

ESCOLAS DE GOVERNO

Limites e condicionalidades

Francisco Gaetani

Uma proposta modernizadora

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

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

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

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

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

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

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

políticas onde o governo é apenas uma destas forças.

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

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

Repassando a argumentação apresentada, pode-se resumir as idéias apresentadas nos seguintes tópicos:

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

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

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

Uma iniciativa recorrente

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Os atributos e apelos de uma proposta sedutora

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Nestas condições, é interessante registrar, então, que:

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

As restrições corporativas

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

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

universidades seria a forma mais indicada de equacionamento do problema.

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

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

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

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

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

Pode-se, portanto, concluir que:

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

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

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

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

As dificuldades ocultas

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

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

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

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

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

controle social.

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

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

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

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

O contexto onde se processa a ação

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

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

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

Observações a respeito do momento atual

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Instabilidade administrativa

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

A (des)continuidade administrativa, um clássico desafio dos

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

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

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

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

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

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

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

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

Os subterrâneos da administração pública

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A economia da folha de pagamento

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

O bloqueio das propostas de reformas

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

Neste sentido, vale a pena buscar recuperar as causas destas

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

A sociedade distante

No plano da sociedade o desgaste da imagem do serviço público nos últimos anos tem se dado de forma acelerada. A sociedade não compreende e não aceita o baixo desempenho da administração pública. Paradoxalmente isto não tem feito prosperar a tese do Estado mínimo, a não ser entre segmentos abastados, justamente os que menos se utilizam dos serviços públicos (à exceção talvez do ensino superior). O outro lado da descrença e da desconfiança manifesta em relação ao Estado é, paradoxalmente, uma demanda por uma maior (qualidade e quantidade da) intervenção estatal, em especial na esfera social (educação, saúde, habitação, transporte, saneamento, segurança, justiça, etc). As parcelas da população que não se encontram incorporadas efetivamente à economia/cidadania de mercado não têm a quem recorrer senão ao Estado. Ainda que de forma difusa, quase mágica, é da atuação do Estado que esperam algum tipo de melhoria.

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

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

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

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

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

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

Os dramas de uma não-questão

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

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

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

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

A irrupção da problemática da administração pública é, portanto, difícil por duas razões:

a) é uma prioridade “meio”, sistêmica, que não tem como ser tratada de forma delimitada e restrita;

b) é um assunto da competência de um ministério frágil, com dificuldade de interagir em condições de interlocução efetiva com a área econômica e com as demais atividades fim do governo.

○ endereço institucional

○ componente “administração” é reiteradamente classificado como secundário pela ótica tradicional da classe política, pela visão economicista da área econômica e pela cultura dos bacharéis da ala jurídica do governo. Não há, em nenhum espaço do governo, uma clara compreensão de que uma Política Nacional de Administração Pública é “uma mediação condicionante para o cumprimento das outras políticas”(KLIKSBERG, 1992, p. 66).

Neste contexto a SAF acaba por operar uma política de administração pública “implícita”, na expressão de Kliksberg, viciada pelo formalisme, pela ausência de historicidade, pela visão apolítica do Estado, pela importância exacerbada conferida aos meios, por concepções “iluminadas” de reformas administrativas e outras distorções. Este *modus operandi*

é incapaz de responder aos desafios históricos e políticos atualmente colocados. Na verdade este é um posicionamento profundamente defensivo da máquina, desprovido de qualquer risco de alteração do *status quo*. Dentro desta perspectiva a SAF insere-se organicamente no mosaico da problemática da administração pública. A ida de pessoas como Erundina e Canhim para este ministério é sintomática do reconhecimento da sua fragilidade e do esforço de compensá-la com os atributos (políticos, pessoais e corporativos) dos titulares mencionados.

O endereçamento institucional da problemática da reforma do Estado não tem como ser equacionado no estreito campo das competências da SAF, a despeito de eventuais esforços que este Ministério possa empreender neste sentido.

Uma política nacional de administração pública só tem como ser implementada a partir do próprio titular do Executivo. Não é por outra razão que nos Estados Unidos todo o programa de reestruturação da administração federal, fundamentado nas proposições de David Osborne e Ted Gaebler - Reinventando o Governo (Brasília 1994, MHC Comunicação) - esteja sendo

coordenado pelo vice-presidente Albert Gore.

No caso do Brasil, embora a SAF tenha sido constituída como uma secretaria diretamente vinculada à Presidência da República, trata-se de um ministério com problemas e competências formais muito superiores a seus recursos humanos e institucionais. Na verdade, a SAF não faz parte dos órgãos que desenvolvem ações finalísticas e que produzem resultados externos visíveis. Sua atuação é muito voltada para dentro da máquina, e tende a se ocupar de aspectos periféricos da administração pública, menos, eventualmente, por vontade própria que pela fragilidade política e organizacional que a caracteriza.

A SAF não tem como bancar o confronto com outras áreas do governo, a não ser quando atua no sentido de vetar ou barrar iniciativas corporativas, o que não necessariamente leva à construção de alguma coisa.

Mesmo sem uma política, sem recursos e sem cacife político, a SAF permanece sendo o *locus* institucional privilegiado para o tratamento de questões como sistema de carreiras, política de recursos humanos, formação de pessoal e sistemas de informações sobre a administração pública

federal. A fragilização e desagregação da SEPLAN-PR paradoxalmente aumentou sua importância relativa porque a SAF tornou-se o espaço residual de iniciativas relacionadas com projetos de modernização administrativa.

Estas potencialidades, no entanto, não têm sido exploradas de forma satisfatória pelas razões apresentadas anteriormente. Há, porém, um complicador neste quadro: a SAF não dispõe de nenhum tipo de quadro de carreira capaz de irrigá-la e de promover a renovação de seu quadro técnico (constituído pelos funcionários estabilizados pela Constituição de 1988 e pelos ocupantes de cargos de confiança). Isto dificulta enormemente a constituição de uma massa crítica capaz de alavancar um processo de formulação e implementação de políticas públicas voltadas para a reorganização do setor público. Não são funcionários com perspectivas de longo prazo, com a preocupação de "fazer carreira" no órgão.

Paradoxalmente a ENAP é um centro de formação vinculado funcionalmente à SAF, uma escola criada com a finalidade de formar quadros para o conjunto do serviço público, o que inclui naturalmente a SAF.

Começa-se então a fechar um fluxo circular do grupo de problemas analisados. Entretanto, o colapso do planejamento no país afetou também a administração pública, mas esta, contraditoriamente, possui potencialmente mais chances de se reconstituir por estar formal e legalmente estruturada.

As fronteiras dos problemas

Na SAF situam-se, portanto, um conjunto estratégico de competências de governo cujas possibilidades e recursos institucionais encontram-se sub-explorados, seja em função das turbulências do período político, seja em decorrência da fragilidade institucional do órgão.

Alguns destes graus de liberdade estão sendo explorados, como é o caso do SIAPE e do Fundo Especial de Formação, Qualificação, Treinamento e Desenvolvimento do Servidor Público (FUNDASE).

A implementação do SIAPE instrumentaliza o governo para a formulação de uma política de pessoal para o conjunto da administração federal. Mais do que um instrumento de controle, o SIAPE é um insumo informacional capaz de alimentar um processo decisório mais qualificado.

A criação e regulamentação do fundo destinado a viabilizar financeiramente o processo de capacitação dos funcionários é, sem dúvida, um avanço estratégico da maior importância. Cria condições para a institucionalização do investimento em formação de servidores.

Mas existe um conjunto de temáticas estratégicas nas quais a SAF não tem conseguido se inserir de forma orgânica e articulada. Dentre estas merecem ser destacadas: a) o debate sobre o papel do Estado; b) o impacto da revolução tecnológica sobre a administração pública; c) as relações entre política econômica e gestão governamental e d) o tripé carreiras, remuneração e formação de recursos humanos.

A questão da crise das funções do Estado é, talvez, a mais complexa discussão nacional do momento. O debate, no entanto, não tem avançado decisivamente em nenhuma direção (Estado de Bem-Estar Social, Estado Mínimo, Estado Intervencionista, Estado Eficaz ...). Naturalmente este é um confronto fundamentalmente político, em curso na esfera dos poderes Legislativo e Executivo. Mas o posicionamento da SAF em relação ao tema é de absoluto alheamento. Ainda que a ENAP venha produzindo encontros de

trabalho tendo este assunto como um dos itens da agenda (ver Cadernos ENAP - Redefinição do Papel do Estado), a SAF propriamente dita não se encontra institucionalmente envolvida no debate. Certamente uma resposta possível é o fato dela não dispor de tempo nem de quadros para se ocupar deste assunto, devido ao acúmulo de trabalhos. Embora legítimo, este posicionamento é claramente sintomático de uma política implícita de administração pública, que acaba por reforçar o *status quo* vigente. Não se trata de aguardar o resultado do confronto das forças político-partidárias para, definido o Estado que se deseja, se desenhe o seu formato, delinhe-se a estrutura, definam-se as carreiras e forme-se o pessoal. A SAF não pode ser reduzida (em especial pelos seus próprios quadros) a uma dimensão estritamente operacional. Há um espaço ativo a ser ocupado/percorrido neste processo, não se dá no vazio institucional da máquina, mas sim incidindo sobre o seu próprio cerne. O Estado é inevitável. Não adianta dramatizar o quadro atual com adjetivos como terminal, nem tampouco cabe idealizá-lo como se a imagem-objetivo do Estado ideal não tivesse que, no plano real, originar-se do que está posto. Mas este é um debate estruturante do projeto nacional, do qual a SAF não pode se omitir até porque, pela sua

atuação cotidiana, é uma das instituições mais credenciadas para participar.

Já o impacto da revolução científico-tecnológica sobre a administração pública, embora seja assunto menos carregado do ponto de vista político é da maior importância para uma modernização qualificada da máquina administrativa. As discussões sobre a modernização do serviço público ainda são prisioneiras de antigos paradigmas organizacionais, cuja matriz é o DASP, um avanço para a época em que foi criado, mas um órgão fossilizado quando foi extinto. Em plena época da economia da informação (cabo, fax, modem, redes, satélites, celular etc), a administração pública se deslumbra como uma criança diante do progresso da técnica mas não é capaz de processar, em termos de conteúdo, as potencialidades que se descortinam por se encontrar imersa em estruturas (jurídicas, organizacionais e tecnológicas) que não fazem mais sentido no mundo contemporâneo. Na era da acumulação flexível, Calvino (ver Ítalo Calvino, *Seis Propostas Para o Próximo Milênio*, Ed Companhia das Letras, SP, 1990) antecipava as exigências de leveza, rapidez, exatidão, visibilidade e multiplicidade que desafiam as instituições públicas e privadas, na iminência da virada do século. No

Brasil, no entanto, a adoção do RJU pela Constituição de 1988, aliada à forma como foi implantado, à legislação sobre previdência social (particularmente na administração pública) e à extensão da estabilidade aos funcionários com mais de cinco anos de casa (celetistas e ocupantes de cargo de confiança inclusive) significou imputar à sociedade e às gerações futuras encargos e obstáculos inconsistentes com as possibilidades produtivas do país, na conjuntura atual. Aqui, novamente, a SAF não se encontra no centro das discussões, quando deveria buscar ser a vanguarda do debate. É fato que a ENAP vem marginalmente dando sua contribuição a este debate (ver as publicações sobre *Contratos de Gestão no Serviço Público e Contratos de Gestão e a Experiência Francesa de Renovação do Setor Público*), mas apenas colóquios e anais não bastam. A aceleração do tempo e o encurtamento das distâncias propiciado pelas novas tecnologias esbarram no colapso dos conteúdos próprios da administração pública. Se a SAF não refletir sobre as potencialidades de mudanças que o progresso técnico abriga, colocando-se na perspectiva de governo, nenhum outro órgão público se ocupará deste papel. A respeito deste assunto, a história das empresas estatais de

informática (ex: SERPRO) é emblemática de um processo de obsolescência não antecipada, que hoje custa caro ao público (órgãos de Estado) usuário. A revolução da microinformática atropelou a cultura do *mainframe*, menos, é claro, no serviço público.

O terceiro ponto mencionado refere-se à interação da SAF com o núcleo econômico do governo, aí constituído pelas equipes de confiança dos dirigentes e pelos quadros de carreira. Este tem sido um confronto desigual, e este é um assunto que demanda reflexão. Mattos (ver Carlos Mattos in Estado e Planejamento: Sonhos e Realidade, Brasília, 1989, Ed. CENDEC) chama a atenção, em seu trabalho sobre as causas do declínio do planejamento na América Latina, a respeito dos traços de uma ortodoxia latino-americana de planejamento entre os quais o voluntarismo utópico, o reducionismo econômico e o formalismo. Esta matriz ideológica ainda é influente no Brasil, especialmente junto à tecnocracia reformista (paradoxalmente) remanescente do período autoritário. A república dos bacharéis do período populista foi sucedida pela tecnoburocracia do autoritarismo, mas hoje as duas tradições se fundem no expurgo da gestão do comando do aparato governamental. O economicismo e o formalismo de um lado e o

clientelismo e o fisiologismo de outro pressionam no sentido de inviabilizar a emergência de uma administração política (ver o texto de Florindo Villa-Alvarez "As experiências de formação de gestores no Brasil", mimeo, Brasília, 1990), ancorada na perspectiva de uma gestão integradora do Estado e fundada em uma concepção que privilegia o eixo das políticas públicas governamentais. A SAF submergiu neste confronto. Refluiu do espaço descortinado com o processo de redemocratização e não chegou a se impor enquanto interlocutora da área econômica, vendo-se reduzida a auxiliar (ambígua na perspectiva de ambas as partes) nas negociações salariais com o funcionalismo.

O quarto e último ponto diz respeito à complexa interação entre carreiras, remuneração e formação de recursos humanos na administração federal. Neste campo, área de atuação indiscutível da SAF, os problemas efetivamente extrapolaram suas (da SAF) competências e potencialidades. As causas (endógenas e exógenas) deste processo de incapacitação institucional já foram abordadas anteriormente, mas é interessante observar como a permanência deste quadro, ao longo de três presidentes e sete titulares (Aluizio Alves, João Santana, Carlos Garcia,

Carlos Pimenta, Luíza Erundina e Romildo Canhim) é sintomática de uma profunda anomia da máquina pública. Reiteradamente tratada enquanto variável secundária na equação da governabilidade, a "administração" só tem como ingressar na agenda decisória através do queixume de (todas as) outras áreas, da queda de braço com as carreiras em relação à questão dos vencimentos e gratificações e, finalmente, através da crescente constatação de que, tal como se encontra administração pública é "imprestável" para a viabilização de qualquer tipo de projeto nacional distinto do representado pela pantanosa paralisia atual. A máquina administrativa do governo encontra-se desestruturada, desarticulada e absolutamente dissociada do mundo real. As delegacias regionais dos ministérios são exemplares deste quadro. O Estado, essa Babel amorfa e disforme, só é orgânico, hoje, a interesses particulares (produtivos, corporativos, financeiros, familiares etc) que se apoderaram de setores estratégicos do aparato estatal. Mas esta constatação, amplamente difundida, não é capaz de constranger o órgão incumbido institucionalmente a problematizar o assunto. O recorrente fracasso das discussões sobre planos de carreira não é de responsabilidade exclusiva da SAF, especialmente

quando a área econômica percebe a folha de pagamento (sim, porque embora distintas ambas as questões são indissociáveis uma da outra) apenas como um agregado econômico a ser comprimido (ao contrário, por exemplo, da dívida interna). Mas quando se observa a falta de uma política de renovação dos quadros do setor público, após as aposentadorias em massa causadas pela implementação do RJU, pergunta-se a quem compete formular uma política para a administração pública do país. Dos dezoito concursos realizados de 1989 a maio de 1992 (p. 63, Estrut. e Org. do Poder Executivo), dezesseis foram para instituições federais de ensino superior, um para a Receita Federal e outro para Analistas de Finanças e Controle. A falta e o excesso de pessoal convivem permanentemente na órbita do serviço público federal. É através de uma reposição criteriosa e qualificada, juntamente com uma política consistente de alocação de pessoal, que este quadro se altera (em qualquer direção que seja). O comportamento da SAF, neste caso, resume-se ao bloqueio de novos concursos (afinal ela apenas opera sua realização) e à ausência de qualquer tipo de proposta de renovação dos quadros de pessoal. Se as aposentadorias se multiplicam, pouco importa pois continuam a onerar a folha de modo que não se autoriza a

reposição. Com relação à ENAP é importante ressaltar que vem se tornando uma importante promotora de eventos e editora de publicações (o que não é pouco neste contexto), mas enquanto escola depende: a) da realização de concursos para que possa ministrar um treinamento introdutório aos funcionários de carreira que ingressam no serviço público; b) da institucionalização de uma vinculação entre o processo de capacitação e habilitação para promoções e c) da consolidação do FUNDASE. Na ausência destes requisitos o oferecimento de cursos de média duração e de pós-graduação *lato-senso* (como previsto para 1994) é a alternativa que resta, mas insuficiente para projetar e consolidar a própria escola.

No limite, a principal crítica à SAF é que ela não se assume enquanto órgão formulador de políticas públicas para a administração federal e se desresponsabiliza (em função das dificuldades existentes) pelo agravamento dos problemas da máquina administrativa do Estado. Sua racionalidade não é nem econômica, nem político-sistêmica, nem tampouco a da formulação responsável (ver o texto Formação de Políticas de Governo, de Paulo Vieira da Silva e Luiz Pedone in Análise & Conjuntura, Belo Horizonte, p. 61-73, mai/ago 1987, Ed. FJP). Esta

postura acaba por criar um ponto cego no debate pois é como se apenas uma mágica vontade política do Presidente da República pudesse alterar a situação. Noutras palavras a SAF acaba por refluir para uma postura apolítica e defensiva, facilitando sua instrumentalização pelos interesses beneficiários deste quadro.

Brechas possíveis e virtuais

A alavancagem das reformas usualmente pretendidas (racionalização, modernização, profissionalização e atualização, para ficar no plano do senso comum) depende da identificação de idéias-força capazes de aglutinar segmentos sociais, políticos e institucionais em torno de sua viabilização.

A crise da qual está se falando alcança a União, os estados e os municípios, assim como os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Trata-se, portanto, de uma crise cuja complexidade, abrangência e capilaridade indica a necessidade de uma estratégia multifacetada de enfrentamento, em um contexto necessariamente de longo prazo (é bom lembrar como, a despeito dos esforços das pessoas, as coisas são lentas no serviço público), ainda que resultados imediatos. de curto e

médio prazo precisem ser gerados para realimentar e fortalecer as proposições perseguidas.

O desafio maior desta estratégia é precisar ser, necessariamente, política e transpartidária. Trata-se fundamentalmente de (re)politicizar a administração pública, no sentido de recuperar sua dimensão política republicana. Precisa, também, do aval dos participantes do processo político (partidos, parlamentares, lideranças civis, movimentos sociais, ONGs, acadêmicos e demais atores). Sem um consenso mínimo (a ser costurado) não há arranjo institucional capaz de se viabilizar. A seguir, são desenvolvidos temas de uma possível agenda, em torno da qual possam ser, potencialmente, desenvolvidas ações convergentes, independentemente do lugar a partir do qual estes sujeitos se manifestem. São brechas, no sentido de janelas de oportunidades, cujo aproveitamento depende em grande medida da capacidade dos atores envolvidos atuarem de forma ágil e politicamente articulada.

Permeabilidade e transparência

● processo de redemocratização tomou o Estado muito mais permeável às pressões dos grupos sociais. Neste sentido, grande

parte da crise econômico-financeira do setor público decorre justamente da incapacidade do Estado lidar com esta concorrência de interesses conflitantes. Em certa medida o processo inflacionário decorre desta captura do Estado por um conjunto de interesses inconciliáveis e incompatíveis com as proporções da riqueza produzida no país.

A maior permeabilidade do Estado às pressões próprias do jogo democrático não correspondeu, no entanto, ao aumento do controle do Estado pela sociedade.

Excetuando a atuação da imprensa e importantes processos pontuais (como os que resultaram no "impeachment" e na CPI do Orçamento), a sociedade civil e mesmo os órgãos do governo têm se mostrado incapazes de promover uma ampliação da transparência do que se passa no interior do Estado, em especial no que se refere à dinâmica de funcionamento e de financiamento das empresas estatais (que não são objeto desta reflexão), do poder Legislativo (hoje um pouco mais exposto) e do poder Judiciário (o poder esquecido).

A opacidade é tamanha que o próprio Executivo se revela frequentemente impotente para

atuar no sentido de coibir abusos, por crônica impossibilidade de ter acesso a informações.

O próprio Diário Oficial da União, cuja edição destina-se a tornar de conhecimento público os atos dos três poderes, tornou-se o maior exemplo de linguagem em código na administração pública. Há casos em que apenas os formuladores e os beneficiários da lei ou do decreto são capazes de compreender o alcance do que está sendo publicado.

A cultura do sigilo só favorece aqueles que têm o que esconder, os que fazem do tráfico das informações um bom negócio e, finalmente, aqueles cujo temor de que "alguma-coisa-possa-acontecer-se..." é tão grande que os mantêm inabordáveis a qualquer tipo de solicitação.

A administração tem medo da transparência e da exposição pública. E este não é um medo que se explica apenas pelo medo de que informações sejam distorcidas. Trata-se de um temor real de dois "olhares": o dos chefes que nesta hora são capazes de inibir e intimidar os servidores e o da incontrollável e imprevisível opinião pública. No fundo é o medo frontal do povo, de que este não concorde com algumas coisas feitas em seu nome, mas que podem estar gerando dividendos

privatizáveis. É amplamente disseminado o pavor de que as más notícias acabem por contaminar aqueles que as operam (o famoso medo da bomba explodir no próprio colo).

Favorecer a exposição. Desvelar a opacidade (principalmente quando for indiscutível a importância da transparência). Trabalhar para ampliar a publicização dos dados da administração. Catalisar o desvelamento da administração. Estes são desafios a todos que se encontram dentro, no limite e fora do Estado.

A título de exemplo é interessante recordar a crise institucional decorrente das divergências sobre a data de conversão dos salários em URV. É praticamente impossível se imaginar o que poderia acontecer com a publicação dos contracheques dos titulares, dirigentes e técnicos dos poderes Legislativo e Judiciário. Como é sabido, no confronto das teses da isonomia com a da independência e autonomia dos três poderes tem prevalecido um pacto cujas bases são desconhecidas para, praticamente, o conjunto da sociedade. Isto explica, em parte, a incapacidade funcional do Legislativo e do Judiciário atuarem pró-ativamente em relação ao Executivo (este, felizmente, cada vez mais visado).

A expectativa é que à medida que se direcionem as luzes para estes setores obscuros do Estado, o "olho do dono" se mobilize na defesa do que é de todos, e não de um grupo de privilegiados. A corrupção da máquina administrativa é uma pinça que atua nos dois extremos: a base e o topo da pirâmide salarial. Somente quando a transparência se institucionalizar enquanto procedimento e meta permanentes é que a administração passará a ser pública e de domínio público.

Exposição política

A maior chance de se empreenderem reformas estruturais na administração pública nacional é a sua politização, no sentido de se forçar um acordo dos atores políticos com o objetivo de fortalecê-la, de modo a não privilegiar nenhuma facção em particular. Quanto mais se protelar esta negociação, pior para o Estado e mais cara a conta para a sociedade.

Não é possível admitir que certas teses tenham sua validade condicionada pelo fato de um grupo ou outro estar (sempre transitoriamente, como é da essência da democracia) ocupando o governo. Neste caso

há apenas um rodízio de vetos, fundamentado na dissociação generalizada do discurso na oposição com a pragmática da situação.

Em muitos casos, a representação política tem se mostrado tão pródiga na criação e no reconhecimento de novos direitos que não é mais possível fugir da responsabilidade de se prover os meios e/ou de balizar a titularidade destes direitos.

Enquanto assuntos como carreiras, salários, benefícios, aposentadorias, entre outros, não forem publicamente equacionados, no interesse do conjunto da sociedade, não haverá condições para um desvio ou reversão de rota. Há, inclusive, quem fundamente consistentemente a "necessidade" da crise se agravar ainda mais para provocar uma reação.

Se este assunto não for posto e equacionado nestes termos, dificilmente se viabilizarão requisitos mínimos indispensáveis para a formulação e implementação de uma política nacional de administração pública.

E cabe refletir se a SAF, mais inclusive, do que a ENAP, está disposta a assumir este desafio, ao invés de permitir a cristalização desta postura de impotência que

tem caracterizado o órgão, tornando-o mal visto pelo funcionalismo, pela classe política e pelos próprios dirigentes do Executivo.

A SAF precisa desenvolver um discurso próprio, um marketing institucional fundado em propostas de políticas para a administração pública negociadas política e institucionalmente. A área econômica do governo, que lida com conflitos certamente ainda mais dramáticos que estes é obrigada a este exercício o tempo todo e está aos poucos aprendendo a fazer política econômica no âmbito de uma democracia. Não há porque supor que com a SAF pudesse ser diferente.

Esta discussão, por sinal, faz com que se recorde um registro importante para a compreensão dos acontecimentos da última década. Trata-se do profundo desconhecimento que os quadros técnicos da administração federal possuem do processo político. Não se trata de ignorância no sentido estrito, mas sim de preconceitos, desconfianças, idealizações, credices e outros pré-julgamentos cuja origem se situa claramente na matriz ideológica do período autoritário. A SAF é exemplar desta mentalidade que por razões eventualmente pertinentes (mas

descontextualizadas historicamente) enxerga na esfera do político a presença do estorvo, da deturpação, do desvio, do "jeitinho" etc. Não conseguem incorporar a dimensão política ao próprio trabalho que desenvolvem e interagir a partir desta perspectiva com seus interlocutores. Não se assumem enquanto operadores de uma proposta (de) política de administração pública e insistem em se refugiar nas frustradas tentativas "tecnicamente corretas" de reformar o Estado. É este tipo de prática está condenada ao fracasso, exceto no caso de um retrocesso autoritário que ressucite velhos mitos, devidamente pasteurizados sobre reforma e modernização administrativa. Como registra Piquet Carneiro, as duas grandes reformas modernizadoras do Estado brasileiro se deram em contextos autoritários (1937 e 1967), impulsionadas por governos que exerciam o poder de forma intensiva e centralizada, tendo como pano de fundo um projeto nacional compartilhado (em certos casos formulado) pelas Forças Armadas. A reforma do Estado no contexto democrático é, portanto, uma experiência inédita no Brasil (mas nem por isso menos urgente).

Uma agenda minimamente plausível

Um dos instrumentos clássicos de políticas públicas do Estado é a utilização criteriosa e qualificada de seu poder de encomenda como forma de direcionar e/ou induzir o desenvolvimento de determinados produtos, processos, tecnologias ou pesquisas, que dificilmente seriam produzidos espontaneamente pela livre atuação das forças de mercado. Se há uma atividade que pode ser desenvolvida a baixíssimo custo e sem demandar maiores conflitos políticos intraburocráticos, além da tradicional dificuldade de se alcançar/acessar os dados, esta atividade é a realização de estudos e pesquisas que instrumentalizem a atuação da própria SAF na formulação, negociação, viabilização, implementação e permanente avaliação de uma política nacional de administração pública.

A SAF possui a competência institucional, os bancos de dados, o domínio da estrutura organizacional, a memória da legislação, os recursos institucionais, o patrimônio de contatos, os técnicos qualificados e experientes, a infra-estrutura e a competência instalada da ENAP, poder de barganha com outras áreas do governo e o acesso à

Presidência. Falta apenas capacidade de transcendência política. Não há justificativa para a ausência de estudos qualificados cuja produção depende fundamentalmente do próprio órgão.

O excelente trabalho sobre a "Estrutura e Organização do Poder Executivo", desenvolvido pelo CEDEC, sob coordenação da ENAP é um caso exemplar de exceção que confirma a regra. As parcerias com o Instituto Brasileiro de Administração Municipal e com a Universidade de Brasília vão no mesmo sentido. Seja através de instituições independentes, seja via universidades, seja por meio das fundações de pesquisa estaduais das quais a ENAP vem (lentamente) se aproximando, seja através de iniciativas intra SAF/ENAP muita coisa pode ser feita. A se lastimar apenas a ausência de alunos e professores permanentes na escola (sim, porque a ENAP foi criada para ser uma escola), uma vez que seriam os quadros mais apropriados para desenvolverem este tipo de trabalho.

Os conteúdos a serem trabalhados e desenvolvidos são inúmeros. Problemas, lacunas, perguntas e interpelações não faltam. As demandas são, mais que urgentes, fundamentais para a estruturação de um quadro compreensivo dinâmico, que sirva de instrumen-

instrumento de balizamento decisório de todos os atores intervenientes nestes processos. Há, no entanto, que se querer fazer. Do contrário, mais cedo ou mais tarde, a pressão de fora para dentro acabará por extrair/expelir estes estudos de dentro do Estado.

Conclusão provisória: as Escolas de Governo em compasso de espera entre o voluntarismo e a ação política

No contexto das idéias expostas, percebe-se que a abordagem da questão das Escolas de Governo não tem como se dar sem uma compreensão mais abrangente da problemática do conjunto da administração pública federal. Em especial, não há como se analisar as potencialidades desta proposta de forma desvinculada da política de administração praticada pela SAF, no caso federal, e pelas secretarias estaduais de administração e recursos humanos (cujo quadro é bastante semelhante ao federal), no plano regional.

As decisões sobre a realização de concursos públicos, planos de carreiras (naturalmente vinculando-as com remuneração e capacitação), alocação de recursos em formação de quadros e condução de projetos reestrutu-

rantes da administração pública, entre outras, passam, fundamentalmente, pela SAF. A ENAP não tem como provocar decisões de governo desta magnitude. Pode influenciar, interagir politicamente, procurar explorar sua capacidade de gerar recursos próprios, produzir eventos que explicitem estas discussões, realizar pesquisas que clarifiquem e qualifiquem estas temáticas, oferecer bons cursos para os quadros da administração federal (profundamente carentes de iniciativas do gênero em várias áreas), mas não pode fazer o Estado se mover.

Também a SEPLAN-PR, um órgão de importância estratégica que também se encontra fragilizado, praticamente não tem demonstrado possuir condições políticas de atuar na reversão do quadro atual. A questão do arcabouço institucional, indispensável ao processo de retomada do planejamento do desenvolvimento, praticamente não faz parte da agenda decisória do órgão. A exceção é o IPEA que insiste em produzir estudos e pesquisas da maior importância para o país, mesmo em circunstâncias as mais adversas.

Mantido este quadro (*ceteris paribus*, como dizem os economistas) o que pode ser trabalhado no âmbito da ENAP não é muito diferente do que vem se

buscando fazer (com maior ou menor sucesso conforme o caso). Mas é muito pouco quando se considera a magnitude dos desafios colocados. Trata-se de uma ação incrementalista voluntariosa, mas incapaz de alterar (no sentido de ampliar) os limites do possível.

É fato que a ENAP, assim como a própria SAF, se ressentem de problemas comuns às outras áreas do Estado (quadros de carreira, salários, infra-estrutura, pessoal qualificado etc). Na verdade ambas as instituições experimentam as dificuldades que, em tese, possuem a competência institucional para resolver para o conjunto da administração pública.

Ainda assim, existem graus de liberdade a serem explorados. O agravamento e o espraiamento da crise do setor público estão transbordando para a sociedade. Respostas a este quadro terão que surgir porque a bandeira política da recuperação da capacidade de ação do poder público já se encontra posta. A ENAP pode contribuir de forma extremamente importante para a politização qualificada do debate. A escola possui uma capacidade de produzir fatos políticos, além do papel de catalisadora de discussões que vem desempenhando. Além disso o potencial de

articulação política e institucional da ENAP vem sendo aproveitado muito timidamente. A realização do Encontro Nacional: Função Pública, Estado e Sociedade e da reunião do Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento foram demonstrações da competência da instituição, mesmo sem alunos, em ocupar o cenário nacional. Mas há que se envolver neste processo, de forma mais efetiva e permanente os agentes políticos, não apenas como eventuais palestrantes, mas como tomadores de decisões e formuladores de políticas e legislações que configuram o país. A ENAP precisa comprometer-se irreversivelmente com a repolitização do debate sobre a formulação de uma política nacional de administração pública, que tem excepcionais oportunidades de emergir junto com a eleição do próximo governo. Não há outra alternativa. Do contrário a escola continuará margeando a sua própria razão de ser histórica: a formação do administrador político, um servidor público profissional e capaz de recuperar a perspectiva de uma gestão integradora do Estado em torno de suas finalidades públicas.

Bibliografia

BARBOSA, A. F. *Isonomia: a reforma agrária na administração pública*. [s. l.], [s. d.], mimeo.

CARNEIRO, J.G.P. A revitalização do setor público. In: *O leviatã ferido: a reforma do estado brasileiro*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1991.

JACCOUD, L., ANDRADE, R.C. (org.) *Estrutura e organização do poder executivo*. Brasília: ENAP, 1994. 2 v.

KLIKSBERG, Bernardo. *Como transformar o estado: para além de mitos e dogmas*. Brasília: ENAP, 1992.

MATIOS, C. *Estado e planejamento: sonhos e realidade*. Brasília: CENDEC, 1989.

SILVA, P.V., PEDONE, L. Formação de políticas de governo. *Revista Análise e Conjuntura*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, p. 61-73, maio/ago. 1987.

VILLA-ALVAREZ, Florindo. *As experiências de formação de gestores no Brasil*. Brasília, 1990, mimeo.

Resumen

ESCUELAS DE GOBIERNO:
LIMITES Y
CONDICIONALIDADES

El texto trata el tema de la formación del cuerpo dirigente de la burocracia pública y de las limitaciones a la institucionalización de escuelas de preparación de estos cuadros. Las problemáticas de capacitación, remuneración y carreras necesitan ser resueltas en forma necesariamente articulada. La lógica de la acción gubernamental, tratando la cuestión en forma fragmentada, la dinámica de actuación de las corporaciones, destinadas a atender intereses particulares, y las prácticas políticas clientelistas tradicionales acaban por dificultar enormemente la consolidación de las iniciativas dirigidas a la profesionalización de la administración pública.

Abstract

SCHOOLS OF GOVERNMENT:
LIMITS AND CONDICIONALITIES

The text treats the issue of training administrative personnel in public bureaucracies and the limits for institutionalizing schools to train

that staff. The problems of training, salaries and careers need to be overcome in a joint manner. The logic of governmental action, which treats each facet of the problem separately, the dynamics of the *spirit d'corps* in those staffs aimed at meeting particular interests, and the traditional practice of patron-client relations in politics create great stumbling blocks to consolidation of initiatives aimed at making public administration professional.

Francisco Gaetani é diretor-geral da Escola de Governo de Minas Gerais, Fundação João Pinheiro.
