

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**Atentado à formação
de um *esprit de corps*:**

**pelas tentativas da Administração Gerencial
por um discurso da eficiência e
pelas tentações dos “espíritos de porco”**

*O curso de formação dos Especialistas em
Políticas Públicas e Gestão Governamental*

DISSERTAÇÃO APRESENTADA
À ESCOLA BRASILEIRA DE
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
PARA A OBTENÇÃO DO GRAU
DE MESTRE EM
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Adélia Cristina Zimbrão da Silva

Rio de Janeiro, 2001

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Atentado à formação de um *esprit de corps*:
pelas tentativas da Administração Gerencial por um discurso
da eficiência e pelas tentações dos “espíritos de porco”

*O curso de formação dos Especialistas em Políticas Públicas
e Gestão Governamental*

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA POR

Adélia Cristina Zimbrão da Silva

E
APROVADA EM 11/07/2001
PELA COMISSÃO EXAMINADORA



Prof. Paulo Reis Vieira – Doutor em Administração Pública



Prof^a. Deborah Moraes Zouain – Doutora em Engenharia de Produção



Prof^a. Myrian Sepúlveda dos Santos – Doutora em Sociologia

Resumo

Esta dissertação discute o curso de formação dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental - EPPGG. Para tanto, foi feito um breve levantamento histórico da origem dessa carreira, evidenciando as dificuldades que surgiram em sua implantação na burocracia da administração pública federal. O texto descreve o processo de seleção e formação das turmas de EPPGG, dando maior atenção à primeira turma, que se deu num contexto político específico e à quinta turma, que foi o objeto do estudo de caso. Buscou-se fugir/escapar dos estudos puramente normativos ou inteiramente formalizantes. Desse modo, a análise privilegiou a reflexão sobre as relações sociais cotidianas estabelecidas durante o curso, procurando desvelar conflitos e dilemas que demonstram fissuras internas da própria carreira e da instituição ENAP.

Abstract

This dissertation discuss the course of formation of "EPPGG" (Specialists on Public Politics and Administration). We did a brief historical research on the origins of this career, stressing the problems of its implementation. We describe the process of selection and formation of "EPPGG" classes, focusing our attention on the first and fifth classes, the latter being the main object of our study. We avoided the standard approaches to this subject and based our investigation on the daily social interaction developed during the course, trying to unveil conflicts that show internal problems of the career and of "ENAP" (Scholl of Public Administration).

*“O que foi feito amigo
De tudo que a gente sonhou
O que foi feito da vida
O que foi feito do amor
Quisera encontrar
Aquele verso menino
Que escrevi há tantos anos atrás*

*Falo assim sem saudade
Falo assim por saber
Se muito vale o já feito
Mais vale o que será
E o que foi feito
É preciso conhecer
Para melhor prosseguir*

*Falo assim sem tristeza
Falo por acreditar
Que é cobrando o que fomos
Que nós iremos crescer
Outros outubros virão
Outras manhãs plenas de sol e de luz”*

**O que foi feito devera/ O que foi feito de Vera
Milton Nascimento/Fernando Brant**

***Aos meus pais,
Ivanilde e Oswaldo***

***E irmãos,
Tereza, Gê e Zimbrão***

***À memória de meus avós,
Benedicto e Adelia Zimbrão***

***e de Sheherazade,
uma gatinha siamesa
muito especial que se foi...***

Agradecimentos

Ao professor Paulo Reis Vieira pela orientação e pela confiança no meu trabalho.

À professora Myrian Sepúlveda dos Santos pela pronta atenção ao meu convite e pela compreensão.

Ao professor Enrique Saravia pelo apoio e por ter me posto em contato com pessoas estratégicas para a pesquisa, no governo federal.

À professora Deborah Moraes Zouain por ter aceito o convite para estar na banca de avaliação.

Ao professor Fernando Guilherme Tenório pelas oportunidades de trabalho em conjunto e por me apresentar uma outra administração: a gestão social.

Ao Joarez e Vaninha pela atenção, paciência e presteza de sempre.

À amiga Professora Doutora Jacqueline de Oliveira Muniz por ter me conduzido ao mestrado da EBAP e por ter alfinetado minhas inquietações.

À amiga Lessandra pelos debates diários, por muita paciência, calor humano, carinho e pela ajuda na escolha do tema.

À Heliana Conde pela amizade, pelas contribuições, pelo material bibliográfico e por ser um norte nas minhas caminhadas.

À Vera Dutra pelas sessões intelectuais de análise.

À amiga Glória pela grande força espiritual.

À minha grande família pela afetividade: amigos incansáveis, pais, irmãos, tios, primos e agora sobrinhos.

Índice

1. INTRODUÇÃO.....	9
CAPÍTULO I - A NAU “GESTORES GOVERNAMENTAIS” PERDE O RUMO: ...QUE É PRECISO... NEM TANTO!	21
1.1 – UM BREVE RELATO SOBRE A PROPOSTA DE IMPLANTAÇÃO DA <i>ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL</i> NA GESTÃO PÚBLICA.....	21
1.2 - ADMINISTRADORES GERENCIAIS: OS AGENTES DE MUDANÇA... ..	28
1.3 - FORMAR O ALTO ESCALÃO... NO BRASIL... UMA PRETENSÃO E TANTO.....	33
1.4- A CRIAÇÃO DA CARREIRA: TUDO COMEÇOU QUANDO.....	42
CAPÍTULO II - O CURSO DE FORMAÇÃO INICIAL: UM PROJETO É ATROPELADO POR OUTRO... A NAU PERDE O RUMO NOVAMENTE.....	56
2.1 - TIPO DE PROFISSIONAL A SER FORMADO: GENERALISTA? O QUE SIGNIFICA ISSO?.....	56
2.2 – OS PROCESSOS DE SELEÇÃO PARA UM PERFIL PROFISSIONAL GENERALISTA E SUAS PECULIARIDADES	63
2.3 - UMA BREVE DESCRIÇÃO DO CURSO MINISTRADO PARA A 1ª TURMA E A REESTRUTURAÇÃO SOFRIDA PARA AS OUTRAS TURMAS.....	70
2.4 - AS TURMAS DE EPPGG: UM POUCO DE “ESTATÍSTICA”... AFINAL É IMPERATIVO ISSO NESSES NOSSOS TEMPOS	79
2.4.1 - <i>Um pouco do perfil dos gestores da 5ª turma</i>	82
CAPÍTULO III – PROBLEMÁTICA IMPOSTA AO CURSO DE FORMAÇÃO: O DISCURSO DA EFICIÊNCIA DA <i>ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL</i>	88
3.1 – O CURSO DE FORMAÇÃO DA 5ª TURMA DE EPPGG: <i>FORMAR OU ELIMINAR?</i>	88
3.1.1 – <i>Competição ou cooperação: do campo... de futebol a outros jogos... (não são dois times somente...)</i>	99
3.1.2 - <i>Não à “morte súbita”!!! Não há “morte súbita”. A “morte súbita”...</i>	108
3.2 - O IMPERATIVO DA EFICIÊNCIA: “QUALQUER SEMELHANÇA COM A REALIDADE É MERA COINCIDÊNCIA”	117
3.3 – “IMPOSIÇÃO DA PROBLEMÁTICA”: O ENFOQUE TÉCNICO DA <i>ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL</i> ... QUE DESQUALIFICA OUTRAS TENTATIVAS DE REPENSAR A PROBLEMÁTICA DE OUTROS LUGARES (OUTRAS REFERÊNCIAS).....	129
3.3.1 - <i>Peculiaridades de um perfil profissional generalista... quando há predominância do discurso “economês”</i>	132
3.3.2 – <i>“Formar Gestores para o Estado ou para o Governo”?</i>	138
3.4 – “CAÇADOR DE DAS”	150
CONSIDERAÇÕES FINAIS	158
BIBLIOGRAFIA	162
ANEXOS.....	169

Anexos

Anexo I

Regulamento do curso de formação para EPPGG

Anexo II

Cartas-propostas da 5ª turma de EPPGG para a Direção da ENAP

Anexo III

Acordo estabelecido entre a Direção da ENAP e a 5ª turma de EPPGG

Anexo IV

Reportagens de jornais do país sobre o apoio político ao governo em troca de cargos.

1. Introdução

Nos momentos de hesitação e de desânimo, atormentada pelo compromisso de escrever uma dissertação de mestrado, questionando-me se sentia prazer ou tremendo desprazer nesse processo de produção, aconcheguei-me diversas vezes na dissertação de uma grande “mestre-amiga”:

“Volto a dizer: tenho sido uma psicóloga e uma professora universitária.

Simplória análise de implicações¹, que aparentemente bem pouco diz do pensar/proceder cotidiano e dos vínculos que, nos planos afetivo, político e histórico, poderiam singularizar uma trajetória. No entanto, tais marcações muito apontam quanto a uma pré-ocupação ou um encargo, uma encomenda social permanente, insistente e forçosa (= forçada) de gerir, de digerir, de gestionar e, até mesmo, de dirigir, práticas e problematizações envolvendo uma pretensa natureza, uma suposta bruta realidade a que chamam "subjetividade". Dela, me tem sido encarregado ocupar-me. Quanto a ela, me tem sido encomendado o estabelecimento de um certo domínio, no duplo sentido do termo: campo de saber e território de exercício de uma dominação.

E tudo isso teria sido, além de aborrecido, muito triste e mortífero, na ausência de certos bons encontros que, por ocasionais, não deixaram de ser necessários, determinantes, fundadores, condicionantes (...) No entanto, ainda estes teriam sido tristes e mortíferos - porque acorrentados à já citada pré-ocupação -, caso do encontro com tais escritos, regado a tais paixões, não tivessem surgido alguns exercícios. Estes, embora ditos "psi", se mostraram capazes de estabelecer

¹ nota pertencente ao texto citado - "A ênfase na "análise das implicações" é uma exigência do proceder socioanalítico, conforme desenvolveremos no decorrer do trabalho. Por ora, basta dizer que se trata de analisar os vínculos com as instituições em jogo".

mínimas, que fossem, rupturas com aquela "novela familiar"² que, certo dia, consegui descrever de uma forma satisfatória, em sua cáustica crueldade (...)

Essa gente, esses aparentemente poucos que são uma maioria³ - esses eles, esse eu... - anda, principalmente, à cata de rupturas de limites. Tem analisado, com rigor-e-alegria-não-incompatíveis, sua (= nossa) própria constituição enquanto intelectualidade. Nem sempre pode ir muito além na fabricação-de-interiores-em-revolta. Fazê-lo já seria, por vezes, falar pelos outros.

Tampouco esta dissertação quer falar pelos outros, embora queira, sim, e com todas as suas forças, falar com eles - meus alunos, aliados, mestre-aprendizes.

Falar tentando fazer história; ou melhor, histórias, dos dizeres e fazeres dos quais montamos ferramentas, mesmo que provisórias e parciais. Contudo o faria de um lugar ainda-tão-triste-e-mortífero - a Academia -, se não pensasse que não há histórias senão do presente. Se não se houvesse surpreendido, inclusive, com a cota-extra de atualidade que recebeu, sem esperar e sem pedir, quando uma revolta frente ao intolerável - um "Fora, Collor!", em todas as suas variantes - fez irromper, na cena política das ruas, os antigos clientes de todos os tipos de analistas⁴ - econômicos, políticos, sociais e, mesmo, psic-

² nota pertencente ao texto citado - "R. Lourau prefere utilizar a expressão "novela familiar" em lugar de "genealogia", cuidando com isso de dar lugar à dimensão libidinal de pensamentos, discursos e ações. Por minha parte, embora supondo que "genealogia" já contemple o libidinal - pela via deleuze/guattariana de uma produção que é, sempre, também desejante -, continuo a gostar da expressão porque tal "novela" sempre nos soa estranha, embora seja tão familiar (= aparentemente comum e conhecida)".

³ nota pertencente ao texto citado - "Daniel, H - Somos a maioria, Boletim da ABIA nr. 16, abril/92, pgs. 1-2 (reedição de um artigo de 1986, quando da morte de Herbert). O artigo se encerra com as seguintes palavras: "Somos quem faz. Somos, todos nós, quem cria. E quem faz, não precisa mandar, nem pedir. Faz. Somos a maioria".

⁴ nota pertencente ao texto citado - "A inspiração desta frase vem de R. Lourau, que também sonha com a irrupção na cena política [cena dos analisadores sociais] dos antigos clientes

analistas. Se não quisesse trans-formar-se (= formar-se de um novo modo, porque através de um processo mais múltiplo, mais permeável ao diverso) e, com isso, renovar-se enquanto ferramenta do cotidiano.

A dissertação quer falar *com* e, neste sentido, preocupa-se quanto ao *como* falar. Como falar do lugar da Academia, sem ser triste e mortífero?" (Rodrigues, 1993:3-4).

Então... são com as frases "movimentos de competência para a vida⁵" e "urgências outras⁶", somadas ao conflito entre *gosto/prazer, utilidade e norma*, que almejo justificar minha lentidão e "atraso" na entrega da dissertação. Aí, leio: "Viver é desenvolver e usar a arte de conciliar os três motivos⁷; é reduzir suas divergências e as tormentas que provocam" (Lovisololo,1997:52). Interrogome se posso ter a pretensão, a despeito do meu lento e ruminatório processo de produção, de obter prazer em plena era do ditame do curto prazo, da eficiência e da eficácia, *apelos da "modernidade"*. Só me resta seguir "tocando em frente⁸"...

Relendo o meu projeto de dissertação, ficou ambíguo - talvez em função da caligrafia do meu orientador, que deixou margens para dúvidas na leitura - o seu parecer no que tange ao adjetivo por ele empregado: será que considerou *instigante* ou *intrigante*? Entre o dilema *instigante* ou *intrigante*, apesar da primeira possibilidade ser mais sedutora, opto pela segunda idéia, que permite um deslize entre a perplexidade, a curiosidade e a confusão, já que a revisão

dos analistas. Ver Lourau, R - Objeto y método del análisis institucional, in El Análisis Institucional, pg. 26."

⁵ Rodrigues, Heliana. Compreensão e Crítica da Psicologia do Trabalho: Relatos e Recortes sobre Formação em Saúde Mental do Trabalhador. In *A Danação do Trabalho - organização do trabalho e sofrimento psíquico*. Belo Horizonte: Te Corá Editora, 1997, p.335.

⁶ Ibid.

⁷ Lovisololo (1997) adota uma perspectiva de análise a partir dos argumentos utilizados pelos atores sociais para explicarem para si e para os outros suas condutas, desse modo gosto/prazer, utilidade e norma. são três modos de compreensão das ações humanas, posto que são três motivos que são freqüentemente descritos pelas pessoas para explicarem suas condutas: "seguem uma norma (lei, regra, regulamentação, hábito ou costume), pretendem alcançar algum objetivo ou finalidade utilitária e gostam ou derivam algum prazer daquilo que fazem" (1997:51).

⁸ Música de Almir Sater e Renato Teixeira, interpretada por Maria Bethânia.

do projeto, levou-me à seguinte reflexão: “cá com os meus botões”, após ter formulado - conforme manda os ditames da academia - o projeto de dissertação, pergunto-me se a questão principal que faço e que justifica o empreendimento da investigação científica, não possui uma resposta já esperada e, de certo modo, óbvia. Será que estou perguntando se há leão na Amazônia?

Esta ponderação tem sua origem na própria trajetória da pesquisa, que me conduziu à uma dinâmica de reflexão questionadora dos conceitos e categorias pilares que sustentaram o projeto inicial. Após a inserção no campo e alguns estranhamentos provocados a partir dessa experiência e de certas leituras, que para determinadas “ciências” são marginais e portanto, “pouco científicas”, se é que podemos graduar, incluindo aqui umas sobre metodologia em pesquisa social, é pertinente repensar algumas questões levantadas no projeto, desconstruindo-as, ou seja, desnaturalizando-as. Nesse sentido, foi a relação interativa entre o cotidiano do campo de pesquisa e a teoria que possibilitou a mudança da perspectiva investigatória, posto que esta revelou lacunas e limitações. Desse modo, partindo do entendimento de que seria primordial “olhar de outro lugar”, restou-me abandonar o roteiro de questões secundárias contido no projeto, pois não mais fazia sentido nesse novo rumo tomado.

Antes, porém, de iniciarmos um debate sobre os limites de “consistência” das categorias propostas - *democracia, autonomia, participação, pluralismo cultural* - para serem investigadas no curso de formação inicial para Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental e suas implicações na *gestão educacional*, ou seja, “se tem leão na Amazônia...”, torna-se necessário explicar a relação entre elas e a intenção que deu origem a essa questão. Excluindo a idéia de *pluralismo cultural*, não seria porque essas categorias ou valores pertencem ao projeto da modernidade e que o seu alinhavo central é a educação para a emancipação do homem? Segundo Silva (1995) a educação escolarizada e pública sintetiza as idéias e os ideais da modernidade e do iluminismo, uma vez que “ela corporifica as idéias de progresso constante através da razão e da ciência, de crença nas potencialidades do desenvolvimento de um sujeito autônomo e livre, de universalismo, de

emancipação e libertação política e social, de autonomia e liberdade, de ampliação do espaço público através da cidadania, de nivelamento de privilégios hereditários, de mobilidade social” (1995:245). Nesse sentido, a educação pública, por meio da escola pública, porque está no centro dos ideais de justiça, igualdade e distributividade do projeto moderno de sociedade e política, é a instituição encarregada de transmitir esses princípios, “de torná-los generalizados, de fazer com que se tornem parte do senso comum e da sensibilidade popular” (Silva,1995:245). Quanto ao *pluralismo cultural*, considerar e respeitar culturas é uma exigência pós-moderna em resposta à concepção de uma cultura que seria evolutivamente superior às outras, portanto, mais civilizada. Sua presença na problemática proposta em relação à formação do gestor público, seria uma tentativa de estabelecer algum diálogo entre os conceitos universais modernos e a diversidade cultural existente, constituída por diferentes sistemas de pensamento. De qualquer modo, o conceito de democracia hoje engloba os demais.

Então, por que a preocupação com o curso de formação para gestores públicos relacionando-o com a problemática da gestão em educação? Na verdade, a preocupação não se restringia à gestão em educação, mas à toda área designada social. Eu tinha uma hipótese de que já no processo de seleção, apesar do recrutamento ser “supostamente” bem abrangente, por se tratar de uma carreira com perfil generalista, priorizava-se o conhecimento do modo de pensar econômico neoclássico, porque este tem um discurso de neutralidade política assentada na fictícia isenção numérica, em detrimento de outros saberes, “menos neutros” e “mais politizados”. No entanto, não foi esta a questão principal que organizou o meu projeto de pesquisa, mas, de qualquer forma, a hipótese atravessa toda a problemática proposta, posto que as formulações teóricas com base na lógica utilitarista, entre elas a economia, mostram-se paradoxais quando relacionadas às categorias *democracia*, *participação*, *autonomia* e *pluralismo cultural*. Desse modo, a investigação deveria dar conta de como são tratados e vivenciados os assuntos relacionados ao que delimitamos como pertinentes ao campo social no curso de formação inicial; e como são “formados” os Especialistas em Políticas

Públicas e Gestão Governamental que irão atuar na gestão de programas e projetos sociais.

Entretanto, as categorias/valores *democracia, autonomia, participação, pluralismo cultural*, entendidas como fundamentais à área social, são discutíveis e difíceis quanto à sua conceituação e também quanto ao fato de serem referências possíveis para a prática cotidiana, posto que podem ser significantes que abrigam significações diversas, ou seja, podem ser entendidas de formas diferentes dentro de uma mesma sociedade. Em outras palavras, as sociedades modernas são caracterizadas pela luta entre vários sistemas de pensamento; são diversos sistemas simbólicos em conflito e interagindo, caracterizando cenários de disputa política.

A perspectiva da relatividade das categorias e dos conceitos, que é pós-moderna e pós-estruturalista, ao ver todo conhecimento como contingente, como dependente de suas condições de produção, destrói a possibilidade de um conhecimento social abstraído da história, do contexto, da política, ou seja, das relações de poder. Portanto, a contestação pós-moderna abala o próprio conceito fundacional de epistemologia. “A racionalidade da sociedade moderna repousa no pressuposto fundacional, o pressuposto de que existem certos princípios e critérios básicos, universais, que possibilitam determinar a verdade das proposições de conhecimento” (Silva,1995:247). Assim, as grandes narrativas da modernidade, as explicações globais e totalizantes sobre o mundo e a sociedade, fundadas a partir da idéia de um constante progresso social, da ciência e da razão, de pressupostos como a existência de um sujeito essencial, centrado e unitário, por isso racional e autônomo, vão perdendo seu domínio. “Os mapas explicativos totalizantes e universalizantes, em sua ânsia de controle e contenção, apenas têm servido de justificativa para as mais variadas formas de opressão e dominação (...) As grandes narrativas são, assim, colocadas no incômodo contexto da política e do poder e retiradas do confortável domínio da epistemologia” (Silva,1995:247-248).

Além dessa discussão, o cotidiano do campo de pesquisa mostrou-nos que uma reflexão sobre as experiências diárias torna as questões relacionadas à

democracia, autonomia, participação, pluralismo cultural muito mais interessantes, levando-nos a investir para além do carácter meramente jurídico-moral das categorias analíticas. Trata-se de uma tentativa de fugir/escapar dos estudos “puramente normativos ou inteiramente formalizantes” (Da Matta,1985:102), que são incapazes de perceber os meandros e dilemas de sociedades, e no nosso caso, mais especificamente, de grupos. Desse modo, buscamos a problematização das categorias propostas para a análise, repensando se não se tratariam de categorias “nativas” de pensamento, isto é, categorias estruturadas a partir de um determinado ordenamento político-cultural que se pretende universalizante. Categorias resultantes de uma construção social e histórica, que estão naturalizadas e organizando nossas questões, olhares e pensamentos, ofuscando das experiências cotidianas contradições e oposições internas às formas e relações de poder.

Quanto à pergunta acerca de como os egressos do curso ministrado pela ENAP põem em prática no MEC a formação recebida, não foi possível respondê-la, em função de dificuldades de determinadas ordens. A investigação de campo se restringiu a algumas entrevistas, que se mostraram insuficientes para inferências à respeito. A intenção de realizar observação participante no MEC, para acompanhar o trabalho dos egressos, esbarrou em certos limites, entre eles, o de tempo e custo da pesquisa. Portanto, a investigação se delimitou ao curso de formação inicial para Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, da ENAP, em relação às categorias/valores já apresentados. A pesquisa empreendida não teve a pretensão de analisar as formas de como são abordadas as categorias no curso, da perspectiva de seu conteúdo programático, mas buscou-se mapear conflitos e contradições vividos no cotidiano do curso, tanto na relação entre a turma de alunos e a Direção, quanto nas práticas sociais dos envolvidos nesses dois pólos.

Inicialmente o corte temporal seria a partir de 1995, ano em que foi retomada a seleção para a carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. No entanto, ao longo da pesquisa, verificou-se a necessidade de um recuo até a origem da carreira e da primeira turma de formação. O

percurso investigatório empreendido procurou analisar a história da criação da carreira, os entraves que surgiram no seu processo de legalização, a idealização do curso de formação e o que de fato vem sendo operacionalizado e vivenciado pelos atores envolvidos. Buscou-se aqui relacionar a criação da carreira com o nosso contexto cultural, e, conseqüentemente, político. Desse modo, no primeiro capítulo temos a história da carreira atravessando um “longo” período, caracterizado por alguns marcos políticos como o processo de democratização do país, o conturbado governo do Presidente Collor e a introdução no Brasil de reformas que visam mudar os papéis e a relação do Estado com a sociedade. Há, no segundo capítulo, uma preocupação em descrever o processo de seleção e formação da primeira turma, por ter se dado num contexto bem diferente das outras, por isso importante como referência comparativa. E por fim, apresentamos alguns dados numéricos a respeito das turmas de EPPGG. No capítulo III, analisamos mais de perto um curso de formação para gestores públicos, o da 5ª turma de EPPGG. Um estudo do cotidiano dessa turma pode revelar muitas fissuras internas da instituição ENAP e da própria carreira.

Considerando que fazer pesquisa dentro da máquina do governo federal é difícil, por uma série de razões, que vão desde o acesso a informações até a dificuldade de ser recebida pelos ocupantes dos cargos, busquei auxílio com pessoas influentes que intermediaram o diálogo para a entrada em campo. Isso significa que o meu acesso aos gestores e à ENAP não se deu somente pelas vias institucionais, mas, principalmente, pelas relações pessoais.

Partindo do pressuposto que toda ciência é comprometida, que é “intrínseca e extrinsecamente ideológica “ (Minayo,1996:21), a “visão de mundo do pesquisador e dos atores sociais estão implicadas em todo o processo de conhecimento, desde a concepção do objeto até o resultado do trabalho” (Minayo,1996:21). Portanto, esse estudo não pretendeu esgotar o assunto referente ao campo abordado, pois parte de um único olhar comprometido com valores, mas que buscou um distanciamento. Há que se considerar as dificuldades enfrentadas inerentes ao processo, uma vez que a realidade é extremamente complexa.

É importante ressaltar que tomei como base argumentações teóricas de autores como Sahlins, Caillé, Bourdieu, Godbout, Fleury Teixeira, Luz, Silva, sem a intenção de esgotá-las. Na verdade, essas referências auxiliaram-me num processo reflexivo sobre questões referentes ao campo investigado, no que tange às relações sociais, às fissuras internas do poder institucional, às limitações do saber econômico, ou seja, ajudando-me a construir o próprio objeto de estudo.

No campo das ciências denominadas como sociais, a compreensão da especificidade do método leva à discussão do conceito de *metodologia* (Minayo,1996). Dessa forma, metodologia é, aqui, entendida como o “caminho e o instrumental próprios de abordagem da realidade” (Minayo,1996:p.22), em oposição à compreensão de que seja um “conjunto de técnicas a serem usadas para se abordar o social” (Minayo,1996:p.22).

Segundo Minayo (1996), a lógica dialética introduz o princípio do conflito e da contradição na compreensão da realidade, como algo permanente e que explica a transformação. Dessa forma, “nada se constrói fora da história. Ela não é uma unidade vazia ou estática da realidade mas uma totalidade dinâmica de relações que explicam e são explicadas pelo modo de produção concreto. Isto é, os fenômenos econômicos e sociais são produtos da ação e da interação da produção e da reprodução da sociedade pelos indivíduos” (1996:p.68).

A perspectiva dialética leva a um questionamento do sentido das ações e das transformações de sentido, não perdendo de vista a totalidade. Nesse sentido, procuramos refletir sobre as contradições internas do curso de formação inicial para Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, em relação a diversas questões pontuadas anteriormente. Dialética “é o modo de pensarmos as contradições da realidade, o modo de compreendermos a realidade como essencialmente contraditória e em permanente transformação”. (Konder,1981:8).

Duas considerações são necessárias em relação ao nosso envolvimento com o que foi investigado. Em “Observando o Familiar”, Gilberto Velho discute a complexidade de questões como distância social e distância psicológica, em função da tradicional premissa das ciências sociais que fala da “necessidade de uma *distância* mínima que garanta ao investigador condições de *objetividade* em seu trabalho” (1978:36). E “De que lado Estamos?”, de Howard S. Becker, em que o debate é sobre outro pressuposto, o da *imparcialidade* dos olhos do observador sobre a realidade, cujo desfecho do autor é “tomamos partido de acordo com o que ditam nossos compromissos pessoais e políticos, usamos nossos recursos teóricos e técnicos para evitar as distorções que se poderiam introduzir em nosso trabalho, limitamos nossas conclusões cuidadosamente, reconhecemos a existência da hierarquia de credibilidade, e encaramos da melhor maneira que podemos as acusações e dúvidas que certamente nos esperarão” (Becker,1977:136).

Os dados coletados por meio de pesquisa bibliográfica, documental e de campo foram analisados a partir do esforço metodológico dialético “para entender o processo histórico em seu dinamismo, provisoriedade e transformação” (Minayo,1996:65). Buscamos identificar no cotidiano as questões relativas ao nosso problema, por meio de entrevistas e observação participante, compreendendo suas mediações e correlações.

A etapa inicial do estudo consistiu na ampliação da pesquisa bibliográfica, que se fez em livros, jornais e revistas, com a finalidade de fundamentação teórica para a devida sustentação das análises. Dessa forma, foram visitadas bibliotecas da Fundação Getúlio Vargas, da ENAP, da UnB e da UFF.

Analisamos o processo histórico por meio de entrevista, relatórios, textos e documentos estatais, que instituíram e regulam a seleção e a capacitação dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, procurando estabelecer relações com as principais categorias destacadas e perceber os meandros e dilemas internos às formas e relações de poder. Todo esse material serviu para mapear lacunas entre o discurso formal e o informal.

Paralelamente realizamos uma investigação de campo por meio de:

- entrevistas semi-estruturadas - feitas pessoalmente com sujeitos envolvidos no processo, pois esse instrumento permite um grau de condução das perguntas. Foram entrevistados 10 futuros gestores, participantes do curso de formação inicial, sendo que três eram representantes da turma, a Direção da ENAP, dois gestores da 1ª turma e 10 gestores das turmas 2,3 e 4, totalizando 27 horas de entrevistas.
- observação participante realizada em algumas aulas de formação inicial, na ENAP;

De acordo com Becker (In:Ciccourel, 1980:96):

“Os sociólogos em geral utilizam esse método (observação participante) quando estão especialmente interessados em compreender uma organização particular ou um problema substantivo e não em demonstrar as relações entre variáveis definidas abstratamente. Eles tentam fazer a sua pesquisa teoricamente significativa, mas partem da idéia de que não sabem *a priori* o suficiente sobre as organização para identificar os problemas relevantes e hipóteses, que precisam descobri-los no decorrer da pesquisa. Apesar de que a observação participante possa ser usada para testar hipóteses *a priori*... não é isso que acontece geralmente. Refiro-me nessa discussão ao tipo de estudo que, empregando a observação participante, procura tanto descobrir hipóteses quanto testá-las”.

Os dados trabalhados foram extraídos, em parte, da observação participante, que buscou elencar elementos práticos estabelecendo suas relações e suas conexões, visando um conjunto, ou seja, prestando atenção nas contradições e mediações concretas que a síntese encerra. Analisamos os discursos e as estratégias que informaram o diálogo institucional entre ENAP e alunos-

gestores, a partir de entrevistas com os alunos-gestores e com a Direção da Escola. E por último, as informações trazidas nos documentos e na bibliografia levantada, contribuíram para as reflexões e argumentação.

Segundo Minayo (1996), a lógica dialética introduz o princípio do conflito e da contradição na compreensão da realidade, como algo permanente e que explica a transformação. Dessa forma, “nada se constrói fora da história. Ela não é uma unidade vazia ou estática da realidade mas uma totalidade dinâmica de relações que explicam e são explicadas pelo modo de produção concreto. Isto é, os fenômenos econômicos e sociais são produtos da ação e da interação da produção e da reprodução da sociedade pelos indivíduos” (1996:p.68).

A primeira pessoa do singular “distraidamente esquecida” em alguns parágrafos, diz respeito à intenção de expressar, dessa forma, minha crítica à racionalidade que rege a escritura acadêmica e à sua rigidez quanto ao formato de um artigo. Penso, assim, demonstrar meu entendimento acerca desses normativos, ou melhor, desses critérios positivistas, como ratificadores e reforçadores da advogada e almejada “neutralidade científica”, há um certo tempo denunciada como reificadora das relações sociais. Em outras palavras, acredito estar *substantivando* meus escritos, no momento em que discurso em primeira pessoa. “A deterioração do indivíduo sob o comando da racionalidade instrumental é tão grande que ‘para muitas pessoas já é uma impertinência dizer eu’. O homem, sob a razão funcional, passa a praticar uma pseudopersonalidade que é produtora de improvisações e dramatizações em que, a cada dia, a sociedade exige um novo desempenho de papel” (Tenório,1993:12).

As páginas que se seguem não pretendem se constituir como um estudo acabado. Ao contrário, trata-se de um colóide em busca de um formato; trata-se, também, de um desassossego que me vem alfinetando as idéias.

CAPÍTULO I - A nau⁹ “Gestores Governamentais” perde o rumo:

que é preciso... nem tanto!

“Navegar é preciso. Viver não é preciso”¹⁰... mas... quando o que se precisa é atravessado pelo que não se precisa ou pela imprecisão das incertezas do existir, os cardeais, outrora norteadores, sucumbem ao temporal. As rotas traçadas inicialmente, no abrir da década de 80, e que foram sendo incrementadas nos anos que se seguiram, levaram a nau dos gestores governamentais¹¹ a águas turbulentas. O projeto de implantação desta carreira que, apesar das resistências político-administrativas tumultuadoras do seu processo de legalização, navegara até o início dos anos 90, afunda quando os seus cargos são transformados em cargos de Analistas de Orçamento¹². Situação revertida pouco depois¹³, mas que revela a fragilidade da proposta da criação de uma carreira para suprir quadros superiores da administração pública, pensada como uma das formas de consolidação da burocracia brasileira e construção de um *esprit de corps*. Mais tarde, em 1995, houve um resgate à implantação da carreira como uma das estratégias de introdução do paradigma gerencial¹⁴ na gestão pública.

1.1 – Um breve relato sobre a proposta de implantação da *Administração Gerencial* na gestão pública.

Uma década posterior à promulgação da denominada “Constituição Cidadã”, que por princípio e missão, colocaria o país na rota da democracia, percebe-se que instituições democráticas ainda apresentam práticas despóticas. Há um

⁹ Em homenagem aos 500 anos de “descobrimento” do Brasil.

¹⁰ Fernando Pessoa.

¹¹ Gestores governamentais é a forma mais usual para se referir aos Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – EPPGG, uma das carreiras do denominado *Grupo Gestão*, conforme Medida Provisória nº 2.048-26, de 29 de junho de 2000.

¹² Artigo 27, da Lei nº 8.216, de 13 de agosto de 1991.

¹³ Artigo 21, da Lei nº 8.460, de 17 de setembro de 1992.

¹⁴ A mudança paradigmática é questionada por muitos pensadores ao interrogarem o que pode ser reconhecida como ruptura de fato nas práticas administrativas designadas *gerenciais* com o modelo burocrático. Rupturas no sentido atribuído por Thomas S. Kuhn no livro “A Estrutura das Revoluções Científicas”.

distanciamento profundo, na realidade brasileira, entre o discurso formal/legal e as ações cotidianas, em decorrência, entre outras explicações, da fragilidade do “direito” em nossa sociedade. Suscetibilidade esta justificada como consequência da nossa formação histórico-cultural. Na verdade, as relações de poder continuam moldadas de forma que as decisões do Estado, no qual se constata a preponderância do Poder Executivo, são tomadas e implementadas sob o império da imposição, tendo o Poder Executivo inclusive como instrumento as Medidas Provisórias.

O Governo Federal, sob essa conjuntura que transita entre um discurso de Estado Democrático e práticas reconhecidas como autoritárias¹⁵, iniciou um processo de rearranjo institucional, de mudanças em sua estrutura organizacional e administrativa, com a pretensão de redefinir o papel do Estado e sua forma de se relacionar com a sociedade. O *Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado* foi apresentado no ano de 1995, no início do primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, definindo objetivos e estabelecendo diretrizes para a reforma da administração pública brasileira. A proposta de mudança foi acompanhada de justificativas pautadas na crise brasileira da última década, compreendida como uma crise do papel do Estado¹⁶. Esta explicada pelo esgotamento do modelo desenvolvimentista, no qual o Estado “desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, o que acarretou, além da gradual deterioração dos serviços públicos, a que recorre, em particular, a parcela menos favorecida da população, o agravamento da crise fiscal e, por consequência, da inflação” (Presidência da República, 1995:09).

¹⁵ Utilizamos o termo com o sentido atribuído pelo senso comum, ou seja, está relacionado ao poder, à coerção, à imposição de uma vontade sobre as vontades alheias por meio do convencimento - que não deixa de ser uma violência, só que menos explícita - ou do uso de forças, para obter subordinação. Portanto, difere da definição de Hannah Arendt, que deriva autoritário de autoridade. Para a autora, autoridade implica numa legitimidade que é anterior à imposição, pois a obediência é resultado de uma aceitação dessa relação por ambas as partes: “A relação autoritária entre o que manda e o que obedece não se assenta nem na razão comum nem no poder do que manda; o que eles possuem em comum é a própria hierarquia, cujo direito e legitimidade ambos reconhecem e na qual ambos têm seu lugar estável predeterminado” (in Gallo, 1995:29).

¹⁶ A vitória de governos de perfil neoliberal (Grã-Bretanha, 1979 e EUA, 1980) foi catalisadora de forças políticas que aceleraram a redefinição do papel do Estado, contestando o Estado de Bem-Estar (consenso desde a crise de 1929) e restaurando a primazia do livre mercado nas decisões relativas à alocação de recursos (Prata, C.M.).

Na análise que faz do *Plano Diretor*, Fleury (1997a) chama a atenção para o fato de que as reformas administrativas não são somente alterações em respostas às necessidades técnico-administrativas, mas, mais que isso, essas reformas tem um significado político, ou seja, correspondem a um reordenamento das relações de poder. Esta configuração emergente é decorrente de uma nova correlação de forças, resultante de mudanças ocorridas nos contextos internacional e nacional. Assim, partindo de Poulantzas (1980), do entendimento do Estado em sua dupla acepção, como pacto de domínio político e como materialidade institucional, Fleury explica que “não se pode reduzir o Estado ao seu aparelho administrativo, ignorando que se trata de poder político institucionalizado, nem também desconhecer o papel exercido pelo aparelho institucional, na suposição de que tudo se resume em relações de poder” (Fleury,1997:200). Portanto, “as reformas administrativas são parte do processo de rearticulação entre Estado e sociedade, pelo qual se redefinem as relações de poder e se redesenham as estruturas institucionais que viabilizam a nova forma de atuação do Estado, correspondente ao projeto hegemônico” (Fleury,1997:201).

A reforma em curso pretende retirar do Estado a função de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, pela via da produção de bens e serviços, mas intenciona fortalecê-lo como promotor e regulador desse desenvolvimento (Presidência da República,1995). Nesse sentido, uma das diretrizes da reforma do Estado é transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado. Outro norte é o que chamam de “publicização”: processo de descentralização da execução de serviços nas áreas de educação, saúde, cultura e pesquisa científica para o setor público não-estatal, uma vez que esses são classificados como serviços competitivos e não exclusivos, pois não envolvem o exercício do poder de Estado, cabendo a este apenas subsidiá-los. O novo Estado pretendido – ágil, eficiente e democrático – “...atuará sobretudo na mobilização de esforços e na articulação de ações envolvendo a comunidade, as empresas e o terceiro setor, inclusive com vistas ao compartilhamento de responsabilidades na execução dos serviços públicos” (MARE,1998:6), estabelecendo-se, assim, um sistema de

parceria entre Estado e sociedade. Esse é o modelo¹⁷ de atuação considerado pós-burocrático e participativo desenhado para a gestão das políticas sociais.

Entre as três linhas de ação¹⁸ consideradas básicas e interdependentes pelo *Plano Diretor* está a reforma do aparelho de Estado¹⁹, que tem o objetivo de aumentar sua “governança” (sua capacidade de implementar políticas públicas), para “tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania” (Presidência da República, 1995:17). Na proposta, apresenta-se um modelo conceitual que caracteriza a ação do Estado em quatro setores: Núcleo Estratégico²⁰ do Estado (onde se realiza a definição e a avaliação das políticas públicas); Atividades Exclusivas de Estado (atividades como regulação, fiscalização, arrecadação, polícia, ou seja, onde o “poder de Estado” é exercido); Serviços não exclusivos de Estado ou competitivos (atividades realizadas ou subsidiadas pelo Estado porque são relevantes para o bem estar da sociedade); e Produção de Bens e Serviços para o Mercado (atividades econômicas voltadas para o lucro).

Essas mudanças institucionais previstas no *Plano Diretor*, que implicam em uma reorganização de estruturas e da forma de gestão, é que possibilitariam a implantação da *Reforma Gerencial* na administração pública brasileira. No entanto, além da dimensão institucional-legal, foram consideradas também

¹⁷ O modelo de atuação mais “gerencial”, com descentralização e flexibilização da organização e dos procedimentos administrativos juntamente com as idéias de planejamento e de orçamentos-programa, começou a ser implantado no Brasil por meio da reforma administrativa brasileira de 1968. Bresser Pereira (1998) se reporta a esta reforma como de transição, que chama de Reforma Desenvolvimentista – um primeiro momento da administração gerencial no Brasil, que foi refreada pela Constituição de 1988, considerado pelo autor como um retrocesso burocrático.

¹⁸ As outras duas linhas de ação são: o ajuste fiscal, ou seja, o equacionamento do desequilíbrio fiscal do setor público em bases sustentáveis; e o delineamento do novo perfil de atuação do Estado, a partir da revisão de suas funções, que implicará necessariamente numa reestruturação do aparelho estatal.

¹⁹ Aparelho de Estado é definido, no *Plano Diretor*, como a estrutura organizacional (administração pública) do Estado, em seus três Poderes - Executivo, Legislativo e Judiciário - e em seus três níveis - União, Estados e Municípios - sendo constituído pelo governo (cúpula dirigente nos três Poderes), por um corpo de funcionários, e pela força militar (Presidência da República, 1995).

²⁰ É o setor onde as decisões estratégicas são tomadas, ou seja, que define as leis e as políticas públicas e cobra seu cumprimento. É composto pelos Poder Legislativo, Poder Judiciário, Ministério Público, e, pelo Poder Executivo. No entanto, no Executivo, o Núcleo corresponde somente ao Presidente da República, aos ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos, que são responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas. (Presidência da República, 1995).

importantes para a ação, outras duas dimensões, posto que estas e aquela estão inter-relacionadas: a dimensão cultural, baseada na mudança de “valores burocráticos” para os “valores gerenciais”; e a dimensão-gestão, que é colocar em prática as novas idéias gerenciais (Bresser Pereira,1998). Nesse sentido, o texto do *Plano Diretor* afirma que a “a reforma do aparelho do Estado no Brasil significará, fundamentalmente, a introdução na administração pública da cultura e das técnicas gerenciais modernas” (Presidência da República,1995:24), que estão baseadas em controles *a posteriori* (controle de resultados, controle por competição administrada, controle social), pretendendo com isso que os administradores públicos e os políticos administrem com *mais autonomia* e mais responsabilidade o Estado.

Um dos três pressupostos teóricos²¹, apontados por Fleury, que orientam a proposta de reforma administrativa, é a “concepção da burocracia como intrinsecamente autoritária e incapaz de tratar diferencialmente a pluralidade de interesses” (Fleury,1997:195), em outros termos, a burocracia é acusada de ter caráter antidemocrático, de ser ineficiente e avessa à inovação. Partindo desse entendimento, a estratégia adotada pelo Governo para “superação” da burocracia foi atacar a administração pública burocrática e ao mesmo tempo defender as “carreiras de Estado” e o fortalecimento da capacidade gerencial do Estado (Bresser Pereira,1998). A ideologia do formalismo e do rigor técnico se mostrara lenta e inadequada às exigências do mundo globalizado. Seguindo essa linha, o Presidente Fernando Henrique Cardoso explica que “as reformas burocráticas eram voltadas sobretudo para golpear o esquema patrimonial de gestão e promover a ‘racionalidade segundo fins’, na sua acepção weberiana –

²¹ Os outros dois pressupostos são: “a necessidade de se implantar um modelo gerencial que elimine as formas administrativas, patrimoniais e burocráticas; (...) a opção pelo mercado como modelo de excelência na prestação eficiente de serviços e na provisão de bens, ainda que eles sejam garantidos pelo Estado como direitos dos cidadãos” (Fleury,1997:195). O primeiro suposto Fleury relaciona a uma “velha tese de economia”, na qual a moeda nova (a forma de gestão mais moderna) eliminaria a moeda podre (as formas que a precederam e são indesejáveis), e adverte que “diferentemente da economia, onde a moeda nova tira a moeda velha da circulação, na política e na administração a coexistência de formas pretéritas com as mais modernas apenas indica que elas cumprem diferentes funções no processo de circulação do poder” (1997:202). Continuando com sua crítica ao projeto de reforma, quanto à outra suposição, de que o Estado deve ser substituído pelo mercado, quando possível, por não ser um agente eficiente na alocação de recursos, “assume-se, inicialmente, que o mercado é, necessariamente, mais eficiente; e em seguida, que o critério de aferição da ação estatal é a eficiência” (Fleury,1997:205).

e, no caso brasileiro, é fundamental não perder de vista que essa tarefa ainda está por completar-se. Já a introdução do modelo gerencial e democrático parte da recusa de duas premissas igualmente falsas: a de que o que é público tem que ser necessariamente pesado ou ineficiente, e a de que o que é ineficiente não pode ser público” (prefácio in Bresser Pereira,1998:8). E argumenta ainda que a *Administração Gerencial* é provavelmente o caminho mais eficaz para a superação definitiva do patrimonialismo (vertentes tradicionais e sua versão contemporânea – o corporativismo).

Segue-se a explicação de que a administração pública formal, baseada em princípios racional-burocráticos, revelou-se lenta e ineficiente, porque concentra e centraliza funções, porque caracteriza-se pela rigidez dos procedimentos e pelo excesso de normas e regulamentos, que a torna voltada para si própria e para o controle interno, priorizando o controle sobre os processos. “Em suma, afirma-se que a administração pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins)” (Presidência da República,1995:22). Portanto, a partir da crítica à cultura burocrática, a reforma proposta “...muda as instituições para permitir que os administradores públicos possam gerenciar com eficiência as agências do Estado e colocá-las a serviço da cidadania” (Bresser Pereira,1998:17). O objetivo é fortalecer a capacidade de gestão do aparelho de Estado. A aceitação pela alta burocracia das idéias do *Plano Diretor* é fruto desse entendimento. E é interpretada como uma indicação da transformação de cultura, ou seja, o apoio ao projeto recebido da alta administração é apontado como uma clara mudança de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial.

As mudanças propostas, portanto, buscam adequar a gestão pública à perspectiva da *Administração Gerencial*. Esta compreendida como forma mais racional e moderna de gestão, voltada prioritariamente para o controle dos resultados, que tem em seu discurso a necessidade da *visão estratégica* e da introdução de novos instrumentos gerenciais, visando a *eficiência* e a *qualidade* na prestação de serviços, ou seja, considerando como “critério de êxito” o

melhor atendimento do “cidadão-cliente²²” a um custo menor (Bresser Pereira,1998). Desse modo, o paradigma gerencial, fundamentado nos princípios de confiança e de descentralização, exige formas flexíveis de gestão, descentralização de funções, horizontalização de estruturas, incentivos à criatividade e enfatiza o controle sobre os resultados. Para tanto, a estratégia gerencial de gestão pública prevê e assegura maior autonomia aos administradores públicos. Essa autonomia, que visa o fortalecimento da capacidade gerencial do Estado, segundo o discurso da proposta de reforma, deve ser acompanhada intra-governo pelos controles administrativos e pela *competição administrada*. Esta pode ocorrer quando há possibilidade de estabelecer concorrência entre unidades internas do governo, estimulando-se portanto a competição. A nova administração pública, afirma esta perspectiva, também deverá ser acompanhada pelos controles democráticos externos ao governo (controle social ou participativo, controle da imprensa e da opinião pública, e o controle da oposição política).

Assim, a estratégia formulada para a administração pública gerencial volta-se para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade; para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem disponibilizados para que possa atingir os objetivos contratados; e para o controle ou cobrança a *posteriori* dos resultados (Presidência da República,1995).

²² Para Bresser Pereira (1998) a idéia de que o cidadão deve ser visto como cidadão-cliente é central na *Reforma Gerencial*, apesar das críticas que acusam essa visão de reduzir o cidadão à condição de contribuinte e à de cliente. “A orientação para o cliente importada da administração de empresas significa exatamente isso: atender às necessidades do cliente, respeitá-lo. Mas não significa que, com ela, esteja sendo posto de lado o direito do cidadão de participar, que esteja sendo subestimada a importância dos mecanismos e instituições de controle social, que são um elemento essencial da administração pública gerencial” (1998:119). Numa outra perspectiva, Cláudia Marques Prata, em “As várias faces da relação cidadão X Estado: antigos papéis e novas metáforas”, vai discorrer sobre a retórica do foco no cliente no setor público, acusando-a de levar a resultados superficiais ou cosméticos, uma vez que a ênfase é na melhoria do relacionamento com os consumidores, sem envolvê-los em níveis mais estratégicos de decisão. “Os clientes podem influenciar a maneira *como* o serviço deve ser prestado, mas não lhes é facultado *definir* o *objetivo* público a alcançar”. Seguindo sua argumentação, “alguns autores fazem restrições à metáfora do cliente no serviço público e defendem o enriquecimento do conceito de cliente com o de *cidadão*, que é muito mais abrangente, abrindo uma série de conotações diferentes que se deslocam do nível individual para o coletivo”. Já o conceito de cliente tem uma perspectiva individualista, que é prejudicial ao papel de redistribuição do Estado.

1.2 - Administradores gerenciais: os agentes de mudança...

A crise da administração pública burocrática, para Bresser Pereira (1998), começou no regime militar. A afirmação é acompanhada por uma explicação de que essa forma de governo foi incapaz de “extirpar o patrimonialismo”, e tampouco foi capaz de consolidar uma burocracia ou serviço civil profissional no país. Ao invés de redefinir as carreiras e de adotar um processo sistemático de abertura de concursos públicos, o governo militar preferiu a estratégia de recrutar por intermédio das empresas estatais altos administradores. Forma, segundo esse autor, equivocada de entender o que é *administração pública gerencial*. Ainda em sua perspectiva, citando Santos (1995), este fato impediu a criação de corpos burocráticos estáveis, e permitiu que um grupo de técnicos, oriundos do setor privado, das próprias empresas estatais e também do meio acadêmico, identificados com a *tecnocracia*, presente principalmente na década de 70, assumisse o papel de agente da burocracia estatal. Esta situação de “negligência” com que foi tratada a organização e o desempenho dos órgãos da administração direta pelo regime militar, levou a uma grande precariedade no aparelhamento dos Ministérios para o trabalho de planejamento, formulação e avaliação das políticas públicas.

Como já vimos, é o *Plano Diretor* que dá novo desenho institucional e organizacional ao Estado. Para a introdução da *Administração Gerencial* na gestão pública estava previsto a revisão de disposições da Constituição de 1988, no âmbito da Administração Pública, propondo emendas constitucionais²³. Com o discurso de eliminar privilégios e distorções, a reforma constitucional promoveu alterações substanciais na lei que regula o regime de trabalho dos servidores públicos. A “reforma administrativa”, como ficou conhecida, introduziu a flexibilização da estabilidade e permitiu a adoção de regimes jurídicos diferenciados para os servidores públicos, além de “dar outras providências”. Buscou-se com essas alterações reorientar com valores e

²³ Em 1995, foram encaminhadas ao Congresso duas Propostas de Emenda à Constituição: PECs n.º 173 e 174. A Emenda Constitucional n.º 19, aprovada no Congresso, em 4 de junho de 1998, é resultante do texto substitutivo à PEC n.º 173, com a incorporação de pontos relevantes da PEC n.º 174.

mecanismos de mercado a gestão pública. Os servidores públicos, dependendo da natureza das atividades exercidas, principalmente as que podem ser mensuráveis, poderiam, então, ter seus regimes de trabalho vinculados aos sistemas de bônus, ou seja, associados ao desempenho.

Segundo Rezende (1998), a reforma na gestão do Estado passa necessariamente pela reconstrução dos incentivos internos de funcionamento, como contratos, normas e procedimentos das organizações públicas. O entendimento é o de que o “ponto nodal” para a consolidação de um novo Estado seria a reforma interna das organizações, uma vez que a hipótese central da linha de pensamento da Nova Administração Pública é a de que a modificação dos incentivos conduziria a uma reorganização, que por sua vez levaria a melhor performance²⁴. “A compatibilização entre burocracia e a democracia pode ser alcançada a partir da revisão do *modus operandi* das organizações do setor público” (1998:28).

Para que o Estado possa desempenhar as suas novas funções, a *Administração Gerencial* tem como um dos objetivos dotá-lo de um quadro de pessoal capacitado, ou seja, servidores capazes de formular e controlar a implementação de políticas públicas. Portanto, nesse contexto de mudança, a adequação dos recursos humanos²⁵ foi considerada uma das tarefas prioritárias, uma vez que “é imprescindível, também, que servidores passem a ter uma nova visão de seu papel, pois é no dia a dia do exercício das funções públicas que a mais profunda e verdadeira reforma vai realizar-se” (Presidência da República,1995:11). Então, como parte integrante da revisão do *modus operandi*, a “reforma administrativa”, constituiu-se como um dos pilares da política de recursos humanos introduzida pela *Reforma Gerencial*. Desse

²⁴ Um fator que, desde o início do século, não havia sido exigido do Estado Moderno, é a melhoria da performance, que passa a ser decisiva. Esta tem sido orientada por três eixos: “1) a *Qualidade* no atendimento ao cliente ou ao consumidor-cidadão; 2) a *Eficiência*, representada pela idéia do atendimento ao menor custo possível, e 3) a *Efetividade*, representada pela idéia de que no setor público as organizações podem ser orientadas por resultados claramente definidos” (Rezende,1998:27).

²⁵ Segundo Bresser Pereira (1998), cerca de 69% do total de funcionários civis estatutários estão agrupados fora de carreiras específicas, no Plano de Cargos e Carreiras, sem definição de atribuições, enquanto, apenas 7% do total de servidores atuam nas áreas de diplomacia, fiscalização, jurídica, polícia, orçamento, planejamento e gestão pública, ou seja, nas áreas que pressupõem poderes de Estado há um número reduzido de servidores.

modo, para adequar os recursos humanos às novas funções do Estado alguns objetivos básicos foram estabelecidos: a consolidação da avaliação de desempenho como principal mecanismo para concessão de incentivos, a política de concursos para renovação do quadro de servidores públicos, a reorganização das carreiras e cargos, a revisão da política remuneratória das carreiras de Estado, a política de capacitação, e a consolidação da avaliação como principal mecanismo para o diagnóstico das necessidades.

A nova política de recursos humanos enfatiza o fortalecimento das carreiras²⁶ que configuram o Estado, carreiras componentes do Núcleo Estratégico. “O fortalecimento desses profissionais, que atuarão nas áreas exclusivas de Estado, é um requisito para garantir qualidade e a continuidade da prestação dos serviços e a realização do interesse público, com a descentralização da execução das atividades do Estado” (MARE,1998b:12). Entretanto, para atender às exigências da *Administração Gerencial* para a reconstrução do aparelho estatal, como já foi apontado, uma nova organização das carreiras e cargos vem sendo implantada: carreiras de nível superior voltadas para as novas funções do Estado²⁷. Essa reorganização cria mecanismos que garantam a unidade característica de uma carreira, procurando conciliar, no entanto, o caráter mutável das necessidades do Estado. Para o desafio de fazer coexistir um sistema de regras organizado em carreiras com a flexibilização da gestão de pessoal, processou-se o enriquecimento do trabalho, tornando as atribuições mais amplas e genéricas, associou-se parte da remuneração dessas carreiras ao desempenho e busca-se aumentar a capacidade dos servidores públicos de adaptar-se às novas situações.

²⁶ O conceito de carreira para a nova política de recursos humanos caracteriza-se por três elementos: “primeiro, refere-se a um conjunto de cargos que se submetem a regras comuns no que diz respeito ao ingresso, à promoção entre as diversas classes, à lotação e movimentação entre órgãos do Poder Executivo Federal e à remuneração dos seus integrantes. Segundo, seus integrantes detêm um repertório comum de qualificações e habilidades. Terceiro, esse sistema organizado de regras aplica-se aos servidores que representam o quadro de pessoal permanente do Estado, exercendo portanto atividades típicas de Estado” (MARE,1998b:17).

²⁷ “A reorganização destas carreiras conduzirá ao delineamento de um núcleo de carreiras de Estado, destinadas a constituir a espinha dorsal de uma burocracia altamente qualificada e equipada para conferir maior qualidade técnica ao processo decisório no Estado Brasileiro. No futuro, os atuais cargos e carreiras deverão estar unificados conforme cinco funções básicas: advocacia, diplomacia, políticas públicas, polícia e fiscalização” (MARE,1998c:36).

O processo de profissionalização dos servidores, objetivando o aumento dessa capacidade de adaptação, que está relacionada, nesse discurso, com uma maior qualificação profissional e com a capacidade de aprendizado, vem se materializando por meio da realização de programas permanentes de concursos e de capacitação. Assim, foram introduzidas alterações na forma de recrutar e selecionar quadros para as carreiras de Estado, visando renovação e reconfiguração do perfil profissional dos servidores. Foram retomados, portanto, os concursos públicos, com periodicidade anual, para o recrutamento de quadros técnicos de alto nível “com perfil voltado para a mudança” (MARE,1998c:13). Nessa linha, para os concursos para provimento dos cargos de carreiras estratégicas foi estabelecido como pré-requisito diploma de nível superior e exigidos conhecimentos de nível de pós-graduação.

Bresser Pereira (1998), aponta que no Poder Executivo os profissionais considerados mais importantes eram os procuradores, os diplomatas, os fiscais, e os policiais. “Tradicionalmente, nunca se deu importância aos administradores”(1998:275). Como o núcleo estratégico atua essencialmente no planejamento, formulação e avaliação das políticas públicas, a nova política de recursos humanos busca a recuperação da autonomia de gestão e a valorização das funções gerenciais, por meio da consolidação das carreiras de administradores públicos. Gestores, Analistas de Orçamento, Analistas de Finanças e Controle são carreiras criadas no final dos anos 80 que foram “recuperadas”²⁸ para compor o *ciclo de gestão*, considerado de caráter central em um Estado moderno. Nesse sentido, essas carreiras foram as três primeiras para as quais se previram concursos anuais.

O nosso estudo adiante passa a se concentrar na carreira de Gestores, ou melhor, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – EPPGG, que foi inserida no Núcleo Estratégico da Administração Federal. Esta carreira foi “reativada”²⁹ pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

²⁸ Para Bresser Pereira o termo “recuperação” dessas carreiras está diretamente relacionado ao fato de que elas “foram prejudicadas por uma visão burocrática do serviço público, tendo como fonte de inspiração os ‘enarcas’ da École National d’Administration – ENA” (1998:275).

²⁹ A carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental foi criada pela Lei nº 7.834, de 06 de outubro de 1989, no Governo do Presidente José Sarney e regulamentada

- MARE, em 1995, com a finalidade de recrutar novos servidores para equipar a gestão pública com “*administradores gerenciais*” que atuariam como “*agentes de mudança*” da burocracia, portadores e porta-vozes do discurso da *Reforma Gerencial*. Trata-se de uma carreira com inserção horizontal em diversos ministérios, característica que a torna estratégica para a promoção da reforma. “O perfil da liderança dessas instituições, seja dos dirigentes como da gerência intermediária, deve compor conhecimentos e comportamentos para produzir profundos processos de mudança e mantê-las permanentemente aberta às oscilações do ambiente externo” (MARE, 1998b:36).

Nesse sentido, o perfil de servidores para compor a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental indica a necessidade de “profissionais generalistas, capazes de integrar conhecimentos diversos que permitam escolhas estratégicas e eficientes” (MARE, 1998b:35). Atributos como “inclinação para inovação” e “capacidade de interlocução”, mais os desenvolvidos na formação como a “qualificação para negociação”, “competência para monitoramento e avaliação”, são considerados imprescindíveis para a transformação da gestão pública em administração eficiente e eficaz. A partir dessas referências, o Governo Federal, realizou, de 1995 a 1999, um programa de recrutamento, seleção e formação para preenchimento dos cargos EPPGG. Os concursos exigiram nível de conhecimento de pós-graduação principalmente em administração pública, em economia, ou em ciência política. O cronograma inicialmente idealizado previa concursos até o ano de 2000, mas a programação foi suspensa em virtude de uma Medida Provisória de março 1999³⁰.

No período de implantação do programa de “recuperação” da carreira de gestores, o Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, do MARE, encomendou à Escola Nacional de Administração Pública - ENAP (escola de governo do Brasil responsável pela formação dos gestores governamentais) um curso de

pelo Decreto nº 98.895, de 30 de janeiro de 1990. O termo “reativada” deve-se ao fato de se tratar de uma carreira com uma história de criação e de existência bastante conturbada, marcada por descontinuidades administrativas, que apresentaremos brevemente adiante.

³⁰ Em 23 de novembro de 2000, saiu o edital de convocação para mais um concurso oferecendo 90 vagas para EPPGG.

formação diferente em estrutura e conteúdo do realizado para a primeira turma dos EPPGG, em 1989. Contam nos bastidores político-administrativos que o Ministro tinha em mente um curso que não visasse uma integração prévia dos alunos-gestores com o aparelho estatal, pois não queria “contaminar” os novos servidores com os “maus hábitos” da administração burocrática. Dessa forma, uma das mudanças no curso de formação inicial foi a retirada do estágio. Houve também uma drástica redução da carga horária. Em relação ao conteúdo, uma das diretrizes estabelecidas foi a de que a capacitação prevista para os futuros gestores públicos deveria ser baseada na *Administração Gerencial*. Estes e outros aspectos alterados na estrutura do curso serão analisados de forma mais detalhada nos próximos itens.

1.3 - Formar o alto escalão... no Brasil... uma pretensão e tanto...

O Governo da *Reforma Gerencial* estrategicamente enfatizou em seu discurso o que algumas teorias costumam chamar de “disfunções”³¹ do modelo burocrático de organização e de gestão, com a finalidade de demonstrar o caráter antidemocrático da burocracia. Os argumentos utilizados para fragilizar ainda mais a burocracia, além de sua morosidade, de sua ineficácia, de seu descomprometimento com a sociedade, tem como base algumas questões, reconhecidas como essenciais à democracia, que, segundo a argumentação, seriam incompatíveis com a administração burocrática, por serem avessas aos seus interesses, tais como nível de centralização/descentralização, responsabilização da gestão pública e controle social da burocracia.

³¹ Essas teorias partem de uma perspectiva funcionalista, que em geral, fundamentam-se na Teoria Geral de Sistemas. Nesta, há princípios gerais e modelos gerais que buscam, por meio de mecanismos de auto-regulação, conservar constantemente no mesmo estado um todo organizado, mantendo seu equilíbrio dinâmico ou homeostase. Este enfoque não reconhece a existência de *contradições estruturais* entre os componentes de um determinado sistema, pois parte da existência de um objetivo geral ou finalidade, que só comporta uma forma de interpretação, que está ao mesmo tempo presente em toda parte e que é capaz de ordenar o sentido maior das intervenções técnicas e administrativas em qualquer etapa do processo. Portanto, qualquer perturbação ao equilíbrio é explicada pelo conceito de *anomia* ou de *disfunção*.

No entanto, Fleury (1997a) contesta essa visão que atribui hábitos criticáveis e costumes viciosos como inerentes à administração burocrática e que, portanto, incompatibiliza-a com os preceitos democráticos, uma vez que a experiência histórica tem demonstrado que “essas questões dizem mais respeito à cultura política prevalecente em cada sociedade, bem como às relações que se corporificam em arranjos articuladores do aparelho de Estado com a sociedade” (1997:203-4). A partir dessa compreensão, segundo a autora, as reformas administrativas, que foram empreendidas no Brasil, não superaram os três problemas centrais da administração pública brasileira: “a apropriação privada dos bens públicos pelas elites políticas e econômicas; a corrupção como forma regular de relação entre elites e a burocracia, a exclusão da maioria da população da condição de cidadania (igualdade no tratamento) na esfera pública”(1997:201). Ou seja, essa problemática não pode ser imputada à administração burocrática, desconsiderando o nosso contexto histórico, social e cultural. Nesse sentido, é importante observar que as formas administrativas implementadas na máquina estatal brasileira, ao longo do século - administração patrimonialista e clientelista, administração burocrática (“daspiana”), e a Administração Gerencial, dos grupos executivos dos anos 60 e os empresários das estatais dos anos 70 - foram se sobrepondo em “camadas”, coexistindo formas pretéritas com as mais modernas, indicando que essas formas de administração cumprem diferentes funções no processo de circulação do poder, posto que são acionadas conforme necessidades e interesses de grupos dominantes (Fleury,1997a).

Ainda problematizando a afirmação da característica antidemocrática, a autora explica que na teoria sociológica weberiana “a emergência de uma administração burocrática é a contraface da cidadania, um dos pilares, portanto, do Estado democrático”(Fleury,1997:203-4), uma vez que, para Weber, a administração burocrática é aquela em que os bens públicos são administrados em função do interesse público, a partir da execução fiel das normas e leis, por *um corpo de funcionários selecionados por mérito*, que tem seu comportamento estabelecido por preceitos legais, com predominância de um espírito de impessoalidade formalista, sem atenção para as considerações pessoais, ou seja, todos demandantes dos serviços públicos estão sujeitos a

tratamento formalmente igual, independente da condição social. “Nesse sentido, o surgimento da burocracia com tais características é a condição para garantia da igualdade básica entre os cidadãos”³²(Fleury,1997:203-4). Portanto, “só é possível falar de democracia se todos os indivíduos são considerados iguais diante da lei e têm garantido o mesmo acesso aos bens públicos necessários, além de estarem sujeitos ao mesmo tipo de sanções, em caso de transgressão. Apenas uma burocracia por mérito próprio tem condições de autonomia suficiente para fazer valer esses princípios igualitários, sem os quais qualquer sistema político afasta-se dos ideais democráticos”³³(Fleury,1997:203).

Junto com a burocracia weberiana, um outro fator reforça a autonomia do Estado diante dos grupos de interesses, é o enraizamento de um *esprit de corps*. Abu-El-Haj (1999) entende o termo como um “mecanismo informal necessário para garantir a disciplina interna do serviço público. A consciência coletiva primordial da missão cívica das instituições públicas na promoção do bem-estar universal é um fator essencial na impermeabilização ético-administrativa do Estado em relação às investidas de interesses privados” (1999:65).

O tipo puro de organização burocrática tem como uma de suas principais características para compor seu corpo de funcionários a seleção por meio do sistema de mérito. Assim, os candidatos são selecionados com base em suas qualificações técnicas e por competência profissional, independentemente da posição social que ocupam e de suas relações pessoais com as autoridades políticas e governamentais. Portanto, esse critério difere drasticamente de outras formas adotadas para preenchimento de cargos administrativos, como a que constitui um corpo administrativo por laços de fidelidade pessoal. O sistema meritocrático classifica as pessoas exclusivamente pelos seus talentos naturais (características idiossincráticas) e capacidades individuais demonstrados no desempenho de determinadas tarefas e funções, não considerando nenhum outro fator, como herança, relações pessoais e

³² Grifos de minha responsabilidade.

³³ Ibid.

consangüíneas, privilégios corporativos, poder econômico e político, nesse processo, uma vez que, se levado em conta outro critério, invalidaria a filosofia central de todo o sistema (Barbosa,1999).

Em seus estudos sobre a meritocracia³⁴, Barbosa (1999), considera que o sistema meritocrático é uma exigência de uma sociedade democrática porque, do ponto de vista dos princípios, garante igualdade de oportunidades para todos. A meritocracia não é atributo das sociedades modernas, mas lhes é critério essencial, pois do ponto de vista das representações sociais, o sistema meritocrático é um consenso, uma vez que rejeita qualquer forma de privilégio hereditário e corporativo, constituindo-se como valor cultural. Desde a Revolução Francesa, a meritocracia é considerada “o critério fundamental em nome do qual se lutou contra todas as formas de discriminação social” (1999:22). Nesse sentido, é uma ideologia que apresenta pressupostos universais com um grau razoável de autonomia em relação a contextos sociais e históricos particulares, porque tem estreita relação com a categoria *igualdade*, que é considerada básica para as sociedades democráticas modernas.

A associação íntima estabelecida entre *igualdade* e *meritocracia* deriva da compreensão de que as sociedades igualitárias têm o fato de os indivíduos nascerem livres e iguais como princípio estruturante da vida social. A igualdade está tanto na dimensão de sujeitos empíricos, quanto na de sujeitos morais, porque atributos sociais como ascendência, relações pessoais, riqueza e

³⁴ Barbosa (1999) em *Igualdade e Meritocracia – a ética do desempenho nas sociedades modernas* faz uma análise comparativa entre Estados Unidos, Japão e Brasil, a partir da distinção de sistemas meritocráticos e ideologia meritocrática, procurando evidenciar quais são as lógicas e valores associados à categoria meritocracia e quais dilemas e paradoxos que sua implementação prática gera em cada um desses países. Considerando que, no nível ideológico, meritocracia é um “conjunto de valores que postula que as posições dos indivíduos na sociedade devem ser consequência do mérito de cada um” (1999:22), a autora revela diferenças entre sistemas sociais que são meritocráticos apenas para determinados fins, ou seja, o mérito é o valor englobante apenas para determinado domínio social, e sociedades organizadas a partir de uma ideologia de meritocracia, onde quaisquer posições sociais devem ser ocupadas pelos melhores com base no desempenho individual. Nas sociedades brasileira e japonesa, a meritocracia “obriga à centralização de temas e práticas tradicionalmente periféricos e à periferização de temas e práticas centrais. Tal deslocamento produz padrões de combinações de valores e lógicas diferentes nessas sociedades, os quais, embora formalmente semelhantes, são, quando examinados do ponto de vista substantivo, bastante distintos entre si, gerando diferentes dilemas e paradoxos para cada uma delas” (1999:23-24).

outros, não podem ser levados em conta no tratamento que a sociedade dispensa a seus membros. “O que define o indivíduo é uma suposta semelhança moral dada pela existência de uma dimensão natural/física idêntica entre todos os seres humanos. Essa semelhança de forma é tomada como base de um sistema de direitos a que todos devem ter acesso igual, a chamada igualdade de oportunidades ou igualdade competitiva” (Barbosa,1999:32). Desse modo, nas sociedades democráticas modernas e igualitárias a única hierarquia ideologicamente possível e reconhecida como legítima é a que classifica as pessoas pelos seus talentos naturais e capacidades individuais, ou seja, é a hierarquia construída a partir da avaliação dos diferentes desempenhos e realizações pessoais³⁵.

Ao analisar o Brasil, a autora nos mostra que a palavra meritocracia é pouco utilizada no falar cotidiano, não se constituindo como questão de grande preocupação da sociedade civil brasileira. Assim, apresenta sua condição de “escondida” também na dimensão conceitual, uma vez que “...aparece diluída nas discussões sobre desempenho e sua avaliação, justiça social, reforma administrativa e do Estado, neoliberalismo, competência, produtividade etc., e nunca de forma clara e explícita” (Barbosa,1999:21). Nesse sentido, em busca de reconstituir a rede de significados da meritocracia no país, Barbosa (1999), aponta suas dificuldades nas perguntas “por onde e por qual período começar”. Enquanto a sociedade norte-americana tem seu universo social fundado numa ideologia meritocrática, na qual o mérito é o valor englobante, um dos principais ingredientes na construção da identidade nacional, considerado moralmente correto para toda e qualquer ordenação social, na sociedade brasileira são localizados sistemas meritocráticos, nos quais o mérito “é invocado como critério de ordenação dos membros de uma sociedade apenas em determinadas circunstâncias” (Barbosa,1999:31), não se tratando, portanto, de uma sociedade constitutivamente meritocrática. Isso significa, como pontua a

³⁵ No entanto, segundo Barbosa, na prática tudo se complica, uma vez que “as definições, os critérios e as categorias que determinam o que é desempenho e o que é igualdade, as razões que levam as pessoas a terem desempenho variado, o que fazer com os que foram excluídos do sistema, qual o peso e o valor social do ‘desempenho passado” (1999:35) - posto que “a lógica meritocrática não computa a existência de desvantagens ou de bons desempenhos anteriores” (1999:34) – “tudo isso está imbricado e relacionado de forma diferenciada nas

autora, que acompanhar a trajetória das categorias culturais ligadas à meritocracia no Brasil não é um trabalho de fácil realização, do ponto de vista histórico e sociológico, mas que é possível acompanhar sua legitimação institucional e sua transformação em direito com bastante clareza, por meio das constituições e da legislação relativa ao setor público.

Esse levantamento, da legitimação institucional da meritocracia no contexto das leis brasileiras, no qual a autora faz um breve histórico dos meios de acesso ao serviço público em relação ao sistema de mérito, é o que nos interessa nesse momento. Trata-se de um assunto diretamente relacionado às tentativas de consolidação do modelo de administração burocrática na máquina pública e de suas implicações no universo cultural brasileiro. Segundo Barbosa (1999), tem sido o Estado, até o momento, o responsável pelas iniciativas em direção à implantação de um sistema e de uma ideologia meritocráticos, não se verificando o movimento contrário, ou seja, ações e pressões da sociedade para o Estado. Desse modo, os princípios meritocráticos estão presentes na primeira Constituição brasileira, de 25 de março de 1824, que foi outorgada pelo Imperador Pedro I³⁶. “Esse artigo tornava o acesso aos cargos públicos uma possibilidade para os indivíduos que tivessem *virtudes e talentos*” (Barbosa,1999:49-50). No entanto, a Constituição não forneceu instrumentos para orientar a prática social na direção do sistema de mérito, ficando a critério de disposições ordinárias dos diversos órgãos do governo, que não as estabeleceram, mantendo os costumes para nomeações já existentes.

Segundo Barbosa (1999) foi a Constituição de 16 de julho de 1934 que estabeleceu um critério universalizante para o ingresso em cargos públicos, pois, no art. 168, além de reafirmar o direito ao livre acesso de todos os brasileiros, estabeleceu que não haveria mais distinções de sexo e estado civil. As legislações anteriores asseguravam prioridade na obtenção de um cargo público aos homens casados em detrimento dos solteiros. E no art. 170, há a

sociedades, formando redes de significado distintas entre as sociedades e sub-redes dentro de uma mesma sociedade” (1999:35).

³⁶ “O art. 179, item XIV, rezava: ‘Todo cidadão pode ser admitido aos cargos públicos civis, políticos ou militares, sem outra diferença que não seja por seus *talentos* ou *virtudes*’ (Barbosa,1999:49).

clara determinação que os acessos aos cargos públicos iniciais sejam por meio de concursos de provas ou títulos. Mas, “ao mesmo tempo, liberam-se os escalões superiores para as nomeações e influências políticas, tradição que se mantém, em parte, até hoje” (1999:51). A autora, para incrementar seus comentários à respeito dessa questão, comenta, em nota de rodapé, que Monteiro Lobato em 1928, escreveu um conto, tendo como tema central a *reserva dos cargos mais altos da administração para as nomeações políticas*. Neste conto, “um poeta fracassado pede emprego a um chefe político. Quando o chefe oferece os cargos mais altos, o poeta diz preferir os cargos mais humildes e recebe a resposta: ‘mas para estes só com concurso’” (1999:51).

O critério de admissão no serviço público mediante concurso aberto a todos os brasileiros, a partir daquele momento, estará presente nos textos Constitucionais de 1937, 1946, 1967, 1969 e 1988. Os instrumentos para por em prática o sistema de mérito foram sendo estabelecidos aos poucos pelos órgãos públicos por meio de leis, decretos ou outras disposições, “entretanto, o cotejo entre o histórico desses concursos e a prática da administração pública da época aponta permanentes tentativas de neutralização dos critérios meritocráticos” (Barbosa,1999:52). A autora aponta que “a presença desses dispositivos em todas as constituições não significa a consagração definitiva do mérito como critério prevalecente na admissão para o serviço público. Ao contrário consagra apenas o *locus* empírico privilegiado para os dilemas da ideologia meritocrática no Brasil” (1999:52). Nesse sentido, brechas na legislação são encontradas ao longo desses anos para permitir a convivência de outros critérios para a investidura em cargos públicos além do concurso. Nem com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP³⁷, que tinha como finalidade a modernização do serviço público, estabelecendo critérios gerais para os concursos, conseguiu-se o fim das estratégias neutralizadoras³⁸ empreendidas por grupos políticos.

³⁷ Em junho de 1938, foi criado o DASP pelo Decreto-lei 579, para ser um órgão central de pessoal, orçamento, material, organização e métodos. A extinção do DASP deu-se em 1986, quando criaram a Secretaria de Administração Pública da Presidência da República – SEDAP, que, mais tarde, em janeiro de 1989, foi incorporada à Secretaria do Planejamento da Presidência da República (Bresser Pereira,1998).

³⁸ Para ilustrar a tensão entre o critério meritocrático e as nomeações por influências políticas como formas de acesso ao serviço público, Barbosa cita estatísticas da Divisão de Seleção e

A análise realizada por Barbosa (1999), demonstra que o Brasil tem um sistema meritocrático de acesso ao serviço público, do ponto de vista formal e jurídico, desde o início do século passado. A legitimação institucional desse sistema, transformando-se num direito da população brasileira, ocorre bem antes da incorporação da ideologia do mérito na legislação dos Estados Unidos (1883) e da Inglaterra (1857). No entanto, detecta-se na nossa prática social o *predomínio* de nomeações a cargos públicos, por meio das relações pessoais, sobre o critério meritocrático, mantendo-se mecanismos institucionais que permitem outras formas de entrada no serviço público, que são legitimadas posteriormente. Na busca pela reconstituição da rede de significados da meritocracia, no Brasil, “temos então o critério meritocrático não como o *critério*, mas como mais um critério (...) ele passa a fazer uma triangulação com outros dois valores centrais à sociedade brasileira no que tange à avaliação das pessoas: senioridade e relações pessoais” (1999:56-57).

Esses valores da cultura brasileira revelam os diversos sistemas simbólicos em conflito e interagindo, configurando o “dilema brasileiro”³⁹. Ao mesmo tempo em que, ainda hoje, recorre-se às relações pessoais para ser admitido no serviço público ou assumir cargos comissionados, encontramos na sociedade brasileira “no nível das representações, uma suposta relação de identidade entre instrumentos democráticos, em sua filosofia básica, como é o caso do concurso, e sistemas meritocráticos (...) mesmo não sendo o único critério de acesso, ele passa a ser, em determinados contextos, um símbolo não de

Aperfeiçoamento do Dasp, obtidas em Couto (1966:48), relacionadas ao período entre 1937 e 1962, que revelam que “dos 677 mil funcionários públicos então existentes, apenas pouco mais de 100 mil tinham entrado por concurso” (Barbosa,1999:56). Dados que levaram Couto a concluir que o regime de pistolão tem saído vencedor sobre o sistema de mérito, com uma diferença superior a 500 mil funcionários. Para Barbosa essa situação, a proporção de não-concursados para concursados, não deve ter mudado muito hoje “se considerarmos que no serviço público brasileiro existiam, até cerca de 10 anos atrás, inúmeras tabelas especiais que permitiam a contratação de pessoas sem concurso, além da prática, bastante comum, de efetivar os contratados com os chamados ‘trens da alegria’ das vésperas de fim de mandato...” (Barbosa,1999:56).

³⁹ Para Roberto Da Matta há um *dilema* básico, na sociedade brasileira que entrecorta o nosso universo social: a tensão entre a categoria de indivíduo como cidadão (noção clássica e universal) e a categoria de pessoa ou ser relacional. Estas categorias expressam modos diversos de viver na mesma sociedade, mas que são compensatórios e complementares (Da Matta,1985). Nesse sentido, encontramos no sistema social brasileiro duas vertentes

meritocracia, mas de neutralização de influências nepóticas e fisiológicas dentro das organizações públicas” (Barbosa,1999:57). Em outras palavras, o concurso público é entendido, por determinados seguimentos sociais, como uma forma de se combater a injustiça social, representada aqui pelas nomeações e influências políticas. No entanto, segundo Barbosa (1999), a lógica social e os valores que sustentam as redes de significados do sistema meritocrático, no Brasil, *tem forte ligação* com o sistema de seleção (concurso entendido como instrumento democrático), relação esta, que não se verifica com sistemas de avaliação (que estabelece hierarquias de desempenho). Desse modo, a autora constata que “há grande resistência cultural à avaliação enquanto conceito – principalmente quando se trata de estabelecer hierarquias dentro de grupos já formados -, ou seja, à meritocracia baseada em critérios discriminatórios⁴⁰” (1999:63). Portanto, podemos pensar que no Brasil, de certa forma, há uma preocupação moral “compensatória”, que visa igualar todo mundo - já que somos humanos e iremos para o mesmo lugar – e que considera injusta a avaliação de desempenho, que vai hierarquizar pelo talento, esforço e habilidade, num ambiente, num contexto de oportunidades sociais desiguais.

O dilema de escolher entre o mérito, a rede de relações pessoais, a antigüidade e o *status* hereditário, está presente no universo cultural brasileiro, como já vimos nos parágrafos anteriores, há muito tempo, provocando um debate acerca dos critérios que uma sociedade deve adotar para preencher seus cargos administrativos e políticos. Nesse sentido, a reflexão empreendida

ideológicas que são centrais: o individualismo (impessoal, igualitário e anônimo) e o holismo hierárquico (Barbosa,1992).

⁴⁰ Barbosa procura explicar o peso relativo do mérito no nosso universo simbólico, constituído por um sistema de valores que permitiu o “contraste entre a existência de um discurso e de sistemas meritocráticos e a ausência de uma ideologia correspondente na prática social brasileira” (1999:64), a partir da relação que estabelece com a concepção de igualdade prevalecente entre nós. Desse modo, o conceito de igualdade, na sociedade brasileira, possui duas dimensões: a de que é um *direito* e a de que deve ser também um *fato*. Isso significa que a “igualdade de direitos é dada pela lei, estando a ela circunscrita. (...) A igualdade de fato tem por base um sistema moral mais abrangente, que define a igualdade legal como conjuntural e que considera a igualdade mais que um direito; define-a como necessidade de ser um fato, uma realidade indiscutível. Nesse sistema moral, mais importante do que a equivalência jurídica entre os indivíduos é sua equivalência moral perante uma ordem que se sobrepõe à sociedade. (...) No Brasil, o que ocorre é que a semelhança de forma é tomada como base substantiva e irredutível a qualquer outra coisa. As desigualdades naturais são interpretadas,

por Barbosa (1999) a respeito da trajetória da meritocracia na administração pública, revelando seus paradoxos e sua ironia, nos “obriga” a estabelecer uma relação direta com as dificuldades de se implantar um sistema de carreiras para o alto escalão da administração pública. Obstáculos traduzidos em entraves de diversas ordens, que vão desde resistências das corporações de servidores públicos até conflitos institucionais e políticos.

1.4- A criação da carreira: tudo começou quando...

“A idéia que chegou para os que estavam fazendo é que alguém estava fazendo uma carreira de pessoas extraordinariamente competentes, de pessoas muito preparadas, e que seriam a elite da administração pública. Eles viriam e assumiriam a parte pensante, toda parte qualitativa estaria a cargo da carreira de gestores. Ora, isso gerou, durante um período, um total desconhecimento... Olha, ouvi falar disso... o quê que é isso... o quê que é aquilo outro... mas ninguém sabia direito e nem ninguém foi explicar... quer foi explicar para quem dirigia... ou para quem ia ser substituído por esses gestores”⁴¹.

A criação da carreira EPPGG para suprir quadros superiores da Administração Pública, representou mais um esforço de se implantar um serviço público profissional voltado para a formação de um *esprit de corps* e, desse modo, fortalecer a burocracia federal, para preservar o Estado de interferências clientelistas na gestão pública, da corrupção e da ingerência de interesses particularistas. No entanto, o projeto de criação percorreu caminhos bastantes tortuosos, enfrentando o efeito de estratégias neutralizantes de grupos políticos e de servidores do Estado avessos à carreira, por contrariar seus interesses. Além disso, o fato do *projeto gestores* ter sido disseminado na Esplanada pelas

exclusivamente, como oriundas das condições sociais dos indivíduos e não como conteúdos distintos de uma mesma forma” (1999:64).

histórias de bastidores e pelas conversas de corredores, sem que ocorressem debates oficiais à respeito, com as áreas do funcionalismo diretamente relacionadas, gerou muita resistência à idéia de se construir um corpo de administradores qualificados para compor a burocracia do Estado.

“... um grupo resolve fazer alguma coisa, quer criar uma carreira de gestores, ou quer fazer uma reforma administrativa, ou em suma, quer atuar nesse universo da administração pública e ele atua sem considerar a realidade de onde ele vai atuar... Então, é mais ou menos o seguinte, eu não sei o que vocês estão fazendo, mas eu vou fazer alguma coisa onde vocês estão fazendo (...) Então, fica um jogo de esconde-esconde. Eu não sei o que você tá fazendo e você não sabe o que eu faço e vice-versa. O gestor, eu me lembro perfeitamente disso, está inserido nesse contexto”⁴².

No contexto a que se refere o entrevistado, além do aspecto por ele abordado de que os projetos de mudança, ou mesmo uma reforma administrativa, são gerados por pequenos grupos e que estes vão implantando sem uma discussão maior, sem o envolvimento dos servidores públicos e mesmo da sociedade, as regras do jogo que regem o acesso a alta função pública não são claras e permitem que pessoas alheias à Administração Pública, oriundas do setor privado, que nem sempre são atravessadas pelo “espírito público”, assumam a alta direção. A provisão desse elenco de cargos de forma tão flexível acarreta descontinuidades administrativas, gerando prejuízos de diversas ordens.

A proposta da carreira EPPGG foi justamente uma tentativa de estabelecer critérios claros para o acesso à alta função pública, procurando dotá-la de pessoal qualificado e competente, buscando o enraizamento de um *esprit de corps*. E é por isso que esta carreira surge vinculada – e como consequência -

⁴¹ Trecho da entrevista realizada com um ex-funcionário da Secretaria da Administração Federal da Presidência da República - SAF, também com passagem pela Escola Nacional de Administração Pública – ENAP.

⁴² Ibid.

à criação de uma *escola de governo*. A idéia de se implantar no Brasil uma escola superior de administração pública já vinha sendo desenhada, no início dos anos 80, pelo DASP. Nesse sentido, em 1982, o embaixador Sergio Paulo Rouanet foi convidado, pelo embaixador Ramiro Saraiva Guerreiro, Ministro de Estado das Relações Exteriores, a cooperar nesse projeto com o DASP, que tinha como Ministro-Chefe José Carlos Freire.

A intenção do DASP era estudar a viabilidade de criação de uma instituição oficial de ensino e treinamento no Brasil, inspirada na Escola Nacional de Administração da França – ENA. E coube ao embaixador Sergio Paulo Rouanet realizar um estudo à respeito, que resultou no Relatório *Criação no Brasil de uma Escola Superior de Administração Pública*. Seu programa de trabalho, conforme consta no relatório, foi dividido nas seguintes etapas: investigação da rede de instituições de formação e treinamento de administradores públicos existentes no Brasil e verificação de sua articulação com o aparelho de Estado; investigação das escolas de governo da França e da República Federal Alemã; e, a partir dos conhecimentos adquiridos nas etapas anteriores, fazer recomendações para o caso brasileiro.

As conclusões do Relatório Rouanet, em função da análise comparada dos modelos francês e alemão com os resultados da investigação de uma faixa representativa de instituições de formação e treinamento existentes no Brasil, conforme resume Petrucci⁴³ (1995), foram que: “o sistema brasileiro ou aperfeiçoava funcionários já recrutados, ou oferecia uma formação desvinculada do recrutamento, ou seja, com exceção das instituições que formam os futuros integrantes de carreiras específicas⁴⁴, não existia qualquer relação entre os processos de geração e de absorção dos recursos humanos; e o sistema francês, porque articula ensino e acesso à máquina burocrática, *está mais próximo do sistema que desejaríamos implantar para o Brasil*, quando

⁴³ Petrucci (1995) em sua pesquisa sobre as *Escolas de Governo e Profissionalização do Funcionalismo*, empreende análise com especial atenção à experiência da Fundação Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. Nesse sentido, a autora recupera a origem do projeto de escola de governo e da carreira de EPPGG, descrevendo os problemas e dificuldades do processo de sua constituição; analisa a implementação do curso de formação dos gestores e a trajetória funcional dos EPPGG da primeira turma.

comparado com o sistema alemão, em que pese o desejável caráter genuinamente multidisciplinar deste último” (Petrucci, 1995:93).

Em referência ao sistema administrativo do Estado brasileiro, Rouanet, observa que “qualquer mudança de Ministério acarreta mudanças radicais nos quadros dirigentes, com enorme perda para o serviço público, que se priva da colaboração de servidores úteis (...) que já haviam adquirido a experiência necessária para o exercício dos seus cargos” (Rouanet,p.24). Portanto, a ausência de critérios objetivos para o acesso à alta função pública, tolhem grande parte do valor prático dos programas de formação e aperfeiçoamento, posto que tais programas não asseguram ao servidor o acesso a posições mais elevadas, e não proporcionam ao Estado retorno do investimento realizado na formação de recursos humanos. É em virtude das condições com que são preenchidos os cargos dirigentes, que Rouanet aponta a necessidade de se formular um sistema que articule formação e inserção na alta administração, sem o qual a “Escola não se justificaria nem do ponto de vista dos alunos, nem do ponto de vista do Estado” (Rouanet,p.80), posto que “seria irracional investir recursos na formação de uma elite administrativa super-qualificada, e ao mesmo tempo bloquear o acesso dessa elite, em condições duráveis, a seus quadros de direção superior, privando-se assim de todos os benefícios do investimento realizado” (Rouanet,p.84). Desse modo, a implantação de uma Escola à semelhança da ENA, “só pode funcionar com a garantia prévia de que seus alunos teriam acesso às funções superiores, em bases estáveis e seguras” (Rouanet,p.25).

A alocação dos egressos de escolas de governo pelo mercado, ou seja, baseada na expectativa de que os egressos de instituições de formação e treinamento de administradores públicos existentes no Brasil “acabariam por impor-se naturalmente”, na proporção que essas escolas fossem alcançando respeito e legitimidade, não é uma situação que tem prevalecido no nosso contexto administrativo. Desse modo, para Rouanet, uma solução “espontaneísta” ignora o fato de que a existência de uma instituição altamente

⁴⁴ As carreiras específicas referidas são: diplomática, fazendárias (fiscal, controlador de arrecadação federal e procurador) e polícia federal (nota inserida por mim).

prestigiada, como a Escola Brasileira de Administração Pública, da Fundação Getúlio Vargas, por trinta anos, não foi suficiente para alterar o quadro precário do nível de qualificação dos dirigentes públicos, que em geral são nomeados para cargos superiores por critérios outros que se afastam do nível de qualificação necessária.

Partindo dessa compreensão e procurando uma solução para a alocação dos egressos da Escola a ser criada, Rouanet, analisou a legislação pertinente aos cargos existentes na estrutura administrativa do Estado. No entanto, conclui que, “sem mudar as regras do jogo”, o sistema administrativo não poderia absorver os formandos da Escola, em condições compatíveis com seu nível de qualificação, ou seja, nos postos de nível superior com escalas de remuneração correspondentes. Assim, apresenta um projeto bem detalhado, com redobrada atenção ao contexto da administração pública brasileira, com suas peculiaridades culturais, adaptando os modelos aplicados na França e na Alemanha à realidade brasileira. Desse modo, preocupado em violentar o menos possível “os hábitos administrativos brasileiros” (Rouanet,p.25), e atento à questão da estratégia de mudança, propõe: a criação de carreiras superiores (carreiras múltiplas) em todos os órgãos federais que não as tivessem; ou, como alternativa, aponta uma solução considerada por ele mais simples⁴⁵, a criação de uma carreira superior, a de *agente do serviço federal*, baseada no modelo do administrador civil, do sistema francês. Com essas propostas, segundo Rouanet, não se estaria “europeizando” o sistema administrativo brasileiro, mas criando “exclusivamente carreiras executivas”.

Entre as recomendações para o projeto *escola de governo*, está a de que a Escola Superior de Administração Pública deveria ser criada em regime de fundação, vinculada ao DASP, tendo como objetivo formar recursos humanos

⁴⁵ Rouanet considera mais simples este sistema por ser de fácil aplicação, pois implica na criação de apenas uma carreira, apresentando os seguintes argumentos favoráveis: 1. modifica o menos possível as normas administrativas em vigor, porque é compatível com a atual classificação de cargos; 2. respeita a liberdade de ação dos Ministros, porque sua faculdade de prover cargos dirigentes com pessoas de sua confiança permanece em grande parte intacta; 3. evita conflitos com os demais funcionários, porque os *agentes do serviço federal* não têm nenhuma posição monopolista na Administração Pública; 4. deixa um amplo espaço para a atuação das Universidades e outros centros de treinamento; e estabelece uma forma de inserção dos alunos da Escola na alta burocracia do Estado.

de nível superior para o serviço público federal. Desse modo, não aconselha para a Escola as funções de aperfeiçoamento e reciclagem, “adicionais à sua função básica de formação e recrutamento” (Rouanet,p.68), por acreditar que “uma política ‘expansionista’ da Escola, que deslocasse ou substituísse programas existentes, criaria atritos e resistências perfeitamente evitáveis” (Rouanet,p.68). Em outros termos, houve uma preocupação em deixar bem demarcada a divisão do trabalho de profissionalização do servidor público, para evitar superposições com outros programas e conflitos jurisdicionais, cabendo, portanto, à Escola exclusivamente a formação de futuros funcionários de nível superior e à Fundação Centro de Formação do Servidor Público – FUNCEP⁴⁶, a capacitação e treinamento, em todos os níveis hierárquicos, de servidores já em atividade. “O DASP teria assim, em sua órbita, duas fundações destinadas à capacitação dos funcionários, com atribuições conexas, mas com objetivos distintos, e independentes entre si” (Rouanet,p.69). Ainda sugere, como vantagem para redução de custos do projeto, a instalação da Escola na sede da FUNCEP, que “dispõe de facilidades físicas sob muitos aspectos superiores à ENA e suas congêneres alemãs” (Rouanet,p69).

Em suas considerações finais, Rouanet, chama atenção para o fato de ter surgido, durante o seu estudo, “um certo número de reações negativas” à idéia de criação de uma escola semelhante à ENA, no Brasil. Os argumentos apresentados por alguns entrevistados, que se mostraram contrários ao projeto, giram em torno do momento político que consideram inoportuno, posto que, nos moldes da escola francesa, que apresenta características elitistas e anti-democráticas, produziria uma casta de funcionários privilegiados, acentuando os desníveis existentes, e pouco sensíveis às dimensões mais amplas da ação administrativa, em função do seu tipo de formação técnica. No entanto, para Rouanet, “a objeção seria mais plausível se o atual sistema de formação e de acesso à alta função pública estivesse isento dessas deficiências” (Rouanet,p.99). E contra-argumentando, aponta que, em geral, o provimento de cargos de direção superior se efetua à margem de qualquer

⁴⁶ A FUNCEP “foi instituída pela lei 6.871, de 3 de dezembro de 1981, com a finalidade de ‘promover, elaborar e executar os programas de formação, treinamento, aperfeiçoamento e profissionalização do servidor público da Administração Federal Direta e Autárquica, bem como estabelecer medidas visando ao seu bem estar social e recreativo” (Rouanet,p.9).

critério objetivo, ou seja, o sistema vigente até então não era mais igualitário que o sistema proposto, no qual “o acesso a esses cargos, através da Escola, obedeceria rigorosamente ao critério do mérito, qualquer que fosse a origem social dos candidatos” (Rouanet,p.99).

Desse modo, “a objeção em si não é válida” (Rouanet,p.99), mas traduz uma preocupação que não pode ser desconsiderada em qualquer tentativa de implantar no Brasil uma Escola Superior de Administração Pública. Portanto, tendo ciência dessas questões, Rouanet, considera que sua proposta da Escola é “democrática e pluralista”, pois:

“A proposta é democrática, na medida em que seriam oferecidas oportunidades de ingresso a candidatos de todas as regiões do país, e não apenas dos centros mais avançados; na medida em que os funcionários menos graduados teriam ocasião de inscrever-se em cursos preparatórios, pagos pela Escola, antes de apresentar-se ao vestibular; e na medida em que a escolaridade seria gratuita, e todos os estudantes receberiam bolsas de estudo e moradia funcional.

A proposta é pluralista na medida em que os currículos são concebidos de forma a evitar uma concentração excessiva em disciplinas técnicas e quantitativas, reservando-se parte da escolaridade a disciplinas destinadas a dar uma formação mais ampla, uma visão mais completa das interrelações entre a esfera administrativa e a esfera social e política; na medida em que participariam do corpo docente personalidades de todos os horizontes acadêmicos e vindas de todos os segmentos do meio profissional e intelectual; e na medida em que se daria aos estudantes uma oportunidade de conhecer de perto o funcionamento das instâncias políticas e judiciárias, através de conferências pronunciadas por membros do Parlamento e da magistratura, e do estágio institucional, inovação imaginada

especialmente para familiarizar o futuro membro do Executivo com os demais Poderes da República.

Democrática em seus métodos de recrutamento, e pluralista em sua orientação pedagógica, a Escola dificilmente produziria meros técnicos, insensíveis às implicações sociais e políticas da ação administrativa: ela formaria funcionários e um Estado moderno, capaz de abrir-se aos desafios propostos pelo ambiente, e de enfrentá-los através de uma interação dialógica com a sociedade”(p.99-100).

Assim, o Relatório *Criação no Brasil de uma Escola Superior de Administração Pública*, mais conhecido como Relatório Rouanet, representou um marco, que influenciou, mais tarde, na concepção da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, e na constituição de uma carreira para seus egressos, a de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. No entanto, veremos adiante que os dois fatos não aconteceram de forma tão casada, como aconselhou Rouanet: “as duas tarefas devem ser iniciadas simultaneamente”, uma vez que “a criação da Escola e a criação de condições para que seus alunos possam inserir-se no sistema administrativo constituem um processo inteirado” (p.94).

Observa Petrucci (1995), que o prognóstico, feito por Rouanet, de que uma escola superior de administração pública, à semelhança da ENA francesa, teria um espaço próprio de atuação, sem se sobrepor às atividades e funções das instituições de formação e treinamento de administradores públicos existentes no país, ou seja, de que ocorreria uma divisão harmoniosa do espaço político-institucional, se constataria demasiado otimista, por uma história marcada por impasses e descontinuidades administrativas. Em outras palavras, o projeto sofreu críticas e resistências de diversos segmentos, tais como: do meio acadêmico e do Conselho Regional de Administração, que criticaram a concepção pedagógica do curso de formação e a propriedade da constituição de escolas de governo fora do sistema universitário; das instituições que preparavam para carreiras específicas da burocracia e dos centros de

aperfeiçoamento dos servidores públicos, que consideraram imprecisos os limites do espaço institucional da nova Escola; e de segmentos da máquina pública, que, porque forneciam funcionários para os quadros de alto nível da administração, não queriam repartir seus espaços de poder - de certa forma já “pré-definidos” e barganhados - com “um novo parceiro do jogo” (1995:99).

Esse conjunto de fatores atravessou o processo de criação da Escola e da carreira EPPGG, levando-as a percorrerem um longo caminho repleto de problemas e impasses - as tentações dos “*espíritos de porco*”. Somente, após quatro anos da divulgação do Relatório Rouanet, já na vigência do Regime Democrático, houve movimento para instituí-las. A Escola Nacional de Administração Pública, foi criada pelo decreto 93.277, de 19 de setembro de 1986, para ser “o pólo irradiador da Reforma Administrativa” que o Governo do Presidente José Sarney pretendeu implantar, por meio da Secretaria de Administração Pública – SEDAP, que tinha como Ministro, Aluizio Alves. O objetivo da ENAP, definido no Art. 2º da referida lei, era “planejar, coordenar e avaliar as atividades de formação, aperfeiçoamento e profissionalização do pessoal civil de nível superior da administração federal”. Porém, conforme Petrucci (1995), apesar da preocupação quanto à definição das formas de acesso dos egressos da Escola à máquina burocrática, por meio da criação de cargos de natureza especial para o exercício de atividades de direção, supervisão e assessoramento nos escalões superiores da burocracia, ter surgido simultaneamente à criação da ENAP, como sugerido por Rouanet, somente foi enviado ao Congresso o primeiro projeto de lei relativo à criação dos referidos cargos, após um ano da sanção do projeto que criava a ENAP.

A ENAP foi instalada na sede da FUNCEP, tal como sugeriu Rouanet, no entanto, não como fundação, mas como uma diretoria, pertencente à estrutura administrativa da Fundação Centro de Formação do Servidor Público. Como relata Petrucci (1995), a divisão do trabalho ficou entre duas diretorias da FUNCEP, e não entre duas instituições distintas. Dessa forma, a ENAP ficou responsável pela formação de quadros superiores da burocracia, e o Centro de Desenvolvimento da Administração – CEDAM, encarregado do aperfeiçoamento de servidores públicos de todos os níveis. O CEDAM, mesmo

sendo criado ao mesmo tempo que a ENAP, pelo mesmo Decreto, tratou-se de um desmembramento da FUNCEP. Por isso, partilhavam de uma mesma “cultura organizacional⁴⁷”. Nesse sentido, a ENAP foi “percebida como um enclave, e cedo desenvolveria sua própria cultura institucional” (Petrucci,1995: 96). Assim, segundo Petrucci, “há quem identifique nessa origem institucional da ENAP”, como uma diretoria da FUNCEP, “o germe de dificuldades que marcariam significativamente a trajetória da Escola” (1995:96). A instalação da Escola na sede da FUNCEP, apontada por Rouanet como vantagem para redução de custos do projeto, desse modo, “foi superada por uma série de desvantagens de distintas naturezas, das quais pelo menos duas merecem destaque especial: a dependência administrativa e financeira da nova Escola, o que afetava profundamente sua autonomia decisória; e a coexistência conflituosa da ENAP com a FUNCEP e, especificamente, com o CEDAM, o que criava, na melhor das hipóteses, uma série de problemas operacionais e de comunicação entre as três estruturas, terminando por prejudicar o funcionamento da Escola” (1995:96).

Como relata Petrucci (1995), o Projeto de Lei, que recebeu o n.º 243, datado em 27 de outubro de 1987, teve como objetivo criar cargos⁴⁸ de natureza

⁴⁷ As aspas são para demarcarem que esse conceito sofre críticas por parte de Barbosa (1996): “além da idéia de cultura organizacional não dar conta das várias temáticas que a questão cultural trouxe para o âmbito da administração e dos negócios, a utilização de forma mecânica deste conceito, tanto no Brasil como nos Estados Unidos, tem dificultado ainda mais o entendimento de todas as possibilidades que são abertas por essa interdisciplinaridade [antropologia e administração]” (1996:6).

⁴⁸ Os cargos foram criados para execução de atividades de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, assim como de direção e assessoramento em escalões superiores da Administração Direta. “Ao longo do tempo e dos sucessivos instrumentos legais anotam-se: mudança do nome dos cargos de *Técnicos em Políticas Públicas e Gestão Governamental*, (PL 243/87) para *Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental*, (Substitutivo de junho de 1988 ao PL 243/87), denominação mantida nos demais instrumentos que se seguem; diminuição do número de cargos (de 990 cargos, pelo PL 243/87, para 960, pelo Substitutivo); extinção e recriação de 768 cargos, equivalentes estes a 80% dos cargos vagos em 1º de janeiro de 1990 (antes mesmo da criação da carreira, a Lei n.º 7.800, de 10/7/89 extingue os cargos, recriados pela Lei 7.834, de 6/10/89, novamente extintos pelo Decreto n.º 99.011, de 2/3/90, e definitivamente recriados pela Lei n.º 8.460, de 17/9/92; ampliação dos loci de atuação dos EPPGG’s (inicialmente restritos à administração direta pelo PL 243/87, passam a incluir as autarquias federais pelo Substitutivo e demais instrumentos propostos); alternância entre restrição das áreas de atuação dos egressos às áreas-meio da administração pública, dificilmente compatível com as atividades de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, e abertura para incluir as áreas-fim (o Substitutivo ao PL 243/87 restringe a atuação dos EPPGG’s preferencialmente às áreas sistêmicas de recursos humanos, serviços de administração geral, planejamento organizacional, organização e sistemas, finanças e controle interno, planejamento e orçamento;

especial e não uma carreira. Foi o Substitutivo do Relator ao Projeto de Lei que propôs a vinculação desses cargos a carreiras, ou seja, os egressos da Escola ficariam vinculados a determinadas carreiras de nível superior. O Ministro-Chefe da SEDAP determinaria, anualmente, de acordo com as necessidades do serviço, o número de cargos a serem preenchidos em cada carreira. Tem-se então, uma forma de absorção dos egressos na alta administração semelhante à concepção de carreiras múltiplas, analisada por Rouanet. No entanto, a Medida Provisória n.º 84, de 15 de setembro de 1989, traz a concepção de carreira única, denominada *Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental*, constituída por cargos com o mesmo nome. Para Petrucci (1995), a explicação para tal mudança está na disputa de espaço político-institucional dentro da máquina burocrática, uma vez que, se fossem carreiras múltiplas, os egressos seriam incorporados aos escalões superiores de algumas carreiras já existentes. Com a adoção da carreira única possivelmente os egressos ficariam isolados dentro da burocracia federal. Essa disputa “explicaria também as tentativas de redução do número de vagas da carreira e o seu confinamento, por assim dizer, a determinadas áreas da administração” (1995:99).

A intenção da SEDAP, que vinha promovendo a “Reforma Administrativa” e tinha como projeto-vitrine a criação da ENAP e da carreira, era implantá-lo antes do término do governo Sarney. Por isso, mesmo que incompletos o projeto pedagógico e curricular da Escola e o processo de legalização da carreira, a SEDAP, resolve abrir concurso público para o primeiro curso de formação da Escola. “A Secretaria procurava, assim, criar um fato consumado que, calculava, trar-lhe-ia vantagens na disputa interburocrática pelo controle do espaço institucional relativo à formação de quadros de nível superior da burocracia e, portanto, na redefinição das jurisdições correspondentes” (Petrucci,1995:101). E, também, em contraposição às corporações de

a Medida Provisória n.º 84 mantém a restrição; o Parecer da Comissão Parlamentar Mista sobre a MP é contrário a essa restrição, sendo transformado na Lei n.º 7.834, de 6/10/89; volta a restrição no Decreto n.º 98.895, de 30/1/90” (Petrucci,1995:98-99). Além disso, conforme informações constantes na *site* da Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental – ANESP, o primeiro grupo de gestores foi alvo de “tentativas precipitadas e juridicamente controvertidas” de transformação dos seus cargos em *Analistas de*

servidores públicos já bem estabelecidas na máquina burocrática, pretendia, com essa atitude, abrir caminho para a nova carreira. No entanto, ainda durante o longo processo de legalização da carreira, em janeiro de 1989, ocorre a reforma ministerial do governo Sarney, que transforma a SEDAP em uma unidade da Secretaria do Planejamento da Presidência da República – SEPLAN, ou seja, aquele órgão, perdeu força e prestígio. Uma das conseqüências dessa mudança é a transferência da ENAP para a jurisdição da SEPLAN. Este fato, ou seja, a subordinação da Escola à SEPLAN, teve implicações profundas na história da ENAP e da carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, podendo ser entendido como um gerador fundamental desse acidentado processo.

Desse modo, entre as “idas e vindas” do processo de legalização da carreira, há a “extinção, antes mesmo de serem criados, da maior parte dos cargos vinculados à carreira (Lei n.º 7.800/89) e o surpreendente veto presidencial ao Projeto de Lei n.º 243/87, em 8 de setembro de 1989” (Petrucci,1995:98), cujo episódio, segundo Petrucci, pode ser imputado à manifestação contrária dos Ministérios da Fazenda e Planejamento, que opunham resistências à nova carreira, em nome da contenção de gastos governamentais. Desde o primeiro dispositivo legal para definir uma forma de acesso dos egressos da ENAP à máquina burocrática, passaram-se mais de dois anos até a regulamentação da carreira (Decreto n.º 98.895, de 30/01/90). Como chama atenção Petrucci (1995), a data do Decreto é posterior +21Xà homologação do resultado final do curso formação da primeira turma da Escola.

Além do material documental foram feitas entrevistas que buscaram investigar a percepção sobre os acontecimentos dos atores que vivenciaram o processo.

“O tumulto foi muito grande. O tumulto político em relação à carreira foi muito grande. Teve várias deserções (...)

A carreira tem uma história muito... ou seja, o empurrão inicial... ela é um pouco como o Bing Beng. Alguém deu o empurrão e

Orçamento, Lei n.º 8.216, de 13 de agosto de 1991 e em *Analistas de Planejamento e Orçamento*, Lei n.º 8.270, de 17 de dezembro de 1991.

desandou o negócio. Dali para frente... a minha tese é de que a carreira é muito mais o que os próprios gestores fizeram dela, do que ela seria se dependesse do governo. Para você ter uma idéia, nós chegamos aqui... o projeto original sendo revisto... Porque tinha mudado um consultor, na época na SEDAP, que achava que não... tinha que jogar para não sei o quê... que isso não ia dar certo... e tal... Nós fizemos voltar isso para trás. Depois, o projeto tinha sido arquivado no Senado. Nós reativamos o projeto...”⁴⁹

O curso de formação foi realizado antes até de ser aprovada a carreira?

“Foi. O projeto de Lei foi mandado em 1987, e demorou para ser aprovado... O Aluizio Alves optou por não editar um decreto-lei. Diferentemente da área econômica, que editou decreto-lei e acabou o problema... Ele queria um processo democrático. Eu acho que ele tá certo... eu acho que essas coisas tem que cada vez mais fazer ver o Congresso... E ele era parlamentarista... aliás foi muito bom... estimula o debate... estimula uma relação maior... no nosso caso, acho que isso foi fundamental porque nós tivemos que ir ao Congresso. E nós conseguimos respaldo... até hoje... no Congresso nós conseguimos um respaldo que é impressionante. Eles adoram a carreira... (uma aliança com a frente parlamentarista)...

Depois a carreira foi extinta. Nós voltamos ao Congresso, reinstituímos a carreira. Ou seja, a carreira, ela é muito mais... se dependesse dos governantes, ela teria sido extinta”.⁵⁰

Os comentários do entrevistado mais as informações do *site* da ANESP reforçam que a disputa de espaço político-institucional dentro da máquina burocrática se manteve acirrada mesmo após a primeira legalização da

⁴⁹ Trecho da entrevista realizada com um gestor governamental da 1ª turma de EPPGG.

⁵⁰ Ibid.

carreira. Alguns segmentos que forneciam funcionários para os quadros de alto nível da administração tentaram “novo golpe” contra a carreira, transformando os seus cargos em *Analistas de Orçamento*, conforme relatado anteriormente. Então, após um longo e difícil trabalho promovido pelos gestores e pela ANESP, em 1992, promoveu-se a restauração da carreira e dos cargos de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, por meio do art. 21 da Lei nº 8.460/92. Contudo, as discontinuidades administrativas, que levaram a mudanças na concepção da carreira quanto ao seu papel e espaço na máquina pública e também à interrupção do projeto de implantação, refletiram também no aspecto financeiro da carreira, que sofreu grande deterioração dos seus níveis de remuneração em relação à situação inicial, quando foi criada. No projeto original da carreira, a intenção era atribuir aos EPPGG níveis de remuneração que tornassem esta carreira atraente tanto ao público externo quanto aos servidores das demais carreiras do Executivo.

Segundo a ANESP, a carreira de Gestão Governamental ainda se encontra em fase de consolidação, embora exista há mais de 10 anos, em função das discontinuidades administrativas que levou à interrupção do seu projeto de implantação entre 1990 e 1995. Em 1996, como já mencionamos, houve a retomada do processo com a realização de concursos anuais até 1998, quando uma medida provisória suspendeu por um ano os processo de seleção de funcionários públicos. Essa realização sistemática de concursos para a carreira permitiu que seu contingente saísse de cerca de 55 gestores para o montante de 440 cargos providos.

CAPÍTULO II - O curso de formação inicial: um projeto é atropelado por outro... A nau perde o rumo novamente...

2.1 - Tipo de profissional a ser formado: generalista? O que significa isso?

A proposta pedagógica e curricular da ENAP, quando de sua criação, orientou-se pelo modelo da ENA francesa. Tal referência levou a ENAP a celebrar um acordo de cooperação técnica com a ENA. “Assim, o modelo francês influenciaria profundamente a ENAP, tanto no que se refere à concepção pedagógica e curricular dos cursos de formação, como à sua organização administrativa” (Petrucci,1995:96). Desse modo, para conceber pedagogicamente o curso, a partir do modelo francês, a ENAP contratou a assistência técnica de uma equipe de professores do Departamento de Administração da Universidade de Brasília – UnB, coordenados por Cosete Ramos. O documento “Uma Proposta Diferente de Educação” foi o resultado dessa consultoria, realizada no período de março a junho de 1987. Entretanto, por considerar a proposta excessivamente acadêmica, a ENAP desenvolveu seu próprio projeto.

“E sempre se pensou com alguma correlação com pós-graduação. Fica um mestrado profissional... mais teórico... menos teórico... Nilson Holanda, ele era parece que partidário de uma versão mais acadêmica. Mas todos eles referenciavam algo nesse estilo, um curso de mais longa duração, de nível de mestrado...

O primeiro curso foi então uma derivação dessa fórmula do mestrado... da primeira proposta que o tornara mais prático, mais profissionalizante, digamos assim, do que a versão original do Nilson Holanda”⁵¹.

⁵¹ Entrevista com um gestor da 1ª turma de EPPGG.

Segundo Petrucci (1995), por se tratar de um projeto de formação bastante ambicioso, a ENAP elaborou o curso *Políticas Públicas e Gestão Governamental* com uma estrutura curricular que "...deveria privilegiar a construção de um perfil generalista (...) compatível com as funções que os egressos iriam exercer na máquina burocrática" (1995:103). Seguindo essa orientação, os egressos da Escola não seriam especializados em temas determinados, nem especialistas e teriam uma formação inter e multidisciplinar, que os capacitasse "a identificar problemas e gerenciar soluções, convocando e intermediando as diversas competências especializadas requeridas, interpretando e analisando propostas de especialistas" (1995:103). No entanto, o perfil generalista dos EPPGG previsto para seguir o modelo francês, acabou incorporando elementos da parte generalista dos currículos das escolas americanas. Petrucci explica que a versão do perfil generalista da ENAP para o curso de EPPGG, combinando características dos enarcas franceses com dos analistas de política americanos, pode ser verificada a partir da etapa de Complementação da formação, uma vez que os gestores foram expostos à área de política pública, à *policy analysis* e à dimensão política dos problemas de governo. "Essas características, enfatizadas pelo modelo americano, teriam se somado às características do modelo francês – particularmente à natureza prática do estágio – para compor um perfil generalista especialmente adequado ao ambiente político-administrativo instável, típico da nossa realidade e das sociedades em transição democrática" (1995:226).

A idéia de um perfil generalista, como informa Petrucci (1995), já estava implícita na concepção da carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Desse modo, o curso da ENAP deveria formar um profissional capaz de uma visão abrangente, sistêmica e integrada dos complexos problemas da administração pública. Previa-se para esses profissionais uma atuação de forma matricial⁵², na qual guardariam uma razoável mobilidade institucional, pois a carreira seria inserida horizontalmente em todos os ministérios. Os gestores seriam distribuídos entre os diversos

⁵² "Alguém" me disse que os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental são denominados de anjos pelos funcionários públicos, porque "vêm de cima e baixam em todos os lugares", ou melhor, em todos os ministérios. No entanto, depois de realizar as visitas de campo, já não posso afirmar que não passou de um sonho essa "revelação".

órgãos da administração direta e autárquica. Desse modo, os integrantes da carreira constituiriam-se no elo de ligação entre os governantes e a máquina burocrática. Entretanto, a concepção generalista de carreira pública sofria fortes restrições da SEPLAN, inclusive de seus dirigentes, que se posicionaram explicitamente contra essa concepção.

Esse posicionamento contrário da SEPLAN à carreira, deixava claro que não haveria espaço para a formação de uma segunda turma de EPPGG, já que a ENAP, nesse momento, encontrava-se subordinada a esta Secretaria. Dessa forma, a ENAP, que nasce vinculada à carreira EPPGG, e que, por isso, vê sua existência institucional ameaçada, estabelece, então, uma “cuidadosa negociação” com os dirigentes da SEPLAN, buscando “garantir a legalização da carreira para os egressos do curso de formação, já em seu segundo ano, e abrir espaço para oferecer outros cursos de formação para quadros de nível superior da burocracia” (Petrucci,1995:100). O sucesso das negociações foi parcial, posto que, a SEPLAN não impediu a legalização da carreira, nomeou os egressos aprovados no curso para o respectivo cargo, lotou-os em seu quadro de pessoal e os distribuiu na máquina pública; e quanto à ENAP, não foi autorizada a abrir concurso para uma segunda turma, partindo esta para negociações com outros órgãos federais, para realização de cursos de formação - função que não lhe competia – como estratégia de sobrevivência.

Em 1990, entrou o governo Collor, com sua reforma administrativa, proibindo a realização de concursos públicos. Entre as diversas mudanças decorridas dessa reforma, estava a alteração da FUNCEP, que passou a se chamar Fundação Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. Dessa forma, inicialmente, a Diretoria de Ensino absorveu a antiga ENAP, que posteriormente passou para a Diretoria de Treinamento e Desenvolvimento, encarregada de oferecer cursos de capacitação e treinamento para funcionários públicos de todos os níveis. No entanto, a nova ENAP não realizou nem treinamento de servidores, nem ministrou curso de formação para suprir os cargos do alto escalão. Ficando, a ENAP, sem papel definido, porque a carreira de EPPGG sofreu um processo de descontinuidade e, também, em função de seu distanciamento da Secretaria de Administração Federal.

Conforme consta no *site* da ANESP, a possibilidade de retomada do processo de seleção e formação de quadros dirigentes, se dá a partir de 1994, durante o processo de elaboração dos programas de governo dos principais candidatos à Presidência da República. Ambos candidatos presidenciais - Luis Inácio Lula da Silva e Fernando Henrique Cardoso - enfatizaram a necessidade de recuperação da capacidade de governo da Administração Direta, e a importância da valorização da formação da alta administração pública, por meio da ENAP.

Esta possibilidade se tornou real no governo de Fernando Henrique Cardoso, posto que o Ministro do MARE, Luiz Carlos Bresser Pereira, já em seu discurso de posse, assumiu o compromisso de promover a reativação da ENAP como Escola de Governo e a realização de concursos para a carreira de Gestores Governamentais, que seria inserida no núcleo estratégico da Administração Federal. Desse modo, em 1995, “recupera-se” e “moderniza-se” a carreira de gestor governamental, realizando o segundo concurso para seu ingresso. Para tanto, houve uma integração da ENAP com o Ministério da Administração e Reforma do Estado, com o objetivo de reformar a administração pública brasileira. “A Enap renasce e passa a ter uma missão e diretrizes claras, estabelecidas em conjunto com o Ministério”⁵³. Nesse sentido, estabelece-se um novo parâmetro de atuação da Escola, passando, esta, a trabalhar com a idéia de educação continuada e a disseminar os princípios da Administração Gerencial, por meio de cursos de capacitação voltados para a melhoria da gestão pública, oferecidos aos servidores públicos.

“O Bresser jogou um papel fenomenal em relação à carreira... apesar das divergências, das divergências que possamos ter... porque ele simplesmente foi o primeiro ministro que bancou um novo concurso... Apesar de que o curso não é mais aquele... acho que a gente tem que criticar isso... mas esse papel do Bresser... e o Bresser não fez isso porque era bonzinho... ele

⁵³ Regina Pacheco, presidente da ENAP, frase citada na Revista do Ministério da Administração e Reforma do Estado *Reforma Gerencial*, n.º 0, março/98.

fez isso porque tinha uma visão do Estado. Ele estava convencido do conceito do núcleo estratégico do Estado, que foi uma coisa que a gente também desenvolveu... ele abarcou isso de certa maneira... mas que era um núcleo de carreiras que dariam sustentáculo ao funcionamento governamental, numa situação de crise”⁵⁴.

O item precedente e os parágrafos anteriores relatam a história da origem da carreira EPPGG, entrelaçada com a da ENAP, demonstrando o quanto os dois projetos foram vítimas de discontinuidades administrativas, que resultaram em mudanças de concepção quanto ao tipo de profissional a ser formado e ao tipo de formação. Mesmo com todo esse processo tumultuado, a carreira permaneceu com o perfil profissional para os EPPGG idealizado inicialmente, o perfil generalista. A ENAP desenhou para a primeira turma do curso o que considerava esse perfil, ou seja, o perfil desejado a ser atingido pela formação.

Atributos do perfil do egresso da ENAP:

- a) Contextualização: *ser capaz de analisar e avaliar as ações do setor público brasileiro frente aos contextos nacional e internacional;*
- b) Visão prospectiva: *ser capaz de adotar atitudes pró-ativas frente às transformações do ambiente interno e externo das organizações;*
- c) Dimensão institucional: *ser capaz de analisar a estrutura das organizações públicas, avaliando o seu desempenho em termos de eficiência e eficácia;*
- d) Dimensão das Políticas Públicas: *ser capaz de participar ativamente na formulação, implementação, controle e avaliação de políticas públicas;*
- e) Sensibilidade administrativa: *ser capaz de identificar e definir problemas administrativos, propondo alternativas de solução*

⁵⁴ Entrevista realizada com um gestor da 1ª turma.

que sejam adequadas aos recursos disponíveis e aos condicionantes da conjuntura econômica, política e social;

f) Habilidades gerenciais: *ser capaz de otimizar a administração dos recursos humanos, materiais e financeiros;*

g) Dimensão ética: *ser capaz de conduzir, dentro dos princípios éticos, o relacionamento interpessoal e o trato da coisa pública;*

e

h) Espírito crítico: *ser capaz de perceber a realidade a ser analisada em todos os seus aspectos e contradições”* (Petrucci,1995:103).

A ANESP também construiu o perfil para o EPPGG:

“O Gestor Governamental, como analista simbólico, é essencialmente um profissional que administra informações e conflitos. Estes conflitos refletem os choques de interesses de grupos sociais diferenciados, que podem apresentar-se pela ação direta dos grupos de pressão ou através da ação mediada pelas organizações político-partidárias. Muitas vezes, tais interesses se expressam de forma subterrânea através dos meandros da estrutura burocrática do Estado.

Esta característica fundamental do ambiente em que atua o Gestor Governamental exige deste profissional um perfil muito próprio e característico. Dentre as características principais deste profissional podemos elencar as seguintes:

1. Ele tem que ser um especialista em políticas públicas, e não um administrador de meios. Como tal, deve ser possuidor de formação generalista, diversificada, com ênfase no conhecimento das ciências sociais, econômicas, ciência política e dominar as metodologias próprias destas ciências.
2. Deve ter um amplo conhecimento dos movimentos políticos e sociais, de sua gênese e história recente;
3. Deve ter um profundo conhecimento sobre o Estado, tanto teórico quanto prático, e suas instituições, sua história e

cultura, dominando amplamente as normas de funcionamento das organizações públicas, as corporações que atuam neste espaço e seus anseios;

4. Deve ser negociador e articulador, tanto a nível do Executivo quanto do Legislativo, pois tudo está em permanente negociação, desde a formulação das diretrizes até o último detalhe da execução. Esta articulação passa não só pelos diversos órgãos do Executivo, como pelo Congresso Nacional, o Judiciário, os partidos políticos e os grupos sociais afetados;

5. Deve ter *ampla formação e compromisso com a ética*, tornando-se imune às pressões dos grupos de interesse, para que sua ação seja determinada pelo interesse público expresso no programa do governo eleito democraticamente como expressão da vontade nacional;

6. Deve ser servidor estável, sem o que estará vulnerável aos interesses específicos dos grupos de pressão, *lobbies* privados de todas as naturezas e até mesmo à corrupção;

7. Deve ter formação teórica e prática em Estado e Governo, cujas características somente podem ser ministradas em Escola de Governo. Esta formação deve realçar o caráter generalista do seu perfil: longe de ser um especialista em generalidades, ou um teórico que saiba cada vez mais sobre cada vez menos, deve conciliar, à formação em sua área de interesse profissional original, a agregação de um conjunto de conhecimentos que lhe permita visualizar o conjunto sem deixar de ter presente a soma das partes, num ambiente altamente diferenciado como é o Estado. Para formar este profissional em ciências de governo, em problemas próprios do setor público, a experiência profissional por meio de um curso de formação teórico e prático específico ministrado intra-máquina é requisito fundamental, mediado pelo compromisso do Estado no aproveitamento deste profissional especialmente preparado;

8. Deve ser um especialista em comando, apto a buscar, onde necessário, o conhecimento técnico especializado necessário ao detalhamento e execução das políticas públicas, durante o seu processo de formulação, implementação e avaliação. Aliado à capacidade e domínio das técnicas de negociação, deve ter a capacidade de motivar e agregar equipes de trabalho, planejando e coordenando a sua ação” (site da ANESP).

É interessante observar que os dois perfis atentam para a importância de uma formação ampla e diversificada, que os capacitem a realizar análises profundas de contexto e conjuntura política, econômica e social. Será que os recrutamentos, as provas de seleção da primeira fase e os cursos de formação até o momento realizados atingiram esse objetivo?

2.2 – Os processos de seleção para um perfil profissional generalista e suas peculiaridades

Consta na proposta do Relatório Rouanet para ingresso na Escola, a exigência de concurso público, a ser realizado em duas fases: um exame prévio e um exame final. “Nessa segunda fase, deveríamos de alguma forma, como na ENA, criar condições para que fossem aproveitados candidatos de diferentes origens intelectuais e acadêmicas, o que é importante numa administração tão diversificada como a brasileira” (Rouanet,p.70).

Desse modo, analisando o sistema da ENA, que fazia dois concursos, um jurídico e outro econômico, com a atenção voltada para um tipo de seleção sensível à diversidade de áreas de conhecimento, Rouanet, conclui que este sistema francês é “inutilmente repetitivo”, uma vez que várias provas poderiam ser aplicadas em comum a candidatos de diferentes cursos universitários, e “muito restritivo”, “porque o direito e a economia estão longe de esgotar a gama das especializações desejáveis” (Rouanet,p.70). Portanto, propõe a realização de um concurso único, no qual todas as provas seriam comuns aos candidatos,

sendo atribuídos pesos diferentes a algumas provas. O concurso comportaria duas áreas: a geral e a especial, sendo um coeficiente total de 50 pontos para cada área em seu conjunto. O detalhamento da área especial se faz importante uma vez que comportaria 4 temas considerados de grande relevância para o perfil generalista traçado para o futuro integrante da carreira: Ciência da Administração, Direito, Economia e Ciências Sociais (Sociologia e Política). “Cada candidato, ao inscrever-se, selecionaria um desses temas como principal. A cada tema corresponderia uma prova. A prova relativa ao tema principal teria um coeficiente de 26, e as relativas aos outros três, um coeficiente de 8 cada uma, resultando, como no caso anterior, em um coeficiente total de 50 para a área” (Rouanet,p.71). A explicação de Rouanet para esse modo de ponderação da pontuação passa pela argumentação de que *“a solução aritmeticamente mais simples de atribuir um coeficiente de 20 à prova do tema principal e o coeficiente habitual de 10 às outras provas, seria provavelmente insuficiente para estimular uma real diversificação das candidaturas”* (p.71). Trata-se de uma proposta, observa Rouanet, lembrando que, respeitado o princípio básico de se atribuir maior peso ao tema principal, várias outras combinações seriam possíveis.

O processo de seleção, com o desenho acima exposto, segundo Rouanet, tenderia a atrair para o concurso candidatos da área de administração, do direito, da economia e das ciências sociais. Porém, não sendo a alocação do tema principal feita pelo critério automático do tipo de diploma que porta o candidato, mas sim por livre escolha do interessado, “o sistema não excluiria candidatos de outras áreas, para as quais não é possível, por razões práticas, prever provas especializadas, mas que teriam possibilidade de optar pelos temas principais em que se sintam mais qualificados” (Rouanet,p.71). E suas vantagens seriam: de ser um sistema de seleção simples, por ser um concurso único; de atender ao objetivo da polivalência, porque todos os candidatos fariam todas as provas; e de levar em consideração a formação específica do candidato, porque captaria estudantes de quatro formações distintas, no mínimo.

O concurso para o preenchimento dos cargos EPPGG, tal como já comentamos, foi realizado antes mesmo da carreira existir legalmente. As sugestões de Rouanet para o processo seletivo foram adaptadas ao contexto pouco favorável à sua realização. Portanto, o concurso constituiu-se de duas fases: a primeira foi um concurso público, que selecionou candidatos ao curso de formação em *Políticas Públicas e Gestão Governamental*, segunda fase do processo. Tratando-se também de uma fase eliminatória, para ingressar na burocracia estatal, os alunos deveriam ser aprovados no curso.

Foram oferecidas 120 vagas para o provimento dos cargos, sendo distribuídas eqüitativamente entre a clientela interna, formada exclusivamente por servidores públicos, e a clientela externa, ou seja, os que não eram funcionários públicos. Para a inscrição no concurso, uma das exigências feitas somente para a clientela externa, foi possuir formação completa de nível superior e a outra, o limite máximo de idade de 35 anos. Candidataram-se 68 mil pessoas, resultando numa relação de aproximadamente 567 concorrentes por vaga. O concurso, realizado em julho de 1988, foi desenvolvido em três etapas. A primeira etapa constituiu-se de uma prova objetiva sobre história administrativa e econômica do Brasil, e noções de administração, economia, ciência política e direito. Quatro provas discursivas sobre as temáticas de administração e economia; ciência política e direito; língua portuguesa e uma prova de língua estrangeira (inglês ou francês) compunham a segunda etapa. E a última etapa era composta de entrevista por uma banca examinadora, análise de currículo e exame médico. Dos 120 classificados para matricular-se no curso de formação, Petrucci (1995) conseguiu dados dos 103 alunos que concluíram com êxito o curso oferecido pela ENAP. Desse modo considerou-se como total os 103 aprovados. Destes, pertenciam à clientela interna 47 pessoas, e 56 à clientela externa.

Em relação ao concurso ter tido duas clientelas, explica-se que era uma forma de promoção para o servidor público já existente na administração pública. No entanto, não seria uma forma de “corporativismo”, quando vagas são distribuídas eqüitativamente entre a clientela interna, formada exclusivamente por servidores públicos, que tem uma pontuação que os privilegia, e a clientela

externa, uma vez que o funcionário público é um cidadão como qualquer outro da sociedade?

“A Constituição de hoje não permite mais fazer isso. O que tava por traz disso... (limpa a garganta) é que a equipe que trabalhou na reforma previa isso também como uma promoção para o servidor público. Na época, existia o concurso interno. Isso não era bem um concurso interno porque ele tinha que concorrer, ele tinha que ter a nota mínima... e tudo, mas ele tinha uma *certa reserva de mercado*. Coisa que o Bresser tentou reeditar aqui de uma certa forma... não deu certo porque não passou lá (no Congresso).

Mas independente disso a preocupação originária, era estimular a trazida de novos quadros, mas por outro lado, permitir que o servidor público tivesse alguma vantagem, que a experiência dele contasse... digamos assim, também”⁵⁵.

Essa explicação pode ser relacionada ao que Barbosa (1999) aponta como valores culturais do nosso país: senioridade e relações pessoais, posto que a solução de dupla clientela é de certa forma aceita como legítima e justa.

A retomada dos concursos para EPPGG pelo então Ministro Bresser Pereira, tal como exposto acima, levou a algumas alterações do processo de recrutamento e seleção. Para Bresser Pereira (1998) o modelo de recrutamento e formação deveria se aproximar do modelo norte-americano, “...que recruta seus altos administradores nos cursos de pós-graduação existentes no país...” (1998:275). O novo concurso continuaria sendo realizado em duas fases, mas com provas realizadas num único dia, que selecionariam para a segunda fase, o curso de formação inicial, ministrado pela ENAP. Dentre as mudanças, por força da Lei, estava a retirada do limite de idade e não se poderia mais ter duas clientelas, permanecendo, portanto, o requisito mais condizente com o cargo, o de formação superior, em qualquer área. A avaliação de títulos de pós-graduação, de caráter classificatório, ganha peso

significativo, porém seria mais valorizada a titulação em economia, administração, ciência política, políticas públicas, direito, sociologia, educação serviço social e saúde pública.

Em virtude dessas mudanças e da reformulação drástica do curso para provimento dos cargos EPPGG, críticas foram feitas provindas de alguns gestores da 1ª turma⁵⁶. Estes discordavam quanto ao conceito do Bresser de quem deveria ser selecionado.

“O Bresser se orientou para os cursos de pós-graduação, particularmente políticas, ciências políticas e administração pública. O foco dele, de captação de pessoas era esse (...) Originariamente a idéia era a seguinte: a carreira tinha que ser uma forma de arejamento dos níveis superiores da administração, de trazer gente de fora, do setor privado, das universidades... e uma forma de promoção para o servidor público já existente na administração pública (...)

O eixo do Bresser era esse segmento do curso de pós-graduação (...) Em função disso ele fez duas coisas: ele intelectualizou, de certa forma, o concurso. Ele tornou menos prático, mais teórico. E o curso, ele achava que com isso perderia a importância, porque ele já estava captando dos cursos de pós-graduação (...)

O argumento contrário, nosso... a tese da gente: não... primeiro lugar temos que fazer uma diferença entre o que é uma administração pública e uma administração privada. Tanto assim que aqui você tem o generalista. Na administração privada você tem generalista num topo muito restrito. Depois é especialista mesmo. Então a questão da administração pública era uma discussão, ou seja, a administração pública é diferenciada do que você encontra fora, no mercado, e daquilo

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Obtive informações a esse respeito por meio de entrevista a um gestor da 1ª turma, considerado uma liderança.

que você encontra nas teorias da pós-graduação. Nós achávamos que os cursos de pós-graduação não eram, e eu continuo acreditando nisso... oh... eh... não resolve o problema da capacitação daquele servidor público que vai ser executivo no serviço público”⁵⁷.

Esse gestor entrevistado traz como argumento contrário à idéia do Bresser Pereira de captar os pós-graduados a própria justificativa da criação da ENAP, isto é, o ponto de partida era que a universidade não formava executivo para o setor público e que, portanto, o curso da ENAP deveria ser uma espécie de pós-graduação. Portanto, a ENAP deveria oferecer um tipo de formação diferente daquele que estava nos planos do Ministro do MARE. No entanto, ao analisarmos o perfil desenhado para EPPGG pela ANESP, verificamos que, para o grau de complexidade de conhecimentos exigidos, a graduação não fornece esse tipo de mão-de-obra, no caso brasileiro. E é difícil de acreditar que um curso, mesmo com uma duração tal como foi a da primeira turma, consiga capacitar para esse perfil, por uma série de dificuldades, que vão desde o sistema educativo, passando por questões políticas, econômicas e sociais, até à nossa diversidade cultural.

Desse modo, as descontinuidades administrativas resultaram em mudanças de concepção quanto ao tipo de profissional a ser formado e ao tipo de formação. Portanto, quando o curso foi retomado em 1995, sofreu significativa mudança.

“Ele sofreu uma mudança... porque... eu acho que o curso anterior, ele ainda tinha um caráter bastante acadêmico. Então tinha metodologia científica, por exemplo. Ah... teve alguns módulos sobre a formação do capitalismo, tá certo? Bom, ah... nós fomos dispensados inclusive de fazer coisas desse tipo, porque eh... o nível dos exames de ingresso, que nós ainda achamos muito ainda elementar... nós estamos revendo inclusive isso... ah... ele pressupõe de verdade que as pessoas

⁵⁷ Entrevistado mencionado na nota anterior.

tenham um nível de pós-graduação, mestrado ou doutorado. E de fato um grande número, quase a metade dos ingressantes vem com essa formação. Mas nós gostaríamos que todos viessem com essa formação. Realmente nós entendemos que para você ser um gestor convém que você tenha uma formação de pós-graduação. (...)

E em todo caso, nós não queremos que o curso de formação seja um curso de pós-graduação. Não é esse o nosso intuito, tá certo? Até pela distinção que eu já assinalei, que é a de que isso aqui não é universidade”⁵⁸.

Então, o segundo concurso para investidura nos cargos EPPGG ocorreu em 1995, oferecendo 70 vagas. Segundo o *site* da ANESP, adotou-se, em grande parte, a mesma estrutura empregada em 1988, para a primeira fase de seleção, porém não foram realizadas entrevistas. Classificaram-se 54 candidatos para o curso de formação na ENAP. Este fato inaugurou uma série sistemática de concursos que se concretizariam anualmente. Em 1996, visando assegurar maior heterogeneidade do perfil de entrada na carreira, o terceiro concurso de ingresso ofereceu 130 vagas, distribuídas pelas seguintes áreas: 70 vagas para a área de gestão pública, 30 para gestão econômica e 30 para políticas sociais. A quarta promoção se deu em 1997, com a oferta para as áreas de economia, administração e educação, totalizando 120 vagas. Em 1998, ocorreu o quinto concurso, selecionando 140 candidatos para o curso de formação da ENAP. Para as provas de conhecimentos específicos, foi oferecida mais uma área como opção, além das existentes no concurso anterior: o módulo saúde. Os classificados por este processo de seleção conformaram a 5ª turma, que foi por mim acompanhada durante minha investigação de campo.

⁵⁸ Entrevista com a Senhora Evelyn Levy, Diretora de Educação Continuada.

2.3 - Uma breve descrição do curso ministrado para a 1ª turma e a reestruturação sofrida para as outras turmas.

O primeiro curso de formação em Políticas Públicas e Gestão Governamental começou em agosto de 1988. Conforme Petrucci (1995), os candidatos classificados chegaram à ENAP com altas expectativas quanto ao curso e sua futura carreira. “Atendiam à convocação da Escola para a capacitação de uma elite administrativa, mediante curso de formação primoroso, com corpo docente altamente qualificado e instalações físicas excelentes, além de bolsa de estudos durante os dezoito meses do curso” (1995:101). Entretanto, as expectativas logo foram revertidas, porque o valor da bolsa não passava da metade do esperado, ainda não estava legalizada a carreira que os absorveria, e houve “certa dose de improvisação” nas primeiras etapas do curso. Desse modo, os alunos mobilizaram-se para a aprovação da carreira, articulando-se com lideranças do Congresso Nacional e com altos escalões da burocracia e também para fazer um documento de avaliação dos seis primeiros meses de curso, propondo uma reorganização curricular. Quanto à ENAP, tiveram relacionamento difícil com a Direção da Escola. “Vale notar que já tinha havido mudança dos titulares da Direção-Geral e da Diretoria de Estágio quando os alunos chegaram à Escola. Ao todo foram quatro Diretores-Gerais, dois Diretores de Ensino e quatro Diretores de Estágio até o final do curso” (1995:101).

“A ENAP não tinha tradição de fazer cursos dessa natureza. Então, a ENAP não tinha... esse pessoal veio pinçado de vários lugares do país... foram colocados numa escola que não tinha tradição prá fazer isso... por um período extremamente longo... com uma bolsa pequena, que não os possibilitava visitar as famílias... com uma coordenação dos cursos, que se dizia, a cargo de algumas pessoas, que beiravam assim, de certa maneira, a insanidade, em termos de conduzir um grupo. (...) Eu insisto, eu acho que a ENAP não tinha condições de levar um curso dessa natureza, não tinha tradição... e seus técnicos - como eles gostam de ser chamados - alguns deles... eles

tinham uma formação até... digamos técnica... uma formação razoavelmente boa a nível teórico... mas eles nunca tinham conduzido cursos dessa natureza. Então, a informação que se tinha na ENAP, é que essas pessoas que conduziram e coordenaram o curso, elas ajudaram a incorporar mais tensão, elas ajudaram a incorporar insegurança, elas não foram coordenadoras que puderam até ajudar a diminuir isso. Então, acho que foi um conjunto de situações muito equivocadas”⁵⁹.

O *Curso de Políticas Públicas e Gestão Governamental* foi desenvolvido em horário integral, ao longo de 18 meses, com uma carga horária de 2.800 horas. Por não dispor de um corpo permanente de docentes, a ENAP contratou professores⁶⁰ de importantes instituições de ensino e pesquisa do país, assim como experientes profissionais da máquina burocrática.

Sua estrutura original, segundo Petrucci (1995), contemplava três etapas sucessivas e articuladas. A primeira etapa chamada de Embasamento era formada pelo bloco de integração, bloco fundamentos e bloco prática de políticas públicas, totalizando 1.300 horas. Tinha como objetivo a integração à ENAP e “homogeneização” em função das formações diferenciadas, de nível superior; a ampliação da visão de mundo dos futuros gestores, por meio do aprofundamento de estudos interdisciplinares, abrangendo conteúdos básicos em ciências humanas; e do desenvolvimento de práticas e instrumentos de gestão e de pesquisa capazes de assegurar a relação teoria/prática. Na segunda etapa, havia o Estágio em órgãos públicos com uma carga de 1.000 horas, visando o aprendizado mediante a participação dos alunos em situações concretas da administração pública. E por último, a etapa de Complementação,

⁵⁹ Trecho da entrevista realizada com um ex-funcionário da Secretaria da Administração Federal da Presidência da República - SAF, também com passagem pela Escola Nacional de Administração Pública – ENAP.

⁶⁰ “A contratação externa dos docentes, aliada ao pouco tempo de que dispunha o corpo técnico da ENAP para o planejamento do curso e a preparação dos módulos de ensino, determinou, na primeira etapa – a de embasamento – a excessiva interrupção das disciplinas e a frequência irregular das aulas, acompanhadas da necessidade de constante rescalonamento dos horários. Essas dificuldades levaram a que a etapa final do curso – a de complementação – fosse organizada em módulos intensivos. Em que pesasse aos aspectos negativos, do ponto de vista pedagógico, dessa decisão, ela garantiu a presença integral dos professores durante cada módulo” (Petrucci, 1995:106).

com uma carga horária de 500 horas, que foi “idealizada com o intuito de se reservar um período de ensino personalizado, após a conclusão do estágio, de modo a que pudessem ser preenchidas eventuais lacunas deixadas pelas etapas anteriores” (Petrucci,1995:110), No entanto, tal idéia teve ser abandonada, pois havia carências significativas deixadas pelas etapas anteriores. Desse modo, a etapa foi reestruturada em um programa curricular coletivo, sendo dividida em duas partes. A primeira parte foi constituída por cursos intensivos sobre vários temas, com uma carga horária de até oitenta horas. Havia a obrigatoriedade de participação nesses cursos para todos os alunos-gestores, uma vez que a preocupação da Diretoria de Ensino era cobrir a lacuna deixada pela etapa de Embasamento, no que tange a aspectos teórico e conceitual, assim como métodos de análise do campo de políticas públicas. Já na segunda parte, que foi organizada em pequenos módulos simultâneos sobre áreas específicas de gestão, os alunos poderiam selecionar os de seu interesse.

Um dos gestores que participou desse primeiro processo de formação, em entrevista, falou de sua percepção sobre o curso:

“Ele tinha quatro grandes módulos. Tinha uma parte de integração e homogeneização em função das formações diferenciadas, de nível superior; uma segunda parte que era uma parte mais prática, era um projeto em políticas públicas, onde se fazia todo um levantamento... se fazia uma espécie de ensaio de uma política pública, bastante interessante... Por exemplo, eu fiz na área de ciência e tecnologia, onde a gente começou com os estudos teóricos... se atualizou teoricamente. Depois fomos trabalhar uma parte de política na área de informática. Tava em moda a discussão da abertura do mercado ou não. Aquela coisa toda... Nós fizemos um levantamento com os agentes todos. Foi uma parte extremamente interessante. Com uma visão democrática da formação de política e uma visão não tecnocrática. Além de democrática, não tecnocrática. Onde você é um elemento

catalisador, coordenador, mas não o cara que arbitra etc. Então nós entrevistamos as empresas das mais diversas opiniões, os órgãos, as entidades que se criaram, a área de informática, que tavam debatendo isso tudo, intelectuais, as universidades, teóricos e tudo foi bastante interessante. Uma terceira etapa que era o estágio. Que também tem um elemento prático muito forte. Prático não só do ponto de vista do trabalho que se desenvolve, mas do conhecimento do ambiente que você vai trabalhar, da prestação pública. Isso é extremamente importante. Um dos maiores defeitos do curso atual. (...) E a última parte, que é uma complementação, onde você fazia uma reflexão em cima do curso, do trabalho que você fez no estágio. Então... eu acho que o curso... Essa complementação que você fazia um trabalho final... complementava também com horas que você... disciplinas optativas que você podia melhorar um aspecto da formação que você era deficiente. Então, alguns podiam optar pela legislação da administração pública... quem não vinha do setor público... outros podiam optar por matemática financeira... estatística... ou qualquer coisa do tipo mais teórico..."⁶¹.

A nomeação e posse na carreira de Gestor Governamental dependiam da conclusão, com aproveitamento, desse curso, obedecendo à tradição internacional das escolas de governo e do próprio Brasil, conforme as experiências do Itamaraty e das escolas de oficiais das forças armadas. Dos 120 aprovados na primeira etapa do concurso, alguns abandonaram o processo, e dos que se matricularam na ENAP, 103 concluíram com êxito o curso de formação e 91 tomaram posse de seus cargos. As dificuldades enfrentadas para a consolidação da carreira, levaram muitos a desistirem do cargo.

⁶¹ Entrevista realizada com um gestor da 1ª turma.

Algumas conclusões de Petrucci (1995) a respeito da carreira de EPPGG, do seu primeiro curso de formação inicial e de seus egressos que permaneceram no cargo, apontam que "...a natureza generalista da formação dos gestores, preocupação presente desde o concurso de entrada, e expressa nos conteúdos multi e interdisciplinares dos módulos de ensino, assim como a natureza prática do estágio teriam viabilizado a conformação de técnicos com maior capacidade de adaptação a situações de instabilidade e mudança e maior habilidade na promoção de melhorias nos processos de trabalho" (1995:111). Por isso, "...os gestores que permaneceram em Brasília ocupam lugar de prestígio na máquina burocrática e são bem avaliados pelas chefias dos órgãos por que passam. A concepção matricial da carreira foi cumprida na prática dos EPPGG's, que se deslocam com facilidade entre os mais diversos órgãos e áreas de atuação. O perfil generalista dos gestores foi considerado, tanto por eles próprios quanto por suas chefias, como um fator importante para essa trajetória bem sucedida." (Petrucci,1995:124).

A interpretação de que a trajetória dos gestores governamentais foi bem sucedida não é consenso na Esplanada.

"Então, isso tudo foi produzindo... a primeira fornada duma geração que, depois, se estabeleceu na Esplanada como uma série de pessoas que eram, de certa maneira, doidas"... (comentário dos funcionários) "olha, esse pessoal é doido!"

"A recepção foi... olha, vem aí os gestores... e na prática... no cotidiano, vários deles realmente foram recebidos e atuaram como doidos. Tanto que a primeira turma tá reduzida a muito poucos. Eles não criaram vínculos... foram saindo... e também... evidentemente que tem alguns que estão em postos hoje expressivos.

Muitos saíram porque foram buscar outras carreiras, outros salários. (...)

Porque houve uma rejeição... e acho que houve uma rejeição por parte deles também em torno da hierarquia. Além disso, também eles chegaram, em determinada, eu diria que até que

na maior parte dos órgãos, em que a realidade não foi mudada... e eles, então, acabaram, de certa maneira, cooptados ou não por essa realidade.

Então, acho que o erro... ninguém sabia o que estava fazendo... recrutaram e selecionaram e colocaram num regime de absoluta... de tensão... com provas... com graus... e depois que essa fornada estava pronta despejaram na Esplanada sem maiores acompanhamentos, sem nada. Eu acho que o resultado não foi positivo”⁶².

É interessante relacionar o depoimento acima relatado com algumas considerações feitas por Petrucci (1995), nas quais chama a atenção para problemas a serem enfrentados em qualquer programa de reforma administrativa e profissionalização de funcionários públicos brasileiros, que classifica como de ordem político-institucional.

“Em primeiro lugar, deve-se prever a presença fortemente corporativa das carreiras, sem falar da massa de funcionários alocados no chamado *carreirão*, que resistem à reestruturação da máquina. Tanto os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental como os Analistas de Finanças e Controle e os de Orçamento, formados pela ENAP, reportam a desconfiança com que os funcionários dos órgãos em que foram alocados os receberam, em que pesasse a atitude *arrogante* e *elitista* a eles imputadas. Dessa forma, prevê-se grandes dificuldades com um desenho de *sistema de carreiras* que leve em conta não apenas os interesses dos funcionários existentes, como também os imperativos de uma reorganização da máquina administrativa conforme os preceitos da modernização e da eficiência e com um corpo básico de servidores a salvo de descontinuidades administrativas. Estas

⁶² Trecho da entrevista realizada com um ex-funcionário da Secretaria da Administração Federal da Presidência da República - SAF, também com passagem pela Escola Nacional de Administração Pública – ENAP.

dificuldades serão ainda maiores se a opção for pela ênfase na alocação pelo mercado, com desestímulo a concursos e entrada automática em carreiras pré-determinadas” (1995:234).

Essas diferentes versões a respeito da primeira turma de gestores pode ser explicada pela própria trajetória da carreira que, desde sua concepção, passando pela sua criação até a primeira interrupção da implantação, sofreu mudanças em função das disputas pelos espaços de poder institucional. Os gestores não foram bem recebidos e bem vistos pois representavam mais concorrentes para os cargos DAS.

Retornando às críticas feitas pelos antigos gestores à concepção de Bresser Pereira sobre quem selecionar e como formar para a carreira EPPGG, outro ponto levantado pelo gestor entrevistado da 1ª turma foi a respeito do estágio.

“E a segunda... então, nessa discussão com o Bresser a gente ressaltava isso. *E a segunda coisa que era a questão do estágio, a vivência da administração pública, ou seja, não adianta querer cair de pára-quedas... você encontra um mundo aí dentro que tem sua dinâmica, sua cultura...* E o pessoal como tinha uma teoria diferente, eles achavam que tinha que fugir disso, dessa cultura, desse negócio. Sim, você pode até querer, mas não adianta, ou seja, você tem 500.000 funcionários públicos, você tem uma história, você tem uma área econômica que não trabalha dentro dos preceitos que... ah... da Administração Gerencial... trabalha dentro do conceito de...fiscal, basicamente, contenção de gastos... E aí, a burocracia ajuda. *Então, a burocracia não é só um produto eh... um produto da maldade humana, ou de qualquer coisa...* Os burocratismos, eles têm, aqui no Brasil especialmente, uma raiz bastante forte na área econômica. Em virtude da escassez, em virtude da falta de recursos orçamentais...”⁶³.

Bresser Pereira pretendia preparar agentes de mudança da cultura burocrática para a gerencial. A estratégia era ter um número significativo de novos funcionários, qualificados, que, “instrumentalizados” pela ENAP a partir da Administração Gerencial, seriam espalhados pelos ministérios, disseminando a nova gestão pública. Por isso não era interessante o estágio.

Conheci um grupo de pessoas ligadas à gestão da ex-ministra interina Claudia Costin. Entre elas uma funcionária pública que fez algumas críticas aos gestores e ao curso: como o curso é muito isolado da realidade burocrática, e que neste os alunos-gestores, que já traziam suas expectativas (elite burocrática), aprendem que serão os gestores que mudarão a máquina pública, quando assumem nos ministérios, é uma grande frustração pessoal; aprendem a formular políticas públicas, mas são meros executores das políticas do Banco Mundial; e muitos não conseguem se adaptar à burocracia, conformando desse modo o dilema gestores imponentes/impotentes.

Ainda sobre as mudanças introduzidas pelo MARE ao curso de formação para gestor público, o entrevistado relata um pouco das negociações feitas com o ministro...

“Então, mas enfim, ele queria na verdade um curso de três meses só. E no final ele aceitou fazer um curso de seis meses. A gente batalhou para que tivesse um curso de pelo menos doze meses, ou seja, o que a gente queria, na verdade, era um curso de... de em torno de 2.000 horas... que é... um mestrado hoje tem 1.700, 1.800 horas... e tal... e que ele mantivesse o estágio, esse caráter mais prático, menos teórico, muito voltado para os problemas da administração pública, para os problemas brasileiros... enfim... essas coisas todas. Mas eles achavam que isso era muito burocrático... tinha que cair fora da burocracia tradicional... não sei o quê... agora era gerencial... só que as coisas não são exatamente assim, né?!”⁶⁴.

⁶³ Entrevista realizada com um gestor da 1ª turma.

⁶⁴ Entrevista realizada com um gestor da 1ª turma.

As alterações feitas pelo MARE não mudaram o formato de concurso em duas etapas, ou seja, o curso de formação continuou sendo eliminatório, além de classificatório. Portanto, os candidatos somente são nomeados após aprovação no curso, mas durante a formação, o candidato tem direito a bolsa de estudos no valor de 50% da remuneração do cargo. Desde sua retomada, o curso, como vimos suprimiu o estágio e a cada ano, tem sofrido mudanças chamadas de “ajustes”. São alterações que dizem respeito à busca da melhor forma possível de distribuir o conteúdo programático nas 900 horas-aula que passaram a constituir o curso e de dividi-la em meses. Como houve redução significativa da duração da etapa de formação teórica, buscando se aproximar do modelo norte-americano de recrutamento e também compensar tal “defasagem” de carga horária, foi exigido dos candidatos, no concurso de ingresso, conhecimentos no nível de pós-graduação nas disciplinas Administração, Ciência Política, Direito Constitucional e Administrativo e Economia. Os gestores, ao final do curso, optam, conforme sua classificação, pela alocação inicial nos ministérios e autarquias definidos pelo MARE. No entanto, essa alocação não implica numa fixação definitiva do gestor, uma vez que se trata de uma carreira de perfil generalista com inserção matricial, que garante razoável mobilidade institucional. O que possibilita o deslocamento dos gestores pelos ministérios, conforme o interesse tanto da Administração Pública quanto dos próprios ocupantes dos cargos.

Desse modo, o segundo curso de formação para EPPGG foi realizado em 1996 e teve em sua totalidade a duração de cinco meses e meio, sendo a última parte, de dois meses, constituída de atividades discentes complementares, de caráter teórico-prático. A aula inaugural do terceiro curso foi proferida pelo então Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, em março de 1997 e sua conclusão se deu em agosto do mesmo ano. Após o término, foram nomeados 96 novos gestores. Em março de 1998, teve início o quarto curso de formação, que terminou no mesmo ano, em julho, propiciando a investidura nos cargos de mais 107 gestores. Porém, os candidatos nomeados voltaram à ENAP para concluir, a partir de agosto até o final de setembro de 1998, a segunda fase do curso de formação. Quanto ao quinto curso, pude acompanhar sua realização

mais de perto, pois começou em maio de 1999 e teve seu encerramento em dezembro do mesmo ano. O relato e análise da 5ª turma de EPPGG estão no próximo capítulo.

O curso pós-reestruturação, em 1995, passou a ter como objetivo geral “preparar quadros de alto nível para a administração federal, em conformidade com a política estabelecida no Plano Diretor da Reforma do Estado” (ENAP, Regulamento do Curso de Formação para a Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, 1998).

2.4 - As turmas de EPPGG: um pouco de “estatística”... afinal é imperativo isso nesses nossos tempos

Como “os números não metem”, a intenção desse item é ilustrar “visualmente” por meio de tabelas e gráficos alguns dados numéricos referentes aos gestores governamentais.

São 960 cargos existentes, dos quais acham-se providos, atualmente, cerca de 440. Esses números são aproximados, pois as informações contidas na ANESP a respeito possuem uma defasagem de tempo. Segundo o Cadastro Geral da ANESP, de março de 2000, estão na “ativa”, isto é, atuando no cargo: 55 gestores da primeira turma (1989), 50 da segunda turma (1996), 87 da terceira turma (1997) e 104 da quarta turma (1998). Quanto à quinta turma, tinha 133 candidatos a gestores, pois no período da pesquisa de campo esta turma estava fazendo o curso⁶⁵. Dessa forma, os dados utilizados foram retirados do Perfil dos Alunos do Curso de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, da ENAP, ano de 1999. O total de 429 referente à soma dos gestores da primeira à quinta turma difere razoavelmente dos 440 cargos providos, número este retirado do *site* da ANESP. Porém essa divergência numérica pode ser explicada porque o cadastro geral não contém os dados completos de todos os gestores.

Na investigação a respeito da graduação universitária dos gestores e, naquele momento, dos futuros gestores, obteve-se os dados dispostos na tabela 1 e no gráfico 1.

Tabela 1 - Distribuição da variável *graduação* segundo as turmas de EPPGG.

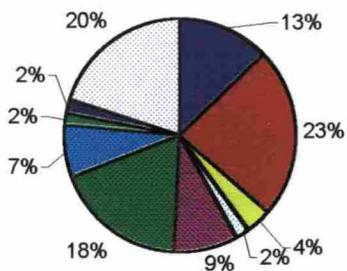
GRADUAÇÃO	1989	1996	1997	1998	1999	Total
Administração	7	6	8	13	10	44
Ciências Econômicas	13	14	32	30	24	113
Ciências Sociais	2	7	9	4	8	30
Comunicação Social	1	3	3	2	6	15
Direito	5	3	1	7	6	22
Engenharia	10	10	12	18	26	76
História	4	1	3	1	3	12
Letras			2	5	6	13
Medicina				2	5	7
Odontologia				1	3	4
Pedagogia	1		1	2	5	9
Psicologia		1		2	6	9
Relações Internacionais	1	2	3	7	12	25
Outras graduações	11	3	13	10	13	50
Total	55	50	87	104	133	429

Fonte: Cadastro Geral da ANESP, de março de 2000 e Perfil dos Alunos da ENAP, da 5ª turma.

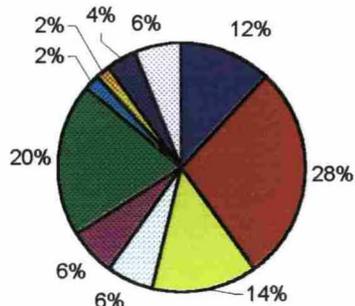
Obs: Alguns EPPGG e alunos-gestores possuem mais de um curso de graduação, porém só consideramos na construção dessa tabela e dos gráficos, o informado na primeira coluna do Cadastro referente ao tema.

⁶⁵ Segundo informações posteriores ao término do curso de formação da 5ª turma, dos 133 alunos, uma pessoa ficou reprovada e três desistiram de assumir o cargo.

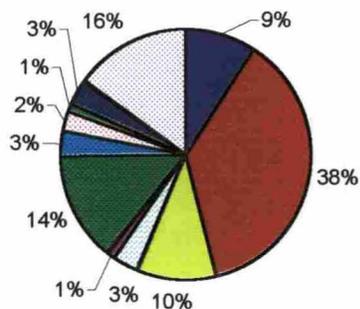
1ª turma de EPPGG - 1989



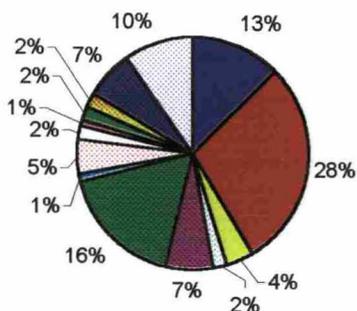
2ª turma de EPPGG - 1996



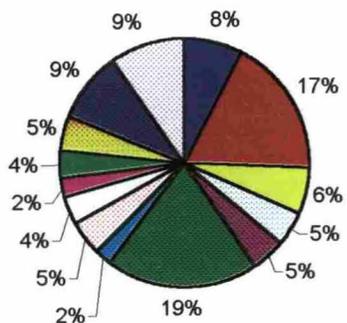
3ª turma de EPPGG - 1997



4ª turma de EPPGG - 1998



5ª turma de EPPGG - 1999



- | | | |
|---------------------------|-----------------------|--------------------|
| ■ Administração | ■ Ciências Econômicas | ■ Ciências Sociais |
| ■ Comunicação Social | ■ Direito | ■ Engenharia |
| ■ História | ■ Letras | ■ Medicina |
| ■ Odontologia | ■ Pedagogia | ■ Psicologia |
| ■ Relações Internacionais | ■ outras graduações | |

É pertinente um esclarecimento sobre os dados apresentados na tabela referentes à 1ª turma, de 1989, uma vez que são números retirados do Cadastro Geral da ANESP, de março de 2000. Isso significa que não dão conta dos 103 alunos aprovados no curso, posto que houve perda de 34% do seu contingente, nos primeiros quatro anos. No entanto, é possível vislumbrar a distribuição por graduação da 1ª turma a partir de Petrucci (1995): 33 engenheiros, 23 economista, 19 administradores, 10 graduados em direito, 6 em história, 4 em arquitetura, e o restante provinham de áreas de estudos sociais, matemática, medicina, letras, estatística, física, química, ciências contábeis, tecnologia agrônômica, comunicação social, relações internacionais, filosofia, ciência política e pedagogia (alguns tinham outra graduação). Em relação à titulação, 93 possuíam formação universitária, 24 tinham curso de especialização lato senso, 6 haviam concluído o mestrado e 10 alunos portavam o certificado de 2º grau, já que para a clientela interna foi esta a exigência mínima de formação.

Como podemos observar na tabela 1 e no gráfico 1 a maior incidência é a de graduados em ciências econômicas, em seguida temos o grupo engenharia, administração, ciências sociais (inclusive ciência política), relações internacionais, direito e as outras graduações com menos representantes.

Outro aspecto levantado sobre as turmas 1,2,3 e 4 diz respeito à instituição que os gestores cursaram suas graduações. As informações são referentes aos 296 gestores que estão na ativa, conforme informa o cadastro, porém destes, um gestor não preencheu o campo da instituição, o que nos levou a computar como total de 295 para os cálculos, cujos resultados apresentamos a seguir: 227 gestores se graduaram em universidades públicas, sendo 47 em universidades estaduais e 180 em universidades federais, ou seja, 76,95 %; gestores oriundos de universidades privadas são 63, ou seja, 21,36%; e 5 gestores cursaram em universidades estrangeiras, isto representa 1,69% do total.

Em relação às médias etárias dessas quatro primeiras turmas temos:

- Média etária da 1ª turma de EPPGG = 42,35
- Média etária da 2ª turma de EPPGG = 39,30
- Média etária da 3ª turma de EPPGG = 34,99
- Média etária da 4ª turma de EPPGG = 32,62

Observação: não tenho dados da 5ª turma a respeito da média etária.

2.4.1 - Um pouco do perfil dos gestores da 5ª turma

Foram selecionados 140 candidatos para comporem a 5ª turma de EPPGG, porém algumas pessoas desistiram do curso de formação logo após o primeiro encontro na ENAP, que foi com a Diretora Evelyn Levy. Após a primeira prova, houve mais uma desistência, o que levou a turma a ficar com um número total de 133 alunos-gestores. Destes 133, provém de universidades públicas 107 alunos, ou seja, 80,45%, sendo 18 de universidades estaduais e 89 de federais. Graduados em universidades privadas são em número de 26, ou seja, 19,55% de 133 alunos. De acordo com esses dados podemos dizer que o investimento que o governo faz em educação universitária retorna na forma de recursos humanos bem qualificados.

Os estados da federação de origem da 5ª turma são: um da Bahia; dois do Ceará; 67 do Distrito Federal; um do Espírito Santo; dois de Goiás; sete de Minas Gerais; um da Paraíba; cinco de Pernambuco; dois do Paraná; 18 do Rio de Janeiro; um do Rio Grande do Norte; quatro do Rio Grande do Sul; dois de Sergipe; e 20 de São Paulo. Praticamente a metade da turma é formada por residentes no Distrito Federal. Este fato é explicado pelos próprios alunos da seguinte forma: há vários cursinhos em Brasília que preparam para concursos deste porte.

Em relação à experiência profissional da 5ª turma: 30 alunos (dos 133) não tem experiência com administração pública nos três níveis, ou seja, 22,57%; já com experiência em administração pública são 103 alunos, sendo 11 em

administração estadual; 56 na esfera federal; 7 com experiência em administração municipal; 4 nas administrações estadual e municipal; 14 nas esferas federal e estadual; 2 nos três níveis (federal, estadual e municipal); 4 com experiências nos âmbitos federal e municipal; e 5 declararam ter experiência no setor público, mas não informaram em qual nível.

Ainda sobre o perfil da 5ª turma, tinha 44 candidatas do sexo feminino e 89 candidatos do sexo masculino.

Tabela 2 - Distribuição da variável pós-graduação na 5ª turma de EPPGG.

pós-graduação	Mestrado	Doutorado
<i>Administração</i>	5	
<i>Ciência Política</i>	2	1
<i>Ciências Sociais</i>	1	
<i>Direito</i>	3	
<i>Economia</i>	16	1
<i>Educação</i>	7	
<i>Política Científica</i>	1	
<i>Saúde Coletiva</i>	1	
<i>Saúde Pública</i>	2	1
<i>Sociologia</i>	2	
Subtotal*	40 (30,07%)	3 (2,26%)

pós-graduação (continuação)	Mestrado	Doutorado
<i>Aplicações Militares</i>	1	
<i>Gerontologia</i>	1	
<i>Estatística</i>	1	
<i>Engenharia metalúrgica</i>	1	1
<i>Comunicação</i>	1	
<i>Clínica Médica</i>	1	
<i>Ciências Biológicas</i>	1	
<i>Ciências Físicas</i>	1	1
<i>Agronomia</i>	1	
<i>Ciências</i>	1	
<i>Informática</i>	1	
<i>Letras</i>	2	
<i>Psicologia Social</i>	1	
<i>Relações Internacionais</i>	3	1
<i>Teoria Literária</i>	1	
Total	58 (43,61%)	6 (4,51%)

Fonte: Perfil dos Alunos da ENAP, da 5ª turma.

* o subtotal separa as áreas de interesse para o governo listadas no edital e que por isso pontuou com maior valor essas especialidades.

A 5ª turma do curso de formação para EPPGG foi a que teve maior número de mestres e doutores; quase metade, segundo os dados apresentados na tabela 2. Novamente, há presença significativa da área de economia. Dos 16 alunos-gestores que tem mestrado em economia, 14 fizeram graduação em economia, um em engenharia e outro em medicina. O aluno-gestor que tem doutorado em economia provavelmente fez mestrado, mas ele não aparece com essa informação. No entanto, no Brasil tínhamos até bem pouco tempo a tradição e a exigência de se fazer o mestrado antes do doutorado.

Procurei obter junto à Fundação Carlos Chagas, instituição que foi responsável pela execução da primeira etapa do concurso desta turma, a estatística de inscritos discriminando as graduações universitárias. Por que há muitos gestores oriundos da economia? E de engenharia? Será que o concurso para Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental atrai mais profissionais dessas áreas? Porque poderíamos estabelecer a relação seguinte: com um grande número de candidatos dessas áreas concorrendo seria maior a possibilidade de se ter uma quantidade razoável selecionada. Infelizmente as perguntas ficaram sem respostas, pois a Fundação Carlos Chagas não disponibilizou os dados necessários.

A tabela 3 apresenta a estatística de inscritos no concurso conforme a opção dos candidatos pelas áreas temáticas. Essa escolha foi livre, ou seja, não dependeu da formação universitária dos concorrentes.

Tabela 3 - Estatística de Candidatos Inscritos para formar a 5ª turma de EPPGG

A01	ECONOMIA	779
B02	EDUCACAO	2075
C03	ADMINISTRACAO PUBLICA	1832
D04	SAUDE	858
E05	ANALISTA DE ORCAMENTO	1739
Total		7283

Fonte: Site da Fundação Carlos Chagas.

Muitos candidatos optaram por fazer prova específica na área de educação, conforme a tabela acima. Comentários feitos por alunos da 5ª turma foram de que no edital, a área de educação era a que apresentava um conteúdo programático “mais fácil” e isso teria influenciado na escolha. Nesse sentido, resolvi aplicar um pequeno questionário na 5ª turma de EPPGG para averiguar para qual área tinham prestado provas na primeira etapa do concurso. O resultado está na tabela 4. Dos questionários distribuídos retornaram 89, ou seja, 66,92% dos alunos-gestores responderam.

Tabela 4 - Estatística de alunos-gestores da 5ª turma, relacionando a graduação com o tipo de prova de seleção escolhida.

graduação	saúde	educação	economia	administração	não resp.	total
<i>Rel.Internacionais</i>		6		3	3	12
<i>Administração</i>	1	3	1	3	2	10
<i>Engenharias</i>	1	7	2	8	8	26
<i>Pedagogia</i>		4			1	5
<i>Ciências Sociais</i>		4		1	3	8
<i>História</i>		1			2	3
<i>Psicologia</i>	2	3			1	6
<i>Letras</i>		3			3	6
<i>Ciên.Econômicas</i>	1	1	7	2	13	24
<i>Com.Social</i>		3		2	1	6
<i>Direito</i>		1		1	4	6
<i>Outras*</i>	3	6			1	10
<i>Matemática</i>		1			2	3
<i>Medicina</i>	5					5
<i>Odontologia</i>	3					3
Total	16	43	10	20	44	133

* outras: informática, ciências militares, ciências biológicas, educação física, estatística, física, fisioterapia, geologia.

Os dados da tabela mostram que dos 89 alunos que responderam, 43 fizeram a prova de educação, isto representa 48,31% desse montante e 32,33% do total da turma. Será que a prova da área de educação realmente foi “mais fácil”? Ou trata-se de uma área que todos temos contato com suas discussões? Especulações... Mas é possível verificar na tabela que a área de educação foi a com maior número de alunos de diferentes graduações. Essa diversidade na composição da turma não possibilita maior troca de conhecimentos e de experiências que podem contribuir para a construção de um perfil generalista?

Segundo Petrucci (1995), como veremos adiante, os gestores da 1ª turma chamaram a atenção para a riqueza da convivência, durante o curso, com profissionais de diferentes áreas.

CAPÍTULO III – Problemática imposta ao curso de formação: o discurso da eficiência da *Administração Gerencial*

3.1 – O curso de formação da 5ª turma de EPPGG: *formar ou eliminar?*

A análise do curso para EPPGG da ENAP, porque histórica e dialética, pretendeu ultrapassar o nível de descrição desse sistema de formação para a gestão pública. O objetivo proposto não foi o de restringir o estudo aos aspectos estruturais e funcionalistas, ou seja, o de levantar o conjunto de regras de organização dos comportamentos, das normas que regem o curso, seu conteúdo programático, seu funcionamento, em suma, sua organização formal. Mas é evidente que esses aspectos atravessam a pesquisa e se fazem presentes, interagindo com a investigação de campo. Como já foi mencionado na introdução, na abordagem empreendida as *contradições e oposições* às formas e relações de poder, tanto no nível interno do discurso institucional⁶⁶ quanto na relação discurso/prática⁶⁷, têm lugar importante na análise.

Luz (1986) faz uma análise institucional⁶⁸, na qual desenvolve um esquema conceitual e metodológico que busca romper com os modelos tradicionais de análise – funcionalistas, estruturalistas e historicistas – que segundo a autora ocupam-se mais da descrição das práticas hegemônicas nas instituições, desprezando as *fissuras internas* dessas práticas. Nesse sentido, propõe uma abordagem analítica especificamente política – mas não no sentido de macro-análise política – e sim entendendo a instituição como *locus* de micro-poderes -

⁶⁶ O discurso institucional, para Luz (1986), mediará dois aspectos que considera mais significativo serem vistos como de um mesmo núcleo de poder: o aspecto estrutural, entendido como conjunto de normas de conduta, de regras de organização de comportamentos; e o aspecto da prática institucional, explicado como conjunto de relações sociais institucionais. Desse modo, o discurso institucional pode se exprimir em normas, mas não se confunde com elas, pelo contrário, esta prática discursiva é “o elo entre relações institucionais de poder e os regulamentos que asseguram a continuidade da dominação institucionalizada” (1986:33). O discurso institucional é o *saber* (conhecimento e técnica, ciência e arte, ideologia materializada em práticas discursivas específicas) que suporta as normas.

⁶⁷ O sentido atribuído à esse conceito por Luz (1986) é o de “formas de intervenção normatizadora na vida dos diferentes grupos e classes sociais” (1986:30).

⁶⁸ Luz (1986) atribui o seguinte conceito à Instituição: um conjunto articulado de saberes (ideologias) e práticas, que em forma de rede de instituições, permeabiliza grande parte das atividades humanas dentro da sociedade.

como núcleos de poder/saber⁶⁹, que exercem disciplina por meio de um discurso normatizador, mas com certo grau de “autonomia ou maneira própria de distribuir ou concentrar poder”, ou seja, uma trama capilar, que faz dos homens agentes de produção, submissos às normas que regem as relações sociais predominantes. Isso implica observar também no cotidiano formas de resistência “que podem variar do bloqueio à sabotagem, da oposição à rejeição aberta das normas e do discurso dominantes” (1986:26).

Portanto nossa investigação parte de uma abordagem analítica política, conforme explicada por Luz (1986), porque pretende descobrir no curso de formação e na ENAP “sua densidade específica como *modos de poder* de um modo de produção social” (1986:24). Nesse sentido, segundo Luz (1986), a Análise Institucional apresenta alguns parâmetros importantes para a tal abordagem:

“ O 1º deles consiste em buscar no discurso institucional o que ele supõe, embora não manifeste. Em outras palavras, buscar além das normas, as regras do jogo do poder, sua *estrutura*. Permanecer no nível normativo – nível da retórica institucional – é, do ponto de vista metodológico, ratificar o discurso hegemônico nas instituições. Isto nos remete ao clássico capítulo XV da Antropologia Estrutural de Lèvi-Strauss: as normas são o mais pobre material para se analisar uma estrutura. Elas têm por função *manter* tal estrutura; isto é, em última análise *ocultar* as contradições estruturais. O 2º parâmetro importante é ver esse oculto como estrutura de dominação de classe. O fato de ver as instituições como pólos de poder social concentrado no alto. Constitui-se, portanto, com esses dois parâmetros, num método alternativo ao funcionalismo no estudo micro-analítico das instituições.

⁶⁹ “A investigação das formas de discurso institucional (Saberes), sua origem e constituição, sua estreita ligação com o Poder a partir do século XVIII é conduzida sob forma de história política da sociedade capitalista por Michel Foucault” (Luz,1986:33). Segundo Luz, ele realiza a análise da história do Saber (Poder) Institucional como *exercício de disciplina*, expressa em *discurso normatizador*.

Finalmente, estabelece um terceiro parâmetro ao buscar as formas de *resposta* do pólo institucional dominado, isto é, quando trata de uma relação de dominantes/dominados nas instituições. Torna-se assim, um instrumento valioso para o estudo de contradições intra-institucionais em conjunturas específicas” (Luz,1986:28).

É a partir desses parâmetros que os dados obtidos com a investigação de campo ganham inteligibilidade. Verificou-se na prática que o curso de formação para especialistas em políticas públicas e gestão governamental “surge” como *locus* onde manifestam-se conflitos na formação do gestor público, porque é um curso atravessado pelo dilema entre formar ou eliminar, onde estruturam-se relações que reforçam um sistema de competição, com incentivos ao desempenho individual – já que para o aluno-gestor ocupar “um lugar ao sol” precisa estar bem classificado - onde os apelos às normas se dão pelos dois pólos, porque existem fissuras institucionais e também porque há lacunas em relação ao que é “ser gestor público”, ou seja, há ausência de normas claras quanto ao espaço de atuação dessa carreira. Portanto, buscamos analisar as “normas” não reveladas, que apontam para as regras do jogo do poder institucional, e que por isso são muito importantes. “As relações de poder institucional se exprimem em uma rede de normas que instituem dominantes e dominados. Estes se confirmam mutuamente em seus ‘lugares’ enquanto aceitam as regras institucionais e sua hierarquia” (Luz,1986:34-35).

A respeito da preparação para a ida a campo, procurei o meu contato de Brasília para saber da possibilidade de entrevistar a Direção, professores e alunos, e assistir aulas na ENAP, do curso de formação inicial para Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Ele disse que perguntaria à Presidente da ENAP, Senhora Regina Pacheco. Pouco depois, retornou-me dizendo que eu poderia conhecer as instalações da Escola, fazer entrevistas, mas que não poderia assistir aulas, pois estas faziam parte da segunda etapa do concurso público para gestor. Assim, entrei em contato por e-mail com a Presidente da ENAP, tal como fui orientada a fazer. Ela me encaminhou para entrevistar a Senhora Evelyn Levy (Diretora de Educação

Continuada, com a incumbência de supervisionar esse curso de formação). Dessa forma, marcamos nosso encontro. Mesmo tendo uma resposta negativa anteriormente, que me foi dada a pedido da presidente da ENAP (como já relatei acima), perguntei à Senhora Evelyn se poderia assistir algumas aulas. Para a minha “surpresa”, ela permitiu. E ainda mais, convidou-me a assistir uma palestra de um gestor da primeira turma, que hoje ocupa o cargo de secretário executivo no MEC, na sexta-feira, da semana em que estava em Brasília, além de informar que a aula de terça-feira, ou seja, do dia seguinte, seria interessante. Este fato merece ser relatado pois pode ser considerado um indício de que havia divergências entre a Presidente e a Diretora no que diz respeito ao curso, pois uma considerou problemática minha presença nas aulas, alegando se tratar de um concurso (público?) e a outra não demonstrou ser problema algum, mesmo sendo num período de relação conflituosa com a turma.

O trabalho de campo dessa pesquisa foi realizado por meio de entrevistas e também por meio da *observação participante* da 5ª turma de EPPGG. Esta turma inicialmente foi composta por 139 pessoas, conforme consta no documento *Perfil dos Alunos*, feito pela ENAP, apesar de terem sido oferecidas 140 vagas. Destes 139 inscritos no curso, cinco desistiram logo após o primeiro encontro na ENAP (três doutores na área de saúde coletiva e dois mestres, um em ciência política e o outro em antropologia social). Um economista abandonou o curso de formação de EPPGG quando soube que ficara reprovado em uma das disciplinas de economia. A desistência desses concursados é atribuída pelos alunos-gestores a um certo clima de “terrorismo”⁷⁰, posto que houve significativa ênfase ao caráter eliminatório, nessa segunda etapa, em detrimento à formação, nesse primeiro contato com a Escola.

“No primeiro dia o contato foi com a Coordenadora Pedagógica, a Evelyn. Foi a pior coisa possível... no meu entender. E ela disse: ‘vamos ler o regulamento, todo mundo’. (...) Ela disse: ‘o regulamento é pegar ou largar. Ou vocês concordam ou vocês

vão embora'. Por isso que eu digo que não foi nenhum cartão de visitas. Porque demonstrou que a gente não era tão bem-vindo assim"⁷¹.

"A Evelyn chegou... ela... bom a Evelyn tem uma característica muito aristocrática. Ela chegava e... é um tipo de pessoa que você olha para ela e ela está sempre te olhando de cima para baixo. Nem sempre... ela faz questão de ser assim... é o jeito dela que transparece essa imagem mesmo, né... E ela chegou com aquela postura imperial dela, sentou lá na frente e pausadamente falou que... indiretamente falou que... do ritmo do curso... então ela deu uma mensagem subliminar, quer dizer o mínimo, de que o objetivo do curso era peneirar mais ainda, do que já tinha sido peneirado na primeira etapa. Isso gerou uma certa apreensão geral, porque... ainda mais ficar sabendo que as regras do jogo eram: tirou menos de seis, você está fora"⁷².

"Foi decepcionante... chegar no primeiro dia... dizendo que vocês estão aqui para competir e certamente vai ter gente que vai rodar, mas vocês não tem que se preocupar com isso... Acho que já no primeiro dia começou o *stress* nesse curso. Esse curso foi... foi... Esse fato de haver uma diretriz da Escola para reprovar metade dos alunos... acho isso anti-didático, anti-pedagógico"⁷³.

As turmas de gestores sempre foram numerosas, tendo em média 100 alunos, mas o 5ª concurso foi o que mais recrutou, formando uma turma de 139 pessoas. Justificou-se que esse elevado número foi porque o Ministério da Saúde disponibilizou 40 vagas para gestores, que inicialmente estariam foram

⁷⁰ Expressão utilizada por um dos alunos-gestores entrevistados da 5ª turma.

⁷¹ Entrevista com um dos representantes da 5ª turma de EPPGG.

⁷² Entrevista com um dos representantes da 5ª turma de EPPGG.

⁷³ Entrevista com um aluno-gestor da 5ª turma de EPPGG.

dos planos do ministério responsável pela seleção e distribuição dos gestores – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG.

Pôde-se inferir por meio das entrevistas e de aspectos não revelados, mas manifestos, que essa alteração de “última hora” não contou com a concordância da Direção da ENAP, que, no entanto, por “motivo de força maior”, teve que acatar o elevado número de ingressantes.

“(…) eh... neste ano, nós estamos com um número extremamente elevado de ingressantes. Nós... este ano entraram 140 pessoas...”⁷⁴

Vale ressaltar que essa fala surgiu espontaneamente durante a conversa, num tom de “reclamação”. Entendendo isso como um dado significativo, intervi perguntando - de modo quase afirmativo – se esse não havia sido o número de vagas oferecido no concurso. A resposta foi uma concordância reticente. Para a turma, como foi possível apreender das entrevistas, essa questão da discordância da ENAP quanto ao número de vagas estava muito clara.

“Esse concurso teria 100 vagas. E aumentou para 140 por conta do Ministro Serra. Isso foi imposto à Escola”⁷⁵.

Outra questão que nos chamou a atenção e merece ser considerada é a heterogeneidade da turma, no que diz respeito à graduação universitária. Como o quinto concurso foi o mais abrangente, conforme explicamos no capítulo anterior, possibilitou uma turma bem mais heterogênea, se comparada com as anteriores. Também foi a turma que obteve o maior número de mestres e doutores, representando cerca de 48% de seu total. Mas, paradoxalmente, pareceu-nos que essa diversidade de formações profissionais não agradou a Direção da ENAP, apesar do perfil traçado para a carreira ser generalista, uma vez que as declarações e as “intenções ocultas” demonstram um certo recuo à essa forma de seleção mais ampla, com ofertas de quatro áreas de

⁷⁴ Entrevista com a Senhora Evelyn Levy, Diretora de Educação Continuada.

⁷⁵ Entrevista com um dos representantes da 5ª turma de EPPGG.

conhecimento e essa quantidade de vagas. A explicação para esse recuo, dada pela Direção da ENAP, é a de que a seleção da primeira etapa não foi rigorosa, uma vez que alguns alunos-gestores estão tendo dificuldades:

“Muito. Mas é às vezes difícil para eles acompanharem as outras disciplinas... às vezes... nem sempre...”⁷⁶

A Diretora da ENAP com essa resposta buscou explicar que os concursados que vieram com experiências, principalmente, das áreas de saúde e educação, têm maior dificuldades em acompanhar o curso. Curso este, que tem uma carga significativa de economia, de macro, micro e finanças públicas. Segundo a Diretora, irão “dificultar” nas provas do próximo concurso, pois entraram “pessoas que não fazem parte do perfil do gestor”. Dificultar aqui significa voltar à forma de concurso anterior, na qual as provas que tem peso maior são das áreas de economia e administração, e não oferecerão mais provas que exijam conhecimentos em saúde e educação.

Vale observar que há uma certa incongruência, uma vez que o concurso possibilitou a realização de provas em áreas de conhecimento de educação e saúde, para recrutar “pessoas qualificadas”, e de fato selecionou muitos mestres e doutores, e que agora essas mesmas pessoas são consideradas sem as características adequadas exigidas no curso de formação.

“É uma forma de atrair pessoas para trabalharem justamente nessas áreas de educação e saúde, que são os ministérios que estão mais carentes de pessoas qualificadas. (...) E para atrair pessoas já dessas áreas, então se criou essa... digamos... essa facilidade”⁷⁷.

Realizar provas nas áreas de saúde e educação é criar “facilidade” para atrair pessoas dessas áreas que poderão ou não atuar com políticas de saúde e educação, pois, como já dissemos, o “destino” delas depende inicialmente da

⁷⁶ Entrevista com a Senhora Evelyn Levy, Diretora de Educação Continuada.

⁷⁷ Entrevista com a Senhora Evelyn Levy, Diretora de Educação Continuada.

classificação final no concurso. Mas ser *especialista em políticas públicas* é estar afinado com que conhecimentos afinal? Para além do seu programa, que aspectos o curso tem priorizado? Essa interrogação é consequência do atropelamento que a carreira sofreu ainda quando estava no berçário, após inclusive ter sofrido uma ameaça de aborto. Em outras palavras, houve um desfiguramento do projeto original da carreira no processo de negociação com grupos da máquina burocrática para sua aprovação no Congresso, conforme explicamos no capítulo anterior. Isso levou a carreira a ter um perfil generalista, contudo sem espaço próprio de atuação, ou seja, não há uma regulamentação clara⁷⁸, que estabeleça as atividades que o gestor deve desempenhar (não há consenso entre os gestores a respeito dessa temática). Como, posteriormente, a carreira foi retomada e “adaptada” para atender os interesses da Reforma Administrativa, a indefinição a respeito do que faz o gestor, que leva à questão de que curso de formação precisa, ficou ainda mais evidente. Isso se deve à compreensão que a *Administração Gerencial* tem do que seja uma carreira, como já vimos no capítulo anterior. Nesse entendimento, os limites de atuação não devem ser estabelecidos de forma sistemática e clara, mas sim abrangente e até mesmo difusa, para não comprometer alguns nortes da *nova gestão pública*, que são flexibilização administrativa, enriquecimento dos cargos, competição interna e avaliação de desempenho individual.

“Nós vamos chegar em alguns locais onde as pessoas não sabem bem o que é um gestor. Nem nós... porque eu acho que ninguém sabe bem o que é essa figura do gestor. (...) De forma clara, bem definida, ninguém nunca chegou e disse: o gestor é...”⁷⁹

⁷⁸ Na legislação encontramos a referência de que “às classes integrantes da Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental será cometido o exercício de atividades a serem desenvolvidas, preferencialmente, em áreas sistêmicas de recursos humanos, serviços de administração geral, organização, sistemas e métodos, em níveis diferenciados de assessoramento e Direção, planejamento, coordenação e execução, ligadas a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, em graus variados de complexidade, responsabilidade e autonomia, na forma das respectivas especificações de classes, que serão baixadas por meio de ato do Secretário de Recursos Humanos da Seplan” (Art. 1º do Decreto n.º 98.976, de 21 de fevereiro de 1990).

⁷⁹ Entrevista com um dos representantes da 5ª turma de EPPGG.

A análise empreendida até o momento tem apontado para o entendimento de que para o discurso da *Administração Gerencial* a qualificação de um gestor de políticas públicas reside principalmente no aspecto da administração financeira de recursos. A própria noção de economia parece restringir-se à relação custo/benefício. Daí que começa a fazer sentido a afirmação da experiência de recrutar e selecionar pessoas das áreas de saúde e educação não ter sido boa. No entanto, foi essa forma de concurso que possibilitou, conforme pudemos observar nas tabelas e gráficos do capítulo anterior, uma maior diversidade profissional, que a princípio parece ser mais produtora na composição da turma de EPPGG, posto que se quer formar gestores públicos generalistas. Este é um ponto polêmico, já que a leitura possível de ser feita é a de que *ser generalista* na perspectiva da *Administração Gerencial* é conhecer instrumentos que podem ser aplicados em qualquer área ministerial. Essa reflexão será melhor desenvolvida adiante.

As mudanças no número de vagas oferecidas, resultando num contingente de alunos-gestores bem superior à média que a Escola estava acostumada a receber, bem como uma certa insatisfação com o “perfil” da turma formada, tiveram conseqüências que atravessaram todo o período do curso. A situação exposta não estaria apontando para uma ênfase na eliminação? Tanto é que ainda sobre a fala da Diretora no primeiro dia, um representante da turma, teve a seguinte impressão:

“(...) A seleção tem que ser rigorosa. Supostamente a seleção inicial não foi rigorosa... precisam ainda purificar mais (...) Em vez de se preocuparem em preparar, em *formar*, eles estão preocupados em *selecionar* (...) É um *curso concurso*. E esse modelo nosso é a primeira vez que estão tentando (...) Pois é diferente das outras turmas (...) As principais diferenças é que porque eles faziam três disciplinas e tiravam a média, que era decisória para permanecer ou sair (...) Principalmente considerando que as pessoas tinham formação diferente (...) Se bem que em um módulo não dava para compensar tanto, pois era micro/macro-economia e finanças públicas (...) Não

eram disciplinas misturadas com ciências sociais... que desse para equilibrar as diferentes formações tanto... De qualquer maneira tinha possibilidade. E a nossa turma, não. Foi introduzida a *morte súbita* (...)⁸⁰.

Um aspecto que deve ser ressaltado a respeito desse primeiro encontro da turma com a Direção da ENAP é a Diretora deixar no ar que a seleção não foi boa (por isso o curso eliminaria), antes mesmo do curso começar e ter sua primeira avaliação. Como ela podia afirmar que o nível da turma não era bom? Até aquele momento, o que ela tinha de concreto que pudesse ajudá-la a traçar um perfil da turma, era a documentação entregue, currículo, títulos, etc. Por que houve mudanças no regulamento da turma anterior para a 5ª turma e que diz respeito à forma de avaliar, tal como o entrevistado comenta. Antes fazia-se uma média das notas tiradas nas disciplinas daquele bloco. Já na 5ª turma, se o aluno-gestor tirasse nota inferior a 60% do valor da prova de uma única disciplina estaria eliminado. O que teria levado a Direção a realizar tais alterações?

Essa expressão “morte súbita”, utilizada pelo entrevistado, fez sentido para mim logo no meu primeiro dia em campo. Foi no grande hall do 2º andar da ENAP, que encontrei por acaso uma aluna-gestora, que conhecia da Fundação Getúlio Vargas, e que já havia solicitado, pelo correio eletrônico, entrevista. E também um amigo, que estava fazendo o curso. Foi meu primeiro encontro com os alunos-gestores, pois estavam todos lá, era o intervalo da aula. O curioso e que notei imediatamente é que estavam todos vestindo preto. Aí, perguntei a essa aluna o que estava acontecendo, ou se (em tom de brincadeira) aquilo era uniforme... Pronto, vim no dia certo à ENAP. Os alunos-gestores estavam de luto por uma série de embates com a Direção da Escola, entre eles a eliminação de alguns colegas da turma. Fui apresentada à comissão representante dos alunos-gestores. Expliquei rapidamente que queria pesquisar o curso para gestor e me convidaram para a assembléia que fariam às 18:00, daquele dia.

⁸⁰ Entrevista com um dos representantes da 5ª turma de EPPGG.

Creio que o fato de conhecer dois alunos-gestores facilitou minha entrada em campo. Mas, de qualquer forma, no encontro com os representantes, foi-me “exigido” que na assembléia eu explicasse a pesquisa - “o que pretendia afinal?” - e a metodologia detalhadamente, ou seja, se usaria “grupo focal”, “questionários”, “quantidade da amostra”, “que tipo de entrevistas”, se “fechadas ou abertas”. Havia nessa encomenda uma preocupação em dar satisfação ao resto da turma a meu respeito. Atitude compreensível, posto que estavam em “estado de alarde” em decorrência do embate com a Direção. Mas também podia-se ler um subtexto nessa fala: você não está tratando com leigos - uma boa parte dos alunos-gestores tem mestrado e/ou doutorado. Essas precauções, no entanto, não me eximiu de ser objeto de preocupação da turma, uma vez que causei apreensões em alguns alunos-gestores, tal como me disseram depois, quando estavam mais tranquilos a meu respeito, por acharem que poderia ser uma espiã da Direção da ENAP.

Segundo Luz (1986) “são três os conceitos básicos para compreensão da organização das Instituições como núcleos de poder: a *hierarquia*, marca da subordinação inferior-superior nos dois vértices (...)”, por isso é base da constituição do poder institucional e desse modo exprime e organiza politicamente as relações sociais; “(...) a *ordem*, fixação do lugar das normas e dos agentes da instituição no conjunto hierárquico, fixação acompanhada de controle sobre o deslocamento dos pólos institucionais (...)”, ou seja, uma das regras que fundamentam as relações institucionais; e “(...) a *disciplina*, entendida como prática de obediência à hierarquia, sobretudo à hierarquia das relações sociais instituídas” (1986:36). Ainda para Luz (1986), com base em René Lourau, as instituições teriam funções transversais - que seriam as de *formar, controlar e reprimir* – destinadas a fixar a ordem institucional. Desse modo, para Luz (1986) na instituição, as relações sociais de poder, organizadas pela estrutura (conjunto de regras mais ou menos rigidamente hierarquizadas) são a *prática* de certas regras do jogo. A prática de certas regras do jogo são prática institucional. “Enquanto prática que institui a dominação como Ordem, tende a ser conflituosa (vista do ângulo das relações sociais) e contraditória (vista do ângulo da estrutura)” (Luz,1986:35).

A percepção da 5ª turma de EPPGG de que havia um propósito “de fato” de reduzir a turma por meio da eliminação, desvelava uma regra do jogo que não estava posta, ou seja, não constava nas normas e nem nos regulamentos, a não ser como remota possibilidade, já que até então, nenhum aluno-gestor de todas as turmas anteriores havia sido eliminado pelo grau de desempenho. Tal como nos chama a atenção Luz (1986), analisar as normas não reveladas pode nos levar a decifrar as regras do jogo do poder institucional. Desse modo, com uma sensação de ameaça - a “morte súbita” - cada vez mais presente, gerada pelo contato com algumas aulas do curso, nas quais não havia entendimento do que se estava falando, a turma, de um modo geral, começou a sentir “pânico”.

“(…) Aí começou a entrar naquelas coisas que você não tem controle (...) você não tem controle nenhum da situação. O processo tem controle sobre você, mas você perdeu o controle de toda a situação (...)”⁸¹.

Formar, controlar e reprimir, como apresentamos acima, seriam funções transversais destinadas a fixar a ordem institucional.

3.1.1 – Competição ou cooperação: do campo... de futebol a outros jogos... (não são dois times somente...)

A sala de aula⁸² do curso de formação para EPPGG era imensa! A turma tinha em torno de 133 alunos-gestores. Desse modo, a utilização de sistema de microfone e amplificadores, por parte dos professores para darem aula era inevitável. Aliás, qualquer atividade oral era realizada por meio desses

⁸¹ Entrevista com um dos representantes da 5ª turma de EPPGG.

⁸² Havia na sala um quadro de avisos, que é utilizado para as informações formais e para as informais, além das brincadeiras, caricaturas etc. - um dos papéis continha o seguinte: “Qual a diferença entre um advogado, um administrador e um engenheiro?”

- Advogado é um picareta que fala difícil. (incluíram à caneta economista)

- Administrador é um picareta que fala fácil.

- Engenheiro é um picareta que não sabe falar.”

instrumentos. Havia um tablado (palco), que lembra cursinho pré-vestibular, um grande quadro-“negro” e retroprojektor. A turma dividiu o espaço da sala em “territórios” para que todos se acomodassem bem. Portanto, havia determinados lugares que, por serem mais centrais e próximos do corredor, eram reservados aos portadores de necessidades especiais. Uma ala da sala era mais fria que a outra, pois o ar condicionado era regulado para isso, posto que uma parte dos alunos-gestores sentia mais calor que a outra. Tratam-se de “acordos” que foram sendo estabelecidos com o decorrer da convivência. Uma parte da turma morava no alojamento da ENAP, pois são pessoas que vieram dos estados. Isso significa que o convívio entre esses alunos-gestores era intensivo. Mas, para uma turma bastante numerosa, formada por pessoas advindas de vários cantos do país, de origens profissionais diversas, com hábitos culturais não tão semelhantes assim, submetida de imediato à leitura do regulamento, os primeiros contatos não foram tão amáveis assim.

“O primeiro dia as pessoas queriam aparecer... Foi um tal de estrelismo... Então a turma já identificou... Talvez na primeira fala da Evelyn já surgiram as primeiras lideranças, pois as pessoas já perguntaram (...) já questionando o regulamento (...) que mudou de um ano para o outro”⁸³.

É recorrente nas entrevistas que realizei com alunos-gestores da 5ª turma a alusão à fala da Diretora Evelyn no que diz respeito à ênfase na competição entre eles. No primeiro encontro na ENAP, essa Diretora tratou de lembrá-los de que se tratava de um concurso eliminatório e classificatório, uma vez que a alocação dos futuros gestores dependeria de seu desempenho individual.

“(...) A ênfase foi: ‘vocês precisam estar bem colocados para poderem pegar os melhores ministérios e vocês passarem a ser disputados pelos ‘clientes’... Na concepção dela, que deve ser a concepção da Escola, nós somos produtos. Uma fábrica de produtos e há clientes que vão comprar esses produtos. E

⁸³ Entrevista com um dos representantes da 5ª turma de EPPGG.

os clientes são muito exigentes, querem produtos bem acabados”⁸⁴.

O curso de formação, pós 1995, teve como objetivo formar gestores para atuarem como agentes de mudança, de um Estado burocrático para um Estado gerencial, orientado pela racionalidade empresarial, conforme discutido no primeiro capítulo. Esse trecho da entrevista demonstra a presença de valores de mercado, tais como: ênfase nos “clientes”, “eficiência”, “qualidade total”, “competição”, “avaliação de desempenho”, já adotados durante o curso como critérios de referência para a formação do gestor público. Portanto, insere-se na lógica que rege o mercado, ou seja, o mercado funciona “como um mecanismo alocador de recursos e recompensas, na medida em que deve refletir a distribuição diferenciada de capacidade e talentos, em oposição à estratificação que ocorria em virtude dos privilégios hereditários e corporativos” (Barbosa,1999:27). Mas essa questão da alocação sofre de paradoxos, pois, no primeiro momento, se dá pela escolha dos gestores em função da ordem de classificação, porém é praxe dos gestores visitarem os Ministérios, procurando se articular politicamente, durante o curso.

Como foi discutido no capítulo I, conforme Barbosa (1999), na sociedade brasileira os sistemas meritocráticos são invocados como critério de ordenação apenas em determinadas circunstâncias. E mesmo a lógica social e os valores que sustentam as redes de significados deste sistema, relaciona-o com sistemas de seleção, pois o reconhece como instrumento democrático. No entanto, não se verifica, na nossa sociedade, esta mesma relação com sistemas de avaliação, que estabelecem hierarquias de desempenho, ou seja, uma meritocracia baseada em critérios reconhecidos como discriminatórios. Ao contrário, os sistemas de avaliação são considerados injustos – “principalmente quando se trata de estabelecer hierarquias dentro de grupos já formados” (Barbosa,1999:63) - pois vai hierarquizar pelo talento, esforço e habilidade, num ambiente, num contexto de oportunidades sociais desiguais. “Nesse sistema moral, mais importante do que a equivalência jurídica entre os

⁸⁴ Entrevista com um dos representantes da 5ª turma de EPPGG.

indivíduos é sua equivalência moral perante uma ordem que se sobrepõe à sociedade. (...) No Brasil, o que ocorre é que a semelhança de forma é tomada como base substantiva e irredutível a qualquer outra coisa. As desigualdades naturais são interpretadas, exclusivamente, como oriundas das condições sociais dos indivíduos e não como conteúdos distintos de uma mesma forma” (1999:64). O nosso universo simbólico, com essa concepção de igualdade “substantiva”, de certa forma leva-nos a uma preocupação moral compensatória, que visa igualar todo mundo. E a partir desse entendimento, faz sentido nossa grande resistência cultural à avaliação.

“E isso [a ênfase na importância da classificação para poder escolher o ministério] desencadeou (...) a possibilidade de competição. Mas o risco de ser eliminado atenuou a competição, por uma questão de sobrevivência. Então, a lógica: ‘você tem que estar um contra os outros’... virou: Não, a gente tem que estar junto porque estamos no mesmo barco. (...) O que agrupou foi o medo (...) e depois a sensação de injustiça (...) Essa turma é a que tem mais perfil de mestres e doutores, de todas as anteriores... acho que é de 33% (...) O grande embate acho foi o primeiro dia (...) esse de ser eliminado. (...) Só 22 pessoas não recebem bolsas (...) 48 pessoas pediram demissão e abandonaram... ficaram sem emprego e renda. (...) E aqui viram que isso não é um curso de formação, é um concurso! Isso não tá resolvido na cabeça das pessoas. (...) 40% é de Brasília. (...) Isso é comum pois o pessoal de Brasília sabe melhor sobre os concursos e fazem cursinhos preparatórios (...) De Brasília, grande parte vem da Relações Internacionais da UnB (...)”⁸⁵.

Barbosa (1999) explica que as noções de oportunidade e mobilidade social nem sempre tiveram íntima ligação tal como há hoje. Em épocas anteriores, a oportunidade era mais associada a enriquecimento pessoal e participação

⁸⁵ Entrevista com um dos representantes da 5ª turma de EPPGG.

cívica do que apenas a ganho material e status social. E enriquecimento pessoal implicava autodisciplina, aprimoramento dos talentos concedidos por Deus e sobretudo cultivo da razão. Desse modo, no século XIX, a meritocracia se caracterizava pela *pouca ênfase na idéia de competição*, posto que mediam-se as realizações individuais não pelas realizações de outras pessoas, mas por um ideal abstrato de autodisciplina e comedimento. Os diferentes sentidos atribuídos à meritocracia, nos séculos anteriores e que não desapareceram inteiramente, “embora não façam parte das discussões sobre como as sociedades atuais devem se organizar e hierarquizar internamente, eles marcam presença nas críticas de cunho moral, principalmente nas que condenam a competição como mecanismo social por excelência das sociedades modernas e a dimensão materialista do sucesso” (1999:25).

Nas sociedades contemporâneas, para Barbosa (1999), com a disseminação da ideologia neoliberal, as discussões sobre a transformação da ideologia meritocrática em instrumento de ordenação social “tomaram uma dimensão maior e mais dramática”, uma vez que, partindo do entendimento de que “cada um deve receber na devida proporção do seu próprio esforço e capacidade”, essas ideologias reafirmam o desempenho individual como único critério legítimo e desejável. Nesse sentido, o discurso neoliberal desencadeou um debate moral a respeito do tipo de homem que afirma ter sido criado pelo Estado de bem-estar, ou seja, um tipo social reativo, acomodado, esperando da ação do Estado e da sociedade a solução de seus problemas. Desse modo, “esse tipo social representa a antítese do personagem que deve encarnar os princípios da meritocracia: autônomo, competitivo, empreendedor, criativo, esforçado, tendo o trabalho como valor central de sua existência, o *self-made man* por excelência do credo norte-americano”(1999:26).

Segundo Barbosa (1999), a lógica de tal discurso é a de que o progresso e o fracasso das pessoas *independe do contexto* e são vistos como diretamente *proporcionais aos talentos, às habilidades e ao esforço de cada um*. Isso significa que, a responsabilidade pelos resultados de sucesso na vida é exclusivamente motivado pelo desempenho individual. E cabe ao mercado fazer a alocação desses recursos humanos de acordo com a capacidade de

cada um. “No mercado vigora uma ética produtivista em que o bom desempenho é associado a realizações individuais objetivas; *um modelo de relações sociais baseado na competição*⁸⁶, na busca da realização individual e na privilegiação do elo contratual em detrimento do social. (...) ...é um lugar onde se excluíram os aspectos afetivos da natureza humana. Nessa ética, a esfera pública deve ser gerida, predominantemente, por uma lógica de custos e benefícios em detrimento de uma solidariedade social” (1999:27). Assim, “o primeiro passo prático das meritocracias, portanto, é garantir igualdade de condições para a competição, e o segundo é estabelecer processos de avaliação que permitam a identificação precisa da hierarquias de desempenho” (1999:34).

Nessa lógica garantir a igualdade de condições para a competição é estabelecer normas e regulamentos que tem por objetivo enquadrar as possíveis diferenças para todos largarem do mesmo ponto. Isso significa que a primeira etapa do concurso fez isso, mesmo que dela tenha saído uma classificação; mas foram selecionados os “melhores”, por meio da aplicação de “provas iguais” para todos os que puderam se inscrever, e que por isso, podiam ser considerados em “pé de igualdade” para a disputa. E a partir daí, para a segunda etapa do processo de seleção, mais regulamentos para padronizar as relações, deixando claro que as condições estabelecidas, regras, são iguais e aplicáveis a todos. Portanto, o sucesso é resultado do esforço, habilidades e desempenho de cada um.

Para Sahlins (1979) “...a *competição social*⁸⁷ pode ser baseada em concepções comuns de recursos, finalidades e meios - valores que nunca são os únicos possíveis. A *competição*⁸⁸ não se desenvolve absolutamente numa eterna e formal racionalidade de maximização; ela se desenvolve de acordo com o sistema de relações culturais, incluindo noções complexas de autoridade e obediência, hierarquia e legitimação” (1979:32). Nesse sentido, Sahlins, vai exemplificar com textos de Lévi-Strauss, que jogos de competição em

⁸⁶ Grifo nosso.

⁸⁷ Grifo nosso.

⁸⁸ Grifo nosso.

sociedades diferentes tem padrões de combinações de valores e lógicas diferentes, isto é, formam redes de significado distintas, não possuem o mesmo sentido em qualquer cultura.

“A singularidade dos jogos tribais é que eles são jogados como rituais. Sendo, portanto, o resultado previamente determinado. Quando o futebol foi adotado pelos Gahuku-Gama da Nova Guiné, dois clãs opostos podiam competir durante dias a fio – o tempo que fosse necessário para se alcançar um empate. É esse o paradigma geral do ritual, terminado ‘como uma instância favorecida do jogo, guardada dentre as possíveis, porque é a única que resulta num tipo particular de equilíbrio entre os dois lados’ (...)

(...) Os jogos competitivos, tal como os conhecemos, começam, ao contrário [das sociedades tribais], com uma simetria predeterminada, sendo as regras e o número de jogadores os mesmos para ambos os lados, mas orientam-se, por meio de eventos contingentes, para uma disjunção social. O vencedor e o perdedor são produtos de diferenças no talento, habilidades e oportunidade.

Os jogos rituais são exatamente o inverso: ao ordenar eventos de acordo com um plano preexistente, eles associam grupos que inicialmente eram assimétricos e dissociados. (...)

(...) Qualquer um que observe desapaixonadamente um jogo desses [futebol americano] sabe que ele é também um ritual, estruturado não somente no começo como também no final. Mesmo que as regras sejam as mesmas para qualquer um, o resultado é estipulado. Não que ele seja necessariamente ‘fixo’. Mas, com a mesma seriedade com que os Gahuku-Gama jogam por um empate, o futebol americano tem como única instância privilegiada o tornar-se vencedor” (Sahlins,1979:63-64).

A intenção aqui é relativizar a idéia de competição (racionalidade de maximização) como mecanismo social universal, a partir das questões apontadas por Sahlins e Lévi-Strauss, aproximando-as das explicações de Livia Barbosa acerca de um sistema moral compensatório existente na sociedade brasileira que vai buscar igualdade “substantiva” (de direito e de fato) entre as pessoas. Afinal, se a suposição da meritocracia é a de que há igualdade de condições antes da competição, pois as regras/normas pressupõem a condição de igualdade para daí sair a diferença, o vencedor, o de maior desempenho, o sistema moral que tem preocupação compensatória reconhece a assimetria entre os grupos, as pessoas, pois trata-se de um contexto de oportunidades sociais desiguais, para buscar a simetria, a igualdade.

O entrevistado relatada mais acima a respeito da mensagem passada pela Direção da ENAP sobre a importância da competição no curso, cuja a “lógica” seria ‘vocês têm que estar um contra os outros’. No entanto, a maioria da turma, diante da sensação de ameaça – “o que agrupou foi o medo” – reagiu de forma “surpreendente”, em face à situação de pressão – “...a gente tem que estar junto porque estamos no mesmo barco” - formando redes de cooperação entre eles. A “sensação de injustiça”, que levou a turma a se mobilizar, pode ser relacionada ao que estávamos discutindo anteriormente sobre a assimetria, sobre as oportunidades sociais desiguais e o nosso sistema moral compensatório.

Havia uma orientação da própria ENAP (item c, do Art. 12, do Capítulo V do regulamento do curso, anexo I da dissertação) que os alunos-gestores tirassem pessoas para representá-los junto à Direção, como era de praxe. Porém, sob a “morte súbita”, que era a grande possibilidade de serem eliminados, segundo as entrevistas, a turma se organizou logo nos primeiros dias, além de escolher seus representantes, passou a realizar reuniões, que posteriormente ganharam o cunho de assembléia.

Como a maioria dos textos das disciplinas de economia era em inglês, começou a se formar os primeiros grupos: “quem sabe inglês? (...) tradução

mesmo (...) A gente traduziu tudo de novo (...)”⁸⁹. É interessante observar que os que “dominavam” a língua inglesa traduziam os artigos e distribuíam para o resto da turma. Outras formas também de organização dos alunos-gestores foram o que eles denominaram de “seminários”. Estes eram realizados por eles mesmos como uma forma de estudar em “grupão”, aproveitando as diferentes contribuições da diversidade intelectual da turma. A lógica era a seguinte: quem conhece mais aquele assunto, prepara uma “aula”. Havia a prática constante dessa forma de estudar. Os que tinham mais intimidade com determinadas áreas de conhecimento e temáticas preparavam resumos para os outros. O clima do seminário que assisti era de “descontração” (dentro do possível, pois estavam sob forte pressão). Cada um que fez o papel de professor, responsável por determinado tema, quando subia ao tablado do auditório, recebia uma salva de palmas. Como as formações são variadas, a discussão era bem interessante, pois cada um trazia suas experiências, seu olhar.

Ao contrário da “expectativa” aparente da Direção, de que seria *cada um por si e Deus por todo*, os alunos-gestores, em sua maioria, responderam com *um por todos e todos por um*, trabalhando solidariamente entre eles. Em conversa na lanchonete com alguns alunos-gestores, soube que no primeiro dia de prova do curso faltou luz e portanto não tinha elevador para os alunos que se locomoviam em cadeiras-de-rodas. Todos ficaram “indignados”. E houve grande mobilização da turma para subir as escadas com os três alunos carregados nos braços. Pude observar nas assembléias, nas aulas, nos espaços de trânsito, de alimentação e de “lazer”, que havia um clima de afetividade entre eles e que uns se preocupavam com o estado de saúde física e mental dos outros.

Vale ressaltar um fato muito interessante de estratégia de resistência da turma à “morte súbita”, que demonstra a rede de cooperação que se estabeleceu entre os alunos-gestores. O resultado das primeiras provas não foram bons para alguns alunos, que não conseguiram o rendimento mínimo exigido pelas

⁸⁹ Entrevista com um dos representantes da 5ª turma de EPPGG.

normas do curso. Em função dessa situação, com a sensação de que havia a “encomenda” da eliminação de algumas pessoas, a turma resolveu em assembléia que todos pediriam revisão de nota aos professores responsáveis pelas disciplinas. Porém, como consta no regulamento, a solicitação de revisão deveria ser justificada, apresentada em formulário próprio, protocolada na Gerência de Apoio Escolar, no prazo de dois dias úteis, contados da divulgação dos resultados. Desse modo, para conseguirem cumprir todas as exigências regulamentares do curso, dentro do prazo estipulado, constituíram uma linha de montagem de revisão de prova, ou seja, divisão e especialização do trabalho, que foi organizado em seqüência, de forma ritmada e coordenada. Alguns ficaram com a elaboração das justificativas, os que tinham mais facilidade para isso; outros preenchiam os formulários, etc. Depois desse empenho da maioria da turma, conseguiram dar entrada em todos os pedidos de revisão.

Foi dito durante uma das assembléias que participei, por um dos representantes, que alguns funcionários da ENAP manifestaram (informalmente) apoio e desejaram sucesso ao movimento dos alunos. Esse comportamento aponta para as contradições intra-institucionais, revelando *fissuras internas* do discurso hegemônico nas instituições.

3.1.2 - Não à “morte súbita”!!! Não há “morte súbita”. A “morte súbita”...

“(...) A Evelyn faz um almoço... que já fazia... almoço sempre em ordem alfabética, para saber como anda o curso. E ela disse para os colegas: ‘olha se vocês não passarem, não pensa que não servem para nada. Vocês não servem só para ser gestor’ (...)”⁹⁰.

A assembléia que os representantes da turma me convidaram a assistir, para que também me apresentasse e explicasse o que pretendia pesquisar, começou às seis e pouquinho, do mesmo dia que pisei na ENAP pela primeira

vez (final de agosto de 1999). Dos 133 alunos-gestores, 76 estavam presentes. A assembléia foi na própria sala de aula. E na porta dessa sala estava escrito “não à morte súbita”. O que eles estavam denominando de “morte” era a exclusão do concurso, por desempenho insuficiente, e “súbita” porque nas turmas anteriores a exclusão não era tão imediata assim. Explicando melhor, o curso, desde a criação da carreira de EPPGG, sempre foi a segunda etapa do concurso, portanto tem caráter eliminatório. No entanto, a Direção da ENAP modificou o regulamento do curso de formação, utilizado nas turmas anteriores, no que tange ao modo de considerar as notas para a avaliação do rendimento. A grande diferença introduzida para a 5ª turma foi a exigência de rendimento mínimo de 60% dos pontos possíveis em cada disciplina. Enquanto nas outras turmas, conforme consta nos regulamentos correspondentes, apesar de algumas diferenças insignificantes, a pontuação era obtida a partir de uma média de notas provindas das provas das disciplinas que compunham um bloco. Essa forma de considerar a avaliação de rendimento possibilitava que o aluno-gestor pudesse compensar um pouco suas limitações em determinadas áreas temáticas com outras que fizessem parte daquele bloco de disciplinas, pois dali se tiraria uma média das notas. Essa mudança foi questionada pela 5ª turma desde o primeiro dia, pois alguns alunos-gestores conheciam o regulamento anterior. Segundo informações na assembléia, a Diretora de Educação Continuada, Senhora Evelyn Levy, respondeu que as alterações têm sido adequações às reivindicações das turmas anteriores.

Esta assembléia foi decisiva para a turma, pois retiraram uma série de ações⁹¹ estratégicas visando diálogo e acordo com a Direção. A turma já vinha se articulando com a ANESP⁹², com antigos gestores e informalmente com alguns

⁹⁰ Entrevista com um dos representantes da 5ª turma de EPPGG.

⁹¹ Proposições: todos de preto; buscar a mídia; recorrer ao advogado da ANESP; buscar o MPOG de maneira formal (com uma proposta para o curso; ou pelo menos com questões/críticas); encaminhar novo documento à Presidência da ENAP; os que tiraram maiores notas falar com a Srª Evelyn; carta de apoio à professora Conceição, pois vai sofrer pressão nas correções das provas; liminar (via jurídica); e negar fazer as próximas provas. Propostas votadas: Encaminhariam nova carta à Direção, tentando uma discussão e negociação; continuariam o encaminhamento jurídico; não entrariam em contato com a mídia, pois consideraram não-estratégico; adiaram a votação sobre o não fazer provas até cair a “morte súbita”; e o resto acima citado foi aprovado. Também procurariam os antigos gestores em busca de apoio.

⁹² ANESP é Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

deputados. Havia informações informais provindas da Esplanada de que a intenção de eliminar alunos-gestores não era uma fantasia. Isso só aumentou o clima de desconfiança e incerteza. Até aquele momento a turma não conhecia a Presidente da ENAP *em carne e osso*, só sabiam seu nome. Fato que ficou registrado em uma caricatura. Aliás, a turma tinha um excelente e bem humorado desenhista que registrava de forma irônica as tensões sofridas por todos. Algumas dessas representações estão dispostas ao final desse item. Alguns grupos procuravam fazer brincadeirinhas para descontrair a turma. E a lanchonete era um lugar estratégico para conhecer os alunos e tomar conhecimento de histórias do cotidiano deles na ENAP⁹³.

Trouxeram à discussão a questão do custo do curso e o fato de não ser “racional” o “risco” causado pelas provas e o clima de horror eliminador (observe que estão todos “*stressados*” pelo clima tenso). Nesse sentido, fizeram comentários a respeito da falta de bom senso: “A Escola daqui a pouco vai perder os futuros gestores que ela quer (nas notas), pois estão todos com os nervos à flor da pele. Ou terá um bando de gestores neuróticos”. Outro reclamou: “tratamento de arrogância e desrespeitoso e rancoroso pela Direção da ENAP”...

Foi interessante notar o receio, “um certo medo”, dos alunos-gestores quando alguém comentou que a Sr^a Evelyn estava presente, naquela hora, na ENAP, e que tinha se dirigido até a porta da sala (que estava encostada), mas não entrou. Tive a impressão de estar num grupo escolar, pois reproduziram a relação entre os alunos e professores/diretores das escolas públicas de minha infância.

Ainda sobre esta assembléia, apontaram que tem havido pressão sobre os professores para dificultarem nas provas. O que aumenta a sensação deles acerca da encomenda da eliminação de algumas pessoas:

⁹³ Após algumas entrevistas com alunos, ficamos conversando na lanchonete. Contaram-me que o pavimento onde são realizadas as festas, salão de dança, etc, ou seja, o local da confraternização oficial tinha funcionado como “porões do DOPS”. E que há uma ligação, ou seja, um portão, com a Academia de Polícia, que funciona ao lado. Afinal é Brasília, trata-se do setor das Academias Oficiais.

“No início não acreditava que o curso fosse para eliminar, pois o curso é para formar (...) Mas depois, no segundo bloco, não tivemos mais dúvidas. Um professor nos comunicou que foi obrigado a reprovar. A reação dele foi interessante... ele fez uma prova fácil. E a Escola não quis essa prova. Até o último minuto a prova não foi rodada... soubemos pelo rapaz do xerox. O professor não se submeteu à Escola (...) Aí tive que me render às evidências de que se queria eliminar pessoas nesse concurso”⁹⁴.

Outros pontos foram levantados como evidências: falaram de umas notas rabiscadas nas provas, que reforçaram a suspeita deles sobre quererem eliminar certas pessoas. “A cor da caneta diferente aponta critérios diferentes de avaliação das provas”. Lembraram que dos 6 alunos-gestores “portadores de deficiência”, três foram reprovados, ou seja, 50%. Um deles se dispôs a me dar entrevista (ele ainda está lá pois entrou com uma liminar baseada na lei dos concursos). Na assembléia chamaram a atenção para o posicionamento da Diretora Evelyn que afirmou que “as provas tem sido fáceis”.

Na entrevista que a Diretora Evelyn me concedeu não foi bem isso que me revelou. Ao contrário, contou-me que a Escola tinha elevado o nível de exigência. O diálogo está transposto abaixo:

Esse é o primeiro ano que a ENAP elimina durante o curso?

“Que de fato acontece isso. Mas em todos os anos houve essa possibilidade. Houve um afastamento de uma pessoa que não cumpriu o regulamento, mas não no sentido da... do aproveitamento”⁹⁵.

Então, esse ano é o primeiro no sentido acadêmico... no sentido...

⁹⁴ Entrevista com um dos representantes da 5ª turma de EPPGG.

⁹⁵ Entrevista com a Senhora Evelyn Levy, Diretora de Educação Continuada.

“Eu acho que sim... porque a gente elevou o nível de exigência.(...) Em contra-posição, nós... eu acho que ajudamos muito mais eles a preencherem o seu objetivo acadêmico, justamente, nesse sentido de não fragmentar tanto o curso”⁹⁶.

Cabe aqui uma pergunta que não foi feita no momento da entrevista, uma vez que a Diretora argumentou imediatamente que elevaram o nível de exigência porque as disciplinas estavam melhor agrupadas. Em outras palavras, estavam procurando facilitar o entendimento do conteúdo programático aumentando a carga horária das disciplinas, nesse novo arranjo. No entanto, a justificativa utilizada pela Diretora Evelyn se mostrou frágil diante dos fatos. Portanto, por que a Direção elevou o nível de exigência do curso? Algumas das possíveis explicações já foram apontadas no item anterior, mas ainda dá para inserir mais dados a elas.

O edital de convocação para o 5º concurso para EPPGG foi lançado pelo MARE, tendo como ministra interina Cláudia Maria Costin, que fez parte da equipe do Bresser Pereira. Nesse período o ministro Bresser Pereira tinha deixado a pasta do MARE com sua assessora de confiança e fora para o Ministério da Ciência e Tecnologia. Com esse arranjo político a reforma gerencial teria sua continuidade garantida. Porém, no início ano de 1999, o Presidente da República fez uma grande reforma ministerial para acomodação dos acordos políticos, na qual reduziu o MARE à Secretaria de Estado da Administração e do Patrimônio – SEAP, que ficou subordinada ao Ministério do Orçamento e Gestão. Esse movimento de transformação do ministério em secretaria já sinalizava que a reforma administrativa estava perdendo força. A SEAP ficou sob a gestão de Claudia Costin, ainda com funções relacionadas aos recursos humanos da administração pública federal. O que permitiu a continuidade do processo de seleção dos futuros gestores, que estava se dirigindo à segunda etapa, o curso de formação para EPPGG. O ministro Bresser Pereira foi mantido no mesmo ministério.

⁹⁶ Entrevista com a Senhora Evelyn Levy, Diretora de Educação Continuada.

Os concursados da primeira fase foram convocados para iniciarem o curso de formação em maio de 1999. Em julho, ocorreu outra reforma ministerial e dessa vez saíram do governo federal Bresser Pereira e Cláudia Costin. Evento que marcará profundamente os rumos do curso de formação da 5ª turma de gestores. Apesar dessas alterações ministeriais, não houve mudança de chefia na ENAP. O curso de formação para EPPGG, desde sua retomada em 1996, ficou sob a responsabilidade da Diretora de Educação Continuada Evelyn Levy. A idéia que se apreende desse processo todo é a de que havia uma estreita ligação da Senhora Evelyn Levy com Bresser Pereira, como se ela fosse seu *braço direito* na ENAP. Inclusive na apresentação de seu livro *Reforma do Estado para a Cidadania* faz referência à Senhora Evelyn como “uma crítica severa e amiga”. Olhando por esse ângulo, é possível entender que apesar da reforma administrativa ter perdido espaço no governo, o curso para EPPGG manteve seu enfoque na formação orientada pela *Administração Gerencial*, na qual os gestores seriam os agentes de mudança da administração do Estado.

A situação conflituosa entre a 5ª turma e a Diretora Evelyn, gerada principalmente pela “morte súbita”, fez com que se instaurasse sobre a ENAP um clima de tensão, “*stressante*” a tal ponto que alguns alunos-gestores entraram em crise: um aluno passou mal durante a aula, ele vomitou na sala; outro chorou na sala da Evelyn (este está entre as melhores notas da turma); outros reclamaram de insônia, etc.

No processo de discussão com a Diretora Evelyn, a 5ª turma considerou que os critérios para a correção das provas não estavam claros, bem definidos. Assim, a turma fez duas cartas para a Direção da Escola apontando: os problemas pedagógicos do curso; e sobre as avaliações (provas), reclamando da pouca clareza nos critérios de correção adotados, e propondo alteração na avaliação de rendimento (anexo II da dissertação). Com os resultados das provas revelando que havia gestores reprovados, a situação foi se agravando e como não conseguiram estabelecer um diálogo de negociação com a Diretora Evelyn, começaram a solicitar a presença da Presidente da ENAP, Regina Silvia Viotto M. Pacheco.

Um aluno-gestor me contou coisas dos “bastidores”: que os cargos ocupados pela presidente e pela diretora de educação continuada da ENAP são remunerados por DAS altíssimos. E que o ambiente da Escola estava muito tenso em função da relação estabelecida com a 5ª turma, que estava priorizando a eliminação ao invés da capacitação. Essa situação conflituosa estava saindo já dos muros da ENAP, por conta da organização dos alunos-gestores que buscaram apoio, como já foi relatado acima, dos antigos gestores, da ANESP e também do Poder Legislativo. Essa mobilização externa serviu como pressão para que a presidente da ENAP recebesse os representantes da 5ª turma, coisa que tinha se “recusado” a fazer até aquela semana (início de setembro de 1999).

“(...) Os critérios não são explicados (...) Eu só conheci a Presidente porque fui lá e entrei na sala dela para conversar... fui dura e ela me recebeu (...) aos quatro representantes. Isso porque eles reprovaram 5 pessoas e desligaram o Josué. Tivemos que esperar até segunda-feira a liberação das provas. Nós aí fomos conversar com a Presidente. E aí ela viu que a coisa começou a apertar e começou a negociar. Armamos estratégias... discutimos documentos...”⁹⁷

Dessa forma, os representantes conseguiram conhecer, sentar e conversar com a presidente da ENAP e novamente apresentar a proposta da turma. E ela fez uma contra-proposta para eles (anexo III da dissertação). A negociação se deu com a Presidente da ENAP, a Diretora de Educação Continuada, e a Procuradora Jurídica da Escola. A condição imposta pela Direção da ENAP era a aceitação de todos dos itens negociados, por meio da assinatura no documento acordado.

A turma realizou nova assembléia para explicar os pontos e as condições do acordo. Os representantes foram informando o pedido da Direção da Escola:

⁹⁷ Entrevista com um dos representantes da 5ª turma de EPPGG.

“que não se divulgue que a turma foi vitoriosa etc... mas, sim... uma negociação”. Então, falou um dos representantes: “podemos então manter essa postura para manter esse canal aberto...” E continuou: “a reprovação ainda está colocada. Agora, as coisas são mais justas. Não mais fácil (...) “A revisão da segunda prova não está no documento, mas foi assumida pela Direção. E a Direção espera que daqui para frente se estabeleça uma relação de confiança entre as partes”. O acordo estabelecido com a Direção da ENAP e que deveria ter a concordância de todos os alunos-gestores para ser firmado, modificaria o art. 20 do Regulamento (utilizam o termo “disciplinamento” do artigo) incluindo a possibilidade de uma segunda prova para os alunos que obtiverem rendimento igual ou maior que 30% e menor que 60% dos pontos possíveis de cada disciplina.

As informações dos “bastidores” eram que havia uma disputa de poder entre a diretora de educação continuada e a presidente da ENAP. O conflito entre a 5ª turma e a Direção teria acentuado as divergências entre as duas. Não há evidências para afirmar isso. O único fato que presenciei foi o seguinte: solicitei à Senhora Regina Pacheco, por intermédio do meu contato em Brasília, permissão para assistir aulas do curso de formação para gestor público. Porém, com a alegação de se tratava de um concurso, não fui autorizada. Quando por e-mail solicitei uma entrevista e informações, a Presidente da ENAP me remeteu à Senhora Evelyn, Diretora responsável pelo curso, pela sua organização, pela sua programação, pelos professores escolhidos etc. No entanto, quando estive com a Senhora Evelyn Levy, durante a entrevista, tornei a perguntar (meio com receio e ao mesmo tempo já sabendo da possível resposta negativa) se poderia assistir às aulas aquela semana. Para minha surpresa, ela autorizou e ainda explicou a programação da semana. Justamente na semana em que a situação revelava um acirramento dos ânimo entre a 5ª turma e a Direção.

A Senhora Evelyn Levy não permaneceu por muito tempo no cargo após aquela semana de negociação. Na entrevista que fiz com a Senhora Selma Roller Quintella, Coordenadora Geral de Ensino (e que estava acumulando as funções da Senhora Evelyn), da área de Formação para Carreiras, quando

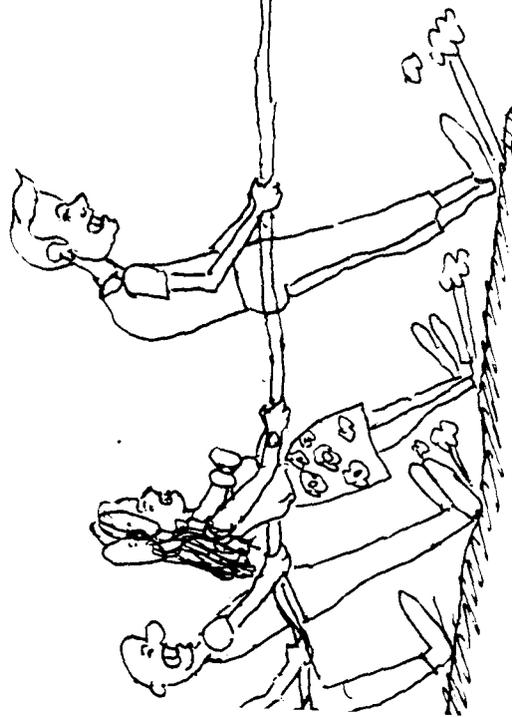
estive na ENAP pela segunda vez, em novembro de 1999, perguntei se a saída da Senhora Evelyn estava relacionada ao conflito entre a Direção e a 5ª turma, ocorrido no final de agosto e início de setembro. Ela informou-me que não, que a Senhora Evelyn saiu “por interesse próprio”. E que não houve conflito, mas algumas questões de regulamento que precisavam ser clarificadas.

O que podemos apreender desse processo - que vai desde o aumento da oferta de vagas, a composição de uma turma muito heterogênea, manifestando seu senso crítico e com grande número de alunos pós-graduados, que passa pela alteração do regulamento em relação à avaliação de rendimento (introdução da “morte súbita”), culmina com a saída de Bresser Pereira, e, posteriormente, da Senhora Evelyn Levy - é que ele foi atravessado por fatos decorridos de situações provocadas por descontinuidades administrativas em função das “reformas ministeriais”. Desse modo, após a saída da Diretora de Educação Continuada, segundo os alunos entrevistados, o curso perdeu o único norte que tinha: *Administração Gerencial*.

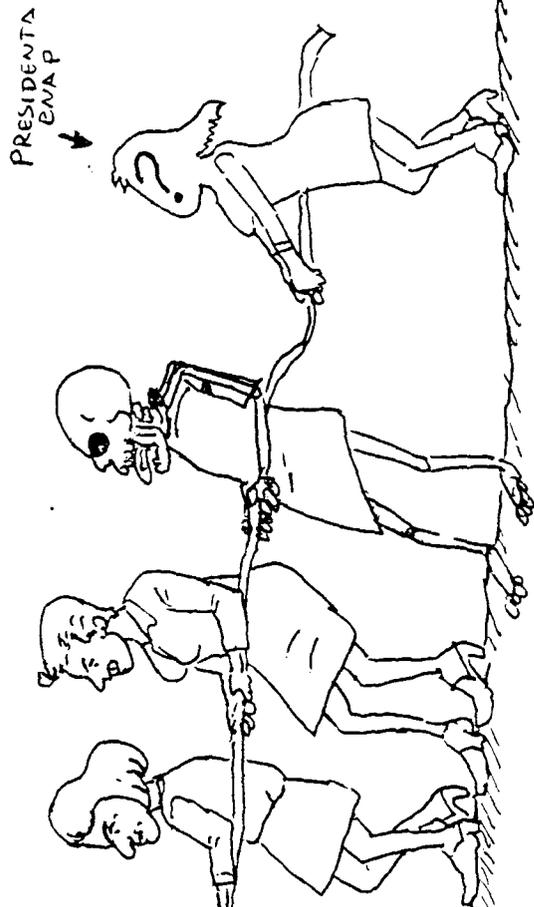
Apesar dos acordos estabelecidos, fui informada por um dos alunos e também pela ANESP, ao término do curso, que houve uma reprovação. Isso significa que foi a primeira vez que se deu este fato relacionado ao rendimento do aluno. As informações que tenho relativas ao caso são de que o aluno reprovado estava em “dependência” em três disciplinas, ou seja, fez segunda prova para as três áreas, e não conseguiu se recuperar.

A SEGUIR AS CARICATURAS:

GESTORES
S-
TURMA



MADE IN MPOG



PRESIDENTA
ENAP



UMA DUPLA "NABABESCA"

ELES ESTÃO CHEGANDO!



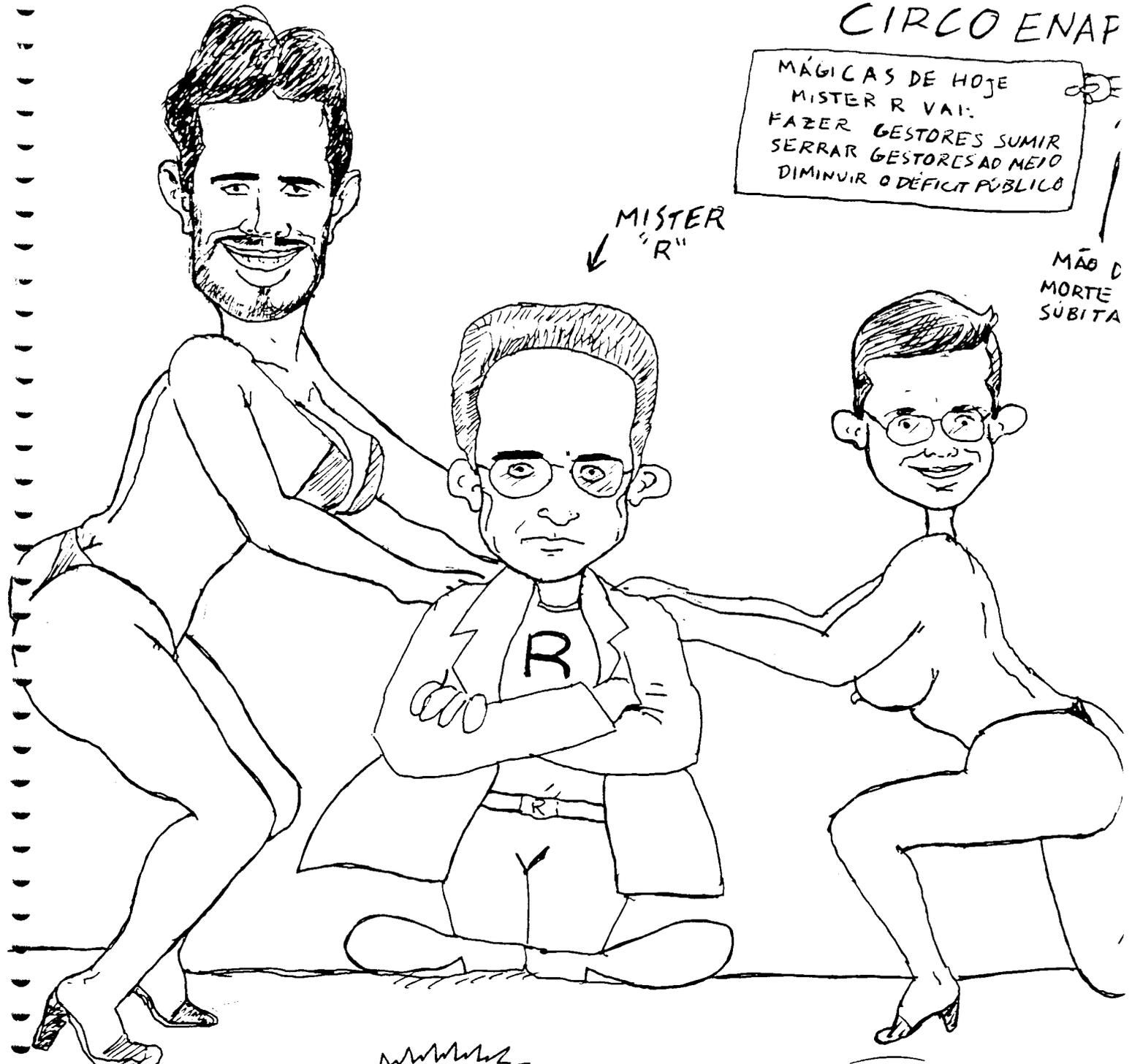
PRESENT
PARA A
5ª TURMA
DE GESTO
RES
(DATA DE
ENTREGA
28-07-9

A MAIS NOVA ATRAÇÃO DO CIRCO ENAF

MÁGICAS DE HOJE
MISTER R VAI:
FAZER GESTORES SUMIR
SERRAR GESTORES AO MEIO
DIMINUIR O DÉFICIT PÚBLICO

MISTER
"R"

MÃO D
MORTE
SÚBITA



HELP!

GESTOR
5ª TURMA



ENQUANTO ISSO EM UM PAÍS FICTÍCIO CHAMADO MUZAMBA UM PROFESSOR FICTÍCIO CHAMADO OICURBA ESTÁ DANDO UMA AULA FICTÍCIA.

NÃO SE PREOCUPEM COM A PROVA! DEU PRA ENTENDER GENTE? **RA! RA!**



CABEÇA DA MORTE SÚBITA (O CORPO ESTÁ EM UMA REUNIAO NO MDG)

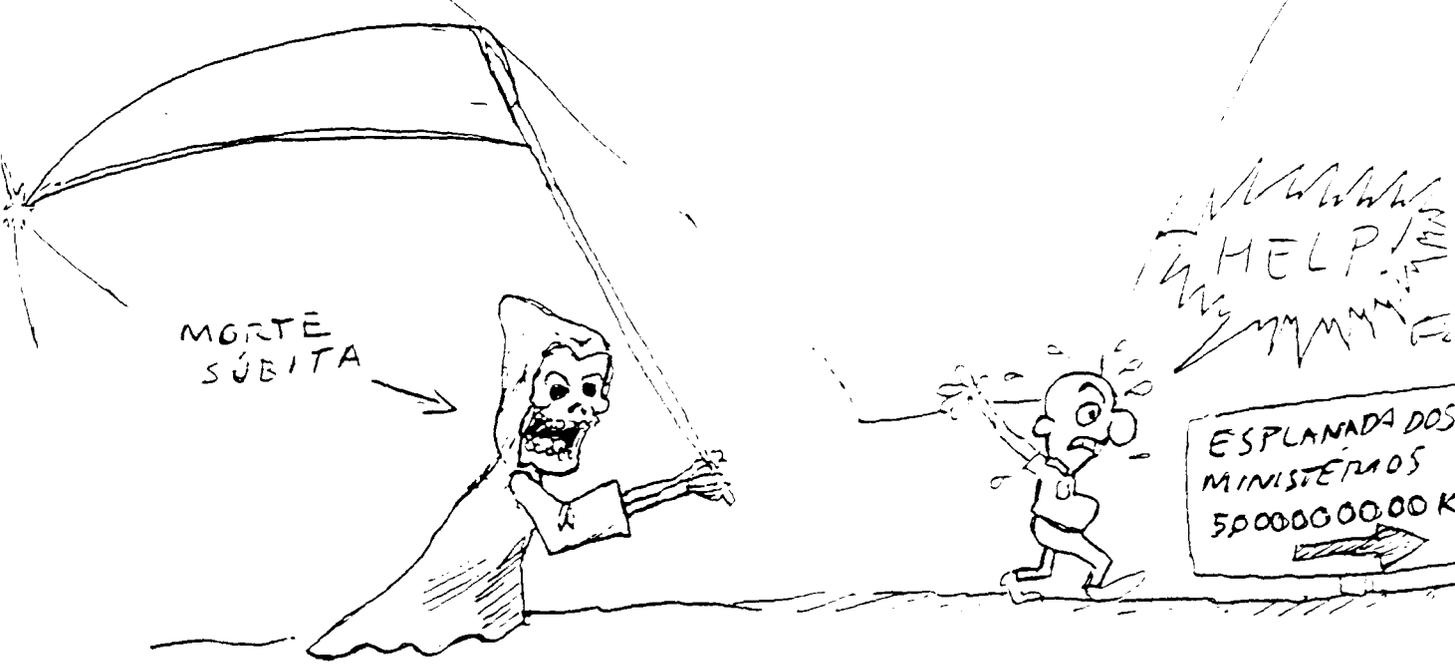
I LOVE SILVIO SANTOS

PRESENTE PARA A 5ª TURMA DE GESTORES DATA DE ENTREGA 12-06-99

27



MACROECONOMIA



MORTE SÚBITA

HELP!

ESPLANADA DOS
MINISTÉRIOS
50000000.00 K

Presas no DF quadrilha que roubava caminhões



O bando usava uma menor para atrair caminhoneiros, e atacava usando armas de grosso calibre, como o fuzil AR-25 (na Sacola). Romão, de crachá, chefiava a quadrilha

Uma perigosa gangue de assaltantes de cargas foi desmantelada pela polícia do DF na última sexta-feira, após fracassada investida contra uma carreta carregada de apostilas de Microeconomia, que trafegava pela BR-040 no sentido Alagoas-Brasília.

Além de responder pelo crime de assalto e sequestro, os meliantes também serão processados por crime de aliciamento de menor. Ocorre que a quadrilha usava a jovem MBPGGDXYZ, de

apenas 24 anos, como chamariz para as investidas criminosas aos amigos irmãos caminhoneiros (patrocínio LUBRAX).

A audácia dos perigosos elementos era tanta que o grupo costumava almoçar no restaurante da Polícia Federal em Brasília, de onde saía sem pagar a sobremesa de gelatina verde (argh!).

POR ACASO

A prisão de todos os integrantes do grupo aconteceu praticamente por acaso, quando a polícia

atendeu ao chamado de um cidadão metropolitano, que reclamava da desobediência ao toque de recolher em vigor no SAE, área 2A.

Os membros do bando, - chefiados pelo indivíduo conhecido pela alcunha de Romário - encontram-se agora reclusos nas nababescas dependências da 1ª ENAP, onde ficarão durante seis meses, até o julgamento. Condenados, poderão pegar até três anos de estágio probatório no Ministério da Fazenda Penal Agrícola, em Brasília.

Presidente e vice recebem reivindicação de gestores



Participaram da reunião o presidente FHC – que não aparece na foto porque tinha saído para dar um pulinho até o Peru –, o sub-secretário para assuntos aleatórios do Planalto (de pé), a representante dos gestores, Izabel (sentada, sempre), o vice Marco Maciel (de lado) com sua "personal stylist" (de pé).

A representante da turma dos EPPGG/99, Izabel Maria Madeira de Loureiro Maior, esteve esta semana no Palácio do Planalto para entregar a pauta de reivindicação dos candidatos a gestores, com vistas a melhorar o bem-estar social da turma, que cumpre ardoroso e prolongado programa de treinamento nas instalações da PANE (Public Administration National Educational). A representante foi recebida pelo presidente Fernando Henrique Cardoso e pelo vice-presidente Marco Maciel.

Entre as reivindicações apresentadas, a instalação de banheiras de

hidromassagem nos apartamentos dos futuros gestores, café na cama, carro com motorista para o transporte entre a ENAP e a residência dos candidatos que moram em Brasília e direito a jatinho da FAB para viagem a seu estado de origem ou a Fernando de Noronha (que ninguém é de ferro).

Segundo a representante, é bastante provável a aprovação das medidas, principalmente depois do bloqueio promovido pelos caminhoneiros em todo o país, em apoio à causa dos gestores. Na reunião com o presidente e o vice, ficou acertada a instalação de uma comissão (de 20%) para estudar o assunto.

3.2 - O imperativo da eficiência: “qualquer semelhança com a realidade é mera coincidência”

“Não se trata do predomínio de uma corrente de pensamento, algo que se insere dentro do previsível e do esperado, mas de um completo desaparecimento de qualquer termo de referência alternativo. Deste modo, o ‘pensamento único’ torna o saber econômico um dogma e desqualifica qualquer tentativa de repensar, em sua totalidade e da perspectiva de múltiplas disciplinas, a problemática da economia” (texto extraído de um cartaz na UERJ).

Vivemos atualmente sob a imposição de um pensamento que se estrutura a partir do saber econômico, transformando-o em única possibilidade de leitura explicativa das relações sociais, enfim, do que se passa na sociedade, no mundo. Tendo no nosso horizonte como previsão extremista e pessimista o “completo desaparecimento de qualquer termo de referência alternativo”, que nos permita repensar a problemática da economia de outros lugares, de outras perspectivas, agarrei-me *com unhas e dentes* à discussão, reintroduzida por Alain Caillé e J.T. Goudbout, sobre a questão da dívida. Esses autores recuperam essa temática desenvolvida por Marcel Mauss⁹⁸, com o mesmo intuito do programa da Escola Sociológica Francesa, que era “pôr termo à hegemonia do economicismo sobre nossos espíritos e retraduzir muitas das questões oriundas da tradição filosófica num questionamento passível de um esclarecimento empírico pertinente” (Caillé,1998:13). É também com esse espírito de delimitar e colocar no seu devido lugar o saber econômico, que procurarei de forma sintética apresentar o que esses dois autores propõem como hipótese de um paradigma sociológico e antropológico.

Caillé (1998) deixa claro a noção de paradigma adotada, que é “um modo generalizado e mais ou menos inconscientemente compartilhado de questionar a realidade social histórica e de conceber respostas para essas questões” (1998:13). Desse modo, propõe o “paradigma da dívida” para explicar cerne de toda sociabilidade, isto significa se “basear na afirmação de *uma certa universalidade da tripla obrigação de dar, receber e retribuir*” (1998:13). A

⁹⁸ *Ensaio sobre a dívida.*

proposta segue o espírito crítico de Mauss⁹⁹, pois, para Caillé, se deve resgatar a *postura crítica* desse pensador:

“(...) que, aliás, não implica de modo algum subestimar *a priori* a força ou a legitimidade dos interesses materiais, utilitários. E tampouco leva a afirmar que os homens, ignorando o interesse, o cálculo, a esperteza ou a estratégia, agiriam por puro desprendimento. Pelo mero fato de sugerir que nenhuma sociedade humana poderia edificar-se exclusivamente sobre o registro do contrato e do utilitário, insistindo, ao contrário, em que a solidariedade indispensável a qualquer ordem social só pode surgir da *subordinação dos interesses materiais a uma regra simbólica que os transcende*, essa postura crítica já lança sobre os assuntos humanos uma luz singular e poderosa. Que não tinha, e ainda não tem, equivalente nem na economia política nem nas filosofias políticas contratualistas e/ou utilitaristas” (Caillé,1998:12)¹⁰⁰.

Não estamos querendo aqui explicar as relações sociais no curso de formação para gestores a partir do “paradigma da dádiva”¹⁰¹, mas demonstrar por meio da argumentação de Caillé (1998) e Godbout (1998) que o pensamento econômico atual, que é soerguido a partir da teoria da ação racional, da escolha ótima, do utilitarismo, da racionalidade de maximização dos interesses, do *homo economicus*, não conseguem explicar uma infinidade de relações, ordenamentos sociais, posto que a “ordem social é irreduzível à ordem econômica e contratual” (Caillé,1998:12).

⁹⁹ Segundo Caillé (1998), Mauss se inspirou na postura de Durkheim que enunciou suas Regras do Método Sociológico para escapar do “utilitarismo spenceriano, desprezando completamente as abstrações da economia política...” (1998:12).

¹⁰⁰ Grifos de minha responsabilidade.

¹⁰¹ Mais detalhes sobre a análise empreendida por Jaques T. Godbout ver em Introdução à Dádiva e também por Alain Caillé em Nem Holismo nem Individualismo Metodológicos: Marcel Mauss e o paradigma da dádiva, ambos artigos publicados na Revista Brasileira de Ciências Sociais-ANPOCS, vol.13, n.º 38, out-1998, e livro de Godbout com colaboração de Alain Caillé *O Espírito da Dádiva*, Fundação Getulio Vargas Editora, 1999).

Para Caillé, Mauss “nos dá a prova empírica, um começo de prova, em todo caso, um indício, de que não são apenas os sociólogos da virada do século que criticam o utilitarismo econômico, mas os homens de todas as sociedades humanas. De que a obrigação paradoxal da generosidade – esse antiutilitarismo prático – constitui a base, o rochedo, como diz Mauss, de toda moral possível, e, conseqüentemente, é aí, e não num improvável e inencontrável contrato social original, que se deve buscar a essência e o cerne de toda sociabilidade” (1998:12).

O sentido atribuído à paradigma por Caillé (1998) tem um significativo alcance epistemológico e histórico. Nesse sentido, para esse autor, nas ciências sociais existem apenas dois grandes paradigmas, excluindo o “paradigma da dádiva”:

“O primeiro, atualmente designado, de modo geral, pela expressão *individualismo metodológico*, parte da idéia de que as relações sociais podem e devem ser compreendidas como resultante do entrecruzamento dos cálculos efetuados pelos indivíduos. Esse é certamente o pavilhão mais genérico, capaz de abrigar as mercadorias mais diversas, mas cuja, diversidade só se torna, evidente se olharmos bem de perto; como exemplos, podem ser mencionados a teoria da ação racional, a teoria da racionalidade limitada, neo-institucionalismo, o utilitarismo, a teoria dos direitos de propriedade. Traduzido em termos ainda mais simples e rudimentares, o que todas essas linhas de pensamento têm em comum é o fato de se inspirarem em algum tipo de visão simples, simplista ou, ao contrário, sofisticada da figura do *homo economicus*. (...)

[Durkheim] Este último é, de fato, quase que unanimemente considerado como campeão do segundo grande paradigma utilizado pelas ciências sociais. Paradigma este que, desde os trabalhos de Louis Dumont, que o reivindica, se convém geralmente chamar de holismo. A vantagem desse termo é, sem dúvida, a de designar a oposição diametral em relação ao individualismo, decorrente da certeza de que há na totalidade

considerada enquanto tal algo mais do que nas partes ou em sua soma, e de que a totalidade é historicamente , logicamente, cognitivamente e normativamente mais importante – hierarquicamente superior – do que os indivíduos que contém. Em suma, o individualismo metodológico postula que os indivíduos existem empiricamente, e possuem valor normativo, antes da totalidade que formam, ao passo que o holismo postula o inverso” (Caillé,1998:14).

Seguindo essa linha de compreensão, Godbout (1998), tal como Caillé, analisa diversas teorias das ciências humanas e sociais – teoria da escolha racional, racionalidade instrumental, individualismo metodológico, utilitarismo, *homo economicus*, teoria econômica neoclássica – demonstrando que existe um núcleo comum a todas essas teorias: “elas dizem respeito ao que circula, procuram explicar o sistema de produção e, sobretudo, de circulação das coisas e dos serviços na sociedade a partir das noções de interesse, de racionalidade, de utilidade” (1998:39). Nesse sentido, para o autor, estas teorias representam diferentes aspectos do paradigma dominante desse século, o neoliberalismo.

A ciência econômica, que é essencialmente a ciência da escassez, ou seja, sua tarefa básica é a alocação de recursos limitados para satisfazer desejos humanos ilimitados, em sua vertente predominante, a neoclássica, é um dos sustentáculos do pensamento neoliberal. Isso significa dizer que é por meio do saber econômico que tem se estruturado e efetuado todo um discurso de “convencimento” de que não há alternativa - uma vez que a escassez de recursos naturais (água, por exemplo) é evidente - ao imperativo da eficiência em todos os aspectos da vida social; isto é, viver é travar uma relação de custo/benefício permanentemente, já que a racionalidade é a de maximização. Com essa compreensão, *eficiência* se tornou uma palavra de ordem, da nova ordem mundial, que está inserida num discurso científico, que parte da perspectiva de que as culturas humanas são formuladas a partir da atividade prática e, mais fundamentalmente ainda, a partir do interesse utilitário. Para algumas teorias a cultura deriva da atividade racional dos indivíduos na

perseguição dos seus melhores interesses - é o “utilitarismo” (sua lógica é a maximização das relações meios-fins).

Sahlins (1979) vai mostrar como são organizadas teorias em função da lógica utilitarista e como essa lógica é universalizada, em última instância. Para mostrar as fragilidades de tal lógica, retoma as descobertas antropológicas de outras formas de organização societária e, portanto, de outras culturas, estabelecendo um debate entre o pensamento prático e a razão simbólica. “Trata-se de uma crítica antropológica da idéia de que as culturas humanas são formuladas a partir da atividade prática e, mais fundamentalmente ainda, a partir do interesse utilitário” (1979:7). Com o objetivo de se contrapor a todos “os gêneros e espécies” de razão prática, Sahlins (1979) apresenta uma razão “de outra espécie”: a razão “simbólica” ou “significativa”. O autor:

“Toma como qualidade distintiva do homem não o fato de que ele deve viver num mundo material, circunstância que compartilha com todos os organismos, mas o fato de fazê-lo de acordo com um esquema de significativo criado por si próprio, qualidade pela qual a humanidade é única. Por conseguinte, toma-se por qualidade decisiva da cultura - enquanto definidora para todo modo de vida das propriedades que o caracterizam - não o fato de essa cultura poder conformar-se a pressões materiais, mas o fato de fazê-lo de acordo com um esquema simbólico definido, que nunca é o único possível. Por isso, é a *cultura que constitui utilidade*” (1979:8)¹⁰².

Nesse sentido, a ação produtiva no mundo é mediada pelo projeto cultural, posto que este “ordena imediatamente a experiência prática, a prática ordinária, e o relacionamento entre as duas” (Sahlins,1979:68). “Uma vez incorporado ao domínio humano, a ação da natureza não é mais um mero fato empírico, mas um significado social” (1979:130). Portanto, a própria seleção de meios e fins materiais realizada pela sociedade é atravessada por um significado social. Dessa forma, as relações nas quais os meios e fins são

combinados, expressam a intencionalidade da ação, do discurso e da própria forma de produzir de cada sociedade.

As idéias de Sahlins (1979) expressas em seu livro *Cultura e Razão Prática*, são aqui sinteticamente esboçadas¹⁰³ com o mesmo objetivo de “pôr termo à hegemonia do economicismo sobre nossos espíritos...”, ou seja, para se relativizar o próprio pensamento econômico, as teorias econômicas, apontando seus limites de compreensão e explicação do mundo, uma vez que partem da perspectiva utilitarista. E Sahlins vai demonstrar que é a cultura que determina a utilidade, o interesse. Então, a razão prática, com sua racionalidade de maximização de interesses, da escolha ótima, etc. que organiza e fundamenta diversas ciências, é antes de mais nada uma razão simbólica. No entanto, a razão prática se pretende neutra em suas explicações, posto que as teorias da utilidade objetiva são naturalistas, isto é, “...o saber material determinante substancializado na forma cultural é a sobrevivência da população humana ou da ordem social dada. A lógica exata é o proveito adaptativo ou a manutenção do sistema dentro de limites naturais de viabilidade” (1979:8). Entretanto, a praticabilidade, a efetividade material, é construída a partir de um ordenamento cultural, e de forma alguma constitui-se num sentido absoluto.

Assim, retomando a inquietação que orientou a formulação desse item nesse capítulo, podemos considerar que a própria noção de *eficiência* (que se constitui como um elemento-chave no discurso que se inscreve no projeto de implantar a *Administração Gerencial* na gestão pública) deve ser relativizada, à

¹⁰² Grifos de minha responsabilidade.

¹⁰³ O autor trabalha neste livro confrontando as perspectivas e pressupostos marxistas com os antropológicos (“diálogo complexo de teorias entre si e em relação às espécies de sistemas culturais que pretendem explicar”). Para tanto, discute a presença das idéias naturalísticas em Marx e na própria antropologia, por mais que nas explicações teóricas sobre a nossa sociedade apontem a importância da cultura. Assim, mostra as contradições discursivas de Marx e de alguns pesquisadores da antropologia, que acabam caindo no recurso explicativo das necessidades naturais. Sahlins mostra como são organizadas teorias em função da lógica utilitarista e como essa lógica é universalizada. Então, pretende demonstrar a ordem simbólica na atividade material. Desse modo, apresenta como ponto crítico a relação entre a ação produtiva no mundo e a organização simbólica dessa experiência. Para o autor, o estruturalismo e o marxismo tem sido formas de explicação pensadas como opostas: da sincronia do estruturalismo à diacronia do marxismo, do idealismo ao materialismo. Assim, Sahlins faz uma proposta de síntese: “o que o estruturalismo parece oferecer, além mesmo da concepção da continuidade na história que Marx reconhecia para determinadas sociedades

medida em que não pode ser tomada num sentido absoluto, tendo em vista que a combinação e a alocação de recursos é “subordinada” à razão simbólica e também é mediada por um conjunto de correlações de forças, por “micro-poderes”. Então, podemos perguntar se o critério de *eficiência*, tão característico da lógica da administração empresarial, pode ser universalizado e aplicado de forma indiscriminada a todas as formas de gestão. E ainda, a ação para aplicar meios à procura da “melhor vantagem” para obtenção de resultados, tem um mesmo significado em todas as áreas da administração pública?

Para Frigotto (1995), “a investida para se implantar os critérios empresariais de eficiência, de ‘qualidade total’, de competitividade em áreas incompatíveis com os mesmos, como educação e saúde, desenvolve-se hoje dentro do setor ‘público’. O que é, sem dúvida, profundamente problemática é a pressão da perspectiva neoconservadora para que a escola pública e a Universidade em particular e a área da saúde se estruturam e sejam avaliadas dentro dos parâmetros da produtividade e eficiência empresarial” (1995:49). E é por meio da *Administração Gerencial*, que vem sendo adotada no setor público, como já explicamos anteriormente, que esses critérios empresariais estão sendo implantados também nas áreas de educação e saúde. Veremos adiante que o curso de formação para gestor público tem contribuído para esse objetivo. Desse modo, cabe-nos questionar se o critério *eficiência* é compatível com os valores que orientam a lógica de administração das áreas de saúde e educação.

Dentro da linha de idéias de que o Estado brasileiro deve seguir dogmaticamente o discurso da eficiência e da qualidade total, que tem imperado no mundo - e emperrado o desenvolvimento social de boa parte da população mundial¹⁰⁴ – *como único caminho possível para recuperação de sua economia*, ou seja, de seu desenvolvimento econômico, Bresser Pereira afirma

pré-capitalistas, é uma afirmação explícita da cultura na práxis, da ordem simbólica na atividade material” (1979:15).

¹⁰⁴ Consta no *O Globo*, de 16 de outubro de 2000, Caderno de Economia, página 24, que os números do Bird sobre a pobreza mundial demonstram que dos seis bilhões de seres humanos, 2,8 bilhões vivem com menos de US\$ 2 ao dia.

a necessidade de mudança na administração pública da área social. “Tal necessidade de uma administração pública mais eficiente é particularmente sentida na área social, na qual os serviços de saúde, educação e previdência básica, essenciais para a garantia dos direitos sociais, só poderão ter uma qualidade muito melhor, com o mesmo custo, se forem prestados nos termos de uma administração pública gerencial, moderna e eficiente, do tipo que vai se generalizando nos países do primeiro mundo...” (1998:45).

Entretanto, esse imperativo da eficiência tem sido questionado por alguns autores (Frigotto, Silva, Fleury). Segundo Fleury (1997), “muitas das reformas administrativas atuais partem do princípio de que o Estado não é um agente eficiente na alocação de recursos, devendo ser substituído pelo mercado, onde esta substituição é possível. Nessa linha, assume-se inicialmente, que o mercado é, necessariamente, mais eficiente; em seguida, que o critério de aferição da ação estatal é a eficiência. (...) *Não existem evidências empíricas ou formulações teóricas consistentes que respaldem a hipótese geral que orienta este projeto*, qual seja, a de que o Estado é sempre menos adequado do que as instituições privadas, na alocação e produção de bens-públicos” (1997:207)¹⁰⁵. Em sua análise, Fleury, portanto, chama a atenção para a questão da aferição da ação estatal. Será que o critério *eficiência* é conciliável com o papel do Estado na área social, tal como é definido na Constituição? Os valores que regem o mercado podem ser os mesmos a orientarem a ação estatal?

Essa “necessidade” de uma administração “mais eficiente” na área social, orientou o curso de formação da ENAP e a alocação dos EPPGG nos ministérios, posto que o MARE considerou prioridade os ministérios da área social (trabalho, saúde, educação e previdência social), tendo em vista a importância dos gestores como *agentes de mudança* para a implantação da *Administração Gerencial* e o “aperfeiçoamento da gestão governamental”, com “atingimento de níveis de eficiência e eficácia na administração das políticas públicas setoriais”, conforme informação veiculada pela ANESP.

Segundo Bresser Pereira, “na área social, o ministério mais difícil é o da Saúde. É diretamente responsável pela manutenção de um sistema de atendimento médico e hospitalar que a Constituição determina universal e gratuito – o Sistema Único de Saúde - , mas não dispõe, para isso, nem de recursos orçamentários, *nem de pessoal administrativo competente*, nem de um modelo de administração do SUS adequado para executar a tarefa, que possa garantir um mínimo de *eficiência* e efetividade para o sistema. Além disso, como trata de um direito humano fundamental, e com grandes somas de recurso, é um ministério altamente *politizado e ideologizado*, o que dificulta em muito sua administração” (1998:253-254)¹⁰⁶. Esse entendimento da problemática aparenta ser partilhado pelo ministro da Saúde, uma vez que o Ministério solicitou de uma única vez 40 gestores públicos, para serem distribuídos pelos seus diversos setores administrativos. A estratégia é clara, ou seja, são 40 agentes que atuarão comprometidos (supostamente) com a mudança da lógica de administrar, introduzindo critérios empresariais, como os de eficiência e de qualidade total. O discurso do Bresser Pereira de que se trata de um ministério “altamente politizado e ideologizado”, como se a reforma administrativa gerencial não fosse comprometida ideologicamente, é explicado por Silva (1995) do seguinte modo: o projeto neoliberal *desloca o foco do político para o técnico*, colocando no centro da mudança o *expert* em gerência, administração, reengenharia, avaliação, qualidade total. Segundo Silva (1995), “(...) contrariamente a todas as autopromoções de neutralidade... (...) ...a base gerencial do projeto neoliberal é uma tecnologia moral, é uma tecnologia política” e “os autopromovidos objetivos utilitaristas, instrumentalistas e pragmatistas tendem a ocultar sua dimensão de regulação e controle moral (...)” (1995:256).

Silva (1995), analisa o projeto neoliberal¹⁰⁷ relacionando-o às mudanças que vem ocorrendo na educação. Porém, suas reflexões transcendem à área

¹⁰⁵ Grifos de minha responsabilidade.

¹⁰⁶ Grifos de minha responsabilidade.

¹⁰⁷ “Numa era de globalização e de internacionalização, esses projetos nacionais não podem ser compreendidos fora de sua dinâmica internacional. A presente tentativa nacional de conquista hegemônica apenas segue, talvez de forma atrasada, um processo que se inaugurou em países centrais como os Estados Unidos e Inglaterra com os governos de Ronald Reagan e Margaret Thatcher. A construção da política como manipulação do afeto e do sentimento; a

educacional, e são referência para o entendimento do discurso da reforma de Bresser Pereira, e das decorrências deste na ENAP e no curso de formação para EPPGG. Dessa forma, podemos nos pautar, para pensarmos o curso de formação, pela explicação de Silva (1995), que diz que “a condução do empreendimento educacional por profissionais orientados por preocupações meramente educacionais é *substituída por técnicas e procedimentos gerenciais* dirigidos por preocupações com *eficiência e produtividade*. O vago profissionalismo docente que tem caracterizado o projeto educacional moderno é afastado em favor do conhecimento preciso sobre a produção de produtos cuidadosamente especificados, um conhecimento possuído apenas por *experts* em economia, gerência e administração. (...) O projeto neoliberal de educação reafirma o papel privilegiado do/a *expert* – o contraponto do/a intelectual do modernismo – na reestruturação dos sistemas educacionais.” (Silva,1995:254-255)¹⁰⁸. Nesse sentido, os alunos-gestores foram selecionados com base na idéia do “*expert*” e estão sendo “preparados”, pelo curso, para serem os “*experts* em economia, gerência e administração”. A partir dessa compreensão, no próximo item, analisamos o concurso público para EPPGG demonstrando quais conhecimentos tem sido priorizados pelo processo de seleção e, conseqüentemente, que tipo de profissional tem se pretendido para atuar como agentes de mudança da administração pública. Como o curso para EPPGG sofreu drástica redução de carga horária, a filtragem tem que ser “bem feita” na primeira etapa, pois a “rápida” passagem pela ENAP tem o objetivo de “instrumentalizar” os futuros gestores (já supostamente “identificados” com a forma de pensar os problemas a partir do projeto de reforma) com métodos e técnicas, que buscam otimizar tempo, espaço, energia, materiais, aumentar a produtividade, a qualidade dos serviços e o nível de competitividade.

A argumentação utilizada por Bresser Pereira para explanar a necessidade de implantação da *Administração Gerencial*, é a de que sua introdução na gestão pública abriria “perspectivas para que o país conte com um Estado que

transformação do espaço de discussão política em estratégias de convencimento publicitário; a celebração da suposta eficiência e produtividade da iniciativa privada em oposição à ineficiência e ao desperdício dos serviços públicos; a redefinição da cidadania pela qual o agente político se transforma em agente econômico e o cidadão em consumidor, são todos elementos centrais importantes do projeto neoliberal global” (Silva,1995:14-15).

disponha de *maior capacidade de garantir os direitos sociais porque mais eficiente*; que seja mais democrático, apoiando-se em um espaço público não-estatal fortalecido e em uma sociedade civil mais integrada e atuante; e que tenha à sua disposição um corpo de administradores públicos mais qualificado, mais autônomo ao tomar decisões, e mais responsabilizado perante a sociedade” (Bresser Pereira,1998:12)¹⁰⁹. Dessa forma, explica que a Reforma Gerencial¹¹⁰ está voltada para a “afirmação da cidadania no Brasil”, porque adotando formas modernas de gestão no Estado brasileiro, estas possibilitarão “atender de forma democrática e eficiente” as demandas da sociedade (Bresser,1998:17).

No entanto, para Fleury (1997), a referência da administração empresarial é inadequada para a gestão pública também no aspecto da transparência democrática. “Enquanto as instituições estatais são vistas como pouco flexíveis e insensíveis à diversidade das demandas, as instituições privadas são apontadas como pouco transparentes e com baixa capacidade de se submeterem ao controle social. Em outras palavras, as instituições privadas, mesmo quando são mais eficientes e sensíveis às demandas, não desenvolvem mecanismos capazes de assegurar o planejamento e a coordenação entre elas e funcionam de uma forma que dificulta a utilização do controle pelos instrumentos democráticos existentes”. (1997:207). Segundo Fleury (1997), enquanto a lógica que preside o mercado rege-se pela busca do acerto para obter lucro, “(...) a ênfase nas normas processuais expressa a

¹⁰⁸ Grifos de minha responsabilidade.

¹⁰⁹ Grifos de minha responsabilidade.

¹¹⁰ “A reforma é gerencial porque busca inspiração na administração das empresas privadas, e porque visa dar ao administrador público profissional condições efetivas de gerenciar com eficiência as agências públicas. É democrática porque pressupõe a existência de um regime democrático, porque deixa claro o caráter específico, político, da administração pública, e principalmente porque nela os mecanismos de controle, de caráter democrático, são essenciais para que possa haver delegação de autoridade e controle a *posteriori* dos resultados. É social-democrática porque afirma o papel do Estado de garantir os direitos sociais e lhe fornece os instrumentos gerenciais para fazê-lo, de forma não apenas mais democrática, mas, também, mais eficiente do que faria o setor privado. É social-liberal porque acredita no mercado como um ótimo, embora imperfeito, alocador de recursos; porque utiliza a estratégia da competição administrada em quase-mercados, para controlar as atividades sociais financiadas pelo Estado, por intermédio de entidades descentralizadas: organizações públicas não-estatais; e porque, embora reafirmando o dever do Estado de proteger os mais fracos – as crianças pobres, as mães solteiras, os velhos–, não é paternalista, não subestimando a capacidade de cada indivíduo de defender seus próprios direitos de cidadania, nem sua capacidade de trabalhar,

máxima aplicada ao Estado, cuja lógica de ação deve estar voltada para evitar a possibilidade de se errar” (1997:198).

O imperativo do critério *eficiência* se inscreve num projeto de reestruturação política, econômica e social e redefinição de categorias, onde o que está em jogo é uma reelaboração da própria forma de representar e dar significado ao social. Esse discurso envolve teses econômicas e administrativas para explicar o atual contexto político, econômico, social, cultural etc. demonstrando que essas teorias se pretendem universais, como única forma possível de leitura do mundo. É uma racionalidade que, como afirma Caillé, “parte da idéia de que as relações sociais podem e devem ser compreendidas como resultante do entrecruzamento dos cálculos efetuados pelos indivíduos”. Desse modo, a economia, a administração e até as ciências políticas são contratualistas e/ou utilitaristas. Esse pensamento privilegia o saber econômico, reforça uma abordagem pragmática para maximizar a relação custo/benefício, subordinando todas as esferas de atuação do Estado aos critérios supostamente neutros, imparciais traduzidos em signos lingüísticos tais como *eficiência*, *eficácia*, *produtividade*, que são categorias que por terem carga positiva, se tornam quase “inquestionáveis”. O curso de formação para EPPGG, como parte do projeto de implantação da *Administração Gerencial*, inscreve-se nessa concepção de que a sociedade é produzida pela ação empresarial, ou seja, constituída pela busca dos interesses individuais a partir dos meios que estão à mão.

desde que se lhe ofereçam os devidos incentivos e oportunidades” (Bresser Pereira, 1998:17-18).

3.3 – “Imposição da problemática”¹¹¹: o enfoque técnico da *Administração Gerencial*... que desqualifica outras tentativas de repensar a problemática de outros lugares (outras referências)

O curso de formação inicial para EPPGG foi reestruturado, juntamente com a própria ENAP, para desempenhar um papel dentro dos planos da Reforma Gerencial iniciada pelo MARE. Com isso a escola de governo, com sua nova missão, adquiriu uma função específica na estratégia de hegemonia¹¹² do discurso da *Administração Gerencial*. Essa leitura sobre o papel do curso tem como base a perspectiva de Luz (1986) sobre as instituições, que devem ser vistas “como conjunto articulado, como ligação vital de saberes e práticas com efeitos fundamentalmente políticos, envolvendo uma estratégia de luta – não necessariamente aberta – entre grupos e classes sociais constitutivos destas instituições e inseridos em um bloco histórico” (1986:31).

Outro aspecto a ser discutido a respeito do papel do curso e da ENAP é referente à “imposição da problemática”. Na pesquisa de opinião, conforme Bourdieu, as problemáticas são impostas às pessoas por meio de questionários, nos quais elas devem emitir uma opinião a respeito, a despeito se a temática interrogada lhes suscita algo. Essa questão de *imposição de problemática* também pode ser reconhecida no próprio processo educacional, quando são ensinados modelos e formas de raciocinar. Para Bourdieu (1998), “(...) o programa de pensamento e de ação, que a escola tem a função de transmitir, deriva uma parte importante de suas características concretas das

¹¹¹ Trata-se de uma adaptação da expressão *A imposição de problemática* utilizada por Pierre Bourdieu, no artigo *A opinião Pública Não Existe*, no qual faz uma discussão a respeito das pesquisas de opinião. Para Bourdieu, esse tipo de investigação gera uma série de distorções que são decorrentes do efeito de *imposição de problemática*. “A análise científica das sondagens de opinião mostra que, praticamente, não existem problemas que se apresentem de igual modo para todos (...) Um dos efeitos mais perniciosos da pesquisa de opinião consiste precisamente em ordenar que as pessoas respondam a perguntas que não se colocaram ou, ainda, que respondam a uma pergunta diferente da pergunta colocada, sendo que a interpretação apenas registra o mal-entendido” (1987:141).

¹¹² Segundo Luz (1986) o conceito de hegemonia foi elaborado por Gramsci como poder político-ideológico que a classe dominante procura estender ao conjunto da sociedade, para explicar a reprodução do domínio de classe nas formações sociais capitalistas. Mas para a autora, este conceito deve ser entendido como processo, como prática sempre recomeçada e como prática contraditória, posto que institui uma Ordem, que é fundamentalmente particular, como universal.

condições institucionais de sua transmissão e dos imperativos propriamente escolares. Assim, não se pode ter a pretensão de compreender inteiramente cada 'escola de pensamento', definida pela submissão a este ou àquele programa, sem relacioná-la com a lógica específica do funcionamento da escola onde ela encontra seu princípio" (1998:215-216).

Bourdieu (1998) demonstra no artigo *Sistemas de Ensino e Sistemas de Pensamento* como as escolas de pensamento, ou, ainda, as formas de pensar e olhar o mundo são construídas nas escolas de formação. Os modos de pensar, questionar, problematizar são fornecidos metodologicamente pelo processo educativo. Dessa forma, somente são reconhecidos como lógica possível os métodos científicos formados e formatados no contexto histórico, social-cultural aprendidos nas instituições educativas. "O que os indivíduos devem à escola é sobretudo um repertório de lugares-comuns, não apenas um discurso e uma linguagem comuns, mas também terrenos de encontro e acordo, problemas comuns e maneiras comuns de abordar tais problemas comuns" (Bourdieu,1998:207). Nesse sentido, a ENAP, em seu curso de formação tem o papel de circunscrever e estabelecer os limites da problemática admitida pelo governo quanto ao que se considera gestão pública e quanto ao papel dos gestores neste processo.

Em sua análise, Bourdieu (1998) explica que o "ensino especializado" transmite "conhecimentos" e "um saber fazer específicos", ou seja, cada formação escolar tende naturalmente a trancar-se em um "universo autônomo e autárquico". Desse modo, todo "ensino especializado" produz, em grande parte, a necessidade de seu próprio produto. Assim, o ensino especializado constitui "enquanto valor ou como valor dos valores a própria cultura cuja transmissão lhe cabe" (1998:218), posto que "todo ato de transmissão cultural implica necessariamente na afirmação do valor da cultura transmitida (e paralelamente, a desvalorização implícita ou explícita das outras culturas possíveis) (...) Em conseqüência, os indivíduos condenados por sua formação a uma espécie de hemiplegia cultural, sentem-se por esta razão inclinados a identificar seu próprio valor com o valor de sua cultura e, ao mesmo tempo, são levados a viver ansiosamente os contatos com os portadores de uma cultura estranha e

muitas vezes concorrente" (1998:218). Isto significa que esses indivíduos "hemiplégicos culturalmente" tendem a universalizar valores que são constituídos em um determinado universo cultural, mais especificamente neste caso, valores constituídos em determinados "ensinos especializados".

O autor mostra que "todas as práticas pedagógicas propõem implicitamente o modelo da modalidade adequada da atividade intelectual" (1998:219). Isto significa que "(...) a escola não fornece apenas indicações, mas também define itinerários, ou seja, no sentido primeiro, métodos e programas de pensamento. Os esquemas intelectuais e lingüísticos organizam um espaço balizado, eivado de sentidos obrigatórios e de sentidos proibidos, de avenidas e impasses: no interior deste espaço, o pensamento pode manifestar-se com o sentimento da liberdade e da improvisação porque os itinerários já de antemão esboçados que deverá seguir, são os mesmos que já foram antes diversas vezes percorridos no curso das aprendizagens escolares. (...)" (Bourdieu,1998:214).

Mas que relações podemos estabelecer com o curso de formação para EPPGG e com a ENAP? Várias, entre elas, como já foi apontado, a de que a ENAP, com seu curso procura estabelecer o que os gestores devem entender como problemas da administração pública, e também busca "transmitir os instrumentos necessários" para saná-los. Desse modo, para reduzir as resistências ao enfoque dado à problemática da gestão pública, a Escola procura selecionar pessoas que venham do "ensino especializado", cujo "conhecimento" e "um saber fazer específicos" sejam compatíveis com a sua leitura da "realidade". Será por isso que a Direção da Escola não considerou "produtiva" a 5ª turma por ser tão diversificada em "ensinos especializados"? Essa diversidade de formações trouxe *diferentes* "itinerários", que não são tão díspares se analisamos com base nas considerações feitas no item 2.2, mas que de qualquer forma possibilitou um questionamento a respeito da "imposição da problemática" pela ENAP.

A partir da explicação de Bourdieu (1998) podemos apontar que a problemática é imposta já durante o processo de recrutamento e seleção, quando se privilegia um discurso em detrimento de outras tentativas de repensar a

problemática de outros lugares (de outras referências). Situação que continua no curso de formação da ENAP, quando este é um instrumento para atender as necessidades do governo e não do Estado, tendo, portanto, como temática principal a *Administração Gerencial* e o saber econômico. Esses aspectos levantados neste parágrafo são analisados nos próximos itens.

3.3.1 - Peculiaridades de um perfil profissional generalista... quando há predominância do discurso “economês”...

A exigência de um perfil profissional generalista está presente desde a concepção da carreira de EPPGG, em função do papel que lhe fora atribuída quando de seu projeto. Apesar das discontinuidades administrativas relacionadas à carreira e ao seu espaço institucional de atuação, este perfil foi mantido como referência, pelo menos em discurso, para o concurso de seleção e o curso de formação da ENAP. No entanto, será que este norte tem se efetivado na prática, ou seja, será que as temáticas escolhidas e as provas construídas para o concurso tem buscado averiguar um conhecimento que se aproxime do perfil generalista? E o curso de que forma tem contribuído?

Petrucci (1995), em sua pesquisa sobre os EPPGG da primeira turma, procurou estabelecer relações entre o perfil generalista exigido pela carreira e papel desempenhado pelo curso para formar profissionais com tal perfil. Além da estrutura curricular, procurou levantar fatores extra-curriculares que teriam aprimorado o perfil generalista durante o curso de formação. Os gestores entrevistados consideraram, entre outros aspectos, muito rica a convivência com colegas das mais diversas áreas de formação, com as mais distintas experiências profissionais e oriundos de todas as regiões do país. Desse modo, a autora, indagando até que ponto o perfil generalista dos gestores governamentais poderia ser atribuído ao curso de formação inicial da ENAP, ou ao processo de seleção inicial, tem como resposta dos entrevistados o concurso de entrada, que já teria colocado dentro da Escola alunos com esse perfil. No entanto, eles destacaram que o curso de formação contribuiu para a conformação do perfil generalista, por meio do estágio, dos módulos relativos a

políticas públicas, e o enfrentamento de condições adversas dentro e fora da ENAP, sobretudo às referentes à criação e regulamentação da carreira, além da convivência referida acima. “Apesar dos resultados inconclusivos, se a opção de uma escola de governo for a de formar profissionais com perfil generalista, um concurso de entrada que já selecione candidatos com perfil aproximado ao desejado certamente contribuirá para o êxito do programa de formação” (1995:124).

Desse modo, conforme a consideração de Petrucci (1995), a primeira etapa do processo de seleção tem um papel importante na contribuição para a conformação de profissionais generalistas. Função que ficou ainda maior após a reestruturação do curso, pois, com a carga horária reduzida a praticamente um terço da primeira versão, ficou complexo construir um programa curricular que prepare, em tão pouco tempo, profissionais capazes de uma visão abrangente, sistêmica e integrada dos problemas da administração pública.

As recomendações do Relatório Rouanet para um tipo de concurso que procurasse recrutar e selecionar “candidatos de diferentes origens intelectuais e acadêmicas”, em parte foram adotadas tanto no primeiro concurso quanto nos que se seguiram a partir de 1995. No entanto, não foi dada a atenção devida ao “alerta” que faz Rouanet em relação à ponderação da pontuação, ou seja, o peso atribuído ao que ele batizou de prova central, que deveria ser superior à 20, em relação às outras com peso 10, não foi considerado. As provas até o momento realizadas utilizam, nos termos de Rouanet, a “solução aritmeticamente mais simples”, que atribui um coeficiente de 20 à prova do tema principal e o coeficiente habitual de 10 às outras provas. E de fato, tem sido insuficiente para uma real diversificação do corpo de gestores como podemos constatar na tabela 1 e no gráfico n.º 1.

Se somarmos os engenheiros (76) com os economistas (113), teremos o número significativo de 189 profissionais ligados a essas áreas, cerca de 44,05%, que corresponde à quase metade do total de gestores até o momento. Todos sabemos que os dois cursos priorizam e desenvolvem durante a graduação o conhecimento em matemática, ou seja, contas exatas. Mesmo

sendo a economia designada por ciência social aplicada, a maioria dos cursos de graduação ministrados por esse país afora estão embasados na economia neoclássica, decorrente da teoria da ação racional, da escolha ótima, da racionalidade de maximização dos interesses e da crença na neutralidade dos dados numéricos (que inclusive falam sozinhos). Como podemos considerar esses gestores generalistas, já que sua graduação é muito especializada, e uma vez que a contribuição do curso da ENAP para essa formação é limitada pelo tempo e não tem priorizado o desenvolvimento da capacidade de análise e reflexão dos alunos, como pudemos apreender pelas entrevistas? Nem mesmo à primeira versão do curso da ENAP, conforme Petrucci (1995), pode ser atribuída essa formação generalista.

Podemos observar que o concurso¹¹³ que selecionou mais candidatos de “diferentes origens acadêmicas e intelectuais”, foi o que conformou a 5ª turma de EPPGG. Por que será? Temos uma hipótese. Não seria por que o edital de convocação para a inscrição, para esse concurso, possibilitou o candidato escolher, na prova de conhecimentos específicos (que teve peso 2) uma entre quatro disciplinas/módulos que são: 1) Economia; 2) Educação, abordando os temas de educação no Brasil, ciência política, direito constitucional e administrativo; 3) Administração Pública, contemplando administração, ciência política, economia do setor público, direito constitucional e administrativo; 4) Saúde, com temas em saúde no Brasil, ciência política, direito constitucional e administrativo. O concorrente que optou pelo módulo de Educação ou de Saúde somente teve que se preparar para fundamentos em economia, na prova de conhecimentos gerais (que teve peso 1). Isso possivelmente teve implicações no resultado do concurso.

Os gestores, em sua maioria, não concordam com essa forma de seleção, designando-a como “concurso especializado”. Entre os argumentos utilizados por eles para se oporem está o fato de que as provas do concurso precisam

¹¹³ Os editais do quarto e quinto concurso apresentaram algumas áreas de interesse para o governo e por isso pontuaram com maior valor essas especialidades. Curioso e também simbólico é o fato de que na lista dos dois editais essas áreas especificadas não estão em ordem alfabética, mas por uma ordem que nos parece ser de valor - não é como nas novelas

ser iguais, porque a ida para determinado ministério ou órgão da administração pública não depende da escolha do candidato no ato da inscrição e sim da classificação final, após a conclusão das duas etapas do concurso. Também “porque políticas públicas é uma coisa genérica (...) desde a origem, quando a carreira foi projetada, ele eh... se partiu do suposto de que esse profissional não deveria permanecer demasiado tempo no mesmo lugar, tá? ?! Que ele deveria ficar aí três, quatro anos... Já existe uma tendência natural de... de... realocações em função de mudanças de equipes de ministros.(...) E o segundo aspecto é que se você fica especializado demais num lugar, você... você acaba escravo daquilo e acaba cedendo à corporação. Então... era para ser... a idéia é de uma carreira mais vinculada ao poder político e não a burocracia propriamente dita... ela era um meio de campo entre o poder político e a burocracia tradicional. (...) Nesse... nessa perspectiva... você especializar o concurso é a antítese da carreira.”¹¹⁴.

Com a intenção de alimentar a discussão sobre “concursos especializados”, durante a entrevista com esse gestor, argumentei que as provas para gestores, mesmo nas áreas de educação e saúde, exigiam certos conhecimentos como economia, como administração, no entanto, obtive como resposta:

“Sim, mas eram mínimos. Elas tinham um foco muito forte na área de educação e saúde. Então, o quê que acontece. Quem garante que esse elemento vai depois para a classificação no curso dele para a saúde? Nada garante para ele. Segundo, quanto tempo ele vai permanecer na saúde? Se ele for ser um técnico, então é melhor ter um médico, ou um sanitarista. Se ele for ser um gerente, ele tem que ter compatibilidades com a Direção superior. Então, não há nenhuma garantia de que ele fique muito tempo lá, né?! Então, com essa administração eu não trabalho, então vou para outro lugar. Qual a vantagem de

que quando tem um elenco muito bom, apresenta-o em ordem alfabética - o papel principal ficou com a pós-graduação em economia.

¹¹⁴ Frase retirada da entrevista com um gestor da 1ª turma de EPPGG.

você recrutar o especialista nessa função? A não ser que você queira outra função.(...)

O que está por traz dessas pressões é a história... o gestor da saúde... o gestor da educação... que se entende o que... é o especialista em educação que vira gerente. Essa é a concepção que está por traz disso, da pressão por especializar. Eu acho que... essa especialização é outra concepção, é outra estrutura de carreiras, de carreiras por órgãos”¹¹⁵.

Em relação a esse trecho da entrevista, é importante chamar a atenção para alguns aspectos. O primeiro se refere ao fato de que os candidatos à 5ª turma puderam escolher independente de sua graduação universitária o tipo de prova que queriam ou se sentiam mais à vontade para fazer. Nesse sentido, conforme a tabela 3, podemos observar que candidatos de variadas formações fizeram prova na área de educação. E a escolheram não porque desejavam especificamente trabalhar no MEC, mas porque, com base no conteúdo programático do edital para essa temática, apostaram que seria “menos difícil”. E pelo resultado do questionário (tabela 3) podemos dizer que essa expectativa se confirmou, pois dos 89 alunos que responderam, 43 fizeram a prova da educação, quase a metade. Então, a realização da forma “concurso especializado” não implicou na entrada somente de profissionais da área de saúde e educação, mas de diversas outras. Outro aspecto diz respeito aos conhecimentos que se espera de um gestor que vai trabalhar com políticas sociais. Será que economia e administração são suficientes? E por que não podem ser mínimos os conhecimentos em economia e administração no momento da prova de seleção, uma vez que serão abordados no curso de formação? Ou será que só se quer o gestor *expert* em gerência, administração, economia, avaliação e qualidade total? Qual a vantagem em selecionar especialistas em economia e administração para gerenciarem políticas sociais? A “pressão por especializar” também não está presente neste caso? Qual o problema de se selecionar “o gestor da saúde” e “o gestor da educação” para ser gestor público? São perguntas que buscam relativizar os argumentos expostos pelo entrevistado. De qualquer modo, a permanência dos gestores

nos ministérios, como já vimos, também é dependente do interesse da administração pública. Faz parte da carreira a mobilidade institucional.

Este entrevistado não considerou problemático o fato de se ter uma boa parte de EPPGG graduados e até especializados em economia, pois para ele:

“(...) Os economistas sempre tiveram uma presença forte. Agora, o economista tem algo, a não ser que ele seja voltado para econometria... se ele for formado em economia política ele tem algo de generalista muito forte. Então, talvez seja por isso que tenha um grande número de economistas. Eu mesmo, eu não sou economista, mas tenho formação em economia. Passei três anos na Suécia, num curso de economia. Isso sempre ajuda. Ter conhecimento de economia é importante. Tem que saber fazer conta. Agora, o que não necessita é aquela coisa interna da empresa... práticas empresariais, economia empresarial. (...)”¹¹⁶.

Por que podemos considerar que o economista tem uma “formação generalista”? O saber econômico como discutimos anteriormente parte de um ponto de explicação das relações sociais que restringe o entendimento de sociedade identificando-a ao mercado, o que compromete sua capacidade de análises profundas de contexto e conjuntura política, econômica e social.

A opinião da Diretora-Executiva da ANESP parece ser semelhante ao nosso entrevistado, pois respondeu meu questionamento a respeito das mudanças que sofreria o processo de seleção para formar a 6ª turma, da seguinte forma:

“Quanto ao concurso, o que posso te dizer é que esperamos que as provas cubram as áreas de economia, administração, ciência política, direito, língua portuguesa, língua inglesa,

¹¹⁵ Entrevista com um gestor da 1ª turma de EPPGG.

¹¹⁶ Entrevista com um gestor da 1ª turma de EPPGG.

raciocínio lógico-matemático. Também esperamos que não haja provas específicas para educação, saúde ou outras”.

O sexto concurso de ingresso à carreira será para o provimento de mais 90 cargos. Ocorreu em fevereiro de 2001. Porém, para o concurso não foram oferecidas as quatro áreas de conhecimento do concurso anterior. As provas foram iguais para todos os candidatos e com a mesma pontuação. Pelo que pudemos observar de todos os concursos e das cinco turmas formadas, este último tipo de seleção proposto, não parece adequado para assegurar maior heterogeneidade do perfil de entrada na carreira, que é um dos fatores que garante a possibilidade de um profissional com perfil generalista. Ainda mais quando os temas da prova 2, de maior valor, não tem sua pontuação ponderada distribuída eqüitativamente, posto que o tema administração pública, tem peso 2, com 20 questões, totalizando uma pontuação máxima de 40; para a temática economia do setor público são 15 questões com peso 2, permitindo uma pontuação máxima de 30; e, por último, a ciência política, com um número de 20 questões, porém com peso 1, possibilitando um máximo de 20 pontos. Isso é bastante significativo, pois pode estar revelando o quanto o discurso do perfil profissional generalista para a carreira não tem se efetivado. Ou na verdade, o perfil generalista neste caso, apesar do que descrevemos no final do item 2.5.1, significa estar identificado com o pensamento econômico?

3.3.2 – “Formar Gestores para o Estado ou para o Governo”¹¹⁷?

Os cursos de formação para ingresso na carreira de EPPGG desde de sua primeira versão até o realizado para a 5ª turma sofreram mudanças. Como vimos anteriormente, a formação da primeira turma de gestores se deu num contexto político de democratização do país. O curso foi idealizado inicialmente para ser uma espécie de pós-graduação voltada para as questões da gestão pública. E dele sairia uma elite de administradores públicos. Porém, como a

¹¹⁷ O questionamento sobre o curso estar preparando o gestor para ser do governo ou do Estado, apareceu numa entrevista com um aluno-gestor da 5ª turma.

nau perdeu o rumo diversas vezes desde sua concepção, podemos dizer que cada turma de EPPGG fez um curso diferente. Entretanto, como explicamos páginas atrás, houve uma ruptura significativa com o primeiro formato adotado para o curso de formação. Cisão esta que levou a mudanças de concepção quanto ao tipo de profissional a ser formado, apesar de ter-se mantido o perfil generalista, e quanto ao tipo de formação, que resultou na redução drástica da carga horária do curso, na mudança de conteúdo, de estrutura e de objetivo. Para o MARE os gestores atuavam como “agentes” da reforma gerencial. Em função desse novo objetivo, à medida que a reforma avançava ou recuava e à medida que as experiências de formação eram avaliadas, o curso ia sendo readaptado. Então, é importante ressaltar que da 2ª turma em diante, o curso teve como referência a reforma gerencial para ser planejado e organizado. Nesse sentido, questiona-se se o curso de formação para EPPGG, que deveria possibilitar ao aluno-gestor uma visão mais ampla para desenvolver sua capacidade de análise de contexto político-econômico e social, preparando-o para a gestão de políticas públicas do Estado, uma vez que a carreira se inscreve como do aparato do *Estado* e não do *governo*, não estaria apenas instrumentalizando os alunos-gestores para atuarem como porta-vozes de um discurso transitório, porque é de um determinado governo.

Na entrevista que realizei com a Diretora de Educação Continuada perguntei o que era o enfoque da *Administração Gerencial*, pois estava interessada no entendimento que a Escola tinha a respeito. Em tom reticente, veio a resposta em forma de pergunta afirmativa, também reticente: “você... faz administração pública...” Em vista da forma que me respondeu, expliquei que estava interessada em saber qual era a interpretação da Escola sobre a temática. A intenção de reproduzir esse diálogo aqui é demonstrar que a pergunta estava fora do que era esperado pela Diretora, por considerá-la óbvia e, de certa forma, inadmissível meu suposto desconhecimento a respeito do tema.

A Diretora Evelyn confirmou que o enfoque na *Administração Gerencial* estava presente desde o reinício do curso, em 1996. Como havia um hiato entre a primeira versão do curso e as outras, lacuna tanto cronológica quanto relativa

ao papel atribuído à formação, seria importante ouvir a explicação da Diretora sobre as mudanças ocorridas no curso.

“Ah... eu tenho a impressão que o primeiro curso... ele foi dado num contexto eh... da democratização dos Estados na América Latina. Essa experiência dos gestores no Brasil, ela não é única na América Latina. Você vai encontrar experiências semelhantes na Argentina, no Uruguai... outros lugares... E essa... a primeira (arranha a garganta) turma... ela foi construída sob a égide desse Estado. Um Estado que se democratiza... e que está procurando combater a corrupção... etc... que tá querendo profissionalizar sua burocracia etc... Eh... nos anos 90, em que a crise do Estado, a crise fiscal, que já era muito nítida nos anos 80... mas ela... ela se agrava ainda mais... *a busca pela eficiência se torna muito mais forte*”.¹¹⁸

Podemos considerar que as justificativas para uma mudança tão significativa na forma e no conteúdo do curso se apoiam no que Silva (1995) descreveu como “utilização extremamente eficaz de dispositivos lingüísticos”, tal como *eficiência*, produtividade, qualidade, “termos que carregam uma carga positiva”, que “se torna muito difícil manifestar opinião ou sentimento contrário”. Em outras palavras, a explicação dada pela entrevistada, se insere num discurso maior, que é sustentado por um “complexo de justificativas” que, para criar e recriar um clima favorável à visão social e política liberal, reelabora e redefine as próprias formas de representação e significação social. Esta retórica também recorre a descrições catastróficas que prevêm grandes *crises* de Estado, fiscal, previdenciária, trabalhista e outras, descrições que absolvem os poderes existentes de qualquer responsabilidade pelo atual e supostamente deplorável estado dos sistemas existentes. Este discurso assemelha-se à descrição do sistema burocrático de administração pública, para justificar a reforma gerencial no aparelho do Estado.

¹¹⁸ Entrevista com a Senhora Evelyn Levy, Diretora de Educação Continuada.

“(...) Então, com algum atraso, né... porque... desde final dos anos 70 que isso está sendo buscado nos países centrais, né... com algum atraso, em meados da década de 90... 15 anos de atraso... é que vai se fazer um grande esforço, agora, *em busca da melhoria da eficácia e da eficiência do setor público federal*. Isto no contexto de uma mudança do papel do governo federal, tá certo?”¹¹⁹

O projeto de introdução da *Administração Gerencial* na gestão pública não pode ser compreendido de forma isolada, ou seja, fora de um contexto maior, como chama a atenção Silva (1995)¹²⁰, Frigotto (1995) e Fleury (1997), em ocorre reorganização do pacto de dominação, que envolve a construção de uma nova hegemonia. “Numa era de globalização e de internacionalização, esses projetos nacionais não podem ser compreendidos fora de sua dinâmica internacional. A presente tentativa nacional de conquista hegemônica apenas segue, talvez de forma atrasada, um processo que se inaugurou em países centrais como os Estados Unidos e Inglaterra com os governos de Ronald Reagan e Margaret Thatcher” (Silva,1995:14). Portanto, o designado “atraso” do Brasil em relação às mudanças e reformas no “setor público federal” tem como referência os países centrais. Nesse sentido, é importante enfatizar que conceitos como eficiência, eficácia, qualidade, produtividade, avaliação de desempenho, foram cunhados em realidades culturais com arranjos políticos, econômicos e sociais diferentes do caso brasileiro. Portanto, quando transpostos para realidade brasileira, esses conceitos ganham novos significados em nosso universo simbólico, tanto quanto a própria meritocracia, conforme vimos na discussão do capítulo anterior.

¹¹⁹ Entrevista com a Senhora Evelyn Levy, Diretora de Educação Continuada.

¹²⁰ “O projeto neoliberal implica uma nova racionalidade, entendida aqui como o complexo de justificativas que sustentam uma determinada atividade social. Essa nova racionalidade se apóia, obviamente, numa continuidade com certos aspectos do projeto moderno, mas em outros, exige uma ruptura radical com aquele projeto. Nos termos de Gramsci, o projeto neoliberal envolve a construção de uma nova hegemonia. Essa construção está baseada na utilização extremamente eficaz de dispositivos lingüísticos. Ela tem como mecanismo central a utilização de uma retórica construída em torno de termos que carregam uma carga positiva. Assim o discurso educacional neoliberal – assim como o discurso neoliberal em geral – depende da instauração de um sistema lingüístico que gira em torno de palavras, conceitos e expressões em relação aos quais, aparentemente, se torna muito difícil manifestar opinião ou sentimento contrário: escolha, eficiência, direito (do consumidor), excelência, padrões, qualidade (melhor ainda se essa qualidade é total)...” (Silva,1995:254).

“Então, nesse contexto, a questão da implementação, ela ganhou muito mais importância do que vinha sendo dado no contexto dos anos 80. No contexto dos anos 80 vai se buscar boas políticas públicas. Políticas públicas mais justas... A justiça social, eu acho que está... em primeiro plano. E no segundo... na segunda década, na década de 90, a questão é saber... ótimo, nós queremos perseguir a justiça social, mas... como? Como vamos realizá-la num contexto de estrangulamento das finanças públicas cada vez maior. Daí ah... *ganhar relevância a Administração Gerencial*”¹²¹.

Inscribe-se nesse discurso o processo de redefinição das categorias com que pensamos o espaço social e, conseqüentemente, as políticas sociais. Nessa redefinição, questões como igualdade, “justiça social” são deslocadas do espaço público e político, sendo re-situadas no âmbito da iniciativa individual e os mecanismos da gestão privada e seus parâmetros são adotados como referência para a administração pública, instrumentalizados na designada *Administração Gerencial*. “Embora não central ao projeto ideológico neoliberal, essa translação é convergente com seus objetivos na medida em que desloca formas mais radicais, mais públicas e mais políticas de categorizar e definir o político e o social (...). Em seu conjunto, esse processo faz com que noções tais como igualdade e justiça social recuem no espaço de discussão pública e cedam lugar, redefinidas, às noções de produtividade, eficiência, ‘qualidade’, colocadas como condição de acesso a uma suposta ‘modernidade’, outro termo, aliás, submetido a um processo de redefinição. É preciso perguntar: quais questões e noções são reprimidas, suprimidas ou ignoradas quando um discurso desse tipo se torna hegemônico? Que visões alternativas de sociedade deixam de circular no imaginário pessoal e social?” (Silva, 1995:14).

Dessa forma, o curso de formação é dominado por técnicas gerenciais e por instrumentos que são inerentes a esse governo. Trata-se de uma “imposição de problemática”, que é incorporada num conjunto de categorias, tendo um

leque de questões obrigatórias, que abordam problemas comuns e fornece mecanismos e maneiras de explicá-los e solucioná-los. Em outras palavras, o recorte possível de análise das questões políticas, econômicas e sociais é determinado pela perspectiva induzida pela formação. Isso significa que os modos de pensar, questionar, problematizar são dados metodologicamente pelo processo educativo.

“... diante desses dilemas... nós temos que tornar o Estado... a administração pública muito mais ágil. E uma parte disso se faz através da formação desses gestores, né... para que eles venham a trabalhar dentro dessa visão”¹²².

Nesse sentido, a ENAP, em seu curso de formação para EPPGG, tem o papel de circunscrever e estabelecer os limites da problemática admitida pelo governo, quanto ao que se considera gestão pública (primeiro “*Administração Gerencial*”, depois “administração empreendedora”) e quanto ao papel dos gestores neste processo (agente de mudança da burocracia) e quanto ao papel do Estado na administração da “coisa pública”. Ao impor essa ótica de análise e de intervenção, já que o curso vai cuidar para que os gestores “trabalhem dentro da visão” do atual governo, a formação ministrada pela ENAP tem um viés de modelar o pensamento, no qual a Escola opera a ordenação pela valorização de certos aspectos da realidade. Embora a retórica da Escola seja disfarçada por um discurso que se auto-atribui neutralidade política, porque baseado em explicações técnicas e gerenciais, tal como o próprio discurso da Reforma do Estado, que busca se justificar como uma mudança administrativa, se fundamentando na lógica da “razão prática”. No entanto, esses argumentos de que o discurso técnico é isento de valores, possibilitando uma neutralidade, pois fundamenta-se na recorrência da atividade prática e empírica, derivada de uma razão prática, podem ser questionados em sua essência, pois são produtos de uma forma de ordenar que se pretende esvaziada de valores, ideologias, mas que são organizados a partir de um universo simbólico. Segundo Sahlins, como já vimos, “a derivação da organização a partir da

¹²¹ Entrevista com a Senhora Evelyn Levy, Diretora de Educação Continuada.

¹²² Entrevista com a Senhora Evelyn Levy, Diretora de Educação Continuada.

atividade prática e da consciência a partir das relações entre pessoas *ignora a qualidade simbólica* ordenada das nossas próprias instituições (p.8). Portanto, um esquema simbólico definido nunca é o único possível. A retórica da praticabilidade, se pretende auto-explicativa, como se tivesse um sentido absoluto, desprovida de valores de ordenamento cultural, e, conseqüentemente, social e político. Entretanto, como afirma Sahlins, “ao selecionar seus meios e seus fins materiais dentre todos os possíveis, bem como as relações nas quais são combinados, a sociedade estabelece as intenções e as intensidades produtivas, de uma maneira e medida apropriadas a todo o sistema estrutural. Aí permanece, como *lógica*, apenas o sistema significativo da cultura”_(p.184).

Dessa forma, o discurso predominante no curso, orientado por esse imperativo de dispositivos lingüísticos construídos em torno de termos que carregam uma carga positiva, como eficiência, eficácia e qualidade, se pretende universalizante e inquestionável, pois as expressões, aparentemente, são difíceis de se manifestar opinião ou sentimento contrário. No entanto, esse ordenamento a partir de um suposto empiricismo , não é desprovido de significado social, ou seja, é a razão simbólica que orienta e dá significado à ação.

Assim, a ENAP, em seu curso de formação para EPPGG, busca conformar a problemática admitida pelo governo a partir de uma linguagem particular que se pretende única e universalizante, buscando organizar as categorias de forma a orientar, de modo sistemático, a formação desses gestores para certos aspectos da realidade, enfatizando sempre o econômico – *eficiência* – descartando outros aspectos valorados por outras linguagens.

“Ah... você tem que ver que essas disciplinas não tem caráter acadêmico. Ninguém vem aqui para fazer uma especulação teórica etc.... Este é *um curso de formação, que reflete eh... com certeza a visão do governo sobre as políticas públicas*. Que é um papel muito diferente da universidade, certo? Que deve contemplar várias formas de perceber o problema, tá

certo? Tem que contemplar uma diversidade ah... de opções metodológicas, certo? Esse não é o ponto de vista deste curso. Eh... Ele reflete, realmente o posicionamento do governo, o racio... a forma de raciocinar do governo etc... porque são futuros ah...*colaboradores do governo*, tá certo? *Futuros administradores públicos que têm que raciocinar dentro dessa linha*”¹²³.

“Não vi política americana lá nos EUA tal como estou vendo aqui. (...) O curso é muito fragmentado. (...) No regulamento está escrito que o que embasa o curso é o Plano Diretor. (...) O Plano foi por água abaixo... (...) A *Administração Gerencial* foi recorrente no curso, apareceu em direito administrativo, em administração pública (...) Macro e micro-economia só se falou no modelo americano, em experiência americana. Os exemplos de experiências são todos norte-americanos. Não teve nada da realidade brasileira. Totalmente fora do contexto e especificidade brasileira. Aí é que entra o perigo. Será que esse é o viés da tendência, *está se pretendendo americanizar os gestores?* (...)”¹²⁴.

“Muitas vezes a bibliografia é em inglês porque aquilo que há de mais moderno está ainda só em inglês e não está traduzido. Então, mesmo livros, textos americanos, que são muito bons nessa área [micro-economia do setor público]”¹²⁵.

Portanto, existe uma orientação clara para que o curso seja encaminhado para formar os agentes de mudança, instrumentalizados com as modernas “técnicas” da “*Administração Gerencial*”, com apelos à lógica da gestão privada sendo levada para a administração pública. Nesse sentido, o curso prepara profissionais para atuarem como ferramentas do governo, deixando de

¹²³ Entrevista com a Senhora Evelyn Levy, Diretora de Educação Continuada.

¹²⁴ Entrevista com um dos representantes da 5ª turma de EPPGG.

¹²⁵ Entrevista com a Senhora Evelyn Levy, Diretora de Educação Continuada.

considerar o fato de que eles não são apenas “colaboradores do governo”, mas sim funcionários que serão os administradores públicos do Estado.

O curso de formação está muito voltado para instrumentalizar os alunos-gestores com técnicas gerenciais, orientadas pelo imperativo da eficiência. Entende-se, na perspectiva adotada pela ENAP, que a formação de um técnico em políticas públicas e gestão governamental, significa instrumentalizá-los com ferramentas administrativas e não preparar um gestor que seja capaz de refletir sobre políticas públicas.

“Eh... nós buscamos professores no Brasil inteiro. Não é fácil encontrar esses professores... *são professores que tem que, justamente, estar alinhados com essa visão que procuramos ter, né...* que entendem que tem que formar não acadêmicos, mas sim pessoas que vão trabalhar na máquina, tá certo? Então, fazemos essa busca no Brasil inteiro... pessoas de São Paulo, pessoas do Rio de Janeiro, pessoas de Brasília... onde estiverem...”¹²⁶

“Eu achava que o curso teria um espaço muito maior de discussão. Nós temos 133 pessoas... mais da metade tem mestrado... tem doutorado... tem uma *expertise*... que poderia dar aula... E no entanto, a gente não se conhece... nós aqui não nós conhecemos, nós não sabemos no que nós trabalhamos...

Eu acho... não sei como fazer... mas eu acho que esse curso tem que ser de crítica, de reflexão... Não foi. Foi um curso de conteúdo, conteudístico... você chega lá e o professor chega lá despeja um monte de conteúdo e eu me senti um aluno de 2º grau, me senti voltando pro vestibular, tendo que decorar tudo para despejar na prova... e meia hora depois esquecendo tudo que aprendi”¹²⁷.

¹²⁶ Entrevista com a Senhora Evelyn Levy, Diretora de Educação Continuada.

¹²⁷ Entrevista com um aluno-gestor da 5ª turma de EPPGG.

Desse modo, a estrutura do curso acaba privilegiando um “conhecimento prático” em detrimento de um saber reflexivo. A programação curricular do curso constitui-se de dois grandes corpos: políticas públicas e gestão governamental.

“Ele tem sido todo ano constituído de dois corpos. Um mais voltado à questão das políticas públicas e o outro a gestão governamental. *Agora, ele tem se modificado a cada ano.* Ele tem algumas coisas que são básicas, que tem se mantido. Por exemplo, *ele tem uma carga de economia...* de macro, micro e finanças públicas, ele tem uma parte de *política, que tem mudado um pouco.* Mas que trata basicamente da questão da repartição dos poderes, né... e do federalismo, de um lado. Por outro, trata bastante da questão da burocracia eh... e do político, relação entre burocracia e política. Ah... depois tem outro bloco que trata da questão da administração pública, propriamente...

(...) Dentro desse primeiro corpo que é o de políticas públicas, você tem o módulo... as disciplinas voltadas para a economia, são macro, micro e finanças públicas. Falei de política... agora te falo de administração pública... certo? Então, nós estamos procurando mostrar as grandes transformações que estão ocorrendo nas administrações públicas no mundo e quais são os seus delineamentos gerais e... algumas especificidades que estão ocorrendo em nalgum lugar e no outro, certo?”¹²⁸

As experiências de mudança nas administrações públicas ocorridas no âmbito internacional são mostradas com o objetivo de enfatizar a inexorabilidade desse processo de transformação e, portanto, a necessidade de realizá-lo na administração pública brasileira. Desse modo, o projeto apresentado como solução para o nosso caso é o Plano Diretor com sua reforma gerencial. No entanto, existe uma variedade de experiências diferentes demonstrando que

não há um único caminho a ser seguido, mas sim que existem várias possibilidades. “Enquanto em algumas reformas acredita-se que o Estado deva ser reformado, valorizando seus funcionários e criando condições para prestarem serviços de melhor qualidade aos *cidadãos*, outras reformas são orientadas pela suposição de que, apenas se o Estado for substituído por organizações privadas competitivas, os *consumidores* serão mais bem atendidos. Ou seja, não apenas diferem na concepção do Estado mas também na de sociedade” (Fleury,1997a:206).

Ainda expondo o programa do curso, a Diretora entrevistada explicou que “ele tem se modificado a cada ano”, que houve poucas alterações no módulo de economia, mas que políticas públicas sofreu mudanças, justificadas assim:

“Esse... esse... vamos chamar esse grande módulo, esse corpo, tá certo? Ele vem sofrendo modificações por razões pedagógicas. Por exemplo, nós vínhamos tratando a questão de elaboração de políticas públicas de uma forma um pouco acadêmica, neh... como é que um problema entra na agenda, etc. etc.... Esse ano, por exemplo, nós enfatizamos quase que exclusivamente a questão da avaliação. Nós entendemos que todos os módulos anteriores, todas as disciplinas anteriores, eram na verdade elementos para elaboração de políticas públicas, neh...

E eu acho que fomos mais bem sucedidos, no sentido de realmente *instrumentalizar* as... os futuros ah... gestores com algumas *ferramentas de avaliação*, que é uma coisa ainda muito pouco realizada na administração pública”¹²⁹.

Da parte dos alunos-gestores a respeito do curso, houve muitas reclamações no sentido de que não estaria “desenhado de forma necessária”; “a forma prejudica a formação, pois a Direção da ENAP está mais preocupada com a

¹²⁸ Entrevista com a Senhora Evelyn Levy, Diretora de Educação Continuada.

¹²⁹ Entrevista com a Senhora Evelyn Levy, Diretora de Educação Continuada.

prova do que com a formação”. E ainda fizeram observações quanto às divergências de conteúdo entre o programa, as aulas e as provas.

Os alunos entrevistados *consensuam* no seguinte aspecto: a primeira etapa do curso viram *Administração Gerencial*. A Diretora Evelyn Levy, como nós já apontamos anteriormente, seria uma “representante” do Bresser Pereira, na ENAP, comprometida com a Reforma Gerencial. Com a sua saída, o curso perdeu a coerência que tinha, posto que foi ela quem o planejou e quem centralizava a coordenação e responsabilidade desse curso. Portanto, a queda do Bresser, com a mudança da perspectiva administrativa, ou seja, não é mais o discurso da “*Administração Gerencial*”, mas “*Administração Empreendedora*”, personificado no Plano Pluri-Anual – PPA, e a saída da Evelyn deixaram o curso desnorteado. Por fim, quem ficou responsável em dar continuidade à formação não sabia como conduzir o curso. Desse modo, segundo alguns entrevistados, “foi um arremedo só...”.

“Havia uma idéia até ano passado de uma reforma gerencial, de... do Bresser de transformar a estrutura administrativa do Estado, implantar as organizações sociais, as agências executivas que foi escanteada, que foi escanteada por uma idéia mais fiscalista. Agora o governo quer segurar gastos e adotou o que chama agora de *gerencialismo empreendedor*. Quer dizer, dividiu toda a administração em 365 projetos. Cada projeto tem um gerente e cada gerente é responsável por esse projeto. Teoricamente vai para a rua se esse projeto não for cumprido.

O curso ficou nesse impasse, eu acho. A idéia do Abrúcio [professor] claramente apontava para a reforma gerencial do Estado, dizendo que isso é uma tendência imutável, que todo mundo tá adotando isso... que o Brasil vai ter que adotar isso de qualquer forma e tal ... E na segunda fase [do curso], não. Na segunda foi essa nova idéia do gerencialismo empreendedor, PPA, cada projeto, cada programa com um gerente que é responsável e tal... E o curso ficou meio de

campo... até porque não foi planejado. Sinceramente, não foi planejado. A segunda fase, depois das férias, foi tudo ‘*feito-nas-cochas*’. Desculpa a expressão, mas... ”¹³⁰.

A turma considerou a segunda fase¹³¹ do curso muito ruim, com um conteúdo ruim. E associaram isso ao fato de ter sido ministrada basicamente por consultores. Apesar de possuírem “excelentes currículos” (conforme afirmou a Senhora Selma), alguns professores foram escolhidos pela turma para concorrerem ao prêmio *H.J.T Award*. Trata-se de um prêmio batizado pelo nome de um professor, que consideraram péssimo, e que “darão”, ao final do curso, ao eleito “pior dos piores”. Um aluno comentou que na ENAP existe um “radar 171” que capta todos para darem aula. Além disso, os alunos instituíram um instrumento de avaliação que verifica o grau de “embromability”, tanto dos professores, quanto deles próprios, nas provas. E por fim, passaram a utilizar a expressão “deu ENAP” quando as coisas não dão certo, pois ENAP é pane ao contrário.

3.4 – “Caçador de DAS”¹³²

Um dos parâmetros da *Administração Gerencial* circunscreve-se ao discurso da valorização das funções gerenciais. O comprometimento dos escalões gerenciais com as mudanças da Reforma Gerencial é considerado estratégico para consolidação da “nova administração pública”. Nesse sentido, o discurso oficial é de que o provimento dos cargos de DAS - Direção e Assessoramento Superior - tem sido utilizado como instrumento efetivo de valorização e profissionalização do servidor público pelo governo e como um recurso para implantar mecanismos de premiação por desempenho, tal como ocorre na administração empresarial.

¹³⁰ Entrevista com um aluno-gestor da 5ª turma de EPPGG.

¹³¹ O que se observou em uma aula, dessa segunda fase, foi um embate ou talvez um incômodo entre alguns alunos com o professor-consultor, que iniciou sua aula distribuindo seu cartãozinho, porque seu discurso se deu a partir da lógica do setor privado, e não do setor público.

¹³² Termo utilizado por um dos representantes da 5ª turma de EPPGG, na entrevista.

Como vimos anteriormente, a Reforma Gerencial busca introduzir valores e mecanismos de mercado na gestão pública. Nesse sentido, tem como um de seus pilares a reconstrução dos incentivos internos de funcionamento necessários para que as organizações públicas possam operar segundo padrões administrativos e gerenciais inovadores, para satisfazer o que Bresser Pereira (1998) considera como tema central da administração de empresas, desde a experiência de Hawthorne, liderada por Elton Mayo, nos anos 30, a *motivação*. A atenção a essa problemática tem sido no sentido de estabelecer um sistema de incentivos e punições que motive os trabalhadores a executar bem suas tarefas. A partir desse entendimento, torna-se importante a introdução na administração pública de noções de *produtividade e eficiência* no sistema de remunerações através da implantação de sistemas de avaliação de desempenho, de pagamento de gratificações de desempenho, de premiação, de progressão com base em resultados. Assim a nova política de recursos humanos “tem atuado no sentido de fazer do provimento dos cargos de DAS efetivo instrumento de valorização e profissionalização do servidor” (MARE,1998c:41).

Segundo Barbosa (1999), o discurso de valorização e profissionalização a partir da avaliação de desempenho individual insere-se dentro de uma lógica meritocrática do “credo norte-americano do *self-made man*”, que hierarquiza pelo desempenho e reforça a noção de indivíduo como ser autônomo, competitivo, empreendedor, criativo, esforçado, tendo o trabalho como valor central de sua existência. De acordo com Barbosa (1999), a lógica de tal discurso é a de que o progresso e o fracasso das pessoas independe do contexto e são vistos como diretamente proporcionais aos talentos, às habilidades e ao esforço de cada um. Isso significa que, a responsabilidade pelos resultados de sucesso na vida é exclusivamente motivado pelo desempenho individual. E cabe ao mercado fazer a alocação desses recursos humanos de acordo com a capacidade de cada um. “No mercado vigora uma ética produtivista em que o bom desempenho é associado a realizações individuais objetivas; um modelo de relações sociais baseado na competição, na busca da realização individual e na privilegiação do elo contratual em detrimento do social. (...) ... é um lugar onde se excluíram os aspectos afetivos

da natureza humana. Nessa ética, a esfera pública deve ser gerida, predominantemente, por uma lógica de custos e benefícios em detrimento de uma solidariedade social. (...) O desejo de organizar as sociedades de acordo com indicadores de mercado não tem por objetivo a constituição de uma sociedade onde todos, por igual, disponham da mesma quantidade de bens e serviços existentes, mas onde cada qual disponha de bens e serviços de acordo com sua capacidade” (1999:27). A “filosofia da sacralização do *self*”, para Barbosa, também se inscreve nessa lógica de valorização da capacidade individual, ou seja, enfatiza que o autodesenvolvimento é essencial aos princípios da Nova Era, pois reforça a responsabilidade de cada um de nós e o poder interior das pessoas para a obtenção de seus objetivos, desvinculando-os todos de quaisquer determinantes sociais, culturais e políticos. Desse modo, o indivíduo surge como o único responsável pelo seu destino, pelo seu sucesso ou fracasso. Esses princípios “encontram acolhida no âmbito da cultura empresarial, de negócios e de mercado, que sempre se organizou em torno dessa ética [produtivista] que hoje alcança sua elaboração máxima no conceito de empregabilidade e autodesenvolvimento” (1999:28).

O debate acerca dos critérios que uma sociedade deve adotar para preencher seus cargos administrativos e políticos se instaurou no Brasil, como já vimos ao longo do capítulo I, há muito tempo, provocando dilemas e paradoxos. Há um dilema de escolher entre o mérito, a antigüidade, o *status* hereditário e de relações pessoais na hora de se organizar a estrutura administrativa do Estado. A tradição de reservar os cargos mais altos da administração para as nomeações políticas, mesmo com a Constituição Cidadã, promulgada em 1988, que introduziu o Regime Jurídico Único dos Servidores Federais, não se findou. O alto número de cargos de livre provimento do governo no Poder Executivo, ou seja, o grupo DAS, demonstra esse dilema. A legislação¹³³, que

¹³³ Conforme Constituição da República Federativa do Brasil, inciso IX, do art. 37, “a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público”; e Emenda Constitucional n.º 19, de 4 de junho de 1998, art. 3º que altera a redação de alguns incisos do art. 37, entre eles: inciso II, “a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, *ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração*”; e inciso V, “as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão,

é reflexo dos dilemas e paradoxos do nosso universo cultural, tem permitido que outros critérios sejam utilizados para preenchimento de cargos administrativos, além do concurso. Nesse sentido, a investidura em cargos públicos em escalões superiores, tradicionalmente, tem sido reservadas para nomeações e influências políticas, como vimos anteriormente. A prática da administração pública aponta permanentes tentativas de neutralização dos critérios que procuram consolidar uma burocracia no país, quando cargos do grupo Direção e Assessoramento Superior – DAS são trocados por apoio político, conforme revelam as reportagens de grandes jornais do país¹³⁴ (vide anexo IV da dissertação). Esses cargos de DAS, em número de 17.210, que correspondem a cerca de 3,3% do total do corpo de servidores ativos, são de *livre provimento* e “representam a espinha dorsal na condução da máquina pública, porquê atravessam horizontalmente a quase totalidade dos órgãos e entidades da administração direta, autárquica e fundacional” (MARE,1998c:41). Apesar do loteamento político, conforme denunciam as reportagens, o discurso oficial apresenta dados sobre a ocupação desses cargos que demonstram que somente 18% dos ocupantes de DAS não são servidores efetivos, ou requisitados de outros órgãos da administração direta, autárquica e fundacional (MARE,1998c).

Bresser Pereira (1998) afirma que esta reforma não subestima os elementos do patrimonialismo ou do clientelismo que ainda subsistem no nosso meio. Ao contrário, aposta que a melhor forma de combatê-los “é tornar-se gerencial”, ou seja, dar autonomia ao administrador público, procurando valorizar sua capacidade de tomar decisões, inclusive as de caráter político. No entanto, como “a reforma do aparelho de Estado depende do comprometimento dos escalões gerenciais com as mudanças em andamento” (MARE,1998c:41), a prática administrativa de preenchimento dos cargos de DAS ainda tem sido

a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de Direção, chefia e assessoramento” (grifo meu).

¹³⁴ Matérias do Jornal *O Globo*, do dia 30 de abril de 2000, na primeira página intitulada de: “Governo usa 600 cargos para controlar Congresso”, na página 3: “O poder dos cargos”, na página 4: “Pela primeira vez, Eduardo Jorge fala sobre a caixa-preta das nomeações”, e na página 5: “Tucanos dominam o primeiro escalão”; do dia 1º de maio, na página 5: “Diretorias do DNER são partilhadas por aliados”; e do dia 2 de maio de 2000, na página 13: “Saúde tem cargos distribuídos entre aliados”.

“clientelista” e fisiológica. A exigência para a promoção profissional é o comprometimento com as idéias da nova administração pública e com o modelo gerencial. Em outras palavras, não se está consolidando uma burocracia que, por mérito próprio, tem condições de autonomia suficiente para fazer valer princípios democráticos e igualitários, um corpo de funcionários do Estado, mas sim um corpo de funcionários desse governo¹³⁵. O resultado é um significativo número de servidores, que ficam “reféns”¹³⁶ de DAS, pois seus proventos são baixos e precisam ser complementados em nome de uma “sobrevivência digna”.

Existia no projeto original da carreira de gestor uma proposta de situá-la no nível estratégico da administração pública. Um dos objetivos iniciais da carreira era, inclusive, tanto pela sua missão quanto pela sua remuneração, atrair os demais servidores situados nas demais carreiras e categorias funcionais, além de profissionais externos ao setor público. “Os vencimentos teriam de ser suficientemente altos para estimular as candidaturas à Escola, e para impedir o êxodo para o setor privado dos ex-alunos. O Estado correria o risco de perder grande parte dos seus agentes, se não lhes oferecesse uma remuneração compatível com os níveis de mercado de trabalho. Se fosse adotado o sistema de índices, conjugados aos diferentes escalões, um critério possível seria começar a escala com um salário igual ao maior salário inicial recebido pelos integrantes das demais carreiras organizadas, como a dos fiscais e dos procuradores” (Rouanet,p.95).

Como as funções da carreira de gestor eram consideradas estratégicas, havia um *locus* de atuação para o gestor público na máquina pública, que se perdeu na implementação da carreira por conta dos conflitos e disputas do espaço político-institucional. Isso resultou numa carreira “solta” no espaço institucional, mesmo sendo seu desenho de inserção na burocracia matricial, com deterioração dos níveis reais de remuneração. É importante ressaltar que a carreira não está discriminada, ou seja, não estão definidas, de forma

¹³⁵ Gestores para o Estado ou para o governo? é uma questão que tem gerado polêmica entre os alunos-gestores da 5ª turma de formação inicial e a Direção da ENAP.

¹³⁶ Termo recorrente nas falas de gestores entrevistados.

detalhada, as atribuições e as funções de responsabilidade desses gestores¹³⁷, por isso os ministérios podem colocá-los para fazer “qualquer coisa” dentro da burocracia, o que tem gerado frustrações. Tal indefinição manifestou-se de forma recorrente entre os alunos-gestores, tanto por meio de entrevistas quanto nas assembléias que realizaram: “não temos uma visão clara de que gestores querem formar¹³⁸”. Em outras palavras, não há lugares e funções pré-determinadas para os gestores.

“Não existe em tese um trabalho específico para o gestor. Existem determinadas atribuições em que ele é mais tarimbado, ele tem mais condições de fazer, mas o fato da decisão dele fazer ou não vai depender do ministério em que ele cai e das circunstâncias do momento. Pode ser feito por outra pessoa do ministério como pode ser feito por alguém de fora. É muito relativo pensar que a carreira de gestor não tem uma missão específica. Ela não tem. Na verdade é um grande... é uma carreira destinada a melhorar o nível da administração pública e que os funcionários são *‘pau-para-toda-obra’*, os membros da carreira são *‘pau-para-toda-obra’*. Eles podem trabalhar tanto com um serviço extremamente técnico, se tiverem competência para tal, como podem trabalhar com formulação de políticas estricte sensu, que também tem que ter alguma competência técnica mesmo”¹³⁹.

“Então nós fomos apresentados a uns gestores da 4ª turma. E ele nos disse: ‘olha, eu não tenho muito o que falar, pois sou gestor a apenas seis meses e passei por quatro ministérios. Eu vou para onde tiver melhor DAS’... Então qual a imagem que tenho disso? É o econômico. Ser gestor é pular de ministério

¹³⁷ Para o Secretário Executivo do MEC, que é um gestor público, “a formulação da política pública não é uma coisa que se pode mecanizar... é um processo, que dividiria em: concepção (ministro e assessores) e amadurecimento e detalhamento (técnica - aqui entra o gestor) (...) Eu diria que um gestor recém saído da ENAP... o *locus* para se atuar é esse momento de amadurecimento e detalhamento da política pública”.

¹³⁸ Comentário de um aluno gestor durante assembléia.

¹³⁹ Entrevista com um dos representantes da 5ª turma de EPPGG.

em ministério procurando o melhor DAS. Isso é ser gestor (...) Essa foi a apresentação formal da Escola do que é ser gestor”¹⁴⁰.

“O gestor é um *caçador de DAS*. Essa é a definição que tenho até agora, pois o salário é baixo. E grande parte quer fazer outros concursos¹⁴¹. A menor parte vem motivada pela carreira”¹⁴².

“Ano passado fiz... [o concurso] me preparei em cursinho para dois concursos: esse e para Petrobras”. Passei. Sou engenheiro. Mas não fui chamado naquela época. Agora me chamaram, mas já estou aqui. O salário é ruim. Muita gente vai embora. Vou ficando, me preparando para outros concursos e *fazendo contatos*. O pessoal chega arrogante nos ministérios e quer mudar tudo, mas não pode mandar o funcionário ir para o banheiro e dar um tiro nele... Muitos aqui estão conhecendo como funciona o Estado para depois ir para a iniciativa privada, onde podem ganhar muito dinheiro (...) é muita pressão no curso para depois ganhar o que pagam”¹⁴³.

Ainda sobre a remuneração, um aluno fez a observação de que se sentiu ludibriado, pois o edital de convocação para o concurso falava de um salário que não era efetivamente a realidade, pois uma significativa parte dependia da avaliação de desempenho do gestor¹⁴⁴. Este mesmo aluno observou que havia uma corrida pelos DAS, gerando “prostituição”, como forma de complementar a remuneração da carreira, tendo em vista que os vencimentos eram considerados baixos. E que isso comprometia a autonomia do gestor,

¹⁴⁰ Entrevista com um dos representantes da 5ª turma de EPPGG.

¹⁴¹ Em relação a esta questão, fomos informados pela ANESP que entre os alunos da 5ª turma, três desistiram de assumir o cargo de gestor público, pois passaram no concurso do Tribunal de Contas da União.

¹⁴² Entrevista com um dos representantes da 5ª turma de EPPGG.

¹⁴³ Entrevista com um aluno-gestor da 5ª turma de EPPGG.

¹⁴⁴ Uma vez num telefonema ao MARE me informaram que o salário final dos gestores segue uma curva forçada, ou seja, a distribuição de uma grande comissão salarial se dá assim: 20% recebem 100% do salário anunciado no edital; 20% recebem 90%; e 60% recebem 75%.

tornando-o refém do DAS, pois não havia definição salarial compatível com o que se pretendia para o cargo. Por isso é que são *caçadores de DAS*. Essa situação respinga no perfil da carreira que é “indefinido”, apesar de ser generalista.

A associação de parte da remuneração das carreiras do núcleo Estratégico do Estado ao desempenho individual, em busca de melhor “performance” (tal como se refere Rezende,1998), revela pontos contraditórios do discurso de Bresser Pereira (1998). Ao procurar explicar que a teoria das organizações é um ramo da teoria política e não da teoria econômica (na sua versão predominante neste século que é a teoria da escolha racional), Bresser Pereira argumentou que “as normas institucionais, o sistema de incentivos que rege uma organização deve ser diferente daquele que preside o funcionamento dos mercados” (1998:135), posto que “um grande número de pesquisas demonstra que trabalho em grupo, cooperação, liderança e cultura organizacional cooperativa produzem resultados mais eficientes do que um sistema de incentivos ‘racional’” (1998:135). Em outras palavras, o sistema de incentivos, de caráter pecuniário, que funciona nos mercados, é introduzido na administração pública justamente pela Reforma Gerencial, que tem como um de seus objetivos básicos, como já foi apontado anteriormente, a consolidação da avaliação de desempenho como principal mecanismo para concessão de incentivos (parte da remuneração).

Considerações finais

As considerações ainda que finalizantes nesse momento, dado as urgências de outra ordem, são provisórias e inauguram novas interrogações que alimentam o processo de pesquisa, que tem certa motriz errante.

As limitações da investigação estão intimamente relacionadas à compreensão de que o objeto de estudo está inserido num processo histórico. “O conceito de processo traduz a característica de uma realidade sempre volúvel, mutável, contraditória, nunca acabada, em vir-a-ser” (Demo,1985:29). “Considera-se o *Ciclo da Pesquisa* como um processo de trabalho que dialeticamente termina num produto provisório e recomeça nas interrogações lançadas pela análise final” (Minayo,1996:17).

Assim, por ser a realidade sempre mais rica do que o conhecimento que se tem dela, a visão de conjunto - totalidade - é sempre provisória e nunca pode pretender esgotá-la. As incertezas quanto à totalidade concebida e à totalização adequada, não são respondidas pelo plano puramente teórico. “Há sempre algo que escapa às nossas sínteses; isso, porém não nos dispensa do esforço de elaborar sínteses, se quisermos entender melhor a nossa realidade” (Konder,1981:37).

Desse modo, seguindo esse fio de entendimento, sintetizamos algumas reflexões que foram apresentadas ao longo dos capítulos, estabelecendo relações entre elas e o curso de formação para EPPGG da ENAP. A concepção do curso, num primeiro momento, representou uma tentativa de formação de um corpo burocrático com perfil generalista e alta qualificação, imbuído de um *esprit de corps*, que ocuparia cargos na alta administração pública. Esta carreira foi idealizada para ser uma espécie de topo da burocracia da administração pública, tanto no aspecto institucional, pois formaria quadros dirigentes, quanto financeiro, posto que sua remuneração deveria ser suficientemente atraente para os servidores das demais carreiras do Executivo, de modo que teria um salário inicial correspondente ao salário de fim de

carreira de outras carreiras. No entanto, tanto o projeto da carreira quanto o da Escola de Governo sofreram “atentados” que alteraram a concepção original, durante as negociações políticas para sua implementação. A possibilidade eminente de que essa nova carreira disputasse o espaço político-institucional, já de certa forma repartido entre as carreiras até então existentes e determinados seguimentos funcionais, levou o projeto a enfrentar muitas resistências, conforme já vimos. Esses entraves provocaram mudanças no projeto da carreira no que diz respeito ao espaço de atuação e à definição mesma das atividades que seriam reservadas aos EPPGG. Em outros termos, na legislação referente à carreira não ficou claramente estabelecido o papel do gestor governamental na administração pública, nem determinado os poderes para o exercício do cargo e também não ficaram definidas detalhadamente quais atividades seriam desempenhadas pelos gestores governamentais.

Essa indefinição do que o EPPGG faz e qual o seu espaço de atuação levou e leva à indefinição do curso de formação e do próprio perfil generalista. Essa situação tem reflexos no curso, posto que falta uma organicidade nessa tentativa educacional. Mesmo a primeira versão do curso, que buscou se assemelhar a um mestrado, sofreu de improvisos e descontinuidades. É recorrente nas entrevistas com os gestores da 5ª turma a afirmação de que não sabem qual é o trabalho do gestor público e que o curso não aborda com clareza essa questão, ou seja, o curso é vago em relação ao exercício da carreira.

A reformulação decorrente das intenções do Ministro do MARE, Bresser Pereira, não ajudou a dar um corpo coeso ao curso de formação. Ao contrário, com a redução da carga horária e exclusão da etapa de estágio, o curso se restringiu a algumas disciplinas ministradas basicamente por meio de aulas expositivas, de forma intensiva e em poucos dias. Segundo a 5ª turma não há uma ordem de coerência e de continuidade entre as disciplinas, pois são dadas de acordo com a disponibilidade de horários dos professores convidados.

Outro aspecto relativo às conseqüências da indefinição da carreira no curso de formação, é o fato de não podermos falar de um curso, mas de cursos, já que

sofreram alterações a cada nova turma composta. A reestruturação do curso, em 1995, introduzindo como principal temática a reforma do Estado e a implantação da *Administração Gerencial* na gestão pública, não conseguiu evitar improvisos e readaptações que constituíram novas versões. Entre os elementos complicadores do curso, podemos apontar a “falência” do *Plano Diretor da Reforma do Estado*, que aos poucos foi perdendo força e espaço no governo e seus reflexos foram sentidos na ENAP. Um exemplo disso foi a saída da Diretora de Educação Continuada, que provocou uma perturbação ainda maior ao programa de formação, uma vez que esta diretora centralizava a responsabilidade pelo encaminhamento das atividades do curso.

Quanto às dificuldades enfrentadas pelo projeto da carreira EPPGG para sua implementação, podemos relacioná-las à análise feita por Barbosa (1999) do *locus* ocupado pela meritocracia na administração pública brasileira, que conseqüentemente reflete na burocracia do Estado. O dilema de escolher entre o mérito, a rede de relações pessoais e a antigüidade, presente no universo cultural brasileiro, para o preenchimento de cargos administrativos e políticos dificulta a implantação de sistema de carreiras para o alto escalão da administração pública. O valor determinante que tem as relações pessoais no nosso contexto cultural tem implicações que dificultam o fortalecimento de um sistema de mérito na burocracia da administração pública brasileira. Bastante representativo desse dilema é o número de cargos de livre provimento (17.210). Como resultante do “impasse” dos critérios, podemos também apontar a própria indefinição da carreira EPPGG, que leva os gestores a “caçarem DAS”.

A adaptação tanto do curso quanto da carreira para atender os interesses da Reforma Administrativa, reforça o aspecto difuso e abrangente da atuação do gestor governamental, pois a *Administração Gerencial* se inscreve num discurso maior que tem se tornado dominante, o neoliberalismo. Nesse sentido, os critérios que organizam o mercado são universalizados, ou seja, a ética produtivista passa a vigorar também nas esferas públicas. Isso significa o predomínio de uma lógica de custos e benefícios em detrimento da

solidariedade social. Valoriza-se nessa ordem aspectos como eficiência e eficácia, flexibilização administrativa, produtividade, qualidade total, enriquecimento dos cargos, competição interna e avaliação de desempenho individual. Desse modo, o *expert* em gerência, administração, reengenharia, avaliação, passa a ser o centro da mudança, deslocando o foco do político para o técnico. Esse deslocamento tem prevalecido na carreira de EPPGG, desde o processo de seleção até o curso de formação, tendo em vista a ênfase em determinadas disciplinas e sua abordagem instrumental. Dessa forma, os alunos-gestores são selecionados com base na idéia do *expert* e estão sendo “preparados”, pelo curso, para serem os *experts* em economia e administração.

Mais do que um espaço que precisa de competência técnica, a administração pública é um *locus* de correlação de forças políticas, de mediação de conflitos, constituindo-se num sistema complexo, no qual os critérios da ética produtivista, como o de eficiência, não abarcam a diversidade de situações culturais e sociais. Nesse sentido, para ser *especialista em políticas públicas* é necessário estar afinado com que conhecimentos afinal?

Bibliografia

ABU-EL-HAJ, Jawdat. O Debate em Torno do Capital Social: Uma Revisão Crítica. *In BIB*. Rio de Janeiro: , 1999, n.º 47, 1º semestre, p.65-79.

ANESP Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental – *site na internet*.

BARBOSA, Livia N.H. O *Jeitinho* e o “Você Sabe com Quem Está Falando?”: Uma Comparação entre Dois Dramas Sociais. *In O Jeitinho Brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1992, p.73-81.

BARBOSA, Livia N.H. *Igualdade e Meritocracia – a ética do desempenho nas sociedades modernas*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas Editora, 1999.

_____. Cultura Administrativa: uma nova perspectiva das relações entre Antropologia e Administração. *In Revista de Administração de Empresas*. São Paulo: Editora da FGV, out./nov./dez..1996, vol. 36, n.º 4, p.6-19.

BECKER, Howard S. *Uma Teoria da Ação Coletiva*, Rio de Janeiro, Zahar ed, 1977, p.136.

BERREMAN, G. BOSANNAN, P. et al. *Desvendando Máscaras Sociais*. 2 ed. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora S.A., 1980.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade; para uma teoria geral da política*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1987.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 18º edição, 1998.

BRASIL. Lei nº 7.834, de 06 de outubro de 1989. Cria a Carreira e os respectivos Cargos de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, fixa os Valores de seus Vencimentos, e dá outras providências. *Datalegis - Sistema de acesso on-line à Legislação e Jurisprudências*.

BRASIL. Decreto nº 98.895, de 30 de janeiro de 1990. Regulamenta a Lei nº 7.834, de 06 de outubro de 1989, e dá outras providências. *Datalegis - Sistema de acesso on-line à Legislação e Jurisprudências*.

BRASIL. *Emenda Constitucional n.º 19, de 4 de junho de 1998 - Reforma Administrativa*. Brasília: MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 2º edição revista, 1998.

BOURDIEU, Pierre. A Opinião Pública Não Existe. In Thiollent, M. *Crítica Metodológica, Investigação Social e Enquete Operária*, 5 ed. São Paulo: Livraria e Editora Polis, 1987, p.137-151.

_____. Sistemas de Ensino e Sistemas de Pensamento. In *A Economia das Trocas Simbólicas*, 5 ed. São Paulo: ed. Perspectiva, 1998, p.203-229.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma do Estado para a Cidadania – a Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional. Brasília: ENAP, 1998.

CAILLÉ, Alain. Nem Holismo nem Individualismo Metodológicos – Marcel Maus e o paradigma da dádiva. In *Revista Brasileira de Ciências Sociais-ANPOCS*, out-1998, vol.13, n.º 38, p.5-37.

CICOUREL, Aaron. Teoria e Método em Pesquisa de Campo, in *Desvendando Máscaras Sociais*, 2 ed. Rio de Janeiro, Livraria Francisco Alves Editora, 1980.

- COUTO, L. *A luta pelo sistema de mérito*. Petrópolis: Vozes, 1966.
- COVRE, Maria de Lourdes M. Educação: “recursos humanos” e “direitos sociais”, in *A Fala dos Homens - análise do pensamento tecnocrático - 1964-1981*. São Paulo: Editora Brasiliense. 1983, p.195-233.
- DA MATTA, Roberto. A Questão da Cidadania num Universo Relacional. In *A Casa e a Rua: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1985, p.71-102.
- DEMO, Pedro. *Introdução à Metodologia da Ciência*. São Paulo: Ed. Atlas, 1985, p.29-42.
- ENAP - Escola Nacional de Administração Pública. *Regulamento do Curso de Formação para a Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental*. Brasília: ENAP, 1998.
- ENAP. Curso de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental - Perfil dos alunos. Brasília: ENAP, 1999, mimeo.
- FLEURY Teixeira, Sônia. Relações sociedade-Estado no contexto brasileiro, in *Cadernos EBAP*, nº 83, 1996.
- FLEURY Teixeira, Sônia. “Reforma administrativa: uma visão crítica”, in *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, jul/ago.1997a, vol. 31, nº 4, p.199-209.
- FLEURY Teixeira, Sônia. “Reforma administrativa: discutindo os instrumentos”, in *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, set/out.1997b, vol. 31, nº 5, p.195-204.
- FOUCAULT, Michel. *Microfísica do Poder*. 10 ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1992.

_____. *Vigiar e Punir – História da violência nas prisões*.
Petrópolis: Editora Vozes, 1977.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Educação e formação humana: ajuste neoconservador e alternativa democrática. In *Neoliberalismo, Qualidade Total e educação – Visões Críticas*, 2 ed. Petrópolis: Vozes, 1995:31-92.

GALLO, Silvio. *Educação Anarquista – um paradigma para hoje*. Piracicaba: Ed. Unimep, 1995.

GENTILI, Pablo A.A. e SILVA, Tomaz Tadeu da. *Neoliberalismo, Qualidade Total e educação – Visões Críticas*, 2 ed. Petrópolis: Vozes, 1995.

GIL, Antônio Carlos. *Como Elaborar Projetos de Pesquisa*. 3 ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 1996.

GODBOUT, Jaques T. Introdução à Dádiva. In *Revista Brasileira de Ciências Sociais-ANPOCS*, out-1998, vol.13, n.º 38, p.39-51.

_____. *O Espírito da Dádiva*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 1999.

KONDER, Leandro. *O que é dialética*. 11 ed. São Paulo: Editora Brasiliense S.A., 1985.

KUHN, Thomas S. *A Estrutura das Revoluções Científicas*. 5 ed. São paulo: Editora Perspectiva, 1997.

LOVISOLO, Hugo. Normas, utilidades e gostos na aprendizagem, in *Estética, Esporte e Educação Física*. Rio de Janeiro: Sprint Editora, 1997.

LUZ, Madel T. *As Instituições Médicas no Brasil: instituição e estratégia de hegemonia*. 3 ed. Rio de Janeiro: Edições Graal Ltda. 1986.

- MARE. *A Reforma do Estado no Brasil*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1998a.
- MARE. *A Nova Política de Recursos Humanos*. Brasília: Cadernos MARE 11 - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1998b.
- MARE. *Os Avanços da Reforma na Administração Pública: 1995-1998*. Brasília: Cadernos MARE 15 - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1998c.
- MARE. ENAP ensina os princípios da Administração Gerencial. *In Reforma Gerencial* - Revista do Ministério da Administração e Reforma do Estado, nº0, março/98, p.10-11.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza. *O Desafio do Conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. 4 ed. São Paulo-Rio de Janeiro: Hucitec-Abrasco, 1996.
- OLAVO BRASIL, Lima Júnior. *Instituições políticas democráticas: o segredo da legitimidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1997.
- PETRUCCI, Vera Lúcia. SANTOS, Maria Helena C. e BRITO, Marcelo (coord.) *Escolas de Governo e Profissionalização do Funcionalismo*. Brasília: ENAP, 1995.
- POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1980.
- PRATA, Cláudia Marquesi. *As várias faces da relação cidadão X Estado: antigos papéis e novas metáfora*, Escola de Administração Pública, FGV, mimeo.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Imprensa Oficial, novembro de 1995.

- RAMOS, Cosete. *Uma Proposta Diferente de Educação*. Departamento de Administração da Universidade de Brasília – UnB, junho de 1987, mimeo.
- REZENDE, Flávio da Cunha. A Nova Gestão Pública, Performance e Reinvenção das Instituições: um desafio para a Reforma do Estado. *In Reforma Gerencial*, revista do MARE, nº 4 novembro/98, p.27-28.
- RODRIGUES, Heliana de Barros Conde. *As Subjetividades em Revolta — Institucionalismo francês e novas análises*. Dissertação apresentada ao Instituto de Medicina Social da UERJ como requisito para a obtenção do grau de Mestre em Saúde Coletiva, 1993, mimeo.
-
- _____. Compreensão e Crítica da Psicologia do Trabalho: Relatos e Recortes sobre Formação em Saúde Mental do Trabalhador. *In A Danação do Trabalho - organização do trabalho e sofrimento psíquico*. Belo Horizonte: Te Corá Editora, 1997, p.335.
- ROUANET, Sergio Paulo. *Criação no Brasil de uma Escola Superior de Administração Pública*. Brasília, mimeo.
- SAHLINS, Marshall. *Cultura e Razão Prática*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.
- SANTOS, Luiz Alberto. “Modelo Brasileiro para a Organização da Alta Administração”. Brasília: *Revista do Serviço Público*. 119(2), maio de 1995.
- SILVA, Tomaz Tadeu. O Projeto Educacional Moderno: Identidade Terminal?, *in Crítica Pós-Estruturalista e Educação*. Porto Alegre: Editora Sulina, 1995, p.245-260.
- TENÓRIO, Fernando G. “O Mythos da Razão Administrativa”. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, jul./set./1993, vol. 27, p. 5-14.

_____. Gestão Social: uma perspectiva conceitual. In:
Revista da Administração Pública, 32 (5): 7-23, set./out. 1998.

VERGARA, Sylvia Constant. *Projetos e relatórios de Pesquisa em Administração*. São Paulo: Editora Atlas S. A., 1997.

VELHO, Gilberto (1978) Observando o Familiar in *Aventura Sociológica*, Nunes (org.) Rio de Janeiro, Zahar ed. p.36.

Anexos

Anexo I

Regulamento do curso de formação para EPPGG

ENAP - Escola Nacional de Administração Pública

**REGULAMENTO DO CURSO DE FORMAÇÃO PARA A CARREIRA DE
ESPECIALISTA EM POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO GOVERNAMENTAL-1999
(Edital nº 11, de 16 de Outubro de 1998)**

Brasília-DF, 19 maio de 1999

REGULAMENTO DO CURSO DE FORMAÇÃO PARA A CARREIRA DE ESPECIALISTA EM POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO GOVERNAMENTAL - 1999.

CAPÍTULO I - DA NATUREZA E OBJETIVO

Art. 1º - O Curso de Formação para a Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental constitui a segunda etapa do Concurso Público para provimento de cargos da referida Carreira, em conformidade com as Portarias/MARE nºs 1.731 e 1.732, de 04 de junho de 1997, publicadas no D.O.U. de 05.06.97, esta última republicada em 26/08/97 e retificada em 05/11/97 e em 22/12/97, conforme D.O.U. das mesmas datas; e com o Edital nº 11, de 16 de outubro de 1998, do Ministério da Administração e Reforma do Estado, publicado no D. O. U., em 19 de outubro de 1998.

Parágrafo único - O Curso mencionado no “caput”, como parte integrante do concurso público, tem caráter eliminatório e classificatório.

Art. 2º - O Curso de Formação tem por objetivo geral preparar quadros de alto nível para a administração federal, em conformidade com a política estabelecida no Plano Diretor da Reforma do Estado.

CAPÍTULO II - DA DIREÇÃO

Art. 3º - O Curso de Formação é ministrado pela ENAP, de acordo com o que estabelecem o Artigo 2º da Lei nº 7.834, de 6 de outubro de 1989 e o Edital do Concurso Público.

Parágrafo único - Compete à Presidenta da ENAP aprovar a proposta curricular e o regime didático, em conformidade com a Portaria SEAP/MOG nº 621, de 18/05/99, publicada no D.O.U. de 19/05/99, cabendo à Diretoria de Educação Continuada, por meio da coordenação do curso, implementar, acompanhar e avaliar as atividades pedagógicas e administrativas relacionadas à sua execução.

CAPÍTULO III - DA ORGANIZAÇÃO

Art. 4º - O Curso de Formação tem duração de 900 (novecentas) horas, ministradas em 26 (vinte e seis) semanas, em regime de tempo integral.

Parágrafo único - O Curso pode incluir o desenvolvimento de atividades curriculares aos sábados, domingos e feriados, nos termos do que estabelece o item 8.1 do Edital MARE nº 11, de 16 de outubro de 1998.

Art. 5º - O Curso tem por objetivo fornecer marcos analíticos e conhecimentos necessários a uma formação de caráter generalista, multidisciplinar e instrumental focando-se nos contextos econômicos, político, social, jurídico e administrativo, dentro dos quais são desenvolvidas as ações governamentais.

Art. 6º - O Curso está organizado em 14 disciplinas, acrescidas de atividades introdutórias e de dois trabalhos aplicados.

Art. 7º - A carga horária está assim distribuída:

DISCIPLINAS	CARGA HORÁRIA
Microeconomia do Setor Público	40
Macroeconomia contemporânea	40
Finanças Públicas	40
Sistema Político Brasileiro	40
Administração Pública Contemporânea	40
Direito Administrativo	40
Elaboração de Políticas Públicas	40
Políticas Sociais	40
Teoria das Organizações	40
Planejamento e gestão orçamentária	35
Elaboração de projetos e Indicadores de desempenho	35
Monitoramento, controle e gestão por resultados	35
Organização do projeto e gerenciamento da equipe	35
Gerenciamento de custos	35
Trabalho Aplicado 1	80
Trabalho Aplicado 2	120

Parágrafo Único - A complementação da carga horária estabelecida neste artigo se dará através de atividades introdutórias, conferências, provas, visitas técnicas e bancas examinadoras.

CAPÍTULO IV - DO REGIME DIDÁTICO

Art. 8º - O regime didático, com jornada diária de 08 (oito) horas, inclui métodos de ensino e de verificação do rendimento, apropriados aos objetivos de cada fase do currículo, tais como: aulas, seminários, palestras, estudos dirigidos, visitas técnicas, atividades em grupo, individuais e provas.

Art. 9º - Ao final de cada disciplina, os conhecimentos serão aferidos através de prova individual.

Art. 10 – Os dois trabalhos aplicados serão desenvolvidos em equipe, e versarão sobre estudos e projetos de implementação de políticas públicas.

Parágrafo Primeiro – Os temas dos trabalhos serão apresentados pela ENAP.

Parágrafo Segundo – Para o Trabalho Aplicado 1 os alunos manifestarão sua ordem de preferência dentre os temas apresentados.

Parágrafo Terceiro – As equipes, compostas por 05 (cinco) membros, serão organizadas pela ENAP, tomando por critério, além da ordem de preferência manifestada pelo aluno, a variedade de formação acadêmica e experiência profissional.

Parágrafo Quarto – A critério da ENAP, poderá ser atribuído um mesmo tema a mais de uma equipe.

Parágrafo Quinto – Os trabalhos aplicados serão acompanhados por um monitor e desenvolvidos seguindo uma única metodologia, elaborada pela ENAP.

CAPÍTULO V - DO CORPO DISCENTE

Art. 11 - O Corpo Discente é constituído pelos alunos matriculados e freqüentes ao Curso de Políticas Públicas e Gestão Governamental e aprovados na primeira etapa do Concurso Público regido pelo Edital nº 11, de 16/10/98, do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.

Art. 12 - São direitos dos alunos matriculados no Curso de Formação:

- a) utilizar as instalações e equipamentos escolares de acordo com as normas de uso estabelecidas pela ENAP;
- b) utilizar a biblioteca e meios audiovisuais postos à sua disposição pela ENAP;
- c) indicar representantes para tratar de seus interesses junto à ENAP.

Art. 13 – Constitui também direito do aluno a percepção de auxílio financeiro, durante o período de formação, desde que o mesmo não seja servidor da Administração Direta ou Indireta da Administração Pública Federal, Estadual ou Municipal, ou ainda dos Poderes Legislativo ou Judiciário, tendo optado pelo recebimento do vencimento do seu cargo efetivo, nos termos do artigo 14 da Lei nº 9.624/98, de 02/04/98.

Parágrafo Único – O auxílio financeiro a que se refere o caput deste artigo corresponde a 50% da remuneração fixada para a Classe I do cargo inicial de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, sobre os quais incidirão os descontos legais.

Art. 14 - São deveres dos alunos matriculados no Curso de Formação:

- a) cumprir as normas deste Regulamento e outras baixadas pela Presidenta da ENAP;
- b) comparecer pontualmente às aulas e a todas as atividades programadas;
- c) zelar pela conservação dos bens móveis e imóveis da ENAP, observando as normas de utilização de suas dependências;
- d) realizar todos os trabalhos e atividades estabelecidos pelos professores;
- e) ter um comportamento ético compatível com a condição de aluno;
- f) informar prontamente à ENAP qualquer alteração nos dados da Ficha de Matrícula;
- g) manter rigorosamente em dia os pagamentos das diárias do alojamento, bem como a devolução dos livros da Biblioteca nos prazos fixados, devendo ao final do curso apresentar o nada consta correspondente;

i) não utilizar aparelhos celulares no período de atividades curriculares e de avaliação de rendimento.

Art. 15 – Constitui-se também dever do aluno a dedicação ao Curso de Formação em período integral, sendo vedado o exercício de qualquer atividade profissional na Administração Pública ou Iniciativa Privada.

Parágrafo Único – O não cumprimento das obrigações estabelecidas no “caput” deste artigo e nas alíneas do artigo 14, sujeitará o aluno às sanções disciplinares previstas no Capítulo IX deste Regulamento.

CAPÍTULO VI - DO CORPO TÉCNICO E DOCENTE

Art. 16 - As atividades de docência podem ser desenvolvidas pelo corpo técnico e docente da ENAP ou por professores e pesquisadores contratados, temporariamente, entre profissionais de reconhecida competência no meio acadêmico, no setor público e/ou privado, e por servidores com reconhecida competência da Administração Pública Federal.

Parágrafo Primeiro - Os professores poderão contar com o auxílio de assistentes, para o desenvolvimento das atividades didáticas.

Parágrafo Segundo - A ENAP pode contar com conferencistas e convidados para proferir palestras e aulas especiais a serem desenvolvidas no decorrer do Curso.

CAPÍTULO VII - DA ASSIDUIDADE

Art. 17 – O limite máximo de tolerância permitido para atrasos às aulas, provas, visitas e conferências é de 10 (dez) minutos. Após esta tolerância é proibida a entrada do aluno no recinto respectivo.

Art. 18 – O não comparecimento a qualquer das provas implicará em nota zero, com a conseqüente exclusão do aluno, nos termos do artigo 20 deste Regulamento, ressalvados os casos graves de doença, devidamente comprovados através de atestado médico, apresentado à Coordenação do Curso no primeiro dia útil subsequente à realização da prova.

CAPÍTULO VIII - DA AVALIAÇÃO DO RENDIMENTO

Art. 19 - Todas as disciplinas e trabalhos aplicados têm caráter eliminatório, sendo o requisito mínimo para aprovação a obtenção de 60% (sessenta por cento) dos pontos possíveis, em cada disciplina ou trabalho aplicado .

Art. 20 - À medida em que forem sendo confirmadas as notas, os alunos que obtiverem menos que 60% de aproveitamento em qualquer uma das disciplinas ou trabalhos aplicados **SERÃO AUTOMATICAMENTE DESLIGADOS DO CURSO**, e conseqüentemente eliminados do Concurso Público, nos termos do disposto no item 8.5 do Edital nº 11 de 16 de outubro de 1998.

Art. 21 - A avaliação do aproveitamento no Curso de Formação é expressa até o limite de 205 pontos, equivalentes ao número máximo de pontos possíveis na primeira etapa do concurso.

Art. 22 – As disciplinas e trabalhos terão os seguintes limites de pontos:

DISCIPLINAS e TRABALHOS	MÁXIMO DE PONTOS	MÍNIMO DE PONTOS
Microeconomia do Setor Público	15	09
Macroeconomia contemporânea	15	09
Finanças Públicas	15	09
Sistema Político Brasileiro	15	09
Administração Pública Contemporânea	15	09
Direito Administrativo	15	09
Elaboração de Políticas Públicas	15	09
Políticas Sociais	15	09
Teoria das Organizações	15	09
Planejamento e gestão orçamentária	5	03
Elaboração de projetos/Indicadores de desempenho	5	03
Monitoramento e controle/e gestão por resultados	5	03
Organização do projeto e gerenciamento da equipe	5	03
Gestão de custos	5	03
Trabalho Aplicado 1	15	09
Trabalho Aplicado 2	30	18
TOTAL	205	n.a

Art. 23 - Todos os trabalhos e atividades devem ser rigorosamente cumpridos nos prazos estabelecidos pela ENAP.

Art. 24 - O aluno poderá solicitar revisão de nota ao professor responsável pela disciplina, mediante justificativa apresentada em formulário próprio, protocolado na Gerência de Apoio Escolar, no prazo de 02 (dois) dias úteis, contados da divulgação dos resultados.

Parágrafo único - Não cabe recurso da decisão do professor, que negar provimento ao pedido de revisão formulado pelo aluno.

Art. 25 - As bancas que avaliarão os trabalhos aplicados serão compostas por profissionais de reconhecida competência, não cabendo recurso das decisões das mesmas, uma vez que não são decisões monocráticas.

Art. 26 – Os Trabalhos Aplicados 1 e 2 serão avaliados da seguinte maneira:

- a) O Trabalho Aplicado 1 será avaliado por dois avaliadores, por meio do relatório a ser entregue;
- b) O Trabalho Aplicado 2 será avaliado por uma única banca, que apreciará o relatório escrito e examinará oralmente cada integrante da equipe. As notas conferidas ao Trabalho Aplicado 2 serão individuais e refletirão o juízo da banca examinadora.

Art. 27 - A aprovação e classificação do aluno no Curso leva em consideração o somatório dos pontos obtidos nas disciplinas e trabalhos aplicados.

Art. 28 - A ordem de classificação final dos candidatos aprovados no concurso resultará da soma dos pontos obtidos na 1ª e 2ª etapas do Concurso, nos termos dos itens 7.3, 7.3.1 e 9.1 do Edital do Concurso Público, sendo considerada para fins do exercício profissional, de acordo com os critérios a serem estabelecidos pelo Ministério de Orçamento e Gestão.

CAPÍTULO IX - DO REGIME DISCIPLINAR

Art. 29 - O Corpo Discente é passível das seguintes sanções disciplinares:

- I - repreensão;
- II - suspensão;
- III - exclusão.

Art. 30 - Incorrerão nas penas previstas neste Capítulo os alunos que cometerem as seguintes faltas:

I - dano ao patrimônio da ENAP ou falta de cumprimento das obrigações assumidas no uso de instalações e benefícios, inclusive alojamento, restaurante e setor esportivo;

II – não cumprimento de quaisquer das obrigações estabelecidas no artigo 14 deste Regulamento;

III - ofensa de qualquer natureza ou agressão a outro discente, docente ou servidor da ENAP, no recinto de qualquer unidade escolar ou administrativa;

IV – não cumprimento do disposto no artigo 15 deste Regulamento;

V - fraude em provas, exames escolares e/ou apresentação de documentos;

VI – perda da função pública, no caso de aluno servidor público, em decorrência de condenação penal ou administrativa;

Parágrafo Primeiro - As faltas de que tratam os incisos I e II deste artigo serão punidas, salvo na reincidência, com a pena de repreensão, feita por escrito, cumulada com a de indenização pelo dano ou prejuízo causados, independentemente das sanções.

Parágrafo Segundo - Para as faltas configuradas no inciso III a pena será de suspensão.

Parágrafo Terceiro - A reincidência nas faltas configuradas nos incisos I, II e III, bem como as faltas relacionadas nos incisos IV, V e VI, importam em pena de exclusão.

CAPÍTULO X - DO PROCEDIMENTO PARA SANÇÕES DISCIPLINARES

Art. 31 - As sanções disciplinares de que trata o art. 30 deste regulamento serão aplicadas mediante sindicância conduzida por servidor designado pelo Diretor de Educação Continuada, respeitando o princípio do contraditório e da ampla defesa.

Parágrafo Único - A sindicância referida no “caput” deste artigo será realizada em prazo a ser definido pelo Diretor de Educação Continuada.

Art. 32 - A sanção disciplinar será aplicada pelo Diretor de Educação Continuada, com base no relatório final da sindicância.

Art. 33 - Da decisão do Diretor de Educação Continuada caberá recurso do discente à Presidenta da ENAP, no prazo de 3 (três) dias úteis.

Parágrafo Único - Transcorrido o prazo de recurso, sem manifestação do discente, o processo de apuração subirá à Presidenta da ENAP para ratificação, quando a sanção aplicada for de exclusão.

Art. 34 - Caso a conclusão da sindicância ocorra após o encerramento do curso de formação, tendo em vista o disposto no artigo 14 – Parágrafo 2º da Lei 9.624, de 02/04/98, serão adotadas as seguintes providências:

I - quando da sindicância resultar a aplicação das sanções de repreensão ou suspensão, será comunicado ao Ministério do Orçamento e Gestão, para fins de juntada dos autos do procedimento apuratório aos assentamentos funcionais do servidor, caso este tenha sido nomeado;

II - quando a sindicância resultar na aplicação da sanção de exclusão, será comunicado ao Ministério do Orçamento e Gestão, mediante remessa dos autos respectivos, para fins de abstenção quanto à nomeação do candidato, em razão do seu desligamento do curso, e caso tenha sido nomeado, para que seja efetuado o procedimento apuratório respectivo.

CAPÍTULO XI - DO DESLIGAMENTO

Art. 35 - Será desligado do Curso e do Concurso o aluno que:

- a) requerer cancelamento de matrícula;
- b) não atingir o rendimento mínimo previsto nas normas de avaliação do curso, nos termos do artigo 20 deste Regulamento;
- c) for punido com a pena de exclusão de que trata este Regulamento.

Parágrafo único - Em qualquer um dos casos mencionados nas alíneas constantes deste artigo, o desligamento só será efetivado mediante ratificação por parte da Presidenta da ENAP.

CAPÍTULO XII - DA DOCUMENTAÇÃO ESCOLAR

Art. 36 - Serão fornecidos pela Gerência de Apoio Escolar, mediante requisição, atestado de matrícula, histórico escolar, certificado de conclusão de curso e outros documentos relativos à vida escolar dos alunos.

Parágrafo Único - Os certificados de conclusão de curso serão entregues pela ENAP, mediante recibos de quitação relativos a alojamento e biblioteca.

CAPÍTULO XIII - DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 37 - Os casos omissos e as alterações que se fizerem necessárias na execução deste Curso serão resolvidos pelo Presidenta da ENAP.

Brasília (DF), 19 de maio de 1999.

REGINA SILVIA VIOTTO M. PACHECO
Presidenta

Anexo II

Cartas-propostas da 5ª turma de EPPGG para a Direção da ENAP

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Brasília, 26 de agosto de 1999.

Sra. Presidente,

Em vista dos recentes acontecimentos relativos às revisões de provas de alunos do Curso de Formação de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, especialmente no que se refere às discrepâncias observadas nos critérios de correção adotados, alguns pontos merecem consideração mais aprofundada.

Parece claro que, apesar dessa Escola ter estabelecido um regulamento bastante rigoroso para reger as relações entre os alunos do Curso de Formação e a Direção do mesmo, não traçou normas claras para o corpo docente no tocante ao processo de avaliação. É de se supor que a seleção de professores tenha sido feita em termos de mérito, experiência e conhecimento técnico, porém a total autonomia dos professores sobre a forma de avaliação e suas implicações, deixou de levar em conta que, por se tratar de um concurso público, em sua forma última, alguns padrões deveriam ser seguidos.

O primeiro deles diz respeito ao tipo de questão e à completa variedade entre as formas das provas, até o momento aplicadas. É interessante ressaltar que existem normas metodológicas que orientam a formulação de itens de prova, conforme preconiza o Manual para Revisão de Itens do MEC, que estabelecem que diferenças no tamanho das alternativas, alternativas excludentes, incompletas ou relacionadas entre si, comprometem a seletividade da questão, bem como podem induzir ao erro ou acerto, tirando a assertividade da questão objetiva.

Ilma. Sra.

Regina Sílvia V.M. Pacheco

Presidente da ENAP

*Recbi
ENAP
Regina Sílvia V.M. Pacheco
01/09/99*

Para questões subjetivas, as chamadas dissertativas, os procedimentos devem ser ainda mais rigorosos. Embora esse tipo de questão seja um excelente instrumento na avaliação de requisitos como capacidade de análise, elaboração de idéias e de sínteses conceituais, em se tratando de um concurso público, corre-se o risco de ter a correção comprometida por fatores pouco tangíveis como a subjetividade do conteúdo a ser desenvolvido e a disposição do avaliador, que pode ser influenciada por outros elementos como cansaço ou mudança de ambiente. Além disso, a correção de uma questão dissertativa implica intrinsecamente a comparação entre as várias repostas dadas por diferentes candidatos, o que torna impossível uma avaliação imparcial de seu conteúdo.

Além desses cuidados normativos, parecem ainda não terem sido definidos por essa Direção quais seriam os procedimentos corretos a serem adotados pelo corpo docente quando da necessidade de anulação de itens, mudança de gabarito ou outros pertinentes. De modo que a discrepância de atitude entre os professores pode ter sido fruto justamente da falta de orientação aos mesmos em relação a todas as variantes implicadas em um processo de avaliação.

Em se tratando de um concurso público, mesmo revestido da finalidade de curso de formação, não é admissível que critérios de transparência, impessoalidade e probidade possam ser obnubilados por falhas tão fáceis de serem sanadas, bastando para isso aprimorar o projeto pedagógico, tornando-o consistente e objetivo, refletindo claramente os processos de seleção e avaliação implícitos no regulamento já mencionado.

Em vista do exposto, solicita-se que as próximas disciplinas sejam avaliadas por instrumentos mais claros e estruturados, levando em conta as especificidades de um concurso público e a necessidade de divulgação prévia dos critérios adotados. Ressalta-se ainda a necessidade de observar que as avaliações contemplem apenas os conteúdos efetivamente ministrados em aula, de forma a evitar que conteúdos programados, mas não ministrados, sejam incluídos na avaliação.

Cabe registrar que o objetivo destas colocações é o de contribuir para o incremento da qualidade do sistema de avaliação adotado no curso e, conseqüentemente, evitar confusões, desentendimentos e a desmotivação do corpo discente, comprometendo a finalidade maior deste Curso de Formação.

Amarildo Baesso

Manoel Renato Machado Filho

Izabel Maria Madeira de Loureiro Maior;

Paulo Marques

REPRESENTANTES DA 5ª TURMA DE EPPGG

Brasília, 30 de agosto de 1999

Senhora Presidenta,

Nós, alunos da 5ª turma do Curso de Formação para Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, vimos por meio desta respeitosamente solicitar a revisão da atual sistemática de avaliação do referido curso.

O pedido de revisão se fundamenta em duas questões fundamentais:

- **Do ponto de vista pedagógico, inadequação da forma atual de avaliação para averiguar a real capacidade e nível de aprendizagem dos alunos.**

Tal ponto baseia-se na constatação de que os alunos têm perfil bastante variado, sendo que para muitos o conteúdo de alguns módulos é totalmente novo. Sabe-se que uma única semana de aulas representa um período bastante curto e pouco apropriado para a aprendizagem sólida de temas complexos relacionados às políticas públicas. Ainda assim, os alunos têm se esforçado para, nesse curto período, apreenderem o máximo dos conteúdos, através de massivo comparecimento às aulas expositivas e estudo sistemático da bibliografia recomendada. Entretanto, frequentemente o processo de aprendizagem não é suficientemente sólido na semana corrente da disciplina, exigindo dedicação dos alunos a algumas disciplinas nas semanas seguintes ao seu encerramento, o que prejudica o aproveitamento das disciplinas subsequentes.

Ilma. Sra.

Regina Sílvia V.M. Pacheco

Presidente da ENAP

Rec. 1
ENAP
01/09/99

Por sua vez, a sistemática de avaliação adotada este ano— uma **única** prova por disciplina, com exigência de **nota mínima igual a 6,0 (seis) em cada disciplina** para aprovação sob pena de eliminação do curso e do concurso-, claramente apresenta problemas graves: **(a)** não permite ao aluno uma segunda oportunidade, ferindo um princípio consagrado do ponto de vista pedagógico, aplicado em todos os cursos que têm como preocupação central e insubstituível o processo de aprendizagem e a **FORMAÇÃO** consistente de pessoas; **(b)** não considera o desempenho global do aluno, que pode não alcançar o valor estipulado como média em uma única disciplina (por exemplo, obtendo conceito igual a 5,0), mas ter ótimo desempenho nas demais, tendo no cômputo global alcançado expressivo avanço em relação ao seu nível prévio de conhecimento sobre as disciplinas; **(c)** impõe tensão excessiva aos alunos e uma lógica de comportamento voltada para as avaliações, o que certamente prejudica o processo de aprendizagem, o aproveitamento pleno dos contatos com os professores, e têm frustrado os alunos em sua expectativa quanto ao caráter de formação do curso e seu papel de preparação de profissionais responsáveis para a Administração Pública.

- **Do ponto de vista do concurso público, incoerência no ordenamento das duas fases do processo seletivo, relacionada ao fato de a segunda fase ter um caráter eliminatório mais acentuado do que a primeira fase do concurso.**

- Sabe-se que em concursos públicos, em geral a 1ª fase têm um maior peso eliminatório e a 2ª fase têm caráter predominantemente classificatório.

O concurso em andamento certamente eliminou um grande número de pessoas na primeira etapa, sendo que entre milhares de candidatos submetidos a uma extensa bateria de provas, apenas 140 foram recrutados para a segunda etapa. Deve-se ressaltar que a quantidade mínima de pontos exigida para cada disciplina na primeira etapa era de 30% do total de pontos da disciplina— o equivalente à nota 3,0 (três) em provas com valor máximo de 10,0 (dez).

Exigiu-se dos 140 candidatos recrutados que abandonassem seus empregos/vínculos para que pudessem participar da segunda etapa do concurso. Tendo em vista que certa de metade dos candidatos não reside em Brasília, além dos custos de oportunidade relacionados à sua trajetória profissional, grande parte das pessoas teve que sacrificar sua vida pessoal e familiar para submeter-se às normas pouco usuais deste concurso – o que dificilmente poderia ser feito não fosse por um

sentimento de compromisso e de disposição efetiva para ingresso na carreira pública. Além do investimento pessoal, a permanência de grande número de candidatos em Brasília também implica custos expressivos para o Estado, seja sob a forma de auxílio financeiro ou licença remunerada para aqueles que já são servidores públicos. Desta forma, os que se dispuseram a participar da segunda etapa do concurso certamente investiram muito na mudança por acreditarem que estariam ingressando fundamentalmente em um processo de **FORMAÇÃO e QUALIFICAÇÃO** para a nova carreira.

Depreende-se daí que o estabelecimento de uma média de aprovação para cada disciplina de 6,0 (seis), portanto, bem mais elevada do que a da primeira fase, é incoerente e inadequada ao por um peso excessivo no caráter eliminatório da segunda etapa. Associa-se a isso os outros aspectos já mencionados como a não consideração do desempenho global do aluno, e o fato de uma única de avaliação determinar definitivamente o destino do aluno, sem a possibilidade de uma segunda avaliação.

Face ao exposto, em documento prévio à Presidência da ENAP, solicitamos o retorno ao critério de avaliação que vinha sendo aplicado nos concursos anteriores, de considerar o desempenho médio do aluno em cada bloco de disciplinas como critério para aprovação ou não, o que permitiria uma visão mais global e justa do processo de aprendizagem. Tendo sido o nosso pleito anterior negado pela Presidência da ENAP, vimos apresentar nova proposta de mudança, que possa efetivamente tornar o processo de avaliação dos alunos mais coerente e adequado, tanto do ponto de vista pedagógico como seletivo.

A proposta envolve os seguintes elementos:

1. **Possibilidade de uma segunda avaliação** (segunda prova ou trabalho suplementar), caso o aluno fique com nota **entre 30 e 60%** da nota máxima em uma dada disciplina. Na segunda avaliação, se o aluno alcançar um mínimo de 60% da nota máxima, será conferida a nota 6,0 (seis) na referida disciplina. Caso contrário, o aluno estará reprovado. Observe-se portanto que o caráter eliminatório continua a existir, porém de forma atenuada, para notas inferiores a 30% ou para notas persistentemente abaixo de 60% na segunda avaliação.

2. A chance de segunda avaliação só seria concedida ao aluno no **máximo três vezes ao longo do curso**, exigindo um desempenho global de bom padrão durante os seis meses de formação, no conjunto das disciplinas e para cada uma isoladamente.

Consideramos a proposta ora apresentada como pertinente e altamente aplicável, havendo possibilidade concreta de adaptar o regulamento para sua operacionalização. Vale destacar que o regulamento não obriga a uma prova única, e é omissivo quanto à perspectiva de uma segunda avaliação.

Ademais, acreditamos que a Presidência da ENAP tem consciência de que eventuais falhas, omissões, insuficiências e inadequações de regulamentos podem ser corrigidas por decisões de professores experientes e competentes, que além de coerência pedagógica, têm o papel de oferecer aos alunos desta Escola o exemplo de profissionais comprometidos com a construção de uma nova Administração Pública, menos rígida e inflexível do que antes.

Sem mais, renovamos nossos protestos de estima e consideração.

Atenciosamente,

ALUNOS DA 5ª TURMA DE EPPGG

Anexo III

Acordo estabelecido entre a Direção da ENAP e a 5ª turma de EPPGG

ENAP Escola Nacional de Administração Pública
SAIS — Área 02-A
70610-900 — Brasília — DF
Telefone (061) 245 5198
Fax (061) 245 5498

MEMO/DEC/Nº 024/99

Brasília, 03 de setembro de 1999.

Da: Presidência.

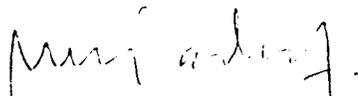
Para: Diretora de Educação Continuada.

Senhora Diretora,

Conforme é do conhecimento de V. S^a, iniciamos em 01/09/99 processo de negociação com os alunos da 5^a turma do Curso de Formação para Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental – EPPGG, acerca do pleito objeto da correspondência da mesma data, que versa sobre o disciplinamento do artigo 20 do Regulamento.

Em função do exposto acima, considerando a impossibilidade de encerramento do processo negocial antes do início das provas previstas para os dias 08, 09 e 10/09/99, informamos que todos os alunos da turma, regularmente matriculados e freqüentes, deverão realizar as provas marcadas para os dias mencionados.

Atenciosamente,



REGINA SILVIA VIOTTO M. PACHECO
Presidenta

ATA DE REUNIÃO

PARTICIPANTES:

REGINA SILVIA VIOTTO M.PACHECO – Presidenta da ENAP

EVELYN LEVY – Diretora da ENAP

ERENICE A.GUERRA – Procuradora Jurídica da ENAP

CANDIDATOS PARTICIPANTES DA 5ª TURMA DO CURSO DE EPPGG

- (Lista de presença em anexo).

LOCAL:

SALA 214 DA ENAP

DATA:

09 DE SETEMBRO DE 1999

PAUTA:

PLEITO FORMULADO PELOS CANDIDATOS PARTICIPANTES DA 5ª TURMA DO CURSO DE FORMAÇÃO - SEGUNDA ETAPA DO CONCURSO PÚBLICO PARA ESPECIALISTA EM POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO GOVERNAMENTAL, SOBRE A SISTEMÁTICA DE AVALIAÇÃO DO CURSO.

Presentes todos os candidatos participantes da 5ª turma do Curso de EPPGG, regularmente matriculados e com frequência regular, a Sra. Diretora de Educação Continuada e a Sra. Procuradora Jurídica, a Sra. Presidenta da ENAP fez os seguintes esclarecimentos:

1. As negociações consignadas neste documento, que resultam no disciplinamento do artigo 20 do Regimento do Curso de Formação para o cargo de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – 5ª Turma - pressupõem a expressa aceitação de todos os candidatos participantes da turma, regularmente matriculados e frequentes, sem

exceção. A aceitação dos termos do acordo deverá se dar através da assinatura da presente Ata de Reunião.

2. A assinatura implica na aceitação dos termos consignados nesta Ata de Reunião, e conseqüente e expressa renúncia a postulações posteriores, administrativas ou judiciais acerca do objeto da presente negociação.
3. O acordo firmado nesta oportunidade se estende aos candidatos regularmente matriculados e que freqüentam o curso, valendo desde a aplicação da primeira prova, não se aplicando aos candidatos que tenham desistido do curso de formação até a presente data.

Feitas as considerações acima e expressamente aceitos por todos os presentes, ficou acordado entre as partes o seguinte:

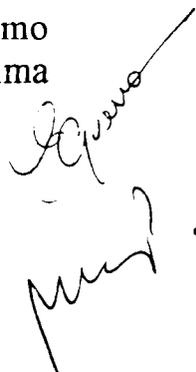
1. O art. 20 do Regulamento que prevê a exclusão automática dos candidatos que obtiverem menos que 60% (sessenta por cento) de aproveitamento em qualquer uma das disciplinas ou trabalhos aplicados, antes da confirmação da nota, fica disciplinado na forma abaixo, no que se refere à aferição dos conhecimentos de cada disciplina:

1.a) Terá oportunidade de submeter-se a uma segunda e única prova o candidato que obtiver rendimento igual ou maior do que 30% (trinta por cento) e menor que 60% (sessenta por cento) dos pontos possíveis de cada disciplina, após a fase de revisão de prova prevista no artigo 24 do Regulamento.

1.b) Permanecendo o candidato com rendimento inferior a 60% (sessenta por cento) na segunda prova aplicada, o mesmo estará excluído do concurso público, nos termos do artigo 20 do Regulamento e item 8.5 do Edital nº 11 de 16 de outubro de 1998.

1.c) Para fins de classificação, nos termos do artigo 28 do Regulamento, o candidato que obtiver rendimento superior a 60% (sessenta por cento) na segunda prova ficará com avaliação final de 60% (sessenta por cento) dos pontos daquela disciplina.

1.d) A segunda prova somente será concedida ao candidato no máximo três vezes ao longo do curso, compreendendo desde a primeira até a última disciplina ministrada.



1.e) Da segunda prova a ser aplicada será concedido pedido de revisão nos termos do disposto no artigo 24 do Regulamento.

1.f) A segunda prova a ser aplicada poderá ser dissertativa e/ou objetiva, cabendo à ENAP esta definição, bem como a marcação de data e horário para sua aplicação.

1.g) O disciplinamento do artigo 20 no tocante a segunda prova não se aplicará, em hipótese alguma, aos trabalhos aplicados 1 e 2 de que trata o artigo 26 do Regulamento.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'R. G. G. G.', written in a cursive style.A handwritten signature in black ink, appearing to be 'ca', written in a cursive style.A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Im. p. 2.', written in a cursive style.

ENAP Escola Nacional de Administração Pública
DEC Diretoria de Educação Continuada
Coordenação Geral de Formação para Carreiras

Nº	NOME	ASSINATURA
77	Larissa Perez Antunes da Silva	Larissa P. A. Silva
78	Lenise Barcellos de Mello Secchin	Lenise Barcellos de Mello Secchin
79	Lúcia de Fátima Nascimento de Queiroz	Lúcia de Fátima Nascimento de Queiroz
80	Luciano Fávaro Bissi	Luciano Fávaro Bissi
81	Luciano Rodrigues Maia Pinto	Luciano Rodrigues Maia Pinto
82	Luís Henrique D'Andrea	Luís Henrique D'Andrea
83	Luiz Marcelo Vídero Vieira Santos	Luiz Marcelo Vídero Vieira Santos
84	Luiz Roberto Rodrigues Martins	Luiz Roberto Rodrigues Martins
85	Manoel Renato Machado Filho	Manoel Renato Machado Filho
86	Manuel Ferreira Filho	Manuel Ferreira Filho
87	Marcelo Ferreira Kawatoko	Marcelo F. Kawatoko
88	Marcelo Prudente de Assis	Marcelo Prudente de Assis
89	Márcia Serôa da Motta Brandão	Márcia Serôa da Motta Brandão
90	Márcio Andrade Monteiro	Márcio Andrade Monteiro
91	Márcio Marques Perrut	Márcio Marques Perrut
92	Marcus Vinicius Romano Lemos	Marcus Vinicius Romano Lemos
93	Margaret Baroni	Margaret Baroni
94	Margareth Tavares Ferreira	Margareth Tavares Ferreira
95	Maria Betânia Pereira Gomes Guerra Duarte	Maria Betânia Pereira Gomes Guerra Duarte
96	Maria Cristina de Souza Leão Attayde	Maria Cristina de Souza Leão Attayde
97	Maria do Carmo Gonzales Cardoso Backes	Maria do Carmo Gonzales Cardoso Backes
98	Maria Suely Carvalho Berto	Maria Suely Carvalho Berto
99	Marília de Castro Torres Fernandes	Marília de Castro Torres Fernandes
100	Mário Sérgio Rocha Gordilho Júnior	Mário Sérgio Rocha Gordilho Júnior
101	Martha de Freitas Xavier	Martha de Freitas Xavier
102	Maurício Augusto Coelho	Maurício Augusto Coelho
103	Mauricio Holanda Maia	Mauricio Holanda Maia
104	Milena Souto Maior de Medeiros	Milena Souto Maior de Medeiros
105	Nelson Henrique Prado Silva	Nelson Henrique Prado Silva
106	Nilson Antonio Carvalho Figueiredo Filho	Nilson Antonio Carvalho Figueiredo Filho
107	Olavo Machado	Olavo Machado
108	Oraida Maria Urbanetto de Souza Parreiras	Oraida Maria Urbanetto de Souza Parreiras
109	Paula Oliveira Lima	Paula Oliveira Lima
110	Paulo Henrique Brandão	Paulo Henrique Brandão
111	Paulo Marques	Paulo Marques
112	Paulo Moraes Santa Rosa	Paulo Moraes Santa Rosa
113	Renato Amaral Braga da Rocha	Renato Amaral Braga da Rocha
114	Ricardo Corrêa Coelho	Ricardo Corrêa Coelho

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

Anexo IV

**Reportagens de jornais do país sobre o apoio político ao governo em
troca de cargos**

Governo usa 600 cargos para controlar Congresso

Eduardo Jorge, ex-assessor de FH, abre sua caixa-preta

• O presidente Fernando Henrique controla o Congresso com os 600 cargos do Governo federal que distribuiu aos líderes e parlamentares dos partidos aliados. O mapa do poder na burocracia do Governo foi fornecido pelo ex-secretário-geral da Presidência Eduardo Jorge Caldas, que abriu sua caixa-preta e entregou ao professor da Universidade de Brasília Carlos Pereira um disquete com os cargos reservados aos políticos — foi Eduardo Jorge quem controlou esta distribuição no primeiro mandato de Fernando Henrique. Em crise

com a base parlamentar e ameaçando fazer retaliações contra os infiéis, o presidente terá de voltar a redistribuir alguns desses 600 cargos, que representam 10% da máquina federal de livre nomeação, para garantir a aprovação do salário-mínimo de R\$ 151 no próximo dia 10. O estudo do professor Carlos Pereira mostra a relação direta entre a fidelidade dos partidos ao Governo nas votações no Congresso, o preenchimento de cargos e a liberação de verbas para o pagamento de emendas de deputados e senadores. **Páginas 3 a 5**

PODER: Pressões do Executivo foram grandes na votação das reformas

— F I

PODER: Levantamento mostra que apoio parlamentar em votações de interesse do Executivo foi recompensado

Liberação de verbas atende a deputados fiéis

Aliados conseguiram autorização para gasto de 61% do R\$ 1,1 bi que aprovaram em emendas ao Orçamento

Lúcio Vaz e James Allen

BRASÍLIA. O cruzamento de informações das liberações de recursos orçamentários nos últimos quatro anos com as principais votações de interesse do governo mostra que os partidos mais fiéis são os mais bem atendidos pelo Governo. Os governistas — PSDB, PFL, PMDB, PPB, PTB, PL e PSD — aprovaram R\$ 1,1 bilhão em emendas individuais e obtiveram a liberação de R\$ 679 milhões (61,2%). Já os oposicionistas — PT, PDT, PSB, PPS, PCdoB e PV — aprovaram R\$ 245 milhões e tiveram liberados só R\$ 89 milhões (36,3%).

O acompanhamento de 69 votações de interesse do Executivo, elaborado pelo ministro dos Transportes, Eliseu Padilha, comprova que essas liberações seguem, com rigor quase científico, o índice de fidelidade de cada partido.

O maior partido e o mais fiel é o que tem o maior volume de recursos liberados.

PFL é o partido campeão em verbas liberadas

O PFL, com 103 deputados, cooperou com o Governo em 84% das votações das emendas constitucionais. Resultado: liberação de 66,3% dos recursos que seus parlamentares incluíram no Orçamento. Isso significa que, dos R\$ 303,6 milhões pedidos, R\$ 201,4 milhões foram enviados às bases eleitorais dos deputados de 1996 a 1999. O levantamento sobre as liberações foi feito pelo gabinete do deputado Dr. Rosinha (PT-PR).

O PSDB, partido do presidente da República, que teve índice de apoio de 82%, conseguiu liberar 64,6% das suas emendas. O PMDB, um pouco menos fiel (70% de apoio), obteve a liberação de 57,3% dos recursos pedidos. Na outra ponta, o PDT, que só votou de acordo com os interesses do Poder Executivo em 13% das emendas constitucionais aprovadas, teve apenas 31,4% dos seus recursos liberados — R\$ 20,4 milhões, pouco mais do que 10% do dinheiro destinado aos eleitores do PFL.

O comportamento dos partidos				
PARTIDOS	EMENDAS APROVADAS (R\$)	RECURSOS LIBERADOS (R\$)	PERCENTUAL DE LIBERAÇÃO	VOTOS A FAVOR DO GOVERNO
PFL	303,632 milhões	201,436 milhões	66,3%	84%
PSDB	235,114 milhões	151,659 milhões	64,5%	82%
PTB	62,830 milhões	35,958 milhões	57,2%	77%
PMDB	271,982 milhões	155,945 milhões	57,3%	70%
PPB	206,201 milhões	118,741 milhões	57,5%	66%
PSD	8,653 milhões	5,309 milhões	61,3%	62%
PL	22,183 milhões	10,629 milhões	47,9%	58%
PPS	9,258 milhões	5,686 milhões	61,4%	37%
PV	2,287 milhões	704 mil	30,7%	28%
PSB	30,751 milhões	15,087 milhões	49%	17%
PCdoB	21,549 milhões	7,999 milhões	37,1%	14%
PT	116,343 milhões	39,205 milhões	33,7%	14%
PDT	65,066 milhões	20,446 milhões	31,4%	13%

Num país em que a lei orçamentária é apenas autorizativa, o governo tem a faca e o queijo na mão para pressionar o parlamentar a votar de acordo com a sua orientação. Aquilo que deveria funcionar como uma lista de despesas de uma casa a serem feitas durante o ano, é chamado pelos próprios parlamentares de uma peça de ficção. Isso porque, ao aprovar o Orçamento da União, o Congresso acaba estabelecendo despesas que o Governo não tem condições de realizar. Mas é ali que o parlamentar faz sua abertura de crédito político junto ao Governo.

Ao aprovar a construção de um posto de saúde, de um posto telefônico, de uma escola ou de quadras esportivas, o parlamentar, que tem direito a distribuir R\$ 1,5 milhão pelo país, faz a sua ligação com o

eleitor. O cientista político Carlos Pereira, em sua tese de doutorado em filosofia na New School University, de Nova York, afirma que é este expediente que assegura a reeleição do parlamentar e, ao mesmo tempo, a fidelidade partidária.

Fidelidade é maior em votações mais polêmicas

Ao percorrer os gabinetes do Poder Executivo tentando liberar os recursos previstos no Orçamento da União, o parlamentar vai ter de pedir ao seu líder partidário apoio junto aos ministros para conseguir os recursos. Para isso, vai apresentar a fatura dos votos que deu ao Governo, atendendo justamente à sua orientação da liderança.

Com a criação das chamadas "rachadinhas", emendas com verbas genéricas divivi-

das entre vários parlamentares, surgiu outra forma de liberar recursos. Os deputados aprovam, por exemplo, uma emenda de R\$ 5 milhões para postos de saúde. Depois, indicam quais localidades querem ver atendidas. E há ainda as emendas de bancada, como a que garante recurso para as obras do metrô do Rio.

"Pelo menos no Congresso, esse comportamento acaba levantando sérias dúvidas sobre o senso comum no Brasil de que os partidos são frágeis, no sentido de que os parlamentares não agem de acordo com a ideologia ou orientação partidária", pontua Carlos Pereira. Segundo os dados que levantou nas votações das emendas constitucionais, a fidelidade é tanto maior quanto mais polêmica é a mudança constitucional que o presidente deseja realizar. ■



O MINISTRO Eliseu Padilha, que monitorou a liberação das verbas

Tucanos dominam o primeiro escalão

Ministros mais importantes são do PSDB

BRASÍLIA. O PSDB é o partido que tem o maior número e os mais importantes ministérios do Governo Fernando Henrique. Os tucanos controlam as pastas que têm maior orçamento: a Educação (Paulo Renato Souza) e a Saúde (José Serra). Esses ministérios são os de maior peso na área social, de onde, segundo o presidente Fernando Henrique Cardoso, sairá o nome de seu sucessor em 2002.

O partido também controla os ministérios da Justiça e do Desenvolvimento e a Secretaria-Geral da Presidência da República, que faz a distribuição dos cargos para os aliados.

Principal aliado do Governo no primeiro mandato, o PFL tem quatro ministérios: Previdência (Waldeck Ornelas), Minas e Energia (Rodolpho Tourinho),

Meio Ambiente (Sarney Filho) e Esportes e Turismo (sem titular definido). Por ironia, os dois primeiros estão entregues a afilhados do senador Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA), que tem sido o maior obstáculo do Governo na aprovação do novo valor do salário-mínimo: R\$ 151.

Embora ocupem menos cargos ministeriais do que o PFL, o PMDB e o PPB têm pastas de maior densidade em se tratando de investimentos. O PMDB tem os Transportes (Eliseu Padilha) e a Integração Nacional (Fernando Bezerra). O PPB ficou com as pastas da Agricultura (Pratini de Moraes) e do Trabalho (Francisco Dornelles). O PTB, o menor dos partidos aliados, ficou sem lugar no primeiro escalão no segundo mandato de Fernando Henrique.

OPAIÍS

Diretorias do DNER são partilhadas por aliados

PMDB tem 15 das 22 diretorias regionais, mas ministro quer substituir órgão por agência só com técnicos

Ilmar Franco, James Allen e
Adriana Vasconcelos

BRASÍLIA A distribuição dos cargos no Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) entre os partidos que apoiam o presidente Fernando Henrique Cardoso é uma amostra de como funciona o loteamento político no Governo federal. O PMDB, partido do ministro dos Transportes, Eliseu Padilha, tem 15 diretorias nacionais e regionais, de um total de 22. O restante é distribuído entre o PSDB, o PFL, o PTB e o PPB.

Os Transportes têm cerca de R\$ 3,6 bilhões para investimentos esse ano, mais da metade administrados pelo DNER. O ministério também responsável por 19 obras incluídas no principal programa do Governo Fernando Henrique, o Avanço Brasil. O ministro Eliseu Padilha, que assumiu o cargo em 1997, acabou com as indicações políticas no ministério, mas não tocou na partilha dentro do DNER. Hoje, depois de ter aberto três sindicâncias para investigar irregularidades, o ministro não esconde seu desejo de acabar com o DNER e criar logo a Agência Nacional dos Transportes, que será totalmente formada por técnicos. Reportagem publicada ontem pelo GLOBO revelou que 600 cargos do Governo federal são nomeados por indicação política e é este o instrumento que o Palácio do Planalto usa para garantir a fidelidade dos partidos aliados nas votações de seu interesse no Congresso.

ACM diz que critério deve ser a competência

O presidente do Senado, Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA), disse ontem que o critério para a ocupação de cargos federais deve ser a competência, mas se o escolhido for um aliado, melhor.

— Antes de demitir aqueles que, por consciência, defendem um reajuste maior para o salário mínimo, o presidente deveria procurar os funcionários desonestos que podem ser facilmente identificáveis — disse.

De acordo com Antonio Carlos, há muita gente desonesto

Cargos nas mãos de políticos

NO DNER

Diretoria-Geral - PMDB de Minas Gerais

Diretor de Engenharia - deputado Barbosa Neto (PMDB)

Diretor de Concessões Rodoviárias - senador Jádor Barbalho (PA), presidente do PMDB

DRF Manaus - deputado Atílio Lins (PFL)

DRF Belém - senador Jádor Barbalho (PMDB)

DRF Fortaleza - deputados Pinheiro Landim e Amibal Gomes (PMDB)

DRF Recife - governador Jerbas Vasconcelos (PMDB)

DRF Salvador - deputado José Rocha (PFL)

DRF Belo Horizonte - deputado Fernando Diniz (PMDB) e deputado Aécio Neves, líder do PSDB na Câmara

DRF Vitória - governador José Ignácio (PSDB) e bancadas do PSDB, PMDB e PFL

DRF Rio de Janeiro - ex-governador Maronira Franco, atual assessor especial da presidência da República

DRF São Paulo - licença com apoio do deputado Michel Lemmer (PMDB), presidente da Câmara dos Deputados

DRF Curitiba - deputado Basílio Villani (PSDB)

DRF Cuiabá - senador Carlos Bezerra (PMDB)

DRF Goiânia - deputado José Gomes da Rocha (PMDB) e bancada do PMDB

DRF João Pessoa - governador José Maranhão (PMDB)

DRF Natal - deputado Henrique Eduardo Alves (PMDB) e bancada do PMDB

DRF São Luís - governadora Roseana Samey (PFL) e bancadas do PMDB e do PFL

DRF Florianópolis - licença com o apoio das bancadas do PMDB, PSDB, PFL e PPB

DRF Campo Grande - bancada do PMDB

DRF Macaé - senador Renan Calheiros (PMDB) e deputado Olavo Calheiros (PMDB)

DRF Porto Alegre - licença indicado pelo ministro dos Transportes Eliseu Padilha (PMDB)

* Partilha de cargos feita nos primeiros meses do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso

Fundação Nacional de Saúde, Sebrae, Escola Técnica Federal Macaé e Escola Técnica Federal Palmeira dos Índios - senador Leônino Vieira, presidente do PSDB

DMOCS - deputado Albérico Cavaleiro (PTB)

Incra - está vago, era do deputado Albérico Cavaleiro (PTB)

Docas de Alagoas - está vago, era do deputado Augusto Farias (PPB)

DNER, Ibama, Delegacia do Trabalho e CBTU - senador Renan Calheiros (PMDB) e deputado Olavo Calheiros (PMDB)

Ministério das Comunicações - presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB)

Polícia Federal (nacional e regional) - PSDB (menor)

Fundação Nacional de Saúde - deputados Marcos Romão (PTB)

Sebrae - vice-governador Newton Cardoso (PMDB)

ECT - deputado Pimenta da Veiga (PSDB)

Ministério das Comunicações

Ibama, CBTU e Delegacia do Trabalho - deputados Nélio Neves, Jader do PSDB

CONAB - ex-deputado Paulo Hestander (PTB)

DNER - deputado Fernando Diniz (PMDB)

Codevasf - senador Francisco Pereira (PFL)

Polícia Rodoviária Federal - deputados Manoel Lopes (PMDB) atual secretário de Segurança Pública de Minas Gerais

Itaipu - presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB)

DNER - deputado Basílio Villani (PSDB)

Fundação Nacional de Saúde - vago, mas a indicação é do PSDB

Sebrae - secretário do Trabalho do Paraná José Carlos Gomes de Carvalho (PFL)

ECT - senadores Alvaro Dias e Ormar Dias (PSDB)

Ibama - deputado Luciano Pizzato (PFL)

Delegacia do Trabalho - bancada do PTB

Conab - deputado Fausto Oliveira (PFL)

INSS - deputado Iniquim dos Santos Filho (PFL)

Delegacia da Agricultura - deputado Ricardo Barros (PTB), autor do requerimento que impediu a votação da medida provisória do salário mínimo na sessão do Congresso de 26 de abril

Departamento Nacional de Política Mineral - deputado Aurion Roveda (PSDB)

EPDNE - tabelas partilhadas e ocupadas pelos partidos políticos

trabalhando em cargos federais nos estados, especialmente em portos e no DNER. O senador não adianta os nomes, mas disse que, se o presidente pedir, ele está pronto para ajudá-lo a identificá-los.

O senador comentou cada uma das cinco indicações atribuídas a ele:

— Os ministros são do presidente, escolhidos por ele. No INSS, quem está lá está há muito tempo, antes mesmo de

Waldemar Ornêlas (ministro da Previdência) ter sido nomeado. O do ECT na Bahia é provável que esteja no cargo há pelo menos 15 anos. Na Eletrobrás estava o Imbassaly (Antônio Imbassaly, atual prefeito de Salvador), que deixou o cargo, e depois foi nomeado o Firmino (Firmino Ferreira

Sampaio Neto, atual presidente da Eletrobrás), que de tão competente, o presidente chegou a pensar em nomeá-lo para a Aneel (Agência Nacional de Energia Elétrica).

O ex-ministro da Justiça, senador Iris Rezende (PMDB-GO), disse ontem que aqueles políticos que fazem indicações para cargos devem entregá-los no caso de votarem contra o Governo.

— Quem indica elementos para compor o Governo no dia que votar contra tem que abrir mão — afirmou Iris.

O presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer (PMDB-SP), não quis entrar no mérito das revelações feitas pela reportagem.

— Os parlamentares votam por convicção, se são levados

a isso por verbas e cargos isso não chega a mim — disse.

Eduardo Jorge ameaça processar professor

O ex-secretário-geral da Presidência da República, Eduardo Jorge Caldas, negou ontem que tenha dado informações ao professor Carlos Pereira, autor da tese "Quais são as Condições Para o Sucesso Presidencial na Arena Legislativa? A Conexão Eleitoral Brasileira", defendida na New School University de Nova York.

— É absoluta mentira que eu tenha prestado ao senhor Carlos Pereira qualquer tipo de depoimento sobre a ocupação de cargos no Governo. Desalio o referido senhor a apresentar qualquer prova que sustente suas inverdades e in-

forma que amanhã estarei tomando as providências para interpellá-lo judicialmente.

Eduardo Jorge, que foi o coordenador operacional da campanha de Fernando Henrique, em 98, confirmou que conversou por telefone com Carlos Pereira no dia 8 de outubro de 1997, às 14h 29min, e que sua secretária recebeu outras três ligações do professor em 13 de outubro de 1997, às 17h 20min, 30 de outubro de 1997, às 11h 14min, e 13 de abril de 1998, às 16h 20min. Mas nega ter passado informações sobre partilha dos cargos no Governo federal.

— É mentira que eu tenha entregue ao referido senhor documentos, em papel, em disquete ou em qualquer outra forma, acerca do provi-

mento de cargos na administração federal — contestou.

As declarações atribuídas a Eduardo Jorge pelo cientista político Carlos Pereira estão nas páginas 102/103 e 106/107 da sua tese. Nas notas dos pés das páginas 106 e 107, ele cita o ex-secretário: "Mais uma vez, de acordo com o Secretário Geral da Presidência, Eduardo Jorge, a negociação com os legisladores era da seguinte forma: 'Se o parlamentar apresentou uma votação favorável ao presidente, ao final do período, normalmente um ano, ele terá uma grande probabilidade de ver sua emenda executada pelo Governo (ele cita especificamente o Tesouro)'".

Quorum para aprovar emendas era o problema

Nas páginas 102 e 103, Pereira diz que "no processo de pesquisa de campo, foram feitas algumas entrevistas com importantes representantes do Executivo e do Congresso. Entre essas entrevistas, uma foi particularmente interessante, com o Secretário Geral da Presidência, Eduardo Jorge Caldas Pereira, que forneceu os posicionamentos do governo nas votações que fizeram parte da minha amostra. De acordo com ele, as maiores dificuldades enfrentadas pelo Executivo no Congresso não eram com o convencimento individual dos parlamentares para votarem de acordo com as preferências do presidente. O maior problema era, na realidade, obter o quorum necessário para ter a maioria que aprovasse a agenda presidencial — especialmente nas emendas constitucionais, que necessitam da maioria de três quintos dos votos".

Conforme a reportagem publicada ontem, a relação dos cargos federais e seus padrões políticos foi fornecida por líderes e coordenadores de bancada. O levantamento sobre as liberações de verbas foi feita pelo GLOBO no Sial (sistema que registra os gastos do governo). O mapa com o percentual de apoio dos partidos foi elaborado pelo ministro Padilha. Estes dados específicos não foram fornecidos pelo professor. ■

Saúde tem cargos distribuídos entre os aliados

Indicação política prevalece também na nomeação dos postos de coordenação da Fundação Nacional de Saúde

Ilmar Franco

BRASÍLIA. O critério da indicação política também prevalece no preenchimento dos cargos da Fundação Nacional de Saúde (Funasa). Com orçamento de R\$ 1,5 bilhão, o órgão do Ministério da Saúde tem 27 coordenadorias regionais onde predominam as indicações feitas pelo PSDB, partido do ministro José Serra. O tucano está tentando mudar esse critério e tem feito nomeações de caráter técnico, como ocorreu recentemente no Acre.

Reportagem do GLOBO publicada no último domingo informa que o Governo federal controla o Congresso distribuindo cerca de 600 cargos en-

tre políticos aliados.

Os coordenadores indicados por tucanos na Funasa são os do Ceará (deputado Rommel Feijó), do Pará (governador Almir Gabriel), do Piauí (deputados B. Sá e Átila Lira) e o de Alagoas (senador Teotônio Vilela). O PFL indicou os coordenadores regionais na Bahia (deputado José Carlos Aieluia), em Goiás (deputado Ronaldo Caiado), em Santa Catarina (senador Jorge Bornhausen) e em Pernambuco (deputado Inocêncio Oliveira).

O ministro José Serra, além do presidente nacional da Funasa, Mauro Costa, indicou os coordenadores dos estados do Rio de Janeiro, de Mato

Grosso do Sul, do Maranhão, de São Paulo e do Acre. No Amapá, o nome do coordenador da Funasa foi sugerido pelo governador João Capiberibe (PSB), que é da oposição.

O deputado Márcio Reinaldo (PPB) indicou o coordenador de Minas Gerais. O secretário-executivo do Comunidade Solidária, Osmar Terra (PMDB), indicou o coordenador no Rio Grande do Sul.

Governo nega liberação de verbas a deputados fiéis

O deputado José Genoíno (PT-SP) disse que o mapa da distribuição de cargos mostra a degradação das relações entre Executivo e Legislativo.

— É uma promiscuidade,

uma vergonha. E o Governo assume a prática do tomalá-dá-cá sem problemas. Falava-se muito nos mapas, nos levantamentos do Eduardo Jorge, mas agora se mostrou como isso era feito de forma organizada. O ex-presidente José Sarney foi execrado por muitos — disse o deputado.

Assessor especial da Presidência, o ex-governador Moreira Franco (PMDB), rebateu as informações de que o Governo libera com facilidade verbas para os parlamentares fiéis.

— Muitas vezes o Governo não libera os recursos das emendas para não colocar em risco a política fiscal. Essa é a dificuldade maior que temos

na relação com a base — disse Moreira.

Pereira muda verão e diz que Graeff passou disquete

O cientista político Carlos Pereira, que defendeu tese na New School University de Nova York sobre a troca de favores entre o Governo e o Congresso, mudou ontem sua versão e afirmou que Eduardo Graeff, assessor especial da Presidência, foi quem lhe passou o disquete e os documentos com o controle de cargos e verbas distribuídos a parlamentares. Anteriormente, ele havia dito que os dados tinham sido entregues por Eduardo Jorge Caldas, ex-secretário-geral da Presidência.

O cientista político disse ontem que deve ter ocorrido um "equivoco" ou um "ruído na comunicação".

Pereira confirmou que entrevistou Caldas e não contestou nenhuma outra informação de reportagem do GLOBO. Graeff, que foi secretário de Relações Institucionais da Presidência, não foi encontrado ontem para dar sua versão.

Depois de negar inicialmente que tivesse falado com Pereira, Caldas confirmou ter conversado com Pereira por telefone em 1997 e ter recebido mais três telefonemas. Ele não contestou o conteúdo da reportagem. Negou apenas ter passado disquetes ou documentos a Pereira. ■

Edilma de Aze

Cargos nas mãos de políticos

Trecho da tese "Quais são as condições para o sucesso presidencial na arena legislativa? A conexão eleitoral brasileira", defendida por Carlos Pereira na New School University de Nova York

FPA Government's Process

During the process of field research, it was made some interviews with important executive and congressional representatives. Among these interviews, one was particularly interesting, with the President's General Secretary, Eduardo Jorge Caldas Pereira who gave me the government's position on all civil calls that take part of my sample. According to him, "the most important difficulty faced by the executive with Congress was not controlling individual legislators to vote with the president's preferences. The greatest problem was understood to accomplish the needed quorum to reach the majority in order to approve the presidential agenda, especially on constitutional amendments bills that need the qualified majority of 3/4 of votes."

No processo de pesquisa de campo, foram feitas algumas entrevistas com importantes representantes do Executivo e do Congresso. Entre essas entrevistas, uma foi particularmente interessante, com o secretário-geral da Presidência, Eduardo Jorge Caldas Pereira, que forneceu os posicionamentos do Governo nas votações que fizessem parte da minha amostra. De acordo com ele, "as maiores dificuldades enfrentadas pelo Executivo no Congresso não eram com o convencimento individual dos parlamentares para votarem de acordo com as preferências do presidente. O maior problema era, na realidade, obter o quorum necessário para ter a maioria que aprovasse a agenda presidencial — especialmente nas emendas constitucionais, que necessitam da maioria de três quintos dos votos."

■ MARANHÃO

Fundação Nacional de Saúde — ministro da Saúde, José Serra (PSDB)
 DNER — ex-secretário-geral da Presidência da República Eduardo Jorge Caldas (primeiro dele).
 CONAB — deputado Cesar Baneira (PFL).
 Delegacia do Trabalho — deputado Eliseu Moura (PPB).
 Delegacia da Agricultura — deputado Roberto Rocha (PSDB).
 IBAMA — deputado Sarney Filho (PFL), atual ministro do Meio Ambiente.
 SEBRAE — governadora Roseana Sarney (PFL).
 INCRA — governadora Roseana Sarney (PFL).

■ SANTA CATARINA

Fundação Nacional de Saúde — senador Jorge Bornhausen, presidente do PFL.
 DNER — deputado Edison Andriano (PMDB).
 INSS — deputado estadual Paulo Bornhausen (PFL).
 CONAB — ex-deputado Mano Cavallaza (PPB).
 Delegacia do Trabalho — deputado José Carlos Vieira (PFL).
 Delegacia da Agricultura — ex-ministro da Agricultura José Eduardo Andrade Vieira (PTB).
 IBAMA — bancada do PFL.
 ECT — prefeito de Joinville, Luiz Henrique da Silveira (PMDB).
 SEBRAE — senador Jorge Bornhausen (PFL).
 INCRA — bancada do PPB e governador Esperidião Amin (PPB).
 Polícia Rodoviária Federal — bancada do PMDB.

New York

O MELHOR PREÇO. COMPARE O MELHOR SERVIÇO. COM A MELHOR TAXA DE CâMBIO.

4, 5, 6 OU 7 NOITES

Saída 9 de maio

Vantagens:

- Equipe exclusiva com 21 profissionais brasileiros à sua disposição.
- Atendimento telefônico exclusivo em português (grátis).
- Atendimento exclusivo e personalizado (Desk) nos hotéis.
- Os melhores passeios opcionais com experientes guias brasileiros, em ônibus exclusivos.
- Experiência de mais de 200 mil brasileiros transportados nos últimos 5 anos para New York.

7x SEM PRECUPAÇÃO NO CASO DE PERÍCIA DO CANCELAMENTO. APROVEITE A BAIXA DO DÓLAR.

HOTEL PENNSYLVANIA (3★)
 4 NOITES EM APTO TPL
 Ao lado do Madison Square Garden
 7x US\$ 111.
 Total US\$ 777. Total PS 1.383.

HOTEL HOLIDAY INN BROADWAY (4★)
 4 NOITES EM APTO TPL
 Ao lado de Macy's e do Empire State.
 7x US\$ 130.
 Total US\$ 910. Total PS 1.620.

HOTEL ROOSEVELT (5★)
 4 NOITES EM APTO TPL
 No melhor ponto de New York.
 7x US\$ 134.
 Total US\$ 938. Total PS 1.670.

Consulte outros hotéis em nossos sites.

www.soletur.com.br

CENTRO	IPANEMA	BARRA SQUARE	TIJUCA	CENTRAL DE
509-4499/852-7313	522-1188	431-3399	aberta das 10 às 22h	INFORMAÇÕES
548-1895	450-4899	462-3388	593-4048	710-7401
				667-3673
				525-5166

Preços promocionais disponíveis apenas a terceiros em um único momento para uma estadia de até 10 dias após esta data. Preço sem taxas em dólares. Verificar sempre o preço atualizado no site. Taxas de embarque e seguro não estão incluídas no preço. O preço de 10 lugares por suite para preço promocional. Taxas de agência a confirmar. Taxa de câmbio US\$ 1,00 = R\$ 1,70 de 29/4 (sujeito a variação). Não incluir taxa de embarque.

soletur
 Em turismo há 40 anos.