

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DEPARTAMENTO DE ENSINO
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**A CAPACITAÇÃO E A PROFISSIONALIZAÇÃO
DO DIRIGENTE PÚBLICO COMO COMPONENTES
ESTRATÉGICOS DE REFORMA ADMINISTRATIVA**

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

VERA MARIA VIEIRA AMORIM

Rio de Janeiro, 1994.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DEPARTAMENTO DE ENSINO
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A CAPACITAÇÃO E A PROFISSIONALIZAÇÃO DO
DIRIGENTE PÚBLICO COMO COMPONENTES ES
TRATÉGICOS DE REFORMA ADMINISTRATIVA

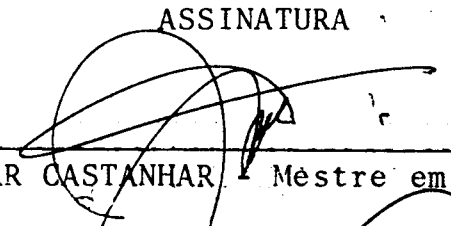
DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA POR

VERA MARIA VIEIRA AMORIM

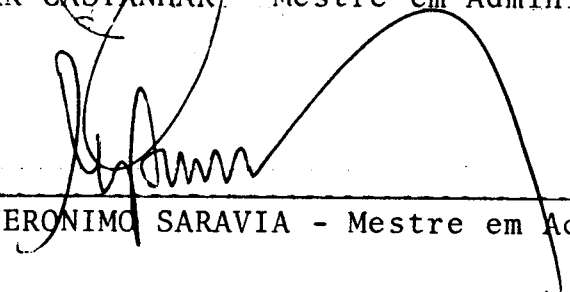
E

APROVADA EM: 14.03.1994
PELA COMISSÃO EXAMINADORA

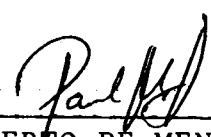
ASSINATURA



JOSÉ CEZAR CASTANHAR - Mestre em Administração Pública



ENRIQUE JERONIMO SARAIVA - Mestre em Administração Pública



PAULO ROBERTO DE MENDONÇA MOTTA - Doutor em Administração Pública - (PhD)

RESUMO

Esta dissertação é um estudo teórico sobre Reforma Administrativa no Brasil, descrevendo os esforços realizados a partir de 1930, a fim de verificar como foram tratadas as questões da capacitação e da profissionalização do dirigente público, partindo do pressuposto de que tais questões até hoje não foram exploradas suficientemente como componentes estratégicos de Reforma.

Como referencial teórico, utiliza-se o modelo Burocrático Weberiano, que serviu de base à formação da burocracia pública brasileira e que norteou os esforços reformistas nas décadas de 30, 40 e 50; e a Administração para o Desenvolvimento, que não chegou a se constituir em um "modelo" teórico, porém orientou as reformas posteriores.

Descreve-se as reformas administrativas no Brasil, fazendo-se um recorte, ou seja, visualizando o tratamento dado em cada uma delas às questões da capacitação e profissionalização do dirigente público.

Em seguimento, discorre-se sobre o Sistema de Ingresso, Sistema de Carreiras, Formação e Aperfeiçoamento no Serviço Público Brasileiro descrevendo-se as várias tentativas de institucionalização da formação do dirigente público experimentadas no País; inclusive verificando, através de um estudo comparado, como ela se dá em outros países, de forma a trazer à reflexão a necessidade da profissionalização da função gerencial pública no Brasil.

Às minhas filhas Daniela, Denise e Fernanda

HOMENAGEM

...sou como alguém que espera algo impossível, como a folha seca que lutou pela esperança de um dia não cair ao solo, ou ainda, como a lágrima retida que finalmente rolou...

**Ao professor JOSÉ EDUARDO COELHO MESSEDER
nosso orientador, prematuramente falecido.**

AGRADECIMENTOS

Nunca devemos esperar as condições ideais acontecerem para que possamos realizar qualquer coisa em nossas vidas.

Na maioria das vezes, é na situação inversa que grandes esforços realizamos e é nos momentos de crise que mais crescemos. O que vale é a força de vontade e a persistência com que perseguimos nossos sonhos e ideais. Em hipótese alguma podemos abdicar deles. São eles que dão algum sentido às nossas vidas.

Foi difícil concluir este trabalho. Às vezes, julgávamos ser impossível, tantos eram os empecilhos. O apoio e o estímulo de algumas pessoas foram fundamentais:

- . professor Oscar Fernando Marmolejo Roldan, do Núcleo de Tecnologia Educacional para a Saúde- NUTES ,do Centro de Ciências da Saúde da Universidade Federal do Rio de Janeiro, e consultor da Organização Pan-Americana de Saúde, pelo incentivo à conclusão do trabalho e auxílio na tecnologia de informática;

- . professor Carlos Rodolfo Tobar Sanches, da Escola Nacional de Saúde Pública, da Fundação Oswaldo Cruz, pelas críticas e sugestões fecundas; e

- . professor José César Castanhar que, durante a realização dos créditos soube oferecer apoio, estímulo e críticas a tantos trabalhos acadêmicos, e aceitou ser o orientador na reformulação da dissertação, aos quais somos profundamente gratas e reconhecidas.

APRESENTAÇÃO

A discussão de estratégias de Reforma Administrativa é algo que ocupa permanentemente a atenção de estudiosos e governantes, na medida em que é reconhecida a importância da máquina burocrática na formulação e implementação de políticas públicas.

Mudar ou reformar a máquina do Estado, porém, não é tarefa fácil.

O estudo da experiência brasileira e internacional na matéria tem demonstrado que as estratégias até hoje utilizadas são em grande parte inócuas, a despeito de serem pautadas em estudos e modelos científicos. Na prática, o conceito predominante tem sido o de que reformar o aparelho do Estado significa, fundamentalmente, eliminar e/ou criar novos ministérios ou órgãos, reformular organogramas e funções, rever legislações, procedimentos e normas, demitir e realocar funcionários e, sobretudo, designar os novos ocupantes dos cargos de confiança. Significa, portanto, desmontar o aparato do governo anterior a fim de eliminar focos de resistência ao novo governo que se instala, para estabelecer a nova correlação de forças políticas e viabilizar a ação governamental.

Este estudo tem por objetivo analisar a experiência brasileira em Reformas Administrativas, examinando os modelos que as têm norteado, partindo da hipótese de que a capacitação e a profissionalização do dirigente público nunca foram consideradas como componentes estratégicos de reforma administrativa.

Ao invés de se tentar reformas globais e formalistas, conforme os velhos paradigmas, devem-se buscar estratégias seletivas. Acredita-se que, se a reforma quer atingir resultados concretos, tem que escolher gargalos para atingir, gargalos esses considerados estratégicos, claramente delimitados e neles concentrar seus esforços. A abordagem não deve se reduzir a procurar modificar pontos de vistas microadministrativos, rotinas de funcionamento no aparelho do Estado, mas, sobretudo, se concentrar em aspectos identificados como estratégicos. O pressuposto é

o de que a capacitação e a profissionalização do dirigente público são alguns desses gargalos.

Para se empreender uma reforma administrativa, tendo como eixos principais a capacitação e a profissionalização do dirigente público, é necessário concebê-la como um processo permanente de adaptação e de mudanças, não só de estruturas, procedimentos, mas, sobretudo no desenvolvimento da capacidade administrativa do Estado, proporcionando-lhe os meios para enfrentar as diferentes conjunturas e responder adequada e oportunamente às demandas políticas e administrativas.

O primeiro capítulo apresenta o referencial teórico. A escolha recaiu sobre o modelo Burocrático Weberiano porque este é o modelo que veio sendo perseguido pela maioria das reformas administrativas acontecidas no Brasil.

Aborda-se, também, a "Administração para o Desenvolvimento", que serviu de base para as reformas levadas a efeito nas décadas de 50/60, que não se constitui propriamente em um "modelo", porém influenciou sobremaneira a Administração Pública Brasileira, além de promover o projeto de desenvolvimento nacional dos diversos governos que sucederam a este período.

A revisão dos conceitos e pressupostos básicos da organização burocrática e da "Administração para o Desenvolvimento" proporciona a identificação do referencial que serviu de base para as medidas tomadas de reformas administrativas, assim como para entender o comportamento da burocracia federal brasileira, em cada contexto histórico, na relação Estado/sociedade, que serão objeto de estudo no capítulo seguinte, quando se revisita a história das reformas administrativas no Brasil.

Procura-se demonstrar, neste estudo, a tentativa de organizar o sistema administrativo brasileiro aos moldes da burocracia weberiana, isto é, baseado em um conjunto de funcionários especializados, organizados em uma hierarquia de carreira e

orientados por uma conduta funcional, impessoal, calcada nas leis, regulamentos e normas. Verifica-se como estas intenções foram frustradas e como passaram a ser desvirtuadas pela ação política dos governos.

Tenta-se evidenciar, sobretudo, neste capítulo, como foram tratadas, pelas diversas reformas, as questões da capacitação e profissionalização do dirigente público, interesse principal do nosso estudo.

No último capítulo, faz-se uma abordagem legal-institucional do atual Sistema de Carreiras do Serviço Público Federal, analisando-se seus principais condicionamentos e limitações; e do Sistema de Formação e Aperfeiçoamento, identificando as várias tentativas de institucionalização ocorridas no Brasil, inclusive através de um breve estudo comparado com os sistemas de outros países.

Alertamos para o fato de que não advogamos a posição de que a capacitação e profissionalização do dirigente público sejam os únicos componentes estratégicos a serem considerados em uma reforma administrativa para se obter uma administração pública mais moderna e ágil; seria esta uma visão simplista e reducionista.

É necessário, porém, que se considere tais questões como relevantes e que o governo brasileiro se sensibilize para a necessidade de garantir ao servidor público mecanismos institucionais permanentes de carreira, formação e aperfeiçoamento, para que a administração pública fique mais imune aos ataques do nepotismo e do clientelismo político, podendo desempenhar com maior eficiência e eficácia o gerenciamento do setor público.

ÍNDICE

| | |
|--|-----------|
| INTRODUÇÃO | 12 |
| CAPÍTULO I - REFERENCIAL TEÓRICO | |
| 1.O MODELO BUROCRÁTICO WEBERIANO | 14 |
| 1.1. ORIGEM E HISTÓRICO DA BUROCRACIA | 15 |
| 1.2. PRESSUPOSTOS DO MODELO BUROCRÁTICO WEBERIANO | 18 |
| 1.3. CRÍTICAS AO MODELO BUROCRÁTICO WEBERIANO | 24 |
| 2.ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO | 27 |
| 2.1. PRESSUPOSTOS BÁSICOS DA ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO | 30 |
| 2.2. CRÍTICAS À ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO | 32 |
| CAPÍTULO II - A BUROCRACIA FEDERAL BRASILEIRA E AS REFORMAS ADMINISTRATIVAS | |
| 1. FORMAÇÃO DA BUROCRACIA FEDERAL BRASILEIRA | 37 |
| 2. A REFORMA ADMINISTRATIVA NOS ANOS 30/40 | 40 |
| 3. A REFORMA ADMINISTRATIVA NOS ANOS 50/60 | 44 |
| 4. A REFORMA ADMINISTRATIVA NOS GOVERNOS MILITARES | 49 |
| 5. A TENTATIVA DE REFORMA ADMINISTRATIVA NO GOVERNO SARNEY | 57 |
| 6. A REFORMA ADMINISTRATIVA NO GOVERNO COLLOR | 62 |

CAPÍTULO III- O SISTEMA DE CARREIRAS NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL

| | |
|---|------------|
| 1. O SISTEMA DE INGRESSO NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL | 72 |
| 2. O SISTEMA DE CARREIRAS | 74 |
| 3. A ESTABILIDADE | 81 |
| 4. A APOSENTADORIA | 82 |
| 5. O SISTEMA DE FORMAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO | 83 |
| 5.1. CONSULTORIA E INTERCÂMBIO COM INSTITUIÇÕES DE ENSINO FORMAL, ESTRANGEIRAS E/OU NACIONAIS | 85 |
| 5.2. DIRECIONAMENTO DOS PROGRAMAS DE CURSOS DE PÓS-GRADUAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO FORMAL PARA ATENDIMENTO DA GERÊNCIA DO SETOR PÚBLICO | 86 |
| 5.3. ESCOLAS NACIONAIS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA | 88 |
| 5.4. A ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA | 89 |
| 5.5. ESCOLAS SETORIAIS | 94 |
| 5.6. FORMAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DE ADMINISTRADORES PÚBLICOS EM OUTROS PAÍSES | 95 |
| CONCLUSÕES | 100 |
| NOTAS DE REFERÊNCIA | 105 |
| BIBLIOGRAFIA | 110 |
| SIGLAS | 116 |
| ANEXOS | 118 |

INTRODUÇÃO

É sempre observado um elevado grau de rotatividade nos cargos diretivos da Administração Pública Brasileira a cada mudança de governo, sem nenhum critério de exigência para sua ocupação a não ser o político.

É prática comum no Brasil, exercida de forma generalizada pelos governantes (chefe do executivo e ministros) a de trocarem praticamente todo o segmento gerencial da Administração Pública e a de usarem os cargos públicos como meio de barganha para angariar apoio dos políticos. Com esta prática, a Administração Pública torna-se presa fácil do clientelismo, da corrupção, do tráfico de influência e de tantos outros desmandos a que temos presenciado, sem contar que, no mínimo, isto gera uma grande descontinuidade administrativa, não só a nível interno das organizações públicas como também cria um descompasso na continuidade dos programas governamentais, causando inúmeros prejuízos para a sociedade como também para o próprio governo.

O dilema da Administração Pública Brasileira continua o mesmo: ou se cria uma administração pública moderna, competente e profissional, capaz de gerir eficazmente o Estado, ou as aventuras e desmandos políticos continuarão a proliferar.

Os governos passam e a organização governamental permanece.

A profissionalização do serviço público acontece nas democracias consolidadas, cujas principais características são a elevada competência e estabilidade dos servidores que exercem funções gerenciais. A profissionalização exige capacitação: a aquisição de conhecimentos, habilidades e atitudes adequadas ao exercício e à prática gerencial de cargos públicos como pré-condição ao seu acesso e ocupação. Isso não impede que o critério político (confiança) seja exercido.

Privilegiar a capacitação e o profissionalismo, como pré-condição ao

acesso e preenchimento de cargos públicos não é ignorar que toda e qualquer designação para cargos do alto escalão do governo virá sempre atrelada ao critério político, e que toda e qualquer reforma administrativa estará sempre a serviço de uma causa político-ideológica. Uma coisa não invalida a outra.

A partir da profissionalização é que o serviço público poderá desenvolver-se, desafiar-se, capacitar-se e atualizar-se permanentemente, a fim de atender às novas exigências. É fundamental resguardar o ânimo preservar a imagem , a credibilidade , a vontade e a motivação dos dirigentes públicos, que são os agentes de mudança. De nada adianta ter excelentes planos de modernização do aparelho do Estado em suas relações com a sociedade se os que devem operar essas mudanças forem esquecidos ou até mesmo desconsiderados. Muitas vezes, implementar as estratégias de reforma significa trabalhar contra si mesmos, ou seja, piorar ainda mais sua imagem e suas condições de trabalho e de vida. Ao contrário, deve-se acenar-lhes com a possibilidade de crescimento e desenvolvimento profissionais, a fim de evitar o corporativismo exacerbado. Ele surge, justamente, da necessidade de se defender das próprias injunções políticas a que está sujeito o Serviço Público.

Portanto, argumenta-se que novas estratégias de Reforma Administrativas devem ser tentadas, que levem a uma real e complexa mudança social nas relações da burocracia governamental com os políticos, com o próprio governo e com a sociedade a que serve. Deve-se tentar mudar todo um espectro de correlações de poder, atitudes, interesses, ideologias, praxis, condutas culturais, capacidade gerencial e tecnológica e tentar estabelecer organizações mais flexíveis , dinâmicas e adaptativas_ o que não se dará se não através de um esforço generalizado de reforma administrativa _ e, acima de tudo, através de um processo participativo e democrático.

CAPÍTULO I

REFERENCIAL TEÓRICO

1. O Modelo Burocrático Weberiano

Em uma tentativa de examinar e avaliar o processo de Reforma Administrativa no Brasil, tem-se, necessariamente, que buscar a BUROCRACIA como unidade de análise, visto ter sido este o modelo perseguido pela maioria das reformas administrativas empreendidas.

De início é necessário fazer-se a distinção quanto à concepção de "burocracia" assinalada por Weber (1978, p.20) , que é utilizada neste trabalho , e que corresponde à organização administrativa de acordo com as características propostas no modelo racional-legal de dominação; e a outra acepção, de caráter popular, usada no Brasil até mesmo nos meios oficiais que evoca a morosidade, a rotina, o papelório, a ineficiência e a falta de resolutividade dos órgãos públicos, que entravam a realização da ação administrativa eficaz.

Burocracia, em Weber (*Idem*, p.21), "significa uma estrutura de poder hierarquizada em uma organização, seja pública ou privada, segundo a qual os indivíduos que dela participam, os burocratas, executam as decisões que lhes são determinadas".

Configura um modelo de gestão e de dominação em que os funcionários são organizados dentro de uma forma específica e, submetidos a normas de conduta também específicas e determinadas, daí ser o modelo denominado "racional-legal".

É um tipo de organização que não encontra réplica na realidade e

funciona como importante modelo de análise sociológica e política no estudo e no desenvolvimento das Teorias das Organizações e, por isso mesmo, na formulação de modelos e teorias de reforma administrativa.

1.1. Origem e Histórico da Burocracia

O fenômeno burocrático surgiu nas sociedades antigas da Ásia e da África, em função da necessidade de uma divisão organizada do trabalho. A necessidade de irrigação e drenagem dos campos agrícolas exigia trabalhos organizados _ o que se chamou modo de produção asiático. A coordenação deste trabalho, que se caracterizava pela exploração da força de trabalho, requeria um comando único e uma decisão centralizada.

Pode-se constatar a existência da burocracia nas grandes estruturas políticas do antigo Oriente, dos impérios germânico e mongol ou em muitas estruturas do estado feudal.

A teorização sobre o fenômeno burocrático, porém, aparece em épocas relativamente recentes, iniciando-se de modo mais sistematizado, ao final do séc. XVIII, que é quando se cria o neologismo "burocracia."

"A expressão "burocracia" (*bureaucratie* no original francês) deriva-se de *bureau* e este de *bure*, que em latim significa pano de lã. Este pano, cobria a mesa na qual se despachavam os negócios oficiais. Passou a ser utilizada, mais tarde, a mesma raiz para designar qualquer móvel sobre o qual se escrevia de forma habitual; o passo seguinte foi designar com o mesmo nome o local aonde se encontrava a mesma mesa que se utilizava para escrever. *Bureau* deu origem a outro neologismo que foi *buraliste*, utilizado desde o séc. XVII e que passou a significar no séc. XVIII, certas categorias concretas de empregados que atuavam tanto a nível de governo quanto a nível de empresa privada." Tenório (1981, p. 80).

Contudo, tendeu-se mais a associar o termo burocracia em referência à burocracia estatal.

Oszlak (1984, p.172) considera que:

Originariamente, el término "burocracia" parece haber sido utilizado para referir-se a un fenómeno que venía adquiriendo importancia en la sociedad francesa del Siglo XVIII: el surgimiento de un nuevo grupo de funcionarios para los cuales la tarea de gobernar se había convertido en un fin en si mismo. Es decir, se consideraba que la apelación al interés público constituía simplemente un medio para legitimar la existencia de oficinas, empleados, secretarios, inspectores e intendentes con lo cual se señalaba un rasgo de la burocracia, su capacidad de generar intereses propios _ que sería frecuentemente ignorado por la literatura más contemporánea.

É no séc XIX, entretanto, que o fenômeno burocrático passa a ser objeto de análise mais sistematizada. Tal análise , partiu de dois grandes movimentos políticos da época _ o Liberalismo e o Marxismo, que apesar de serem proposições opostas, críticam asperamente o Estado, isto é, a burocracia.

(...) Foram, portanto, dois os juízos de valor político que orientaram e estudo do pensamento burocrático: os liberais, por um lado, combatendo a burocracia por entenderem as atividades estatais como uma ameaça frente à sociedade civil; e os marxistas, por outro, desenvolvendo a idéia de que a burocracia estava a serviço do estado burguês(...) Tenório (*op.cit.* p.81)

Estes observavam o caráter dialético e conflitivo das interações da burocracia/Estado/corporações. A existência do Estado criaria, por si só, uma corporação de interesse geral, o que implicaria o desaparecimento das corporações e, conseqüentemente, a burocracia iria encarnar e assumir interesses corporativos.

A outra posição, dos liberais, dizia que:

(...)Frente ao intervencionismo estatal, os liberais exigem que os negócios públicos estejam nas mãos de leigos e não de burocratas profissionais, já que assim não se libera a sociedade do intervencionismo estatal, mas tem-se a segurança de que esses leigos, ainda que seja pelo simples fato de não dominarem as técnicas burocráticas de gestão, atuarão de acordo com os sistemas liberais, isto é, inibindo o Estado em favor da sociedade civil(...)

(...)Da mesma forma que o liberalismo condena a interferência do Estado na sociedade, os marxistas refutam a tese hegeliana segundo a qual a burocracia exercia uma função mediadora entre os diversos grupos sociais, agindo como classe universal a serviço de todos. Segundo Marx, a burocracia encoraja oligarquicamente as divisões políticas, o que é indispensável a sua própria sobrevivência, perseguindo portanto seus próprios fins em detrimento dos fins da comunidade. Tenório (*op.cit.*, p. 82).

Gramsci (1978, p.149) concebe o Estado como hegemonia, revestido de coerção, concepção esta expressa no seguinte enunciado: "Estado= sociedade política + sociedade civil".

A burocracia , enquanto representante do Estado, está naturalmente revestida de hegemonia e coerção.

Discutir-se burocracia é, portanto, discutir-se as relações entre Estado e sociedade.

Foge ao objetivo deste trabalho aprofundar esta discussão das diferentes visões sobre a burocracia: se a organização governamental seria uma "burocracia política", conforme diz Bayer (1975, p.68); ou se a burocracia representaria uma estrutura com funções de implementação de decisões tomadas em uma esfera política (abordagem tradicional de administração); ou se a visão sociológica tradicional é a mais defendida ou não, segundo a qual a burocracia seria uma estrutura de legitimação da dominação política (por parte das elites).

Acreditamos, porém, na posição de Bayer (*Idem*) que diz ser a burocracia baseada na dominação e na coerção e que esta exerce um papel político próprio.

A relação Estado/sociedade é feita mediante a relação burocrata/sociedade, em que o burocrata, no seio do aparato estatal, serve aos interesses da classe dominante. O Estado é permeado pelas contradições que estão na sociedade, incorporando os interesses da classe dominante, dentro de uma estratégia de concessões. Essa incorporação, pelo Estado, dos interesses da classe dominada, pode ser maior ou menor, dependendo da força política dessa classe no jogo das relações de força.

Pelo que foi apresentado anteriormente, cada concepção de Estado revela uma percepção do que seja necessidade da sociedade, assim como a quantidade e qualidade do atendimento a ser dado por parte do Estado.

E , como diz Prestes Motta (1981, p.8)

"A sociedade moderna é uma sociedade de organizações burocráticas submetidas a uma grande organização burocrática que é o Estado".

Para Weber, a questão das organizações não passa pela luta de classes, mas pela burocracia que ele visualiza crescer de uma maneira inquietante.

1.2. Pressupostos do Modelo Burocrático Weberiano

A BUROCRACIA, para Weber, constitui o aparato administrativo de máxima afinidade com o tipo legal-racional de dominação. Esta afinidade é evidenciada, especialmente, pela íntima vinculação entre processos de racionalização e burocratização.

Observada como uma forma de organizar coletivamente o esforço humano, a burocracia se concebe como a estrutura em que é possível maximizar os níveis de produtividade alcançáveis mediante o trabalho organizado, dentro de uma sociedade permeada ou organizada de acordo com princípios racionais.

Uma ação seria racional, na medida em que fosse orientada para um objetivo claramente definido; e , quando os meios escolhidos e utilizados para atingir os objetivos propostos fossem os mais adequados para aquela racionalidade.

Então, para se compreender uma determinada ação burocrática, o pensamento weberiano torna-se indispensável. Para tanto, é necessário conhecer o tipo "ideal" de burocracia, que se originou dos três tipos ideais de autoridade, estabelecidos por Weber: autoridade tradicional, autoridade carismática e autoridade burocrática;

cada categoria dessas correspondendo também a um tipo ideal de sociedade (tradicional, carismática, racional ou burocrática).

Na autoridade tradicional, a legitimação do poder provém do passado e se baseia no costume de fazer as coisas e predominam os chefes de direitos adquiridos por herança. Na autoridade carismática, o líder justifica a sua autoridade por meio de sua capacidade de atrair e de manter o poder pelo fascínio pessoal ou de suas idéias. A organização administrativa desse tipo é instável e indeterminada.

Na autoridade legal ou racional, as leis são obedecidas e estabelecidas através de procedimento legitimado.

A organização administrativa que corresponde à burocrática, se caracteriza, portanto, pela aceitação das leis e da ordem legal.

Weber (*op.cit.*, p.23) desenvolveu seu modelo sobre três aspectos fundamentais, inter-relacionados e interdependentes, mas que devem ser considerados separadamente, conforme o fez o autor, para que se possa melhor entender os fundamentos da organização burocrática. Tais aspectos são os seguintes:

- a) aceitação da validade das idéias em que se baseia a autoridade racional-legal;
- b) a organização como fundamental e necessária para o exercício da autoridade racional-legal;
- c) o exercício da autoridade racional-legal no sistema administrativo do tipo ideal que Weber chamou de burocracia.

O primeiro aspecto refere-se à argumentação em que se fundamenta a legitimidade da autoridade racional-legal e que implica a aceitação de algumas premissas básicas:

- a) as normas legais visam a fins utilitários, a valores racionais ou a ambos; são

estabelecidos por acordo ou imposição e atingem todas as pessoas dentro da organização ou área submetida à autoridade ou poder de onde emanam;

b) as normas legais são abstratas, enquanto consideradas como um sistema integrado denominado Direito, mas se concretizam na aplicação da lei aos casos particulares. Desse modo, o processo administrativo deve orientar-se para os interesses racionais assim definidos pelas normas da organização, dentro dos limites legalmente estabelecidos e de acordo com os princípios gerais aprovados;

c) o exercício da autoridade legal está diretamente relacionado com o cargo ocupado pelo funcionário, o que implica em sua subordinação a uma ordem impessoal para a qual orienta as suas ações, enquanto funcionário; e

d) os membros da organização só devem obediência à autoridade enquanto investida no cargo e no exercício das respectivas funções. Isto significa que a obediência não é devida ao indivíduo enquanto tal, mas ao cargo a que ele ocupa, que representa uma posição de autoridade com limites legalmente definidos.

Weber enumera os caracteres típicos da organização burocrática do ponto de vista das estruturas de posição e autoridade, das qualificações exigidas das pessoas que integram essas estruturas e das normas que orientam sua conduta funcional e, finalmente, da forma e dos instrumentos de funcionamento das organizações .

Assim, a organização burocrática é caracterizada da seguinte forma:

a) uma estrutura de cargos, cujo conteúdo e limites são definidos pelas normas, organizados hierarquicamente, de modo que, em cada nível, os cargos inferiores estão sob a supervisão e o controle do cargo imediatamente superior;

b) delimitação e especificação das áreas de competência resultantes da divisão sistemática de trabalho e da diferenciação de funções, e o desempenho dessas funções por alguém investido de autoridade, que pode usar de coerção dentro das condições e limites definidos. A unidade de organização com competência específica que se exerce nesta forma descrita, Weber denomina "órgão administrativo";

c) existência de um quadro administrativo constituído por funcionários nomeados, os quais são tecnicamente qualificados e adequados às especificações da organização burocrática e que têm o seu comportamento definido pelas normas técnicas e outras que regulam o exercício dos cargos;

d) separação entre propriedade da organização, que é controlada dentro da esfera do cargo, e a propriedade pessoal do funcionário, acessível ao seu uso privado. Esta separação abrange também o local de trabalho e do domicílio;

e) distinção de propósitos pessoais dos propósitos do funcionário, cuja conduta no cargo é impessoal e de acordo com as normas pertinentes; e

f) registro documental de atos administrativos, decisões, normas e ordens escritas.

Os critérios que regem essas relações funcionais são assim estabelecidos:

a) os funcionários são individualmente livres e sujeitos à autoridade apenas no que diz respeito às suas obrigações oficiais;

b) estão organizados em uma hierarquia de cargos claramente definida;

c) cada cargo possui uma esfera de competência, no sentido legal, claramente determinada;

d) o cargo é preenchido mediante uma livre relação contratual. Assim, em princípio, há livre seleção;

e) os candidatos são selecionados na base da qualificação técnica. Nos casos mais racionais, a qualificação é testada por exames, dada certa por diplomas que comprovam a instrução técnica ou utilizam-se ambos os critérios. Os candidatos são nomeados e não eleitos;

f) são remunerados com salários fixos em dinheiro, na maioria das vezes com direito a pensões. Somente em determinadas circunstâncias a autoridade empregadora, especialmente nas organizações privadas, tem o direito de rescindir o contrato. Mas o funcionário é sempre livre para demitir-se.

A escala salarial é inicialmente graduada de acordo com o nível hierárquico; além desse critério, a responsabilidade do cargo e as exigências do status social do ocupante podem ser levadas em conta;

g) o cargo é considerado como a única ou, pelo menos, a principal ocupação do funcionário;

h) o cargo estabelece fundamentos de uma carreira. Existe um sistema de promoção baseado na antigüidade e no merecimento. A promoção depende do julgamento dos superiores;e

i) o funcionário trabalha inteiramente desligado da propriedade dos meios de

administração e não se apropria do cargo.

Estes princípios organizacionais maximizariam a racionalidade do processo decisório e a eficiência administrativa. A burocracia, de acordo com Weber, é a forma mais eficiente de organização administrativa, porque pessoal competente, com mais experiência, é mais apto para tomar as decisões corretas e porque uma disciplinada atuação, governada por regras abstratas e coordenada pela autoridade hierárquica, possibilita uma realização racional do trabalho e o alcance de mais consistentes objetivos organizacionais.

Essas normas constituem o cerne de toda a administração de pessoal das organizações modernas, tanto públicas como privadas. É através dos sistemas de seleção, baseados nas qualificações e aptidões, nas promoções vinculadas à antigüidade e ao mérito, aos sistemas de classificação de cargos e da fixação de salários, no regime disciplinar que estabelece penalidades e sanções, enfim, todos os aspectos apontados por Weber, parecem ter sido considerados como básicos e necessários para assegurar o funcionamento eficiente, impessoal e imparcial da administração burocrática.

Outro critério que vale evidenciar é o que diz respeito ao conhecimento especializado que é inerente ao desempenho das funções dentro de uma organização burocrática e que se reflete na exigência de qualificações técnicas, comuns a todos os cargos do quadro administrativo, com exceção daqueles que se encontram na cúpula das organizações.

Esses cargos de cúpula, representam a singularidade do comando que, nas palavras de Weber, é superior à chefia colegiada, da qual se desenvolveu, por satisfazer a necessidade de rápidas e inequívocas decisões, livres da necessidade do compromisso entre diferentes opiniões e livres também das "maiorias instáveis". É a característica monocrática ou monística do tipo burocrático puro.

1.3. Críticas ao Modelo Weberiano

Estudiosos modernos consideram que as definições internas do modelo burocrático weberiano o fazem ser visto não como um todo integrado, mas como um conjunto de características de organização que contribuem para a eficiência administrativa. As críticas mais acentuadas são para as incongruências internas do modelo, no que se refere a aspectos formais da organização.

Gouldner (1978, p.59) chama atenção para as contradições implícitas na concepção weberiana de burocracia. Gouldner diz: "de um lado é uma administração baseada na competência técnica; de outro, administração baseada na disciplina", enfatizando tanto o julgamento baseado no conhecimento técnico quanto a aceitação disciplinada de decisões dos superiores hierárquicos.

Weber pressupõe de forma não realista, que em qualquer discordância entre subordinado e superior, o julgamento do superior é também o melhor sob o ponto de vista técnico.

Estas críticas chamam a atenção a pontos sensíveis de um sistema de organização e, mais particularmente, às fontes da rotina e da ineficácia burocráticas.

Uma dessas correntes acentua a deformação sofrida pelo burocrata. A disciplina necessária para a obtenção de um comportamento padronizado tem como consequência o desvio por parte dos funcionários dos objetivos, que passam a ter uma atitude ritualista e rígida, que acaba por tornar difícil o acesso dos usuários aos serviços públicos. Por outro lado, desenvolve o espírito de casta, criando uma lacuna entre o público e a organização, tornando esta, conseqüentemente menos eficaz.

Para Gouldner, (*Idem*, p.60) a disfunção constitui uma espécie de círculo vicioso. As regras burocráticas reduzem as tensões criadas pela subordinação e pelo controle mas, ao mesmo tempo aumentam as dificuldades, na medida em que transferem a responsabilidade dos atos a quem impôs a norma e exerce o controle,

porém não atendem às diferenças de valores entre grupos. A impossibilidade de elaborar normas aceitáveis para todos e o declínio das relações informais, de amizade e apreço, pelas relações impessoais, geram um fosso entre o funcionário e o público. Na verdade, os indivíduos que recorrem ao ritualismo burocrático o fazem muito mais para atender a seus próprios interesses e por terem necessidade absoluta da proteção que a rigidez burocrática lhes oferece.

Por outro lado, as normas oferecem a possibilidade de um tratamento isento a todos.

Crozier (1962, p.369) lembra que:

" Onde a arbitrariedade é uma ameaça, apenas a ligação às normas oferece a estabilidade necessária para o prosseguimento de uma atividade organizada".

(...) "Quanto mais forte for a coação, tanto mais apática será a administração e tanto mais limitado o pequeno burocrata". Crozier (*Idem*, p.370)

Osizlak (*op.cit.*,p.175) sintetiza um conjunto de reflexões quanto ao modelo em análise:

En años recientes, la crítica a la concepción weberiana sobre la burocracia se ha centrado tanto en su supuesto sesgo formalista como en la mecánica utilización del "modelo" como herramienta analítica.

(...) Weber no intentó desarrollar ningún contenido sustantivo sobre la burocracia y se limitó a describir ciertas determinaciones generales de su organización diferenciándola de otros tipos en razón de sus atributos "formales".

Ou seja, Weber realizou uma síntese de características presentes em organizações a que denominou **Burocracia**; não tentou desenvolver nenhum conteúdo substantivo sobre ela.

A preocupação em montar a organização com base nos princípios da especialização, hierarquia de autoridade, sistema de normas baseadas na impessoalidade, teve por pretensão superar os sérios inconvenientes que caracterizavam

as administrações mais tradicionais, remanescentes do patrimonialismo, marcadamente familiares, onde castas, parentescos, privilégios e conveniências se sobrepunham à racionalidade e à lógica administrativa.

A burocracia foi necessária em determinado estágio em que estava sendo alterado o modo de produção e as relações econômicas e cumpriu seu papel de forma salutar dentro do contexto específico, não só no Brasil, como em todos os demais países.

Oslak (*op.cit.*, p. 174) diz que Weber considerava a burocracia como "a forma de organização racional mais compatível com o modo de produção capitalista".

Eventos históricos posteriores, tais como, por exemplo, o advento da "Terceira Onda", Toffler (1980), da era da microeletrônica, criaram imperativos éticos e funcionais que tornam insustentável este tipo de organização.

Na atualidade, a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico são a tônica. Torna-se necessário criar organizações mais flexíveis. Os sistemas são complexos e a utilização da tecnologia e da mecanização alteram substancialmente as relações funcionais, não sendo mais possível orientar-se a organização pelo modelo de burocracia.

Assim, consideramos que o modelo burocrático que Max Weber sintetizou em seu famoso "tipo ideal" está hoje totalmente superado como referencial de organização e de Reforma Administrativa.

E como diz Motta (1991, p. 114):
As burocracias são totalmente vulneráveis e inadaptáveis às rápidas mudanças exigidas das organizações contemporâneas, além de apresentarem dificuldades de integração e de controle de funções internas.

Contudo, e apesar de, o Brasil não apresentar precisamente as condições sócio-políticas e econômicas identificadas por Weber para o florescimento da burocracia, ela serviu de base para a conformação da Administração Pública Brasileira.

O papel que a burocracia federal brasileira desempenhou no processo de desenvolvimento nacional foi da maior importância enquanto forjador do tecnicismo indispensável à modernização do sistema econômico e produtivo nacional, mas foi prejudicial na medida em que a elite burocrática apegou-se ao formalismo, às normas, às técnicas, criando rituais para beneficiar interesses próprios em detrimento dos fins. Isso é o que poderemos constatar, no segundo capítulo deste estudo, quando analisaremos historicamente as Reformas Administrativas no Brasil.

Passemos agora à abordagem da Administração para o Desenvolvimento, que não chega a se constituir em um "modelo" de Reforma Administrativa, mas influenciou de maneira preponderante as reformas encetadas a partir das décadas de 50/60.

2. Administração para o Desenvolvimento

No início dos anos 50, as questões ligadas ao desenvolvimento das Nações começaram a ser discutidas nos fóruns internacionais, levando a uma reavaliação do seu significado. As concepções iniciais das diferenças quantitativas entre países ricos e pobres, estados avançados e retardatários, sociedades desenvolvidas e em desenvolvimento, foram revistas à medida que os países ricos se viram a braços com o descompasso em relação aos países pobres e atrasados. Afinal, isso os afetava, mesmo que indiretamente.

Começou a surgir uma preocupação com a questão do desenvolvimento das nações, decorrente da necessidade da reconstrução econômica de países arrasados pela Segunda Guerra Mundial e também pela necessidade de ganhar novos mercados pelos países em crescente industrialização.

A modernização administrativa passou a ser reconhecida como o meio para viabilizar o processo de desenvolvimento. Vários países, cuja capacidade

administrativa era inquestionável, instigaram amplas revisões de seu mecanismo de governo, no desempenho de empresas públicas e do setor privado e anunciaram planos para um exame estrutural de sua organização governamental. Preocupados com os problemas de sobrevivência, instabilidade e pobreza, resolveram alterar substancialmente seus sistemas administrativos, chamando especialistas estrangeiros para dar orientação a respeito.

Assim, órgãos internacionais e supranacionais foram estimulados a dar assistência técnica e ajuda a projetos de reformas administrativas.

As décadas de 60/70 foram assinaladas por contínuos programas de auxílio internacional, especialmente americano, em larga escala e com reforço de organismos internacionais, como as Nações Unidas, no campo da assistência técnica, destinados a estimular e canalizar o desenvolvimento econômico e social dos países em desenvolvimento.

Praticamente todos os governos latino-americanos se comprometeram a introduzir medidas de mudança em suas burocracias, com o propósito deliberado de criar as estruturas necessárias para viabilizar o desenvolvimento. Exemplos foram a Argentina, Venezuela, Panamá, Bolívia, Peru, Colômbia, México e El Salvador. O Brasil não foi exceção.

O paradigma dominante, identificado com o desenvolvimento, foi de real importância para a Administração Pública Brasileira. A ajuda de países desenvolvidos, dentro de um plano de cooperação internacional para acelerar o desenvolvimento e a modernização, partiu de órgãos governamentais em forma de programas de ajuda mútua e acordos bilaterais. O Brasil foi um dos países que recebeu considerável auxílio. A assistência técnica norte-americana foi regida pelos princípios do desenvolvimento, desde suas origens, vinculadas primeiro por missões militares e, posteriormente, por programas de cooperação técnica bilaterais.

A Administração para o Desenvolvimento envolveu não apenas ajuda

estrangeira, sob a forma de assistência técnica; refletiu-se na organização de novos órgãos públicos, na reorientação dos existentes e na criação de um corpo de administradores capazes de exercer liderança em programas de estímulo e apoio ao aperfeiçoamento social e econômico.

A influência americana foi decisiva para a Administração Pública Brasileira e direcionou ideológica e metodologicamente o ensino da Administração Pública durante várias décadas no Brasil, sendo o cerne da Reforma Administrativa os conceitos de racionalidade e eficiência, por meio de estímulos ao emprego de técnicas administrativas.

Esse surto de intercâmbio administrativo internacional trouxe uma série de desafios aos estudiosos da Administração Pública, como a questão da transferência de tecnologia administrativa e estratégias de reforma, levando a estudos comparativos nesses campos entre países, a fim de analisar as implicações em cada contexto nacional.

Acreditava-se que a transferência de racionalidade administrativa de outros países poderia acelerar o processo de desenvolvimento nacional, através da capacitação dos governos para gerir o processo de desenvolvimento nacional.

Segundo Motta (1972, p.39), "tanto a experiência administrativa de países desenvolvidos quanto a de países em desenvolvimento em estágios mais avançados, podem e devem ser utilizados na criação de novas concepções organizacionais para a administração em países menos desenvolvidos". A idéia, contudo, não é fácil de ser operacionalizada.

Motta, no Quadro I, (anexo) consigna suas teorias sobre a transferência de racionalidade gerencial e suas implicações para os países em desenvolvimento, porém acrescenta:

A racionalidade moderna é uma necessidade para a organização na medida em que os valores tradicionais já não são suficientes para satisfazer às pressões internas e externas sobre a organização. A alternativa para não regredir e manter a viabilidade da modernização é tentar mudar comportamentos resistentes à mudança. A resistência à mudança é natural,

visto que coloca em risco a sobrevivência, a estabilidade e a viabilidade da organização no ambiente em que opera e, portanto, a influência e o prestígio dos dirigentes. A resistência à mudança também se manifesta não só no comportamento administrativo, como também em nível individual. O processo de socialização externa e interna do dirigente faz com que se identifique com valores que determinam o **background** social individual, e isso pode explicar em parte o seu comportamento organizacional. Porém, há que se considerar também como fatores relevantes aqueles derivados da experiência profissional. Assim pode-se fazer uma comparação entre o comportamento manifesto dos dirigentes, estabelecendo uma interdependência entre valores tradicionais e modernos, das atitudes individuais sobre dimensões organizacionais. Motta (*Idem*, p.40)

Assim, a transferência de racionalidade moderna tem que ser analisada sob diversos enfoques, dentre eles a questão da resistência à mudança, a questão valorativa, cultural, etc.

2.1. Pressupostos Básicos da Administração para o Desenvolvimento

A Administração para o Desenvolvimento determina à Administração Pública um papel fundamental no processo de desenvolvimento nacional. Por isso, esta administração precisa ser dinâmica, capaz de provocar e dirigir mudanças em todos os seus domínios. Ela é o motor do desenvolvimento e deve enfrentar a evolução. Esta visão ideal induz a pensar que será possível transformar a administração tradicional em administração essencialmente voltada para o desenvolvimento. Sendo uma inovação, a Administração do Desenvolvimento deve romper com a herança do passado e assim agir no contexto sócio-cultural a fim de estimular a participação da população no processo de desenvolvimento.

A Administração para o Desenvolvimento pressupõe o cumprimento de etapas para que cada país possa alcançar o desenvolvimento administrativo. A primeira refere-se à adoção de premissas doutrinárias e considerações preliminares acerca da natureza do desenvolvimento, o papel da ação do governo, os impedimentos a esta

ação, e a adoção de objetivos finais de mudança. A segunda etapa envolve a seleção e formulação de estratégias e táticas para a mudança, no que se refere à seleção de técnicas e a sequência das ações diretivas que possam oferecer sustentação ao processo de mudança. A terceira, está relacionada com a implementação da estratégia selecionada. A etapa final, consiste em avaliar os resultados, reajustar as estratégias e táticas e a reimplementação.

Como é o caso das teorias baseadas em etapas, esta não estava isenta de dificuldades de exclusão mútua e de diferenciação entre etapas. Não obstante, qualquer mudança planejada requer um mínimo de racionalidade. A falta de aplicação de todas as etapas, porém, seria a falha técnica mais séria da estratégia de reforma administrativa adotada em todos os países latino-americanos.

Dentre as razões para o não cumprimento das etapas preconizadas estava a necessidade de estabilização política dos regimes desses países e dos componentes estratégicos assinalados. Certas necessidades políticas internas de cada país, levaram-nos a enfatizar, em maior ou menor grau, os componentes específicos da estratégia reformista, em função da necessidade de maximizar vantagens políticas derivadas do apoio, ou da falta de apoio aos componentes estratégicos.

De acordo com o modelo de administração para o desenvolvimento, incrementar a capacidade administrativa (eficácia gerencial) é condição básica para qualquer país obter seu desenvolvimento. Ela é necessária para uma atuação eficiente na formulação de programas, projetos, elaboração e acompanhamento orçamentário, organização, planejamento e controle de atividades administrativas, mobilização de recursos, recrutamento, manutenção e desenvolvimento de pessoal, desenvolvimento organizacional e institucional, bem como a administração de programas, projetos e prestação de serviços. A existência de capacidade administrativa é um imperativo aos países em desenvolvimento que buscam melhorar a qualidade de vida de sua população.

Para atingir níveis razoáveis de saúde, alimentação, habitação, educação,

saneamento básico e trabalho é necessário o máximo de competência no planejamento e na administração da mudança.

A Administração para o Desenvolvimento é baseada na premissa de que uma melhoria nas funções de insumos, como as funções de planejamento, administração de pessoal e financeira, junto com técnicas de organização e métodos, inevitavelmente levariam à melhoria das funções de governo.

2.2. Críticas à Administração para o Desenvolvimento

Partindo-se da premissa de que um modelo é uma estrutura de símbolos e normas operacionais, entende-se que se o modelo é bem escolhido ajuda-nos a compreender o fenômeno a que é aplicado. Mas, se é mal escolhido, leva a equívocos. E é o que tem acontecido, quando se faz transplantar modelos administrativos dos países desenvolvidos para os em desenvolvimento.

Note-se, porém, que um modelo nunca é verdadeiro ou falso, intrinsecamente válido ou inválido. É isto sim, aplicável ou não aplicável a um caso específico ou a uma situação determinada.

Implícita à concepção desenvolvimentista está a aceitação do modelo Rostowiano, que caracteriza o processo de desenvolvimento em etapas. Os países em desenvolvimento deveriam passar pelas mesmas etapas por que passaram os países desenvolvidos. Rostow (1961)

E como diz Guerreiro Ramos (1981, p.35):

O equívoco é pensar que o desenvolvimento possa ser entendido como um processo histórico de modernização, que consiste na repetição dos processos econômicos, sócio-culturais e institucionais observados antes nos países hoje desenvolvidos, os quais assumem um caráter paradigmático.

A suposição de que os países em desenvolvimento deverão percorrer as

mesmas fases ou etapas por que passaram os países desenvolvidos têm-se comprovado como não válida. Trata-se não só de um problema de velocidade ou assincronias no desenvolvimento das etapas, como também de condições estruturais diferentes, tanto na situação interna de cada país como na sua inserção na sociedade internacional. Isto pode ser explicado pela situação dominação/dependência sócio-econômica e cultural, que caracteriza as relações entre países centrais e periféricos.

Corroborando a idéia, Jovenel (1967, p.65) afirma que:

...os países em desenvolvimento cometem erros crassos de se imaginarem como trens que correm nos mesmos trilhos percorridos pelos países agora desenvolvidos. Os países em desenvolvimento não estão nos mesmos trilhos, nem no mesmo trem, nem pararão nas mesmas estações. Não é verdade que aquilo que é passado para os passageiros do trem desenvolvido seja necessariamente o futuro dos passageiros do trem atrasado...

Riggs (1968, p.27), como que antevendo esse tipo de questionamento, afirma que muito se tem escrito sobre administração e que se tem desenvolvido inúmeros modelos. A verdade é que os mesmos são improdutivos quando aplicados à administração pública das sociedades em desenvolvimento. É que a administração pública de cada país tem sua "ecologia" e, como tal, não pode ser vista uniformemente de país para país.

Riggs,(*apud* Pinto, 1974 p.51) apresenta-nos um modelo construído explicitamente para as sociedades em transição, ou seja, as sociedades em desenvolvimento. Para melhor compreensão, ele coloca o país em estudo na fase intermediária que se verifica num *continuum* de desenvolvimento, que vai desde o tradicional (concentrado) ao desenvolvido (difratado). Seu modelo é por isso chamado "prismático". Pretende ser um arcabouço conceptual com uma entrada dupla, de modo a permitir fazer a distinção entre estruturas formais e estruturas efetivas, entre o que é idealmente prescrito e o que realmente ocorre.

Não é difícil de admitir, por exemplo, que numa sociedade em transição se pode constatar a existência de fatores e características típicas de sociedades do

passado e outras identificadas como específicas de sociedades desenvolvidas. Esta é uma sociedade "prismática" e que tem como característica fundamental a heterogeneidade e o formalismo.

Assim, acreditamos ser importante considerar a Administração para o Desenvolvimento como propulsora de mudanças efetivas na Administração Pública Brasileira, mas devemos considerar todas as implicações que o transplante de teorias alienígenas possam trazer para nossa realidade.

No que diz respeito às funções administrativas, todos os governos, democráticos ou não, têm uma forte semelhança estrutural, ou seja, a burocracia pública. Para todos os governos, os fins legítimos da administração pública são os mesmos. "Recebemos de fora o arroz, mas não é preciso que o comamos com pauzinhos". Jovenel (*op.cit.*, p. 66)

O que se quer dizer é que não há perigo em se transplantar sistemas estrangeiros, desde que se realizem os devidos ajustes.

A utilização de tecnologia administrativa gerada em países desenvolvidos é importante para o aperfeiçoamento da administração pública dos países em desenvolvimento. Apesar de necessária, a importação de modelos e de técnicas administrativas não soluciona o problema principal que é o desenvolvimento de uma capacidade nacional, que proporcione a criação e utilização de tecnologia administrativa própria, voltada para o contexto nacional.

A dependência gera uma ilusão de modernização, que impede a definição clara da necessidade de enfrentar por conta própria os problemas nacionais e, com base na pesquisa administrativa, criar uma tecnologia própria.

A ausência de técnicas comumente utilizadas na administração pública dos países desenvolvidos não é causa do subdesenvolvimento administrativo, mas sim a carência de técnicas que permitam resolver os problemas administrativos que nos são peculiares.

As simples transferências de técnicas não dão resultado sem o esforço conceitual ou teórico para ajustá-las à realidade e às características políticas, sociais, econômicas do País e culturais da Administração Pública Brasileira. É preciso empreender um grande esforço para desenvolver nossa própria tecnologia administrativa, para o que é absolutamente fundamental o desenvolvimento da pesquisa na área.

Essas reflexões se aplicam também em relação ao modelo Weberiano.

CAPÍTULO II

A BUROCRACIA FEDERAL BRASILEIRA E AS REFORMAS ADMINISTRATIVAS

A partir do referencial teórico apresentado realizaremos, neste capítulo, um estudo das Reformas Administrativas empreendidas no Brasil.

A formulação e o desencadeamento do processo de Reforma Administrativa, segundo Wahrlich (1974, p.28), tem-se orientado em termos gerais, por duas perspectivas: a primeira, caracterizada por um esforço reformista voltado para os moldes da burocracia weberiana, tendo por ponto focal a organização, a hierarquia baseada na carreira, no mérito, etc, através de norma e métodos estabelecidos por um órgão central, assegurar impessoalidade, uniformidade e padronização de procedimentos. A outra perspectiva, voltada para criar uma burocracia voltada para os objetivos nacionais, ou seja, para o desenvolvimento econômico e social do país. Nessa perspectiva, nenhum dos ingredientes weberianos são necessariamente esquecidos ou preteridos, mas a preocupação predominante é a teleológica, ou seja orientada para os fins e para a obtenção da eficiência e da eficácia administrativa.

Acrescentamos, para atualizar a caracterização da eminente professora já falecida, que as reformas mais recentes se pautaram em questões mais amplas, como a redefinição do papel do Estado.

Vejamos, agora, um pouco da História:

1. Formação da Burocracia Federal Brasileira

O processo de burocratização do Sistema Administrativo Federal Brasileiro tem origem no patrimonialismo do Estado Brasileiro, que remonta à antiga monarquia Ibérica, berço da formação do Estado Português.

"A base do poder (do rei) era a posse da terra, seus domínios e patrimônio, do qual a nobreza, a primeira burocracia participava". Faoro (1958).

Assim, mais do que portadores de um sistema administrativo centralizado e detalhista, os funcionários da grande burocracia portuguesa, que se deslocaram para o Brasil com todo seu instrumental, acompanhando D. João VI, trouxeram sua cultura e instituições enraizadas na tradição patrimonialista. Aliás, séculos antes, tais instituições haviam orientado o processo de colonização das capitanias hereditárias, onde o domínio da terra era fonte do poder político e administrativo.

Na evolução das instituições do patrimonialismo, os cargos do serviço público eram concebidos como uma espécie de "título de propriedade" ou "ação" do Estado, possuída pelo servidor. Eles eram doados como recompensa pela lealdade ou por outro tipo de ligação pessoal, pelo soberano ou por seu representante.

Nos séculos XVII e XVIII, aliás, os cargos públicos podiam ser COMPRADOS e, conseqüentemente, transmitidos em herança como um direito patrimonial. Como decorrência desta concepção, os funcionários públicos em posição de chefia se sentiam na posse do patrimônio e recursos do Estado e dele se utilizavam para proveito próprio ou o concediam a outros como favores.

Graham (1968 ,p.172) diz que:

Este é o berço do patronato e clientelismo exercido pelos políticos, que no Brasil, sempre foram associados ao poder administrativo - a burocracia- que aliás, sempre exerceu, a seu modo, uma função de intermediação política.

Os moldes coloniais a que o Brasil se submeteu, foram fortes formadores de valores. A colonização, fundada em bases econômicas agrícola e latifundiária e nas oligarquias, fez surgir na Colônia uma atividade econômica centrada na família. Pode-se desta forma compreender claramente porque a burocracia existente era caracterizada pela extensão das unidades familiares. Foi, portanto, neste quadro familiar e de classes urbanas sem especialização que a burocracia colonial foi organizada.

A vinda da Família Real Portuguesa, fugindo do avanço militar de Napoleão Bonaparte, ocasionou uma mudança, mesmo lenta, nesse cenário. A necessidade de desenvolver um aparato burocrático que desse conta de atender às demandas da corte portuguesa fez com que surgisse uma nova classe, a dos profissionais especializados e operários urbanos e, ademais, o acúmulo de capital financeiro exigiu a criação de instituições como o Banco do Brasil, a Casa da Moeda , etc.

Este quadro veio a sofrer modificações, de fato, a partir da Revolução de 1930, quando a estrutura do Estado se submeteu a profundas alterações, dentre as quais destacamos como principal o fortalecimento do governo federal (até então os presidentes das províncias é que detinham o poder) e a consequente centralização administrativa. É a primeira racionalização e visualização da burocracia federal, sob a ótica do poder.

O Estado Novo não foi um projeto exclusivo de Getúlio Vargas. Contou com o apoio da grande maioria das forças estaduais e da Igreja Católica e teve, na sua concretização, a participação ativa de militares e grupos burocráticos que defendiam o estabelecimento de um regime repressivo capaz de realizar a modernização do País **de cima para baixo**. Para esse grupo, somente um regime autoritário e estável poderia modernizar o País, racionalizando a administração pública e empreendendo a industrialização através de incentivos ao setor e da criação de uma poderosa indústria de base. Carvalho (1990, p.16)

O conteúdo do projeto nacionalista de Vargas significou o impulso ao desenvolvimento, assim como:

- a) a procura de uma unificação e integração nacional;
- b) a mudança nas fontes e elementos legitimadores do poder;
- c) a inclusão e a participação da classe média emergente no aparelho do Estado e na administração do poder;
- d) a legitimação da classe operária através da sanção de um conjunto de leis trabalhistas; e
- e) a participação da burocracia estatal no poder, exercendo um papel mediador nos conflitos da força de trabalho.

A montagem e organização da estrutura burocrática do Estado Novo constituiu-se em requisito para a construção do projeto de desenvolvimento nacionalista de Vargas. O Estado ampliou suas atividades e intervenção pela criação de quadros técnicos que passaram a ter importância crescente no processo de decisão político-administrativa.

A própria necessidade de fortalecer o governo federal, através da centralização das atividades, antes entregues às oligarquias regionais e suas administrações, demandava a institucionalização de uma burocracia com capacidade técnica e administrativa para apoiar a ação política do governo federal, na reformulação estrutural do País.

O Estado Novo trouxe mudanças irreversíveis às instituições da vida política e da administração pública. O processo pelo qual o governo federal era constantemente fortalecido, às expensas dos governos estaduais e municipais, começou em 1930 e foi acelerado a partir de 1937. O governo federal aumentava seus poderes na esfera administrativa por dois modos diferentes: primeiro, por que muitas das funções estaduais foram trazidas para a esfera federal, e alguns exemplos são as áreas de educação e saúde, com a criação dos ministérios do Trabalho, Indústria e Comércio

e o da Educação e Saúde. Segundo, pela predominância da propriedade federal dos meios de produção, tais como ferrovias, empresas de navegação e empresas de economia mista. O surgimento do capitalismo monopolista de Estado, portanto, é que requeria novos órgãos federais.

Por outro lado, ao tentar introduzir a idéia de um serviço público aberto para todos (democrático), dando aos servidores direitos legalmente instituídos, principalmente a estabilidade, em nome da "moralidade", modernização, democratização na provisão de pessoal e seu pagamento, produzindo regulamentações sobre o cargo público, progressão em carreiras profissionais (periodicamente reestruturadas), treinamento, critérios detalhados para pagamento e vantagens individuais, a Revolução de 1930 é considerada o marco institucionalizador do Modelo Weberiano na Administração Pública Brasileira.

2. A Reforma Administrativa nos anos 30/40

Acompanhando o crescimento geral da responsabilidade federal, veio o crescimento de sua burocracia. Esta última foi institucionalizada com a criação do DASP.

A criação do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), em 1938, é a maior evidência da tentativa de organizar a Administração Pública Brasileira aos moldes da burocracia weberiana. Ao DASP competia centralizar as atividades de administração do pessoal civil federal.

O DASP, com seus técnicos, procurou forjar, na Administração Pública Brasileira, padrões compatíveis com a nova ordem. Surgem certas palavras e expressões novas, tais como: racionalização, organização científica do trabalho, estudo de tempos e movimentos, seleção de pessoal, organogramas e fluxogramas, etc. A reforma introduzida é caracterizada como a "reforma dos meios". É a fase da Administração Científica, fase Taylorista, que prima pela administração apolítica, que

pretende ser um instrumento eficiente e eficaz, capaz de responder com rapidez e segurança às tarefas a ela designadas.

A Reforma Administrativa inicialmente posta em prática pelo DASP se caracterizou pelo propósito, por assim dizer exclusivo, de combater, sob todos os aspectos, o sistema de nepotismo então vigente.

"Predominava uma orientação **tecnicista-moralista**, com tonalidades ético-jurídicas voltadas para o controle e coibição de privilégios". Wahrlich (1970, p.9)

Embora o artigo 67 da Constituição Outorgada de 1937 previsse um departamento administrativo geral, com poderes extraordinariamente amplos (e de acordo com os fundamentos da burocracia weberiana) isso não foi suficiente para garantir-lhe o êxito. Ao DASP caberia estudar o sistema administrativo nacional, visando a maior economia e eficiência. Caber-lhe-ia também elaborar o orçamento anual e controlar sua execução e ainda, o controle de todos os assuntos relativos a pessoal e material do serviço público, bem como a responsabilidade pelo exame da legislação pertinente. Em suma, seria um órgão de administração geral.

A preocupação com a eficiência caracterizou-se, de um lado, por uma concentração de esforços na implantação generalizada e inflexível do Sistema do Mérito, base da reforma; de outro lado, pelo estabelecimento de rígidos critérios normativos que garantissem disciplina, igualdade de oportunidade perante a lei e impessoalidade, aos moldes weberianos.

(...) Aliás, dificilmente uma reforma nas décadas de 30/40 poderia deixar de ter essas características, visto que no mundo dito desenvolvido, haviam sido esses até então os condicionantes da reforma no serviço público, especialmente no modelo seguido mais de perto pelos reformadores brasileiros, o qual seja, o norte-americano. Wahrlich (*Idem*, p.10)

Relembrando os fatos que nortearam este modelo, a reforma do Serviço Civil nos E.U.A, iniciada em 1883, caracterizou-se, primeiramente, por uma

preocupação moralista, isto é, obedecia fundamentalmente a valores éticos. Já a partir do fim da Primeira Guerra Mundial, começou a sofrer influência do Taylorismo e dos demais movimentos em prol da eficiência. Somente através do movimento de Relações Humanas, e depois, pelas descobertas das Ciências do Comportamento aplicadas ao comportamento administrativo - fins da década de 40 e início da de 50 - é que outras tendências começaram a compor o quadro de reforma do Serviço Civil Norteamericano.

Durante o período de influência do DASP o modelo reflete:

...as melhores fontes disponíveis à época, ou seja, um modelo taylorista/fayoliano/weberiano, que enfatizava aspectos normativos como Plano de Classificação de Cargos, Estatuto dos Funcionários Cíveis da União e o estabelecimento de rotinas reguladoras. Wahrlich (*op.cit.* p 30).

Ganhou destaque, já nessa época, na função pública o concurso e o sistema do mérito como base para o ingresso e ascensão.

No que se refere à formação de administradores , Wahrlich diz que o esforço era "insuficiente e assistemático".

O problema do aperfeiçoamento de pessoal no serviço público comporta duas fases distintas, ambas importantes, cuja consideração e resolução se completam: a primeira , que se pauta na conveniência, se não necessidade, de instigar os servidores do Estado a buscar os meios de aumentar incessantemente seu cabedal de conhecimentos e a lhes proporcionar os meios de o conseguirem; e, a segunda, a que deve atender à tarefa, aliás gigantesca, de adaptar cada elemento selecionado ao desempenho cabal e eficiente do serviço que lhe compete fazer e de vigiá-lo permanentemente, para que o ajustamento persista e se promovam, realmente, as readaptações exigidas pelas modificações bruscas, ou nas condições de trabalho, ou do servidor. Wahrlich (*Idem, Ibidem.* p.31)

Quanto à implementação do treinamento e do aperfeiçoamento, que corresponde à segunda fase da reforma, nada de sistemático foi feito neste terreno até 1943. Note-se que a preocupação com a capacitação do servidor público tinha um comprometimento com o desenvolvimento da eficiência de pessoal, sob o controle e supervisão, mas sobretudo era valorizado como algo imprescindível ao esforço reformista.

Por mais bem dotado que seja o pessoal de uma repartição dele dificilmente se poderá dizer que prescindia de treinamento. Haverá sempre servidores novos que precisam de instruções sobre as rotinas existentes ou mesmo empregados antigos que devam ser postos a par das mais modernas técnicas de operação. Wahrlich (*Idem, Ibidem*, p.31)).

Embora a reforma tecnicista-moralista norte-americana fosse gradualista, quer dizer, que não pretendesse, por exemplo, abranger de início todo o território nacional, já no Brasil a Lei nº 284 de 28/10/1936 se aplicava integralmente a todos os então funcionários em todo o território nacional, não tendo sido deliberadamente gradualista como o foi a americana. Essa lei definia carreiras cujas classes nenhuma relação tinham com o grau de dificuldade e complexidade das respectivas atribuições dos cargos.

Sabe-se que no sistema norte-americano é normal o acesso por promoção a cargos de chefia e direção, excetuados aqueles de mais alto nível, cujas responsabilidades dizem respeito à formulação de políticas. Já no Brasil, a simples chefia de seção passou a ser exercida "em confiança" estendendo-se esse sistema a todo e qualquer cargo de chefia e de direção.

Se por um lado o sistema da Lei nº 284 teve inicialmente a vantagem de permitir uma rápida renovação das equipes dirigentes, por outro lado sua adoção indiscriminada e permanente gerou tantos males quantos os que pretendia evitar, visto que a "chefia em comissão" tornou a carreira extremamente aleatória podendo-se mesmo afirmar que impossibilitou a carreira no Serviço Público Federal Brasileiro. Wahrlich (*Idem, Ibidem*).

Mesmo nos casos em que um funcionário faz carreira através do exercício de cargos em comissão, isso pode ter acontecido tanto pelos seus méritos e qualificações pessoais como por motivos (normalmente políticos) que nada tenham a ver com a qualidade do seu desempenho. Esse, aliás, é um aspecto que se incorporou a Administração Pública Brasileira e que é extremamente negativo, se constituindo mesmo em sério problema de ética profissional, ensejando o comodismo, estimulando a transigência e boicotando o sistema do mérito.

Como vimos, não bastou a criação de um órgão central para executar as funções administrativas e instituir mecanismos para criar e manter um serviço público de elite, aos moldes weberianos, para que o País tivesse um serviço público à altura das tarefas que lhe eram imputadas. Quaisquer que fossem as dificuldades ou as causas das deficiências do DASP, o fato é que a organização foi duramente castigada após o colapso do Estado Novo. A volta ao regime constitucional ocorreu simultaneamente com o ressurgimento dos partidos políticos e isto tornou o Serviço Público um instrumento de nepotismo político, em muito maior medida do que havia sido antes.

3. A Reforma Administrativa nos anos 50/60

O período político que transcorre desde 1945 até 1964 é marcado pelo populismo e a instabilidade política é a tônica do período. Instabilidade, essa, que se materializa e culmina com o suicídio do presidente Getúlio Vargas, a ameaça de golpe contra o presidente eleito Juscelino Kubitschek, a renúncia do presidente Jânio Quadros e a oposição civil-militar à posse do vice-presidente João Goulart que sucederia ao presidente Jânio Quadros.

Durante este período, prossegue o crescimento das atividades do Estado nos domínios da economia. E o crescimento dessas atividades implica o crescimento da burocracia.

A orientação tecnicista moralista começa a debilitar-se por volta de 1945/1946 e já nos anos 50 cede lugar a uma orientação que poderia ser denominada de "populista" caracterizada pela predominância do tratamento de massa, como critério fundamental do Sistema de Pessoal. Esta nova orientação, ilustrada tipicamente por aumentos salariais gerais indiferenciados e até, às vezes, inversamente proporcionais à estrutura dos salários, pela concessão de equiparações injustificáveis e pela extensão

indiscriminada de benefícios e vantagens, acelerou a caracterização do Serviço Público Federal "como reino da mediocridade salarial, tendo a estabilidade como apanágio".

Tanto a orientação tecnicista-moralista quanto a orientação populista de reforma subordinaram-se a uma tendência padronizante e fechada. Pode-se mencionar como exemplos os seguintes casos:

- a escala salarial era idêntica para todos em todo território nacional, sem considerar diferenças regionais e de mercado;
- todos os órgãos de pessoal ministeriais tinham idêntica organização formal;
- todas as normas e métodos da administração de pessoal eram estabelecidos e aplicados sem qualquer atenção às diferenças regionais locais;
- a estrutura do sistema de classificação de cargos da Lei n° 3.780 de 1960, tinha exatamente o mesmo número de níveis do sistema classificatório americano, o que dificilmente terá sido mera coincidência.

Durante o mandato presidencial do Marechal Dutra verificou-se um ataque em massa contra o DASP, principalmente sob a alegação de que havia sido um instrumento do Estado Novo, e, assim, intrinsecamente anti-democrático. Foi apresentado, na Câmara dos Deputados um projeto de lei extinguindo o DASP e transferindo suas funções para o seu velho rival, o Ministério da Fazenda. O projeto não passou, embora tivesse o apoio da coalisão governamental e talvez tivesse mesmo sido elaborado pelo Ministério da Fazenda. No entanto, embora os inimigos do DASP não conseguissem destruí-lo em ataque frontal, foram bem sucedidos no solapamento de suas bases. Foram suspensos os concursos públicos, sob a alegação de economia; os controles orçamentários do DASP tornaram-se meramente simbólicos. Entretanto muitas vagas foram preenchidas por interinos, cuja nomeação não obedeceu ao sistema do mérito e foram criadas diversas funções de extranumerário, sobretudo no fim do governo Dutra.

Embora o DASP continuasse existindo, o seu poder de controle sobre todo o sistema administrativo havia sido anulado.

Os ministérios haviam recuperado sua autonomia e a administração local era, em grande parte, controlada pela máquina política. Assim, a burocracia torna-se presa fácil dos políticos e é utilizada para recompensar os amigos e parentes. Além disso, a burocracia torna-se um instrumento de mobilidade social, na medida em que os cargos inferiores do serviço público proporcionavam ao trabalhador uma oportunidade de subir na escala social.

Com o retorno de Vargas ao poder iniciou-se uma reclassificação do serviço público, de forma mais completa e sistemática. Reiniciaram-se os concursos públicos para ingresso; o controle de pessoal foi retirado novamente dos ministérios. Contudo Vargas dependia do nepotismo tanto quanto qualquer outro político, já que não estava mais na ditadura. Um sistema completo de empreguismo, destinado a beneficiar os eleitores do PTB _Partido Trabalhista Brasileiro_ foi instituído no Ministério do Trabalho e nas instituições de previdência fundadas para amparar determinadas classes trabalhadoras. Vargas utilizou, assim, a administração pública de acordo com seus interesses, servindo esta como instrumento para seu projeto político, gerando, porém, uma grande expansão do contingente de pessoal.

Depois de 1945, foram relaxados os controles sobre o pessoal, tanto sobre os extranumerários quanto sobre os interinos. Aqueles que ocupassem cargos permanentes por mais de cinco anos, ou que tivessem sido aprovados numa prova de habilitação, passaram a ter todas as vantagens dos funcionários concursados.

As atitudes de todos os presidentes que sucederam a Getúlio Vargas apresentam, no que se refere ao serviço público civil, o mesmo comportamento, ou seja, começam proclamando sua crença no sistema do mérito aos moldes da burocracia weberiana e terminam cedendo às pressões clientelistas. Sempre dizem que o serviço público já tem gente demais, que não há possibilidade de pagar um número maior de

funcionários, que é preciso enxugar a máquina. Entretanto nada fazem para torná-la mais eficaz.

Durante o governo Kubitschek foram nomeados um número enorme de interinos segundo critérios sobretudo políticos. Principalmente em épocas eleitorais as nomeações no serviço público grassaram no País. Não é à toa, portanto, que o serviço público é o principal centro de corrupção e de escândalos, e tem sido a administração pública o instrumento preferido para os políticos assegurarem seu prestígio. Principalmente nos governos eleitos democraticamente esse comportamento é mais evidenciado.

Durante o governo Kubitschek foram feitas tantas nomeações que geraram um sentimento de revolta aos propugnadores da reforma do serviço público, o que os levou a apoiar a campanha de Jânio Quadros que era baseada na honestidade e eficiência. Jânio começou por baixar um decreto proibindo todas e quaisquer nomeações sem concurso e demitindo a todos os servidores nomeados após 1 de setembro de 1960.

Os jornais da época oferecem um relato dos escândalos da era Kubitschek. Cabeçalhos do Jornal do Brasil de 17 e 18 de maio de 1958, apresentam chamadas tais como, "Corrida ao Catete: querem 20.000 empregos até segunda-feira"; "Em apenas 48 horas 400 nomeações no IAPI", demonstrando o tratamento clientelista dado ao emprego público.

No governo de Jânio, que se elegeu pela campanha moralista (o símbolo era a vassoura), há um expurgo nas instituições da Previdência Social, onde o empreguismo havia ido longe demais, até para o público mais tolerante. Muito em breve, porém, começa a reduzir o seu ímpeto: 20% dos servidores demitidos seriam mantidos se "ficasse provado que sua presença era essencial". E sua gestão durou apenas oito meses.

Durante o governo João Goulart, o empreguismo desenvolveu-se tanto a ponto de ofuscar a fase Kubitschek. Este, pelo menos, usou o empreguismo para construir uma máquina administrativa que facilitasse a implementação de seu modelo desenvolvimentista de governo, e também para facilitar a aprovação de seu programa legislativo pelo Congresso, enquanto que Goulart passou o poder do nepotismo direto para o Congresso e para seu partido político, o PTB. A perda de controle por parte de Goulart sobre as nomeações para o serviço público foi tal que, por duas vezes, foi o presidente obrigado a anunciar a suspensão de quaisquer novas nomeações pelo prazo de um ano.

A descrição do tratamento dispensado pelos governantes ao Serviço Público é necessária para que se possa entender como se deu o distanciamento do modelo burocrático weberiano e como o clientelismo e o nepotismo político passam a ser uma característica marcante da nossa administração pública.

Assim, na década de 70 não terá sentido reformar o Sistema de Pessoal de Serviço Público Federal Brasileiro persistindo-se na orientação de fixar seu alcance e objetivos em função de um sistema ideal de administração do tipo weberiano, modelado apenas segundo os princípios do mérito, da imparcialidade, da neutralidade e impessoalidade. A reforma que se impõe é aquela voltada para as necessidades do desenvolvimento brasileiro. Portanto, a racionalização interna do sistema de pessoal e a preocupação apenas com a sua eficiência operacional não é suficiente, já que na perspectiva do desenvolvimento, os objetivos do sistema de pessoal não devem ser definidos, mas emergirão da análise das possibilidades operacionais do sistema na consecução das metas do desenvolvimento.

Tendo em vista a premissa desenvolvimentista e as condições gerais do desenvolvimento brasileiro, o sistema de administração de pessoal deveria ter seu processo decisório, sua organização e seu funcionamento orientados segundo critérios fundamentais de obtenção de eficiência e eficácia.

Numa tentativa de definição e ordenação desses novos critérios fundamentais, alguns deles se enquadram numa categoria que poderia se chamar de decisões políticas, ou seja, uma tomada de posição em relação às políticas governamentais, além das decisões necessariamente administrativas.

Um dos critérios na busca da eficácia é o da adoção do tratamento diferencial, ao invés do tratamento uniforme, como critério de organização e funcionamento do Serviço Público, o que implica dotar os órgãos setoriais de maior autonomia decisória em relação ao órgão central, em relação a programas planos de classificação de pessoal, regime jurídico e também em relação às próprias funções de pessoal, como recrutamento e seleção, promoção, treinamento e administração salarial - portanto, tratamento diferenciado para os diferentes problemas da Administração Pública Brasileira.

As idéias advindas da Administração para o Desenvolvimento, porém, só encontram campo propício para o seu total florescimento na década seguinte, travestidas e traduzidas no tecnocracismo dos governos militares.

4. A Reforma Administrativa nos Governos Militares

O golpe militar traz consigo um novo elemento para a arena política: o autoritarismo. Um autoritarismo um tanto diferente daquele experimentado com Vargas, pois, acontece em uma sociedade em processo de modernização e não é mais o resultado do predomínio de uma situação minero-agro-exportadora.

Ozlak (1982, p.37), a partir de reflexões sobre experiências políticas de Estados Latino-Americanos, procura evidenciar o estreito relacionamento entre a atuação da burocracia e regimes políticos. Apresenta adequada explicação teórica quanto ao surgimento e características de um regime burocrático-autoritário.

Os regimes burocráticos-autoritários surgem, em geral, em momentos de forte ativismo político dos setores populares, percebido por outros setores como uma ameaça à sobrevivência do modo de organização vigente. Os regimes burocráticos-autoritários são, então, essencialmente sistemas de exclusão política e econômica, tanto que procuram _ mediante repressão e controle corporativo _ desativar politicamente o setor popular e seus aliados, ao mesmo tempo que reduzem e postergam as aspirações de participação econômica desse setor. Pretendem, assim, resolver a situação de instabilidade e incerteza que precede sua implantação, retabelendo uma ordem compatível com os padrões de acumulação periférico e dependente.

Com a volta do autoritarismo, também volta a ser invocado o modelo weberiano de burocracia, por que acima de tudo é um instrumento de "dominação".

A Reforma Administrativa de 1967 estruturou-se a partir dos trabalhos da Comissão para Estudos de Reforma Administrativa (COMESTRA) instituída em novembro de 1964, mas só veio a ser lançada pelo governo dois anos e meio depois, quando as políticas econômicas saneadoras foram implementadas, e o projeto político do Regime Militar evoluiu para aspirações maiores. Boa parte do conteúdo da reforma foi de fato aproveitado das tentativas feitas durante o governo JK ou estudos no Governo Goulart. O influxo racionalizador desta, como tradicionalmente de qualquer reforma administrativa, foi amplo. Executada sob regime autoritário, a reforma obedecia a um esquema seqüencial de passos que fariam alcançar todas as organizações governamentais de qualquer natureza, inclusive estendendo-se para outros níveis de governo. O Ato Institucional nº 8, de 02/04/69 abrangia aos Estados e Municípios.

Em nível federal, a revisão e adaptação da legislação seria completa. O principal elemento teórico novo desta reforma, em comparação com as precedentes foi o conceito teleológico de eficácia, ou seja, a eficácia em relação aos fins organizacionais e governamentais, conceito este que vai além da simples eficiência e eficácia administrativa, definidos respectivamente como a combinação dos meios mais econômica e mais produtora de resultados e ,a melhor combinação dos meios tendo em vista o alcance dos objetivos a atingir. Este conceito teleológico de eficácia era e é um conceito fecundo e versátil, mas sua implementação viria a conflitar com os projetos de uma racionalidade puramente econômica, porque ele se abre à discussão substantiva dos

fins, que é essencialmente política.

Sob o aspecto legal, a reforma administrativa foi de fato iniciada com a reforma tributária de 1964 (Emenda Constitucional nº 18/65) e subsequente reforma do Ministério da Fazenda; foi no entanto, consolidada no Decreto-lei nº 200, de 27/02/67, uma verdadeira lei complementar de organização da Administração Pública Federal, cujo funcionamento ele orientou e ao qual deu unidade até a Constituição de 1988.

O tipo de racionalidade que a reforma encerrou foi compreensiva e econômica. O Decreto-lei nº 200 (artigos 94 e 97) dedicou especial espaço a uma ambiciosa reforma de pessoal, em treze ítems. O modelo era o de um típico Serviço Público aos moldes Weberiano: profissional, treinado, publicamente selecionado, pago de acordo com critérios objetivos, criando boa perspectiva carreira e julgado por padrões disciplinares e éticos. Além de outros dispositivos, usou-se a nomeação interina, anteriormente tida como fonte de abusos e de clientelismo, mas que servia para a colocação das pessoas de confiança à frente dos cargos-chave; promoveu-se a redistribuição de pessoal e lançaram-se as bases de uma nova perspectiva de profissionalização: um Plano de Classificação de Cargos, para o qual seriam transpostos, mediante processo seletivo, todos os servidores públicos civis federais.

A primeira fase de implantação da Reforma (1967/1969), contida no Decreto-lei nº 200, pautou-se por dois enfoques distintos, correspondendo o primeiro ao Governo Costa e Silva e o segundo, ao Governo Médici.

Na primeira fase, a Reforma Administrativa encontrava-se apoiada em três pontos principais: ERA, CERAF e Coordenadores da Reforma Administrativa.

O Escritório da Reforma Administrativa (ERA) foi criado pelo Decreto nº 61.383, de 19 de setembro de 1963, com o objetivo de orientar e coordenar a implantação da Reforma, bem como oferecer assistência técnica aos ministérios e demais órgãos da administração federal. Com o advento do Decreto nº 63.500/68, recebeu a incumbência de funcionar como secretaria executiva da CERAF, então

criada.

A Comissão Central da Reforma Administrativa Federal (CERAF), tinha por função coordenar e acompanhar os trabalhos de reforma. Seria presidida pelo ministro do planejamento e integrada pelos coordenadores de reforma de cada ministério.

O coordenador da reforma administrativa tinha por função promover a acelerar em cada ministério a sua execução. Seria designado pelo ministro de estado, em regime de tempo integral e dedicação exclusiva, cabendo-lhe coordenar os agentes da reforma administrativa em seu ministério. Juntos, os coordenadores constituíam o CERAD.

Esta fase de implantação da Reforma Administrativa de 67 caracterizou-se, predominantemente por um lado, por um esforço de descentralização de atribuições e racionalização de rotinas, que chegou a ser chamado de "operação desemperramento"; por outro lado, pela divulgação ampla dos objetivos da reforma, inclusive através do treinamento de agentes de reforma, em cursos rápidos e intensivos, abrangendo geralmente funcionários colocados na faixa de supervisores de primeira linha (primeiro escalão da chefia de baixo para cima). Neste período os ministérios estavam sofrendo adaptações em suas estruturas, aos preceitos do Decreto-lei nº 200.

Como resultados gerais obtidos no período (1967/1969) podemos citar: contenção do custo administrativo, institucionalização do sistema de planejamento e orçamento, estabelecimento de novas estruturas para os ministérios e ajustamento das estruturas de vários órgãos aos seus objetivos, descentralização da execução dentro da administração federal, treinamento de agentes de reforma administrativa, estabelecimento de mecanismos de planejamento, programação e ação governamental e transferência de tarefas de sentido local para os estados e municípios .

A segunda fase (1970/1973) nova estratégia passou a caracterizar a reforma administrativa, a partir de 1971. Tentou-se eliminar os obstáculos

institucionais à implementação de projetos prioritários utilizando-se a reforma administrativa como instrumento de melhoria da execução de programa de governo, atuando principalmente junto as secretarias gerais dos ministérios.

"A Reforma Administrativa deverá constituir fundamentalmente, o instrumento de que disporão os ministros para a eliminação de obstáculos institucionais, de qualquer natureza, à eficiente execução dos projetos prioritários, incluídos nas Metas e Bases para a Ação de Governo. Para isso, os respectivos órgãos setoriais passarão a integrar o Sistema de Planejamento, Orçamento e Reforma Administrativa devendo seus titulares ficar diretamente subordinados ao ministro ou ao secretário geral". (E.M. - nº 39, de 15 de junho de 1971 do MPCG, sobre prioridades para a reforma administrativa e modernização da administração federal, aprovada pelo Presidente da República a 2 de julho de 1971).

Houve nesta fase uma preocupação com a assistência técnica, sendo importante salientar a celebração de convênio de cooperação técnica com a Fundação Getúlio Vargas que permitiu colocar a disposição dos projetos de interesse dos diferentes ministérios o apoio técnico daquela entidade. Ao mesmo tempo provia recursos do FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos) para a implantação dos projetos de modernização técnica e administrativa, através de dotações do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). (Anexo à E.M. nº 39, de 15 de junho de 1971, do MPCG.) Buscou-se assim o fortalecimento do sistema de Planejamento e Orçamento e Reforma Administrativa.

Para execução do Convênio Geral de Cooperação Técnica entre o MPCG e a FGV foi instituída a Coordenação de Assistência Técnica da Reforma Administrativa (CATRA), sob a chefia de um coordenador, subordinado à direção da Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP/FGV). A partir de 1963, o próprio diretor da EBAP assumiu a função de coordenador.

Paralelamente às atividades de assistência técnica contratadas com a Fundação Getúlio Vargas prosseguia sob supervisão do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral o esforço governamental no sentido de adaptar, através de decretos executivos, as estruturas ministeriais aos preceitos do Decreto-Lei nº 200. Vale a pena

mencionar três importantes projetos de reforma e modernização, de iniciativa dos próprios órgãos: os do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos e da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Finalmente, cabe ainda a destacar o 1º Plano Nacional de Desenvolvimento, com o Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico que instituiu o Sistema Nacional de Informação Científica e Tecnológica, destinado a captar, tratar e difundir de forma sistemática e permanente, informações atualizadas na área de ciência e tecnologia. A coordenação do sistema coube ao Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq) com operação descentralizada em subsistemas.

Em relação à reforma de pessoal, em 1969 teve início formal a revisão da legislação relativa ao pessoal do Serviço Público Federal Civil. A Lei nº 5.645 estabeleceu diretrizes para a classificação de cargos do serviço Civil da União e das Autarquias Federais.

A nova lei baseou-se em critérios de gradualismo, de seletivismo e de qualificação profissional, rompendo com a tradição de critérios gerais e uniformes para a classificação de cargos e a administração salarial, em vigor no País desde a reforma dos anos 30. Possibilitou o atendimento preferencial dos grupos de atividades cuja remuneração estivesse defasada em relação ao mercado de trabalho, em especial os de direção e assessoramento superior, e os de nível superior, abrindo assim perspectivas de recrutamento mais favoráveis para os quadros do governo e neles retendo uma boa parcela de recursos humanos mais qualificados. Também o sistema do mérito fortaleceu-se na medida da verificação das qualificações profissionais dos funcionários. Outra modificação importante foi a introdução do regime de 40 horas semanais, buscando-se assim que o serviço público deixasse de ser uma atividade complementar, quiçá marginal.

Quanto ao treinamento e desenvolvimento de pessoal, que nos interessa

mais de perto, o esforço se concentrou em criação de escolas e centros de treinamento setoriais. Criou-se o CENDAP (Centro de Treinamento Avançado de Pessoal) que funcionaria em regime de internato. Além dessa iniciativa vale salientar duas outras importantes: a do Ministério do Planejamento e o Ministério da Fazenda, sendo que este último alcançou liderança na área de seleção e treinamento setorial.

A modernidade dos governos militares, porém, ficou restrita à criação das Secretarias de Modernização Administrativa apostas a cada ministério, porque as mudanças na administração pública se restringiram ao âmbito normativo, atendendo mais aos interesses do governo.

As ASI- Assessorias de Segurança e Informação, apostas às autarquias e fundações públicas e as DSI- Divisões de Segurança e Informações, subordinadas funcionalmente a cada ministério faziam parte, na verdade, do SNI, ou seja, do Serviço Nacional de Informações e serviam de controle ideológico e de combate à subversão ao regime. Era uma barreira para o ingresso ao serviço público para pessoas não alinhadas politicamente ao regime, visto que se tivessem tido qualquer participação em atividades políticas contrárias jamais seriam aprovados no LDB- Levantamento de Dados Biográficos, requisito para a admissão.

Por mais paradoxal que possa parecer, foi durante a Reforma Administrativa dos Governos Militares que houve a introdução da sistemática de **planejamento governamental**, conceito valorizado pelos regimes socialista.

O planejamento governamental notadamente era elaborado em gabinetes, por tecnocratas, assessores, especialistas da SEPLAN que não conheciam as realidades locais para as quais estavam planejando e, que portanto, não tinham compromisso com os resultados possíveis desses planos. Inaugurou-se, a essa época, a dicotomia entre elaboração e implementação das políticas públicas.

O paternalismo estatal evidenciado pela centralização do sistema de planejamento e orçamento, levou os Estados e Municípios a cada vez mais dependerem

dos recursos financeiros federais; e o setor privado a depender dos contratos com o governo, na medida em que se via alijado pela formação de grandes oligopólios em cada setor. Como eram grandiosos os planos nacionais de obras públicas, grandiosas também eram as contas das empreiteiras nacionais com o governo, florescendo o tráfico de influência e a corrupção nas licitações públicas.

Devemos reconhecer, porém, que esta foi uma das reformas mais abrangentes que o Brasil já teve, principalmente no que se refere ao direito administrativo. Serviu para viabilizar o projeto de desenvolvimento nacional dos militares, calcado na Doutrina de Segurança Nacional (que buscava garantir a soberania nacional através da ocupação do território, expansão das fronteiras agrícolas, desenvolvimento de um parque industrial e fortalecer o mercado interno e as exportações, etc). Para tanto foram criados órgãos específicos para lhes dar suporte, tais como o Conselho de Segurança Nacional, o Estado Maior das Forças Armadas, o Serviço Nacional de Informações , etc; e, também, órgãos específicos para o desenvolvimento de uma infra-estrutura desenvolvimentista, tais com o Ministério das Minas e Energia, Comunicações, Transportes, etc.

O Decreto-Lei nº 200 promoveu uma verdadeira oncogenia de sistemas na Administração Pública, uma proliferação e multiplicação maligna de estruturas administrativas, supostamente sistêmicas, para assegurar a uniformidade de ação em todo o País. Os sistemas de administração se multiplicaram descontroladamente, criando verdadeiros "elefantes brancos", sistemas funcionais ainda que meramente formais, inadiministráveis, verdadeiros paquidermes, lentos e imobilizados pelas determinações formais e legais.

5. A Tentativa de Reforma Administrativa no Governo Sarney

Saindo o País de uma etapa histórica autoritária, na qual a ideologia tecnocrática dominou, o Governo Sarney caracterizou-se pela transição para a democracia. Houve um afloramento na consciência nacional da necessidade de se edificar um Estado moderno e institucionalmente capaz de enfrentar os desafios do novo século.

A Reforma Administrativa contida na estratégia governamental imbricava-se com duas outras iniciativas: a Constituinte, que deveria redefinir os novos papéis da cidadania, da Sociedade e do Estado, bem como a relação entre eles, seus direitos e limites; e o I PND da Nova República - Plano Nacional de Desenvolvimento, que apontaria o sentido e as metas da nova e emergente organização social e produtiva.

O centralismo cristalizado ao longo dos governos militares, ampliou de forma exacerbada o paternalismo do Estado, imbuindo a Administração Pública, segundo Castor (1984,p.20), de quatro fascínios:

- o fascínio pela eficiência econômica;
- o fascínio pela uniformidade e pelo controle;
- o fascínio pela grande escala produtiva; e
- o fascínio pela modernidade.

Assim, via-se o novo governo a braços com a tarefa gigantesca de edificar um novo Brasil:

"Estamos passando o Brasil a limpo, O Brasil de vinte anos de regime autoritário, de concentração de poder, de corrupção, de erros acumulados. Tudo isso não se corrige em dez meses, nem durante o mandato do Presidente Sarney. Esse é um trabalho de uma geração. Nós queremos preparar o poder para ser exercido em nome do povo, fiscalizado pelo povo, através de órgãos de representação, através da imprensa, através da crítica de cada brasileiro". Alves (1986).

Imbuído desse espírito democrático, o Governo da Nova República criou

uma comissão para Reforma Administrativa, instalada no dia 31 de julho de 1985, mesma data do Decreto-Lei nº 91.501 que a instituiu, com a incumbência da coordenação geral do Plano de Reforma da Administração Federal. Fazendo uso dos poderes que lhe conferia tal decreto, o Ministro da Administração Alofzio Alves passou a efetivar, através de portarias, as diversas câmaras e comissões especiais para estudo e proposições de reforma administrativa:

- Câmara I - Organização da Administração Direta e Indireta
- Comissões Especiais: das Estatais e da Lei Orgânica
- Câmara II - Sistema de Administração Financeira, Orçamentária e Contábil
- Comissões Especiais: de Planejamento e Orçamento, de Controle, de Programação Financeira, de Métodos e Informações Gerenciais e de Legislação e Normas
- Câmara III - Sistema de Administração e Serviços Gerais
- Comissões Especiais: de Bens Imóveis Públicos, de Material, de Transportes, de Protocolo e Comunicações Administrativas de Licitação e Contratos, e de Legislação e Normas
- Câmara IV - Sistema de Administração de Pessoal Civil
- Comissões Especiais: do Plano de Classificação de Cargos e Funções, do Plano de Distribuição de Cargos e Funções de Previdência e Assistência ao Funcionário Público e sua Família e de Formação e Desenvolvimento de Recursos Humanos
- Câmara V - Racionalização, Simplificação e Descen-tralização Administrativa
- Comissões Especiais: Preservação e Acervo Documen-tal, de Informatização e de Descen-tralização
- Câmara VI - Redação de Projetos e Normas

À Coordenação Geral de Reforma da Administração Federal competiu a elaboração das Diretrizes para a Organização da Administração Federal, cujo documento foi aprovado na reunião plenária realizada nos dias 17 e 18 de dezembro de 1985. Cada Câmara cuidou do estabelecimento de suas diretrizes. E do trabalho conjunto da Comissão de Reforma resultaram as diretrizes do Estatuto dos Servidores Públicos e as Diretrizes da Lei Orgânica da Administração.

O ante-projeto do novo Estatuto foi encaminhado ao Congresso Nacional pelo Presidente Sarney, bem como o projeto de lei para a instituição do Sistema de Carreira para o Serviço Público Federal, mas não foram aprovados, esquecidos que ficaram no Congresso Nacional, até mesmo pelo próprio governo, ocupado que estava em garantir o mandato de cinco anos. Porém, muitos de seus artigos foram incorporados como direitos sociais à nova Constituição de 1988.

Dentre outros esforços de reforma do Governo Sarney podemos citar a transferência da Secretaria de Modernização Administrativa (SEMOR) e do Plano Nacional de Desburocratização para o Ministério da Administração, a primeira oriunda da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, (SEPLAN), e o segundo, da responsabilidade de um Ministro Extraordinário, suprimido pela reforma ministerial.

Tentou-se ainda, levantar o número de funcionários públicos em todo o País, reduzir a frota de carros oficiais, criou-se e implantou-se o Serviço Nacional de Protocolo, o que permitiu, a partir de então, ao interessado saber para onde mandar seu processo e depois ter informações precisas do seu andamento. Com o levantamento realizado buscava-se poder regularizar a situação de funcionários lotados em tabelas não permanentes, suspensão da realização de concursos públicos e da contratação de pessoal a fim de poder regularizar a situação dos funcionários públicos.

O levantamento do número de funcionários públicos ensejou também estudos para o remanejamento de pessoal, considerando a criação de novos ministérios, órgãos e entidades.

Dentre as intenções propugnadas de Reforma Administrativa estava a de instituir meios para o funcionamento eficaz das unidades centralizadas e das que lhes são vinculadas (fundações, autarquias e universidades). Ao mesmo tempo que se flexibilizava a utilização dos recursos dotava-se de um grau maior de autonomia a cada uma dessas entidades, transferindo o controle para a sociedade sobre o

funcionamento das mesmas, de modo a permitir o bom desempenho frente aos respectivos objetivos que deveriam ser cumpridos junto à população.

Assim, tinha-se por idéia a criação da defensoria do interesse público, isto é o estabelecimento de canais de reclamação do público sobre a administração; criação de tribunais para apurar e julgar o mérito de denúncias sobre o descumprimento de obrigações consideradas na gestão pública; criação de instrumentos de fiscalização e controle de órgãos públicos por parte da população, para garantir a melhor aplicação possível dos recursos de cada entidade e proceder a sistemática avaliação de seu funcionamento; criação de mecanismos transparentes para o subsídio que o governo federal viesse a dar, visando a garantir a equidade social e o desenvolvimento regional (subsídio a programas governamentais para o atendimento do interesse público e não beneficiar a interesses individuais e restritos e pequenos grupos na sociedade; criação de mecanismos de administração de pessoal, de modo a valorizar o servidor público e dotá-lo de condições de cumprir o seu papel junto à população.

Nesse sentido, foram desenvolvidos estudos e análises para a valorização e à dignificação da função pública, a partir de análises de políticas, modelos e instrumentos, técnicas e métodos até então pouco utilizados, objetivando criar espaços necessários a consecução de vários objetivos dentre os quais estava o Novo Estatuto do Pessoal Civil do Poder Executivo e um Plano de Cargos e Salários mais adequado às necessidades, de modo a poder levar a cabo o propósito de recrutar, selecionar, desenvolver e manter o servidor público na organização, permitindo-lhe o constante crescimento individual e, por consequência, o crescimento da própria Administração Pública. Assim o Decreto-Lei nº 2.280/85 pretendeu regularizar a situação funcional de mais de 130 mil servidores ocupantes de tabelas especiais de empregos e assemelhados, disfunção que vinha se arrastando ao longo dos anos e que impedia a aplicação equânime de uma política de pessoal, sem falar no descaso em relação ao sistema do mérito.

No que tange à capacitação do administrador público, dois esforços valem menção:

- criação do Centro de Desenvolvimento Administrativo (CEDAM) para executar programas de treinamento e reciclagem de servidores públicos, remanejados e integrados (adaptação funcional); e

- criação da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), através do Decreto nº 93.277 de 19 de setembro de 1986, para ser o órgão de coordenação de sistemas de formação e aperfeiçoamento para quadros de carreira e de novos quadros de dirigentes para o setor público.

Paralelamente a FUNCEP - Fundação Centro de Formação do Servidor Público, desenvolvia programas como:

- programa básico de treinamento do servidor público, objetivando oferecer treinamento de curta duração a nível informativo, para servidores tanto da administração direta quanto indireta;

- programa de formação profissional, voltado para a oferta de cursos de média duração, com vistas a capacitação de profissionais de nível médio e superior;

- programa de desenvolvimento gerencial, destinado preparação e ao aperfeiçoamento de administradores públicos de nível superior, objetivando oferecer condições teóricas, técnicas e práticas para um repensar da Administração Pública Brasileira, buscando, a partir daí, a otimização do desempenho do setor público; (desenvolvendo programas para os quadros do nível estratégico, técnico e operacional);

- programa de atendimento educacional do servidor público, destinado a oferecer educação supletiva de 1º grau a nível de educação geral e/ou preparação para o trabalho (qualificação profissional) para servidores públicos e seus dependentes;

- programa de projetos culturais, destinado a incentivar a participação do servidor público no campo da cultura e das artes; e finalmente,

- programa de especialização em nível de pós-graduação, que

objetivava especializar em áreas específicas, servidores detentores de graduação de nível superior nos campos do planejamento e administração de recursos humanos, de finanças públicas e de direito administrativo.

Apesar de tantas e boas intenções, pouco ou quase nada vingou na reforma administrativa do Governo Sarney. Infelizmente não se tem à disposição estudos ou avaliações precisas de seus resultados, a não ser o acompanhamento que se pode fazer através de notícias de jornais, aliás nada animadoras. Ao apagar das luzes do Governo Sarney, os jornais denunciavam o aumento inusitado de contratações excepcionais e dos salários, embora se achasse o governo com dificuldades para aprovar o décimo-terceiro salário para os servidores públicos.

6. A Reforma Administrativa no Governo Collor

Escrever-se sobre fatos acontecidos recentemente é sempre uma temeridade uma vez que não há o tempo suficiente e necessário para observar-se com isenção e traçar-se uma análise e uma avaliação mais correta, destituída de emocionalismos.

Contudo, somos levados a crer que isso seja possível, pois já se dispõe de alguns artigos e pesquisas que evidenciam dados bastante concretos sobre o processo de reforma iniciado no Governo Collor. Também o acompanhamento que fazemos das medidas implementadas e as reações apresentadas pelo setor público através da mídia nos dão uma sensibilidade a respeito, além dos discursos oficiais.

Há, no início do Governo Collor, uma mudança visível nas relações Estado/Sociedade. O reflorescimento do processo democrático e a nova ordem legal trazida pela Constituição de 1988 são fatores que refletem uma mudança clara e determinada nas relações interinstitucionais, inter e intragovernamentais, entre os

poderes da União e destes com a sociedade. Tudo isso se reflete diretamente na administração pública.

"O Estado não é mais o motor de nossa história, nem tábua de salvação. Na democracia, quem salva a Nação não é o Governo, é a sociedade". Collor (1990)

Assim, a Reforma Administrativa apresentou-se no bojo de uma série de medidas que deveriam promover a modernização do setor público. Para efeitos analíticos, o conceito de modernização poderia ser operacionalizado através de quatro vertentes: redução do Estado, desregulamentação, descentralização e desburocratização.

De maneira muito confusa, mas com muito senso de oportunidade, Collor apropria-se da tendência de eleger o Estado como personagem central da crise nacional e do caráter da sociedade, reiterando um embate que sempre ganhou efervescência nos momentos de crise, entre defensores e inimigos da "desestatização". A peleja concentrou-se em torno da questão "mais ou menos Estado" como se o futuro do País dependesse exclusivamente desta equação. Evidencia a necessidade imperiosa de sua reforma, ao mesmo tempo que, paradoxalmente prega menos Estado, generaliza igual clamor por mais ordem, mais determinação, mais decisão. Em outras palavras, mais Estado.

"A modernização econômica do país não pode prescindir de uma profunda reforma do Estado", diz Collor, em discurso proferido a 09 de maio de 1990. "Há que se levar a cabo uma reforma que além de corrigir as distorções mais visíveis da máquina administrativa, habilite o Estado a orquestrar uma nova política de desenvolvimento".

Combinando influências do neoliberalismo e da doutrina social-democrata, o discurso indica os termos em que se fará "o combate à crise de gestão, que, como causadora do déficit público, incide negativamente no resultado das reformas econômicas e impede o Estado de cumprir suas obrigações". Collor (*Idem*)

As medidas a serem adotadas deveriam não só contribuir decisivamente

para a recomposição financeira do Estado mas, sobretudo, para sua recomposição moral aos olhos da sociedade brasileira "resgatando a credibilidade do Estado e afirmando sua determinação de atuar de maneira moderna, pontual e eficiente".

E ainda Collor diz:

O propósito deste governo é retirar o Estado de atividades onde sua presença já não é necessária ou onde jamais o foi; dotar o Estado de uma estrutura com mobilidade e flexibilidade tanto para assegurar capacidade reguladora nas áreas mais sensíveis para o desenvolvimento, como para realizar ajustes em momentos de crise.

A investida governamental no campo da reforma administrativa não tardou a acontecer: diminuição do número de ministérios, liquidação de numerosos órgãos públicos, venda de mansões, apartamentos funcionais e veículos de representação, congelamento de salários e redução de pessoal da administração direta e indireta.

A reforma é apresentada como verdadeiro requisito da ação de governo, já que estaria destinada a promover a revisão detalhada das estruturas organizacionais, com vistas a melhorar a produtividade e eficiência de todas as áreas do setor público; a eliminar os entraves corporativos e as jurisdições burocráticas que dificultam e retardam o processo decisório, ao mesmo tempo que o tornam menos visível; a alcançar a racionalização e o redirecionamento dos gastos com pessoal, dando ênfase prioritária ao atendimento das necessidades básicas da população; a estabelecer políticas de recursos humanos que privilegiem a elevação do desempenho dos níveis gerenciais de cada setor de governo e a diminuição do contingente de empregados em atividades-meio que consomem suas energias no ciclo vicioso das necessidades geradas pela própria burocracia; e, por último, adequar a estrutura de salários do setor público à realidade da economia nacional, com atenção especial para a desconcentração das faixas intermediárias e superiores de remuneração.

"O setor público, (diz Collor, em conclusão), não existe para proteger a ineficiência e acobertar privilégios corporativos, mas sim, sobretudo em países como o Brasil, para promover a competência e atenuar as distorções decorrentes de uma realidade dominada pelo privilégios econômicos e sociais. Essa é a missão cotidiana do Estado numa sociedade constrangida pela pobreza, pela fome, pela marginalidade. Mas a função maior do Estado vai muito além da tarefa de minorar o sofrimento diário do cidadão. A função maior do Estado é a superação definitiva desse quadro".

A prática dos primeiros meses porém, mostra-se toda atravessada pelo amesquinamento do projeto de reforma e uma grave confusão entre Estado, Governo e Administração Pública, base da não diferenciação entre Reforma Administrativa e Reforma do Estado, e, como dizem Nogueira e Lahuerta (1990,p.20)

(...) como se o Estado pudesse ser reduzido essencialmente à sua dimensão burocrática e governamental e assim esvaziado de política, povo, território, cultura e história. Perdem-se de vista não apenas as determinações sócio-históricas do fenômeno estatal mas a dimensão da própria sociedade, com seus personagens, e características: elites desqualificadas, grupos corporativizados, uma estrutura social cortada pela desigualdade e pela exclusão, uma cidadania permeada por difusos interesses políticos.

Com essa ambigüidade de origem, a Reforma Administrativa produz de imediato paralisia e desestruturação administrativa. Instaurou-se um clima de verdadeiro terror, com ondas de demissões em massa, nem sempre pautadas por critérios consistentes e que por isso mesmo ameaçavam a todos: os recém-admitidos, os efetivos, os com contratos temporários,etc. Normas funcionais, controle rigoroso de ponto, profissionais mais antigos, mas ainda competentes, colocados em disponibilidade ou remanejados, recadastramentos, funcionários cedidos tendo que se apresentar aos órgãos de origem e, sobretudo, pressões para a redução no quadro de pessoal, sem qualquer análise ou diagnóstico organizacional em relação as necessidades da instituição ou em relação ao seu crescimento (planos de desenvolvimento institucional). O mais grave foi o dismantelamento dos processos de gestão participativa já existentes em algumas unidades, demitindo-se diretores eleitos e substituindo os dirigentes do primeiro e segundo escalão por outros mais alinhados com o novo governo, sem que sua competência gerencial fosse sequer verificada. Reformas de estatutos e regimentos

internos de fundações e outras entidades da administração direta e indireta, reformulação de organogramas, sempre passando pelo crivo do órgão central e sobretudo e o mais grave, todas essas medidas levando a deterioração da imagem do servidor público.

Conforme observou Caiden (1988, p.350),

(...) "muito embora a filosofia e as orientações gerais de uma reforma administrativa tenham um claro componente político, o seu detalhamento e desdobramento práticos, bem como sua implementação são, inevitavelmente realizados pela própria burocracia que se está desejando mudar. Neste sentido, a burocracia pública deve deixar de ser vista como inimigo inevitável e passa a ser encorajada como um parceiro desejável, que conta com profissionais experientes e talentosos e que, mais do que todos, são os que realmente sabem onde se encontram os problemas e o que pode ser obtido com o menor distúrbio".

Parece, que os reformadores do governo Collor desconhecaram a importância do fator motivacional para o sucesso de uma reforma, caso contrário a imagem do funcionário não seria tão deteriorada quanto foi.

É compreensível que em sua concepção e execução uma reforma administrativa não tenha como objetivos produzir satisfação ou granjear simpatias entre funcionários públicos, especialmente partindo-se de campanhas bastante críticas pela imprensa, sobre o desempenho desses mesmos funcionários quando se deseja promover mudanças estruturais profundas no setor público. Obter a adesão e o comprometimento gradual e progressivo do funcionalismo para com a reforma pode, todavia, fazer diferença entre uma iniciativa bem sucedida e um malogro. Ou pelo menos pode permitir acelerar o ritmo das reformas pretendidas, bem como realizá-las com um custo menor.

Ainda que a obtenção de apoio internamente da burocracia governamental não fosse considerada prioritária ou fundamental pelas autoridades responsáveis pela reforma, é inegável que a motivação e o grau de comprometimento dos dirigentes deveria ser considerado, a fim de evitar confrontos e rupturas definitivas com essa classe tão importante ao sucesso de qualquer reforma.

Além disso, as mudanças quantitativas operadas na máquina governamental e a forma como estas foram implementadas colocou a máquina governamental totalmente inerte, dado o grau de ameaça à estabilidade funcional a que todo o servidor público foi submetido.

A redução, extinção e fusão de órgãos e dispensa de pessoal bem como a alteração em dotações orçamentárias, colocou em ameaça toda uma série de valores presentes antes na administração pública, tais como estabilidade do emprego, garantia à carreira e condições de acesso a vantagens, independentemente da produtividade.

Esses sentimentos apresentados revelam que a reforma administrativa adotada pelo governo Collor provocou inegavelmente mudanças expressivas e qualitativamente negativas no quadro da Administração Pública Brasileira.

Para se ter dados mais consistentes que simples impressões vale a pena observar-se os resultados de uma pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas, através da Escola Brasileira de Administração Pública, de análise do impacto da reforma administrativa dos primeiros cem dias do Governo Collor. Castanhar (1991)

A pesquisa foi realizada com funcionários do setor público de nível gerencial, para verificar os efeitos que as medidas adotadas pelo governo, no que tange às modificações introduzidas estariam produzindo, sob a ótica de seus dirigentes.

A amostra abrangeu funcionários que atuam nas áreas econômica, social e administrativa da esfera federal, em órgãos vinculados às administrações direta e indireta. Foram enviados 388 questionários dos quais 250 foram respondidos e devolvidos.

Não é nossa intenção entrar aqui no detalhamento dessa pesquisa, mas pensamos ser da maior importância o comentário de seus resultados.

A pesquisa teve por propósito, como já foi dito, averiguar o impacto e o alcance das medidas de reforma administrativa no que tange a:

- 1) natureza e grau das mudanças produzidas pela reforma na

configuração do setor público;

2) efeito das mudanças sobre o desempenho do setor público, em termos de continuidade do processo decisório, capacitação gerencial e produção de bens e serviços; e

3) grau de assimilação das medidas de reforma pela burocracia governamental (considerando especificamente o segmento do nível gerencial).

Em relação ao primeiro item, a pesquisa evidencia ter ocorrido alterações substantivas na configuração do setor público, seja na estrutura organizacional dos órgãos a que pertenciam os dirigentes, seja mudança na vinculação do órgão ou em sua estruturação interna, sendo mais intensas na administração direta do que na administração indireta.

Uma alteração importante refere-se à mudança dos mecanismos de remuneração dos funcionários de nível gerencial, representada pela redução do número de cargos gratificados por função de direção ou assessoramento superior (DAS) principalmente na administração direta e área social. Quanto à continuidade e melhoria do processo gerencial os resultados evidenciados foram discrepantes, uma vez que muitos respondentes informaram que as chefias dos respectivos órgãos ainda não haviam sido designadas ou estavam sendo exercidas interinamente. Esta situação estaria afetando o ritmo de trabalho e à tomada de decisão, provocando um razoável grau de descontinuidade na atividade governamental. Quanto aos processos de formulação de políticas públicas, os respondentes afirmaram que as políticas ou já estavam definidas devendo ser mantidas, ou estavam sendo definidas regularmente. A explicação para esta discrepância poderia ser a de que o impacto da reforma estava sendo mais sentido na operação cotidiana das atividades governamentais do que nas definições de natureza mais gerais e de longo prazo, como são as políticas públicas.

Quanto a indagação de que se as mudanças na estrutura e vinculação do órgão teriam contribuído para a melhoria da administração, da produção e da qualidade

dos serviços, a resposta foi a de que houve melhoria neste aspecto, havendo sido constatado o aumento do número de atendimentos após a reforma.

No que concerne às medidas de desburocratização e desregulamentação afirmaram os respondentes ter havido iniciativas concretas em suas organizações, embora bastante modestas. Pode-se deduzir dos resultados apresentados que a avaliação que os funcionários públicos de nível gerencial fizeram sobre as medidas é bastante crítica e até mesmo em alguns casos, cética.

Houve, no estágio inicial das reforma, uma opção estratégica deliberada de enfatizar, num primeiro momento, as medidas relacionadas com mudanças internas, ou seja, com a "máquina" governamental, deixando para uma etapa seguinte, medidas de natureza quantitativa. Castanhar (1990, p.62)

Ao contrário das reformas anteriores, esta não foi precedida por estudos e discussões mais abrangentes, envolvendo diagnósticos da situação existente, a definição de princípios norteadores da reforma, o detalhamento de medidas a serem adotadas e o planejamento da implementação.

A filosofia da Reforma Collor teve de ser buscada, então, nos enunciados políticos de natureza geral, do chefe de governo e de sua equipe, conforme evidenciamos anteriormente.

Pode-se concluir, pelo que se presenciou e pela leitura dos jornais, que a reforma administrativa empreendida no Governo Collor teve efeitos devastadores na estrutura do Estado, resultando no seu desmantelamento.

Em nome da "modernidade" e do "Estado mínimo" pleiteou-se o enxugamento da Burocracia Pública Federal, o que se deu através dos mais primitivos instrumentos de reforma (criação e extinção de órgãos, demissões em massa, alienação de bens, etc) ocorrendo assim o maior desmonte de todos os tempos da máquina pública, através de uma reforma totalmente irresponsável, levada a cabo sob conceitos equivocados, obsoletos e arcaicos, conceitos esses que não são há muito utilizados nem têm relevância ou aceitação nos países do Primeiro Mundo, nem nas empresas privadas modernas.

Esse processo resultou na perda de memória institucional, de acervos técnicos e patrimoniais do Estado. Perderam-se núcleos de excelência no interior dos órgãos públicos, num conjunto desordenado de ações, sob total ausência de critérios e trabalhos de campo, pesquisas ou levantamentos de dados. As ações de Reforma resultaram em prejuízos graves e incalculáveis para o País, deixando a Administração Pública com sua capacidade ainda mais baixa de informação, formulação, planejamento e controle da execução de políticas públicas; servidores desmotivados, mal remunerados, mal qualificados e mal distribuídos.

Essas evidências, embora preliminares e parciais do resultado do Governo Collor, dão uma idéia do longo caminho que a Administração Pública Brasileira deve ainda percorrer até assimilar um grau de profissionalismo compatível com os países mais desenvolvidos, cuja principal característica é a elevada qualificação e estabilidade dos servidores públicos que exercem funções gerenciais.

CAPÍTULO III

O SISTEMA DE CARREIRAS NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL

Neste capítulo, faremos uma abordagem legal-institucional do Sistema de Carreiras, Formação e Aperfeiçoamento do Serviço Público Federal, analisando os atuais condicionamentos e limitações, tentando evidenciar a necessidade de se dotar o Serviço Público de meios para profissionalizar o administrador público, através da garantia do acesso democrático (concurso público), instituição de Sistemas de Carreiras, Formação e Aperfeiçoamento, bem como os meios para a capacitação gerencial através do estudo das formas até hoje experimentadas no País. Acreditamos que somente através da institucionalização da capacitação dos dirigentes e da garantia ao encarreiramento (acesso aos cargos de chefia por competência técnica e mérito), como pré-requisito para a ocupação desses cargos, é que se poderá obter a profissionalização da Administração Pública.

Na verdade, no Brasil, as conquistas dos trabalhadores não ocorreram por reivindicação própria e sim, concedidas pelo Estado, através de "benesses" de seus governantes.

Ou seja, os direitos dos cidadãos não foram conquistas dos próprios, mas concessões dadas pelo Estado.

A História demonstra que desde 1907 já havia a intenção do governo em dotar o setor público de um estatuto regulador da vida administrativa do funcionalismo público. (Ver Relatório do Conselho Federal do Serviço Público Civil, Wahrlich, 1976, p.30).

Porém, como bem expressa Silva (1988, p.106):

"Em nosso País, o processo de definição de referências de natureza institucional para orientação do ordenamento jurídico dos servidores civis da União aconteceu antes do relativo aos trabalhadores em geral. O Estado fez a concessão, assim como também àqueles. No entanto, por ser a burocracia pública muito mais suscetível às injunções políticas, os ganhos obtidos são muitas vezes perdidos e os avanços têm sido muito mais expressivos para os trabalhadores em geral" .

Passemos a verificar, através da análise das Constituições Federais como foram se dando estes ganhos em relação ao processo de profissionalização do servidor público federal, ou seja em relação à carreira.

1. O Sistema de Ingresso no Serviço Público Federal

Desde 1934 o ingresso por Concurso Público está garantido na Constituição Federal e tem estado presente em todas as que a sucederam. Esta evidência não significa necessariamente, que houve primazia de caráter institucional sobre as diversas formas usuais de ingresso no Serviço Público Brasileiro.

Nas Constituições de 1934 e 1937, principalmente nesta última, refletiu-se a vontade do governo de instituir o Sistema de Mérito na Administração Federal, e consigna referências para uma legislação de pessoal, que deveria ser consolidada em estatuto próprio.

A Constituição de 1946 exclui do regime de concurso os cargos em comissão e os declarados de livre admissão e demissão. A Constituição de 1969 foi ainda mais além, abrindo a possibilidade para o retorno da figura do "admitido em caráter temporário" ou para o "contratado para funções de natureza técnica especializada". Sob estes títulos milhares de funcionários foram admitidos sem o critério do concurso público.

Esse preceito constitucional foi, ao longo da gênese da Administração Pública, constantemente burlado. Dentre tantas causas explicadas pelo patrimonialismo,

resquícios da época colonial, pelo nepotismo e clientelismo político, formas estas já analisadas no capítulo anterior, coloca-se a causa maior, que é a interferência do próprio governo, na busca da sua legitimação e sustentação política.

Na tradição patrimonialista, um cargo no Serviço Público era visto, antes de tudo, como uma fonte de direitos a desfrutar, mais do que um serviço a desempenhar.

Nos governos democráticos, enquanto se tenta implantar estruturas legais e objetivas para substituir os critérios arbitrários e os favores pessoais dos patronos ou padrinhos e, conseqüentemente, a estreita dependência em relação a estes, há a constante burla destes padrões promovida em conluio com os próprios políticos integrantes do governo.

O governo utiliza o sistema de concurso e do mérito para se escudar das pressões clientelistas, criando sérias dificuldades para as instituições públicas que precisam repor seus quadros. O governo, neste caso, não autoriza a realização do concurso público, sob o pretexto de contenção dos gastos públicos e da inflação.

As instituições públicas passam então a utilizar-se de expedientes especiais, a título de substituição ou nomeação provisória, até que a autorização para a realização do concurso seja dada.

Invariavelmente essas pessoas permanecem nas instituições, ou porque se tornam imprescindíveis, ou por que é uma questão de "justiça" incorporá-las. Geralmente são as pessoas que mais trabalham, justamente porque não são efetivas e temem perder o emprego.

Assim as admissões ocorrem sob o manto do emprego temporário (o governo faz *vista grossa*, visto que oficialmente não pertencem aos quadros) e então, tantas são as formas de contrato que passam a coexistir que é necessário que uma Reforma Administrativa ocorra, com a bandeira do resgate da moralidade para por fim às situações irregulares e daí para frente exigir o respeito ao concurso público. Até que

surjam novas brechas na legislação e que novos casos "excepcionais" encontrem guarida na vontade dos governantes, reiniciando a ciranda.

É inegável que a Administração Pública necessita de uma organização burocrática, constituída de funcionários escolhidos por suas qualificações e profissionalizados, para administrar eficientemente a "coisa pública". É inquestionável também a necessidade de instituir-se mecanismos dentro do sistema legal que impeçam a cristalização da burocracia e evitem sua transformação em fator de resistência às mudanças requeridas pelo próprio sistema em sua trajetória de aperfeiçoamento e modernização, justamente as mudanças que ele próprio sistema deveria promover. É, portanto necessário que a Administração Pública disponha de mecanismos que lhe emprestem agilidade e flexibilidade para dar conta de determinados segmentos com o de saúde e de ciência e tecnologia. Neste sentido, a contratação temporária, ou excepcional é legítima e torna as organizações mais eficientes. Porém, o que não deve é este mecanismo ser utilizado para clientelismo ou como forma permanente e usual de prover os cargos públicos.

2. O Sistema de Carreiras

A experiência brasileira em Planos de Carreiras é quase nula, restringindo-se mais ao campo dos Planos de Classificação de Cargos, que propriamente ao de Carreiras.

As tentativas de implantação destes planos datam de mais de meio século, tendo início em 1936, com a Lei no. 284, marco de referência na Administração Pública Brasileira, pela criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil, embrião do DASP.

Em 1960, através da Lei no. 3.780, que dispunha sobre a classificação de cargos no Serviço Civil do Poder Executivo, sob a coordenação do DASP, forma

concebidos modelos administrativos fundamentados nos pressupostos de deveres e responsabilidades dos cargos.

O Decreto-Lei no. 200/67 instituiu em seus artigos 122 e 123 as Funções de Assessoramento Superior (FAS), para atender às contratações temporárias de servidores em nível federal. Foi a solução encontrada para provimento de mão-de-obra especializada (que iria constituir a classe dos tecnocratas, encarregados de viabilizar os grandes planos nacionais de desenvolvimento), mão-de-obra esta não prevista no dispositivo legal dos Planos de Classificação de Cargos vigentes à época.

Com a Lei no. 5.645 de 1970, que veio a revogar a Lei no. 3.780/60, institui-se novo Plano de Classificação de Cargos que não explicitava os conceitos de cargo, classes e carreira. Mantiveram-se os mesmos princípios e cometeram-se os mesmos erros, inovando tão somente quanto ao conceito de categoria profissional, passando assim a ser considerada como sinônimo de cargo. Também foi introduzida, nesta década, uma metodologia para avaliação do desempenho no cargo, tabelas de salários e gratificações, mas não se tocou na qualificação profissional, que seria a base para a formulação de qualquer plano de carreira.

De acordo ainda com esta lei, os cargos foram classificados como de provimento efetivo e de provimento em comissão, institucionalizando o cargo de confiança e rompendo com o sistema de mérito (os famosos DAS e DAI).

Em 1972, o Decreto no. 70.320 estabeleceu normas essenciais à implantação do sistema de classificação de cargos. Foram designadas, em cada ministério, equipes técnicas de alto nível com a responsabilidade de elaborar escala de prioridades, determinando a área (setorial ou global) de aplicação do Plano de Classificação de Cargos, relativamente ao grupo ou à categoria funcional. Estabeleceu-se ainda as normas gerais com relação à:

- a) constituição de grupos, com suas respectivas categorias funcionais;
- b) fixação do número de cargos integrantes das classes das categorias funcionais;
- c) regras de transformação e transposição dos cargos existentes; e,
- d) regras para preenchimento de cargos vagos, das classes iniciais das categorias funcionais.

A qualificação profissional foi mais uma vez esquecida e desconsiderada como requisito para o provimento do quadro dirigente, embora a lei tenha inovado, introduzindo escalas de níveis, instrumento para dar suporte ao processo de avaliação de cargos e, por conseguinte, à fixação de salários, vencimentos e gratificações.

A noção de categoria funcional como cargo foi fundamental para que se entenda o modelo organizacional adotado na Administração Pública nestes 20 últimos anos.

A década de 80, especialmente sua segunda metade, foi marcada por um crescente debate em torno da questão das Carreiras e dos Planos de Cargos e Salários do Serviço Público. Pelo lado institucional, pouca ou quase nenhuma preocupação houve por parte dos órgãos e Departamentos de Recursos Humanos das instituições públicas com a questão do desenvolvimento de recursos humanos, pela própria singularidade do sistema jurídico nesse setor e pela falta de políticas específicas em nível central. Por outro lado, e com a volta do sistema democrático, as associações, sindicatos e outras entidades de representação política, tiveram efetiva participação na conquista progressiva de Planos de Cargos e Salários para servidores de empresas públicas, instituindo na pauta das negociações acordos e dissídios coletivos, ganhos reais em termos de proteção ao salário, condições de trabalho e de desenvolvimento de recursos humanos. Em alguma medida, os Planos de Cargos e Salários foram um instrumento de valorização profissional e setorial e de conquista da isonomia, em defesa à corrosão dos salários.

O vertiginoso crescimento do emprego e da massa de salários administrados pelo setor público verificado ao longo das últimas décadas, e a generalização do assalariamento como forma privilegiada de contratação da força de trabalho no setor, criou formas distintas de relação do Estado com o trabalhador. A coexistência de regimes jurídicos díspares (estatutários, celetistas, contratados efetivos e temporários) e a diversificação de fontes de recursos para custeio de pessoal levou a uma relação peculiar e complexa nunca antes experimentada no que diz respeito às modalidades de ingresso, dos regimes de trabalho e das modalidades e padrões de remuneração de pessoal. Passam a coexistir, num mesmo espaço, o concurso público e o clientelismo, como forma de admissão; diferentes regimes jurídicos e grandes diferenças salariais, não só entre os diversos segmentos do setor público, mas também dentro de um mesmo segmento; entre trabalhadores de idêntica qualificação e função, dentre outras discrepâncias.

Pode-se afirmar que tais fatores, ou seja, o crescimento do emprego, o assalariamento e as desigualdades nas relações de trabalho no setor público, num contexto de democratização das relações sociais e de explosão da atividade sindical em todos os setores da economia (até mesmo pela conjuntura inflacionária e arrocho salarial) trouxe como consequência a intensificação em profundidade e frequência dos conflitos entre governo e trabalhadores. Para os trabalhadores, ademais de funcionarem como mecanismo de defesa dos salários, os Planos de Cargos e Salários eram colocados como instrumento de valorização profissional e de conquista da isonomia salarial, intra e inter categorias. O fato é que, através deles, institucionalizaram-se regras democráticas e transparentes, equânimes e não casuísticas de gerência das relações de trabalho, desde o recrutamento, passando pelos mecanismos de progressão e promoção funcional nas carreiras, até a negociação de conflitos.

De uma prisma gerencial de recursos humanos, os Planos de Cargos e Salários se colocavam, por uma série de razões, no horizonte da racionalização e da

modernização administrativas. Colocavam alguma ordem no caos da administração salarial e funcional, pelo menos no das empresas públicas. A administração se tornava menos vulnerável às demandas corporativas por vantagens salariais e ao clientelismo como forma de recrutamento e promoção.

Dessa forma, os PCCS foram instrumento, dentre outros, de regulação das relações de trabalho no setor público, mas sua importância maior foi ser um instrumento de desenvolvimento de pessoal nas organizações, e até mesmo como referencial para a organização de serviços, visto que proporcionavam a contínua atualização das descrições de cargos e funções, no elenco de estratégias para aumentar a eficiência, a eficácia e a efetividade da administração pública, através do estímulo à qualificação, avaliação de desempenho e da produtividade. Criavam uma ética própria de relações do trabalhador com o setor público, na medida em que exigia profissões regulamentadas e titulação reconhecida para o acesso a determinados cargos, e recomendava critérios como mérito e tempo de serviço para a progressão e ascensão funcional.

No Governo Sarney, o ante-projeto de lei que criava o Sistema de Carreiras foi postergado e o Decreto-Lei nº. 2.403 prescrito por decurso de prazo, instituiu apenas Planos de Classificação de Cargos.

Na concepção original (que consta no ante-projeto de lei) o ingresso no Serviço Público Federal se daria por concurso em duas etapas: primeiro haveria o ingresso por seleção, através de provas, e após o candidato seria submetido a treinamento (cursos, estágios do Sistema de formação e aperfeiçoamento), para então, se aprovado, ser admitido e ter direito à ocupação do cargo. Haveria considerável avanço, na medida em que seria criado um sistema de formação e aperfeiçoamento como espinha dorsal do sistema de carreiras e a capacitação para o exercício do cargo também seria um requisito para o seu preenchimento, além de admitir implicitamente, como regra, o exercício de cargos diretivos por funcionários de carreira, mesmo e

ainda que pelo critério confiança (escolha política).

Neste caso, o modelo weberiano de fato seria respeitado, já que a admissão se daria por concurso e a ocupação do cargo diretivo por capacitação e confiança.

O Sistema de Carreiras possibilita a sistematização da capacitação, integração da teoria com a prática, através de estágio probatório, desenvolvimento funcional pelo mérito e sobretudo e, o mais importante, igualdade de chances de acesso aos cargos públicos em níveis gerenciais.

O Sistema de Carreiras deve satisfazer a duas exigências difíceis: preparar para a execução das tarefas de forma competente, para as quais o funcionário foi recrutado e, proporcionar sua evolução e crescimento profissional contínuo, permitindo a aquisição dos conhecimentos necessários quanto às inovações técnicas e teóricas no campo da administração pública, bem como as adaptações aos diversos níveis de responsabilidade dos cargos que irá ocupar ao longo de sua vida funcional.

Os sistemas europeus, especialmente francês e alemão, são sofisticados, levando em consideração a experiência, a qualificação profissional, inclusive características pessoais, especialmente para o preenchimento de cargos de direção. Os mais competentes e eficazes fazem carreira de maneira mais rápida, sendo previstos mecanismos que evitem a cristalização e o envelhecimento dos quadros dirigentes. Jung (1989, p.9)

Quando a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 39, obrigou os Municípios, os Estados e a União a instituírem no âmbito de sua competência Planos de Carreira para os servidores públicos, criou consequências muito maiores do que primeira vista se pode supor.

Inicialmente, poderíamos dizer que quando o texto constitucional fala em planos de carreira ele, na verdade, está dizendo que é obrigatória a previsão de carreiras na Administração Pública, além de que ensejará a profissionalização do servidor público.

Assim, no espírito da Lei pretendeu-se:

- a) criar um quadro permanente de pessoas capacitadas e imunes às alterações políticas, mesmo em um regime democrático;**
- b) garantir a continuidade das ações administrativas, assegurando o regular funcionamento dos serviços públicos, qualquer que seja o governo e sua ideologia;**
- c) melhorar a qualidade dos serviços públicos, através do treinamento e desenvolvimento de recursos humanos;**
- d) garantir a igualdade de acesso ao serviço público através de concurso que assegure igual oportunidade a todos e selecione os mais capacitados;**
- e) garantir um corpo de funcionários responsáveis e éticos, assegurando a moralidade das ações administrativas, imunes ao clientelismo político e ao corporativismo, na conquista de melhores condições de trabalho.**

Quando em 1989, através Projeto de Lei 4.059/89, o Governo Sarney envia ao Congresso Nacional uma proposta de Sistema de Carreiras do Serviço Público Civil da União, dando cumprimento ao artigo 39 da Constituição Federal, imediatamente o próprio Estado recoloca em discussão o conceito de cargo público, que por muitos anos teve a sua definição restrita à categoria funcional.

Parece, no entanto, que a Constituição ampliou o conceito de cargo, quando o diferenciou de função e emprego, (artigo 37) , propondo que este seja criado por lei, com certo número e designação própria concernente às funções da organização central do Estado. E, neste caso, sendo os cargos públicos criados por lei, podem ser extintos e declarada sua desnecessidade.

Com a Constituição de 1988, (artigo 33) as Fundações, Autarquias e órgãos da Administração Direta passam a ter o mesmo tratamento perante à legislação, tendo por conseguinte que subordinar-se ao Plano de Cargos e Salários dos Servidores Cíveis da União e passam a ser regidos pelo Regime Jurídico Único - RJU.

Não basta, porém, haver os documentos legais instituindo os Planos de Carreira. É preciso que haja vontade política por parte do governo e reivindicação, por parte dos servidores, para que sejam fixadas as diretrizes, criados os Conselhos, conforme a lei prevê, sem o que não haverá condições para o ordenamento e também a racionalização das sistemáticas de implantação.

Levando-se em conta a pouca ou quase nenhuma experiência no Brasil em Planos de Carreira, é mister que se desenvolvam estudos para a proposição de regulamentações para definir parâmetros mínimos de qualificação profissional e desempenho eficaz, adaptados à cultura brasileira e a nossa realidade, sem o que a lei cairá no vazio, ou será atropelada pelo corporativismo ou pelo clientelismo político, como "soe acontecer".

3. A Estabilidade

A instituição do Regime Jurídico Único dos Servidores Cíveis da União (Lei nº 8.112, de 11/12/90) altera substancialmente as relações de trabalho no setor público: acaba com o regime jurídico misto, os servidores celetistas passam automaticamente para o regime estatutário, incorporando todos os benefícios da Lei.

De acordo com a Constituição de 1988, para se tornar estatutário o novo servidor deverá prestar concurso público e somente depois de dois anos de serviços prestados é que adquire estabilidade. Nas Constituições de 1934 e de 1937, a estabilidade era adquirida após dois anos para os concursados e dez para os não concursados, após o que, em ambos os casos, só poderia ocorrer a destituição em virtude de sentença judicial ou processo administrativo. Na de 1946, após dois anos para os funcionários efetivos concursados e cinco para os não concursados, podendo em ambos os casos perderem os cargos mediante processo administrativo. Nas Constituições de 1967 e 1969, após dois anos, quando nomeados por concurso não

cabendo direito aos não concursados e a perda do cargo de forma idêntica às Constituições anteriores. Por outro lado a Constituição de 1969 é omissa quanto a estabilidade daqueles que foram admitidos no Serviço Público sem concurso, dando a entender que, uma vez proporcionada a estabilidade aos interinos remanescentes, pela Constituição de 1967, daí por diante não haveria mais admissão sem concurso público.

A estabilidade no emprego talvez possa ser considerada como uma das maiores vantagens trazidas para o servidor pelo RJU, para a promoção da sua profissionalização, uma vez que pode servir de escudo contra o clientelismo político. Porém, para a nossa cultura "tupiniquim" tem sido utilizada para os servidores não cumprirem integralmente a jornada de trabalho, tirarem folga por conta própria, etc. O que poderia significar uma conquista profissional passa a ser virtualmente desvirtuada pela "esperteza" de alguns maus profissionais. Este é um dos itens mais controvertidos no RJU e que deverá entrar na pauta da Revisão Constitucional que deverá ocorrer proximamente, uma vez que é tido como um dos fatores que impedem a busca da produtividade e eficiência no setor público.

4. Aposentadoria

Desde a Constituição de 1891 já é prevista a vantagem da aposentadoria, mas somente por invalidez, forma que persiste ainda hoje e que esteve presente em todas as Constituições. A partir de 1934, já com reflexo das novas concepções sobre previdência social, que começa a sobrepor-se ao de assistência ou de caridade, surgem novas modalidades de afastamento remunerado, que guardam, ainda hoje, certa hesitação quanto à idade para o afastamento compulsório e a possibilidade de redução de tempo em casos especiais.

A aposentadoria por tempo de serviço também pode ser considerada como uma outra grande vantagem adquirida pelo servidor público com o RJU, além

dos benefícios que adquire ao longo dos 35 anos de carreira como a incorporação ao salário a gratificação por cargo em comissão ou de confiança , desde que cumprido o tempo prescrito na lei.

5. Sistema de Formação e Aperfeiçoamento

Uma das discussões recorrentes nos meios acadêmicos e governamentais tem sido a da instituição de um Sistema de Formação e Aperfeiçoamento como sustentáculo da Carreira e que proporcione o acesso democrático aos cursos que possam fornecer formação e especialização adequada em número, gênero e grau e, sobretudo, com a qualidade necessária à profissionalização do administrador público.

A idéia de que a formação de administradores públicos não se deva restringir ao setor público, ou seja, não se deva dar tão somente no interior da própria burocracia tem seu argumento principal no fato de que o nível de complexidade da tarefa e a necessidade de inovação constante apontam para uma integração com o trabalho a cargo das instituições universitárias e escolas independentes setoriais ao contrário do treinamento específico.

Embora as pessoas que hoje ingressam no serviço público possuam formação de diferentes graus de conhecimento concedido pelo sistema formal de ensino, não estão, via de regra, preparadas para o exercício da função pública. Esta requer um tipo de conhecimento, de habilidades e atitudes, enfim, uma postura, que não se encontra dada. Esta formação teria de ser suprida pelo treinamento funcional, através de sistema de treinamento interno das organizações públicas, ou então, por uma escola setorial ou nacional, em termos de formação gerencial para a atividade pública. Sob o ponto de vista dos conhecimentos especializados, necessários ao desempenho das atividades finalísticas, o sistema formal supre. Mas é evidente que os profissionais especialistas não têm, de forma sistematizada, informações ou cursos sobre gerência.

Exceção feita aos administradores, formados pelas escolas de administração, que recebem ensinamentos gerenciais e, que portanto, estariam aptos a desempenhar atividades gerenciais na área-meio, isto é, nas atividades típicas administrativas (gerência de recursos humanos, materiais, financeiros, etc). Existe, portanto, uma lacuna de preparação sistemática para a gerência, para profissionais especializados do Serviço Público Federal, que são, em última análise, responsáveis pela direção e gerência das atividades finalísticas do Estado e pela consecução eficaz das metas públicas, nas diversas áreas em que tais atividades se exercem (educação, saúde, transportes, agricultura, etc). Daí a necessidade de instituir-se o Sistema de Carreiras, que apresente como característica fundamental a integração entre as atividades específicas dos diversos setores da administração pública, seja em atividades-meio, seja em atividades -fim, sejam consideradas nos níveis decisórios estratégico, tático ou operacional. A formação e o aperfeiçoamento contínuo desses funcionários, não só para o ingresso nas respectivas carreiras, é que irá garantir a profissionalização da Administração Pública Brasileira.

Ao longo da história da Administração Pública Brasileira, diversas foram as formas e alternativas que se apresentaram para a capacitação dos administradores públicos, sem que, no entanto nenhuma tenha sido plenamente institucionalizada de forma satisfatória, como base para a institucionalização de um Sistema de Carreira. Sem um Sistema de Formação e Aperfeiçoamento o Sistema de Carreiras fica sem espinha dorsal.

Dentre os vários meios de promover a capacitação de administradores até hoje utilizados pelo Serviço Público Brasileiro, podemos apontar:

5.1. Consultoria e Intercâmbio com Instituições de Ensino Formal Estrangeiras e/ou Nacionais.

A adoção de consultorias e o intercâmbio de experiências de ensino com países mais desenvolvidos, ou mesmo a capacitação de recursos humanos como forma de promover a formação de dirigentes, através de cursos no exterior e concessão de bolsas de estudo já foi uma prática bastante usual nas décadas 50/60. O Brasil foi um dos países que recebeu considerável ajuda por parte de países mais desenvolvidos, especialmente dos EUA, baseado nos "princípios desenvolvimentistas". Além de implicar em questões ideológicas esta estratégia já não pode ser amplamente adotada, tendo em vista que, hoje, a ajuda externa está bastante limitada e não há disponibilidades de recursos internos para este fim.

Além disso, como diz Motta (1987,p.50) a transferência de tecnologia administrativa pressupõe certas condições:

"O treinamento gerencial não pode ser visto isoladamente do contexto social e muito menos proposto segundo os parâmetros de sociedades mais avançadas, onde se enfatiza a competência neutra, a carreira, o mérito e outras dimensões altamente contaminadas de valores mais modernos. Para se propor um programa de treinamento é necessário adotar-se uma perspectiva que combine a análise sócio-cultural com estudos sobre questões de política educacional para o ensino formal e para os mercados de trabalho, aliados à investigação de recursos humanos na área pública".

Por outro lado, já dispomos de instituições de ensino nacionais em grau de desenvolvimento bastante elevado neste campo do conhecimento.

O estabelecimento de convênios com escolas e/ou universidades nacionais com órgãos governamentais, para promover a formação e o aperfeiçoamento de dirigentes é prática bastante utilizada, quando as instituições públicas dispõem de recursos orçamentários. Esses programas nem sempre, porém, atendem às necessidades da clientela ou atingem os objetivos desejados, criando, muitas vezes, dependências outras em relação aos centros formadores, sem contar com os altos custos que acarretam.

Carvalho e Tristão (1987, p.108) colocam várias restrições a esse tipo de programa, mas, vale examinar pelo sucesso que vem obtendo os programas de desenvolvimento gerencial desenvolvidos pela EBAP em convênio com diversas instituições públicas, bem como com o Curso Intensivo de Pós-Graduação em Administração Pública - CIPAD que, embora seja um curso do sistema de ensino formal dirige-se a uma clientela especial: profissionais do serviço público; visa o desenvolvimento gerencial e é desenvolvido em diversos estados brasileiros e na capital federal.

5.2. Direcionamento dos Programas dos Cursos de Pós-Graduação as Instituições de Ensino Formal para o Atendimento das Necessidades da Gerência do Setor Público

Esta prática já vem sendo muito utilizada em outros países, como por exemplo nos Estados Unidos da América.

Cunha (1981, p.9) menciona em seu artigo, que até os anos 40 "o treinamento para o serviço público não era uma função básica da universidade", mas, a criação da American Society for Public Administration (ASPA) contribuiu entre outras iniciativas, para que a administração pública passasse a ser encarada como um campo específico de estudo acadêmico. Atualmente, preparação para o serviço público é contemplada em cursos de pós-graduação em Administração Pública, embora a questão de que deva ou não haver preponderância de programas de pós-graduação, com orientação profissionalizante ou de programas de cunho acadêmico, ainda não tenha sido resolvida. Coexistem os dois tipos de programa, porém é plenamente aceita a idéia de que a teoria e a prática da administração pública não podem ser desvinculadas.

No Brasil, com a criação da Associação Nacional de Programas de

Pós-Graduação - ANPAD, esta questão passou a ser amplamente debatida, mas o comprometimento dos programas de pós-graduação em Administração Pública ainda continua sendo mais fetivo em relação à pesquisa e ao ensino, ou seja, ao desenvolvimento de teorias e modelos, do que com a prática da administração pública.

Campos (1983 p.5) diz que:

"Muitas críticas são feitas à universidade, pelo seu distanciamento da realidade e pela inutilidade prática do conhecimento (...)na medida em que se aceita uma redefinição do saber social e se procede a uma nova conjugação de saberes no desenvolvimento de pesquisas voltadas a contribuir para um novo nível de prática para uma teoria social adequada ao contexto cultural, capaz de entender e atender às diversidades e às peculiaridades locais. No caso específico da pesquisa e da prática da administração pública, a universidade agiria como agente facilitador da aproximação entre agências governamentais e suas clientelas, contribuindo para o aperfeiçoamento dos processos e escolha de alternativas de ação e de avaliação de políticas e programas".

Fischer (1984,p.278) tem desenvolvido diversos trabalhos sobre a questão da formação de administradores públicos e descrito experiência de ensino da administração pública no País; vem tentando analisar a formação de administradores públicos em relação aos ideais de desenvolvimento e dimensões de racionalidade, e também as experiências de ensino em relação aos possíveis paradigmas da administração pública.

Na verdade, esta questão do direcionamento dos cursos de ensino formal para as necessidades da gerência do setor público é uma alternativa bastante aceita, tendo em vista que o Setor Público Federal poderia obter, obviamente, maior eficácia na formação de seus dirigentes pela utilização da capacidade instalada, dos recursos humanos, da experiência de ensino e tradição dessas escolas e universidades.

5.3. Escolas Nacionais de Administração Pública

À primeira vista, criar-se um centro de excelência para a formação de técnicos e administradores públicos, escolhidos exclusivamente pelo critério do mérito e imunes ao clientelismo parece ser uma idéia excelente e inatacável. Formar super gerentes que iriam constituir a elite do serviço público e libertar a Administração Pública Brasileira de seus seculares vícios cartoriais tornando suas feições modernas e eficazes, parece ser algo que povoa os sonhos de todos aqueles que "pensam" a Administração Pública Brasileira.

No Brasil, a idéia já é bastante antiga. Em 1848 foi criada a ENA - Escola Nacional de Administração, e funcionou até 1849, quando entrou em recesso, para reaparecer como projeto em 1937.

Cem anos depois da sua criação, em janeiro de 1948, Roberto Campos então Chanceler brasileiro, propõe à Organização das Nações Unidas projeto criando uma Escola Nacional de Administração aos moldes da ENA francesa. Fisher (*Idem*, p.282). Porém, a idéia não vingou e sim emergiu a de uma escola de administração pública independente do governo (DASP) e das universidades. Por intermédio de Benedicto Silva e Cleanto de Paiva Leite, ambos do DASP, fez-se uma aliança com a ONU, com vistas à promoção do treinamento na área de administração pública.

Em 1944 criou-se a Fundação Getúlio Vargas, no Rio de Janeiro, sob a presidência de Luiz Simões Lopes. Em 15 de abril de 1952 foi instalada a Escola Brasileira de Administração Pública - EBAP, que teve cobertura da ONU até 1959, que subsidiou a vinda de professores americanos e o treinamento em nível avançado em administração pública de professores recrutados pela FGV, através da concessão de bolsas de estudos. Isto propiciou a formação de futuros docentes para a EBAP.

A ação das missões de cooperação internacional foi positiva na medida

em que estimulou a criação e expansão de centros de capacitação na América Latina, mas por outro lado, podem ser responsabilizadas por alguns fracassos resultantes da transposição de modelos internacionais para contextos diferenciados e com características culturais e estágios de desenvolvimento diferentes.

Como não podia deixar de ser, o DASP e a EBAP mantiveram estreitas relações com o governo americano, que implantava em plenitude a cooperação técnica para o desenvolvimento.

A EBAP portanto, nasceu do DASP e dos americanos, na medida em que absorveu os seus técnicos, sua ideologia e os próprios conteúdos de ensino de seus cursos.

5.4. Escola Brasileira de Administração Pública - EBAP

Nos seus primeiros cinco anos de existência, a EBAP foi na realidade, uma escola latino-americana, pois de seus cursos participavam numerosos bolsistas, recrutados nos demais países da região. Esses bolsistas contudo, eram, na maioria das vezes, administradores e assessores de alto nível. Somente após a criação da EIAP - Escola Interamericana de Administração Pública, hoje extinta, e também ligada à Fundação Getúlio Vargas, é que a EBAP passou a dedicar-se, quase que com exclusividade, ao atendimento das necessidades internas do País, ou seja, da Administração Pública Brasileira.

Uma das características marcantes da EBAP tem sido sua ação inovadora no campo do ensino de administração em todos os níveis; além de ter sido de fato a primeira escola do gênero, a implantar cursos de graduação e pós-graduação em administração voltados exclusivamente para o setor público.

Em 1960 foi criado, com apoio financeiro do Ministério da Educação e Cultura, o Programa Nacional de Aperfeiçoamento de professores em Administração - PRONAPA, curso em nível de pós-graduação, destinado a docentes de escolas de várias partes do País e que se tornou o embrião do seu atual curso de Mestrado em Administração Pública.

A atuação da EBAP no campo do treinamento e aperfeiçoamento do funcionários públicos tem sido das mais expressivas. Desde o início de suas atividades, os cursos intensivos de administração, destinados a funcionários públicos desejosos de aperfeiçoamento, atenderam e atendem a uma ampla clientela nacional e também latino-americana, em grande parte composta de ocupantes de altos cargos de direção, nas diversas esferas da administração pública.

A Escola tem celebrado diversos convênios com importantes órgãos da administração direta e indireta, para prestação de serviços técnicos e em especial, tem-se destacado na atuação quase que sistemática no campo do treinamento gerencial. Programas de capacitação administrativa, destinados ao treinamento de altos executivos do setor público, clientela prioritária em função de sua estratégia de desenvolvimento, começaram a ser desenvolvidos pela EBAP desde o início da década de 60, embora só a partir de 1970 estes cursos tenham-se destacado pelo seu caráter inovador.

Dentre esses programas destinados ao treinamento de executivos, montados para atendimento de clientela específica e fruto de convênios com órgãos governamentais, merece destaque o CIPAD - Curso Intensivo de Pós-Graduação em Administração Pública, supra-citado programa iniciado em 1978 e que se destina a dar formação a nível de pós-graduação a executivos e assessores governamentais.

O CIPAD tem sido apontado como uma das raras propostas inovadoras no campo do ensino da administração pública, desde a sua implantação no Brasil, que embora calcado em experiência americana (o modelo curricular do CIPAD foi

inspirado nas indicações da ASPA - American Society for Public Administration) possui um currículo devanguarda por atender de modo especial aos requisitos de clientela do serviço público, e pela metodologia inovadora que utiliza - o semestre intensivo - que permite atender a clientela sem que esta necessite afastar-se de suas atividades regulares. A concepção e o modelo do Curso propiciam ao executivo não só a aquisição do instrumental teórico necessário a sua ação administrativa, mas também a oportunidade de analisar a dimensão de seu comportamento gerencial, através do estímulo a auto-análise de cada participante e a vinculação dos trabalhos acadêmicos a estudos de caso do próprio ambiente organizacional em que está inserido.

O Curso procura atingir simultaneamente, o desenvolvimento de duas dimensões: a cognitiva (aquisição de conhecimentos) e a valorativa (revisão de atitudes, percepções e valores). Inclui, ainda, além das chamadas áreas gerenciais (recursos humanos, administração financeira e outras) uma base sólida em políticas públicas e administração de empresas públicas.

Assim, a EBAP tem sido um polo irradiador de conhecimentos "quer voltados para o ensino da administração pública, em iniciativas de caráter acadêmico, quer promovendo cursos de aperfeiçoamento para o serviço público, executando projetos de assistência técnica e consultoria e com menor expressão, realizando pesquisas na área de administração pública". Fisher (*op.cit.*, p. 283)

Há algum tempo, porém vêm-se discutindo nos meios da administração pública federal uma idéia orientada para as necessidades de maior profissionalização do administrador público, tais como a criação de um centro de formação de executivos governamentais, algo que em seu papel e missão atendessem às necessidades da prática decisória e administrativa recuperando a idéia de que pudesse trazer para a nossa administração o que representa a École National d'Administration para a França, retornando à velha idéia de criar-se no Brasil uma versão tropical da ENA.

À época Belmiro Castor (1986) escrevia em artigo para o Jornal do Brasil:

Antes porém de se levar a frente tal projeto seria altamente recomendável que se lessem atentamente as análises que o grande estudioso francês Michel Crozier fez dos efeitos da ENA, dos enarcas (seus ex-alunos) e da enarquia (a confraria formada por estes) sobre as instituições e a administração pública daquele país.

Na França, o domínio da enarquia sobre o governo e suas empresas é completo. Os enarcas (que também dominam boa parte da administração das grandes empresas privadas francesas) constituem "la crème de la crème" da elite administrativa. São cosmopolitas, atualizados e instruídos, movimentando-se com segurança nos ambientes mais sofisticados. É verdade que não costumam ser dogmáticos em matéria de política nem cultivar pudores ideológicos. Serviram a De Gaulle (e antes dele a muitos outros) a Giscard d'Estaing e ao governo socialista de Mitterrand com igual desenvoltura. Mas são pouco dogmáticos em matéria de lealdade política (o que é bom em se tratando de administradores permanentes da coisa pública). Têm uma lealdade férrea a sua condição de membros de uma elite rarefeita e à manutenção do poder desta elite de moldar as instituições e as políticas públicas de acordo com seus interesses e valores (o que é péssimo). Crozier atribui boa parte do anacronismo das instituições francesas que levou à revolução de maio de 1968 ao imobilismo social, político e administrativo do país, devido em boa parte ao domínio elitista da administração pública. Sob o manto da qualificação técnica, do mérito e da eficácia, a enarquia francesa desenvolveu um sistema administrativo que se caracteriza pela ossificação e pela preservação de privilégios oligárquicos. A rede de conexões entre enarcas que estão no governo e enarcas que estão nas grandes empresas privadas gera uma gigantesca capacidade de lobby para avançar e preservar interesses particularistas. E tudo isto legitimado pelo princípio do mérito e da competência.

Cavalcanti (1981, p.48) também argumenta que:

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

São três os aspectos inerentes que parecem indevidos:

- a) criação de uma nova instituição, a despeito de já existirem outras escolas capacitadas ou potencialmente aptas a lidarem com o problema;
- b) separação entre concepção e execução de programas com alocação de responsabilidades institucionais impróprias
- c) riscos de monopólio na educação e tendência ao monopolitismo doutrinário.

A respeito deste último aspecto Castor (*op.cit.*) diz em seu artigo:

O perigo decorre de se instituir e fomentar uma cultura administrativa monolítica, sobre tudo em um país com instituições débeis como o Brasil. A crônica brasileira fornece bons exemplos(...) Durante anos, a formação do pensamento estratégico nacional oficial foi atribuído com exclusividade à Escola Superior de Guerra e a certos círculos político-militares restritos. O domínio foi tão grande que levou para o "underground" todas as tentativas de se rediscutir estratégias de desenvolvimento durante muitos anos.

Uma enarquia brasileira protegida pelo baixo nível de transparência e pela fragilidade das instituições, jamais permitiria esse contínuo questionamento, que é a base de uma sociedade pluralista e substantivamente democrática. Ao contrário, se transformaria inevitavelmente em uma máquina oligárquica, clientelista a seu modo e favoritista.

Vale lembrar, portanto, a experiência de outros países neste sentido. É preciso atentar para as conseqüências de uma escola desta natureza para não se criar um sistema elitista, corporativista e impermeável às mudanças ambientais, criando outros tipos de problemas.

Assim, discute-se se esta modalidade (Escola Nacional de Administração) seja a melhor para viabilizar o sistema de formação e aperfeiçoamento de administradores públicos. A nosso ver, se constitui em um retrocesso. Já em 1952 quando se optou por criar a EBAP, foi justamente para evitar as injunções políticas e as deformações que uma escola nacional traria para o Serviço Público - daí por que foi criada no seio de uma fundação privada e não na Administração Pública.

5.5. Escolas Setoriais

Como última alternativa para a formação de administradores públicos, de caráter institucional e em nível federal, apresentam-se as Escolas Setoriais, ou seja, escolas especializadas subordinadas ou vinculadas a Ministérios, Secretarias de Estado, tais como a Escola de Administração Postal (EAP), Escola de Administração Fazendária (ESAF), Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP-FIOCRUZ) e outras.

A esse respeito, Simon Schwartzman (1986) diz:

"A idéia de que cada setor do Governo crie sua própria instituição de ensino é duvidosa, mesmo nos melhores casos é problemática. Uma das dificuldades com o Itamaraty hoje em dia é que ele limita seu recrutamento à tradicional Escola Rio Branco, que nem chega a ser de nível de pós-graduação deixando de absorver o pessoal formado por mestrados e doutorados em economia, ciência política e relações internacionais. O papel da Academia Militar de Agulhas Negras, como única fonte de acesso ao oficialato no Exército Brasileiro contrasta com West Point nos Estados Unidos, que é somente um, e nem o mais importante numericamente, dos caminhos que levam à carreira militar naquele país. Não seria esse monopólio educacional um dos fatores que tem dificultado a maior integração dos militares brasileiros com o resto da sociedade? Uma escola desta natureza só teria sentido se ela fosse essencialmente um mecanismo de coordenação e cooperação entre os diversos cursos superiores, basicamente de pós-graduação, que existem espalhados pelo país e que servisse para chamar a atenção de seus professores, pesquisadores e alunos para os problemas específicos da Administração Pública em cada uma das respectivas áreas do conhecimento(...).

Dotada de um "staff" mínimo e bem selecionado, com recursos adequados para apoiar pesquisas e cursos especializados junto às diversas universidades, capacitada para promover eventos de curta duração sobre temas específicos, uma iniciativa como esta poderia ser importante para trazer uma parcela cada vez mais significativa da inteligência brasileira a serviço da solução de problemas do país que afinal de contas, o único que interessa.

A tradição brasileira sempre foi a de descentralizar como meio de viabilizar aquilo que não se quer que funcione, e dar um regime especial adaptado a seus fins aos setores onde resultados sejam indispensáveis e urgentes. Até que se constata que as coisas ficaram sem controle e que estão na hora de centralizar

novamente.

Será que já não é hora de constatar o óbvio, ou seja, de que um Estado produtor e prestador de serviços não pode ser organizado no formato tradicional do serviço público? Precisamos dispor de instituições com maior grau de autonomia para gerir seus recursos humanos financeiros e tecnológicos para não perdermos o passo da história em relação a ciência e tecnologia. Ao governo compete acompanhar de forma global os custos e o desempenho do serviço público, sem contudo necessitar cair no exagero da centralização.

Nenhuma instituição deve deter o monopólio do ensino da Administração Pública. Em um país com dimensões continentais, como o nosso, pensar-se em restringir a formação do administrador público a apenas, o setor público seria um contrasenso.

E Como diz Cavalcanti(1987, p.13)
O monopólio cartorial é inimigo da inovação, do aprendizado, do interesse público. Precisamos portanto, de um elenco de instituições com essa finalidade(...)". O contrário representa ou a expressão da visão elitista do desenvolvimento de mais uma casta de senhores do público (...)

Além disso, em países com o nosso em que o contexto político-institucional está ao sabor dos avanços e recuos da democracia, e que somente em regimes fortes realizam-se reformas administrativas abrangentes e efetivas, vale a idéia de "resguardar a Administração Pública da própria administração pública, em benefício de ambas". Cavalcanti (1987, p.15).

5.6. Formação e o Aperfeiçoamento de Administradores Públicos em Outros Países

5.6.1. Na América Latina

As ações de capacitação para o setor público na América Latina têm-se revestido de um caráter fragmentário e muitas vezes estão divorciadas das ações do sistema de planejamento e de modernização administrativa. Observa-se também, que

poucos países orientam seus programas de capacitação para atender, prioritariamente os dirigentes, clientela estratégica no processo de desenvolvimento.

Muitas instituições de capacitação se converteram em centros nacionais de capacitação; algumas adotaram a forma de instituições universitárias com, inclusive programa de pós-graduação já consolidados, e outras tem conjugado os programas acadêmicos com atividades de treinamento.

Carvalho (*op.cit.*p.152) apresenta o QuadroII (anexo) que permite visualizar a situação de 12 países latino-americanos em relação a três variáveis:

- a) existência de instituição governamental especificamente orientada para a capacitação de pessoal para o setor público;
- b) funções de capacitação desempenhadas na formação e treinamento;
- 3) clientela atendida pelos programas de capacitação.

Uma observação de caráter geral, que merece ser destacada, diz respeito ao fato de que não há, por parte da burocracia governamental, maior compromisso de absorção, em seus quadros, dos egressos de programas de formação e aperfeiçoamento, mantidos pelas escolas e institutos. Apesar da existência de centros nacionais bem concebidos e articulados, as atividades de capacitação tem um impacto reduzido pela falta de esforço conjunto entre governo, universidade e demais centros de capacitação.

A absorção não tem sido significativa e os critérios políticos, de um modo geral, continuam a ter um peso muito grande na seleção dos altos funcionários públicos, tanto que, quando mudam os governos, muitas substituições são feitas na burocracia governamental, independentemente da qualificação e formação profissional.

5.6.2. Na Europa Ocidental

Ao se tentar proporcionar uma visão ampla e generalizada sobre a capacitação de administradores públicos na Europa Ocidental é necessário ter-se em conta as diferenças históricas existentes no continente. O Leste e o Oeste europeu estão

ainda relacionados por diversas tradições e problemas comuns de mútuo interesse, embora esta relação esteja condicionada por diferentes dimensões econômico-sociais e político-administrativas dos distintos países.

A Europa Ocidental compreende países com distintos graus de desenvolvimento e recursos diferentes em matéria de educação para a função pública. Os sistemas políticos da Europa Ocidental têm diferentes estruturas. O centralismo francês dá lugar a sistemas de educação como a "École Nationale d'Administration". Em contraste, o federalismo da Alemanha Ocidental exclui, por sua mesma natureza, uma instituição deste tipo, assim como suas influências e conseqüências específicas.

No que se refere à Grã-Bretanha a idéia característica do generalista é todavia considerável. Conseqüentemente, o governo britânico resiste a aceitar as recomendações para prioridade ao ingresso na função pública aqueles que tenham realizado estudos sobre matérias administrativas.

Para o governo britânico é difícil decidir que matérias tem alguma relação com os problemas práticos do setor público. Partindo desta compreensão, as atividades educativas a respeito da administração pública se centram principalmente em estágios superiores e posteriores ao ingresso na função pública, e que consistem fundamentalmente em uma educação permanente.

Enquanto que na França, as elites burocráticas parecem indispensáveis para o funcionamento da máquina governamental, por se considerar que assim adquirem legitimidade e independência de interesses estranhos e ainda conhecimento especializados, no que se refere a República Federal Alemã tanto a idéia de Estado, como a de educação estão influenciados pela tradição da preferência por advogados.

Cabe porém, que a despeito das diferenças assinaladas, existe um interesse comum pela educação para a administração pública. O fato de que tem sido possível criar organismos supranacionais na Comunidade Econômica Européia, sobre a base do modelo institucional das burocracias públicas, indica que há problemas comuns

e possibilidade de encontrar soluções comuns a estes problemas.

Ainda que não seja possível descrever os distintos sistemas educativos, por não ser este o objetivo deste estudo pode-se afirmar que existem tradicionalmente instituições, dentro ou não da Administração Pública que preparam os estudantes para a profissão de administrador como são as escolas vocacionais e os institutos universitários. Podem servir de exemplo as escolas politécnicas inglesas que oferecem programas referentes à Administração Pública. Não obstante considerar-se que as universidades têm papel fundamental, estas não estão preparadas para programar nem para realizar tarefas educativas de formação e aperfeiçoamento para a função pública e para esta finalidade devem cumprí-la as escolas vocacionais e os institutos especializados, estejam ou não enquadrados no governo.

O requisito prévio normal para a carreira administrativa é o aspirante ter finalizado os estudos universitários, e especialmente o acesso aos postos mais altos da função pública é condicionado a obtenção de um título universitário. As universidades, até certo ponto têm uma atitude negativa com a educação profissional administrativa, por se considerar que não é esta a função da universidade. Não questiona a missão das universidades de contribuir para o progresso e expansão da ciência e proporcionar conhecimentos científicos gerais. Porém, se questiona se se pode estabelecer uma relação entre a prática e a profissão.

Na Europa Ocidental as ciências da administração ou da administração pública não são estudadas como disciplinas concebidas enquanto tal, se não somente como uma aproximação. Não existem especialistas que estudem cientificamente as funções administrativas e possam, portanto, ocupar-se da planificação de cursos. Por outro lado existem dúvidas se a administração pública possa se constituir em um campo específico de investigação e de ciência. Finalmente, a vinculação estrita das disciplinas atuais faz com que seja difícil enfrentar-se as exigências da prática e da profissão de um outro ponto de vista que o de uma disciplina própria.

Ademais, a Administração Pública satisfaz suas próprias necessidades. Dentro da organização da administração pública vêm sendo criadas cada vez mais instituições que estão voltadas para a transmissão de conhecimentos profissionais e técnicos, não transmitidos pelas universidades. Mesmo as agências independentes da Administração tem estabelecido diversas instituições educativas de aperfeiçoamento, contando com pessoal docente capacitado, incluindo professores universitários, assim que as universidades ficam ainda mais desconcertadas com sua exclusão.

CONCLUSÕES

O Brasil é reconhecidamente um dos países de mais longa história de movimentos em prol da mudança planejada em administração pública, designada como reforma administrativa.

Ao avaliar-se os efeitos alcançados pelas reformas administrativas, conforme se tentou demonstrar, constata-se que o fator capacitação administrativa não foi suficientemente levado em conta na formulação e implementação de estratégias de reforma, tendo em vista a modernização administrativa.

Uma das razões constatadas pelas quais não se tem experimentado êxito nas reformas administrativas no Brasil, a despeito de todos os esforços até hoje empreendidos, é a falta de competência gerencial e operacional dos recursos humanos do setor público.

Mesmo que a reforma administrativa dos governos militares tenha tentado dotar o País de um sistema efetivo de planejamento e que tenha tentado formar recursos humanos para este fim, constata-se que este esforço não foi suficientemente atento às medidas políticas e administrativas e aos requisitos organizacionais e operacionais necessários à formulação e implementação de planos de desenvolvimento.

Os diferentes segmentos do aparato estatal tecno-burocrático apresentam variações significativas de capacidade gerencial e executiva. Enquanto que em alguns setores encontram-se nichos de excelência gerencial e executiva, em muitos outros as deficiências de recursos humanos qualificados é bastante sensível e nichos de excelência mais raros.

A limitação da capacidade gerencial é um dos gargalos mais importantes enfrentados pelo atual modelo brasileiro de administração pública.

Ante o exposto, torna-se claro que a análise realizada sobre as estratégias de Reforma Administrativa nos aponta a necessidade de uma substancial revisão dessas estratégias, a fim de incluir como meta prioritária o fortalecimento da capacidade política e administrativa da burocracia.

É preciso que o governo e as lideranças políticas proporcionem aos órgãos executivos o apoio necessário para que seja possível fazer um uso mais eficiente dos recursos públicos, através de planejamento, implementação e acompanhamento de políticas públicas.

Estamos diante de um complexo desafio, que consiste em busca o equilíbrio entre uma sociedade cada vez mais vida de serviços públicos essenciais e um sistema de governo cada vez mais limitado em termos de recursos efetivos, quanto à possibilidade de alteração efetiva da realidade social e econômica de nosso País. Porém, a capacitação gerencial não é por si só garantia de uma administração pública mais moderna e ágil. Como já dissemos, é necessário que os administradores públicos se conscientizem de seu papel político na condução do desenvolvimento nacional, para que possam ter uma atuação e participação política mais democrática e menos corporativista, classista. Além disso, é preciso que o governo garanta ao administrador público mecanismos institucionais permanentes de carreira, formação e aperfeiçoamento, para que a administração pública fique mais isenta aos ataques do nepotismo e do clientelismo político. É necessário fortalecer a imagem do servidor público e não denegrir-la como tem sido feito ultimamente por que, se a Administração

Pública se encontra tão precária e fragilizada, os governantes assim a tornaram, através de políticas equivocadas e por estratégias inócuas de reforma administrativa. E o administrador público é muito mais vítima do que sujeito do processo.

Alta prioridade deve ser dada a capacitação oportuna e eficaz de administradores públicos, pois são necessários conhecimentos, atitudes e valores específicos para renovar os obsoletos sistemas governamentais e acompanhar a rapidez das mudanças no seio do Estado e da burocracia.

Até o presente momento as reformas administrativas não têm se preocupado em atingir os níveis superiores da hierarquia do Serviço Público. Talvez porque a designação dos cargos de direção e assessoramento superior sempre tenham sido preenchidos por critério político e não por mérito ou ascensão funcional, o que conduz à fatal ausência de continuidade administrativa e oferece ao funcionário público de carreira pouca perspectiva de alcançar posição de real destaque, influência e responsabilidade no âmbito da Administração Pública Brasileira.

Isso nos leva às seguintes constatações:

a) as reformas administrativas buscaram aproximar a burocracia estatal mais ou menos do modelo weberiano, como meio de perseguir maior racionalidade, eficiência e eficácia. Porém, configuraram-se em desmontes das sinecuras políticas dos governos anteriores, servindo, nesse sentido, para obter legitimidade e sustentação política ao novo governo que se instala;

b) as reformas administrativas são utilizadas para viabilizar os projetos

nacionais de desenvolvimento. Contudo, se o o novo governo não tem projeto nacional claramente definido, as reformas tendem a não ser significativas, na medida em que o governo só persegue, de fato, a continuidade no poder ou a sua legitimação;

c) os pressupostos da burocracia weberiana só são invocados como escudo às pressões políticas por empregos ou por cargos, quando o governo está forte politicamente. À medida em que vai perdendo sustentação e vai se desgastando, esses pressupostos vão sendo esquecidos e as concessões especiais e casuísticas vão sendo concedidas;

d) a formação de dirigentes públicos nunca foi empreendida como instrumento estratégico de modernização administrativa, de forma sistemática e intencional por parte da Administração Pública Federal;

e) as ações de capacitação para o setor público têm-se revestido de um caráter fragmentário e na maioria das vezes estão divorciadas das ações do sistema de planejamento e modernização administrativa;

f) os programas de capacitação não são orientados para atender prioritariamente os dirigentes públicos como clientela estratégica do processo de desenvolvimento nacional;

g) as estratégias empreendidas de reforma tem sido as mais variadas assim como também seus resultados, visto que não se dispõe de pesquisas nesta área;

h) a capacitação gerencial é um instrumento valioso de modernização administrativa, que pode e deve ser utilizado como fator multiplicador, polo irradiador

ou agente de mudanças estruturais, organizacionais e sobretudo culturais nas instituições públicas;

i) os esforços até hoje empreendidos de reforma administrativa não resultaram por estarem assentados em concepções equivocadas, que enfatizam organização, métodos e processo, demissões de pessoal, criação e extinção de órgãos, etc.;

j) a designação pelo critério "confiança", para cargos de chefia e direção no serviço público, acontece menos por mérito ou qualificação pessoal do que por motivos meramente políticos e que nada têm a ver com o comprometimento e com a qualidade do desempenho. Este é um sério problema, que é sobretudo ético, porque estimula o comodismo, a transigência, a omissão e o clientelismo. Os designados passam a temer a perda do cargo, no momento em que seu prestígio pessoal junto ao padrinho ou ao partido político começa a declinar.

l) É preciso "profissionalizar" o serviço público, através de um sistema de carreira, formação e aperfeiçoamento, que isente os efeitos do clientelismo político sobre a burocracia, ou o neutralize, através de um sistema de ingresso baseado no mérito e na capacitação e proporcione e assegure condições para a manutenção e aprimoramento profissional do servidor público.

Para isso é necessário dotar a Administração Pública de um **SISTEMA DE RECURSOS HUMANOS** fortemente estruturado, mas não centralizador, com poder de planejar, definir políticas e gerenciar seus recursos humanos de maneira concatenada com o sistema de carreiras.

NOTAS DE REFERÊNCIA

WEBER, M. Fundamentos da Organização Burocrática: uma construção do tipo ideal. Trad. Edmundo Campos. Zahar Editores, Rio de Janeiro, 4a. ed. 1978. p.20.

WEBER (*Idem*, p. 21)

TENÓRIO, F.G. Weber e a Burocracia. In: Revista do Serviço Público, Brasília - out./dez., 1981, ano 38. v. 109, no.4, p.80.

OSZLAK, O. Notas Críticas para Una Teoria de la Burocracia Estatal. In: Administración Pública: perspectivas críticas. Editores Gilberto Flores e Jorge Nef. San Jose, 1984.

TENÓRIO (*op.cit.*, p.81)

TENÓRION (*Idem*, p.82)

GRAMSCI, A. Maquiavel, a Política e o Estado Moderno. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1978, p.149.

BAYER, G. F. Burocracia e Política no Brasil: notas exploratorias. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 9(1):68-89 jan./mar., 1975. p.68

BAYER (*Idem*, p.68)

PRESTES MOTTA, F.C. O que é a burocracia. São Paulo, Editora Brasiliense, Coleção Primeiros Passos, 1981.p.8

WEBER (*op.cit.*, p. 23)

GOULDNER, A. W. Conflitos na Teoria de Weber. In: Sociologia da Burocracia. Rio de Janeiro, Zahar, 1978. p.59

GOULDNER (*Idem*, p.60)

CROIZER, M. Subdesenvolvimento, Administração e Burocracia. In: Sociologia du Travail. out./dez., 1962, ano 4, p. 367-378. p.369

CROZIER (*Idem*, p.370)

OZLAK (*op.cit.* p. 175)

OZLAK (*Idem*, p. 174)

TOFFLER, A. A Terceira Onda. Editora Record, Rio de Janeiro, 1980.

MOTTA, P. R.. Gestão Contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente. Rio de Janeiro, Record, 1991.p.114

MOTTA, P. R. Administração para o Desenvolvimento: a disciplina em busca de relevância. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 6(3) 39-53, jul./set. 1972. p.39

- MOTTA (*Idem*, 1972, p.40)
- MOTTA (*op.cit.* 1991, p.24)
- ROSTOW, W.W. Etapas do Desenvolvimento Econômico: um manifesto não-comunista. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1961.
- GUERREIRO RAMOS, A. Administração e Estratégia de Desenvolvimento. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas, 1966. p.35
- JOUVENEL. B. de. The Art of the Conjecture. New York, Basic Book, 1967.p.65
- RIGGS, F.W. Administração nos Países em Desenvolvimento: a teoria do modelo prismático. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1968. p.27
- RIGGS (*apud* Pinto, 1974, p.51)
- PINTO, A. T..A Universidade Brasileira à luz do Modelo Prismático. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 8(4): 48-79, out./dez. 1974. p.51
- JOUVENEL (*op.cit.*, p.66)
- WAHRLICH, B. . Reforma Administrativa Federal Brasileira: passado e presente. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 8:27-75, abr./jun., 1974. p.28
- FAORO, R. Os Donos do Poder : formação do Patronato Político Brasileiro. Editora Globo, Rio de Janeiro, 1958.
- GRAHAM, L. Civil Service Reform in Brazil - Principle versus Practice. Austin University of Texas Press, 1968.p.172
- CARVALHO, A. M. C de. Transformações por que tem passado a Organização Governamental Brasileira, a partir da década de 30, em consequência do modelo de desenvolvimento e das políticas públicas adotadas no País. Cadernos EBAP. Rio de Janeiro, no. 56, out. 1990. p.16
- WAHRLICH, B. M. de S. Uma Reforma da Administração de Pessoal Vinculada ao Processo de Desenvolvimento Nacional. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v.4 (1): 7-31 jan/jun. 1970. p.9
- BRASIL, Constituição Outorgada. 1937.
- WAHRLICH (*Idem*, 1970,p.10)
- WAHRLICH (*op.cit.* 1974, p.30.)
- WAHRLICH (*Idem*, 1974,p.31)
- BRASIL. Lei no. 284, de 28 de outubro de 1930. Reajusta os quadros e os vencimentos do funcionalismo público civil da União. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Rio de Janeiro, no. 252- suplemento, p.1, 30 out. 1936.

- BRASIL.** Lei no. 3.780, de 12 de julho de 1960. Dispõe sobre a classificação de cargos do Serviço Civil do Poder Executivo, estabelece os vencimentos correspondentes e dá outras providências. LEX: coletânea de Legislação. Legislação Federal e Marginalia. São Paulo, v. 25, 2o. semestre, p.498, 1960.
- OZLAK, O.** Políticas Públicas e Regimes Políticos: reflexões a partir de algumas experiências latino-americanas. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 16(1): 17-60, jan./mar., 1982. p.37
- BRASIL.** Ato Institucional no.8, de 2 de abril de 1969. Baixa normas para a Reforma Administrativa abrangendo os três níveis de governo: Federal, Estadual e Municipal.
- BRASIL.** Emenda Constitucional no. 18/65. Estabelece a Reforma Tributária e subsequente Reforma do Ministério da Fazenda.
- BRASIL.** Decreto-Lei no. 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. LEX: coletânea de legislação. Legislação Federal e Marginalia. São Paulo, v.31, mar./mai., p.864. 1967.
- BRASIL.** Decreto no. 61.383, de 19 de setembro de 1963. Dispõe sobre a orientação e coordenação da implantação da Reforma Administrativa bem como oferece a assistência técnica aos Ministérios e demais órgãos da Administração Federal.
- BRASIL.** Decreto no. 63.500/68. Estabelece que o Escritório de Reforma Administrativa (ERA) passa a funcionar como Secretaria Executiva da Comissão Central de Reforma da Administração Federal.
- BRASIL.** Exposição de Motivos no. 39, de 15 de junho de 1971 do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. Dispõe sobre prioridades para a Reforma Administrativa e Modernização Administrativa Federal, aprovada pelo Presidente da República em 2 de julho de 1971.
- BRASIL.** Lei no. 5.645, de 10 de dezembro de 1970. Estabelece diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e das Autarquias e dá outras providências. LEX: coletânea de legislação e jurisprudência. Legislação Federal e Marginalia. São Paulo, v. 34, 4o. trimestre, p.1196, 1970.
- ALVES, A. A.,** Ministro Chefe da Secretaria de Administração Federal. In: "Programa Brasil Entrevista.. Empresa Brasileira de Notícias, Revista do Serviço Público. Brasília, ano 43, vol. 113, no.2 , jan./fev. 1986.
- BRASIL.** Decreto-Lei no. 91.501, de 31 de julho de 1985. Cria a Comissão para Reforma Administrativa e dá outras providências.
- BRASIL.** Decreto-Lei no. 2.280/85. Regulariza a situação funcional de servidores ocupantes de tabelas especiais de empregos e assemelhados da Administração Federal direta e autárquica e dá outras providências.
- BRASIL.** Decreto-Lei no. 93.277, de 19 de setembro de 1986. Cria a Escola Nacional de Administração Pública- ENAP para ser o órgão de coordenação de sistemas de formação e aperfeiçoamento para quadros de carreira e de novos quadros de dirigentes para o setor público.

- COLLOR, F., Presidente da República. *In*: discurso proferido em cadeia de rádio e tv, em que anunciou a reforma econômica. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 17 mar., 1990. p.1 c.1.
- NOGUEIRA, M.A. et al. *In*: artigo apresentado no Seminário "Novas Concepções em Administração e os Desafios dos SUS: em busca de estratégias para o desenvolvimento gerencial". Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, mimeo. Rio de Janeiro, out. 1990. p.20
- CAIDEN, G. E. Desenvolvimento, Capacidade Administrativa e Reforma Administrativa. *In*: Serviço de Divulgação e Relações Culturais dos Estados Unidos da América (USIS). Atherton, Chicago, 1969. p.350
- CASTANHAR, J.C. Cem Dias do Governo Collor: avaliação da reforma administrativa. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 25(1): 35-81 nov.1990/jan.1991. p.62
- WAHRLICH, B. Institucionalização da Reforma Administrativa: a atuação do Conselho do Serviço Público Civil e da Comissão Permanente. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 10(4): 21-54, out./dez., 1976. p.30
- SILVA, P. V. da. O Servidor Público nas Constituições Federais Brasileiras e no Projeto da Assembléia Nacional Constituinte. Rev. Adm. públ., Rio de Janeiro, v.22 (2): 106-116, abr./jun. 1988. p.106
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1934
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, outorgada em 1937.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1946.
- BRASIL. Lei no. 284/36 (*op.cit.*)
- BRASIL. Lei no. 3.780/60 (*op. cit.*)
- BRASIL. Decreto-Lei no. 200/67 (*op. cit.*)
- BRASIL. Lei no.5.645/70 (*op. cit.*)
- BRASIL. Lei no. 3.780/60 (*op.cit.*)
- BRASIL. Lei no.70.320/72 (*op.cit.*)
- BRASIL. Decreto-Lei no. 2.423, de 7 de abril de 1988. Estabelece critérios para pagamento de gratificações e vantagens pecuniárias aos titulares de cargos e empregos da Administração Federal direta e autárquica e dá outras providências. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, v.126, no. 66, p.6009, 8 abr. 1988. seção 1 pt.1

- JUNG, G. et al. Planos de Carreira: o significado do modelo em construção para o Serviço Público Federal. *In: Revista do Serviço Público*, Brasília, 117(1): 5-28, jun./set. 1989.p.9
- CARVALHO M. do S. M. V. e TRISTÃO, G. Formulação de uma Política de Assistência Técnica por Instituições de Ensino Superior: o caso da Universidade de Brasília. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro v. 21(2): 96-113 abr./jun. 1982.p. 108
- CUNHA, A. M. da. Educação em Administração Pública:retrospectiva e perspectiva da experiência norte-americana e reflexões sobre o caso brasileiro. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro v.3, 15(3): 5-3), jul./set. 1981. p.9
- CAMPOS, A.M. Uma Tentativa de Avaliação do CIPAD: a perspectiva dos ex-alunos. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro. v.16(2): 96-113 abr./jun. 1987. p.50
- FISCHER, T. Administração Pública como área de Conhecimento e Ensino: a trajetória brasileira. *Revista de Administração de Empresas*. Rio de Janeiro, 24(4) : 278-288, out./dez. 1984. p.282
- FISHER (*Idem*, p.283)
- CASTOR, B. V. J., Ex-Secretário de Planejamento do Estado do Paraná. Os Perigos de uma Enarquia Brasileira. *In: Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 16 jul. 1986, seção "Opiniões".
- CAVALCANTI, B. S. Formação do Administrador Público: alternativas em debate. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, 15(3): 31-53, jul./set. 1981.p.48
- CASTOR (*Idem*)
- SCHWARTZMAN, S., Professor do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro - IUPERJ e Pesquisador do Centro de Pesquisa e Documentação em História Contemporânea do Brasil, da Fundação Getúlio Vargas. *In: A Reforma Administrativa. Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 7 mai. 1986.
- CARVALHO, M. do S. M.V de. Treinamento de Administradores Públicos na América Latina, com especial ênfase ao caso brasileiro. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, 15 ed. extra 142-167, 1981. p. 152
- CAVALCANTI, B. S. Democracia e Incerteza: implicações para o ensino da administração pública. *In: Seminário Interamericano de Administración Pública para el Desarrollo Integral*. Buenos Aires, 13/15, mayo, 1987. p.15

BIBLIOGRAFIA

- ALVES, A. A., Ministro Chefe da Secretaria de Administração Federal. In: "Programa Brasil Entrevista.. Empresa Brasileira de Notícias, Revista do Serviço Público. Brasília, ano 43, vol. 113, no.2 , jan./fev. 1986.
- BARBOSA, I. R.. O papel estratégico dos recursos humanos no processo de renovação organizacional: o caso da ECT. Tese de Mestrado. EBAP/FGV. Rio de Janeiro, 1981.
- BAYER, G. F. . Burocracia e Política no Brasil: notas exploratórias. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 9 (1): 68-89, jan./mar. 1975.
- BRASIL, Constituição Outorgada. 1937.
- BRASIL. Lei no. 284, de 28 de outubro de 1930. Reajusta os quadros e os vencimentos do funcionalismo público civil da União. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Rio de Janeiro, no. 252- suplemento, p.1, 30 out. 1936.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1934.
- BRASIL. Lei no. 284, de 28 de outubro de 1930. Reajusta os quadros e os vencimentos do funcionalismo público civil da União. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Rio de Janeiro, no. 252- suplemento, p.1, 30 out. 1936.
- BRASIL. Lei no. 3.780, de 12 de julho de 1960. Dispõe sobre a classificação de cargos do Serviço Civil do Poder Executivo, estabelece os vencimentos correspondentes e dá outras providências. LEX: coletânea de Legislação. Legislação Federal e Marginalia. São Paulo, v. 25, 2o. semestre, p.498, 1960.
- BRASIL. Decreto-Lei no. 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. LEX: coletânea de legislação. Legislação Federal e Marginalia. São Paulo, v.31, mar./mai.,p.864. 1967.
- BRASIL. Decreto no. 61.383, de 19 de setembro de 1963. Dispõe sobre a orientação e coordenação da implantação da Reforma Administrativa bem como oferece a assistência técnica aos Ministérios e demais órgãos da Administração Federal.
- BRASIL. Decreto no. 63.500/68. Estabelece que o Escritório de Reforma Administrativa (ERA) passa a funcionar como Secretaria Executiva da Comissão Central de Reforma da Administração Federal.
- BRASIL. Exposição de Motivos no. 39, de 15 de junho de 1971 do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. Dispõe sobre prioridades para a Reforma Administrativa e Modernização Administrativa Federal, aprovada pelo Presidente da República em 2 de julho de 1971.

BRASIL. Lei no. 5.645, de 10 de dezembro de 1970. Estabelece diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e das Autarquias e dá outras providências. LEX: coletânea de legislação e jurisprudência. Legislação Federal e Marginalia. São Paulo, v. 34, 4o. trimestre, p.1196, 1970.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1934. Constituições do Brasil. São Paulo, Saraiva, 1961.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, outorgada em 1937. Constituições do Brasil. São Paulo, Saraiva, 1961.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1946. Constituições do Brasil. São Paulo, Saraiva, 1961.

BRASIL. Decreto-Lei no. 2.423, de 7 de abril de 1988. Estabelece critérios para pagamento de gratificações e vantagens pecuniárias aos titulares de cargos e empregos da Administração Federal direta e autárquica e dá outras providências. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, v.126, no. 66, p.6009, 8 abr. 1988. seção 1 pt.1

CAIDEN, G. E. The vitality Or Administrative Reform, *In: International Review of Administrative Science*, vol. 54, nº 3, set., 1988.

CAMPOS, A.M. Uma Tentativa de Avaliação do CIPAD: a perspectiva dos ex-alunos. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro. v.16(2): 96-113 abr./jun. 1987.

_____. Um novo modelo de planejamento para uma nova estratégia de desenvolvimento. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 14 (93): 27-45, jul./set., 1980.

_____. Pesquisa: relevância social, cooperação e abertura à aprendizagem. Cadernos EBAP, nº 28. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1983.

_____. Uma Tentativa de Avaliação dos Objetivos do CIPAD: a perspectiva dos ex-alunos. Revista de Administração Pública. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 16 (2): 96-113, abr./jun., 1982.

CARVALHO, M. do S. M. V. de.. Desenvolvimento de recursos humanos e treinamento: estudo de um caso - a Petrobrás, Tese de Mestrado. Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública. Rio de Janeiro, 1968.

_____. Principais Transformações por que tem passado a Organização Governamental Brasileira, a partir da década de 30, em consequência do modelo de desenvolvimento e das políticas públicas adotadas no País. Cadernos EBAP, Rio de Janeiro, no. 56, out. 1990.

_____. e TRISTÃO, G. Treinamento de administradores na América Latina, com especial referência ao caso brasileiro. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, nº 15. Edição extra, 142-167, 1981.

- _____. e TRISTÃO, G. Formulação de uma Política de Assistência Técnica por Instituições de Ensino Superior: o caso da Universidade de Brasília. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro vol. 21 (2): 105-115, abr./jun., 1987.
- CASTOR, B. V. J., Ex-Secretário de Planejamento do Estado do Paraná. Os Perigos de uma Enarquia Brasileira. *In: Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 16 jul. 1986, seção "Opiniões".
- CASTANHAR, J. C.. Cem Dias do Governo Collor: avaliação da reforma administrativa. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 25(1): 35-81 nov.1990/jan.1991.
- CAVALCANTI, B. S.. Formação do Administrador Público: alternativas em debate. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 15(3): 31-53, jul./set. 1981
- _____. A Gestão como Componente do Desenvolvimento Curricular das Escolas de Administração. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, vol. 8, out.dez., 1984.
- _____. Democracia e Incerteza: implicações para o ensino da administração pública. Seminário Interamericano de Administração Pública para el Desarrollo Integral. Buenos Aires, 13/15, mayo, 1987.
- CONNELLAN, T. K.. Fator Humano e Desempenho Empresarial. Trad Nivaldo Motingelli Jr. Ed. Harper & Row do Brasil Ltda. São Paulo, 1984.
- COLLOR, F., Presidente da República. *In: discurso proferido em cadeia de rádio e tv, em que anunciou a reforma econômica.* Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 17 mar., 1990. p.1 c.1.
- CROZIER, Michel.. Subdesenvolvimento, Administração e Burocracia. *In: Revista Sociologie du Travail*, out./dez., ano 4, pag. 367-378, 1962.
- _____. No se cambia la Sociedad por Decreto. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984.
- CUNHA, A. M. da.. Educação em Administração Pública: retrospectivas e perspectivas da experiência norte-americana e reflexões sobre o caso brasileiro. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 15 (3): 5-70, jul./set., 1981.
- CUNHA, E. C. da.. Desenvolvimento Organizacional no Contexto das Organizações Públicas Brasileiras. Revista de Administração Pública . Rio de Janeiro, 13 (2):85-100, abr./jun., 1979.
- DALLAND, R. A.. Administração Pública como Ciência Política no Contexto Brasileiro. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 3 (2): 73-94, jul./dez., 1969.
- _____. Burocracia no Brasil: atitude de executivos de alto de alto nível em relação às mudanças. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 7 (4):5-34, out./dez, 1973.
- ETZIONE, A.. Organizações Modernas; Trad.Miriam L. Moreira Leite . 4a. ed. São Paulo, Pioneira, 1974.

- FAORO, R.. Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro. Rio de Janeiro, Editora Globo, 1958.
- FISCHER, T. Sobre as Tentativas de Organização de Modalidades de Ensino-aprendizagem nos Currículos dos Cursos de Mestrado em Administração no Brasil. Tese de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 1976.
- _____. Administração Pública como Área de Conhecimento e Ensino: a trajetória brasileira. Revista de Administração de Empresas. Rio de Janeiro, 24 (4): 278-288, out./dez., 1984.
- GOULDNER, A. W.. Conflitos na Teoria de Weber. In Sociologia da Burocracia. Rio de Janeiro, Zahar, 1966.
- GRAHAM, L.. Civil Service Reform in Brazil - Principle versus Practice. Austin University of Texas Press, 1968.
- GUERREIRO RAMOS, A.. Administração e Estratégia de Desenvolvimento. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas, 1966.
- _____. A Nova Ciência das Organizações: uma reconceituação da riqueza das nações. Trad. Mary Carvalho. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1981.
- _____. A Nova Ignorância e o Futuro Administrativo da América Latina. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 17 (1): 32-65 jan./ mar. 1983.
- HUNTINGTON, Samuel.. Political Order in Changing Societies New Haven. Yale University Press, 1968.
- JOUVENEL, B. de.. In the Art of Conjecture. New York, Basic Books, 1967.
- KEINERT, R. C.. Perspectivas Atuais do Ensino de Administração na Europa. Revista de Administração de Empresas. Rio de Janeiro, 26 (2): 65-70, abr./ jun., 1986.
- LABRA, M. E.. O Ritual da Desburocratização e seus Contextos Dramáticos e Representações. Cadernos EBAP. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1981.
- MERTON, R.. Social Theory and Social Structure. second edition, Glencoe , Illinois. Free Press, 1957.
- MITRANO, A. et al.. Panorama da Administração Federal Brasileira e Reforma Administrativa. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 11 (4): 165-199, out./dez., 1977.
- MOTTA, P. R.. Gestão Contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente. Rio de Janeiro, Record, 1991.
- _____. Administração para o Desenvolvimento: a disciplina em busca de relevância. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 6(3) 39-53, jul./set. 1972.

- _____. Avaliação de Empresas Públicas em Países em Desenvolvimento: a perspectiva social. Revista de Administração de Empresas. Rio de Janeiro, 15 (1): 124-133, jan./mar., 1981.
- _____. Modernização Administrativa: propostas alternativas para o Estado Latino-Americano. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 21(4):31-61, out./dez., 1987.
- NASCIMENTO, K.. Reflexões sobre a Estratégia de Reforma Administrativa: a experiência federal brasileira. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 1o. semestre, 1967.
- _____. A Revolução Conceptual da Administração: implicações para a formulação de papéis e funções essenciais de um executivo. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 6(2): 5-52, abr./jun., 1972.
- NOGUEIRA, M.A. et al.. In: artigo apresentado no Seminário "Novas Concepções em Administração e os Desafios dos SUS: em busca de estratégias para o desenvolvimento gerencial". Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, mimeo. Rio de Janeiro, out. 1990.
- OSZLAK, O.. Notas Críticas para Una Teoria de la Burocracia Estatal. In: Administración Pública: perspectivas críticas. Editores Gilberto Flores e Jorge Nef. San Jose, 1984.
- _____. Políticas Públicas e Regimes Políticos: reflexões a partir de algumas experiências latino-americanas. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 16(1): 17-60, jan./mar., 1982.
- PAIVA NETTO, J.. Contribuição ao Estudo dos Problemas de Reforma Administrativa do Governo Federal no Brasil. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 3 (3): 25-68, jul./set., 1974.
- PARSONS, T.. The Theory of Economic and Social Organizations. New York, Oxford University Press, 1974.
- PIMENTA, C. O. P.. A Administração Pública Brasileira e o Modelo Burocrático de Max Weber: uma tentativa de abordagem histórico-comparativa. Tese de Mestrado. EBAP/ Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública. Rio de Janeiro, 1976.
- RAMOS, N. M.. Modernização Administrativa e Estratégias de Mudança: algumas reflexões sobre o caso brasileiro. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 15: 168-190, 1981.
- RIGGS, F. W.. Administração nos Países em Desenvolvimento: a teoria do modelo prismático. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1968.
- _____. A Ecologia da Administração Pública. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1964.
- _____. Reforma Administrativa como Problema de Equilíbrio Dinâmico. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 4 (2):75-113, jul./dez. 1970.

- SHARKANSKY, I.. Administração Pública - a formulação de políticas nos órgãos governamentais. Instituto de Documentação, Editora da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1974.
- SIEGEL, G. B.. The Vicissitudes of Administrative Reform in Brazil, the Rise and Fall of DASP University of Pittsburg, 1964.
- SILVA, P.V da.. O Servidor Público nas Constituições Federais Brasileiras e no Projeto da Assembléia Nacional Constituinte. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v.22(2):106-116, abr./jun.1988.
- STORCK, V. S.. Notas para a História da Administração Pública Brasileira: origens e desenvolvimento. Revista de Administração de Empresas. Rio de Janeiro, 23 (3):57-62, jul./set., 1983.
- SCHWARTZMAN, S., Professor do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro - IUPERJ e Pesquisador do Centro de Pesquisa e Documentação em História Contemporânea do Brasil, da Fundação Getúlio Vargas. In: A Reforma Administrativa. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 7 mai. 1986.
- TEIXEIRA, H. J. e PELLEGATTI, M.. Métodos para Coleta de Dados sobre o Trabalho Administrativo. Revista de Administração de Empresas. Rio de Janeiro, 26 (2): 61-64, abr./jun., 1986.
- TENÓRIO, F.G.. Weber e a Burocracia. In: Revista do Serviço Público, Brasília - out./dez., 1981, ano 38. v. 109, no.4,
- WAHRLICH, B. . Reforma Administrativa Federal Brasileira: passado e presente. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 8:27-75, abr./jun., 1974.
- _____. Reforma Administrativa na América Latina: semelhanças e diferenças entre cinco experiências nacionais. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 8(4): 5-47, out./dez., 1974.
- _____. Institucionalização da Reforma Administrativa: a atuação do Conselho do Serviço Público Civil e da Comissão Permanente. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, vol. 10, out./dez., 1976.
- WEBER, M.. Fundamentos da Organização Burocrática: uma construção do tipo ideal. Trad. Edmundo Campos. Zahar Editores, Rio de Janeiro, 4a. ed. 1978.
- _____. Economia y Sociedad. Esbozo de Sociologia Compreensiva. Fondo de Cultura Económica, 4a.ed. Mexico, 1964
- _____. Ensayos de Sociología Contemporánea I . Barcelona, Ed. Planeta-Agostini, 1985.

SIGLAS

DASP-Departamento Administrativo do Serviço Público

PTB-Partido Trabalhista Brasileiro

JK-Juscelino Kubitschek

COMESTRA-Comissão para Estudos da Reforma Administrativa

ERA-Escritório da Reforma Administrativa(Governo Militar)

CERAF-Comissão Central de Reforma Federal

MPCG-Ministério do Planejamento e Coordenação Geral

EM-Exposição de Motivos

FGV-Fundação Getúlio Vargas

FINEP-Financiadora de Estudos e Projetos

CATRA-Coordenação de Assistência Técnica da Reforma Administrativa

EBAP-Escola Brasileira de Administração Pública

CNPQ-Conselho Nacional de Pesquisas

CENDAP-Centro de Treinamento Avançado de Pessoal

ASI-Assessoria de Segurança e Informações

DSI-Divisão de Segurança e Informações

SNI-Serviço Nacional de Informações

PND-Plano Nacional de Desenvolvimento

SEMOR-Secretaria de Modernização Administrativa

SEPLAN-Secretaria de Planejamento da Presidência da República

CEDAM-Centro de Desenvolvimento Administrativo

ENAP-Escola Nacional de Administração Pública

FUNCEP-Fundação Centro de Formação do Servidor Público

DAS-Função de Direção e Assessoramento Superior

DAI-Direção e Assessoramento Intermediário

PCCS-Plano de Classificação de Cargos e Salários

SAF-Secretaria de Administração Federal, vinculada à Presidência da República

RJU-Regime Jurídico Único dos Servidores Civis da União

CIPAD-Curso Intensivo de Pós-Graduação em Administração Pública, ministrado pela EBAP/FGV

ASPA-American Society for Public Administration

ANPAD-Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação em Administração

PRONAPA-Programa Nacional de Aperfeiçoamento de Professores em Administração

ANEXOS

QUADRO 1

TEORIAS SOBRE TRANSFERÊNCIA DA RACIONALIDADE GERENCIAL MODERNA E SUAS IMPLICAÇÕES
PARA A EFICIÊNCIA E A INOVAÇÃO GERENCIAL EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS

| PREMISSAS SOBRE A RACIONALIDADE GERENCIAL | PREMISSAS SOBRE A EFICIÊNCIA DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS | RELAÇÃO EFICIÊNCIA DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO | ELABORAÇÃO DE PROGRAMAS PARA A INOVAÇÃO GERENCIAL |
|--|---|---|--|
| TEORIA A A racionalidade moderna pode ser transferida a um meio mais tradicional. | As instituições públicas eficientes podem e devem existir nos países em desenvolvimento, com o fim de conduzir essas sociedades a um maior progresso. | O desenvolvimento é parcialmente uma função da instituição pública eficiente moderna. | Baseada primordialmente em tecnologia e racionalidade gerencial moderna. |
| TEORIA B A racionalidade moderna não pode ser transferida, porque é limitada por aspectos culturais. | As instituições públicas eficientes só podem existir quando os países tenham alcançado níveis mais avançados de desenvolvimento. | A instituição pública eficiente é produto de desenvolvimento e de mudanças nos valores sociais. | Baseada primordialmente em valores de desenvolvimento sócio-econômico e político. |
| TEORIA C A racionalidade moderna pode ser transferida se for ajustada às condições locais. | As instituições públicas eficientes podem existir em diferentes graus de racionalidade e eficiência, de acordo com o desenvolvimento de cada país. | A instituição pública eficiente é produto da adaptação local e da introdução gradual de tecnologia gerencial moderna. | Baseada no equilíbrio entre tecnologia gerencial moderna e valores sociais de desenvolvimento e, principalmente, na administração do subdesenvolvimento. |

Fonte: MDTA, Paulo Roberto. Op. cit, p. 24

INSTITUIÇÕES GOVERNAMENTAIS DE CAPACITAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS PARA O SETOR PÚBLICO NA AMÉRICA LATINA

QUADRO II

| <u>PAÍS</u> | <u>INSTITUIÇÕES</u> | <u>FUNÇÕES</u> | <u>CLIENTELA</u> |
|-------------|--|--|---|
| ARGENTINA | INAP-Instituto Nacional de Administración Pública | Apoio à Reforma Administrativa Capacitação de pessoal para a Administração Pública | Funcionários públicos em geral |
| COLÔMBIA | ESAP-Escuela Superior de Administración Pública | Capacitação de pessoal para a Administração Pública (formação acadêmica e treinamento de funcionários) | Funcionários públicos e outros |
| CHILE | ENAP-Escuela Nacional de Adiestramiento de funcionarios públicos | Capacitação de pessoal em diversos níveis (treinamento em serviços e cursos etc.) | Funcionários públicos em geral |
| ECUADOR | Oficina Central de Personal e Coordinación del Desarrollo Administrativo | Instrum. de apoio à Reforma de Administração Financeira | Funcionários públicos em geral |
| GUATEMALA | INAD-Instituto Nacional de Administración para el Desarrollo | Capacitação de pessoal para diversas categorias de cargos | Funcionários públicos em geral e do setor privado |

Fonte: CARVALHO, M. do S.M.V. (1981, p. 153)

INSTITUIÇÕES GOVERNAMENTAIS DE CAPACITAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS PARA O SETOR PÚBLICO NA AMÉRICA LATINA

QUADRO III

| <u>PAÍS</u> | <u>INSTITUIÇÕES</u> | <u>FUNÇÕES</u> | <u>CLIENTELA</u> |
|---------------------------------|---|--|---|
| MÉXICO | CECADE-Centro de Capacitación del desarrollo de Secretaría de Programación y Presupuesto | Função assessora em matéria de administração pública e instrumento de apoio à reforma administrativa | Funcionários públicos em geral, níveis nacional e local |
| PERU | ESAP-Escuela Superior de Administración Pública | Modernização Administrativa e capacitação de dirigentes | Dirigentes públicos |
| URUGUAI | Dirección Nacional de la Función Pública (dependente da Sec.de Estado de Planeamiento) | Capacitação de pessoal de cargos de direção superior | Funcionários públicos e outros |
| VENEZUELA | Comisión Nacional de Administración Pública ENAP-Escuela Nacional de Administración e Hacienda Pública | Assessoramento da Presidência da República Treinamentos executivos | Funcionários públicos dos países da América Central |
| PARAGUAI | CAES-Centro de Adestrameinto en Servicio Escuela de Administra-ción Pública (ambas da Universidade Nacional de Assunción) | Capacitação de pessoal (CAES) Formação acadêmica(escola) | Funcionários públicos em geral e do setor privado |
| AMÉRICA CENTRAL(S. JOSÉ C.RICA) | ICAP-Instituto Centro Americano de Administración Pública (antiga Esapac) | Aperfeiçoamento de pessoal para a América Latina (centro regional) | |

Fonte: DARVALHO, M. do S.M.V. (1981, p. 154)

