

A capacitação administrativa e a formação de gestores governamentais*

EDA CASTRO LUCAS DE SOUZA**

SUMÁRIO: 1. Causas históricas da criação de escolas de governo; 2. A formação de gestores e as reformas administrativas; 3. Os anos 1990; 4. A capacitação administrativa e o perfil do gestor para a nova administração pública; 5. Conclusão.

PALAVRAS-CHAVE: capacitação administrativa; escola de governo; formação de gestores governamentais; nova administração pública; reforma do aparelho do Estado.

KEY WORDS: managerial expertise; government school; development of public administrators; new public administration; State reform.

Este artigo apresenta um estudo sobre os programas de capacitação administrativa, analisando-os no transcorrer dos processos de reforma do aparato estatal brasileiro. Inicialmente, o artigo traça um paralelo entre a evolução histórica dos programas de reforma do Estado e a estratégia de criação de escolas de formação de altos funcionários no Brasil e na Argentina. Após analisar o contexto político-institucional em que esses programas se desenvolveram e inferir que suas concepções estão subordinadas não apenas aos elementos formadores de suas culturas, mas também às linhas básicas dos modelos de seus estados, o artigo identifica as características da nova administração pública e do novo modelo de gestão apresentado no último movimento de reforma brasileiro de 1995. Com base nessas características e na constatação de que a capacitação administrativa está vinculada à competência — conceitos trabalhados no artigo — são apresentadas sugestões sobre o perfil do gestor para a administração pública gerencial, proposta no plano de reforma do aparelho do Estado brasileiro.

* Artigo recebido em maio e aceito em dez. 2001. Uma versão preliminar foi apresentada no XXIV Enanpad, realizado em 2000, em Florianópolis, SC.

** Bacharel em matemática, mestre em educação, doutora em sociologia e professora adjunta da UnB.

Managerial proficiency and the development of public administrators

This paper presents a study on managerial proficiency programs, analyzing them throughout the Brazilian State reform processes. The paper begins by establishing a parallel between the evolution of those programs and the strategy of creating schools for high-level public officials both in Brazil and Argentina. After analyzing the political and institutional context in which those programs were developed and inferring that their concepts are subject not only to the elements that formed each culture, but also to the basic guidelines of their respective states, the paper identifies the features of the new public administration, as well as those of the new management model introduced by the most recent Brazilian State reform movement, in 1995. Based on those features and on the fact that managerial proficiency is tied to competence — concepts discussed in the paper —, the paper makes suggestions about the profile the administrator must have for the managerial public administration proposed by the Brazilian State reform plan.

1. Causas históricas da criação de escolas de governo

Nos anos 1980, às crises econômica, social e política da América Latina somou-se a de caráter administrativo, agravando, com isso, os problemas da administração pública, principalmente quanto à má qualidade dos serviços essenciais prestados à população, tais como saúde, educação, habitação e segurança. A transição política, por seu turno, propiciou a manifestação de aspirações e descontentamentos da sociedade. Este contexto evidenciou a deficiência da capacidade administrativa do aparato estatal, deixando clara, então, uma tendência de ruptura com o desgastado modelo administrativo tradicional. Ante esse cenário, houve tentativas de descentralização do sistema administrativo e adoção de novas técnicas gerenciais como estratégia de reforma do Estado.

Nos países da América Latina, onde o Estado tem sido o principal responsável pelo processo de desenvolvimento, a capacidade administrativa passou a ter papel fundamental, tanto para gerenciar a complexidade advinda das demandas emergentes do período de democratização, pela qual passava quase toda a região, como para desenvolver os processos reformistas estratégicos, então propostos para o enfrentamento da crise social, política e econômica. Nesse sentido foram feitos esforços, especificamente no Brasil, com o intuito de criar uma infra-estrutura institucional para a formação e aperfeiçoamento de recursos humanos especializados para o sistema administrativo, sendo considerada fundamental a capacitação de servidores de alto nível, essencialmente para o provimento de funções de gestão e assessoramento.

A formação de servidores voltados para analisar os problemas socioeconômicos, com competência para buscar soluções, passou a ser vista pelos

governos como uma estratégia de transformação do Estado, colocando-o efetivamente a serviço da sociedade. Competência é aqui considerada como o conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes para encontrar alternativas que possibilitem a adequação, a evolução e a sobrevivência das organizações (Ropé & Tanguy, 1997) e, conseqüentemente, do próprio Estado.

No Brasil, o governo Sarney, instaurado em 1985, trouxe a proposta de uma reforma administrativa, da chamada Nova Republica, na tentativa de atender às demandas por reestruturação do Estado, cuja máquina burocrática, segundo análises da época, estava desarticulada, desestimulada e sem condições de dar respostas às necessidades sociais, em um período complexo e difícil, rumo a um regime democrático (Souza, 1996). Essa proposta delineou diretrizes básicas, como a racionalização e contenção de gastos públicos, a formulação de novas políticas de recursos humanos e a racionalização da estrutura da administração federal.

A partir dessas diretrizes, no que diz respeito aos recursos humanos, o governo explicitou os objetivos de valorizar a função pública e renovar os quadros, além de avaliar o desempenho do servidor, essencialmente mediante a instituição de um novo plano de carreira, abrangendo recrutamento e seleção por mérito e a execução permanente de programas de capacitação de recursos humanos (Exposição de Motivos de 3 de setembro de 1986). Esse processo deu origem à criação da Escola Nacional de Administração Pública, Enap (Decreto nº 93.288/86), com a finalidade de formar, aperfeiçoar e profissionalizar o pessoal civil de nível superior, instituindo, dessa forma, um quadro de funcionários altamente qualificados, comprometidos com a democratização do sistema administrativo e as novas missões advindas do processo de reconstrução do Estado brasileiro. Essa escola nasceu como um programa da Fundação Centro de Formação do Servidor Público, Funcep, que, criada conforme a Lei nº 6.871/80, com os objetivos de valorizar o servidor público e promover estudos e pesquisas para a formulação de políticas de pessoal civil, promovia, entre outras atividades, cursos de média e curta duração, voltados, principalmente, para a área de recursos humanos.

Os movimentos de reforma, nesse mesmo período, estendiam-se por quase toda a América Latina. Na Argentina, por exemplo, em dezembro de 1983, o presidente Alfonsín, ao assumir o governo, iniciou uma reforma administrativa, como requisito indispensável para capacitar o Estado a responder às demandas do processo de democratização que se iniciava. Tal reforma tinha os objetivos de aumentar a eficiência e a eficácia dos organismos estatais, incrementar a transparência e o controle social da gestão pública, promover a equidade no acesso aos bens e serviços produzidos pelo Estado e reduzir o déficit e o peso correspondente da administração pública.

Para implantar este processo de reforma, o governo Alfonsín criou, em 1984, o Cuerpo de Administradores Gubernamentales, para desempenhar tarefas de condução, assessoramento superior e coordenação das ações de gov-

erno. Ao Instituto Nacional de Administración Pública, Inap, criado pelo governo Perón, em fevereiro de 1973, com o objetivo de capacitar agentes do setor público e realizar pesquisas nessa área, coube a missão de desenvolver, também em 1984, o Programa de Formación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales. Esse programa tinha os objetivos de preparar funcionários de alto nível (representando ao mesmo tempo uma mudança de esforços, no sentido de, a longo prazo, transformar valores e comportamentos dos funcionários) e organizar a carreira administrativa (possibilitando, a médio prazo, a formação de uma massa crítica de agentes de mudança).

As propostas de reforma dos anos 1980 estavam centradas na formação de capacidade administrativa, entendida como a competência de enfrentar adequadamente a gestão do aparato público, obtendo, segundo definição das Nações Unidas (IIAS, 1981), os resultados desejados por meio das organizações. Ainda, em termos dos critérios adotados pelo International Institute of Administrative Sciences (IIAS, 1981), capacidade administrativa pode ser entendida como a habilidade dos governos de implementar seus programas econômico e social para a melhoria do bem-estar da sociedade. Para isso, os governos devem levar em conta os aspectos sociais e culturais relevantes e garantir que a administração desses programas e de seus respectivos custos maximizem os benefícios a todos os setores da população.

Esse enfoque na capacitação administrativa, das propostas de reforma dos anos 1980, é parte de um processo que, no Brasil, surgiu nos anos 1940. Nesse período, foi instalada a Fundação Getúlio Vargas que, em 1952, com a então Escola Brasileira de Administração Pública, atual Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (Ebape), promoveu o ensino de administração pública, realizando cursos de aperfeiçoamento para o serviço público. Ainda nessa década, foi criado o Instituto Rio Branco, com o objetivo de selecionar e formar o corpo diplomático brasileiro.

A formação e o treinamento de profissionais fazendários, no Brasil, remontam a 1945, quando foram criados, no Ministério da Fazenda, os cursos de aperfeiçoamento (CAFs), com a finalidade de formar pessoal habilitado para ingresso nas carreiras específicas do fisco, além de promover o aperfeiçoamento e especialização dos funcionários lotados naquele ministério. A partir de 1967, os CAFs passaram a constituir o Centro de Treinamento e Desenvolvimento do Pessoal do Ministério da Fazenda (Cetremfa), que, nos anos 1970, foi transformado na Escola de Administração Fazendária (Esaf), tendo por finalidade, no âmbito desse ministério, acompanhar, avaliar e promover a execução de atividades referentes a cursos de formação, treinamento, recrutamento e seleção de recursos humanos, bem como pesquisa sobre a área.

Na Argentina, em abril de 1958, o governo Aramburu criou o Instituto de Administración Pública para prestar assistência técnica e realizar cursos de especialização, a fim de melhorar a organização e o funcionamento do Estado e o nível de preparação de seus agentes (Dromi, 1998).

Nos anos 1960 e 1970, criaram-se, no Brasil, várias escolas destinadas à formação de quadros que conduzissem o processo de desenvolvimento nacional. Nasce a Escola Interamericana de Administração Pública, sob o patrocínio conjunto do governo brasileiro, do Banco Interamericano de Desenvolvimento e da Fundação Getulio Vargas, com a missão de prestar assistência técnica à América Latina, difundir a reforma administrativa e capacitar administradores do setor público, num processo de integração da região. Surge o Instituto Latino-Americano de Planejamento Econômico, com os objetivos principais de assumir as funções que a Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) realizava no campo do planejamento para o desenvolvimento e de concentrar sua ação em matéria de capacitação, assessoramento e pesquisa. A partir da atuação desse instituto e da Cepal foi que se estabeleceram programas de treinamento a cargo de organizações latino-americanas como, no Brasil, o Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico (Cendec), parte integrante do Instituto de Planejamento Econômico e Social (Ipea), com a finalidade de formar e aperfeiçoar profissionais da área de planejamento, para os três níveis do governo.

Na Argentina cria-se o Instituto Superior de Administración Pública, vindo para prestar assistência técnica e realizar cursos de capacitação para funcionários públicos, entre outras atividades. Esse instituto, no terceiro período peronista, anos 1970, é substituído pelo Instituto Nacional de Administración Pública, que tinha praticamente a mesma missão. Essas escolas possibilitaram a existência de ilhas de excelência para o setor público, que se tornaram, até certo ponto, alicerces da governança do aparato estatal.

2. A formação de gestores e as reformas administrativas

Nos anos 1960 e 1970, não só no Brasil, como em toda a América Latina, consolidou-se o modelo administrativo para o desenvolvimento, que, essencialmente, primava pela expansão do Estado na vida social, política e econômica do país, seguindo uma tendência mundial dos governos contemporâneos, que se apresentavam como “podendo tudo ou quase tudo” (Castor & França, 1987). O período foi caracterizado pela ideologia da competência e da racionalidade e pelo apogeu do tecnocrata. A máquina estatal deveria adequar-se às propostas modernizantes, vinculadas ao desenvolvimento, e o conceito de administração pública então “colocava em questão a responsabilidade social das organizações públicas no sentido de provocar mudanças na sociedade e promover um nível mais alto de qualidade de vida e equidade social” (Fischer, 1985). Novos campos teóricos foram incorporados à administração pública, tais como elaboração de políticas, teoria de mudança e análise de custo-benefício, e foram criadas escolas voltadas para a capacitação de administradores públicos.

A partir da década de 1980, os movimentos de reforma do Estado buscaram suprir a impossibilidade de a máquina administrativa proceder como normalmente esperado ao gerenciar uma rede de instituições cada vez mais complexa, envolvendo o contexto internacional. Assim, a reforma administrativa proposta nesse período era vista como um processo onde aumentar a capacidade administrativa e enfrentar a crescente complexidade da gestão organizacional do setor público era fundamental. Para isso, foi retomado o tema da qualificação de administradores públicos, sendo criados mecanismos institucionais para a formação e o aperfeiçoamento do pessoal civil, como parte da proposta de modernização do Estado. De modo geral, as reformas do aparato estatal brasileiro, buscando maior racionalidade, eficiência e eficácia, apresentavam, com grande ênfase, o objetivo de suprir a falta de competência gerencial e operacional dos recursos humanos do setor público.

A capacidade administrativa vista como competência está ligada à ação, envolve conhecimentos, capacidades, habilidades e condutas (Ropé & Tanguy, 1997) que possibilitam a obtenção de resultados mediante planejamento, formulação, organização, implementação, avaliação e reajuste de planos de desenvolvimento, em todos os níveis do Estado. Dessa forma, essa capacidade, ou melhor, competência, que evoca por si só a noção de formação, converte-se em recurso estratégico de modernização e desenvolvimento. No entanto, nos países latino-americanos e, em especial, no Brasil, existe uma lacuna entre essa capacidade e as responsabilidades crescentes que os estados têm demandado nas últimas décadas. Crozier (1970) analisa essa idéia ao dizer que “*Solo en la medida en que exista capacidad administrativa suficiente, el Estado (y por lo tanto la sociedad) puede encarar los problemas que plantea un desarrollo voluntario*”.

Com esse discurso, o governo Sarney cria a Enap, com o objetivo de formar altos funcionários públicos, inspirada na École National d’Administration, da França, onde é formada a elite administrativa do Estado, e investe em uma carreira específica de especialistas em políticas públicas e gestão governamental. Os valores e objetivos presentes na implantação desse programa deixavam clara a consciência de que os atores da burocracia estatal deveriam desenvolver, além dos conhecimentos técnicos, tão valorizados nos contextos passados, competências que lhes permitissem, entre outras coisas, arbitrar, articular e negociar demandas sociais e políticas, atividades indispensáveis para a formulação e implantação de políticas públicas.

No início dos anos 1990 o processo de desarticulação do aparato estatal brasileiro potencializou-se, principalmente com a “operação desmonte”, iniciada no final do governo Sarney e efetivada pelo governo Collor. A organização e as estruturas dos altos escalões da administração pública, nesses governos, foram modificadas sem estratégias claras e bem-estabelecidas. Um exemplo disso é dado pela trajetória de um órgão que, teoricamente, era responsável pela reforma administrativa, o Ministério da Administração. De 1986 até 1992, esse ministério foi transformado em Secretaria de Administração, vinculada, inicialmente, à Presidência da República, depois à Secretaria do Planejamento, novamente à Presidência da República, ao Ministério do Trabalho e, finalmente, à Presidência da República. Essas mudanças desarticularam ainda mais a buroc-

racia estatal, trazendo conseqüências para o processo de institucionalização da Enap, órgão daquela secretaria. A escola, sob as pressões causadas por essa descontinuidade, não contou com uma liderança que se comprometesse com o seu projeto inicial. A cada mudança de contexto institucional, o projeto Enap sofreu modificações em sua concepção e no perfil traçado para os seus egressos, deixando, no início de 1990, de ser o Programa de Formação de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, para se tornar um centro de capacitação e treinamento para o setor público.

Na Argentina, por sua vez, o Programa de Formación de Administradores Gubernamentales (AG), criado em 1985, também foi desativado (em 1989), ao não ser convocada a quarta turma, no final do governo Alfonsín. O governo Menem, no seu primeiro período, não reativou o programa AG, dedicando-se o Inap a várias outras atividades, tais como a atualização de agentes sociais. Esse instituto passou a refletir o pluralismo político do governo, transformou sua filosofia, seguindo a influência de universidades americanas e não mais a da ENA, sua escola *mater*. Foi criado um curso de alta gerência pública e uma *escuela de gobierno*, aqui entendida como a que forma recursos humanos para o setor público, destinada a políticos e dirigentes empresariais e a sindicalistas que estivessem cumprindo funções políticas ou desejassem exercê-las. O quadro a seguir apresenta os principais fatos relacionados com o desenvolvimento de programas de formação de gestores governamentais, no Brasil e na Argentina, de 1940 a 1990.

Brasil e Argentina: fatos marcantes do processo de desenvolvimento dos programas de formação de gestores governamentais (décadas de 1940 a 1990)

Década	Brasil	Argentina
1940 e 1950	Criação da FGV, com a Ebape e a Eaesp. Criação do Instituto Rio Branco, vinculado ao Ministério das Relações Exteriores.	Criação do Instituto de Administración Pública (IAP).
1960 e 1970	Criação da Escola Interamericana de Administración Pública, da Escola Nacional de Administración Pública (Enap), da Escola de Administración Fazendária (Esaf), do Instituto Latino Americano de Planejamento Económico e do Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Económico (Cendec/Ipea).	Transformação do IAP em Instituto Nacional de Administración Pública (Inap).
1980 e 1990	Criação da Escola de Administración Postal (Esap), do Programa de Especialistas em Gestão Governamental (EEGG), conduzido pela Enap, com uma turma, em 1990. Transformação do EEGG em Programa de Formação de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG).	Criação do Programa de Formación de Administradores Gubernamentales (AG), conduzido pelo Inap. Desativação do programa AG.

3. Os anos 1990

A construção de um novo modelo de Estado, tema nuclear da agenda mundial nos anos 1990, é também o grande foco do contexto global de reformas da América Latina. Um dos desafios desses movimentos reformistas é o Estado latino-americano enfrentar a economia internacional em um contexto de globalização, modificando suas políticas protecionistas, assumindo uma nova forma de intervir nos planos econômico, político e social, reconciliando o auge dos mercados com a preservação do processo democrático, principalmente em um contexto de desigualdade social e, conseqüentemente, de pobreza.

Dessa forma, os países da região, em especial o Brasil, passaram a viver o desafio histórico de criar um novo perfil para seus estados, articulando um novo modelo de desenvolvimento, novas relações do público com o privado e a necessidade de voltarem-se, cada vez mais, para o atendimento das demandas sociais. Nesse sentido, a reforma da máquina administrativa, buscando um novo modelo de administração pública, tem sido elemento estratégico para a reconstrução de um Estado que enfrente com eficiência, eficácia e efetividade os problemas desse cenário.

Vários estudos têm sido realizados no sentido de identificar modelos para uma nova administração pública. Podem-se citar as pesquisas de Ferlie e outros (1999), que apresentam modelos de gestão pública, representando as tendências observadas na organização e gestão dos serviços públicos nos anos 1980, na tentativa de construir uma tipologia de modelos ideais para a administração. As características que delimitam esses modelos são:

- † a *eficiência*, tentando tornar as organizações públicas parecidas com a iniciativa privada;
- † o *downsizing* e a *descentralização*, trazendo como pontos característicos o “enxugamento” organizacional, a busca por maior flexibilidade, o abandono do alto grau de padronização, o aumento na descentralização da responsabilidade estratégica e orçamentária, o aumento da terceirização e a divisão dos quadros entre um pequeno grupo estratégico e uma grande periferia operacional;
- † a *busca da excelência*, dando ênfase ao desenvolvimento organizacional, à aprendizagem, à cultura organizacional, ao desempenho julgado com base nos resultados, à função de gestão de recursos humanos mais firme e estratégica;
- † a *orientação para o serviço público*, representando o delineamento de um novo setor público no qual o processo de gestão surge da fusão de idéias de gestão dos setores público e privado, buscando a revitalização dos ad-

ministradores, a qualidade dos serviços e uma abordagem voltada para o valor, baseada na missão de alcançar a excelência dos serviços públicos.

Diante dessas tendências e do desafio de os governos serem mais ágeis e flexíveis e menos hierarquizados, para responderem com presteza e efetividade às demandas da sociedade contemporânea, o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, buscando uma nova administração pública, elaborou o Plano Estratégico de Reforma do Estado.

Esse plano redefine o papel do Estado como o de promotor e regulador do desenvolvimento econômico e social, e não mais o responsável direto por este desenvolvimento. Isso predisps a reforma do aparelho burocrático, que trouxe consigo princípios e características conducentes a uma administração denominada gerencial, buscando modificar o paradigma organizacional do modelo weberiano. Tal administração surge como resposta, de um lado, ao desenvolvimento tecnológico e à mundialização da economia e, de outro, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado. Para tal, essa reforma necessita fortalecer um núcleo estratégico ocupado por uma burocracia profissional.

Nesse sentido, as mudanças propostas enfocam a descentralização e o redesenho das estruturas, a flexibilização organizacional, a criação de uma rede de relações mais democráticas entre o Estado e a sociedade, a implantação de um modelo contratual e competitivo de ação estatal, a partir do qual seja possível aumentar a efetividade das políticas públicas, e a profissionalização, com o objetivo de reconstruir o aparato estatal. Trata-se, portanto, de uma mudança estrutural da máquina administrativa, transformando o modelo burocrático e adotando estratégias e tecnologias de gestão mais adequadas aos desafios contemporâneos.

A administração pública gerencial comprometida com a flexibilização, com a horizontalização da gestão, com os resultados e com o indivíduo como cidadão — modelo que pressupõe o aumento da autonomia de decisão dos gestores, levando, com isso, a estruturas baseadas na responsabilidade desses administradores, avaliados pelos resultados efetivamente produzidos e com respostas mais prontas às grandes mudanças na economia e na sociedade contemporânea — representa, no Brasil, uma experiência inovadora.

Nessa linha, a reforma do aparelho do Estado brasileiro distinguiu quatro setores. O primeiro, núcleo estratégico, corresponde ao que definem as leis e as políticas públicas. É constituído pelos poderes Legislativo e Judiciário, pelo Ministério Público e, no Executivo, pelo presidente da República, os ministros e seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas. Nesse setor o princípio administrativo fundamental é o da efetividade, estando previsto um misto de administração burocrática e gerencial. O segundo setor é formado pelos serviços ou agências em que se

exerce o poder extroverso do Estado, ou seja, o poder de regulamentar, fiscalizar e fomentar. O terceiro setor, dos serviços não-exclusivos do Estado, prevê a atuação simultânea deste com outras organizações públicas não-estatais e privadas. Esses dois últimos setores têm como princípio fundamental a eficiência e um modelo administrativo gerencial. O quarto e último setor é o de produção de bens e serviços para o mercado, que corresponde à área de atuação das empresas e que obedece aos princípios gerenciais da administração (Brasil, 1995).

Um dos pontos de partida para o modelo de administração gerencial é a profissionalização da burocracia, que atua, de preferência no núcleo estratégico, na formulação, supervisão e regulamentação das políticas públicas: um corpo de funcionários tecnicamente preparados e motivados, com competência para negociação e com responsabilidade junto ao sistema político, diferenciando-se dos tecnocratas do antigo modelo burocrático. Por outro lado, embora o modelo gerencial tenha-se inspirado na iniciativa privada, ele deve voltar-se para o contexto político no qual está inserido o setor público, devendo seus gestores orientarem suas ações para as necessidades e interesse público, levando as instituições públicas a tornarem-se mais empresariais sem serem empresas (Caiden, 1991).

Como parte da política de recursos humanos para essa nova administração pública, foram instituídas, no Brasil, as carreiras estratégicas do Estado, entre as quais a de especialista em políticas públicas e gestão governamental, da qual fazem parte os gestores governamentais, formados pela Enap. Com isso, a Enap, além de suas outras atividades, retomou a tarefa de formação de gestores governamentais, encerrada em 1990, iniciando sua segunda turma em 1996. Essa escola, redefinida no governo Fernando Henrique, tem uma linha diferente daquela com que foi concebida. A formação de administradores generalistas, financeiros e de controle, de orçamento e programação econômica, para ocupar cargos superiores em todos os setores da administração pública foi apresentada como essencial para o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare). À Enap caberia o papel de coordenar o processo de concurso e formação desses administradores.

O Curso de Formação de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, que constitui a segunda fase do concurso público para provimento da referida carreira, tem por finalidade preparar quadros de alto nível para a administração federal. É ministrado em aproximadamente 26 semanas, com uma carga horária de 900 horas-aula, em regime de tempo integral, e estruturado em duas etapas. A primeira, organizada em três grandes blocos temáticos — economia do setor público, Estado e políticas públicas e administração pública —, com 14 disciplinas acrescidas de trabalhos aplicados, propõe uma formação “de caráter generalista, multidisciplinar e instrumental, focando-se nos contextos econômico, político, social, jurídico e administrativo, dentro dos quais são desenvolvidas as ações governamentais” (Enap, 1998).

A segunda etapa, constituída de um ciclo de atividades aplicadas, é desenvolvida com a metodologia de estudo de caso. Os alunos são divididos em equipes que se distribuem pelos órgãos da administração pública federal, com o objetivo de analisar diversos aspectos das organizações públicas, ao longo de aproximadamente nove semanas. Dessas análises resultam relatórios técnicos que são examinados por bancas definidas pela escola. A classificação final, que define o exercício profissional de cada gestor, é atribuída pela média dos resultados das etapas de concurso público, curso de formação e ciclo de atividades aplicadas. As turmas constituídas até 1999 tiveram em média 100 alunos, na maioria do sexo masculino, concentrados na faixa etária dos 20 aos 40 anos, com uma formação acadêmica relativamente heterogênea. A tabela a seguir apresenta o número de gestores formados pela Enap no período de 1989 a 1999.

Número de gestores formados pela Enap (1989 a 1999)		
Ano	Inscritos	Egressos
1989 (1ª turma)	120	104*
1996 (2ª turma)	67	53
1997 (3ª turma)	102	96
1998 (4ª turma)	117	103
1999 (5ª turma)		131
Total geral		487

Fonte: Relatórios anuais da Enap.
* Dos 104 gestores formados na primeira turma, 94 optaram pela carreira.

Visando à educação continuada, a Enap desenvolveu em 1998 um curso destinado aos especialistas em políticas públicas da turma de 1989, com o objetivo de debater as macrotendências nacionais e internacionais, favorecer o intercâmbio de experiências e apresentar instrumentos de gestão atualizados para o setor público. De caráter obrigatório para a promoção na carreira, o curso foi realizado com carga horária de 87 horas-aula, em cinco módulos, compreendendo aulas, palestras e trabalhos em grupo, em torno dos seguintes temas: grandes tendências do mundo contemporâneo, reforma gerencial, abordagens recentes sobre o desenho de políticas públicas, instrumen-

tos gerenciais para o setor público, gestão de pessoas, estratégias para a mudança. Participaram desse curso 47 gestores da primeira turma.

Com a extinção do Mare no segundo governo Fernando Henrique Cardoso, a Enap, já tendo formado em torno de 500 gestores desde sua criação, ficou vinculada ao Ministério do Planejamento, passando por novo ponto de inflexão, no qual ainda não está explicitado o rumo do Programa de Formação de Gestores e o perfil dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental.

4. A capacitação administrativa e o perfil do gestor para a nova administração pública

O modelo de gestão denominado administração gerencial, adotado pela reforma do aparelho do Estado brasileiro (Brasil, 1995), requer um corpo de funcionários altamente profissionalizados, com competências adequadas para atender as demandas da administração pública contemporânea. Isso explica o enfoque central desse modelo estar na profissionalização, ponto que é essencial, também, no modelo burocrático weberiano. A nova administração pública e o modelo gerencial, portanto, demandam capacitação administrativa, que, como já foi dito, é questão de competência e inevitavelmente requer uma formação e a mudança do perfil do gestor público.

A vida das organizações públicas, sistemas em permanente fluxo, em geral dá-se em um contínuo político onde os processos de negociação sucedem-se com distinta intensidade em toda ação organizacional interna e externa, desenvolvendo-se alianças, enfrentamentos e relações de força. Organizações vistas como arena de conflito político, com interesses contrapostos (Oszlak, 1980), onde a área política está mesclada com a administrativa, requerem gestores que aliem conhecimentos técnicos e responsabilidade política (Aberbach et alii, 1981). Com isso, é possível quebrar os padrões da cultura clientelista e ao mesmo tempo evitar o insulamento burocrático, que pode reforçar o corporativismo e o autoritarismo, tão próprios do modelo político-institucional brasileiro.

Adicionalmente, a nova administração pública prega a transparência das ações e decisões de seus gestores, atribuindo-lhes maior autonomia, vinculada à responsabilidade social, o que leva a novas formas de controle: controle de resultados, efetivado por intermédio de indicadores de desempenho; controle dos gastos, que leva à busca de estratégias que viabilizem a implementação de políticas públicas; controle da qualidade dos serviços; e controle social, que trata da relação dos cidadãos com os atores político-institucionais e que, segundo Przeworski (1998), “traz benefícios somente se for baseado em sólidos mecanismos institucionais”. Além disso, são cruciais nesse modelo de gestão os en-

foques nos resultados e nos serviços voltados para o cidadão-usuário e, conseqüentemente, a democratização do poder público.

Os pontos acima colocados levam a refletir sobre a competência do gestor contemporâneo, no caso brasileiro, o gestor responsável pela implantação de um novo modelo de gestão, conceituado a partir da concepção da nova administração pública. Competência pode ser definida como os conhecimentos e experiências aplicáveis em uma organização e confirmados pelo nível de formação e pelo domínio das funções sucessivamente exercidas (Acordo sobre..., 1990), ou, ainda, a combinação de conhecimentos, *savoir-faire*, experiências e comportamentos que se exercem em um contexto preciso (CNPQ, 1998). Essas definições indicam claramente a relação prática do indivíduo com a situação e a maneira de enfrentá-la. A competência está, portanto, relacionada à ação; ela é o engajamento pessoal do indivíduo como sujeito de suas ações (Zarifian, 1999).

Com essa linha de pensamento, o perfil do gestor para a nova administração pública poderá ser delineado considerando, entre outras, as seguintes dimensões:

- † iniciativa — a capacidade de imaginação e de invenção, ação para modificar o existente, introduzir o novo, criar;
- † responsabilidade — aceitar e assumir a responsabilidade e, portanto ser avaliado e julgado com base em seu desempenho, nos resultados de suas ações e nos impactos por elas causados; a responsabilidade é o contraponto da autonomia e da descentralização da tomada de decisão;
- † capacidade de apreender a situação, posicionar-se em relação a ela e determinar ações para enfrentá-la, visto que não se pode preestabelecer esse comportamento, pois o gestor é, intrinsecamente, parte da situação;
- † inteligência prática, ou seja, voltada para a ação, que possibilita a intervenção pertinente em situações reais de trabalho, apoiando-se em conhecimentos adquiridos, transformando-os na tentativa de suplantar a diversidade e a complexidade situacional (Zarifian, 1999);
- † conhecimentos — desenvolvimento de conhecimentos e aquisição de novos, buscando uma formação permanente, aberta a novas aprendizagens, fazendo com que a competência não se transforme em simples rotina; esses conhecimentos devem privilegiar o domínio dos procedimentos administrativos, tornando-se o gestor um especialista generalista, ou seja, alguém que compreende o particular por meio do conhecimento geral (Motta, 1994); em uma conceituação ampla, D'Ambrosio (1999) diz que conhecimento resulta da ligação de explicações e práticas as mais diversas, motivadas por situações aparentemente sem qualquer relação;

- † habilidades envolvendo técnicas e aptidões gerenciais que, conforme Motta têm a ver com a capacidade de decisão e a inovação — “capacidade de compreender processos organizacionais de decisão, de forma a facilitar a arte do julgamento e a ação na solução de problemas” (Motta, 1994);
- † atitudes e comportamentos — atitudes que possibilitem o uso do poder e da autoridade para obter comportamentos administrativos desejáveis; nessa dimensão pode-se, além de muitos outros fatores, considerar o empreendedorismo que, visto como a capacidade de inovação, leva ao desenvolvimento de atributos pessoais, tais como a criatividade, a perseverança, a capacidade de assumir riscos, a motivação para a realização, a responsabilidade pelos resultados, habilidades no relacionamento pessoal, liderança e visão de futuro;
- † liderança e habilidades interpessoais, permitindo mobilizar os esforços dos atores institucionais em torno de situações do cotidiano organizacional, assumindo o domínio da co-responsabilidade (Motta, 1994);
- † bom senso — para o qual é necessário ter visão do senso comum e experiência em sua área de trabalho;
- † capacidade técnica, envolvendo áreas do conhecimento como estratégia, racionalidade administrativa, “conhecimentos de planejamento, formulação, análise e avaliação de políticas públicas, bem como técnicas de programação, de sistemas de informação, de organização e de apoio gerencial” (Motta, 1994).

5. Conclusão

O contexto histórico-institucional em que se desenvolveram os programas de capacitação administrativa para o setor público na América Latina, essencialmente no Brasil, foi de transição democrática e crise do Estado, no interior de um aparelho estatal desarticulado, distante da sociedade e incapaz de atender às demandas da nova ordem social. Neste cenário, evidenciou-se a necessidade de formação de gestores para o Estado, com um enfoque maior na competência técnico-política, na sensibilidade e na visão para responder às demandas da redemocratização e dos novos padrões de desenvolvimento econômico e social.

No Brasil, para a implementação do novo Estado, apresentado no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Brasil, 1995), a capacitação gerencial, representada pela profissionalização da burocracia — por excelência, a que exerce funções no núcleo estratégico do Estado —, é estratégica para a implantação de um novo modelo de administração pública. Tal mode-

lo tem suas bases na flexibilização da gestão e na horizontalização das estruturas hierárquicas, aumentando, com isso, a autonomia da decisão gerencial.

Eficiência, democratização, responsabilidade, resultados efetivamente produzidos e gestores voltados para o interesse público e para o cidadão são componentes fundamentais para a construção do Estado para o século XXI, suficientemente capacitado para garantir os direitos sociais em um cenário mundializado.

Olhando para trás, vê-se que no Brasil os programas de formação de servidores públicos vieram no bojo dos processos de reforma dos aparatos estatais. As inovações quanto ao tipo de formação e o perfil dos egressos foram e são definidas pelas tendências mundiais, pelo contexto político-econômico e pelo modelo do Estado.

Dessa forma, é possível concluir que nenhum processo de reforma, nenhum sistema gerencial, pode prosperar sem o desenvolvimento de pessoas, por meio da formação de alta qualidade. Idealmente, para que se institucionalize um programa de formação de gestores para o Estado é necessário ter claro e resolvido o tipo de sociedade e Estado que se quer, o modelo de gestão que melhor atenda a esta sociedade, a construção de um *ethos* do serviço público que possibilite a permanência e a competência de seus servidores e, conseqüentemente, o perfil desse gestor. Isso, por ser uma situação ideal, não deve inibir as experiências de programas de capacitação administrativa, mas precisa ser levado em consideração, juntamente com a cultura político-institucional brasileira. Vários são os lócus nos quais esses programas podem ser desenvolvidos. Um deles são as universidades, que, por serem multidisciplinares, permitem a superação dos limites de seus ambientes culturais originais, possibilitando a internacionalização das culturas educacionais.

Investir na formação do gestor público, embora não resolva todos os problemas, é fundamental para reforma do Estado. Os resultados não serão imediatos, mas o retorno certamente virá. Conforme Crozier (1998), é necessário crer em uma formação de excelência associada à estratégia de mudança, à pesquisa de alto nível em matéria de políticas públicas e a novas experiências de preparação e avaliação das decisões públicas. Uma formação baseada em ações concretas, que busquem compreender o homem na sociedade, abrangendo a complexidade dos sistemas humanos e, ao mesmo tempo, a liberdade do homem.

Referências bibliográficas

Aberbach, J.; Putnam, R. & Rockman, B. *Bureaucrats and politicians and Western democracies*. Cambridge, Harvard University Press, 1981.

- Acordo sobre a conduta da atividade profissional nas empresas siderúrgicas: Usimor-Sacilor.* Paris, La Défense, 1990.
- Brasil. Mare. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado.* Brasília, Presidência da República, 1995.
- Caiden, Gerard. *Administrative reform comes of age.* New York, Walter de Gruyter, 1991.
- Castor, B. & França, C. *Administração pública no Brasil: exaustão e revigoramento do modelo.* In: Sedap-PR. *Estado e administração pública: reflexões.* Brasília, Funcep, 1987.
- CNPF. *Journées internationales de Deauville: objectif compétences.* 1998. t. 1.
- Crozier, M. *La société bloquée.* Paris, Sevie, 1970.
- . *La crise de l'intelligence.* Paris, Interditions, 1998.
- D'Ambrosio, U. *Educação para uma sociedade em transição.* Campinas, Papirus, 1999.
- Dromi, M. L. S. M. *Historia política argentina.* Buenos Aires, Astrea, 1998.
- Enap. *Regulamento do Curso de Formação para a Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.* 1998.
- Ferlie, E.; Ashburner, L.; Fitzgerald, L. & Pettigrew, A. *A nova administração pública em ação.* Brasília, UnB/Enap, 1999.
- Fischer, T. M. D. *Centralização e descentralização na administração pública brasileira.* Brasília. UnB, 1985.
- IIAS. *Camberra Roundtable. Conclusions and recommendations of the working groups.* 1981.
- Motta, P. R. *Gestão contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente.* Rio de Janeiro, Record, 1994.
- ONU. *La evaluación de la capacidad administrativa para el desarrollo.* Nueva York, 1970. (Documento ST/TAO/M/52.)
- Ozslak, Oscar. *Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas.* Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (Cedes), 1980.
- Przeworski, Adam. *Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal.* In: Bresser-Pereira, Luiz Carlos & Spink, Peter (orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial.* Rio de Janeiro, FGV, 1998.
- Ropé F. & Tanguy, L. *Saberes e competências: o uso de tais noções na escola e na empresa.* Campinas, Papirus, 1997.
- Souza, E. C. L. *Escolas de governo do Cone Sul: estudo institucional do Inap (Argentina) e da Enap (Brasil).* Brasília, Flaso/UnB, 1996. (Tese de Doutorado.)
- Zarifian, Philippe. *Objectif compétence.* Paris, Liaisons, 1999.