

FORMAÇÃO DO ADMINISTRADOR PÚBLICO: ALTERNATIVAS EM DEBATE*

BIANOR SCELZA CAVALCANTI**

1. *Apresentação*; 2. *Introdução*; 3. *Desenvolvimento*; 4. *Conclusão*.

1. *Apresentação*

Este trabalho, elaborado para o IX Congresso Mundial de Treinamento e Desenvolvimento, deve ser considerado como um ensaio. Seu objetivo é colocar em debate um importante tema — o da educação do administrador público.

A possibilidade de que em futuro próximo venha a ser tomada uma decisão no âmbito do setor público brasileiro nos indicou a urgência e a oportunidade da discussão que buscamos incentivar, no sentido de melhor informar a possível definição de uma política referente à profissionalização do administrador público de alto nível.

A experiência que vimos vivenciando há alguns anos através dos programas de formação, treinamento e desenvolvimento gerencial da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, em particular, e de programas executados por outras instituições e firmas de consultoria e treinamento em geral, contribuiu para o desenvolvimento de algumas impressões e idéias pessoais aqui expressas, embora ninguém — instituições ou pessoas — à exceção do próprio autor, possa por elas ser responsabilizado.

2. *Introdução*

Os reforços de educação para a administração pública existentes no Brasil, mesmo quando tomados em seu conjunto, parecem inadequados em face da problemática do setor.

Nesse sentido, deve-se colocar em discussão: a) a natureza dos programas de formação e treinamento diante das necessidades globais e demandas específicas da administração pública; b) as relações internas entre objetivos, conteúdo, formato, metodologia e base institucional de programas diferenciados em sua natureza; c) as relações de complementaridade entre esses programas, na perspectiva da educação continuada.

Ignorar elementos básicos, tais como a relação entre a natureza de um programa e o meio institucional propício ao seu desenvolvimento e execução, e a necessidade de disseminação de uma base de formação generalista que viabilize esforços sub-

* Trabalho apresentado ao IX Congresso Mundial de Treinamento e Desenvolvimento realizado no Rio de Janeiro no período de 31 de agosto a 5 de setembro de 1980.

** Professor adjunto da Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP). Atualmente no programa de doutorado do Virginia Polytechnic Institute and State University. (Endereço do autor: FGV/EBAP — Praia de Botafogo, 190 — 5.º and. — Rio de Janeiro, RJ.)

seqüentes de desenvolvimento gerencial e técnico, é levar à inocuidade e desgaste o poderoso instrumento de mudança social que é a educação profissional em todas as suas formas.

O presente trabalho tem por objetivo principal apresentar e analisar, sob o ângulo institucional, duas possíveis alternativas de formação e desenvolvimento de executivos e técnicos de alto nível do setor público brasileiro, tendo em vista o alcance de maior grau de profissionalização. Sua estrutura pode ser assim resumida:

a) constatação da necessidade de que os profissionais de formação universitária diferenciada, ocupantes ou potenciais ocupantes de cargos de direção e assessoramento superior, tenham acesso a uma educação especificamente voltada para a administração pública, encarando-se tal educação como um instrumento de modernização administrativa;

b) análise da inadequação das opções de educação vigentes e das relações internas entre objetivos, formatos, conteúdos e base institucional de programas de formação e treinamento para o setor, bem como algumas inter-relações entre programas de diferentes naturezas;

c) análise crítica da proposta de criação de um Centro de Desenvolvimento de Executivos Governamentais para o Governo federal;

d) sugestão para o desenvolvimento de uma rede interinstitucional, de caráter nacional, para a formação de administradores públicos — federais, estaduais e municipais — a fim de aproveitar as experiências institucionais respeitáveis e os recursos humanos especializados já existentes;

e) proposta de que tal rede seja operacionalizada através de programas de pós-graduação em administração pública *lato sensu* que tenham, entre outras características, a capacidade de viabilizar a compatibilização entre estudo e trabalho.

Baseia-se a proposta na experiência da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, que há dois anos vem desenvolvendo um programa nos moldes descritos e cuja avaliação objetiva de resultados já se torna, hoje, possível.

3. *Desenvolvimento*

3.1 A educação como instrumento de reforma administrativa

O desempenho da administração pública tem sido deficiente quer no que se refere a seu papel de importante ator no processo de formulação das políticas nas áreas de saúde, trabalho, segurança pública, urbana e metropolitana, transportes, educação etc., quer no que diz respeito à operacionalização e execução dos programas decorrentes dessas políticas. Igualmente deficientes têm sido os sistemas e estruturas de apoio administrativo em que se deveria respaldar mais eficientemente o processo governamental de produção de bens, prestação de serviços, regulamentação e fiscalização de atividades.

Não raro, invertem-se meios e fins. Delinea-se um quadro em que o adjetivo predomina sobre o substantivo, fazendo com que identidade e imagem de instituições e órgãos governamentais se projetem como expressões de máquinas burocráticas auto-suficientes voltadas para suas próprias necessidades e para o objetivo último e exclusivo de sobrevivência.

Tem-se, assim, observado uma máquina administrativa em geral ineficiente, com mecanismos precários de operacionalização e execução de programas que, por sua vez, resultam de débil processo de formulação de políticas em que estas se apresentam insuficientemente informadas e processadas no vetor técnico, e vítimas de mal congênito no vetor político, devido aos longos períodos de exceção político-institucional que tem vivido a nação através dos tempos. Sem dúvida, um problema grandioso e complexo quanto à dimensão territorial que o comporta, quanto aos níveis institucionais a que diz respeito — federativo, estadual e municipal — e quanto à interdependência dos componentes que o moldam e substanciam — políticos, institucionais, econômicos, administrativos e culturais.

A melhoria qualitativa deste quadro que, embora traçado em termos impressionísticos, tem sido percebido por muitos, requer esforços de natureza múltipla. Desde o nível mais abrangente da solução dos impasses político-institucionais da nação até outros mais específicos, como o do comportamento do funcionário atendente de balcão ou guichê, é necessário que a ação social inteligente contribua de diversas formas para aquilo que se pode chamar de modernização ou reforma da administração pública, reforma esta da qual um programa de desburocratização como o que agora é implementado é apenas um dos instrumentos, embora importante e indispensável quando utilizado com competência, persistência e seriedade.¹

Assim como o programa de desburocratização, outra ação social, de natureza distinta, mas igualmente importante e, talvez, até mesmo de caráter mais relevante para a modernização administrativa é a educação para a administração pública. O caráter mais profundo deste instrumento se deve a três aspectos básicos. Primeiro, por produzir resultados mais estáveis e permanentes, no que difere das campanhas de desburocratização, que dependem de reativações sistemáticas para manutenção e ampliação dos resultados obtidos. Segundo, por alcançar o nível subjetivo dos valores e comportamentos humanos, não se prendendo apenas aos aspectos cognitivos ou de novas rotinas ou procedimentos simplificados por alterações normativas, nem sempre eficazes em sua capacidade de se fazerem cumprir. Finalmente, porque a educação, a despeito de sua utilização instrumental, conducente à modernização, constitui-se num fim em si mesma.

Apesar disso, a educação para a administração pública, enquanto instrumento de ação social para lidar com o problema da eficiência e da eficácia no setor público, tem tido sua potencialidade minimizada.

O próprio Poder Executivo e, mais grave, o Legislativo e a sociedade como um todo, não parecem dar-se conta de sua importância crítica, não obstante a dimensão e alcance do setor público, as polêmicas sobre a eficiência e eficácia de seus programas, a crítica à impermeabilidade tecnocrática e a consciência da deterioração de um sistema de valores dentre os quais o de interesse público é a pedra angular. Tanto se pode constatar certa incipiência no apoio social e governamental às atividades de educação para a administração pública, como deficiências graves na estrutura institucional pública e privada que delas se ocupa, nos métodos e desenhos de seus programas, nos *currículos* e, conseqüentemente, na clientela-alvo que é atingida.

Até hoje não se concretizou a previsão de Robert Dalland, feita há mais de dez anos, de que “é possível que a reforma administrativa venha a ser dirigida mais às atitudes e ao preparo técnico dos administradores do que apenas às

¹ Veja Beltrão, Hélio. A desburocratização comemora o 1.º aniversário. *Jornal do Brasil*, Caderno Especial, Rio de Janeiro, 20 jul. 1980. Balanço dos resultados concretos alcançados, até então, pelo Programa Nacional de Desburocratização.

questões relativas à alocação de funções, delegação de autoridade ou simplificação de rotinas".² Esta previsão expressava a consciência da necessidade de que assim fosse feita a reforma.

3.2 A clientela potencial: um esboço de perfil

No Brasil, a participação do Estado na condução e solução dos problemas da sociedade em todos os setores de atividades tem assumido tal grau que chega a preocupar a consciência nacional. Das decisões de política pública e dos programas governamentais depende substancialmente a vida do brasileiro, seja ele empresário agrícola ou industrial, profissional liberal, operário, lavrador ou artista. O Estado centraliza e distribui recursos, beneficiando, punindo ou manifestando indiferença. Ele regula e fiscaliza. Complementa, subsidia, concorre ou monopoliza. Dele, enfim, de suas decisões e ações, de suas políticas e programas dependem, em grande parte, o bem-estar, a segurança e a saúde física, econômica e financeira de pessoas físicas e jurídicas.

Seria de se supor que os principais atores dos processos de decisão e implementação a nível de burocracia governamental fossem altamente qualificados e profissionalizados em seu *métier*. Em geral, no entanto, não o são, embora competentes engenheiros, economistas, médicos, advogados, técnicos de administração e outros profissionais que, somente pela experiência e com base nas suas qualificações pessoais, tenham aprendido a *sobreviver* dentro dessa ambiência particular que é a administração pública, sem que para ela tenham sido preparados ou, uma vez dentro dela, tenham contado com apoio mais sólido para decifrá-la e aprendê-la sistematicamente.

Vêm daí, em grande parte, suas dificuldades para compreender a verdadeira dimensão de seus papéis e as vias e maneiras alternativas de formularem e concretizarem suas contribuições, não raro bem intencionadas.

Impõe-se, assim, a necessidade de se buscar fórmulas educacionais para suprir ou atenuar as carências de uma clientela numerosa, que deve vivenciar educação específica e complementar as suas especialidades técnicas. Dissemos *vivenciar*, e não *receber* educação, em função da importância da contribuição desses praticantes da administração pública para o próprio desenvolvimento do conhecimento da disciplina, em bases relevantes e pertinentes à realidade brasileira.

Constituem essa clientela os milhares de ocupantes ou potenciais ocupantes de cargos de direção e assessoramento superior da administração federal e seus análogos a nível estadual e municipal.³

Prioritariamente, são os dirigentes e técnicos de programas substantivos das chamadas áreas-fim, secundados pelos responsáveis pelos esforços de planejamento, programação, orçamentação e modernização administrativa e, finalmente, os que têm por encargo a gerência de sistemas de apoio administrativo.

² Dalland, Robert T. A administração pública como uma ciência política no contexto brasileiro. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, 3(2):84, jul./dez. 1969.

³ Entre os potenciais ocupantes dos chamados cargos DAS — Direção e Assessoramento Superior — estão, naturalmente, alguns ocupantes de cargos DAI — Direção e Assessoramento Intermediário. Para uma excelente definição e caracterização do administrador público de alto nível, consultar Sarmento. Cléa; Boschi, Renato Raul; Leal, Maria Cristina & Costa Filho, João. *Administradores públicos de alto nível na burocracia brasileira. O caso do Ministério da Agricultura*. Relatório Final do Projeto Caracterização do Administrador Público de Alto Nível — Ministério da Agricultura, Convênio Semor/SBI, Rio de Janeiro, IUPERJ, 1978.

Damos prioridade aos responsáveis pelas áreas-fim, pois a eles cabe maior parcela de responsabilidade e liderança na definição e redefinição de objetivos e políticas, bem como na modelagem dos sistemas de produção de bens, prestação de serviços e de regulamentação e fiscalização de atividades. Pertencem, ainda, em geral, a categorias profissionais hegemônicas em termos setoriais. São, portanto, detentores de maior *status* e poder organizacional, passíveis de reorientação no sentido da modernização administrativa, desde que preparados e sensibilizados para ela. São os médicos no setor de saúde; os engenheiros no setor de transportes; os professores no setor educacional, por exemplo.

Note-se aqui que, embora esses profissionais sejam, na realidade, os administradores públicos de maior influência sobre a *máquina*, e seus resultados, quando gerenciam órgãos e programas substantivos, e quando responsáveis pelas funções de direção superior são, em geral, os menos preparados para a compreensão da dinâmica organizacional, política e administrativa das instituições públicas. Quando muito, recebem algumas informações ou algum treinamento de caráter específico voltado para funções administrativas como a financeira, por exemplo.

Cabe ressaltar que mesmo advogados, técnicos de administração e economistas necessitam dessas novas vivências educacionais e constituem-se em clientela-alvo de programas de formação e desenvolvimento em administração pública pois, embora mais sensibilizados para determinados aspectos da vida das organizações complexas, não raro trazem consigo as limitações da formação especializada e, em quase todos os casos, não tiveram a oportunidade de refletir sobre uma série de variáveis contextuais — inerentes às organizações em geral, às organizações públicas em particular — que colidem com suas concepções especializadas.

Não é raro observarmos economistas planejadores manifestarem perplexidade diante dos chamados “obstáculos institucionais à implementação dos planos”, nem, tampouco, técnicos de administração frustrarem-se com o fracasso de suas rotinas, sistemas de controle, planos de classificação de cargos e sistemas de avaliação de desempenho “tecnicamente perfeitos”.

A falta de educação adequada para a compreensão de uma realidade complexa deixa esses despreparados indivíduos expostos aos mais variados sentimentos, conducentes a diversificadas atitudes e comportamentos, quase sempre de caráter destrutivo. O ciclo vicioso, desta forma, se auto-alimenta e cresce. O *status quo*, incompreendido em sua mecânica e natureza, acaba por despertar o desespero de alguns, a indiferença e as frustrações da impotência em outros. Em certos casos a omissão, o *laissez-faire*, a acomodação e mesmo o cinismo e a corrupção terminam por se manifestar sob a forma de práticas e de decisões.

Pilotos, médicos e professores são treinados para enfrentar condições adversas em suas situações específicas de trabalho, mas ninguém é preparado para, sem se deixar derrotar, compreender e ajudar a transformar com maturidade profissional uma realidade social e organizacional que, não raro, penaliza o bom senso, a honestidade e a competência e, se não premia, pelo menos é permissiva com as *virtudes* opostas.

Elemento que devemos levar em consideração no esboço do perfil é a faixa etária dos executivos e técnicos que constituem a clientela em questão. Considerações sobre faixa etária tornam-se pertinentes, pois os benefícios do investimento em educação e treinamento tendem a caminhar na razão inversa à idade dos formandos.

A clientela que vimos delineando justifica, no Brasil, o investimento em formação, uma vez que é comum vermos, neste país, técnicos ainda jovens, entre seus 30 e 45 anos, ocuparem cargos de direção superior.

Na tabela que reproduzimos, a seguir, são apresentados, comparativamente, resultados de pesquisas realizadas no Brasil por Edmundo Campos Coelho, em 1970; por Paulo Roberto Motta em 1972 e por Cléa Sarmiento em 1978, referindo-se esta última tão-somente ao Ministério da Agricultura.

Distribuição da elite administrativa brasileira por grupos de idade⁴

Grupos de idade	1970 (%)	1972 (%)	1978 (%)
Menos de 40 anos	27,0	21,6	42,7
De 40 a menos de 50 anos	50,0	40,0	34,9
De 50 a menos de 60 anos	—	26,5	16,8
60 anos e mais	21,0	11,8	5,6
Total	98,0	99,9	100,0

Obs.: Os totais foram encontrados através de aproximação decimal.

A análise desses resultados sugere claramente, conforme observam os técnicos do Iuperj, uma tendência ao *rejuvenescimento* da elite administrativa brasileira cuja maior juventude, em relação às elites administrativas de países desenvolvidos, já havia sido assinalada por Motta, em 1972.⁵

Nesse sentido, embora sem rigidez, classificariamos a clientela potencial em questão, no intervalo de 30 a 45 anos, prioritariamente, tendo em vista a rentabilidade social do investimento, relacionada aos anos de contribuição organizacional da pessoa, posteriores à sua participação em programas de formação.

Outro aspecto mais polêmico para a avaliação dos riscos desse investimento, relacionado ainda ao tempo de contribuição organizacional do indivíduo formado, é seu possível afastamento do setor público.

Quanto a isso, três tipos de consideração nos parecem pertinentes.

Em primeiro lugar, cabe ressaltar que a *perda* só se verificaria se o indivíduo passasse para o setor privado. Mudanças de emprego ou de lotação interna no próprio setor público, isto é, da administração direta para a indireta, do nível federal para o estadual etc., não comprometeriam o objetivo do investimento, uma vez que se advoga aqui a necessidade de formação generalista, como ficará claro mais adiante.

Em segundo lugar, acreditamos na relativa capacidade de retenção de valores humanos do setor público. Embora não sejam do nosso conhecimento dados empíricos suficientemente adequados e conclusivos sobre esta questão, não há indicações perceptíveis de que o problema da retenção de quadros no setor público brasileiro seja crônico, se bem que se deva constituir em preocupação constante e demande soluções para muitas distorções existentes.

⁴ Sarmiento, Cléa et alii. op. cit. p. 136.

⁵ Motta, Paulo Roberto de M. *The brazilian bureaucratic elite: social background and organizational attitudes*. Tese de doutorado da Universidade da Carolina do Norte. Chapel Hill, 1972.

Baseado em entrevistas feitas em órgãos federais, Gerald A. Johnson levanta a hipótese de que no Brasil “parece mais fácil para o Governo empregar profissionais altamente qualificados do que retê-los”.⁶

Já Robert Dalland, experimentado observador da administração pública brasileira, enfatiza a estabilidade do quadro funcional quando pondera que “sabemos geralmente que, no que se refere a pessoal, ela (burocracia) também é estável, porque embora cada novo governo incorpore à burocracia seus fiéis seguidores, os funcionários antigos conservam normalmente seus cargos”.⁷ Quando não, acrescentaríamos, ocorre também o fenômeno do rodízio, que é a passagem para outros órgãos ou empresas do próprio setor público.

Dados da pesquisa recente realizada no Ministério da Agricultura, e anteriormente citada, revelam que dos 72 administradores de alto nível consultados, 34 localizaram seus antecessores no cargo no próprio Ministério da Agricultura; 22 em outros órgãos públicos; 16 ignoravam seu destino. Dessa forma, constatou-se que 77,8% dos antecessores no cargo, localizados por seus substitutos, continuavam no setor público.⁸

Considerando-se que apenas 16 administradores não conseguiram localizar seus respectivos antecessores e que, praticamente, os demais 52 componentes da amostra ocupavam novos cargos,⁹ pode-se inferir, tanto quanto possa ser representativo o Ministério da Agricultura, um considerável índice de permanência dos quadros dirigentes do setor público.

Em terceiro lugar, não entendemos como *perda total* os gastos dirigidos para a educação em administração pública daqueles administradores ou potenciais administradores de alto nível que algum dia poderiam vir a transferir-se para o setor privado. Constitui, também, preocupação dos dirigentes burocráticos as conseqüências da socialização (doutrinação) do público em geral.¹⁰ O processo de socialização, através de programas de formação de funcionários de alto nível, apresenta grande validade social para aqueles indivíduos que venham a se transferir para o setor privado pois, como afirma Dalland, “para que um sistema de subornos, presentes e remunerações extras possa funcionar deve haver não apenas uma complacência no recebimento, como também um doador desejoso de presentear”.¹¹ Da mesma forma, a internalização de responsabilidade em relação ao dinheiro do contribuinte, por parte do administrador público requer, em contrapartida, cidadãos cômicos e exigentes em relação à racionalidade na aplicação de suas contribuições compulsórias.

Finalmente, a clientela à qual nos referimos representa, em termos quantitativos, um desafio que é agravado pelas exigências qualitativas que as dificuldades de um processo de aprendizado complexo impõem.¹²

⁶ Johnson, Gerald A. Carreiras públicas e a nova classe profissional. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, 9(4):95, out./dez. 1975.

⁷ Dalland, Robert T. Burocracia no Brasil: atitudes de executivos civis de alto nível em relação a mudanças. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, 7(4):25-6, out./dez. 1973.

⁸ Sarmiento, Cléa et alii. op. cit. p. 219.

⁹ Da amostra em questão, que incluía 143 respondentes, uma pequena quantidade de indivíduos (cinco) ainda não prestou informação sobre este item.

¹⁰ Dalland, Robert T. A administração pública como... op. cit. p. 84.

¹¹ Id. *ibid.* p. 85.

¹² O Dasp está neste momento concluindo estudo que possibilitará o dimensionamento desta clientela, a nível federal, segundo informações obtidas no órgão. Por enquanto aquele De-

O elemento central deste processo é seu caráter profissionalizante, equidistante do academicismo e do tecnicismo, ambos prejudiciais aos objetivos que tal processo deve assumir e promover.

3.3 Natureza e substância da educação em administração pública

A natureza da educação em administração pública é marcadamente orgânica, pela relevância que assumem, para a prática cotidiana, as interações entre os planos cognitivo, valorativo e emocional do educando — o cidadão investido das funções de administrador público.

O sistema de valores por ele esposado projeta-se em todas as suas decisões e ações. Desta forma, conhecimentos e habilidades técnicas, objeto de ação da maioria dos programas tradicionais de educação só se tornam eficazes quando desenvolvidos em sintonia com transformações valorativas e comportamentais.

O relativo descaso, no Brasil, para com o preparo profissional dos quadros gerenciais públicos pode induzir os menos informados a pensarem que a administração pública nem mesmo exista enquanto disciplina formalizada e sistematizada.

Embora não caiba discorrer sobre a história da disciplina, cabe aqui ressaltar sua existência quase secular e o dinamismo de sua evolução.¹³

Administração pública, enquanto disciplina, possui nítida identidade própria e um considerável acervo de conhecimentos sistematizados. Sua riqueza deriva do fato de fazer comungar produtivamente muitos dos seus objetos de estudo com o conjunto das ciências sociais, e delas se valer para seu desenvolvimento, compartilhando, ainda, muitas teorias, conceitos e técnicas com sua disciplina irmã, a administração de empresas.

Pode-se seguramente afirmar que hoje já se torna possível uma reflexão ampla, bem informada e sistemática sobre os problemas de transcendental importância relacionados à eficiência das organizações públicas, que constituem o campo de estudo da administração pública.

Nessas organizações têm sido objeto de estudos e pesquisas seus atributos particulares, seus processos decisórios e de execução, as relações inter-organizacionais e intergovernamentais e os complexos caminhos da formulação de políticas públicas.

Tanto as decisões quanto as ações, no âmbito das organizações públicas, podem vir a ser melhor concebidas, quando maior compreensão e conhecimento houver de sua natureza e processos, por parte daqueles que são administradores públicos responsáveis.

partamento evita fornecer até mesmo estimativas aproximadas, que poderiam ser substancialmente incorretas. Afirmar, no entanto, que esta clientela potencial é grande, em relação à capacidade dos programas instalados, parece-nos bastante razoável.

¹³ Para uma análise completa das novas tendências no estudo da Administração Pública ver Jean-Claude Thoenig. *Les Apports du Management Public. Revue Française de Gestion*. Paris, Sept./Oct. 1979. O autor, Diretor de Pesquisa do Insead, analisa as novas tendências no estudo e ensino da administração pública nos EUA, a partir de uma visita a alguns de seus principais programas, nominalmente, o da Kennedy School of Government, da Universidade de Harvard, o da Graduate School of Public Policy, da Universidade da Califórnia, em Berkeley e o Public Management Program da Graduate School of Business, da Universidade de Stanford.

É no plano valorativo da socialização dos administradores públicos, através da educação profissionalizante, que vemos, no entanto, os maiores desafios e riscos no caso brasileiro.

Uma sociedade em transição, como a nossa, caracteriza-se, sobretudo, pelas indefinições valorativas e pela confusão ideológica. Suas próprias elites dominantes vacilam voluvelmente entre compromissos autocráticos e democráticos, demonstrando uma perspectiva de interesses sociais imediatista, o que revela as debilidades históricas de seu próprio processo de socialização e educação civil.

Nesse contexto, duas perguntas são fundamentais: que valores prezados pela cultura ocidental em geral e pela sociedade brasileira em particular devem ser reforçados no processo de educação em administração pública, tendo em vista a promoção de nossos objetivos nacionais de curto e longo prazos? A segunda, relacionada à anterior, leva-nos a um dos pontos centrais deste trabalho: qual o contexto institucional mais adequado ao desenvolvimento da educação em administração pública, considerando-se a dificuldade e os riscos inerentes à definição de seus componentes valorativos e o compromisso fundamental com o interesse público nacional?

Acreditamos que a resposta à primeira pergunta, referente aos valores a serem reforçados, deva surgir dinâmica e espontaneamente do desdobramento do próprio processo de ensino-aprendizagem da administração pública. Para tanto, tal processo deve promover, em bases generalistas, uma relação forte e ativa entre teoria e prática, pesquisa e ação, praticantes e acadêmicos, sociedade e administração pública.

Quanto a segunda questão, referente ao contexto institucional, acreditamos serem as instituições universitárias as únicas com experiência, competência e autonomia suficientes para conceber e executar dinamicamente os programas de formação em administração pública.

A dinamicidade a que nos referimos diz respeito ao caráter dialético-evolutivo da missão e, conseqüentemente, à necessidade de reconcepções e reajustes frequentes dos programas, o que requer a imbricação orgânica do planejamento e da execução dos mesmos.

Mais adiante deter-nos-emos especificamente no problema de ordem institucional. Cabem aqui, no entanto, algumas considerações adicionais sobre o conteúdo da educação em administração pública.

Tomando-se por referência a Matriz de Competências Profissionais de Administradores Públicos e Pós-Graduados em Programas de Administração Pública, concebida pela National Association of Schools of Public Affairs and Administration (Naspaa), e apresentada a seguir, pode-se visualizar adequadamente a substância desejável da educação em administração pública.¹⁴

A matriz que tem por objetivo orientar as instituições educacionais americanas para o desenvolvimento e avaliação de seus programas através da fixação de alguns padrões comuns, engloba e relaciona as áreas de estudo pertinentes, com as competências de naturezas diversas indispensáveis ao administrador público.

¹⁴ Traduzida livremente pelo autor e transcrita do documento *Guidelines and standards for graduate programs in public affairs and administration*. Washington, D.C., National Association of Schools of Public Affairs and Administration, 1974. O documento contém as células preenchidas, de forma a orientar o conteúdo dos programas.

Matriz de competências profissionais

	Conhecimentos	Habilidades	Valores de Interesse Público	Comportamento
A) Contexto político. social e econômico				
B) Instrumental analítico: quantitativo e não-quantitativo				
C) Dinâmicas individual/ grupal/organizacional				
D) Análise de políticas públicas				
E) Processo gerencial/ administrativo				

A avaliação da maioria dos programas brasileiros de formação, treinamento e desenvolvimento, feita através do cotejo da matriz com os objetivos, estruturas programáticas e métodos instrucionais desses programas, provavelmente mostraria grandes lacunas, principalmente em termos de preocupação com valores e comportamentos na esfera das competências e no que se refere ao instrumental analítico e análise de políticas públicas na esfera das áreas de estudo.

Cabe ressaltar, no entanto, que o maior problema da oferta de educação adequada em administração pública, no Brasil, não é o de desconhecimento do que se deva fazer ou o de insuficiência de quadros competentes para fazê-lo, mas sim a ausência de consciência coletiva de sua necessidade e a desarticulação dos recursos e competências existentes, como tentaremos mostrar no restante deste trabalho.

Muitas das instituições acadêmicas que citaremos adiante dispõem de quadros que, há anos, acompanham de perto e participam da evolução do estudo da administração pública. Três ou quatro gerações de professores brasileiros pós-graduaram-se no exterior, e outros para lá continuam indo complementar seus estudos. Mais importante ainda, começam a surgir no país programas de mestrado em administração, e outros em áreas correlatas como ciência política, que também se preocupam com a temática da análise dos processos de formulação de políticas públicas. Por outro lado, tanto as instituições acadêmicas como outros núcleos profissionais vêm desenvolvendo programas de treinamento e desenvolvimento gerencial de curta duração, em que os atributos comportamentais são objeto de preocupação, e recursos instrucionais não-tradicionais são utilizados. No plano dos valores, embora menos significativamente, técnicas de esclarecimentos de valores não constituem novidade para alguns psicólogos, sociólogos organizacionais e educadores em administração.¹⁵

¹⁵ Estamos nos referindo às técnicas desenvolvidas por cientistas do comportamento, voltadas para o que se denomina, nos EUA, de *value clarification*. Em geral, esforços no sentido de esclarecimento dos valores esposados pelos indivíduos se fazem necessários em programas educacionais, de desenvolvimento comunitário e de desenvolvimento organizacional. Ver, por exemplo, Howard Kirschenbaum. *Advanced value clarification*. La Jolla, University Associates, 1977.

Existem tanto o conhecimento como os recursos humanos, embora estes sejam em quantidade limitada e estejam dispersos. Parte do problema consiste em saber como articulá-los no sentido de tornar a educação em administração pública mais dinâmica e relevante em todo o território nacional.

3.4 A estrutura institucional para a educação em administração pública e seus programas

Que estrutura institucional atende às necessidades da educação em administração pública?

As instituições e órgãos que no Brasil se relacionam com a formação e/ou treinamento em administração pública são basicamente de cinco naturezas distintas, a saber:

a) escolas independentes ou dos sistemas universitários federal e estadual, que oferecem cursos específicos de graduação em administração pública, em geral com ciclo básico integrado aos cursos de economia e administração de empresas. O único caso de uma escola específica de administração pública é o da EBAP/FGV.¹⁶ O Curso de Mestrado existente no campo da administração pública também pertence a essa instituição, embora outros programas de mestrado em administração e em ciência política também se preocupem explicitamente com o estudo da administração pública;¹⁷

b) escolas especializadas federais e estaduais, subordinadas ou vinculadas a Ministérios e Secretarias de Estado, tais como o Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico (Cendec), Escola de Administração Postal, Escola de Administração Fazendária (Esaf), Fundação Escola Nacional de Saúde Pública, Escolas de Polícia e outras;

c) organizações ou órgãos de treinamento de serviços públicos, vinculados ou subordinados à administração direta estadual, tais como a Fundação Escola de Serviço Público (Fesp/RJ); a Fundação de Desenvolvimento de Recursos Humanos (FDRH/RS); a Superintendência de Treinamento de Pessoal (Setepe/PE) e a Fundação de Desenvolvimento Administrativo (Fundap/SP);

d) empresas privadas de consultoria e treinamento gerencial;

e) órgãos de recursos humanos e centros de treinamento federais e das empresas governamentais, promotores de programas de treinamentos diversos, via contratos com escolas de administração, com empresas de consultoria e treinamento e mesmo com pessoas físicas: professores universitários, técnicos ou, em geral, profissionais híbridos (técnicos/professores e professores/consultores).

Quer por suas missões e objetivos específicos, quer pela natureza e formato de seus programas, quer ainda por suas restrições quantitativas e qualitativas de pessoal, esse conjunto de instituições não tem respondido eficazmente àquilo que, como descrito anteriormente, poderíamos considerar como a satisfação das necessidades manifestas e potenciais de educação em administração pública.

¹⁶ Criada em 1952, por iniciativa conjunta das Nações Unidas e do Governo Brasileiro, a Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getulio Vargas foi a primeira escola de administração do país.

¹⁷ A influência da Escola de Administração Pública da Universidade do Sul da Califórnia (USC) na formação de professores brasileiros, a partir de convênios de assistência técnica com a EBAP/FGV, com a UFBA e com a UFRS, na década de 60, pode ser considerada como significativa neste processo.

Na arena acadêmica, os cursos de graduação em administração, com duração de quatro anos, atraem, basicamente, os jovens egressos do curso secundário, em relação aos quais não é certo o ingresso no serviço público e, muito menos, a ascensão aos cargos de direção e assessoramento superior. Note-se ainda que tais cursos formam o técnico de administração, em geral orientado para especializações adjetivas, como organização e métodos, administração de recursos humanos, orçamento etc. e cujo papel é de natureza diversa daquele do administrador público. Este não seria necessariamente um especialista em qualquer das funções administrativas, principalmente quando viesse a ocupar cargos nas áreas substantivas ou no âmbito de direção geral. Evidentemente, muitos conhecimentos, incluindo aqueles sobre organização e gerência, bem como o domínio de técnicas específicas, objeto de estudo dos programas de graduação em administração pública são pertinentes ao interesse de quaisquer administradores públicos. Estes, porém, em sua maior parte já graduados em outras profissões, não consideram compensador, por motivos diversos, o investimento demorado em outro curso de graduação, nem socialmente desejável esse investimento de quatro anos de estudo. A idade, os compromissos familiares, a integração na vida profissional e organizacional e a possibilidade concreta de ascensão permanente aos cargos de direção de áreas substantivas, e mesmo administrativas, em decorrência de requisitos gerenciais inexistentes ou pouco exigentes, hegemonia profissional setorial e mesmo o clientelismo, fazem com que, na realidade, a opção de graduar-se em administração, por estes profissionais, seja considerada, como o é, quase que absurda.

Os programas de mestrado em administração pública, por sua vez, têm uma orientação profundamente acadêmica, requerendo em geral dois anos de duração e exigindo dedicação integral dos participantes. Os objetivos desse tipo de programa são incompatíveis com o *grande número* de participantes, e, assim sendo, não atendem, nem foram projetados para atender aos administradores públicos, de uma forma geral, mas sim àqueles técnicos ou estudiosos do setor público que buscam entender sua problemática sob um ponto de vista mais científico, estando mais diretamente comprometidos com a significativa geração de conhecimentos, e não apenas com sua simples percepção.

É natural, pois, que nos casos em que funcionários públicos, dirigentes ou técnicos ingressem nos programas de mestrado buscando uma educação mais prática em administração pública, e não estejam em sintonia com os objetivos e orientações do curso de natureza acadêmica, frustrem-se escola e alunos, por não terem suas expectativas atendidas.

As fundações estaduais, por sua vez, não obstante estarem adquirindo um intenso dinamismo nos últimos anos, como bem o exemplificam a Fesp/RJ e a jovem Fundap/SP, não atuam prioritariamente no que vimos definindo como educação em administração pública para dirigentes governamentais. Quando o fazem, como é o caso da Fundap, com seu Programa de Formação em Administração Pública, demonstram apegar-se a modelos tradicionais que afastam por longo período de tempo o participante do trabalho — 12 meses/1.800 horas —¹⁸ ou, ainda em outros casos, apegam-se a repertório de conteúdo e abordagem de caráter também tradicional.

¹⁸ Mais à frente, neste trabalho, deter-nos-emos nos problemas do afastamento do trabalho e da duração de programas profissionalizantes.

Em geral, a falta de apoio político-institucional, as grandes restrições de recursos financeiros, a insensibilidade dos gerentes públicos de alto nível para suas próprias necessidades, a concorrência das demandantes atividades de treinamento de pessoal de nível intermediário e inferior e as restrições de recursos humanos altamente qualificados para essas tarefas fazem com que os programas sejam assistemáticos e conceptualmente restritos, não atendendo às necessidades reais de formação de administradores públicos estaduais de alto nível.

As escolas especializadas, federais ou estaduais, por sua vez, foram criadas para atender às necessidades de especialização setorial. Algumas delas têm suas missões bem definidas e contam com programas bem articulados e avaliados positivamente pelas clientelas como é o caso, por exemplo, do Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico — Cendec — na área de planejamento e da Fundação Escola Nacional de Saúde Pública, entre outros. Em virtude mesmo de suas missões, de natureza especializada, também não fornecem educação em administração pública, no sentido que vimos atribuindo a tal expressão embora, em alguns casos, em seus programas estejam incluídas, residualmente, disciplinas de caráter gerencial ou técnico-administrativo.

Finalmente, resta aos órgãos encarregados do desenvolvimento de recursos humanos, a nível dos Ministérios e Secretarias de Estado, promover os chamados Programas de Desenvolvimento Gerencial, de curta duração, muito comuns na administração indireta, e mais raros na administração direta, carente de recursos. Tais programas são, em geral, executados através de contratos com escolas de administração e empresas de consultoria, caracterizando-se muito mais como esforços de treinamento em concepções e técnicas gerenciais e administrativas, do que como um esforço de formação e educação em administração pública, de âmbito mais ambicioso e comprometido com abordagens, concepções e técnicas mais pertinentes ao setor público.

3.5 Programas, conteúdos e clientelas

A experiência brasileira de formação, treinamento e desenvolvimento gerencial tem salientado sobejamente dois aspectos que não se pode deixar de considerar:

a) os gerentes e técnicos que contribuem mais ativamente para suas organizações, quer por serem as pessoas que “fazem com que as coisas aconteçam”, quer pelas suas respectivas posições funcionais, independentemente da qualidade dessas contribuições, rejeitam longos afastamentos do trabalho em função de pressões da organização e/ou mesmo de seus interesses pessoais;

b) os programas de treinamento e desenvolvimento de curta duração que viabilizam a participação dessas pessoas-chave, não obstante suas metodologias modernas, perdem muito de sua eficácia quando dirigidos, como em grande parte o são, para indivíduos cuja educação de base em administração é inexistente ou significativamente insuficiente. Em outras palavras, eles não substituem a necessidade de formação para que possa haver o real *desenvolvimento*, posterior àquela.

Tais considerações levam-nos ao cerne da questão. Os seguintes pressupostos nos parecem verdadeiros, à luz da experiência em nosso país:

a) os programas de treinamento e desenvolvimento gerencial de curta duração, por si só, são insuficientes para a preparação básica de gerentes e técnicos do setor público, em função de sua própria natureza e objetivos;

b) os programas de longa duração (aproximadamente de 6 a 12 meses) com objetivos educacionais mais ambiciosos, inviabilizam a participação daqueles que devem constituir a clientela-chave, cujo perfil definimos anteriormente em largos traços, e em geral apegam-se a formatos, metodologias e conteúdos tradicionais;

c) os programas de treinamento e desenvolvimento gerencial, sobretudo os de curta duração, podem ser considerados, no Brasil, como os principais responsáveis pela utilização e ampla divulgação de metodologias educacionais modernas, pertinentes à educação gerencial e administrativa, especialmente no que diz respeito ao desenvolvimento de competências relacionadas ao comportamento e ao sistema de valores dos indivíduos.

É importante ressaltarmos as relações existentes entre formato de programas, conteúdos e objetivos, por serem essenciais aos propósitos e conclusões deste trabalho.

Se utilizássemos a matriz da Naspaa como referência, para efeito de uma análise real, seria grande a possibilidade de explicitar-se os seguintes padrões, estimados à luz de nossa percepção, em relação aos programas de treinamento e desenvolvimento na área de administração para o setor público, como mostrarão os quadros, mais adiante.

Hipótese 1

Desenho do programa (formato e duração): seminários isolados ou alternados de curta duração (2 a 3 dias)

Objetivos de competência	Conhecimentos	Habilidades	Valores	Comportamentos
A) Contexto político, social e econômico	1	0	0	0
B) Dinâmicas individual/grupal/organizacional	2	2	4	4
C) Análise de políticas públicas	0	0	0	0
D) Processos gerencial/administrativo	2	2	4	4

Hipótese 2

*Desenho do programa (formato e duração): cursos de longa duração
(6 a 12 meses)*

Objetivos de competência Conteúdos	Conhecimentos	Habilidades	Valores	Comportamentos
A) Contexto político, social e econômico	2	1	0	0
B) Dinâmicas individual/ grupal/organizacional	3	2	1	2
C) Análise de políticas públicas	0-1 (recentemente)	0	0	0
D) Processos gerencial/ administrativo	4	4	1	2

Obs.: Não obstante o fato de o comportamento expressar as relações mútuas entre conhecimentos, experiências e valores, os programas de orientação cognitiva tradicional em geral não se preocupam com o componente valorativo e vivencial dos indivíduos, esperando, em termos residuais, mudanças comportamentais a partir das transformações do repertório de conhecimentos e não, também, da revisão de valores e experiências. Daí a diferença de pesos entre valores e comportamentos, aparentemente absurda. Da mesma forma, uma das principais debilidades dos programas de desenvolvimento gerencial (curta duração) em nosso meio, é que, operando sobre valores gerenciais, esperam mudança de comportamento sem que os treinandos tenham base adequada de conhecimentos que esses programas, por questão de tempo e mesmo de natureza, não podem transmitir.

Hipótese 3

*Desenho do programa (formato e duração): cursos de média duração
(em geral 1 a 3 meses)*

Objetivos de competência Conteúdos	Conhecimentos	Habilidades	Valores	Comportamentos
A) Contexto político, social e econômico	0	0	0	0
B) Dinâmicas individual/ grupal/organizacional	2	3	0	1
C) Análise de políticas públicas	0	0	0	0
D) Processos gerencial/ administrativo	3	4	0	1

Obs.: Veja observação da matriz anterior.

Nesses quadros, os pesos 0, 1, 2, 3 e 4 significam a preocupação explícita ou implícita com conteúdos e objetivos de competência, que guardam certa relação com as metodologias educacionais utilizadas. Os pesos não significam necessariamente resultados compatíveis com intenções.

Antes, porém, devemos considerar que muitos desses programas lidam com estruturas conceituais e instrumentos desenvolvidos, tendo o contexto das empresas privadas e não a administração pública como referência, mesmo quando executados em órgãos e empresas públicas.

Com todas as limitações que tais estimativas possam apresentar, por não terem o respaldo de estudo empírico,¹⁹ sendo fruto de mera observação pessoal, elas, se confirmadas, indicariam os seguintes rumos:

a) os programas de longa duração deveriam buscar alcançar maior equilíbrio entre as células da matriz, fortalecendo os conteúdos relacionados ao contexto político, social e econômico das organizações públicas e à análise de políticas públicas e todos os objetivos de competência relacionados ao plano dos valores e comportamento. Desta forma, promoveriam os objetivos de uma educação em administração pública mais completa, caracterizada como *formação* e não como *treinamento* ou *desenvolvimento*. Esta formação de caráter generalista dispensaria, a nosso ver, ênfase em conhecimentos e habilidades técnicas mais específicas, promovendo aqueles de caráter mais geral;

b) os programas de curta duração, caracterizados mais fortemente como de desenvolvimento gerencial, deveriam cuidar mais acuradamente do problema da pertinência dos componentes valorativos e comportamentais de seus programas, quando voltados para a administração pública, mesmo em se tratando dos conteúdos de dinâmica individual/grupal/organizacional e de processos gerencial/administrativo, como se verifica atualmente. Dada a natureza de seus objetivos próprios (desenvolvimento gerencial, e não formação de administradores públicos), e as limitações de tempo desses programas, acreditamos que a menor ênfase em valores e comportamentos relacionados ao contexto político, social e econômico e à análise de políticas públicas não tem como ser evitada, não obstante suas significativas relações com os valores e comportamentos referentes à dinâmica individual/grupal/organizacional e aos processos gerencial/administrativo no âmbito do setor público. Cremos que a revisão e desenvolvimento daqueles valores devam mesmo dar-se no âmbito de programas de formação;

c) também os programas de média duração, em geral orientados para o treinamento em processos, funções e técnicas mais específicas — finanças, pessoal, orçamento etc. — teriam seus resultados favoravelmente incrementados, se dirigidos a técnicos e gerentes cuja educação básica em administração pública fosse adequada nos termos da matriz em referência. Não nos parece inadequada para estes programas a ênfase que se verifica em conhecimentos mais específicos e em habilidades técnicas particulares, compatíveis com seus propósitos e natureza.

Em decorrência dos pressupostos levantados e das considerações tecidas com base na aplicação da matriz, resta uma questão básica incontornável em relação aos programas de educação em administração pública (longa duração), mesmo

¹⁹ O desenvolvimento de pesquisas que analisassem e avaliassem programas de treinamento e desenvolvimento no Brasil para o setor público à luz de quadros conceituais como o da matriz seria de grande oportunidade, principalmente se, além da simples detecção de lacunas, cotejassem repertórios de tecnologia educacional utilizados com os objetivos de competência formulados, para efeito de teste de adequação.

pressupondo que tenham capacidade de equilibrar adequadamente as células da matriz, qual seja: como compatibilizar a atividade educacional com o trabalho para que esses programas possam alcançar a clientela realmente relevante?

Os programas voltados para uma formação mais completa demandam atividades e experiências dispostas num tempo considerável para que o educando tenha capacidade de assimilação, reflexão, aplicação orientada e revisão, sobretudo de conhecimentos e valores.

Tais programas devem, como vimos, alcançar todas as áreas de conteúdo indicadas na matriz apresentada desenvolvendo, a um nível aceitável, o conjunto de competências referente a cada uma delas.

Esta abordagem completa requer não só tempo como um amplo repertório de atividades e recursos instrucionais modelados em função dos objetivos de competência, e de acordo com a natureza específica de cada área de conteúdo.

A riqueza de repertório de atividades e recursos instrucionais adequadamente modelados em função de objetivos específicos não requer, como muitos pensam, que tais programas se subordinem aos ditames dos modelos tradicionais.

A leitura de livros e artigos bem selecionados, por exemplo, é fundamental ao desenvolvimento do conhecimento e não implica no afastamento do trabalho, quando bem distribuída e orientada. Seminários de dois dias, em tempo integral, intercalados por períodos de 30 a 40 dias de leitura também não afastam os indivíduos do trabalho.

Se os períodos de intervalo entre seminários são ainda dedicados à elaboração de diagnósticos, projetos etc., voltados para a organização a que pertence o indivíduo, o processo de aprendizagem estará proporcionando insumos à organização e não competindo com ela pelo tempo do funcionário.

Cabe ressaltar ainda que a concentração das horas em classe, além de compatibilizar educação e trabalho, viabiliza a utilização dos recursos instrucionais mais modernos, como o estudo de casos, laboratórios, simulações etc., que, ao contrário das preleções tradicionais, exigem mais tempo para sua execução adequada. Tais recursos são, ainda, os mais pertinentes para a promoção de objetivos de competência relacionados a valores e comportamentos, como o têm demonstrado os programas de desenvolvimento gerencial mais inovadores.

Programas com este formato têm sido desenvolvidos e avaliados com sucesso nos EUA e inspiraram, no Brasil, experiências às quais posteriormente faremos referência.²⁰

3.6 Primeira alternativa: uma *solução* que paira no ar

Há muito tempo circula nos meios da administração pública federal uma idéia orientada para as necessidades de maior profissionalização do nosso administrador público. Tal idéia, se implantada, poderia levar os gerentes e técnicos de programas e sistemas da administração pública, cujas formações profissionais são variadas, a uma prática decisória e administrativa mais conseqüente. Trata-se da criação de um Centro de Formação de Executivos Governamentais para atender à administração federal, algo que, em seu papel e missão, pudesse ser para nossa administração o que a École National d'Administration representa para a França.

²⁰ Para uma explanação completa dos conceitos, mecanismos, vantagens e desvantagens desse tipo de programa, ver o trabalho de Frank Sherwood. O semestre intensivo: seu desenvolvimento e significância na educação para o serviço público. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, 13(2):113-34, abr./jun. 1979.

Embora esta proposta tenha mais de doze anos de existência, sua não-implantação se deve, provavelmente, a dois fatores básicos, ou à combinação de ambos: a insensibilidade dos consecutivos governos para com o problema e a dúvida quanto à adequação da proposta para solução do mesmo. Deixar certas decisões em “banho-maria” é, universalmente, um artifício eficaz e inteligente para se observar a dinâmica e a força dos interesses envolvidos, a consistência de pressupostos, idéias e sugestões e mesmo o equacionamento dos recursos necessários à implementação.

Importante registrar que o atual diretor do Dasp, Ministro José Carlos Freire, quando de sua posse, referiu-se, em discurso, ao problema em pauta e à idéia de criação do referido Centro, manifestando inclusive a preocupação presidencial com o assunto. Vale transcrever um trecho de suas colocações:

“Urge, dessa maneira, a implantação de um Programa Nacional de Formação e Treinamento do Servidor.

“Em vários países, a diversos níveis funcionais, já se acha institucionalizada a orientação do elemento humano para o serviço governamental.

“Basta mencionar, como exemplo, a França, onde existe a renomada Escola Nacional de Administração, em Paris, por cujos bancos passa a quase totalidade dos homens públicos que ocupam cargos da maior importância para a administração, inclusive a elite política.

“No Brasil, onde iniciativas nesse campo são bastante tímidas, afetas, ainda agora, às escolas secundárias e universidades, com horizonte profissional não-alentador, será de imensa utilidade um programa de formação e projetos de aperfeiçoamento regular e sistemático do servidor público, envolvendo essa idéia, não a construção física, mas a criação de um centro de formação, com projeções regionais. Estas projeções poderiam, através de um órgão central, determinar programas de estudo e trabalho, descentralizando a execução mediante convênios e contratos, e centralizando a orientação, fiscalização e controle, de forma unificada e permanente.”²¹

Em nosso entender, esta seria uma solução inadequada sob vários aspectos, embora tenha o mérito de indicar, claramente, uma sensibilização para o problema. Inadequada, pensamos, por reforçar comportamentos correntes, hoje já negativamente avaliados à luz da experiência.

São três os aspectos inerentes a esta alternativa e que nos parecem indevidos, como especificaremos a seguir:

1. Criação de instituição nova, a despeito de já existirem outras capacidades, ou potencialmente aptas a lidarem com o problema.

2. Separação entre concepção e execução de programas, com alocação de responsabilidades institucionais impróprias.

3. Riscos do monopólio na educação e tendência ao monolitismo doutrinário.

Apesar de todas as suas deficiências a universidade, no Brasil, enquanto instituição, ainda abriga em seu seio recursos humanos e um conjunto de valores que de forma alguma podem ser subestimados.

Não obstante a importância da universidade como instituição e seu intrínseco papel de agente de mudança, ela tem sido esvaziada sistematicamente, por maneiras diversas. Um exemplo significativo é o próprio desenvolvimento de programas acadêmicos conducentes ao grau de mestre em escolas e institutos internos à burocracia, cujas missões devem ser de natureza mais específica, ao nível de treinamento e não de educação e formação.

²¹ Freire, José Carlos. *Discurso de posse na Direção-Geral do Dasp*. Em 16/03/79.

Tais distorções constituem nítida preocupação da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração (Anpad), como ficou explicitado nas discussões de seu encontro anual de 1980.

Recursos financeiros, em muitos casos, são alocados à construção de “elefantes brancos”, bem equipados e aparelhados, enquanto os escassos recursos humanos, capacitados para a execução dos programas em pauta, encontram-se nas universidades e escolas superiores, não tão bem instaladas e equipadas.

No caso específico da educação superior a nível de pós-graduação em administração pública, a tarefa é tão gigantesca e os recursos humanos para empreendê-la tão escassos, que seu sucesso é virtualmente dependente da articulação entre diferentes universidades e escolas, de forma a atender, em quantidade e em grau de qualidade suficientes, os níveis federal, estadual e municipal.

A experiência dos meios universitários no estudo e ensino da administração pública não pode nem deve ser desconsiderada, embora seus programas tradicionais tenham-se mostrado ineficazes. Colocamos, pois, o problema, como sendo de desenvolvimento de novos programas compatíveis com objetivos governamentais e sociais e aptos a receberem uma clientela relevante.

Cabe lembrar aqui que estamos nos referindo àquela clientela cujo perfil foi definido anteriormente: de formação variada, ocupante ou potencial ocupante de cargos de direção e assessoramento superior, necessitada de uma formação de cunho não-acadêmico em sua essência, e sim profissionalizante. Tal clientela deve ser atendida através de programas de pós-graduação *lato sensu* — e não de graduação ou mestrado — que possam ir além do mero treinamento para habilidades ou comportamentos específicos. Programas orientados para a formação e desenvolvimento de conhecimentos, valores, comportamentos e habilidades técnicas gerais, capazes de dotar seus participantes de espírito crítico e de competência situacional para o desempenho de papéis nem sempre claramente delimitados e definidos, mas exigidos pelas incertezas, ambigüidades e transformações contínuas desta ambiência particular que é a administração pública brasileira.

Para tal, esses programas devem estar comprometidos com valores socialmente desejáveis, e com a necessidade de se estabelecer uma ponte entre esses valores realmente democráticos, compromissos com o interesse público, comportamento descentralizador e desconcentrador, e a geração de soluções práticas no plano técnico e setorial.

Difícilmente este contato dinâmico, salutar e crítico entre o administrador público e a sociedade a que ele serve poderia dar-se melhor do que no âmbito de programas desenvolvidos e executados pelas instituições universitárias. O esquema já institucionalizado, embora não desenvolvido, da pós-graduação *lato sensu*, de caráter profissionalizante, parece-nos propício ao Brasil, como tem sido efetivamente adequado e incrementado, nos últimos anos, no contexto norte-americano.

O exemplo francês da École National d'Administration — ENA, que detém o monopólio da formação de administradores públicos para acesso aos cargos de direção superior, é desaconselhável no caso brasileiro, por uma série de razões que poderíamos arrolar.

A ENA, escola oficial do governo, sob a jurisdição do Primeiro Ministro, foi criada em momento histórico específico, atendendo às necessidades de reconstrução moral e institucional de uma França recém-libertada do domínio alemão. Reorganizar a função pública na sua totalidade foi tarefa na qual o papel da educação não poderia ser esquecido, num país cujas tradições culturais são determinantes.

Nesse sentido, a existência da carreira e sua vinculação direta à formação específica são dados fundamentais do sistema francês.

O sistema brasileiro de acesso aos cargos de direção na administração pública é totalmente diverso, o que em si não representa, necessariamente, um mal, principalmente se levarmos em consideração as críticas de hermetismo, excessiva hierarquização, regime de casta, monolitismo doutrinário e comportamental etc., feitas ao sistema francês pelos próprios franceses. No caso francês, todavia, o maior grau de democracia alcançado por aquela sociedade arrefece tais distorções, que seriam traumáticas no caso brasileiro.

O monopólio da educação neste setor, atribuído a uma escola interna à própria burocracia, certamente viria reforçar justamente os valores e comportamentos que a sociedade brasileira, no momento atual, busca transformar, quais sejam: valores tecnocráticos, comportamentos defensivos, mentalidade burocrática, centralizadora e autocrática do administrador público brasileiro, comportamentos e valores que, em muitos casos, não chegam a representar nem mesmo compromissos ideológicos, mas, simplesmente, são funcionais, pois escamoteiam a incompetência advinda mesmo da falta de formação adequada para desempenhar suas funções.

É necessário, portanto, que a formação de administradores públicos se dê no contexto de programas mais abertos, nos quais o processo educacional seja enriquecido pela participação conjunta de executivos e técnicos pertencentes aos três níveis de governo, por professores de diferentes universidades e instituições de ensino e pesquisa e mesmo instrutores técnicos do próprio setor público. É fundamental que sejam promovidas, no âmbito de tais programas, atividades educativas que coloquem face a face, para discussão aberta, executivos, técnicos e suas clientela, como empresários e lideranças comunitárias.

3.7 Segunda alternativa: a rede interinstitucional como um modelo a ser desenvolvido

Nos parágrafos anteriores desaconselhamos a criação de um centro de desenvolvimento de executivos governamentais e transferimos a ênfase da solução do problema em pauta para o desenvolvimento de programas de pós-graduação *lato sensu*, com características particulares como a da compatibilização entre estudo e trabalho, conduzidos pelas escolas e institutos universitários com tradição e experiência na área.

De certa forma a proposta do Diretor do Dasp contém a idéia de sistema, onde sempre se pressupõe um conjunto de instituições ou unidades atuando de maneira uniforme sobre um problema. Existem, porém, em nossa experiência, dados que desaconselham, para esse caso, as soluções tipo sistema, uma vez que pressupõem uma unidade central, responsável pela emanção de normas, diretrizes e, mais importante, pela inovação, difundindo-a para as demais unidades.

Os processos de ensino-aprendizagem são, por natureza, orgânicos e não mecanicistas.²² Flexibilidade, experimentação e inovação devem constituir responsabilidade compartilhada por todos — instituições e pessoas — que neles estejam

²² Para uma análise de atividades orgânicas e mecanicistas, bem como de suas implicações estruturais e organizacionais ver Joan Woodward. *Management and technology*. Londres, Her Majesty Printing Office, 1958; e Tom Burns & G. Stalker. *The management of innovation*. Londres, Tavistock Publications, 1961.

envolvidos. A ascendência de um órgão burocrático central, cujas projeções regionais pudessem, através dele, determinar programas de estudo e trabalho, descentralizando a execução mediante convênios e contratos, e centralizando a orientação, fiscalização e controle, de forma unificada e permanente,²³ certamente seria inadequada aos processos e objetivos educacionais. Concepção e execução devem estar organicamente integradas naqueles processos, para que possam ser dinâmicos e inovativos. Se considerarmos, ainda, as particularidades do ensino da administração pública, que carece de desenvolvimento de substância para tornar-se relevante para o quadro político, institucional e administrativo específico do Brasil, veremos que a dinamicidade desses programas dependerá fundamentalmente de suas concepções e reconcepções traçadas à luz da rica interação entre professores, alunos e pesquisadores, durante sua execução.

Nesse sentido, acreditamos que uma *rede* de instituições na qual não haja predominância, mas que desenvolva capacidade de troca de informações, experiências e recursos humanos constitui a alternativa mais válida para enfrentar o problema da educação em administração pública para a clientela cujo perfil definimos em largos traços.²⁴

Escolas de administração, como as da Universidade Federal do Rio Grande do Sul — UFRS e da Universidade Federal da Bahia — UFBA, as Escolas da Fundação Getúlio Vargas, EBAP e EAESP, institutos como o Instituto Nacional de Administração para o Desenvolvimento, da Universidade Federal de Pernambuco — UFPe, o Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público (ISP) da UFBA e as Fundações de Desenvolvimento de Recursos Humanos estaduais, como a Fundap/SP, Fesp/RJ e FDRH/RS, dada sua experiência na área do estudo e/ou do ensino da administração pública, e na medida em que contem em seus quadros com especialistas, em geral pós-graduados, de formação voltada para o setor, estão plenamente capacitadas a coordenarem seus esforços, conseqüente e consistentemente, através de convênios, para, em poucos anos, obterem resultados consideráveis na esfera da formação em administração pública, resultados que, em termos qualitativos e quantitativos, dificilmente poderiam ser obtidos de outra forma.

A produção e utilização conjunta de material didático e recursos instrucionais pertinentes à nossa realidade e o aproveitamento dos melhores quadros profissionais de instituições como as citadas, apoiando-se mutuamente em todo o território nacional, viabilizariam, sem dúvida, programas de alta qualidade e a formação de quantidades bem mais significativas de executivos e técnicos do setor público.

Tais programas atenderiam, nos Estados, também aos quadros federais neles situados, bem como aos quadros dos municípios cujas administrações fossem mais complexas.

A formação de administradores públicos através de programas de pós-graduação *lato sensu*, concebidos, desenvolvidos e titulados pelas instituições universitárias mais experimentadas, que compatibilizassem o estudo com o trabalho, e tivessem seus títulos reconhecidos para efeito de benefícios funcionais seria, sem dúvida, um modelo viável e eficaz a ser seguido imediatamente.

²³ Freire, José Carlos. *Discurso de posse na Direção-Geral do Dasp*. Em 16.03.79.

²⁴ Utilizamos o conceito de *rede* tal como formulado por Donald Schon em seu livro *Beyond the stable state*. New York, Norton Library, 1973. O conceito de *sistema*, tal como assimilado pela administração pública brasileira, após o Decreto-lei 200, reflete o modelo centro-periferia descrito por Schon, em seu trabalho, em oposição ao de rede.

3.8 Natureza e formato dos programas de pós-graduação *lato sensu*

A educação em administração pública, para a clientela em questão, requer programas com os seguintes atributos gerais, que a rede interinstitucional em questão poderia implementar:

1. Natureza profissionalizante, isto é, visariam principalmente o desenvolvimento da capacidade de ação e decisão dos participantes, levando-os a assumirem compromissos com valores pertinentes e a utilizar conceitos e modelos teóricos como instrumentos de análise capazes de fazê-los compreender melhor a realidade e sobre ela agir no plano técnico-administrativo.

2. Densidade, ou seja, como o processo ensino-aprendizagem envolvendo valores, comportamentos, conhecimentos e habilidades requer, para sua efetivação, a duração de, no mínimo, 12 meses, com cargas horárias que podem variar entre 250 e 350 horas. A extensão do curso é elemento fundamental, já que ele trata de revisão de valores, adoção de novos comportamentos e absorção de conhecimentos complexos, o que requer um tempo considerável de maturação.

3. Compatibilidade com o trabalho, caso em que a adoção de formatos que evitem o afastamento do trabalho é fator fundamental. Os custos pessoais e organizacionais do afastamento fazem com que as pessoas que realmente poderiam beneficiar-se com os programas de ensino e treinamento deles não participem, principalmente quando tais programas exigem uma certa duração. A experiência tem demonstrado que maior concentração de carga horária em sala de aula, durante períodos breves, intercalados por atividades de leitura e preparação de trabalhos escritos (projetos, diagnósticos etc.), compatibilizam o estudo com o trabalho, fazendo mesmo com que se integrem. Em geral os trabalhos escritos visam a melhor compreensão ou o encaminhamento de soluções de problemas que o participante vivencia em sua própria organização.

4. Utilização racional de recursos humanos. Os períodos concentrados de participação em sala de aula, com duração de dois a quatro dias, viabilizam ainda a utilização dos professores mais capacitados, pertencentes a diferentes instituições, em apoio mútuo, em qualquer parte do território nacional.

3.9 Uma experiência a ser considerada

Em ação conjunta com a Secretaria de Modernização Administrativa (Semor), da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, a Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas vem desenvolvendo em Brasília, desde 1978, um programa com tais características. Trata-se do Curso Intensivo de Pós-Graduação em Administração Pública (Cipad). Consolidado, o programa atende hoje também ao Governo do Rio Grande do Sul, em convênio com a Fundação de Desenvolvimento de Recursos Humanos, e ao Governo do Distrito Federal.

A experiência do CIPAD tem demonstrado sobejamente que, com a disponibilidade de poucos recursos humanos altamente qualificados, é possível alcançar ganhos consideráveis de produtividade, no sentido do atendimento à enorme clientela potencial para programas dessa natureza.

4. Conclusão

Se órgãos federais, estaduais e regionais como o Dasp, Semor, Sarem, Secretarias de Administração e Sudene coordenarem-se adequadamente para a promoção

de programas do tipo indicado, cujas avaliações concretas de resultados, a nível de experiências-piloto, já são hoje disponíveis, as universidades, institutos e escolas independentes, que há anos vêm desenvolvendo competência no estudo e no ensino da administração pública, poder-se-iam articular consistentemente para a solução do problema em pauta.

Os mecanismos institucionais para esta integração, a nível do Ministério de Educação, já existem. A política de fortalecimento da pós-graduação *lato sensu*, articulada pela Coordenação do Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior (Capes), cuja ênfase são os programas de natureza profissionalizante, começa a ser uma realidade. Da mesma forma, programas como o Pades, daquela instituição, promovem iniciativas que visam o desenvolvimento organizacional das universidades bem como o melhoramento e utilização de novas modalidades de programas e recursos instrucionais, o que abre, portanto, campo à troca de experiências institucionais e a atividades conjuntas.

Por outro lado, os núcleos acadêmicos já encontram na ativa Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração (Anpad) um adequado fórum de debates, com grande capacidade de articulação.

Com a chancela e o apoio articulado, direto e manifesto dos órgãos federais responsáveis pela modernização administrativa, pela situação e qualificação do funcionalismo e pela articulação com estados e municípios, o sonho da profissionalização dos dirigentes e técnicos de alto nível do setor público em pouco tempo poderia tornar-se realidade. Realidade que seria fruto da cooperação entre instituições que compartilham diferentes faces de um mesmo problema: a eficácia, a valorização e a educação profissional dos milhares de administradores públicos.

Summary

An awareness of the potential fact that the Federal Government may soon decide upon the professionalization of higher-level civil servants influenced the author to present such topic for public debate at the 9th World Congress on Training.

This article is based on inductive notions and personal ideas developed upon an evaluation of the recent experience with public management training and development programs, undergone by the Brazilian School of Public Administration and by other institutions and consulting firms.

The author discusses the comparative inadequacies of alternative programs, as well as the means by which they complement each other within a framework of continuous education, aimed essentially at the needs of the public sector. He further analyses the possibility of establishing a Public Executive Development Center, with a national and interinstitutional scope, whose main objectives would be the training of higher-level civil service management personnel, where the exchange of work-related experiences would be used as a resource.

According to the author, such network could be operated through graduate extension programs, such as CIPAD, which is run by the Brazilian School of Public Administration.