seleção foram as entrevistas realizadas nas diferentes regiões brasileiras, seguindo um roteiro previamente estabelecido e abrangendo uma matriz em que variáveis, como formação, vida profissional, experiência de vida e expectativas, foram cruzadas com as dimensões ética da responsabilidade, decisão, percepção da função pública, criatividade, aspirações e relações interpessoais. Cada cruzamento foi medido, possibilitando avaliar as características dos candidatos.

As três bancas selecionadas pela Escola tiveram a mesma constituição, isto é, um psicólogo da Universidade de Brasília, um administrador, um professor, um especialista em Administração Pública e um membro da ENAP.

O processo de seleção possibilitou, pelo seu rigor e qualidade, a classificação de um público com alto nível de escolaridade: 78% com bacharelado, 18% com mestrado, 20% com doutorado e apenas 5% de funcionários públicos, com experiência, sem ter concluído o curso superior. Quanto à especialização profissional, a maior concentração ocorreu nas áreas de Engenharia, Economia, Direito e Administração, respectivamente, sendo 103 alunos do sexo masculino e 17 do feminino.

Em termos de região, a Sudeste teve a maior participação com 59,17% dos aprovados, seguida da Região Sul, com 21,67%, e da Nordeste, com 11,6%. As Regiões Norte e Centro-Oeste participaram, respectivamente, com 5% e 2,5% do total.

Dentre os 121 candidatos selecionados e matriculados, 104 atingiram a etapa final e 101 foram aprovados, sendo que desse total 94 optaram pela carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental e foram nomeados.

Esses procedimentos faziam parte da primeira etapa do concurso de ingresso para a administração federal direta e autárquica, e o curso de EPPGG, na ENAP, correspondia à segunda etapa dessa seleção.

#### **4.9 PRIMEIRO CURSO DE ESPECIALISTA EM POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO GOVERNAMENTAL**

O primeiro curso de EPPGG iniciou-se com a aula inaugural, no dia 11 de agosto de 1988, em que o Ministro Extraordinário Aluizio Alves, na solenidade de instalação do Curso de Políticas Públicas e Gestão Governamental, leu o texto do Presidente Sarney, que, impossibilitado de comparecer, enviou mensagem na qual uma das passagens dizia:

"A Escola Nacional de Administração Pública será a usina de talentos e competência que abastecerá o ambicioso projeto de reforma do Estado e de

modernização da economia que o Governo Federal está promovendo" (Sarney, 1988).

No discurso presidencial, a ENAP seria um fórum permanente de debates sobre a realidade brasileira, em seus aspectos históricos, sociais, econômicos e culturais. "Será um laboratório de idéias onde se produzirão novos conhecimentos e tecnologias de interesse da Administração Pública", disse Sarney ao explicar que a ENAP teria como campo de estudos a própria máquina administrativa federal e seria uma escola de cidadania e responsabilidade "porque sua didática estaria baseada no contato e na intervenção direta sobre a realidade" (Sarney, 1988).

Ainda na aula inaugural, o Presidente da FUNCEP, Paulo Catalano, afirmou: "... estamos hoje implementando uma das mais importantes fases da reforma administrativa". Ressaltou, ainda, o orador a importância do intercâmbio entre a FUNCEP e a Escola de Administração da França, que se fez presente na pessoa de seu Diretor, Christian Fremont, e a Escola de Administração do Canadá. Enalteceu, ainda, a qualificação dos 120 alunos da ENAP, recomendando que "todos estejam conscientes do extraordinário valor da carreira que iniciam e do que ela representa de auspicioso para o futuro da administração pública brasileira".

Após a mensagem do Presidente Sarney e as palavras do Presidente da FUNCEP, o Ministro Aluizio Alves saudou os 120 alunos que "...entre 68 mil candidatos conquistaram merecidamente esta posição", louvando, ainda, o futuro da Administração Pública brasileira "...para a qual plantamos hoje a semente mais fecunda, que é a Escola Nacional de Administração Pública".

#### 4.9.1 O Curso

O Curso de Políticas Públicas e Gestão Governamental teve a duração de 18 meses, com horário integral e dedicação exclusiva, incluindo todas as etapas em que foi estruturado e dois períodos de 15 dias de férias.

Considerando que a ENAP era uma escola prática de governo, diferenciada dos centros acadêmicos de ensino superior, seu primeiro curso foi estruturado em três etapas, que se desenvolveram sucessiva e articuladamente: Embasamento, Estágio e Complementação.

A etapa Embasamento - com aproximadamente 1.300 horas - destinou-se a um aprofundamento teórico-prático, através de blocos de atividades de ensino, pesquisa, análise e debates de problemas e formulação e avaliação de políticas públicas, compreendendo aulas, trabalhos individuais e de grupo, seminários, estudos de caso e visitas de estudos.

O primeiro bloco, denominado Integração, propunha-se a desenvolver noções gerais sobre o setor público brasileiro, além de ser um período introdutório de integração, com a equipe da ENAP. O segundo, o de Fundamentos, era constituído de vários módulos e desenvolvido nas áreas de Economia, Direito, Administração, Filosofia, Português, Ciência Política, Estatística e Metodologia da Pesquisa. Os outros blocos dessa etapa eram Instrumentos de Gestão, Instrumentos de Pesquisa, Análise da Conjuntura e Práticas de Políticas Públicas.

O bloco de Práticas de Políticas Públicas culminou com a elaboração de diversos projetos de intervenção, realizados em grupo, voltados para quatro áreas temáticas definidas pelo curso: alimentação, urbanização, violência e ciência e tecnologia. Cada uma dessas áreas foi orientada por um professor especialista de alto nível, que buscou uma linha multidisciplinar para analisar essas grandes questões nacionais.

A segunda etapa, com duração de cinco meses e meio - 1.000 horas previstas - constou de estágios supervisionados em órgãos da Administração Pública federal, regional, estadual e municipal, objetivando a prática institucional. Os estagiários foram acompanhados em suas atividades por um supervisor indicado pela

ENAP e por um orientador vinculado à instituição que ofereceu o estágio. Ao longo do estágio, cada aluno produziu três relatórios, com os quais foi avaliado, sendo que o relatório que tratava de um problema administrativo foi defendido perante uma banca composta pelo supervisor, pelo orientador e por um convidado de notória competência na área do problema abordado. Durante esse bloco houve dois seminários para que os alunos relatassem e trocassem suas experiências.

O objetivo dessa etapa, conforme o *Primeiro Manual do Estágio* era "promover o desenvolvimento pessoal e profissional dos estagiários numa situação concreta de trabalho".

Antes do início dessa etapa, a ENAP passou por uma mudança de seus dirigentes, o que ocasionou modificações tanto na estrutura como no desenvolvimento das atividades.

A terceira etapa - aproximadamente 500 horas - objetivou uma complementação às demandas resultantes de lacunas da primeira etapa e de problemas vivenciados no estágio. Foi, também, o momento da elaboração de um "Trabalho Final de Curso", visando à melhoria ou à reforma de um setor de Administração Pública que tivesse sido objetivo de avaliação direta dos alunos, por meio de debates, elaboração e desenvolvimento da prática de Políticas Públicas e de Estágio.

Essa etapa subdividiu-se em duas partes: uma, com cursos intensivos para todos os alunos, propiciou-lhes embasamento teórico, principalmente em Políticas Públicas; a outra desenvolveu módulos mais voltados à área de gestão, como Planejamento e Orçamento, Organização e Funcionamento do Setor Público e Administração de Recursos Humanos.

Durante o curso foram ministradas aulas de idiomas - inglês e francês - para os alunos que desejassem completar sua formação, tendo em vista uma adequada compreensão de textos.

Sem prejuízo do exame aprofundado dos assuntos abordados e resguardada a atenção às matérias de caráter instrumental ou metodológico, todo o curso se propunha à capacitação do aluno no sentido de enfrentar os problemas práticos e reais da Administração Pública brasileira na modernidade.

A avaliação final de cada aluno foi a média ponderada das avaliações das três etapas, sendo peso 3 para a primeira, 4 para a segunda e 3 para a terceira, com média mínima 7 para a aprovação.

A ENAP, no seu Programa original, formou noventa e quatro gestores governamentais que, logo após o curso, foram alocados nos escalões intermediários da Administração Pública nas áreas sistêmicas de recursos humanos, serviços de administração geral, planejamento organizacional, organização e sistemas, finanças e controle interno, planejamento e orçamento.

Quanto aos professores, grande parte foi contratada de fora da instituição, seguindo o modelo adotado na ENA francesa. A maioria era oriunda da Universidade de Brasília, da UNICAMP e da USP. Muitos nomes consagrados nacionalmente e alguns internacionalmente compareceram à ENAP como palestrante ou professor visitante.

#### 4.10 A CARREIRA

Esse primeiro curso desenvolveu-se em um ambiente de tensão, criado, essencialmente, pela falta de uma carreira estruturada para os egressos. O Decreto nº 2.403, de 21 de dezembro de 1987, que instituiu o sistema de carreira e em alguns de seus dispositivos admitiu os requisitos de formação básicos da ENA, não foi apreciado no Congresso Nacional, perdendo a validade. Isso significou um retrocesso em relação a todo o processo de carreira.

Não houve interesse da própria Administração Pública pela aprovação, sendo causas prováveis o afastamento do Ministro da Administração, Aluizio Alves, e a extinção da SEPAD, conforme palavras do próprio Ministro.

O concurso para a primeira turma da ENAP foi realizado sem existir a carreira, e os cargos para os gestores não tinham sido criados, o que era fundamental para o sucesso do Programa de Formação, mas, no entender de Marcelino, "era importante que a Escola iniciasse e não esperasse a carreira para que a idéia não morresse".

Em outubro de 1989, após um ano de existência da ENAP, muita luta dos seus dirigentes e, especialmente, dos alunos da primeira turma, foram criados pela Lei nº 7.834/89 a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e novecentos e sessenta cargos de provimento efetivo, para a execução de atividades de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, bem como de direção e assessoramento em escalões superiores da administração direta e autárquica.

A ENAP, especialmente os egressos, sofreram grande pressão por parte da Administração Pública. Os objetivos, as características da Escola e o perfil do egresso fizeram do Gestor Governamental uma ameaça à nossa cultura político-organizacional do País. Uma possível prova disso foi o art. 27 da Lei nº 9.126/91, que extinguiu a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental nos seguintes termos:

"São transformados em Cargos de Analistas de Orçamento de que trata o Decreto-Lei nº 2.347, de 23 de julho de 1987, os cargos ocupados da Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, criada pela Lei nº 7.834, de 6 de outubro de 1989, sendo extintas as vagas atualmente existentes".

Com essa medida reiniciam-se as incertezas e frustrações desse grupo de servidores públicos de alto nível, os Gestores formados na primeira turma do Programa ENAP, que surgiu em nome da moralização, da modernização e da democracia.

#### 4.11 PONTOS DE CONFLITO

Pontos significativos de conflito dessa primeira turma, além da falta da carreira, foram, entre outros, as resistências sofridas pela ENAP, tanto internas como externas, ao seu contexto institucional, além da descontinuidade administrativa.

A própria FUNCEP adotou uma postura contrária à ENAP, possivelmente porque a Escola lhe havia sido imposta e representava uma ameaça. A ENAP nasceu no bojo da reforma do aparelho estatal, com a missão de relevância socioadministrativa de formar uma elite administrativa, o que a Fundação não tinha.

A criação da ENAP dentro da FUNCEP, na concepção de Marcelino, foi um erro. Nas palavras de José Mendes, técnico da ENAP entrevistado, criou-se um núcleo de modernização dentro de um contexto viciado, dentro de uma organização que lutou constantemente contra o transplante de um órgão novo. Isso fez com que a ENAP criasse, inclusive, uma cultura institucional própria e distinta da existente na Fundação.

Durante o Governo Sarney, a FUNCEP, que pertenceu à estrutura da SEDAP, passou para a da SEPLAN, sofrendo mudanças de direção e na sua estrutura organizacional. Na ENAP, em uma de suas diretorias, aconteceram as mesmas transformações, provocando grande descontinuidade administrativa e, principalmente, a perda de possíveis lideranças. Isso foi realmente crítico no processo de desenvolvimento da Escola, por não conduzir as transformações organizacionais no sentido de fazer com que se cumprisse seu objetivo primeiro, além de não possibilitar um comprometimento interno dos dirigentes e dificultar o relacionamento com o

contexto. No período desse Governo, a FUNCEP teve dois Presidentes e a ENAP, quatro Diretores.

Com o conjunto de medidas adotadas pelo novo governo, em 1990, após a posse do Presidente Collor, denominadas "Plano Brasil Novo", essencialmente aquelas relativas à reforma administrativa, a ENAP novamente sofreu modificações estruturais.

Na medida em que a SEDAP foi incorporada pela SEPLAN, principalmente por ser o IPEA, órgão da SEDAP, o formador, até aquele período, de boa parte dos quadros dirigentes, manifestou-se mais claramente a reação corporativista contra a Escola, que passou a viver momentos de incerteza, até mesmo sobre sua sobrevivência. Nessa ocasião, o grupo que constituía a ENAP era pequeno e não interagiu com o grupo maior da FUNCEP, impedindo, desse modo, que se formasse uma identificação emocional com a organização a ponto de criar fontes de energia que aumentassem a força institucional para enfrentar a crise. Além disso, os dirigentes, que se concentravam na sobrevivência institucional, não conseguiram minimizar as lutas entre os interesses internos divergentes nem implementaram os valores institucionais, que eram tênues e dependiam de uma autonomia decisória da qual a Escola era praticamente desprovida.

A ENAP, segundo a sua concepção inovadora, seria a geradora de novos quadros que viriam a concorrer com os já existentes. Era vista, portanto, como um modo de inserção de novos elementos no aparato burocrático, o que causou reações e desconfianças não só de segmentos que alimentavam os escalões superiores da máquina administrativa como também daqueles servidores que ocupavam esses cargos.

As reações, contudo, estenderam-se ao meio acadêmico. Algumas universidades, assim como centros de formação e associações, dentre outros a UnB, a FGV, a AMPAD, manifestaram-se, em reuniões, seminários e encontros organizados pela ENAP, contra sua proposta e, essencialmente, contra a formação de

Gestores Governamentais, missão que consideravam ser de suas atribuições.

O projeto ENAP de formação de Gestores Governamentais, embora inicialmente tivesse sido uma proposta elaborada na UnB por uma equipe de professores da área de Administração, mas recusada por seu grau de academicismo, foi desenvolvido dentro da própria Escola, apartada das instituições acadêmicas e de capacitação e treinamento de servidores públicos. Isso provocou um desconhecimento de sua concepção, de seu papel e dos limites institucionais, o que talvez explique as reações contrárias à ENAP.

#### 4.12 A SEGUNDA TURMA DA ENAP - 1990

No final do anos 80, o processo de desarticulação do aparato administrativo potencializou-se, acrescido do seu retrocesso proveniente da implantação do Regime Único, que enrijeceu a Administração Pública, cristalizando as disfunções e as deficiências já acumuladas nos processos políticos institucionais anteriores. Esse quadro tornou-se ainda mais grave com a "operação desmonte", iniciada pelo Governo Sarney e efetivada pelo Governo Collor, e com a extinção da SEDAP, em 1989.

Tendo em vista as mudanças em nível macro e a extinção da SEDAP que trouxe como conseqüência a vinculação da FUNCEP à SEPLAN, toda uma transformação aconteceu em nível micro e novas diretrizes passaram a orientar os passos do Programa ENAP.

##### 4.12.1 Seleção

Após essas mudanças, o segundo concurso para a ENAP tomou nova configuração. Foram realizados, simultaneamente, de 25 de outubro a 3 de novembro de 1989, Concurso Público e de Ascensão Funcional destinados ao provimento de cargos de Analistas de Finanças e Controle, pertencentes à Carreira de Finanças e

Controle, integrante do Quadro Permanente do Ministério da Fazenda.

No Concurso Público foram oferecidas 100 vagas para as quais puderam concorrer cidadãos brasileiros, com idade mínima de 18 anos e curso superior completo. As 129 vagas destinadas à Ascensão Funcional foram para servidores efetivos da administração federal direta e das autarquias federais, pertencentes ao Plano de Cargos (Lei nº 5.645, de 10/12/70), ou para os ocupantes de cargos de carreiras existentes, ambos com curso superior completo.

O Concurso Público e a Ascensão Funcional para o provimento dos cargos de Analista de Finanças e Controle foram realizados em duas etapas. A primeira compreendeu uma prova escrita, de questões objetivas, de caráter eliminatório, que abrangeu conhecimentos de Língua Portuguesa, Administração e Planejamento, Direito, Contabilidade, Economia, Estatística e Matemática Financeira. A segunda etapa correspondeu ao programa de formação ministrado na ENAP e consistiu em um curso teórico e prático, de caráter igualmente eliminatório. A avaliação final foi classificatória para efeito de nomeação, dependendo da matrícula no programa e de aprovação prévia em exame de sanidade física e mental, realizado por junta médica credenciada pela FUNCEP.

#### 4.12.2 O Curso

O curso passou a ser desenvolvido, em regime de tempo integral, dedicação exclusiva, totalizando uma carga horária de 1.896 horas, distribuídas em 12 meses.

A estrutura curricular, nesse segundo momento da Escola, organizou-se em duas etapas: a de Formação Geral e a de Formação Especializada. A primeira representava o currículo básico mínimo do Curso de Políticas Públicas e Gestão Governamental, oferecido pela Escola. A segunda destinava-se à formação especializada, de acordo com a carreira para a qual foram demandados os cursos.

Ambas constavam de ensino e estágio em instituições, para possibilitar a integração e a complementação da teoria com a prática.

A etapa Formação Geral, com 1.224 horas, distribuídas em 9 meses, foi composta de uma fase de 3 meses de Estudos Básicos (464 horas), outra de 4 meses de Estágio (640 horas) e uma terceira de 2 meses de Estudos Aplicativos (320 horas).

A segunda etapa, de Formação Específica, desenvolvida em 3 meses (480 horas), estruturou-se em 240 horas de Estudos Específicos e 240 horas de Estágio Específico.

A avaliação do rendimento dos alunos foi efetuada através da média das notas obtidas em cada fase.

A primeira etapa teve todas as fases eliminatórias, com média mínima 5 e média geral 7. A nota final para aprovação no curso foi a média das médias das etapas, com limite mínimo 7.

#### 4.13 O PROGRAMA ENAP EM 1991

O Presidente Collor, em março de 1990, em seu discurso oficial, propôs-se a efetivar determinadas reformas estruturais, como a administrativa, a patrimonial e a fiscal. Com isso, iniciou-se uma ampla reestruturação na Administração Pública. Órgãos e entidades foram extintos, bem como Secretarias, diretamente vinculadas à Presidência da República, foram criadas. Com o objetivo de reduzir o déficit público, houve um enxugamento na máquina administrativa, por meio de demissões de funcionários colocados em "disponibilidade", modalidade na qual o servidor, dispensado de seu emprego, "ficava em casa", recebendo seus vencimentos.

Com esse conjunto de medidas, houve um verdadeiro desmantelamento do aparelho estatal, sem que fossem criadas condições institucionais e critérios para sua reorganização. Aqui

convém lembrar que tudo era feito com o discurso de assegurar condições necessárias para a gestão eficiente e eficaz das políticas governamentais, na busca do resgate da credibilidade do governo e do restabelecimento das condições de governabilidade, além de enfatizar o corte de funcionários.

Paralelamente a essas mudanças, que de certo modo foram traumáticas para o servidor público, o próprio Governo, por intermédio da mídia, numa campanha sistemática, desacreditou-o e desmoralizou-o publicamente, reforçando a imagem de uma Administração Pública incompetente, ineficaz, ineficiente, inoperante e corrupta. Muitas foram as conseqüências, sendo as mais críticas o desestímulo e a desmotivação do corpo de servidores.

Para operacionalizar o programa de reforma administrativa, foi criada pela Medida Provisória nº 15, de 1º de março de 1990, a Secretaria de Administração Federal - SAF, inicialmente integrada ao Ministério do Trabalho e da Administração.

As mudanças na política de pessoal e na gestão do setor público advindas dessa reforma trouxeram conseqüências imediatas para a ENAP que, mais uma vez, passou por modificações estruturais, absorvendo a FUNCEP com novo organograma e novas diretrizes, vindo a desenvolver todas as funções de sua organização *mater*:

- A Fundação Centro do Servidor Público - FUNCEP passou a denominar-se Fundação Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, vinculada à Secretaria de Administração Federal da Presidência da República - SAF/PR;
- A ENAP teve como finalidade básica promover, elaborar e executar os programas de capacitação de recursos humanos para a Administração Pública federal, visando ao desenvolvimento e à aplicação de tecnologias de gestão que aumentem a eficácia e a qualidade permanente dos serviços prestados pelo Estado aos cidadãos;

- Coube ainda à ENAP a coordenação e a supervisão dos programas de capacitação gerencial do pessoal civil executados pelos demais Centros de Formação da Administração Pública Federal (Lei nº 8.140/90).

A Fundação Centro de Formação do Servidor Público - FUNCEP, portanto, pela Lei nº 8.140, de 28 de dezembro de 1990, mudou sua denominação para Fundação Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, que com isso passou à categoria de fundação. Nas palavras de seu Presidente, Pedro Luiz Barros Silva, quinto diretor da Escola, em menos de dois anos:

*"O fortalecimento da Escola foi uma meta no contexto da Reforma do Estado, tendo em vista o desenvolvimnto do processo de modernização da administração federal e a implementação de ações que assegurem a estabilidade de quadros altamente capacitados para o desempenho da função pública"* (ENAP, 1990).

Novamente o Governo, por intermédio da Secretaria de Administração Federal, iniciou estudo, visando a elaborar um projeto que estabelecesse as diretrizes para o Plano de Carreira da administração federal direta, das autarquias e das fundações públicas. Esse projeto instituiria o Programa Nacional de Treinamento do Servidor Público, cujo desenvolvimento ficaria sob a responsabilidade da ENAP. Essa Escola tinha a finalidade de promover, elaborar e executar os programas de capacitação de recursos humanos para o setor público federal e de coordenar e supervisionar os programas de capacitação gerencial de pessoal civil executados pelos demais centros de formação públicos federais, devendo privilegiar:

- um trabalho integrado com órgãos central e setoriais de recursos humanos, bem como com centros de formação de outros órgãos da administração;

- a ênfase às atividades de desenvolvimento, divulgação e aplicação de tecnologias educacionais adequadas às necessidades da Administração;
- a prioridade para as ações de "formação de formadores", de modo a multiplicar a capacidade de atendimento às demandas da Administração e a facilitar a integração com as instituições cooperantes, sem prejuízo do atendimento à clientela específica da programação permanente.

À ENAP coube, portanto, programar e desenvolver atividades que englobavam, principalmente, o treinamento técnico-administrativo, capacitação em gestão pública, treinamento em informática e outros.

Entre outras atividades, foram realizados cursos nas áreas de Informática e de Técnicas de Gestão, de Gestão e Programação Financeira e Orçamentária, de Gestão de Recursos Materiais, de Gestão de Políticas Públicas, de Gestão de Recursos Humanos e de Gestão da Qualidade no Setor Público, além de programas de estudos sobre Reorganização Administrativa e Modelos de Gestão, Administração de Recursos Humanos na Administração Pública, Difusão Técnica, Informação e Documentação, projetos especiais de integração do setor público com a Universidade.

Nessa linha, a escola de formação passou a ser um centro de treinamento, descaracterizando-se da concepção primeira que visava a instituir um grupo de elite administrativa comprometido com a formulação das políticas públicas para uma sociedade complexa, um processo democrático e um contexto de profunda crise socioeconômica.

A ação do Governo Collor, com o propósito de redefinir o papel do Estado e o seu redimensionamento, com vistas a um ajuste às suas funções primordiais, centralizou-se nas questões:

- da privatização, com a finalidade de aliviar os encargos do Estado e equilibrar as finanças públicas;
- da desregulamentação, para fortalecer a iniciativa privada, reduzir a interferência estatal na vida e nas atividades da sociedade e buscar a qualidade e a produtividade, com vistas à excelência.

Esses objetivos foram apenas parcialmente atingidos, tendo em vista a insuficiência de ações governamentais e a inoperância em cumprir funções tipicamente estatais. Além do mais, o processo governamental foi interrompido pelo impedimento legal do Presidente, em outubro de 1992.

Dentro desse quadro complexo, com questões tão difíceis e inadiáveis, o comportamento da SAF resumiu-se a uma completa ausência de novos concursos públicos e de qualquer proposta de renovação dos quadros de pessoal. A ENAP, vinculada a essa estrutura, fazendo parte desse momento histórico, dependendo das ações da SAF, sem uma política definida de recursos humanos, tornou-se ineficiente para projetar-se e institucionalizar-se como Programa de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, suspendendo sua função de formadora de altos funcionários para o aparato estatal.

A reforma do Governo Collor, que veio em nome da modernidade, nunca definida; da busca de qualidade pela valorização e pela profissionalização do servidor público, extremamente desacreditado; do estabelecimento de novos padrões de remuneração que permitissem o cumprimento do princípio constitucional do mérito para o ingresso e o prosseguimento na função pública, sepulta o Programa de Formação de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Durante os Governos Collor (1990/1992) e Itamar (1992/1994), a ENAP teve sete direções. Assim, foi extinta a carreira de Especialista em Políticas Públicas, criada em outubro de 1989 (Lei nº 7.834), após muita luta dos dirigentes da Escola e, especialmente, dos

alunos da primeira turma, sendo seus cargos transformados em cargos de Analistas de Orçamento (Lei nº 8.126/91).

O esvaziamento da ENAP em função de seu objetivo primeiro, quando o direcionamento das políticas administrativas do mundo é, entre outros, a formação do alto gestor, está associado a vários fatores, entre eles a falta de uma política de recursos humanos aliada a um sistema de capacitação e a um plano de carreira bem definidos.

A ENAP, nessa trajetória, durante três períodos de governo, parece ter deixado de lado sua razão de ser histórica, isto é, a de formadora do alto administrador público, aquele ao qual é confiada a tarefa de elaborar, implementar e avaliar as políticas públicas administrativas, até, pelo menos, novas medidas serem tomadas.

#### 4.14 ANÁLISE INSTITUCIONAL

O contexto histórico-institucional em que se criou e desenvolveu a ENAP foi de transição democrática e crise econômica, no interior de um aparelho burocrático desarticulado, desinteressado, distante da sociedade e incapaz de atender às demandas da nova ordem social, até então, reprimidas.

O Projeto ENAP, em 1986, foi bem concebido, previa um concurso de entrada de nível elevado e uma proposta curricular que valorizava a idéia da escola de aplicação. No entanto, nem mesmo os responsáveis pela Escola assimilaram essa idéia. O corpo docente, em sua maioria, provinha, como convidado, das universidades e adotou uma postura acadêmica. Além do mais, não existia no Brasil uma experiência de estágios, nesse nível, em que os alunos pudessem, dentro da máquina estatal, trabalhar regularmente, integrados à instituição que os acolhesse. Isso distanciou o processo de desenvolvimento da Escola de sua proposta inicial.

A falta da carreira foi um grave problema para a institucionalização do programa. Diz Nilson Holanda: "não tinha sentido abrir um concurso quando não se tinha uma carreira definida". Além do mais, a Argentina estava enfrentando exatamente esse problema ao ter criado o *Programa de Administradores Gubernamentales* sem carreira, o que propiciou uma crise de credibilidade no INAP. Essa informação foi passada ao Ministro Aluizio Alves, que não a considerou, conclui Nilson Holanda.

A falta da carreira também fragilizou o processo de desenvolvimento da Escola, ameaçando o andamento do curso, desgastando diretores e alunos que por ela lutaram até a sua efêmera criação no final do curso.

A sociedade brasileira é caracteristicamente corporativista, o que se reflete no aparato estatal. O corporativismo estatal faz surgir estamentos fechados geradores de suas próprias políticas públicas, que detêm notável capacidade de manipular dados, de influenciar os meios de comunicação e a opinião pública. Dificilmente algo novo, sobretudo que ameace o campo de força e o poder desses ministérios, é institucionalizado ou mesmo sobrevive às suas reações.

A ENAP sofreu reações corporativas, tanto internas como externas, ao seu contexto institucional, pois seus egressos representavam uma ameaça à cultura da Administração Pública brasileira, particularmente aos ocupantes de funções gratificadas e aos integrantes de carreiras tidas como de elite funcional. Essas reações eram esperadas por fazerem parte do comportamento das elites dirigentes, que, no dizer de João Batista Araújo e Oliveira (1986), eram:

"... síndicos de condomínios públicos semifalidos, capitães hereditários ou míopes senhores feudais cativos de uma visão intra-organizacional em que a lealdade à casa e os valores da cultura interna

sobrepõem-se às carências e demandas da sociedade lá fora".

Campos de força contrária à ENAP surgiram na própria Secretaria de Administração Pública - SEDAP, que não aceitava haver uma carreira de cúpula para os gestores, na incorporação da SEDAP pela SEPLAN, nas universidades e nos centros de formação, que temiam ser a ENAP uma instituição que manteria o monopólio da formação do administrador público.

A ENAP, por seu compromisso com o sistema do mérito, com a capacitação gerencial e com a implementação de novos valores à cultura administrativa, constituiu-se bem mais em uma proposta política do que técnica. Isso afetou a estrutura de poder tradicionalmente patrimonialista e clientelista, ferindo a cultura administrativa e as elites dirigentes. Essa cultura, enraizada na burocracia estatal, e as forças políticas que adotaram práticas autoritárias no serviço público criaram mecanismos de defesa contra a ENAP que representava, segundo Nilson Holanda, "um corte abrupto na cadeia de relações clientelistas e de tantas ligações espúrias presentes no Setor Público".

A ENAP foi criada sem uma doutrina própria claramente definida. Os valores, os objetivos e os métodos operacionais de seu principal modelo, a ENA francesa, foram adotados na qualidade de projeto, mas não aplicados, efetivamente, em seu contexto real. Aliás, essa idéia fora de seu contexto, dentro de uma realidade sociopolítico-administrativa tão distinta, tornou-se extremamente complexa. Os valores e os princípios da reforma proposta pela "Nova República", e que a Escola representava, ficaram mais no nível do discurso.

Por falta de um referencial valorativo próprio, a Escola não formou sua doutrina nem implementou valores em seu contexto institucional e na sociedade. Sem identidade, não criou condições para impedir as freqüentes mudanças nos rumos traçados pelos seus

objetivos. A não-definição clara de uma doutrina impediu a formação de um espírito de corpo que obtivesse significativa expressão política externa a ela. pessoal e desenvolvimento de projetos também não foram estabelecidos.

Além do mais, não houve tempo nem líderes que estivessem comprometidos com a concepção, aptos e dispostos a defender e implementar seus valores e, conseqüentemente, uma doutrina. Não houve apoio político, mas apenas uma débil vontade política de criar a ENAP, insuficiente para mantê-la. Uma Escola que assumiu compromisso com valores ligados à eficácia, à eficiência, à ética, ao senso público, à competência não conseguiu o envolvimento dos políticos. É muito difícil introduzir uma proposta inovadora sem abalar as relações de poder existentes. O Governo Sarney, quando da criação da Escola, notabilizou-se pela indecisão, e o de Collor pela incoerência da prática com o discurso. Além disso, as constantes mudanças de direção da Escola não permitiram que ela formasse uma liderança, cuja falta a deixou extremamente fragilizada e vulnerável não só às pressões corporativas, como às mudanças ocasionadas pela descontinuidade político-institucional do País no momento de dar continuidade ao projeto.

O fato de ter sido criada dentro da FUNCEP não permitiu que a ENAP formasse uma personalidade política. Foi obrigada a submeter-se a um órgão, segundo Nilson Holanda, viciado pelo empreguismo e que, com uma estrutura inchada, produzia muito pouco. A Escola era um corpo estranho dentro daquela Fundação, dependendo até mesmo de seus recursos, não tinha orçamento próprio nem autonomia e, embora fosse apenas uma diretoria, contava com uma estrutura que se superpunha à da FUNCEP.

A ENAP deixou de estabelecer vínculos favoráveis e fortes com outras instituições, principalmente com aquelas que tinham força e poder para ajudá-la no processo de institucionalização. Possivelmente por falta de uma liderança e de uma doutrina clara, esses vínculos não foram estabelecidos com o Executivo nem com o Legislativo e, por falta de um corpo de valores e de objetivos

sociais, não foi criada uma identidade junto à sociedade. Além disso, os vínculos com as instituições de ensino e pesquisa que poderiam apoiar a Escola com pessoal e desenvolvimento de projetos também não foram estabelecidos.

### 5.1 ANÁLISE INSTITUCIONAL COMPARATIVA

A não-institucionalização da ENAP deveu-se a inúmeros fatores, mas, na tentativa de viabilizar essa análise e de reduzir sua complexidade, foram priorizados alguns, próprios da cultura político-administrativa brasileira, e outros institucionais como os do modelo de Esman (1972), possíveis responsáveis pelo insucesso dessa Escola; o programa, por não estar bem definido nem articulado a uma política administrativa de recursos para o setor público, a falta de autonomia, por pertencer à estrutura da FUNCEP, as pressões corporativas, a não-definição de uma doutrina, assim como o não-estabelecimento de vínculos, foram alguns dos fatores que impediram a existência de condições para um processo de institucionalização da Escola.

### 5.2 CONTEXTO DE CRIAÇÃO DO INAP E DA ENAP

O modelo desenvolvimentista, consolidado a partir dos anos 60, fez com que os Estados latino-americanos se voltassem, com maior ênfase, para a intervenção na vida econômica e social. Registrou-se, então, o desencadeamento de uma tendência empreendedora e empresarial do Estado no sentido de possibilitar a desarticulação de estruturas tradicionais de produção e de acelerar o potencial de suas economias. O Estado expandiu-se e diversificou sua área de ação, surgindo a necessidade de gerenciar uma rede institucional cada vez mais complexa, em especial na área econômica.

Nos anos 80, a crise econômica da América Latina ocorreu em meio a um conjunto de crises, dentre as quais a de caráter administrativo. Agravando-se, com isso, os problemas da administração pública, principalmente quanto à má qualidade dos serviços essenciais à população, tais como saúde, educação, habitação e emprego. As transições políticas que viveram e

## ANÁLISE INSTITUCIONAL

## 5.1 ANÁLISE INSTITUCIONAL COMPARATIVA

Para analisar comparativamente o desenvolvimento institucional das organizações em estudo, foram utilizados os fatores do modelo de trabalho definido anteriormente, destacando-se alguns culturais e institucionais, como a vontade política, a descontinuidade administrativa, a doutrina e os programas de formação, além de outros que marcaram esses processos. É necessário iniciar esta análise pela descrição do contexto - essencialmente o que se refere à Administração Pública - existente no momento da criação da ENAP e do INAP, ou melhor, no que diz respeito aos Programas de Formação de Gestores Governamentais.

## 5.2 CONTEXTO DE CRIAÇÃO DO INAP E DA ENAP

O modelo desenvolvimentista, consolidado a partir dos anos 60, fez com que os Estados latino-americanos se voltassem, com maior ênfase, para a intervenção na vida econômica e social. Registrou-se, então, o desencadeamento de uma tendência empreendedora e empresarial do Estado no sentido de possibilitar a desarticulação de estruturas tradicionais de produção e de acelerar o potencial de suas economias. O Estado expandiu-se e diversificou sua área de ação, surgindo a necessidade de gerenciar uma rede institucional cada vez mais complexa, em especial na área econômica.

Nos anos 80, a crise econômica da América Latina ocorreu em meio a um conjunto de crises, dentre as quais a de caráter administrativo, agravando-se, com isso, os problemas da Administração Pública, principalmente quanto à má qualidade dos serviços essenciais à população, tais como saúde, educação, habitação e emprego. As transições políticas que viveram e

vivem os Estados dessa região, por seu turno, propiciaram a manifestação de aspirações e descontentamentos da sociedade. Esses problemas evidenciaram a deficiência da capacidade administrativa do aparato estatal da América Latina, possibilitando o surgimento de pressões no sentido de ruptura com o desgastado modelo administrativo tradicional.

Ante esse cenário, houve uma tentativa do sistema administrativo voltar-se para "uma descentralização maior e uma adoção de técnicas gerenciais, caracterizadas por um instrumental bastante sofisticado". Segundo essa tendência, foram consideradas novas estratégias de reforma que passaram a ser entendidas como instrumentais viabilizadores de "programas para o desenvolvimento sistemático de pessoal, com o objetivo de preparar executivos, planejadores e profissionais especializados" (Marcelino, 1988).

A partir daí, em quase toda a América Latina, especificamente no Brasil e na Argentina, foram feitos esforços no sentido de criar uma infra-estrutura institucional para a formação e o aperfeiçoamento de recursos humanos especializados para o sistema administrativo. A capacitação de servidores de alto nível, principalmente para prover funções de direção e assessoramento, foi considerada um ponto crucial para a reformulação do Estado.

No caso da Argentina, o Governo, realizando esforços para melhorar a capacidade de gestão de seus administradores de nível superior, em 1984 criou o *Programa de Formación de Administradores Gubernamentales*. No início do primeiro curso desse Programa, em que os egressos deveriam formar um novo tipo de altos funcionários chamados a desempenhar funções de condução, assessoramento superior e coordenação em organismos centralizados e descentralizados da administração, o Presidente Raul Alfonsín (1984), em seu discurso disse:

"...el más ambicioso de nuestros objetivos es la definitiva consolidación de la democracia como forma de vida en nuestro país, e insisto en el carácter condicionante que tiene, para el logro de este objetivo principal, el desempeño de su Administración Pública: los valores predominantes en ella, las aptitudes de sus agentes, su costo, su rendimiento y por último, tal vez sobre todo, su capacidad de autocrítica y regeneración."

No Brasil, o Governo Sarney (1985-90), ante à necessidade de reestruturação do Estado, enfatizou como prioridade nacional a reforma da Administração Pública, essencialmente por intermédio de ações voltadas para a preparação de recursos humanos, agentes desse processo. Uma das metas, considerada como inadiável, foi o aperfeiçoamento dos quadros de pessoal do serviço público, mediante a instituição de um sistema de carreira, abrangendo o recrutamento e a seleção pelo mérito, e a execução permanente de programas de capacitação de recursos humanos (Exposição de Motivos s/n, de 3/9/1986). Esse processo iniciou-se com o Decreto nº 93.277/86, que criou a Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, como um pólo de formação, aperfeiçoamento e profissionalização do pessoal civil de nível superior.

O Programa de Formação de Especialistas em Políticas Públicas, da ENAP, e o de Administradores Gubernamentales - AG, do INAP, portanto, foram criados como elementos estratégicos de um amplo processo de reforma administrativa que visava a corrigir inúmeras disfunções e distorções do aparato estatal, a saber:

- rigidez do aparato público que não se adaptou aos tempos de crise e incertezas;
- deficiências em termos de capacidade de gestão e capacidade técnica para a elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas;

- baixo nível de articulação governamental. Uma administração centralizada (direta), sem condições de desempenhar os papéis solicitados por um Estado intervencionista e promotor de desenvolvimento, propiciou o crescimento da administração descentralizada (indireta), para atender às novas demandas;
- distância entre o aparato burocrático e a sociedade, principalmente por falta de mecanismos de participação do cidadão, exigência básica dos processos democráticos;
- falta de uma política de pessoal que proporcionasse a valorização, o incentivo e a qualificação do servidor público.

Todos esses problemas demandavam um amplo esforço de formação e capacitação de gerentes para o setor público, "capazes de atuar com eficiência técnica e critério nacional na tomada de decisões básicas" (Kliksberg, 1988).

A burocracia pública, tanto a do Brasil como a da Argentina, com algumas divergências quanto à intensidade, encontrava-se atingida por rotinas e comportamentos antidemocráticos; pela ausência de carreira administrativa, pela escassa profissionalização, pela falta de critérios de seleção; pela promoção essencialmente discricionária; pelo sistema de remuneração inequitativo e caótico, e por uma situação na qual a ausência quase completa de estímulos era simétrica à falta de exigências.

Nos anos 80, período da criação dos programas de formação de altos administradores, ambos os países saíam de regimes militares e encontravam-se em processo de transição democrática, propondo projetos de reconstrução do aparato estatal, de modo que ele diminuísse em complexidade e tamanho, mas aumentasse sua capacidade de ação. A diminuição do tamanho e a redução dos gastos públicos faziam parte de uma política

geral, ditada pelo Fundo Monetário Internacional - FMI, que participava como ator decisivo.

O discurso neoliberal apresentava os Estados como grandes demais, ineficientes, onerosos e reguladores de normas e regras ultrapassadas, atribuindo-lhes, assim, o papel de inibidores da iniciativa privada e de um modelo de crescimento auto-sustentado. Na medida em que esse discurso ganhou as elites econômicas e políticas desses países, afetou, profundamente, o rumo das escolas de governo objeto deste estudo, que deixaram, na prática, de representar uma peça importante na engrenagem mais ampla da máquina administrativa.

Com o objetivo de organizar um sistema de seleção e formação de altos administradores, essas escolas teriam por missão transformar os valores, as atitudes e as práticas da Administração Pública e, portanto, não representariam somente um curso, mas, sim, levariam a cabo todo um projeto de mudança, cujo sucesso dependeria da continuidade para garantir a formação de uma massa crítica de fatores, atores e agentes renovadores.

Em síntese, no Brasil, o cenário no qual nasceu e se desenvolveu a ENAP<sup>1</sup> foi o da crise político-institucional que o aparato estatal vinha sofrendo no decorrer dos anos 80, agravada, no final do Governo Sarney, com o início da "operação desmonte", vindo a culminar, no Governo Collor, com a desestruturação e a desarticulação total do setor público, marcada, essencialmente, pela irracionalidade das medidas adotadas pelo então Ministro da Administração, João Santana. Na Argentina, o desenvolvimento do Programa de Formação de AG do INAP aconteceu da mesma forma do que o de sua irmã brasileira, em um contexto de desmantelamento do Estado, sendo desativado sem cumprir seu objetivo de formar uma massa crítica representativa de altos administradores.

---

<sup>1</sup> A ENAP nasceu com o Programa de Formação de Especialistas em Políticas Públicas, alvo deste estudo.

### 5.2.1 O Modelo de Formação das Escolas

Na busca de melhor qualidade para a Administração Pública e na tentativa de mudar gradualmente sua composição e de fortalecer sua capacidade técnica, sua mentalidade partidária, tanto a Argentina como o Brasil valeram-se de experiências disponíveis em outros países. Em particular, buscaram o exemplo da França, onde o Estado é forte e a *Ecole Nationale d'Administration* - ENA um paradigma reconhecido mundialmente. O Estado francês e a ENA aliam a competência à técnica, reúnem a convicção republicana e o senso de serviço, o que legitima a imagem do funcionário público como o servidor do bem comum.

Cabe lembrar que a criação da *Ecole Nationale d'Administration* - ENA, na França, no período Pós-guerra, fez parte de um processo de reconstrução do Estado, no qual havia um conjunto de medidas de reformulação e modernização do aparelho administrativo, sendo essa Escola um dos instrumentos para a transformação político-administrativa, inserido em um projeto político mais amplo, baseado no mérito e na competência.

A importação do modelo francês possivelmente esteve relacionada com as idéias de resgate do setor público e da reconstrução de um Estado moderno e eficaz. Esse foi o discurso dos Governos Alfonsín e Sarney, que pregavam a reconstrução do Estado.

Além disso, uma escola de governo, junto à Presidência da República, apoiada pela ENA, possivelmente seria muito importante para a França que, dessa forma, conquistaria um espaço nobre junto aos Estados argentino e brasileiro.

### 5.3 A CULTURA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

Na cultura política do Brasil e da Argentina, o Estado e o sistema capitalista apresentam baixo nível de legitimação. Por

várias razões - religiosas, ideológicas, culturais, históricas e políticas -, existe uma débil legitimação das instituições estatais e do sistema capitalista em geral.

O modelo de burocracia eficiente, que forma uma espécie de coluna vertebral do Estado como corporação do público, é uma idéia pouco legitimada. Em geral, essas sociedades vivenciam o político e o público na base da desconfiança, e os laços de articulação social desenvolvem-se no âmbito do privado (Matta, 1990).

Tanto o Brasil como a Argentina têm apresentado dificuldades de consolidação, principalmente no aspecto da definição de uma burocracia eficiente, capaz de arbitrar os conflitos intercorporativos na sociedade.

Aos aspectos culturais que embasam um relacionamento de características paternalistas e autoritárias entre o Estado e a sociedade devem ser acrescentados, também, como arraigados no contexto político-institucional desses países, o clientelismo, o fisiologismo e o corporativismo. Além disso, é própria a essas sociedades uma cultura conformista que aceita o favoritismo e a corrupção, valores estendidos ao aparato burocrático que, na verdade, tem por trás um mecanismo clientelista, sumamente deficiente.

Para analisar as escolas de governo em exame neste estudo, é essencial considerar a cultura política tradicional que, além de reativa à valorização do estatal e do público, é acrescida, no plano da reflexão científico-social, de modelos que, mesmo sendo opostos, coincidem na ausência de uma resposta ao problema da organização do Estado. Esse quadro possibilita explicar a falta de condições culturais para o desenvolvimento de políticas públicas que proporcionem sucesso às escolas de governo, que, além de integrarem esse contexto, se propõem a ser mecanismos de mérito para o acesso à burocracia estatal.

Os administradores egressos dessas escolas deveriam representar um novo paradigma da função pública, que buscaria romper a cultura originária de lealdades individuais em detrimento da lealdade ao Estado.

#### 5.4 A TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA

Agregado a todo esse quadro administrativo-cultural, os Estados berços dessas escolas apresentam, ainda, um fator adverso ao seu desenvolvimento, que deve ser considerado como característico: o de viverem um processo não acabado de transição à democracia. No caso da Argentina contemporânea, por exemplo, a passagem do Governo Alfonsín para o de Menem, depois de um longo período, foi a primeira vez em que um presidente civil transmitiu o poder para outro civil, de um partido diferente. A última vez que isso aconteceu foi na década de 30, quando a democracia não tinha a característica massiva de hoje.

Por outro lado, esses processos transitórios político-democráticos brasileiro e argentino geram demandas e expectativas de uma nova administração pública, registrando tendências sobre o novo papel do Estado na sociedade, que poderão vir a constituir as bases sociopolítico-econômicas para a reconstrução dessa burocracia pública.

No Brasil e na Argentina, as práticas tradicionais do clientelismo e do fisiologismo ainda não foram substituídas por práticas comprometidas com a liberdade e a igualdade entre os cidadãos, o que requer a eliminação do patrimonialismo, fator que provoca a distorção das relações Estado-sociedade.

De outro modo, onde não existe a possibilidade real de participação e controle pela sociedade do que está sendo feito com os recursos públicos, dos quais 87% são controlados pelo Governo central (IBGE), e onde 55% dos trabalhadores brasileiros recebem menos de dois salários mínimos (IBGE), falar em democracia é quase um exercício de retórica.

De acordo com Touraine (1989), a democracia na América Latina é a do *laissez-faire*, em que não há visão política. O regime é antiautoritário, mas não democrático. Ou seja, houve a queda de regimes autoritários mas não a construção da democracia. As escolas de governo que, nas suas concepções, surgem para ser instrumentos de transparência, comprometidas com o sistema democrático, encontram dificuldade para se institucionalizarem, em um contexto, com essas características.

### 5.5 A DESCONTINUIDADE POLÍTICO-ADMINISTRATIVA - UM FATOR INVARIANTE

O sistema político presidencialista dos países em estudo, onde as regras do jogo de convivência política são instáveis, e estão em permanente mudança e onde sempre há um líder carismático que inaugura uma "nova era", faz com que não existam procedimentos de continuidade, enfraquecendo os organismos estatais, dificultando seus processos de desenvolvimento e provocando um elevado grau de mudança das políticas e dos programas dos governos.

As ações governamentais são descoordenadas, reativas, de curto e até curtíssimo prazo e levam ao debilitamento dos referenciais ético-políticos necessários ao bom desenvolvimento das ações administrativas. Isso dificulta o processo de institucionalização de escolas de governo como a ENAP e o INAP, que têm seus programas constantemente mudados.

A descontinuidade tem apresentado grandes problemas no âmbito institucional. O mais grave é a rotatividade dos dirigentes, o que estende essa descontinuidade aos programas, aos projetos e às relações políticas que sustentam as ações administrativas. As políticas institucionais, e mesmo a composição das equipes de trabalho, afinal, dependem, em grande parte, dos dirigentes e, nesses governos na maior parte.

Assim sendo, a cada mudança da cúpula governamental correspondem transformações nas organizações governamentais, desestabilizando-as e comprometendo a manutenção de seus planos e políticas. Na grande maioria, os novos dirigentes não aceitam o que foi planejado e mesmo realizado pelo seu antecessor. Pautam-se pela necessidade de diferenciação imediata, o que provoca mudanças sem qualquer planejamento quando não o simples "deixar de lado" projetos já em andamento.

Com a descontinuidade administrativa viceja o clientelismo, e a ausência real de uma carreira administrativa faz com que as instituições sejam vistas como instrumentos de satisfação dos interesses mais imediatos de clientelas políticas.

Por outro lado, essa rotatividade, além de, muitas vezes, corresponder à vinda de novas equipes de trabalho, nem sempre comprometidas com os projetos em andamento, provocam substituições nos diversos cargos de direção intermediária, aqueles que são justamente os responsáveis pelas decisões e, portanto, pela perenização das ações institucionais.

Os cargos de direção superior são providos com extrema flexibilidade e ocupados por pessoas alheias à instituição, freqüentemente oriundas do setor privado, com uma filosofia conflitante com aquela do setor público, quando não são providos por simples favoritismo partidário. As mudanças radicais nos quadros dirigentes correspondem a uma perda para o serviço público, que, além de ter seus projetos desativados, priva-se da colaboração de servidores que já haviam adquirido competência e experiência para o exercício de seus cargos.

Na ENAP reproduziu-se o processo de descontinuidade administrativa do Estado, visto que a cada mudança de governo, de endereço institucional e de reformas do aparelho estatal, provocaram-se modificações na sua estrutura e nas suas chefias. De 1988 até 1993, a Escola teve seis presidentes, menos de um

por ano, resultando dessa descontinuidade uma falta de identidade e a inoperância para atingir seus objetivos. Acrescente-se a isso o descompromisso com os objetivos e a doutrina de um Programa que deveria representar a vontade da sociedade, tais quais haviam sido concebidos em suas origens.

Na Argentina assim como no Brasil, o Programa foi criado e desativado em um mesmo governo, não havendo tempo para que pudesse se institucionalizar.

Com essa descontinuidade, principalmente a ENAP, à disposição dos "governantes de plantão", transformou-se em instrumento de satisfação dos interesses mais imediatos de clientelas políticas. Chegou-se ao exagero de mudar cargos-chave e de trocar chefias conforme o grupo regional que estivesse na direção. Exemplo disso aconteceu com os grupos do Rio Grande do Norte, de Minas Gerais e de São Paulo<sup>2</sup>.

No término do Governo Sarney, a extinção da SEDAP e a mudança da ENAP para a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação - SEPLAN foram exemplos claros de descontinuidade. Implicaram a transformação do Programa de Formação de Gestores Governamentais em Formação de Analistas de Orçamento, do qual só houve duas turmas, ficando, até julho de 1995, suspensos esses dois Programas.

A descontinuidade político-administrativa interrompeu o processo de institucionalização do INAP e não permitiu que se desenvolvesse o da ENAP, principalmente por impedir que se formassem lideranças fortes, doutrinas claras e uma identidade, fatores considerados preponderantes para esses processos de institucionalização.

<sup>2</sup> O Ministro da Administração e o Presidente da ENAP, até janeiro de 1989, momento de criação da ENAP, Paulo Cesar Catalano e sua equipe, eram do Rio de Grande do Norte. O segundo Presidente da ENAP, Antônio Octávio Cintra, de 17/2/89 a 26/3/90 e sua equipe eram de Minas Gerais. O terceiro, Pedro Luís Barros Silva, 26/3/90 a 23/5/91, inaugurou o período paulista.

## 5.6 OS ESTADOS - ARGENTINO E BRASILEIRO

Na Argentina e no Brasil existem dúvidas de como é e de como deveria ser o Estado. De um lado, há o reconhecimento da importância da sua intervenção na sociedade; de outro, é enfocada sua excessiva participação na vida econômica. Vivem esses Estados momentos de instabilidade, de avanços e retrocessos, e de predomínio da cultura do "tudo ou nada", do "estar comigo ou contra", dos "correligionários ou dos inimigos".

No caso do Brasil, por exemplo, Alain Touraine (1989), ao fazer uma análise das situações política e econômica, diz ser o Estado brasileiro um Estado fraco, com o setor público desorganizado, pouco capaz de tomar decisões.

Apesar desses conflitos que surgem por não existir uma clara concepção sobre o papel a ser desempenhado por esses Estados, ainda assim não ocorre uma séria reflexão do "Estado em si mesmo". O debate não tem avançado, possivelmente por implicar a revelação de interesses e de práticas que podem provocar reações dos estamentos atingidos.

Envoltos em práticas tradicionais de clientelismo e de favoritismo de interesses particulares, esses Estados em estudo caracterizam-se por intenso e generalizado patrimonialismo que determina as relações entre os dirigentes políticos e os quadros do serviço público, fazendo com que os servidores, em grande parte, sirvam aos interesses político-conjunturais dos dirigentes.

A tendência atual, tanto no Brasil como na Argentina, é a da redução da presença estatal na sociedade. O discurso político centra-se no "Estado mínimo"; no entanto, a modernização do Estado requer não só a quantificação do número de servidores, mas principalmente a realocação regional e setorial deles, assim como a adoção de medidas de caráter

qualitativo, ou seja, a capacitação e a atualização dos servidores, e a criação de um sistema de carreira.

O que mais importa são as formas e os meios pelos quais o Estado interfere na sociedade, a eficácia de suas instituições na gestão e na implementação dessas políticas de interferência. Em qualquer hipótese, implica a necessidade de administradores públicos altamente capacitados. Falta cérebro ao Estado.

A ENAP e o INAP dependem da redefinição do Estado para que possam ser elaboradas políticas administrativas, mais precisamente as de recursos humanos, que venham a definir as filosofias e os perfis dos egressos dessas escolas, sem o que elas não têm condições de se institucionalizarem.

#### **5.7 AS REFORMAS ADMINISTRATIVAS - CARACTERÍSTICAS E PERFIL**

As inúmeras propostas de reformas administrativas brasileiras e argentinas não cumpriram seus objetivos, por não atingirem, na maioria das vezes, o núcleo dos problemas da máquina estatal. Na verdade, são sempre reformas inconclusas. A descontinuidade dessas propostas mostra, entre outros pontos, falta de clareza e de definição, distanciamento e descrença da sociedade quanto aos seus projetos, mas também ausência de hegemonia política (Nascimento, 1996).

A expressão "reforma administrativa" está desgastada, pois tanto os governos populistas como os neoliberais que os sucederam centraram seus discursos nessas reformas sem apresentar resultados significativos. Hoje, a reconstituição, o redimensionamento, a reestruturação do Estado não têm um paradigma claro.

A multiplicação das experiências de reformas das administrações públicas chama atenção para a peculiar relação que se estabelece entre o Executivo e o Legislativo ao longo desses processos reformistas. Em geral, quando as mudanças

específicas a serem realizadas são formuladas, o Legislativo passa a desempenhar o papel de resistência às reformas, exigindo grande esforço e habilidade política do Executivo para conseguir apoio parlamentar às medidas propostas.

Dessa forma, o sucesso mesmo relativo desses processos depende, amplamente, da prioridade que os altos escalões do Executivo lhes emprestam. Isso faz com que sejam mais bem-sucedidos os projetos acompanhados pela figura central do Executivo.

Os processos reformistas estão longe de corresponder a uma lógica baseada em diagnóstico, elaboração de soluções e implantação planejada de medidas. Assemelham-se a processos decisórios, em que as medidas tomadas resultam de uma combinação de situações existentes, de atores e soluções presentes na busca de problemas e conseqüências não-planejadas e não-antecipadas.

Por outro lado, a experiência e a literatura indicam que as reformas aumentam suas possibilidades de sucesso quando baseadas em planejamentos estratégicos dotados de grande flexibilidade e quando as ações reformistas são parciais e realizadas a médio e longo prazos. A experiência mostra, no entanto, que isso não tem sido seguido nas reformas ocorridas nos países em estudo. É que as condições para tal se defrontam com a instabilidade política interna aos próprios governos.

A respeito do efeito limitado dessas mudanças vários aspectos podem ser apontados, tais como o grau de ineficiência e a rigidez organizacional observável no aparato central do Governo e em diversos setores-chave, as deficiências de gestão no campo das empresas públicas, o predomínio de procedimentos não-técnicos na elaboração de políticas nos níveis de decisão, além da maneira irracional pela qual são implantadas e da facilidade com que seus projetos podem ser desarticulados.

A reforma entendida como obtenção de mudanças no comportamento das organizações públicas, elevando seus níveis de eficiência e eficácia, na concepção de Kliksberg (1985) deve basear-se na natureza desse comportamento, nas principais forças que o determinam e em suas leis de desenvolvimento. Ainda segundo esse autor, "em mudanças administrativas devem levar em conta a natureza íntima da conduta organizacional e procurar incidir sobre as variáveis determinantes da mesma, priorizando a ação sobre as de maior poder de influência real". No entanto, nas ações de reforma administrativa dos países em estudo, a ênfase tem sido dada à estruturação da "hierarquia cargo-trabalho", fundamentalmente em organogramas, descrição de postos e detalhamento de normas.

A realidade, entretanto, é bem mais complexa. Dimensões como as lutas e as alianças de poder, os interesses em jogo, as estratégias dos diferentes grupos que se formam no interior do Governo e das organizações, normas tácitas, sistemas de valores dominantes e outras estão permanentemente presentes. Por não serem considerados esses fatores de maior incidência efetiva, os movimentos de reforma brasileiro e argentino têm caído no reducionismo. Reforçando esse pensamento, Kliksberg (1992) diz que as reformas administrativas centralmente devem ser mudanças sociais, ao invés de mudanças formais. Tornam-se factíveis por meio da explicitação de valores e referenciais substantivos, presentes ao longo de um processo de desenvolvimento da consciência política e pública da sociedade.

Por outro lado, freqüentemente as reformas administrativas dos países objeto deste estudo adotam a orientação de replicar as categorias e os modelos aplicados à gestão privada. Nessa ótica não são considerados os objetivos e as características diferenciadas do setor público nem as competências a ele necessárias. Uma preocupação a esse respeito é com a formação de executivos adaptados especificamente às particularidades do setor público.

Peculiaridades desses países são as mudanças rápidas, feitas por intermédio de modificações formais, com características de "remendo", levando ao não-enfrentamento das reais necessidades de transformação. Além disso, a não-participação da sociedade nas pautas reformistas faz dessas mudanças um movimento artificial, voltado para as elites.

No Brasil, a proposta de reforma administrativa do Governo Sarney ficou praticamente parada por falta de decisões do Congresso, momento em que a Câmara dos Deputados e o Senado se dedicavam quase exclusivamente à elaboração da Constituição. O Presidente não tomou decisões, aguardando a nova Carta que deveria redefinir o papel do Estado, sua missão e suas funções, e que só foi promulgada (outubro de 1988) quando havia pouco tempo para promover a reforma do Estado, durante aquele mandato. Afinal, seis meses depois se iniciaria a campanha sucessória.

O Projeto ENAP, por exemplo, que já aguardava dois anos, de 1986 a 1988, foi implantado antes de existir uma carreira que lhe desse suporte, pois o Governo encontrava-se em seu período final. Isso foi um dos pontos decisivos para impedir seu desenvolvimento institucional.

Aliás, o Governo Sarney foi o da indecisão. A Lei Orgânica da Administração Pública Federal que substituiria, integralmente, o Decreto-Lei nº 200, por decisão do Presidente, não foi encaminhada ao Congresso Nacional. O decreto-lei que dava as diretrizes para a implantação da carreira no setor público não foi homologado, o que significou um retrocesso em relação ao plano de carreira. Essa indefinição refletiu-se na ENAP que, por falta de um plano de carreira, praticamente inviabilizou seu programa de formação de gestores.

Nos anos 90, no Governo Collor, o que foi adotado como neoliberalismo correspondeu à destruição do aparelho estatal. Uma série de medidas sem planejamento a curto e a médio prazos,

consideradas mutiladoras por fontes do próprio governo, e que foram instituídas com a finalidade de provocar uma retração do Estado, instalaram o caos na máquina administrativa. Essa reforma, com a diminuição pura e simples do número de servidores, sem qualquer critério objetivo e feita de forma autoritária, mostrou-se desastrosa e ineficaz, não trazendo a melhoria dos serviços ao público e desorganizando, ainda mais, a administração federal.

Na Argentina, a Administração Pública encontrada por Menem apresentava estruturas organizacionais superdimensionadas, débeis e ineficientes. A superposição de funções, a duplicação de estruturas e a dispersão de responsabilidades eram generalizadas. Nesse país, até 1993, conforme depoimento de vários pensadores e autoridades do Estado, não existia uma política para a Administração Pública; o próprio *Sistema Nacional de Profesión Administrativa - SINAPA* não tinha infraestrutura adequada para o seu desenvolvimento.

Com base nessas reflexões, pode-se dizer que os inúmeros esforços de reformas administrativas brasileiras e argentinas não cumpriram seus objetivos e deixaram de atingir, na maioria das vezes, o núcleo dos problemas, continuando a capacidade organizacional deficitária em relação às demandas derivadas das tendências do desenvolvimento.

Tanto a ENAP como o INAP, como estratégias de reforma do Estado pela formação de altos gestores governamentais para desempenharem o papel de agentes de mudança do aparelho estatal, seguindo a práxis das reformas, não alcançaram seus objetivos. Ao contrário, mudaram de rumo, provocando a desativação dos Programas de Formação de Gestores.

### 5.7.1 Liderança

Na Argentina e no Brasil houve, em um determinado momento, uma vontade política por parte dos governos para que fossem

criados o INAP e a ENAP. No entanto, por motivos já apresentados na evolução histórica dos contextos dessas escolas, faltou empenho político para que seus projetos tivessem continuidade.

Os governos desses países, em determinado momento, careceram de respaldo popular, de direcionamento e liderança nas articulações políticas para implementar suas ações. Isso veio a refletir-se em suas instituições e, certamente no INAP e na ENAP, por meio de divisões ideológicas, coalizões heterogêneas e fraca articulação junto aos órgãos de poder e, principalmente, na dimensão da Administração Pública.

Essa falta de liderança deixou as escolas extremamente vulneráveis não só às pressões internas e externas, como às mudanças ocasionadas pela instabilidade político-institucional dos países.

As constantes mudanças de direção da ENAP não permitiram que surgisse uma liderança ativamente engajada na formação de uma doutrina, em sua implantação, na execução dos objetivos e desenvolvimento do programa da instituição (Marcelino & Souza, 1994). Os muitos dirigentes que passaram pela Escola, com poucas exceções, vieram de outras organizações, sem comprometimento com a concepção inicial da Escola, levando a freqüentes mudanças na abordagem do programa e nos seus valores institucionais. Além disso, segundo uma visão patrimonialista, vários dirigentes estabeleceram compromisso com suas próprias idéias, interesses e grupos políticos.

Quando da extinção da SEDAP, ao passar para a SEPLAN, os dirigentes da ENAP não tiveram força nem condições políticas para manter o Curso de Formação de Gestores. Nesse momento, em uma atitude de sobrevivência institucional, acordaram em adaptar o Programa para Formação de Analista de Orçamento, sendo abandonados a concepção e os objetivos primeiros da Escola. A liderança de qualquer organização falha quando se

concentra na mera sobrevivência que, para tal, admite mudanças nos valores e nos objetivos institucionais. Os dirigentes não implementaram os valores primeiros da Escola, demonstrando o pouco comprometimento que tinham com eles e o baixo grau de poder e influência para mantê-los.

Naquele momento, sem liderança, extremamente fragilizado, o Programa de Formação de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental deixou de existir e a ENAP iniciou uma trajetória que a transformou no que poderia ser considerado um centro de treinamento.

O Programa de *Formación de Administradores Gubernamentales* argentino foi idealizado, implementado e administrado por uma equipe, dirigida por um ex-*énarque* que, por isso mesmo, tinha grande consciência de sua importância histórica e da idéia que gerou o projeto, principalmente quanto a ser uma estratégia para a mudança dos valores vigentes no aparato burocrático.

Essa equipe era alheia à burocracia, inspirada por propósitos políticos claros, e motivada por objetivos bem estabelecidos, e exerceu forte liderança no período inicial do Programa. Com a proximidade do novo governo e as mudanças no grupo de líderes, houve um enfraquecimento dos valores que o Programa incorporava, provocando sua desativação e mudanças nos rumos do Instituto.

### 5.7.2 Doutrina

A doutrina é a linha de ação, a espinha dorsal das estratégias operacionais a serem seguidas pela instituição. Pela doutrina são incorporados e disseminados os valores institucionais.

Os valores, objetivos e métodos do paradigma de criação do INAP e da ENAP foram adotados na qualidade de projeto, mas não aplicados efetivamente em seu contexto real, a ponto de ajudar

a incorporação de uma doutrina. A adequação dessa idéia às realidades sociopolíticas e administrativas, tão distintas da realidade do modelo, tornou-se extremamente complexa.

Além do mais, uma doutrina necessita de tempo para ser elaborada, pois seu processo de amadurecimento se dá a partir da interação das organizações com o seu meio ambiente, do relacionamento com as normas existentes, com as demandas e prioridades sociais. Esse processo não aconteceu com as escolas em estudo pela falta de clareza quanto à filosofia dos programas, dos objetivos para os quais foram criados e por falta de maior participação das equipes institucionais, dos órgãos da Administração Pública e da própria sociedade na elaboração de suas propostas.

A ENAP, por não ter definido sua doutrina, não criou identidade, e não imprimiu valores à sociedade, nem adquiriu expressão política externa, junto às forças do poder. Sem doutrina, fator que tem papel destacado nas relações internas e externas, não houve legitimação.

Na Argentina, para entender a dificuldade de o INAP formar uma doutrina, é importante analisar as ideologias dos partidos União Cívica Radical - UCR e do peronista de Menem, que implementaram seus valores ao Instituto.

A UCR, em sua tradição democrática, pensa o Estado como garantia de proteção do público de uma forma geral. Para a ideologia do Partido Radical, o corporativismo ameaça o Estado e este deve afirmar uma lógica do público *versus* uma lógica dos interesses particulares. Isso, sob formas distintas, segundo as tendências internas do radicalismo, foi algo muito presente na essência originária do *Programa de Formación de Administradores Gubernamentales*. A idéia era criar uma elite de funcionários públicos, bem remunerados, capacitados, orgulhosos de pertencerem ao Estado, algo semelhante ao modelo francês da ENA.

No caso do peronismo, existe uma visão distinta das relações entre o Estado e as corporações. Apesar de mudanças importantes, o peronismo de Menem agrega à política das corporações, própria do velho peronismo, a idéia de novos movimentos sociais espontâneos, que vê a condução da sociedade como matéria compartilhada nos diferentes grupos sociais, seguindo uma linha na qual o Estado é considerado mais um ator dentro de um conjunto de atores da vida social. Dessa forma, existe uma explicação para a transformação da doutrina do INAP que, nesse período, adotou o desenvolvimento de cursos mais abertos, privilegiando a formação de dirigentes sociais e de dirigentes políticos. O ideal de modelo para essa ideologia parece ser não tanto a construção de uma burocracia técnica, mas, sim, uma espécie de instância, de capacitação de melhoria dos dirigentes sociais de um modo geral, possivelmente um outro modelo de escola, diferente daquele proposto em diversos momentos históricos e tipos de governos latino-americanos.

É difícil especificar com clareza os valores incorporados e implementados pela ENAP e pelo INAP, por serem organizações recentes. O tempo é um fator fundamental para a formação de um corpo de valores que venha a embasar uma filosofia institucionalizadora de ações.

### 5.7.3 Programa

Os projetos de formação de administradores governamentais tratados neste estudo, embora tenham sido baseados em experiências externas internacionais, como as da França, da Espanha, do Canadá, dentre outras; em experiências nacionais e demandas oriundas das disfunções político-institucionais de seus países, não foram articuladas em um plano nacional de governo, deixando de se tornar orgânicas ao contexto da Administração Pública. Essa indissociabilidade deixa de considerar essas escolas em um quadro de uma articulação política e em uma pauta que incluía as bases consensuais de funcionamento do serviço público.

Além do mais, nas tradições das classes políticas dos países berços desses projetos, a Administração Pública não foi prioritária. Inexiste a integração do aspecto político com o administrativo, componentes pensados isoladamente. As políticas para a máquina burocrática não são tratadas como "mediação condicionante para o cumprimento das outras políticas" (Kliksberg, 1992).

Exemplo disso é a desarticulação dos programas dessas escolas com os planos de carreira e com as políticas de remuneração, bem como a falta de planos bem definidos e contínuos de capacitação de recursos humanos para o setor público.

A implementação do programa de formação de gestores do INAP e da ENAP, por suas propostas ousadas e inovadoras, apresentou, ou, além desses, vários outros problemas.

A inexistência de uma definição clara entre as propostas de escolas de governo e as de treinamento de pessoal dos centros de capacitação estabelece fronteiras difusas que confundem a distribuição institucional dos papéis. Isso dificulta as decisões políticas, sejam aquelas que dizem respeito às estruturas organizacionais, sejam as que se referem à vinculação com as carreiras, a ascensão funcional, a colocação e as perspectivas.

Os professores eram convidados, não pertenciam ao quadro dessas escolas. Dessa forma, por não participarem da concepção e do próprio dia-a-dia escolar, o que de um lado é positivo por possibilitar a "oxigenação" do Programa, deixaram de incorporar valores e de colaborar para a consolidação de uma doutrina. Isso dificultou o desenvolvimento das atividades pedagógicas e a implementação de valores institucionais.

A heterogeneidade dos alunos, quanto à formação, idade, profissão e origem geográfica, que poderia ter enriquecido a

experiência, não foi explorada no sentido de somar valores à consolidação dos programas.

A falta de uma pesquisa na Administração Pública para traçar o perfil dos egressos não esclareceu essas dimensões, trazendo dificuldades quanto à elaboração do Programa e à sua integração à máquina burocrática.

Além disso, a ENAP e o INAP foram concebidos como escolas de aplicação, noção que não fazia parte do contexto dessas escolas, não tendo sido, de todo, incorporada pelos próprios responsáveis, distanciando os processos de desenvolvimento dos Programas de Formação de suas propostas iniciais.

Os Programas apresentaram propostas inovadoras por excelência no que diz respeito à formação de generalistas, o que os distanciou dos currículos dos cursos acadêmicos de Administração que, especificamente no Brasil, foram no máximo uma junção pouco integrada de noções gerais de Ciências Sociais, Direito, Economia, Contabilidade e algumas técnicas administrativas (Schwartzman, 1987). O generalista é aí entendido segundo uma visão multidisciplinar e multidimensional da complexidade dos contextos e das mudanças da Administração Pública, sendo, também, vinculado a uma especialização.

A idéia do generalista corresponde, portanto, ao "profissionalismo e às exigências da formação de uma mentalidade de servir ao público e de uma visão mais global de governo" (Oliveira, 1986), que levam à necessidade de formar pessoas, sobretudo no que se refere aos quadros de dirigentes, cada vez mais comprometidos com uma ótica global do Estado.

O importante desses Programas é todo um processo de formação que faz parte das estratégias de reformulação do Estado. Os Programas INAP e ENAP constituíram um meio de ingressar em uma carreira ou em um corpo, como o de *Administradores Gubernamentales* na Argentina, democraticamente,

pelo mérito. Essa é uma das grandes diferenças entre as escolas de governo e o sistema universitário, fazendo com que "seus programas não possam ser totalmente assumidos por instituições alheias à Administração Pública" (Meyer, 1981). Referindo-se a essa diferença, diz Groisman :

*"No se otorgará un grado académico ni un diploma profesional, ni deben buscarse en este proyecto las características habituales de un curso de posgrado."*

Por sua vez, a reforma do aparelho do Estado definida pelo Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso tem uma linha completamente diferente de toda a que foi pensada, desde a primeira concepção de escola de governo, e foi apresentada pelo Ministro da Administração e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira (1995):

*"...é considerado essencial para o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado a estruturação de uma carreira para altos administradores gerais e financeiros, tendo como requisito um curso de mestrado profissional em administração, economia ou ciência política, e matérias afins. Os altos administradores destinar-se-ão a ocupar os cargos superiores de todos os setores da administração pública, onde se necessitam administradores generalistas, administradores financeiros e de controle, administradores do orçamento e programação econômica. A formação será voltada para o modelo norte-americano, sendo recrutados nos cursos de pós-graduação existentes no país. A ENAP não se encarregará diretamente de administrar esses cursos, mas, sim, de coordenar o processo de concurso e formação desses administradores".*

Pode-se constatar que, a cada Governo, a cada processo reformista, surgem idéias e projetos distintos desarticulados dos anteriores. É a sensação de que a cada momento se recomeça.

#### 5.7.4 Vínculos

As relações de interação com o ambiente interno e externo às organizações - os vínculos<sup>3</sup> - proporcionam as transações<sup>4</sup> com outros órgãos, com os distintos segmentos da sociedade e o intercâmbio com o contexto institucional, fortalecendo o processo de institucionalização dessas organizações.

Os Programas AG do INAP e da ENAP, no momento de sua criação, estavam vinculados à ENA francesa. De um lado, isso proporcionou grande apoio no sentido de definir diretrizes e normas para a elaboração desses Programas; de outro criou certa resistência interna, por ser o modelo exógeno e considerado, por muitos, alheio às questões político-administrativas dos países. Ao mudar o rumo dessas escolas com as transformações político-institucionais, esses vínculos foram desfeitos e não substituídos.

A ENAP não estabeleceu vínculos favoráveis e fortes com instituições de ensino e pesquisa que poderiam apoiá-la com pessoal e desenvolvimento de projetos. De certo modo, perdeu esse espaço pela ausência de entrosamento com as universidades, possivelmente em virtude de sua inabilidade política ao apresentar seu curso, considerado pelos acadêmicos como concorrente. Além disso, pela maneira informal, pessoal e não institucional de contratar os professores.

<sup>3</sup> Vínculos são "as interdependências existentes entre uma instituição e outros segmentos relevantes da sociedade" (Esman, 1972).

<sup>4</sup> Transações são "trocas de bens e serviços e a permuta de poder e influência com o meio ambiente" por intermédio de certos elementos mediadores. (Basto, 1988).

O INAP, diferentemente da sua irmã brasileira, formou alguns vínculos com organizações como, por exemplo, o CLAD, a OEA, o INAP da Espanha. A ENAP nem mesmo conseguiu apoio nacional, quando o Ministro da Administração da época buscou auxílio do Ministério da Educação, da CAPES e do CNPq.

Por não haver uma liderança forte nem uma doutrina clara, a missão, os objetivos, as normas e os valores das escolas não foram sedimentados internamente por elas próprias nem sequer transmitidos e incorporados às demais instituições. Um dos resultados desse processo para a escola brasileira foi a desgastante e lenta criação e a posterior extinção da carreira de gestor.

#### 5.7.5 Estrutura Interna

Os Programas foram criados nas instituições que já tinham uma estrutura vinculada ao contexto da burocracia existente, compromissada com a lógica e os vícios do "velho". Os novos projetos, já por isso mesmo rejeitados, foram impostos àquelas organizações como forma de viabilizá-los, sob o ponto de vista orçamentário.

Esse foi um dos motivos de a ENAP ter sofrido resistência por parte da estrutura da FUNCEP na qual foi criada, causando, até mesmo, problemas de recursos, pois sua organização *mater*, com outra concepção institucional e distanciada dos seus propósitos, não teve sensibilidade para apoiar seus projetos e liberar os recursos necessários.

No entanto, o *Programa de Formación de Administradores Gubernamentales*, por ter nascido dentro do INAP, apesar de ter seu aspecto inovador prejudicado, não deixou de contar, em geral, com a colaboração, e até um certo entusiasmo, dos funcionários do *Instituto* e da *Secretaría de la Función Pública*. A ENAP enfrentou a estrutura da FUNCEP e a da SEPLAN, tendo, com isso, seus processos internos, aqueles responsáveis

pela implantação do Programa; por seus níveis de responsabilidade, decisão e estabelecimento de prioridades; pelos seus canais de comunicação; por sua doutrina; e pelo seu programa, desarticulados de sua própria concepção.

No momento da criação do Programa AG, diferentemente da FUNCEP, o INAP assumiu, segundo Groisman, a posição de *"cubrir un vacío, con la esperanza de abrir un camino y de llevar a cabo una experiencia que pudiera ser multiplicada"* (Groisman, 1988).

Alguns pontos da não-institucionalização desses programas, por terem sido criados em instituições já estruturadas e com culturas organizacionais definidas, merecem ser destacados. A dependência administrativa e financeira impossibilitou a autonomia necessária para a sobrevivência e o desenvolvimento institucional dos programas. Esses, por sua vez, tinham missões e características distintas das dos demais projetos das instituições que os acolheram.

Tanto a ENAP quanto o Programa de Administradores Gubernamentales desenvolveram cultura institucional própria, conflitante com a de suas organizações mater. Colaborou, também, para isso o fato de as equipes que os colocaram em marcha, em sua grande maioria, não pertencerem à estrutura organizacional da FUNCEP e do INAP.

#### 5.7.6 Corporativismo

As sociedades brasileira e argentina são altamente corporativistas, característica que se reproduz nos seus aparatos estatais, em que as corporações lutam, na maioria das vezes, por interesses próprios e não públicos. Desse modo, as corporações mais organizadas ou fortes obtêm vantagens, utilizando-se dos seus conhecimentos e de pressões junto ao Legislativo e criando um círculo de relações e favores, que é utilizado em benefícios particulares.

O fluxo dos interesses corporativos orienta-se no sentido da obtenção de vantagens e da manutenção de privilégios para a corporação, não considerando os interesses públicos e até vindo em prejuízo deles. No caso do INAP e da ENAP, esse expediente foi utilizado amplamente. Essas escolas, por terem sido criadas como instituidoras de uma elite administrativa, representaram uma ameaça para muitos que integravam a máquina administrativa. Os egressos eram questionados, principalmente por concorrerem a cargos de chefia. Com isso provocaram reações de defesa de interesses corporativos, particularmente no Brasil, daqueles próprios dos ocupantes de cargos em comissão e de carreiras estruturadas funcionalmente.

As manifestações corporativas vêm, essencialmente, de grupos que tentam subordinar o interesse público aos seus e que por terem, na maioria das vezes, poder de pressão, julgam-se com o direito de manter funções e áreas de atividades como feudos. Tais corporações levantam-se contra essas escolas de governo, pois a tendência delas é formar um quadro de servidores públicos competentes e padrões éticos que conflitam com os aceitos por aquelas.

As manifestações corporativas contrárias à ENAP e ao INAP foram tanto internas à Administração Pública, mais voltadas aos egressos, como externas, vindas de alguns segmentos da sociedade, como a Universidade.

Os egressos do Curso de Formação de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental estavam aptos a desempenhar variadas funções da administração federal, colocando, dessa forma, em perigo, os ocupantes, por vontade política, de altos cargos públicos. Essas ameaças a espaços e vantagens já conquistados possivelmente fizeram tanto da ENAP como do INAP alvos dos ataques e das pressões corporativistas.

A fragilidade da ENAP a esses ataques tornou-se crítica quando a escola passou para a estrutura da SEPLAN, momento em

que sofreu mudanças em seus objetivos e na sua estrutura. Esse foi um dos mais sérios pontos de inflexão sofridos pela escola, quando deixou de formar gestores para a Administração Pública, desativando seu programa de formação.

O papel das universidades na formação dos funcionários públicos foi, e ainda é, um tema em debate e existem a respeito diferentes posições. Nesse sentido, essas escolas adotaram a linha de que *"la formación para las funciones públicas administrativas no puede ser asumida totalmente por instituciones ajenas a la administración"* (Meyer, 1981).

A ausência de entrosamento entre a ENAP e as universidades provocou reação corporativista daquelas instituições em face do novo Programa que parecia ameaçá-las. Com relação à sociedade civil, os Programas não foram legitimados certamente por não lhes terem dedicado um espaço de participação em suas agendas de criação e, também, por não terem sido suficientemente divulgados. No que diz respeito à burocracia pública, embora tenha sido reservada uma quota de vagas na seleção para os cursos aos candidatos provenientes do serviço público, houve uma reação contrária daqueles ocupantes de cargos em comissão.

O ensino universitário e a formação de funcionários públicos, no entanto, têm pontos de contato com os cursos de especialização que as universidades podem realizar com muito mais propriedade e menos custo. Além disso, existe uma diferença entre as funções que desempenham os cursos de formação e os de graduação: os primeiros constituem uma forma de ingresso no setor público, ao passo que a Universidade apenas oferece os requisitos para esse ingresso.

É provável que essa visão complementar não tenha ficado clara no momento de criação desses programas, principalmente no da ENAP. O INAP, em contrapartida, fez um convênio com a Universidade de Buenos Aires que, simultaneamente com a organização do Curso de Formación de Administradores

*Gubernamentales*, criou o mestrado em Administração Pública, destinado a formar pesquisadores e docentes para o setor público. Com isso, conseguiu minimizar a reação corporativista e estreitar os vínculos com instituições de ensino.

### 5.7.7 Clientelismo

O fenômeno do clientelismo tem muito a ver com as formas de articulação política, em que o público é substituído por outros mecanismos de autoridade e de competência política. Há um conflito da sociedade real dos Estados em estudo, que privilegia o espontâneo, as relações pessoais, os laços de integração clientelar, *versus* as tentativas racionalistas de articular o público, por meio de uma expressão burocrática.

A ENAP e o INAP, por seus comprometimentos com o sistema do mérito, o senso da coisa pública e a incorporação de novos valores à cultura administrativa, constituíram bem mais uma proposta política do que técnica. Isso afetou a estrutura de poder tradicionalmente clientelista. Essa cultura, fortemente enraizada no setor público, estabeleceu mecanismos de defesa contra essas escolas que representavam um corte nas redes de relações clientelistas.

- \* sistema de mérito;
- \* plano de carreira;
- \* sistema de capacitação de recursos humanos para o setor público;
- \* política salarial;
- \* alocação de recursos para a formação de quadros;

## CONCLUSÃO

O objetivo deste trabalho foi desenvolver uma análise institucional das escolas de governo, INAP, da Argentina e ENAP, do Brasil, voltada para suas dimensões internas e, principalmente, para seus contextos, nos quais essas dimensões podem levar a sucessos ou fracassos.

A análise comparativa dessas escolas realizou-se com base nos fatores da teoria de *institution building*, especialmente os do modelo conceitual de Esman (1972), acrescidos de alguns de natureza política, administrativa, cultural dos cenários em que foram criadas. Essa análise possibilitou não só identificar esses fatores como priorizá-los.

No contexto das idéias e da concepção dessas escolas, expostas neste estudo, observa-se que seus desenvolvimentos institucionais estão subordinados não apenas aos elementos formadores de suas culturas, como também às características básicas de suas sociedades; às relações políticas em vigor no momento histórico de sua criação; ao papel a ser desempenhado por seus Estados e às políticas públicas de seus aparatos burocráticos.

Com isso, pensar em reforma administrativa e em políticas de Administração Pública inclui a realização de diagnóstico e análise do contexto político-institucional em que esses processos se desenvolvem; a vontade política do Governo e medidas como a implantação de:

- sistema de mérito;
- plano de carreira;
- sistema de capacitação de recursos humanos para o setor público;
- política salarial;
- alocação de recursos para a formação de quadros;

- condução de projetos para a reorganização do aparato estatal.

Com efeito, levando-se em conta esses condicionantes, é possível trabalhar a idéia de escolas de governo, como a ENAP e o INAP, que podem contribuir de forma importante para recuperar a capacidade de ação do aparato burocrático.

Convém destacar que a institucionalização da ENA, considerada como paradigma, dependeu de condições sociopolíticas e administrativas de seu meio, tais como:

- a existência de um sistema de carreira efetivo para o setor público;
- um sistema fundado sob a pluralidade dos *Grands Corps*, que têm a missão de exercer funções múltiplas, entre as quais predomina o controle do aparelho administrativo que reúne os egressos da ENA;
- o interesse das elites dominantes;
- uma forte liderança político-administrativa representada, inicialmente, pela vontade política e pelo poder do Presidente De Gaulle.

Acrescente-se a isso o reconhecimento de que a ENA tem autonomia administrativo-orçamentária; estabeleceu vínculos principalmente com os organismos que representam o poder, desenvolve um programa claro, prático e objetivo; mantém e implementa uma doutrina que engloba um corpo de valores representativo do Estado e da sociedade franceses.

É oportuno observar que a ENA nasceu de projetos que propunham a criação de uma escola para uma função pública em plena reorganização e um Estado em reconstrução. Em pouco tempo adquiriu identidade, internacionalizando-se pela competência de seus egressos e pelo papel que representam junto à sociedade.

A impossibilidade de institucionalização da ENAP e do Programa de *Formación de Administradores Gubernamentales* do INAP encontra explicações no quadro político-institucional da transição democrática e da crise econômica, acoplado a um aparato estatal desarticulado, incapaz de atender às demandas sociais.

Deve-se considerar, também, que a institucionalização efetiva dessas escolas não é compatível com um Estado patrimonialista nem com uma Administração Pública caracterizada pelo clientelismo e pelo corporativismo.

Rever essa cultura e tentar quebrar o ciclo do personalismo e do isolamento burocrático que a compõe é, pois, condição para que escolas de governo, em nome da ética pública, do mérito, do profissionalismo e da eficácia, se institucionalizem.

O fator tempo foi fundamental na não-institucionalização desses programas. Tanto o INAP como a ENAP não dispuseram de um período hábil para desenvolver-se, de modo que fosse possível sua consolidação, a formação de identidade, a criação de um corpo sólido de valores e a busca de seus objetivos primeiros.

À luz das categorias do modelo conceitual de Esman (1972) e do modelo deste trabalho, dificilmente o INAP e a ENAP institucionalizar-se-iam sem estar centrados em dispositivo composto de:

- um sistema de preparação para o concurso de entrada que o tornasse democrático;
- um sistema de carreira que garantisse aos egressos ascensão progressiva, assim como remuneração compensatória, sem o que é difícil motivar e atrair pessoas competentes para o curso;
- um programa flexível, atualizado e voltado para uma escola de aplicação;

- a continuidade dos responsáveis pela Escola que deverão liderá-la, preservando seus objetivos, implementando sua doutrina, criando e mantendo seus vínculos.

Provavelmente a falta de condições para a institucionalização do INAP e da ENAP seja devida a inúmeros fatores. No entanto, foi na tentativa de reduzir a complexidade e de viabilizar este estudo que foram priorizados e analisados alguns deles, possivelmente os que mais impediram o desenvolvimento institucional dos Programas de Formação de Gestores dessas Escolas em diferentes níveis.

De fato, as descontinuidades advindas das mudanças político-administrativas; a falta de uma liderança ativamente engajada na formação de uma doutrina, em sua implementação e na execução dos seus objetivos; a falta de condições de bem desenvolver um programa inovador, voltado para a escola de aplicação com estágios efetivos; a carência de vínculos favoráveis e fortes com instituições de ensino e órgãos do poder; a não-autonomia administrativo-orçamentária, principalmente por terem sido criadas dentro de estruturas já estabelecidas, interferiram na evolução das Escolas como manifestações contrárias à ordem interna, às relações com o contexto, ou mesmo, provocando pontos de inflexão que mudaram o rumo de suas trajetórias e dificultaram o cumprimento de seus objetivos.

Esse insucesso pode ser atribuído ao não-cumprimento dos propósitos para os quais foram criados o INAP e a ENAP, bem como à impossibilidade dessas escolas de se transformarem em instituições na dimensão sociológica, isso é, provedoras de valores de estabilidade social, coesão e integração (Selznick, 1972); ou ainda, de uma perspectiva mais geral, de serem organismos vivos que evoluem com o tempo, incorporam, incentivam e protegem relacionamentos normativos, padrões de ação, funções, desempenhos e serviços considerados de relevância social para o Estado e para a sociedade (Esman & Bruhns, 1965).

O fato de os Programas de Formação de Gestores do Brasil e da Argentina não se terem institucionalizado e de este estudo apresentar alguns fatores responsáveis por esse fracasso possibilita recomendações às propostas de escolas de governo.

Em primeiro lugar, torna-se conveniente levar em consideração os fatores aqui apresentados como responsáveis pela não-institucionalização da ENAP e do INAP e transformá-los em condicionantes da possibilidade de sucesso para essas escolas de governo virem a formar altos funcionários, como uma estratégia para a reforma do Estado.

Em segundo lugar, cumpre que a proposta seja a de uma escola democrática no sentido de oferecer oportunidades de ingresso a candidatos de todo o País, com iguais oportunidades, incluindo os funcionários públicos. Para tanto, é preciso firmar acordos com universidades e centros de preparação, para desenvolver cursos preparatórios descentralizados e coordenados pela Escola, que se transformaria no núcleo de uma rede de ensino.

Em terceiro lugar, essas organizações devem ser concebidas como escolas de aplicação, nas quais o estágio obrigatório desempenha papel considerável na formação dos alunos, bem como possibilita maior integração com a máquina burocrática. Teriam os futuros responsáveis pela Administração Pública uma formação profissional privilegiada pelos exercícios práticos, fundamentada na ética e nos valores da *res publica*, não só no período de escolaridade, mas também na observação concreta do cotidiano.

Em quarto lugar, a proposta seria pluralista quanto à sua orientação curricular, distribuindo equilibradamente as disciplinas técnicas e de formação geral. Propiciaria analisar conscientemente os problemas relativos à ação administrativa; elaborar propostas de políticas públicas operacionais, inovadoras e viáveis; enfocar questões sociais, políticas e administrativas em distintas dimensões.

Em quinto lugar, a proposta viria com o apoio e o acompanhamento do Governo, acoplada a um projeto nacional de desenvolvimento, a uma concepção de Estado e a outras ações administrativas, essenciais a sua implementação. Exemplo de uma dessas políticas seria a criação de um sistema de carreira que vinculasse a formação dada pela Escola ao acesso ao setor público e à conseqüente ascensão.

Em sexto e último lugar, as Escolas formariam um corpo de gestores governamentais a um só tempo generalistas e especialistas em políticas públicas, que fossem agentes de mudança, sensíveis às implicações sociais e políticas das ações administrativas e ao significado do serviço público, elementos estratégicos para atuar na redefinição e modernização do Estado.

## BIBLIOGRAFIA

001. ALFONSIN, Raul [ Presidente de Argentina ]. *Discurso pronunciado por el Sr. Presidente de la Nación*. Buenos Aires: IMAB, 1985.
002. ALMEIDA, Raimundo Claudio Graça. *SUFRAMA: um estudo institucional*. Rio de Janeiro: FGV/EBAP, 1981. Dissertação.
003. ARGENTINA. *Ley nº 20.173: Creación del INAP*. Buenos Aires: INAP, 1988.
004. ARGENTINA. Presidencia. *Normativa del Cuerpo de Administradores Gubernamentales*. Buenos Aires: INAP, 1988.
005. BASTO, José C. *Perfil institucional da EMBRATEL*. Brasília: Universidade de Brasília, 1988.
006. BELLO, Eduardo. *Método para evaluar el desarrollo institucional en estaciones experimentales agropecuarias*. Montevideo: IICA, 1975.
007. BERQUIÓ, U. *Qual o papel de uma escola nacional de administração?* *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, p. 25-27, agosto, 1938.
008. BERTERO, C.Osmar. *Administração pública e administradores: perspectiva histórica e eventos recentes*. Brasília: FUNCEP, 1986.
009. BIRNBAUM, Pierre et al. *La classe dirigeante française*. Paris: P.U.F., 1978.

010. BJUR, Wesley E., CAIDEN, Gerard. *On reforming institutional bureaucracies*. In: SHARMA, S.K. *Dynamics of development: an international perspective*, New Delhi: Concept, 1977.
011. BLASE, M. *Institution Building: a source book*. Washington: Agency for International Development, sd.
012. BOTANA, Natalio, LUNA, Felix. *Diálogos com la historia y la política*. Buenos Aires: Sudamericana, 1995.
013. BOUDIGUEL, Jean Luc. *L'Ena: les anciens élèves de l'ENA*. Paris: F.N.S.P., 1978.
014. \_\_\_\_\_, QUERMONNE, Jean Louis. *La haute fonction publique sous la Vième republique*. Paris: P.U.F., 1983.
015. BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.
016. BRASIL. Decreto nº 66.222, de 17 de fevereiro de 1970. Reorganiza o Departamento Administrativo do Pessoal Civil (DASP) e dá outras providências. *Diário Oficial* [da República Federativa do Brasil], Brasília, p.92, 18 de fevereiro de 1970.
017. BRASIL. Decreto nº 91.309, 4 de junho de 1985. Dispõe sobre a Reforma da Administração Pública Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial* [da República Federativa do Brasil], Brasília, p.528, 5 de junho de 1985.

018. BRASIL. Decreto nº 93.277, de 19 de setembro de 1986. Institui a Escola Nacional de Administração Pública - ENAP e o Centro de Desenvolvimento da Administração Pública - CEDAM, e dá outras providências. *Diário Oficial* [da República Federativa do Brasil], Brasília, p.907, 19 de setembro de 1986.
019. BRASIL. Decreto nº 95.088, de 27 de outubro de 1987. Dispõe sobre o Subsistema de capacitação do Pessoal Civil da Administração Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial* [da República Federativa do Brasil], Brasília, p.704, 28 de outubro de 1987.
020. BRASIL. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece Diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. *Diário Oficial* [da República Federativa do Brasil], Brasília, p.864, 27 de fevereiro de 1967.
021. BURSZTYN, M. *O país das alianças: elites e continuísmo no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1990.
022. CARVALHO, Getúlio. *PETROBRÁS: do monopólio aos contratos de risco* [s.n.t.]
023. CARVALHO, José S. *An experiment in institution building*. Los Angeles: Universidade da Califórnia, 1967.
024. CARRANZE, Romero, VENTURA, Rodrigues V. *Manual de história política y constitucional: Argentina 1776 - 1976*. Buenos Aires, 1978.

025. CASANOVA, Gonzales Pablo(org.). *América Latina: história de meio século*. [Trad. de Marcos Bagno e Ricardo Gonçalves R. de Castro]. Brasília: Universidade de Brasília, 1988.
026. CASTOR, Belmiro, FRANÇA, Célio. *Administração pública no Brasil: exaustão e revigoramento do modelo*. In: SEDAP/PR. *Estado e administração pública: reflexões*. Brasília: FUNCEP, 1987.
027. CHELLE, Robert. *Doctrine et information générale: les étapes de l'Ecole Nationale d'Administration*. *Revue Administrative*, [s.l:s.n.], p.431-434, sept./oct, [ca.1990].
028. CHEVALLIER, Jacques. *Le service publique*. Paris: P.U.F, 1987.
029. CORREA, Hamilton Luiz. *O estado da arte da avaliação de empresas estatais*. São Paulo: USP/FEA, 1987.
030. CROZIER, Michel. *On ne change pas la société par décret*. Paris: Grasset & Fasquelle, 1979.
031. \_\_\_\_\_. *La société bloquée*. Paris: Sevie, 1970.
032. DEBRÉ, Michel. *La réforme de la fonction publique*. *Revue de l'ENA*, Paris: [s.n.], 1946.
033. DROMI, Maria Laura San Martino de. *Historia política argentina*. Buenos Aires: Astrea, 1988.
034. EATON, Joseph, W. *Institution building and development: from concepts to application*. London: SAGE Publications, 1972.

035. *ECOLE Nationale d'Administration - ENA*. Paris: Imprimerie Nationale, 1992.
036. ESCOUBE, Pierre. *Les grands corps de l'Etat*. Paris: P.U.F., 1971.
037. \_\_\_\_\_. *Elements of institution building*. in Joseph Eaton. *Institution building and development: from concepts to application*. London: SAGE Publications, 1972.
038. ESMAN, M., BLASE, Hans C. *O papel da institucionalização organizacional no processo de desenvolvimento nacional*. Rio de Janeiro: Escola Interamericana de Administração Pública, 1968. Mimeo.
039. \_\_\_\_\_. *Institution building research - the guiding concepts*. Pennsylvania: Inter University Research Program in Institution Building, 1966.
040. \_\_\_\_\_. *Desenvolvimento institucional: um guia de ações*. Rio de Janeiro: Escola Interamericana de Administração Pública, 1968. Mimeo
041. ESMAN, M. & BRUHNS, F. *Institution building in national development: an approach to individual - social change in transactional societies*. Pittsburgh: University of Pittsburgh, 1965.
042. ETZIONI, Amitai. *Organizações modernas*. São Paulo: Pioneira, 1974.
043. FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. Porto Alegre: Globo, 1979.
044. FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Dicionário da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

045. FISCHER, Tânia Maria Diederichs. *Centralização e descentralização na administração pública brasileira*. Brasília: Universidade de Brasília, 1985. Tese.
046. FONTDEVILA, Pablo. *La reforma administrativa en la Argentina*. Buenos Aires: Inap, 1992.
047. FORGES, Jean Michel de. *L'École Nationale D'Administration*. Paris: P.U.F., 1989.
048. FOUGÈRE, Louis. *La fonction publique: études et choix de textes commentés*. Bruxelles: Institut International des Sciences Administratives, 1986.
049. FRANÇA. Direction Générale de l'Administration de la Fonction Publique. *Notion sur la fonction publique*. Paris, 1961.
050. FRANÇA. Ministère de la Fonction Publique et des Reformes Administratives. *La fonction publique de l'Etat: rapport annuel*. Paris: [s.n.], 1992.
051. FUNCEP. *No presente com os olhos no futuro: uma reforma democrática*. Brasília, 1988.
052. GROISMAN, Enrique. *Políticas administrativas para el Sistema democrático*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1991.
053. \_\_\_\_\_. *El Proyecto de Formación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales: Analisis de una experiencia*. Buenos Aires: Fund. J.E. Roulet, 1988.
054. HEADY, Ferrel. *Administração pública: uma perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

055. HOLLANDA, Nilson Craveiro de. Reforma administrativa do Estado. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v.117, n.2, p.117-131, set/dez; 1989.
056. KESLER, Jean - François. *L'ENA, la société, l'Etat*. Paris: Berger - Levrault, 1985.
057. KESSELMAN, Mark. Over - institucionalization and political constraint. *Comparative Politics*, 21-44, oct, 1970.
058. KLIKSBERG, Bernardo. Um novo paradigma em gestão pública. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v.116, n.2, p.39-46, maio/jun; 1988.
059. \_\_\_\_\_. Nuevas fronteras tecnológicas en materia de gerencia en América Latina. *Revista de la CEPAL*, [s.l.], n.31, p.179-199, abr; 1987.
060. \_\_\_\_\_. *Como transformar o Estado: para além de mitos e dogmas*. [Trad. de Florindo Villa-Alvarez e Helena Ferreira]. Brasília: ENAP, 1992.
061. LAPASSADE, George & LOURAU, René. *Chaves da sociologia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972
062. LOURAU, René. *A análise institucional*. Petrópolis: Vozes, 1975.
063. LUNAS, Felix. *Breve historia de los Argentinos*. Buenos Aires: Planeta, 1995.
064. MAGLIULO, Bruno. *Les grandes écoles: que sais-je?* Paris: P.U.F., 1982.
065. MANDRIN, Jacques[pseudoniem]. *L'Enarchie ou les mandarins de la société bourgeoise*. Paris: la Table Rond, 1967.

066. MARCELINO, Gileno Fernandes. *Administração Pública Brasileira: evolução, situação atual e perspectivas futuras. Revista do Servidor Público, Brasília, set/dez; 1989.*
067. \_\_\_\_\_. *Evolução do Estado e reforma administrativa. Brasília: SEPLAN/PR, 1987.*
068. MARCELINO, Gileno, SOUZA, C. Lucas Eda. *A proposta de reforma administrativa na "Nova República": algumas reflexões. Salvador: Presidência, 1991.*
069. MATTA, Roberto da. *Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro. 5.ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1990.*
070. MENEGHINI, Mario. *Hacia un mejor ordenamiento y una eficacia de la función pública. Información Empresaria Camara de Sociedades Anónimas, Buenos Aires, v.15, n.209, jun; 1985.*
071. MEYERS, M.F. *Rôle et Champ d'action des Universités en la préparation aux fonctions publiques administratives par les universités en Europe Occidentale. [Paris]: Ed. Cuyas Mayenne, 1981.*
072. MOREAU, Jean Louis. *La fonction publique: principes généraux. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1987.*
073. MOTTA, Fernando P., PEREIRA, Luis Carlos Bresser. *Introdução à organização burocrática. São Paulo: Brasiliense, 1980.*

074. NASCIMENTO, Elimar Pinheiro. *Estado e sociedade no Brasil: novos padrões de relacionamento*. Brasília: Universidade de Brasília, 1996.
075. \_\_\_\_\_. *Brésil: l'affaire Collor de Mello. Problemes de l'Amérique Latine: nouvelle série*. Paris, v.8, jan/mar, 1993.
076. \_\_\_\_\_. *Reforma administrativa - 1ª Etapa: estrutura e funcionamento*. Recife: Governo do Estado, 1988.
077. \_\_\_\_\_. *Transição? Qual Transição?*. *Humanidades*, Brasília, 16, fev; 1988.
078. NASCIMENTO, Kleber. A revolução conceitual da administração: implicações para formulação dos papéis e funções essenciais de um executivo. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, abr./jun.; 1972.
079. NIETO, Alejandro. Los estudios sobre la administración pública: necesidad de construir una disciplina que sea la base formativa de una clase directiva profesionalizada. *Documentación Administrativa*, Madrid, n.200, enero, 1984.
080. O'DEA, Thomas F. Sociological dilemmas: five paradoxes of institutionalization. in. Edward A. Tiryakian. *Sociological theory, values and sociocultural change*. New York: The Free Press of Glencoe, 1963.
081. O'DONNELL, Guillermo, SHMITTER, Whitehead, [orgs.]. *Transições do regime autoritário: América Latina*. São Paulo: Vértice, 1988.
082. OLIVEIRA, João Batista de. Síndicos ou estadistas: quem prepara as elites? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.20, n.2, p.49-70, abr./jun; 1986.

083. OLIVEIRA, Waldir, V. *Formalismo e instituição: estudo sobre o BNH e o INCRA*. Brasília: UnB, 1978.
084. \_\_\_\_\_. *Une approche socio-technique des transferts de technologie: le cas de l'industrie brésilienne de l'informatique*. Grenoble: Université des Sciences Sociales, 1984.
085. OSZLAK, Oscar. Políticas públicas y regimenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. *Estudios CEDES*, Buenos Aires, v.3, n.2, 1980.
086. PARSONS, Talcott. *Essays in sociological theory*. New York: Free Press, 1954.
087. PEDONE, Luiz. *Desenvolvimento institucional e desenvolvimento regional: um estudo de caso para o centro-oeste brasileiro*. Brasília: UnB, 1979.
088. PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *A sociedade estatal e a tecnoburocracia*. São Paulo: Brasiliense, 1981.
089. PEREIRA, Maria José, L. B. *Desenvolvimento organizacional na administração pública*. *RAP*. Rio de Janeiro: FGV, p. 75-105, jul/set; 1985.
090. PINTO, Aluisio L. *A instituição organizacional como estratégia de desenvolvimento*. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.3 n.1, p.7-25, jan./jun; 1969.
091. QUERMONE, Jean Louis. *Le gouvernement de la France sous la Vième république*. Paris: Daloz, 1983.

092. \_\_\_\_\_. *L'appareil administratif de l'Etat*. Paris: Seuil, 1991.
093. RAMOS, A. Guerreiro. *A nova ciência das organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações*. Rio de Janeiro: FGV, 1981.
094. ROMERO, José L. *Breve historia de la Argentina*. 3. ed. Buenos Aires: Huemul, 1979.
095. ROSANVALLON, Pierre. *L'État en France, de 1789 à nos jours*. Paris: Seuil, 1992.
096. ROUANET, S.P. *Criação no Brasil de uma Escola Superior de Administração Pública*. Brasília, 1982.
097. ROULET, Jorge Esteban. *El Estado necesario*. Buenos Aires: Cent. Part. Polit. Alsine, 1988.
098. SALOMÃO, Carlos Roberto. *Análise institucional do Banco Central do Brasil: um estudo de caso de criação e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Escola Brasileira de Administração Pública, 1981. 183p. Tese.
099. SANTOS, Geraldo B. *Comissão executiva do plano de lavoura cacaueteira (CEPLAC): um caso de desenvolvimento institucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1979.
100. SARNEY, José. *Discurso de abertura da Comissão Geral de Reforma da Administração Federal*. Brasília: SEDAP, 1985.
101. SCHWARTZMANN, Simon. *A abertura política e a dignificação da função pública: Estado e administração pública no Brasil*. Brasília: FUNCEP, 1987 Monografia.

102. \_\_\_\_\_. *Bases do autoritarismo brasileiro*. Brasília: Universidade de Brasília, 1982.
103. \_\_\_\_\_. *Estado Novo: um auto-retrato*. Brasília: Universidade de Brasília, 1983.
104. SEDAP/PR. *Administração pública federal: uma nova política de recursos humanos*. Brasília: FUNCEP, 1987.
105. SEPLAN/PR. *Secretaria de Controle de Empresas Estatais. Cadastro das empresas estatais*. Rio de Janeiro: IBGE, 1984.
106. \_\_\_\_\_. *Perfil das empresas estatais*. Rio de Janeiro: IBGE, 1986.
107. \_\_\_\_\_. *Relatório anual da SEST: 1982*. Brasília: IBGE, 1983.
108. SELZNICK, P. *A liderança na administração; uma interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: FGV, 1971.
109. SHERWOOD, F. *Intercâmbio social no processo de institucionalização de uma organização. A Escola Brasileira de Administração Pública; os atrativos que oferece e os riscos que impõe. RAP*. Rio de Janeiro: FGV, p. 47-98, jan/jun; 1968.
110. SILIANOFF, Christian. *Le plan: autopsie d'une reforme. Intervention*, Paris, n.18, oct./nov; 1986.
111. SINAPA: *Sistema Nacional de Profesion Administrativa*. [s.l.]: INAP, 1991.

112. THORSEN, T. The institution building model in program operation and review. in Joseph Eaton. *Institution building and development: from concepts to application*. London: SAGE Publications, 1972.
113. THUILLIER, Guy. *Les cabinets ministériels*. Paris: P.U.F., 1983.
114. \_\_\_\_\_. *L'ENA avant l'Ena*. Paris: P.U.F., 1983.
115. \_\_\_\_\_. *Regards sur la haute administration en France*. Paris: Economica, 1979.
116. TORRES, Juan Carlos. *Consideraciones sobre la Reforma del Estado*. [s.l.:s.n.], 1988.
117. TOURAINE, Alain. Los problemas de una sociología propia en America Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, México, v.2, n.3, jul./set; 1989.
118. VABRES, Jacques Donnedieu de. *L'État*. Paris: P.U.F., 1992.
119. WAHRLICH, Beatriz M. de Souza. *Administração de pessoal: princípios e técnicas*. Rio de Janeiro: FGV, 1964.
120. \_\_\_\_\_. Classificação de cargos e implantação do sistema do mérito: a lei do reajustamento de 1936, suas origens, conteúdo e primeiras repercussões. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.10, n.3, p.7-46, jul./set.; 1976.
121. \_\_\_\_\_. Reforma Administrativa Federal: passado e presente. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.8, n.2, p.27-35, abr./jun.; 1974.

122. \_\_\_\_\_. *Reforma Administrativa na era de Vargas*. Rio de Janeiro: FGV, 1983.
123. WALDO, Dwight. *The administrated state reviseted*. Califórnia: S. Berkeley, 1965.
124. WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*. Brasília: Universidade de Brasília, 1983.