

ESCOLAS DE GOVERNO E PROFISSIONALIZAÇÃO DO FUNCIONALISMO PÚBLICO

Maria Helena de Castro Santos
Marcelo Brito

Introdução

A Reforma do Estado, no contexto da globalização e da democratização, tendo como imperativos, no âmbito interno, os requerimentos da estabilização e da recuperação econômica, de um lado, e de outro, o chamado resgate da dívida social impõem ao novo governo profundos desafios.

Esses desafios exigirão uma máquina burocrática moderna, estável e competente, a salvo de descontinuidades administrativas, preparada para a adoção de inovações organizacionais e modernas técnicas de gestão, bem como habilitada a formular e executar, monitorar e avaliar políticas públicas e sociais capazes de responder às demandas econômicas e sociais da população. Deverá ainda, e de forma essencial, capacitar seus escalões superiores, para a comunicação, diálogo e negociação com os atores sociais, lideranças políticas, sindicais e empresariais, e fundamentalmente com o Legisla-

O processo de Reforma do Estado em curso pelo governo estabelece no âmbito da reforma do aparelho estatal uma demanda importante naquilo que inequivocadamente pode ser esquecido ou dado menor atenção: os recursos humanos que vão operar a nova máquina burocrática resultante. Assim, torna-se oportuno, neste contexto, uma maior reflexão e atenção quanto à esses operadores, seu perfil profissional, compatível com a nova máquina, bem como quanto aos agentes responsáveis pelo desenho e promoção das ações formativas desses quadros, de modo a adequar-se às exigências contemporâneas do Estado e da sociedade. Este artigo, resultante de uma pesquisa realizada na ENAP, propõe-se a sugerir elementos para a conformação de uma política de recursos humanos, sem a qual qualquer reforma administrativa não terá êxito.

tivo, de forma a evitar a paralisia decisória e fortalecer o compromisso do país com a democracia.

A recuperação da máquina burocrática tem, entretanto, recebido muito pouca atenção, quer dos

segmentos sociais estratégicos, quer da comunidade acadêmica ou mesmo, até bem pouco tempo atrás, das agências governamentais ligadas à administração pública¹. De qualquer modo, a reforma administrativa é geralmente tratada do ponto de vista da reorganização institucional e funcional da burocracia pública. É necessário, contudo, complementarmente a estas questões, indagar sobre quem deverá preencher e operar esta máquina. Ou seja, fica faltando uma política de capacitação e formação de quadros da burocracia, que dote o Estado de uma maior capacidade de governo, enquanto um dos fatores estratégicos para a garantia da governabilidade².

O objetivo deste trabalho é oferecer subsídios para uma política de profissionalização para os altos escalões do serviço público federal no Brasil, concentrando-se em duas questões básicas: que tipo ou tipos de profissionais se deseja formar e que tipos de instituições são adequadas para a formação desses perfis. As informações colhidas e a base de conhecimento gerado permitem, ao mesmo

tempo, considerações acerca do estabelecimento de uma rede de cooperação entre as instituições do país - ao nível federal, estadual e municipal - ligadas à formação e capacitação de recursos humanos para o setor público, com vistas à otimização de ações relativas à gerência do Estado, ao processo de descentralização administrativa e à integração dos mercados de trabalho público e privado.

Para tanto, foram examinados, como referência básica, os modelos polares de Escola de Governo, francês e americano. As experiências argentina, mexicana e espanhola de formação e capacitação de servidores públicos foram brevemente analisadas, identificando-se a possibilidade de um terceiro modelo básico de Escola de Governo. A partir desses modelos paradigmáticos, procedeu-se ao estudo das experiências de parte relevante das instituições brasileiras que se dedicam à formação e capacitação de servidores públicos, com atenção especial à Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), e que aqui recebem rápida referência. Ao se proceder à análise

¹ - Exceção importante é o trabalho da ENAP, Estrutura e Organização do Poder Executivo, organizado por Regis de Castro Andrade e Luciana Jaccoud, ENAP, 1993, 2v. Não menos importante é a atual proposta de reforma administrativa em elaboração pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), com vistas a uma administração do tipo gerencial, e que contém sugestões de modificações profundas com relação à concepção contida na Constituição de 1988.

² - Deve-se notar que a proposta de reforma administrativa do MARE contempla a elaboração de uma política de profissionalização do servidor público.

dessas experiências e modelos de formação e capacitação de servidores públicos, examina-se, ao mesmo tempo, o tipo ou tipos de perfis profissionais que tais instituições produzem.

Os dados utilizados no trabalho foram coletados a partir de entrevistas com dirigentes das instituições visitadas, em alguns casos com os egressos dessas instituições e suas chefias, análise de documentos gerados por estas instituições, documentos governamentais e legislação pertinente. As entrevistas desenvolveram-se tanto no país como na França, Estados Unidos, Espanha, México e Argentina.

Tipos de Profissionais e Modelos de Escola de Governo

Há uma década atrás ainda fazia sentido partir para a definição de um perfil ideal de profissional para a administração pública. Atualmente, o acelerado grau de inovações organizacionais, a reestruturação das instituições públicas e a redefinição dos papéis dos funcionários públicos como consequência do rápido progresso tecnológico e

do rearranjo das fronteiras econômico-culturais, fatores que, entre outros, conformam o processo de globalização, determinam avaliação cuidadosa da questão.

É necessário, portanto, que os tomadores de decisão definam uma política estratégica de profissionalização do servidor público, onde serão definidos os tipos de perfis adequados à nova concepção de governo e à recuperação da capacidade de governar, em conformidade com a Reforma do Estado ora em gestação, em estreita interação com a sociedade, e pautada pelos princípios da privatização, descentralização e terceirização.

Assume-se inicialmente que é necessário conceber, em primeiro lugar, a composição de perfis que irão preencher os altos escalões da burocracia, seguindo-se a identificação dos perfis profissionais dos demais níveis, *a fortiori* adequados aos primeiros.

Assim, como ponto de partida para a definição de perfis de profissionais para os níveis superiores da burocracia, recorreu-se ao *analista simbólico* de Robert Reich³. Analisando o processo de globalização da economia, com

³ - Ver Reich, R., *The Work of Nations*, New York, Random House, Inc., 1991.

base na experiência dos Estados Unidos, Reich mostra como no espaço de duas décadas, a partir do pós-guerra, o dinamismo do capitalismo americano deixou de calcar-se na produção de massa, em larga escala, das megacorporações americanas para fundar-se em modernas empresas de alto valor, inseridas em verdadeira teia global. Trata-se de grupos e subgrupos descentralizados, interagindo mutuamente com unidades de trabalho semelhantemente difusas, distribuídas mundialmente, dedicadas a produtos e serviços de alto valor para clientes específicos, individualizados. A nova barreira à entrada deixa de ser o volume da produção e o preço do produto e passa a ser a habilidade em encontrar o ajuste perfeito entre tecnologias específicas e mercados específicos.

De grande relevância dentro do contexto da economia pós-industrial é, então, estabelecer que tipos de profissionais são adequados às empresas de alto valor. Certamente estas empresas ainda precisarão do que Reich chama de *produtores de rotina*. Mas os profissionais do futuro, a quem servem os *produtores de rotina*, e que operam as novas empresas são aqueles que, chamados pelo autor de *analistas simbólicos*, têm a habilidade de identificar e resolver problemas, ou seja,

reunir, rearranjar e reformular as coisas, gerando determinado produto simbólico; de identificar oportunidades para a aplicação do produto, gerando soluções; e de juntar os solucionadores e identificadores de problemas, sendo capaz de vender esse arranjo aos clientes. Os *analistas simbólicos*, em suma, são gerentes de idéias, que solucionam e identificam problemas e promovem a venda de soluções por meio de manipulação de símbolos (dados, palavras, representações orais e visuais). Têm curso superior e/ou de pós-graduação e sua remuneração varia conforme a época, não se relacionando com a extensão do tempo consumido ou a quantidade de trabalho produzido, mas sim com a qualidade, originalidade, inteligência e com a velocidade com que resolvem e identificam novos problemas e promovem a venda de soluções.

A análise de Reich sobre o capitalismo contemporâneo centra-se, compreensivelmente, no setor privado empresarial, arriscando, a partir daí, considerações sobre a reorganização social e profissional dos países na era pós-industrial. Fica faltando, contudo, a indagação essencial, do ponto de vista que aqui interessa: como esse movimento do setor privado moderno reflete-se no setor público? Ou, mais especificamente:

a que perfil do profissional do setor público corresponderia o perfil do analista simbólico?

Fala-se de privatização, de terceirização, de novas técnicas de gestão, de sistemas participativos descentralizados, de se reinventar o governo⁴, já que as pesadas burocracias da era industrial não se sustentam mais. Mas, mais uma vez, muito pouca atenção se presta ao perfil do novo burocrata.

Recorre-se aqui, com relação a essa questão, ao perfil dos analistas de política (*policy ana-*

lysts), profissionais voltados para as atividades governamentais⁵ e que surgem na segunda metade da década de 60, também nos Estados Unidos, ao mesmo tempo em que se forma o campo de Políticas Públicas⁶. Compare-se a descrição desse perfil com o perfil do analista simbólico de Reich: o analista de política é o profissional que fornece informações e assessora os tomadores de decisão na escolha entre as diversas alternativas de soluções para o problema enfrentado pelo governo; serve de intermediador entre as diversas competências, capaz de

⁴ - Cf. Osborne, D. e Ted Gaebler, *Reinventando o Governo, Como o Espírito Empreendedor Está Transformando o Setor Público*. Brasília: Editora MH Comunicação, 1994.

⁵ - De acordo com Arnold J. Meltzer (*Policy Analysts in the Bureaucracy*, Berkeley, Un. of California Press, 1976), enquanto o termo *policy analysis* é atribuído a Charles Lindblom, que o usou pela primeira vez em "Policy Analysis", *American Economic Review*, 48 (June 1958): 298-312, o termo *policy analyst* pode ser creditado Yehezkel, Dror, que o utilizou pela primeira vez em "Policy Analysts: A New Professional Role in Government Service", *Public Administration Review*, 27 (September 1967): 197-203.

⁶ - Identifica-se a origem do novo campo de Políticas Públicas, nos anos 60, a partir dos recorrentes fracassos do governo em resolver os problemas por eles enfrentados, especialmente no campo das políticas sociais, com os tradicionais instrumentos da administração pública. Os tomadores de decisão passam a valer-se de outras áreas do conhecimento, como a economia, a sociologia, a ciência política, a engenharia de sistemas, etc. Pesquisadores e professores da área acadêmica começam a concentrar-se no estudo de questões relacionadas à política governamental. Surgem os primeiros periódicos especializados no assunto, ao mesmo tempo em que surgem, nas universidades os primeiros cursos de pós-graduação e Escolas de Governo. O campo de Políticas Públicas vai assim se formando. A respeito da formação do campo nos Estados Unidos e na Inglaterra, uma década depois, ver Ham, C. and Hill, M., *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. Sussex, Wheatsheaf Books Ltd, 1984.

São muitas as definições do campo de Políticas Públicas e do tipo de análise que seus profissionais praticam (*policy analysis*). A mais influente é de Thomas Dye, que nos diz que a análise de política tem a ver com o que o governo faz, porque o faz e que diferença isso faz. O campo de Políticas Públicas tem a ver, assim, com a descrição e explicação das causas e conseqüências da ação governamental (cf. Dye, T. R., *Understanding Public Policy*).

dialogar (buscar informações e interpretá-las) com especialistas de diversas áreas sem necessariamente ser um especialista ele mesmo; é capaz de identificar problemas, intermediar soluções e coordenar a solução selecionada; pode estar empregado dentro ou fora do governo; e tem clientes definidos, que podem também estar dentro ou fora do governo.

Note-se que, embora de origens distintas, o analista de política (de Dror, Lindblom, Wildavsky, Meltsner) parece, por assim dizer, a tradução do analista simbólico (de Reich) para o setor público, capaz, inclusive, de reinventar o governo.

Os analistas de política, graduados das universidades americanas tipicamente associam uma formação abrangente e multidisciplinar a uma especialização em alguma área de *policy* (educação, habitação, energia, transportes, etc), conformando um tipo de profissional que combina características de um generalista com as de um especialista. Os egressos da *École Nationale d'Administration* (ENA) francesa, chamados *enarcas*, por outro lado, apresentam perfil puramente generalista, igualmente abrangente e multidisciplinar, mas em versão burocratizada. Nesse caso, a visão de política pública e a dimensão

política dos problemas de governo são negligenciados.

Pode-se distinguir, então, até aqui, os seguintes tipos de perfil profissional: o perfil generalista, na versão burocratizada dos *enarcas*, e o perfil híbrido, combinando uma formação generalista com especialização, tendo como referência o típico analista de política americano.

O tipo de perfil profissional híbrido pode ser associado também aos egressos do Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) argentino (Administradores Culturais), o qual, apesar de pautar-se inicialmente pelo modelo da ENA francesa, tem recentemente recebido influência do modelo americano da John F. Kennedy School of Government. Este Instituto também forma profissionais com perfil generalista, mais próximo da versão francesa, embora também incorpore elementos da formação generalista das Escolas de Governo americanas (Administradores Governamentais). Já o INAP espanhol (Administradores Civis do Estado) e o INAP mexicano (Administradores Públicos) servem de referência para um perfil profissional fortemente calcado nos *enarcas* franceses. O Instituto mexicano, contudo, dedica-se preferencialmente à formação inteiramente especia-

lizada. O perfil especializado tem sido considerado imprescindível para operar a máquina burocrática mexicana, já que, profundamente penetrada por critérios políticos de recrutamento e, portanto, sujeita à alta rotatividade dos seus quadros, necessita formar especialistas rápida e continuamente.

Tem-se, portanto, como referência, a partir das experiências internacionais analisadas, três tipos de perfis profissionais para os altos escalões da burocracia: o perfil generalista (na versão burocratizada francesa ou na que incorpora elementos da parte generalista da formação dos analistas de política americana), o perfil especializado e o perfil híbrido (que combina a formação generalista, em qualquer versão, com especialização).

As experiências da ENAP com relação à formação e quadros para as carreiras de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (também chamados gestores governamentais), de um lado, e de Analistas de Finanças e Controle e Analistas de Orçamento, de outro, oferecem rica referência para a reflexão sobre a importância e a adequação para a realidade brasileira dos perfis generalista, no caso da

primeira carreira, e híbrido, no caso das duas outras.

A formação dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental foi idealizada para seguir o modelo francês, tendo, no entanto, terminado por combinar características deste e do modelo americano. A explicação está nas descontinuidades administrativas e conseqüentes concepções distintas quanto ao perfil do egresso da Escola. As mesmas razões explicam o perfil híbrido desenhado pela Escola para os Analistas de Finanças e Controle e Analistas de Orçamento.

Esse trabalho procurou avaliar a performance profissional dos gestores governamentais, no que se refere ao núcleo que permaneceu em Brasília. A carreira sofreu perdas substanciais desde a posse de seus membros, em a 1991⁷, aí podendo-se incluir os que se deslocaram para as representações estaduais dos órgãos federais, já que o fizeram, na maioria das vezes, para funções que podem ser consideradas, de certo modo, periféricas. O núcleo que permaneceu em Brasília (hoje, cerca de 49% dos que tomaram posse) contudo, oferece importante referência para os tomadores

⁷ - Dos 91 gestores que tomaram posse quatro anos atrás, 25 % deixaram a carreira, sem contar os seis licenciados e os que exercem atividades no Legislativo.

de decisão, na medida em que, por assim dizer, testaram o perfil generalista, exercendo funções nos escalões superiores da burocracia.

Demonstrou-se em outro lugar⁸, que o núcleo de Brasília dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental é bem avaliado pelas chefias dos diversos órgãos por onde passaram e onde exerceram atividades em diferentes áreas de política governamental, ocupando lugar de prestígio na estrutura hierárquica desses órgãos. Alguns desses, em momentos distintos, chegaram a apoiar-se de forma significativa na atuação dos gestores. Esse é o caso do Ministério do Trabalho, da SUNAB, e, mais recentemente, do Ministério da Previdência Social. Não se desconsidera, naturalmente, e não o desconsideram os próprios gestores governamentais, o fato de que sua rápida ascensão funcional explica-se em parte pela grande carência de quadros qualificados na administração federal. O perfil generalista dos gestores, contudo, é avaliado por eles próprios e pelas chefias como fator de grande importância a explicar essa trajetória de sucesso. Esse perfil, inicialmente previsto para seguir

o modelo francês, terminou por adquirir elementos da parte generalista dos currículos das Escolas americanas, na medida em que os gestores foram expostos, na Etapa de Complementação da sua formação, à área de Política Pública e à *policy analysts*, bem como à dimensão política dos problemas de governo. Essas características, enfatizadas pelo modelo americano, teriam se somado às características do modelo francês - particularmente à natureza prática do estágio - para compor um perfil generalista especialmente adequado ao ambiente político-administrativo instável, típico da nossa realidade e das sociedades em transição democrática. Esta versão do perfil generalista combina, portanto, características dos enarcas franceses com dos analistas de política americanos, embora, estas últimas, em menor proporção.

O perfil híbrido dos Analistas de Finanças e Controle e Analistas de Orçamento foi, devido à insuficiência de dados, mais difícil de avaliar⁹. Ainda que de forma inconclusiva, contudo, pode-se dizer que os profissionais treinados pela ENAP demonstram versatilidade, maior visão de mundo e da administração, assim como

⁸ - Cf. DEP/ENAP, "Escola de Governo e Profissionalização do Funcionalismo". Relatório de Pesquisa, Brasília, janeiro de 1995.

maior capacidade de identificar e solucionar problemas quando comparados a profissionais das mesmas áreas que receberam formação totalmente especializada. Estes últimos, contudo, são melhor avaliados pelo domínio técnico dos conteúdos específicos de sua área de atuação.

Tanto a Carreira de Analistas de Finanças e Controle como a de Analistas de Orçamento são de importância estratégica para o país, já que estão ambas ligadas diretamente ao processo orçamentário da União. O orçamento é crucial para planejar e viabilizar a implementação de políticas governamentais formuladas para enfrentar os desafios contemporâneos do país e peça chave para a consolidação da democracia. Assim, em carreiras estratégicas e altamente especializadas como estas, o perfil híbrido parece ser o mais adequado, já que combinaria uma formação generalista que dotaria os profissionais de uma visão global do mundo, do país e, particularmente, da administração pública, com uma formação técnica especializada de alto nível.

Por fim, apesar da burocracia brasileira não ser regida por

critérios de recrutamento político e clientelista em grau tão forte quanto no México, ainda assim, a presença desses critérios é significativa entre nós. Se acrescenta a esses fatores as freqüentes descontinuidades administrativas do período de transição democrática refaz-se aqui, como no caso mexicano, a importância e a necessidade de rápida e contínua reposição dos quadros especializados, que se deslocam para outros órgãos do Executivo, para os outros Poderes da União, para estados e municípios, e mesmo para fora da esfera pública.

A rápida análise aqui oferecida sugere que não se escolha, de forma excludente, nem o perfil generalista nem o especialista. A existência de experiências recentes de formação de um perfil híbrido, tanto ao nível internacional como nacional, que busca conjugar os dois perfis antes mencionados, indica mais uma alternativa que se abre, tornando-se referência obrigatória para os tomadores de decisão. Estes deverão, então, tendo como referência os tipos de perfil assinalados - generalista, especialista e híbrido - determinar a combinação adequada destes perfis para preencher os escalões superiores da burocracia, seguindo-se daí a

² - Ver a este respeito DEP/ENAP, op. cit.

definição dos perfis de profissionais para os demais níveis (os *produtores de rotina* de Reich).

Fica evidente, portanto, a necessidade de um tratamento estratégico global à profissionalização dos setores que compõem a burocracia brasileira hoje, de forma a atender à demanda por perfis profissionais consonantes com distintas áreas de atuação, cuidadosa e funcionalmente identificadas. O conjunto de perfis de profissionais que comporá a nova burocracia deverá necessariamente guardar coerência com o Estado que ora se configura, pautado este pelos princípios da descentralização, desregulamentação e desestatização, conforme definição dos novos tomadores de decisão.

É importante indagar agora que modelo ou modelos de profissionalização do servidor público melhor se adequam à realidade brasileira e aos tipos de perfil profissional assinalados.

O quadro que se segue compara as principais características dos modelos básicos de referência desse trabalho - os modelos francês e americano. Enquanto a ENA francesa tem o monopólio da formação dos funcionários de alto nível, calcula-se que existam hoje nos Estados Unidos cerca de 215

instituições formadoras de profissionais para as atividades governamentais. Na impossibilidade de se fazer referência a todas, escolheu-se, como parâmetro de comparação com a Escola francesa, uma das Escolas de Governo mais típicas e prestigiosas dos Estados Unidos: a John F. Kennedy School of Government.

QUADRO I: PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DA ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION (ENA) E DA JOHN F. KENNEDY SCHOOL OF GOVERNMENT (JFK)		
VARIÁVEIS DE ANÁLISE	ENA	JFK
■ SISTEMA PREPARATÓRIO	■ sistema especial: - Science Po - clientela interna e externa (2 a 4 anos de curso, sendo 1 ou 2 diretamente voltados para os exames da ENA) - CFPP - clientela interna	■ nenhuma especialidade
■ SELEÇÃO	■ exame	■ através de <i>application</i> para a escola, como ocorre em qualquer outro programa de pós-graduação do sistema universitário americano
■ AMBIENTE INSTITUCIONAL	■ fora do sistema universi- tário	■ dentro do sistema universitário
■ CORPO DOCENTE	■ não permanente (recrutados da máquina estatal, a maioria de enarcas)	■ permanente (75% recrutados do sistema universitário - excelência acadêmica -; 25% recrutados do governo, setor privado, firmas de consultoria, <i>thinking tanks</i> , como a Rand Corporation - mestres e doutores que se movimen- tam ao longo do sistema)
□ Perfil	□ grande familiaridade com a máquina, com a sua operação e funcionamento: <i>práticos</i>	□ acadêmicos tradicionais (75%) e <i>práticos</i> (25%); acredita-se que uma sólida formação teórica e forte capacidade de abstração preparam melhor para a aplicação prática

Continua

VARIÁVEIS DE ANÁLISE	ENA	JFK
<p>■ CURRÍCULO</p> <p><input type="checkbox"/> Estudos</p> <p><input type="checkbox"/> Estágio</p>	<p><input type="checkbox"/> redação de textos jurídicos, questões internacionais, economia, gestão, micro-informática, técnicas quantitativas, expressão oral e negociação, questões sociais e seminários sobre questões relevantes da administração pública</p> <p><input type="checkbox"/> grande importância no currículo: 6 meses em instituições públicas e 6 meses em instituições privadas; alunos alocados pela Diretoria de Estágio e por ela avaliados</p>	<p><input type="checkbox"/> ética, análise de política (<i>policy analysis</i>), análise decisória, estudos de caso, políticas setoriais, métodos quantitativos, micro-economia, estatística, estratégia organizacional, gerenciamento*</p> <p><input type="checkbox"/> pouca importância no currículo; os próprios alunos procuram as instituições (públicas e privadas) para estagiar (mantidas em cadastro pela Escola), durante as férias de verão</p>
<p>■ DURAÇÃO</p>	<p>■ 2 anos</p>	<p>■ 2 anos (título: <i>Master in Public Policy</i>)</p>
<p>■ EGRESSO</p> <p><input type="checkbox"/> Perfil</p> <p><input type="checkbox"/> Alocação</p>	<p><input type="checkbox"/> servidor público de alto nível, generalista, destinado a ocupar cargos de direção em carreiras específicas (chamados <i>enarcas</i>)</p> <p><input type="checkbox"/> alocação automática, por classificação, no serviço público (as carreiras mais prestigiosas são a do Conseil d'Etat, a do Cour des Comptes e a d'Inspection des Finances, além da diplomacia e do corpo de prefeitos)</p>	<p><input type="checkbox"/> analistas de política (<i>policy analysts</i>) combinam uma formação generalista com uma especialização em alguma área de <i>policy</i></p> <p><input type="checkbox"/> governo, firmas de consultoria, ou mesmo universidades, alocação pelo mercado</p>

* Note-se a ausência do ensino de direito, por exemplo no currículo do programa de Berkeley, no curso *Law in Public Policy*.

Valem, ainda, algumas observações de caráter geral com relação aos dois modelos analisados. Chama imediatamente a atenção do observador externo o grande elitismo do sistema francês. A ENA, como se sabe, é uma das *Grandes Écoles* que preparam a elite francesa. Se é verdade que os ocupantes dos mais altos escalões da administração pública são recrutados por critérios políticos, é, por outro lado, impensável um Presidente ou Primeiro-Ministro francês que não seja egresso de uma *Grande École*. O sistema americano, por sua vez, oferece maior abertura. Ser egresso de uma universidade da *Ivy League* ajuda, mas não é condição necessária para galgar altos escalões da administração pública e muito menos para tornar-se Presidente dos Estados Unidos.

Contudo, se por um lado, o sistema francês de seleção e formação dos servidores civis é rígido e elitista - funcionários divididos em categorias D, C, B, A e, por assim dizer, A+ (*enarcas*), cuja mobilidade vertical requer rigorosos exames -, por outro, ele corrige o uso clientelista da administração pública, prepara competências e evita descontinuidades administrativas em transições políticas. Além disso, se a rigidez vertical do sistema francês é um fato, a con-

cepção generalista dos seus currículos de formação garante mobilidade horizontal, pelo menos entre os funcionários dos mais altos estratos, na medida em que permite uma certa circulação desses funcionários entre os ministérios, mesmo entre as carreiras de maior prestígio. A formação generalista evita, assim, o estancamento entre os ministérios e a formação de castas profissionais, que tantos problemas trouxeram à criação, no Brasil, da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Além do mais, se a escolha política dos ocupantes dos mais altos escalões tem sido objeto de crítica interna ao próprio sistema francês, por ser *prática cada vez mais freqüente*, não se pode deixar de reconhecer que essa mesma prática, na dosagem certa, garante flexibilidade ao sistema, por submetê-lo aos critérios dos representantes políticos legitimamente eleitos na escolha de sua *entourage*.

Reproduz-se, em seguida, quadro comparativo das características das Escolas de Governo argentina, espanhola e mexicana, segundo as variáveis utilizadas para a análise dos modelos francês e americano (cf. Quadro I).

QUADRO II: PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DOS INSTITUTOS NACIONALES DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (INAP) DA ESPANHA, MÉXICO E ARGENTINA			
VARIÁVEIS DE ANÁLISE	INAP ESPANHA	INAP MÉXICO	INAP ARGENTINA
■ SISTEMA PREPARATÓRIO	■ inexistente	■ inexistente	■ inexistente
■ SELEÇÃO	<p>■ Concurso Público (<i>oposiciones</i>) caracterizado em três modalidades, em função da forma de inserção do candidato na máquina burocrática: <i>Oposición</i>, para funcionários estatutários (com estabilidade); <i>Concurso</i>, para contratados trabalhistas (sem estabilidade); e, <i>Concurso-Oposición</i>, para determinadas categorias de serviço público (com estabilidade conforme a categoria). Requer numa primeira fase, realização de provas seletivas (escrita, oral, de conhecimento de idiomas e exercício prático) e, numa segunda fase, um curso seletivo (6 a 7 meses), mais com caráter de formação do que mesmo de seleção.</p>	<p>■ avaliação seletiva por mérito: titulação. Em geral, o sistema de Função Pública está atrelado aos Sindicatos Trabalhistas que, por categoria, manejam e apresentam os pretendentes a ocuparem os postos disponíveis em cada unidade organizacional do Estado.</p>	<p>■ Concurso Público ou outro procedimento determinado pela <i>Secretaría de la Función Pública</i>, estabelecendo como exigência mínima a realização de um curso de formação de caráter teórico e prático e a aprovação nos exames e demais sistemas de avaliação que se determinem.</p>

Continua

VARIÁVEIS DE ANÁLISE	INAP ESPANHA	INAP MÉXICO	INAP ARGENTINA
<p>■ AMBIENTE INSTITUCIONAL</p>	<p>■ atua de forma autônoma e desenvolve algumas ações em parceria com o sistema universitário.</p>	<p>■ fora do sistema universitário.</p>	<p>■ atua de forma autônoma e desenvolve algumas ações em parceria com o sistema universitário.</p>
<p>■ CORPO DOCENTE</p> <p><input type="checkbox"/> Perfil</p>	<p>■ não permanente, cadastrados e recrutados tanto da administração pública como privada, bem como do âmbito universitário.</p> <p><input type="checkbox"/> grande experiência e conhecimento da administração pública, incluindo-se desde especialistas atuantes na máquina administrativa do Estado até docentes universitários de reconhecida experiência no setor.</p>	<p>■ idem, incluindo aqueles recrutados da iniciativa privada, quando for o caso.</p> <p><input type="checkbox"/> idem, recrutando-se em alguns casos especialistas do setor privado com reconhecida experiência na matéria em questão.</p>	<p>■ idem, idem.</p> <p><input type="checkbox"/> idem, idem.</p>

Continua

VARIÁVEIS DE ANÁLISE	INAP ESPANHA	INAP MÉXICO	INAP ARGENTINA
<p>■ CURRÍCULO</p> <p><input type="checkbox"/> Estudos</p>	<p><input type="checkbox"/> no caso dos Administradores Cívicos do Estado (servidores públicos de alto nível): organização e funcionamento da administração, planeamento e controle, administração financeira, tecnologia da informação, direção e gestão de recursos humanos e domínio de idiomas (inglês e francês); no caso do <i>Cuerpo de Gestión</i> (composto de servidores públicos, de formação administrativa, pertencentes aos quadros intermediários da administração pública, responsáveis pela gestão propriamente dita dos processos gerenciais); organização da administração pública (introdução ao <i>management</i>), direção e gestão de recursos humanos, tratamento documental da administração pública, gestão económica e orçamentária, gestão de recursos humanos e tecnologias da informação.</p>	<p><input type="checkbox"/> tem caráter específico em função da natureza da especialidade que se pretende formar, em termos gerais, adota conteúdos que vão desde instrumentos metodológicos, teóricos e técnicos que promovam a análise, desenho, formulação e instrumentação de processos de mudança na administração pública.</p>	<p><input type="checkbox"/> no caso dos Administradores Governamentais: papel do Estado nos novos cenários internacionais, Estado e sociedade, metodologias do trabalho intelectual, manejo de ferramentas informáticas, marco jurídico e normativo com vista à eficácia e transparência da gestão pública, políticas públicas, <i>management</i>, mudança nas organizações públicas, gestão de recursos públicos, ética na função pública, no caso dos Administradores Culturais: Estado e instituição, métodos e técnicas de análise, de diagnóstico, de intervenção, de desenho e programação de projetos, negociação e gerência cultural, epistemologia e metodologia de pesquisa, métodos e técnicas orçamentárias, administração e gestão financeira da cultura, antropologia cultural, filosofia da cultura, sociologia da cultura e da arte, história das artes, políticas culturais, legislação comparada, teorias e problemas de comunicação.</p>

Continua

VARIÁVEIS DE ANÁLISE	INAP ESPANHA	INAP MÉXICO	INAP ARGENTINA
<p>■ CURRÍCULO</p> <p><input type="checkbox"/> Estágio</p>	<p><input type="checkbox"/> <i>prácticas administrativas</i> internas à própria administração do Estado e/ou <i>estancias programadas</i> em instituições estrangeiras.</p>	<p><input type="checkbox"/> não está previsto de forma sistemática.</p>	<p><input type="checkbox"/> pré-requisito para a conclusão do curso, desenvolvido no âmbito da administração pública.</p>
<p>■ DURAÇÃO</p>	<p>■ não inferior a 200 horas/aula.</p>	<p>■ duração média de 300 horas/aula (Título: Especialização em...)</p>	<p>■ não inferior a 1500 horas/aula.</p>

Continua

Estas instituições são importantes referências para o caso brasileiro, já que, pertencendo à mesma órbita cultural ibero-latinoamericana, incorporaram, criticaram e combinaram criativamente os dois modelos polares de referência.

Embora esquemática, a comparação dos Institutos da Espanha, México e Argentina, permita identificar, especialmente no que se refere ao INAP argentino, experimentações com a adoção de modelos de profissionalização de servidores públicos de alto nível que combinam características dos modelos polares de referência, francês e americano. A identificação, por assim dizer, de uma *terceira via*, constitui-se em nova e rica referência para as Escolas de Governo e Instituições formadoras de quadros para os altos escalões da burocracia.

Seguem-se algumas observações mais específicas sobre as características dos modelos de profissionalização do servidor público francês e americano e sua adequação às condições brasileiras, quando examinadas à luz da experiência da ENAP, contrapostas ainda às experiências argentina, mexicana e espanhola.

De uma maneira geral, observa-se que o exemplo francês recomenda que se evite sua rigidez em termos de mobilidade vertical e excessivo elitismo e que se aproveite sua flexibilidade no que se refere ao deslocamento horizontal dentro da máquina. Quanto a este último aspecto, conforme indicado, a formação generalista e a mobilidade horizontal entre as diversas unidades administrativas desempenhou aí papel importante, que merece reflexão, já que evita o fortalecimento de interesses corporativos ligados a carreiras específicas e o enrijecimento de ministérios e agências burocráticas em geral.

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

Mais especificamente, analisa-se comparativamente as variáveis

definidoras de modelos de Escola de Governo utilizadas neste trabalho (cf. Quadro II).

a) **Sistema de preparação:** como não possuímos sistema adequado (como o *Institut de Sciences Politiques (Science Po)*, para a clientela externa, e o *Centre de Formation Professionnelle Permanente (CFPP)*, para a clientela interna, no caso francês), justificam-se, dentro do currículo da Escola de Governo, cursos de nivelamento bem como cursos de cunho teórico. O sistema de créditos pode ser utilizado para evitar repetições de conteúdos já dominados pelos candidatos aprovados. Os INAP's do México e da Argentina vêm utilizando amplamente esse procedimento. Os dois institutos, mediante um sistema de créditos, oferecem aos alunos conjuntos distintos de módulos didáticos definidos em função das necessidades de formação para a carreira em questão.

b) **Processo seletivo:** a seleção por concurso é o mais adequado no caso brasileiro, quer se trate de

instituições formadoras governamentais (concursos públicos) ou ligadas ao sistema universitário (*vestibulares*), já que não existe qualquer experiência ou tradição no país com relação ao *application*, mecanismo de acesso ao sistema universitário americano. O caso espanhol, como visto, propicia acesso diferenciado à máquina burocrática, podendo servir de referência para o caso brasileiro. Estão previstas naquele modelo três modalidades de concurso público: para a categoria de funcionário estatutário - com estabilidade (*oposición*); para contratados trabalhistas - sem estabilidade (*concurso*); e, para determinadas carreiras do serviço público - com estabilidade conforme a carreira (*concurso-oposición*). Este exemplo traz ainda rica referência para o tema da estabilidade do funcionário público, prevendo sistemas jurídicos diferenciados para as distintas modalidades de inserção na máquina no que se refere a essa questão específica da política geral de recursos humanos. Esta,

como se sabe, é uma questão da agenda do atual governo de extrema sensibilidade política.

c) **Corpo docente:** como indicado no Quadro II, a ENA francesa opera com professores convidados, todos oriundos e com grande experiência na máquina pública (a maioria *enarcas*). Já, as Escolas de Governo americanas contam com um corpo docente permanente, geralmente combinando em proporções distintas, conforme a instituição, professores recrutados do sistema universitário (por critério de excelência acadêmica), e professores recrutados do governo, setor privado, firmas de consultoria ou *think tanks*. Os INAP's da Espanha, Argentina e México seguem o modelo americano quanto à diversidade de fontes de recrutamento de seus professores, sem, no entanto, manterem um corpo docente permanente. A ENAP, em seus cursos de formação, compôs seu corpo docente a partir de professores convidados, conforme a linha francesa. Se, entretanto, por um

lado, essa situação permite contar com professores de altíssimo nível, que não dariam, senão em bases transitórias, sua colaboração à Escola, por outro, dificulta uma integração efetiva entre as diversas atividades curriculares previstas, assim como inviabiliza a regularidade das aulas, levando à opção por cursos intensivos. Estes, por sua vez, apresentam as dificuldades que lhes são inerentes, como a absorção de vasto material instrucional em espaço limitado de tempo e a não utilização da biblioteca, em troca de material reproduzido e entregue a cada aluno, com grandes gastos para a Escola. Um corpo permanente de professores, por outro lado, permitiria que os alunos tivessem um acompanhamento pedagógico (*coordenadores pedagógicos*, como ocorre no caso do INAP mexicano, apesar de tampouco estarem estes contratados em bases permanentes) e que os professores não só acompanhassem e participassem do processo de aperfeiçoamento curricular da Escola, como também,

e fundamentalmente, fossem adquirindo um perfil adequado a uma Escola de Governo. Atualmente, bem poucos profissionais têm esse perfil: ou são ainda muito acadêmicos (*policy researchers*) ou demasiadamente *práticos* (operadores da máquina administrativa). É necessário que se forme uma massa crítica de analistas de política (*policy analysts*), o que se fará concomitantemente à formação, neste país, de Escolas de Governo de alta qualidade. Uma sugestão é que se adote um sistema misto: professores convidados, professores permanentes e professores visitantes. Estes dois últimos grupos, juntamente com o corpo técnico da Escola, terão, entre outras, a tarefa imprescindível de formar um banco de dados não tradicional, composto de dossiês (à semelhança dos produzidos na ENA francesa) e de estudos de caso (à semelhança dos armazenados na *Harvard Business School* e na *Harvard Law School*), que sirvam de material didático para a Escola. Por outro lado, esses profissionais con-

tribuiriam para fazer das Escolas de Governo um lugar de excelência, reflexão e estudo em políticas públicas e gestão governamental.

d) **Currículo:** se as Escolas de Governo devem aproveitar a experiência francesa no que se refere à apropriação das técnicas administrativas, familiaridade com os regulamentos jurídicos, preparação de dossiês e preparação de seminários sobre temas de relevância para o país, devem, por outro, incluir a formação em análise política e políticas públicas, enfatizando a dimensão política dos problemas de governo e oferecendo especialização em determinadas áreas de *policy*, como as Escolas de Governo americanas. Os programas voltados para a formação estritamente especializada deverão ser contemplados caso a caso. Os currículos deverão estar sempre atualizados no que se refere à gestão governamental, refletindo adequadamente a nova concepção gerencial de administração.

e) **Estágio:** o estágio à moda francesa parece ser uma boa idéia e, mais estruturado que nos currículos americanos, pode melhor se adequar às condições brasileiras. Esse é um tema, entretanto, que deverá ser examinado em conjunto com a questão da alocação dos egressos. A alocação dos egressos pelo mercado, como nos Estados Unidos, na verdade começa quando o próprio aluno procura (com um cadastro da Escola como referência) instituições e empresas para estagiar, durante as férias, entre o primeiro e o segundo ano de curso. Se são *espertos* o suficiente, já terão, a partir do estágio, desenvolvido conexões profissionais que serão de grande utilidade quando de sua alocação após o término do curso de formação. A alocação do egresso pela classificação final no curso, por outro lado, combina melhor com o estágio do tipo francês. O estágio, no curso de formação dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental ministrado pela ENAP, apesar das dificuldades apontadas pelos

alunos, foi por eles bem avaliado. Uma das dificuldades identificadas nesta etapa curricular foi a falta de familiaridade e compreensão do significado prático e didático de um longo período de estágio, à moda francesa, pelos setores da burocracia que deveriam acolhê-los. De qualquer forma, a exposição prática à máquina burocrática foi muito valorizada pelos alunos e apontada por suas chefias como vantagem relativa dos egressos da ENAP vis-à-vis novos integrantes da burocracia. Serviu, ainda, como base para a sua alocação no setor público, sendo a classificação final apenas tênue referência entre os próprios alunos em caso de coincidência de preferências. Dessa forma, embora com inserção garantida na máquina, a alocação dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental no interior da burocracia deu-se via mecanismos, por assim dizer, de mercado. A experiência da ENAP, portanto, no que se refere à relação entre o estágio e a alocação dos egressos terminou por

combinar características dos modelos francês e americano.

f) **Alocação:** a alocação dos servidores públicos por práticas de mercado, como no sistema americano, vis-à-vis a alocação por classificação, como no sistema francês, merece reflexão mais cuidadosa ligada às especificidades da realidade cultural e político-administrativa brasileira. A alocação pelo mercado corrigiria, em tese, a rigidez corporativa dentro da máquina burocrática. Integraria, por outro lado, os mercados público e privado, já que os graduados das Escolas de Governo americanas dirigem-se tanto para um como para outro mercado, além de para o próprio sistema universitário. Contudo, todo o sistema de carreiras e de concurso público existente no Brasil teria que ser repensado. Seria importante aqui avaliar a absorção dos egressos da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro e São Paulo, na burocracia, já que se trata de instituições que não prevêm qualquer tipo de alocação auto-

mática na máquina governamental para a clientela externa formada por elas. Essas instituições, como no modelo americano, estão ligadas ao sistema universitário. Além dessas, contrastaria-se com os mestrados em administração pública das universidades do país. Estes mestrados, contudo, não só apresentam grande variação de qualidade, como geralmente estão longe da concepção americana de política pública, adotando um visão mais estreita de administração pública e gestão governamental.

Por fim, vale observar que o INAP argentino configura-se em um importante ponto de referência para um modelo de Escola de Governo que, combinando características dos modelos polares francês e americano, forma profissionais com o perfil generalista e híbrido. Deve, portanto, ser detalhadamente avaliado pelos tomadores de decisão. Quanto ao perfil especializado, o INAP mexicano é importante ponto de partida e reflexão.

Conclusões

Esse estudo sugere que se adote a flexibilidade como parâmetro tanto para a escolha de modelos de Escolas de Governo como para a definição dos perfis de profissionais para os altos escalões da burocracia e, por seguimento, para os demais níveis.

Recomenda-se o exame criterioso de modelos de Escola de Governo que combinem ou tenham combinado características dos dois modelos polares, francês e americano. Com relação às experiências internacionais, destaca-se o INAP argentino, que a princípio adotou o modelo da ENA francesa para, posteriormente, agregar princípios nortecedores do modelo americano, ou seja, da J.F.K. School of Government. No âmbito nacional, as experiências da ENAP com os cursos de formação para as carreiras de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, 1988-1989, e para as carreiras de Orçamento e de Finanças e Controle, 1990-1991, são referências obrigatórias. De fato, conforme indicado, descontinuidades administrativas implicando em diferentes concepções quanto à formação de recursos humanos para os escalões superiores da burocracia deter-

minaram a adoção pela Escola, como estratégia de sobrevivência, de características combinadas dos dois modelos polares de Escolas de Governo.

Quanto ao perfil de profissionais para compor os altos escalões da burocracia, sugere-se uma combinação estrategicamente definida dos três tipos de perfis aqui identificados - o generalista (cuja formação combinasse a abrangência e a multidisciplinaridade na versão do currículo da ENA e os conteúdos temáticos dos currículos americanos no que se refere a sua parte generalista), o especializado e o híbrido (que combina uma formação generalista com especialização, típico perfil dos *policy analysts*). O perfil gerado pelo curso de formação da ENAP para a carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental é, como indicado, exemplo de um perfil generalista do tipo francês que incorpora, contudo, alguns elementos dos *policy analysts*, enquanto o perfil dos egressos dos cursos da Escola para as carreiras de Orçamento e de Finanças e Controle é certamente do tipo híbrido. O INAP mexicano, como referido acima, é referência para o perfil especializado, enquanto o INAP argentino o é para o perfil híbrido (no caso dos Administradores Culturais). O perfil gene-

ralista mais próximo da versão francesa deve ser analisado a partir dos Administradores Cíveis do Estado do INAP espanhol e dos Administradores Públicos do INAP mexicano. Os Administradores Governamentais do INAP argentino apresentam perfil generalista, mais semelhante ao dos gestores governamentais brasileiros.

Qualquer programa de reforma administrativa e profissionalização dos servidores públicos, contudo, enfrentará problemas de ordem político-institucional.

Em primeiro lugar, deve-se prever a presença fortemente corporativa das carreiras existentes, sem falar da massa de funcionários alocados no chamado *carreirão*, que resiste à reestruturação da máquina. Tanto os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental como os Analistas de Finanças e Controle e os de Orçamento, formados pela ENAP, reportam a desconfiança com que os funcionários dos órgãos em que foram alocados os receberam. Dessa forma, prevê-se grandes dificuldades com um desenho de *sistema de carreiras* que leve em conta não apenas os interesses dos funcionários existentes, como também os imperativos de uma reor-

ganização da máquina administrativa conforme os preceitos da modernização e da eficiência e com um corpo básico de servidores a salvo de descontinuidades administrativas. Estas dificuldades serão ainda maiores se a opção for pela ênfase na alocação pelo mercado com desestímulo a concursos e entrada automática em carreiras pré-determinadas¹⁰.

Em segundo lugar, é preciso levar em conta a existência de um grande número de instituições no país voltadas para a formação, capacitação e treinamento de funcionários públicos, tanto ao nível federal, como estadual e municipal e que pretendem continuar a atuar neste campo.

Ao nível federal, algumas instituições detêm o monopólio de determinadas carreiras, como são os casos do Instituto Rio Branco, para os diplomatas, da ENAP, para os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental e da ESAP, para os Administradores Postais. Outras, com jurisdições mal esclarecidas, competem entre si.

Ao nível estadual, algumas instituições oferecem cursos de formação, outras só de capacitação e treina-

¹⁰ - Note-se que a atual proposta de Reforma Administrativa do MARE prevê a formação de altos administradores do Estado pelo sistema universitário e sua alocação pelo mercado, como no modelo americano. A opção por esse modelo tem, contudo, merecido muito pouca atenção no que se refere à sua factibilidade política.

mento. O desnível entre elas é grande: algumas já tem tradição e se encontram bem estruturadas, outras estão iniciando suas atividades, ainda em fase de constituição; algumas oferecem qualidade e eficiência, outras nem tanto e, todas, em geral, apresentam variação no tempo quanto a esses aspectos em função das distintas atuações das administrações estaduais que se sucedem.

Ao nível municipal, as duas instituições que se destacam no campo da profissionalização do servidor público são o IBAM, que atua no Rio de Janeiro e também ao nível nacional, e o CEPAM, que exerce suas atividades no estado de São Paulo.

Paralelamente, corre o sistema universitário, onde a EAESP/FGV de São Paulo e a EBAP/FGV do Rio de Janeiro, são os exemplos principais, sem falar dos cursos de mestrado em administração pública espalhados pelo país. A questão da alocação dos alunos constitui-se em um grande divisor de águas: as Escolas de Governo produzem *egressos*, alocados automaticamente na máquina burocrática, muitas vezes por critério de classificação final dos alunos; o sistema universitário produz *graduados*, alocados no setor público por mecanismos de mercado. Esses são dois mundos

que competem e, por assim dizer, se estranham. A Universidade considera que os cursos que oferece na área de administração pública são suficientes para formar quadros para o setor público. As Escolas de Governo acham os cursos universitários por demais acadêmicos, incapazes de treinar seus alunos para as situações práticas da máquina burocrática. Assinalem-se as dificuldades de entendimento entre a universidade e a Secretaria de Administração Pública (SEDAP) no que se referiu à criação da ENAP. Este fato, que não pode ser ignorado, evidencia a necessidade de se construir alguma ponte e/ou se estabelecer uma divisão de trabalho entre esses dois mundos.

Em que pese a grande diversidade das instituições do país formadoras de servidores públicos - dentro e fora do sistema universitário - e, portanto, a grande diversidade de interesses, inevitavelmente em competição, estas instituições terão que estar coerentemente interligadas aos três níveis de governo: federal, estadual e municipal. A sugestão que aqui se oferece é a de formação de uma rede institucional para a profissionalização do servidor público, onde se definiria um centro da rede, ao nível federal, e se estabeleceriam ligações, interligações e coope-

ração técnica com os níveis estadual e municipal.

Assim, visando a coordenação das ações, ao nível interinstitucional, faz-se necessária a constituição de um Sistema Nacional de Profissionalização da Função Pública, com vistas à criação de uma Rede Nacional de Instituições de Formação, Capacitação e Treinamento, Pesquisa, Documentação e Informação em administração pública. A criação dessa Rede Nacional otimizará o atendimento das diversas demandas existentes, em contexto de escassez de recursos.

O papel institucional e legal que a ENAP possui no âmbito da administração pública a legitima a assumir a função coordenadora dessa Rede, estabelecendo-se como agente articulador, gerenciador e dinamizador das ações voltadas para a formação, capacitação, treinamento, pesquisa, documentação e informação em administração pública.

O Fundo Especial de Formação, Qualificação, Treinamento e Desenvolvimento do Servidor Público, FUNDASE, do qual a ENAP é a Secretaria-Executiva, com grande aporte de recursos, pode ser instrumento essencial para viabilizar um programa abrangente mas realista de profissionalização

do servidor público, e, inclusive, apoiar a implementação da Rede Nacional antes referida.

É evidente que a constituição de uma Rede Nacional de Instituições de Formação, Capacitação e Treinamento, Pesquisa, Documentação e Informação em Administração Pública exigiria uma articulação e cooperação institucional sem precedentes. No entanto, a necessidade de se dar repostas com agilidade, preste e excelência às demandas de profissionalização do setor público que se pretende mais eficiente e eficaz justifica esse esforço dos diversos agentes a serem envolvidos, de modo a possibilitar uma maior cooperação técnica, intercâmbio de informações e experiências, além da captação de recursos organizacionais (técnicos, humanos e financeiros) para a consecução das ações formativas no país.

O presente trabalho pretendeu oferecer sugestões para a profissionalização do servidor público, a partir do preenchimento dos altos escalões da burocracia, e por seguimento, dos demais níveis, focalizando especialmente os tipos de perfis de profissionais e os modelos de Escolas de Governo. Tomou-se como referência experiências internacionais e nacionais selecionadas. Fica faltando, entretanto, de forma essencial, o exame

dessas questões, à luz de uma visão ampla da administração pública e da política no Brasil, objeto de análise de estudo anterior da ENAP/CEDEC¹¹.

Neste último estudo, foram oferecidas sugestões para a reestruturação e reorganização do Poder Executivo, a partir do regime presidencialista multipartidário adotado e do processo de democratização do país. O fortalecimento da Presidência (ampliação da capacidade central de coordenação, regulação, planejamento, assessoramento e controle das ações descentralizadas, aí incluídas as ações dos Ministérios) e a transformação do padrão de interação Executivo-Legislativo (reforço de mecanismos institucionais que incentivem e fortaleçam a dimensão cooperativa da relação competitiva entre os dois poderes) num quadro de valorização do Congresso foram apontadas como essenciais. Da mesma forma, é essencial, dentro dos novos padrões de operação do sistema político-administrativo (decisões negociadas, relativa autonomização dos Ministérios), promover e estimular a capacidade gerencial dos quadros superiores da administração. Estes serão chamados a gerenciar todas as fases do processo decisório, desde a

negociação com grupos de interesse e negociações inter-agências governamentais até articulações com o Congresso.

No estudo ENAP/CEDEC, portanto, já se encontram algumas indicações sobre o tipo de perfil profissional dos escalões superiores. Por exemplo, tudo indica que a Presidência necessitará de profissionais com o perfil generalista e híbrido, conforme caracterizado no presente estudo. De qualquer forma, faz-se necessário uma terceira fase de pesquisa, onde a Reforma do Estado propugnada pelo novo governo, com especial destaque para a reestruturação do Poder Executivo, aí incluído sua interface com o Legislativo, seja confrontada com a política de profissionalização da burocracia (de quem depende essencialmente o êxito de tal Reforma), para a qual este trabalho buscou oferecer subsídios.

Resumen**ESCUELAS DE GOBIERNO
Y PROFESIONALIZACIÓN
DEL FUNCIONALISMO PÚBLICO**

El proceso de reforma del Estado en curso por el Gobierno establece en el marco de la reforma del aparato estatal una

¹¹ - Cf. Regis de Castro Andrade e Luciana Jaccoud (org.), *Estrutura e Organização do Poder Executivo*, op., cit.

demanda importante en aquello que indudablemente puede ser olvidado o dirigido poca atención: los recursos humanos que van a operar la nueva máquina burocrática resultante. En este contexto, se vuelve oportuna una mayor reflexión y atención hacia a estos operadores, su perfil profesional, compatible con la nueva máquina, así como, hacia a los agentes responsables del diseño y promoción de las acciones formativas de estos cuerpos de profesionales, de modo a adecuarse a las exigencias contemporáneas del Estado y de la sociedad.

Este artículo, que resultó de una investigación realizada en la ENAP, se propone, en definitiva, a formular sugerencias en materia de política de recursos humanos, sin la cual cualquier reforma administrativa no tendrá éxito.

This article focus on the characteristics of the new professionals as well as the kind of institution to produce them, taking as reference both the *enarques* and the policy analysts, graduated respectively from the *École Nationale d'Administration* (ENA) and the american Schools of Government and Graduate Programs in Public Policy. The spanish, argentine and mexican models of professionalization in public administration are analyzed as well as the ENAP experiences in view of the french and american polar models of School of Government. Finally considerations on a professionalization policy for public officials in Brazil are offered, considering the distinct political and cultural environment of the models of reference.

Abstract**SCHOOLS OF GOVERNMENT AND PROFESSIONALIZATION IN PUBLIC ADMINISTRATION**

Little attention has been paid to human resources in the process of reforming the State carried on by the incumbent government. In fact, the new bureaucratic machine should be operated by new professionals.

Este artigo resume trabalho maior, desenvolvido no âmbito da Diretoria de Estudos e Pesquisas da ENAP, publicado recentemente pela Escola, com o título "Escolas de Governo e Profissionalização do Funcionalismo", por Vera Lúcia Petrucci, Maria Helena de Castro Santos e Marcelo Brito (coordenadores) (BRASÍLIA: ENAP/CDID, 1995). Algumas questões aqui indicadas já foram definidas pelo atual governo, o que não impede que sejam discutidas, rediscutidas ou mesmo reformuladas à luz das considerações contidas no presente texto.

Maria Helena de Castro Santos é coordenadora de Políticas Públicas da Diretoria de Estudos e Pesquisas e Marcelo Brito é coordenador-geral da Assessoria de Cooperação Técnica e Institucional, ambos da ENAP.