

# TREINAMENTO DE ADMINISTRADORES PÚBLICOS NA AMÉRICA LATINA, COM ESPECIAL REFERÊNCIA AO CASO BRASILEIRO\*

MARIA DO SOCORRO MACEDO VIEIRA DE CARVALHO\*\*

1. Introdução; 2. Da teoria para a ação: a experiência latino-americana; 3. Da teoria para a ação: a experiência brasileira; 4. O cenário da América Latina hoje: o crescente interesse pelos programas de capacitação de dirigentes para o setor público; 5. Programa de capacitação de dirigentes para o setor público — orientações básicas para elaboração de um modelo adequado à ambiência dos países em desenvolvimento; 6. Conclusão.

## 1. Introdução

Nos países em desenvolvimento, o treinamento de administradores públicos tem sido objeto de constante preocupação dos que, de uma forma ou de outra, estão engajados nos esforços de modernização e desenvolvimento.

A literatura sobre administração para o desenvolvimento dá especial destaque aos investimentos em recursos humanos como forma capaz de gerar a expansão econômica e social das nações<sup>1</sup> e sugere uma estreita ligação entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento de recursos humanos estratégico, ou de alto nível.<sup>2</sup>

As teses defendidas pelos autores adeptos da *teoria de capital humano*, embora sejam freqüentemente criticadas do ponto de vista da validade científica,<sup>3</sup> têm influenciado profundamente o pensamento dos responsáveis pelo processo de planejamento nacional nos países em desenvolvimento.

Uma corrente bastante expressiva de economistas e técnicos em planejamento tem defendido a necessidade de canalizar maiores investimentos para os setores sociais (notadamente educação) como estratégia para acelerar o processo de desenvolvimento. Assim é que os planos nacionais de desenvolvimento de muitos

\* Nesta monografia adotamos a ótica comparada por admitir que a administração pública, nos países em desenvolvimento, se exerce num contexto até certo ponto homogêneo. Esta hipótese nos permitiu detectar as similaridades e os pontos divergentes na abordagem utilizada pelos diversos países para capacitação de dirigentes do setor público, com vistas à promoção de uma ação gerencial eficaz voltada para o desenvolvimento social integrado.

\*\* Bacharel e mestre em administração pública pela EBAP. Professora do Departamento de Administração da Universidade de Brasília. (Endereço da autora: Universidade de Brasília — Campus Universitário — Departamento de Administração — Brasília, DF.)

<sup>1</sup> Schultz, Theodore W. *O capital humano, investimento em educação e pesquisa*. Rio de Janeiro, Zahar, 1971.

<sup>2</sup> Harbison, Frederick H. O desenvolvimento do potencial humano de alto nível e o crescimento econômico. In: Harbison et alii. *Recursos humanos para o desenvolvimento* (trad.). Rio de Janeiro, FGV, 1965. (Série Administração para o Desenvolvimento, n. 7.)

<sup>3</sup> Bonelli, R. & Malan, Pedro. Os limites do possível: notas sobre balanço de pagamentos e indústria nos anos 70. In: *Pesquisa e Planejamento Econômico*. Rio de Janeiro, Ipea; 6(2):353-406, ago. 1976.

países da América Latina, notadamente o Brasil,<sup>4</sup> têm contemplado, em seus objetivos e metas, programas de formação de recursos humanos e de desenvolvimento de pesquisadores, cientistas e gerentes.

A colocação feita por Peter Drucker — um dos expoentes da literatura sobre administração — de que não há países subdesenvolvidos mas, sim, países sub-administrados, evidencia a necessidade de investimentos substanciais na preparação de administradores capazes de assumir o papel de agentes de inovação e transformação social.

No momento em que se questiona o novo papel que o Estado tem sido chamado a desempenhar na sociedade moderna,<sup>5</sup> o problema da formação e aperfeiçoamento de administradores públicos parece ganhar maior relevância. Como o Estado tem exercido, nos últimos anos, um papel preponderantemente empresarial, passando a ser o principal protagonista do processo do desenvolvimento, a expansão da máquina administrativa passa a atingir dimensões não previstas. Consequentemente, fica evidenciada, na administração pública, a demanda por recursos humanos, com características e *know-how* diversificados, aptos a exercer as novas e complexas funções hoje afetadas ao Estado.

O gigantismo da administração pública, por outro lado, força a descentralização das funções do Estado através dos organismos de administração indireta (autarquias, empresas de economia mista, empresas públicas e fundações), tornando crítico o problema da gerência no setor público. Ao transferir para a administração indireta grande parte das funções de execução, a administração direta reservou para si as funções nobres de formulação de diretrizes, supervisão, avaliação e controle, para as quais há que exigir-se uma competência específica.

Os esforços de reforma da administração pública e o esforço de modernização para cumprir as exigências do processo de desenvolvimento levam à busca de estruturas, procedimentos e atitudes mais de acordo com o *ethos* da administração pública; exigem uma classe gerencial altamente qualificada e comprometida com os valores e objetivos da administração pública e do desenvolvimento. Esta perspectiva atual requer da administração pública respostas adequadas às seguintes questões: 1. Até que ponto as pessoas responsáveis por essas funções na administração pública estão aptas a exercê-las de forma efetiva? 2. Como tem sido encarado o problema do treinamento de administradores para a administração pública e quais os resultados que têm sido obtidos?

No presente trabalho procura-se apresentar uma resposta a essas indagações, com relação à América Latina e, em especial, ao Brasil.

## 2. Da teoria para a ação: a experiência latino-americana

Os esforços feitos na área do treinamento de administradores para o setor público latino-americano devem ser creditados principalmente à iniciativa das entidades educacionais e à influência das missões de assistência técnica internacional.

<sup>4</sup> Veja Brasil — I PND — 1972/74. Governo Emílio Garrastazu Médici; e II PND — 1975/1979. Governo Ernesto Geisel. Rio de Janeiro, Fundação IBGE.

<sup>5</sup> Veja por exemplo, Martins, Luciano. *A Expansão recente do estado no Brasil. Seus problemas e seus atores*. Rio de Janeiro, Iuperj, 1977. mimeogr.

Muñoz Amato, escrevendo sobre educação e treinamento de pessoal para a administração pública, afirma que a idéia de estabelecer centros de educação para administradores públicos expandiu-se rapidamente na América Latina “graças aos programas de cooperação técnica da ONU e do governo dos EUA”.<sup>6</sup> A influência e o apoio de organismos internacionais como a ONU, a Unesco e o BID foram decisivos para a criação de várias escolas de administração pública, entre elas a Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, pioneira no ensino de administração no Brasil e uma das primeiras escolas desse gênero na América Latina, a Escola Interamericana de Administração Pública, também da Fundação Getúlio Vargas e a Escuela Superior de Administración Pública, ligada ao Departamento Administrativo del Servicio Civil, do governo da Colômbia. As missões internacionais, preocupadas com a capacidade da máquina administrativa para renovar os obsoletos mecanismos de ação do Estado, têm chamado a atenção dos governos dos países em desenvolvimento para o problema da administração de pessoal que, no dizer de Enrique Tejera Paris, “pode chegar a ser um dos mais sérios obstáculos ao desenvolvimento”.<sup>7</sup> Assim, por influência das missões internacionais, os governos latino-americanos *incorporaram* a sensibilidade para com o problema de capacitação de pessoal para a administração pública.

Wilburg Jiménez Castro chama a atenção para a alta prioridade que deve ser dada, no processo de desenvolvimento, ao treinamento oportuno e eficaz, pois em alguns países são necessários grandes conhecimentos para renovar os obsoletos sistemas governamentais, acompanhar a rapidez da expansão do Estado e corrigir a carência de bons administradores públicos capazes de formular políticas acertadas e tomar decisões estratégicas e operacionais.<sup>8</sup>

A ação das escolas e institutos de administração pública tem sido decisiva no que respeita à capacitação de recursos humanos para o Governo e fundamental para acelerar o processo de mudança na burocracia governamental, forçando-a à adoção de comportamentos mais ágeis e, conseqüentemente, mais adequados às exigências do estado contemporâneo.

A ação das missões de cooperação internacional foi positiva, na medida em que estimulou a criação e expansão dos centros de capacitação na América Latina mas, por outro lado, pode ser responsabilizada por alguns fracassos resultantes da transposição de modelos internacionais para contextos diferenciados.

## 2.1 A experiência da Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP), no Rio de Janeiro-Brasil

A Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) foi criada em 1952, junto à Fundação Getúlio Vargas, entidade brasileira que se dedica ao ensino e à pesquisa no campo das ciências sociais, notadamente administração e economia. A consciência, por parte do Governo Brasileiro, da necessidade de institucionalizar a formação e o treinamento de especialistas e técnicos em administração de que

<sup>6</sup> Muñoz Amato, Pedro. *Introducción a la administración II*. México/Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1974. p. 72-9.

<sup>7</sup> Tejera Paris. Apud Castro, Wilburg Jiménez. *Administración pública para el desarrollo integral*. 2. ed. México, Fondo de Cultura Económica, 1975. p. 296.

<sup>8</sup> Castro, Wilburg Jiménez. op. cit. p. 296.

carecia o serviço público foi a determinante dos esforços empreendidos junto à ONU para viabilizar a idéia da criação da Escola.<sup>9</sup>

O surgimento da EBAP, a cargo de uma instituição privada, fora do sistema acadêmico tradicional, foi, no dizer de Beatriz Wahrlich, profundamente salutar para seu desempenho como instituição, pois, “imune às influências políticas e a salvo dos vícios e da rigidez do sistema universitário oficial, a Escola teve a liberdade e agilidade imprescindível à organização de sua estrutura curricular e à adoção de procedimentos e exigências escolares verdadeiramente revolucionários”.<sup>10</sup>

É importante salientar que nos seus primeiros cinco anos a EBAP foi, na realidade, uma escola latino-americana, pois de seus cursos participaram numerosos bolsistas recrutados nos demais países da região. Acrescente-se, também, que esses bolsistas eram em sua grande maioria administradores e assessores de alto nível.<sup>11</sup>

Com a expansão das escolas de administração pública na América Latina e com a criação, em 1964, da Escola Interamericana de Administração Pública, também ligada à FGV, a EBAP passou a dedicar-se, quase que com exclusividade, ao atendimento das necessidades 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; foi, de fato, a primeira escola desse tipo a implantar cursos de graduação e pós-graduação.<sup>12</sup>

A atuação da escola no campo de treinamento e aperfeiçoamento de funcionários tem sido das mais expressivas. Desde o início de suas atividades, os cursos intensivos de administração — destinados a funcionários públicos desejosos de aperfeiçoamento — atenderam 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.

Os numerosos convênios que a escola tem celebrado com importantes órgãos da administração pública brasileira, direta e indireta, para prestação de serviços técnicos, têm incluído quase que sistematicamente atividades no campo do treinamento de pessoal.

Os programas de capacitação administrativa destinados ao treinamento de altos executivos do setor público — clientela prioritária em função da estratégia de

<sup>9</sup> O convênio firmado entre o Governo brasileiro e a ONU, que vigorou de 1952 (data da criação da escola) até 1956, previa a manutenção de professores estrangeiros na escola, bolsas para aperfeiçoamento, no exterior, de futuros docentes selecionados pela Fundação — 1944-1964. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1966. p. 68.

<sup>10</sup> Wahrlich, Beatriz. Trabalho apresentado à Conferência Latino-Americana sobre Administração Pública nos Países em Desenvolvimento. Bogotá/Colômbia, 1963. In: *FGV — 20 anos de atividades 1944-1964*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1966.

<sup>11</sup> Veja Wahrlich, Beatriz. Evolução das ciências administrativas na América Latina. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 13(1):31-68, jan./mar. 1979.

<sup>12</sup> Em 1960, a EBAP iniciou um curso de licenciatura, denominação mudada em 1961 para curso de especialização, ao nível de mestrado, ao qual poderiam candidatar-se diplomados por qualquer curso superior (Veja *FGV — 20 anos de atividades 1944-1964*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1966. p. 73). Em 1967 foi criado, com apoio financeiro do Ministério da Educação e Cultura, o Programa Nacional de Aperfeiçoamento de Professores de Administração (Pronapa), curso em nível de pós-graduação, destinado a docentes de administração de escolas de várias partes do país e que se tornou o embrião de seu atual curso de mestrado em administração pública.

desenvolvimento — começaram a ser montados pela EBAP desde o início da década de 60, embora só a partir de 1970 tenham adquirido um caráter renovador.

Dois desses programas destinados ao treinamento de executivos merecem ser analisados: os vários seminários para executivos de alto nível (montados para atendimento de clientela específica e fruto de convênios com órgãos governamentais) e o Curso Intensivo de Pós-Graduação em Administração Pública (Cipad) — programa iniciado em 1978 e que se destina a dar formação a nível de pós-graduação a executivos e assessores governamentais.

Nos programas de capacitação de dirigentes, desenvolvidos pela EBAP, nota-se uma preocupação constante com a concepção de modelos que propiciem ao executivo não só o instrumental teórico necessário à sua ação administrativa, mas também a oportunidade de analisar a dimensão de seu comportamento gerencial, através do estímulo à auto-análise de cada participante. Procura-se atingir simultaneamente duas dimensões do treinamento: a cognitiva (aquisição de conhecimentos) e a valorativa (revisão de atitudes, percepção, valores etc.).<sup>13</sup>

Um dos resultados mais importantes dos seminários para executivos de alto nível tem sido o intercâmbio entre os participantes — através da discussão de problemas e relato de experiências individuais — que pode constituir-se em um substrato para a elaboração de *teorias* mais aplicáveis ao contexto administrativo das organizações públicas brasileiras.

Um dos convênios mais importantes celebrados pela EBAP nos últimos anos foi o Convênio de Assistência Técnica para a Reforma Administrativa (Catra), celebrado com a Secretaria Geral do Planejamento em 1971, com vigência de três anos. Um dos projetos desse convênio tinha como objetivo básico a realização de seminários com os dirigentes dos órgãos da administração pública objeto da ação reformista, para conscientizá-los de seu papel e responsabilidade na consecução das metas da reforma.

É importante observar que a doutrina da reforma administrativa de 1967 (Decreto-lei n.º 200) foi toda ela orientada para facilitar a adaptação da máquina administrativa aos objetivos desenvolvimentistas. Daí porque nos programas de treinamento de dirigentes buscava-se posicioná-los em relação às metas prioritárias de cada ministério, como concebidas no PND.

Um dos pontos altos desse programa foi a participação de dirigentes de vários e importantes órgãos governamentais (Ministério da Agricultura, Ministério do Trabalho, Departamento de Polícia Federal, Superintendência do Desenvolvimento da Pesca, entre outros) todos ocupantes de cargos do mais alto escalão governamental. Pela primeira vez na história da EBAP conseguiu-se reunir, numa situação de sala de aula, um número tão expressivo de dirigentes engajados no esforço de questionar seu papel e sua responsabilidade diante dos valores e metas de reforma administrativa que se havia iniciado com o Decreto-lei n.º 200/67.

O Curso Intensivo de Pós-Graduação em Administração Pública (Cipad), estabelecido em 1978, merece especial destaque em função da metodologia inovadora que utiliza — o semestre intensivo — que permite atender a uma clientela de funcionários governamentais sem que eles necessitem afastar-se de suas atividades regulares.

O curso inclui, além das chamadas áreas gerenciais (recursos humanos, administração financeira e outras) uma base muito sólida em políticas públicas e

<sup>13</sup> Veja Carvalho, Maria do Socorro M. V. de. Treinamento e desenvolvimento de recursos humanos. Um estudo de caso: a Petrobrás. Rio de Janeiro, EBAP/FGV, 1977. Dissertação de mestrado não-publicada.

administração de empresas públicas. Embora seja ainda cedo para uma avaliação do impacto desse programa na administração pública brasileira, os primeiros frutos estão a indicar que a metodologia utilizada pelo Cipad poderá constituir-se numa opção válida também para o treinamento de executivos governamentais. Além do mais, a utilização do semestre intensivo poderá fazer com que a EBAP "possa tornar-se institucionalmente presente em várias partes do país e permitir ao seu corpo docente um contato profissional contínuo com a liderança administrativa do país".<sup>14</sup>

## 2.2 A atuação da Escola Interamericana de Administração Pública (EIAP)

O sucesso da Escola Brasileira de Administração Pública — EBAP — nas atividades relacionadas com a formação e capacitação de administradores públicos foi em parte responsável pela decisão do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) de propor à Fundação Getúlio Vargas a criação de um centro dedicado à capacitação, em alto nível, dos administradores latino-americanos.<sup>15</sup>

A Escola Interamericana de Administração Pública, criada na Fundação Getúlio Vargas, no Rio de Janeiro, em 1964, objetivou responder a uma necessidade crescente de formação de quadros para o setor público dos países da América Latina. Nesse sentido, desde o início de suas atividades, procurou montar programas que atendessem a demandas comuns da região, tais como administração para o desenvolvimento, administração e política fiscal, e administração de projetos.

A atuação da EIAP pode ser definida claramente em três fases distintas:

- a primeira, referente ao período de 1964-67, correspondente à fase de instalação e ao tratamento inicial dos temas das três áreas de atuação;
- a segunda (1968-73) caracteriza-se pela ação de conquista de um espaço crescente, junto à comunidade latino-americana, como organismo de atuação regional;
- a terceira (1974-78) configura-se pela abordagem setorial da problemática da ação do Estado no processo de desenvolvimento e pela aceitação da necessidade de ampliar o universo de atuação temática com a ajuda de fontes alternativas de financiamento para suas atividades.

Com relação à primeira fase, vale destacar os programas montados durante a vigência do primeiro convênio com o BID (4.6.64 — 31.12.68) que incluíram cursos de administração para o desenvolvimento, administração e política aduaneira, administração tributária, e de elaboração e análise de projetos, dos quais participaram 296 brasileiros e 104 hispano-americanos.<sup>16</sup>

Quanto à segunda fase (1968-73), vale ressaltar a assistência técnica prestada ao governo da Colômbia (1967-74) que incluiu entre outros estudos o de reorganização do Departamento Administrativo del Servicio Civil e da Escuela Superior

<sup>14</sup> Sherwood, Frank P. O semestre intensivo: seu desenvolvimento e significância na educação para o serviço público. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 13(2):113-34 abr./jun. 1979.

<sup>15</sup> Os dados sobre a criação e a evolução da EIAP foram obtidos do documento *A organização da EIAP em Centros* — FGV/EIAP. s.d. mimeogr.

<sup>16</sup> O convênio firmado entre a Fundação Getúlio Vargas e o BID em 4.6.64 objetivou a realização de um programa regional de treinamento em administração pública. Com esse programa a EIAP iniciou suas atividades.

de Administración Pública, organismos aos quais estavam afetas, pela reforma administrativa da Colômbia de 1968, as atividades de treinamento para o setor público.

A terceira fase da EIAP (1974-78) teve seu embasamento doutrinário numa tomada de consciência de que a realidade institucional, social e política da América Latina exigia uma reformulação da política de capacitação. Desde então busca a EIAP não apenas fornecer, aos participantes de seus programas, o instrumental técnico-administrativo disponível, mas sim orientá-los para a compreensão da realidade concreta na qual atuam, de forma a capacitá-los a adaptar as novas técnicas administrativas ao contexto de seus países. A partir dessa posição, resolveu eleger setores determinados da atividade estatal e neles concentrar seus esforços de pesquisa, capacitação e assistência técnica.

A criação dos programas de administração de empresas públicas e de administração pública agrícola atesta a nova posição assumida pela EIAP a partir de 1974.

Atualmente a EIAP desenvolve suas atividades através dos seguintes centros: Centro de Governo e Administração, responsável, entre outros, pelo curso de empresas públicas; Centro de Pós-Graduação em Desenvolvimento Agrícola, que começou a funcionar em 1976; Centro de Planejamento e Desenvolvimento, cuja espinha dorsal são os cursos de elaboração e avaliação de projetos; e o Centro de Estudos Fiscais. Vale observar que os cursos de elaboração e análise de projetos, hoje mantidos pela EIAP, são orientados para áreas setoriais definidas: projetos de transporte, projetos habitacionais, projetos agrícolas, entre outros.

Embora a EIAP tenha atualmente uma atuação bastante expressiva no campo da pesquisa e da assistência técnica, sua ação principal tem sido no campo da capacitação de funcionários públicos latino-americanos.

A ênfase nos programas de capacitação de funcionários públicos se deve em parte à hipótese básica que serviu de fundamento para a criação dessa escola: o administrador público latino-americano é um profissional empírico, em grande parte despreparado para o exercício de suas funções.

Um ponto muito importante a ser ressaltado é a capacidade de a EIAP obter e manter fontes de financiamento permanentes para suas atividades. Além do apoio do BID, com o qual a Escola conta desde sua criação, outras fontes de financiamento têm sido obtidas. Acordos com o BID/Intal, a OEA, a OPS/OMS e outros organismos nacionais e latino-americanos, têm permitido a manutenção de um sistema de bolsas aos estudantes latino-americanos, o que lhes garante a possibilidade de dedicar-se aos cursos de forma integral, com conseqüente melhoria de rendimento e aprendizagem.

Pelos programas desenvolvidos pela EIAP desde sua criação, pelos novos programas em estudo e pela demanda permanente de seus serviços, pelos países da comunidade hispano-americana,<sup>17</sup> podemos julgar que ela merece o lugar de destaque que ocupa como instituição voltada para o desenvolvimento e a integração latino-americana, através de programas de capacitação de pessoal.

<sup>17</sup> Recentemente o governo do Paraguai solicitou que a EIAP montasse um programa de capacitação para os executivos governamentais, que será realizado durante todo o ano de 1980. O programa atingirá uma clientela de aproximadamente 500 participantes (toda a cúpula administrativa do governo do Paraguai). (Fonte: Entrevista realizada com técnicos da EIAP, no Rio de Janeiro, out. 1979.)

### 2.3 A experiência da Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) da Colômbia

Uma das mais importantes e conhecidas escolas de administração pública na América Latina é a Escuela Superior de Administración Pública (Esap) cuja sede é em Bogotá-Colômbia.

A Esap foi criada em 1958 graças a um acordo de cooperação firmado entre o governo colombiano e a ONU, através do UNDP (United Nations Development Program), com o objetivo de viabilizar uma política de preparação de quadros para a administração pública colombiana.

Uma análise das atividades desempenhadas pela Esap permite identificar a preocupação com os programas de formação de recursos humanos para a administração pública (formação acadêmica), que ocupam a maior parte do seu pessoal e dos seus recursos. A absorção, porém, pela burocracia governamental colombiana, dos recursos humanos formados pela Esap, não tem sido significativa. Os critérios políticos têm, na Colômbia, 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. Assim, embora a Esap devesse formalmente prover os recursos humanos para os altos cargos da administração pública colombiana, na prática tal não vem ocorrendo.

Além dos programas de formação, vocação principal da Esap, são mantidos outros programas destinados ao treinamento de funcionários públicos das mais diversas categorias. Esses, embora realizados com certa frequência, não chegam a ter maior expressividade ou impacto em termos de melhoria da administração pública desse país, face ao caráter inespecífico e dispersivo de que se revestem.

Em 1971 uma missão do BID/EIAP esteve na Colômbia com o objetivo de estudar a estrutura, o funcionamento e as projeções das atividades de treinamento do Departamento Administrativo del Servicio Civil (Dasc) e da Esap, órgãos aos quais a reforma administrativa de 1968 havia atribuído a competência pelo treinamento de pessoal para o setor público.

Os dados do relatório da missão,<sup>18</sup> cujo objetivo prioritário era analisar a estrutura e o funcionamento do Dasc e da Esap, para verificar que mudanças tornariam mais eficaz sua atuação no campo do treinamento de pessoal para a administração pública, fornecem uma visão crítica da atuação daqueles organismos.

Diz o relatório: "La Reforma Administrativa de 1968 definió al Departamento Administrativo del Servicio Civil y a la Escuela Superior de Administración Pública, conjuntamente, como órganos centrales de adiestramiento del sector público. Sin embargo, se observa en la práctica que los organismos sectoriales a nivel de entidades descentralizadas e inclusive del Gobierno Central, están todavia actuando de manera aislada en el campo del adiestramiento, con independencia y autonomía tanto en la programación como en la ejecución y evaluación. . . "El Dasc y la Esap no actúan como órganos rectores, puesto que de hecho no tienen ingerencia sobre las actividades de adiestramiento de la mayoría de las dependencias de la administración pública".<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Fonte: Estructura, funcionamiento y proyecciones de las actividades de adiestramiento del Departamento Administrativo del Servicio Civil y de la Escuela Superior de Administración Pública. Missão BID/EIAP. Bogotá, mayo 71. mimeogr.

<sup>19</sup> Id. p. 7.



Entre as dificuldades apontadas para que a Esap pudesse desempenhar efetivamente seu papel de centro de capacitação de funcionários públicos figuravam, entre outras, as atividades de formação, investigação e produção intelectual no campo conceptual da administração pública, que caracterizavam a ação da escola, a ausência de uma política de formação profissional dirigida para as necessidades do Estado e a falta de contatos com o setor público em geral, o que estava convertendo a Esap numa entidade formadora de profissionais do tipo liberal.

Preconizaram também os técnicos da Missão BID/EIAP a necessidade imperiosa de reforma da estrutura administrativa da Esap a fim de que pudesse desenvolver, com êxito, o Plan General de Adiestramiento estabelecido pelo governo.

Foram sugeridas algumas posições alternativas: a) transferir as atividades de formação acadêmica desenvolvidas pela Esap para o sistema universitário do país e concentrar os seus recursos nos programas de treinamento de pessoal; b) reduzir a Esap a um centro de formação universitária (graduação e pós-graduação) e criar outro organismo para cuidar especificamente do treinamento de funcionários públicos, sem vinculação com o sistema universitário e subordinado ao Dasc.

Atualmente<sup>20</sup> a Esap continua atuando em duas áreas: formação e treinamento de pessoal. As atividades de formação consomem aproximadamente 70% dos recursos da escola e as de treinamento aproximadamente 30%.

## 2.4 A ação do Instituto Centro Americano de Administração Pública (Icap) em San José, Costa Rica

O Icap foi criado em 1967, em sucessão à antiga Escuela Superior de Administración Pública para la América Central (Esapac), instituída em 1954 pela ONU, com a participação dos governos centro-americanos, como um centro regional de capacitação em administração pública para toda a região da América Central.<sup>21</sup>

Beatriz Wahrlich<sup>22</sup> identifica algumas fases distintas na evolução da Esapac: — a primeira referente ao período de 1954 a 1960, corresponde a uma ação fundamentalmente voltada para o treinamento de funcionários e empregados da região centro-americana, através de cursos gerais e de aplicação, em que se matricularam 396 servidores de várias partes da América Central;

— a segunda, referente ao período de 1961 a 1963, caracteriza-se pela substituição dos cursos gerais e de aplicação, por cursos e seminários relacionados mais diretamente com o estudo de aspectos específicos do programa de integração econômica da região;

— a terceira, que se iniciou em 1963, caracterizou-se pela prioridade dada ao programa de integração regional.

Para melhor contribuir para a aceleração da integração econômica da região, a Esapac foi transformada, em 1967, no Instituto Centro Americano de Administración Pública — Icap.

<sup>20</sup> Dados obtidos de entrevista com o Dr. Diogo Baranão, chefe do Centro de Planejamento e Desenvolvimento da EIAP/FGV e *expert* em assuntos de administração pública na América Latina. Rio de Janeiro, out. 1979.

<sup>21</sup> Os dados relativos à Esapac/Icap foram obtidos das seguintes fontes: a) Wahrlich, Beatriz M. de Souza. *Evolução das Ciências Administrativas...* op. cit. b) Entrevista com o Dr. Diogo Baranão, já citada. c) Informe Icap-1977. d) Salinas, Alberto. *Administración pública: capacitación, planificación administrativa y desarrollo nacional*. San José, Costa Rica, Icap. s.d.

<sup>22</sup> Id. p. 52.

Graças aos acordos firmados pelo Icap com os governos centro-americanos, bem como à cooperação internacional do BID e da ONU, tem sido possível a sua consolidação como organismo de integração centro-americana e centro de capacitação de recursos humanos.

O informe Icap de 1977 fornece uma visão nítida da complexa gama de atividades desenvolvidas pelo órgão.

Diz o informe: "El Icap há alcanzado un grado más efectivo en sus programas de capacitación y está a punto de ofrecer en corto plazo un postgrado de maestría en administración pública; ha acumulado una notable experiencia en el fortalecimiento institucional, y en el mejoramiento de la administración pública, que le permite trabajar en áreas substantivas y prioritarias del quehacer administrativo; ha emprendido acciones de extensión de sus labores para responder a la demanda que existe de su asistencia; y, ha aportado a la región las facilidades y ventajas que ofrecen otros países y organismos internacionales".<sup>23</sup>

A experiência acumulada em mais de 25 anos de atuação tem permitido ao Icap dedicar-se com sucesso ao ensino, à pesquisa, ao assessoramento e à extensão no campo da administração pública.

O convênio Icap/BID tem fornecido os recursos necessários para o desenvolvimento de dois programas de alta relevância: administração de projetos de desenvolvimento e administração de empresas autônomas.

Dentre os cursos ministrados pelo Icap em 1977, a nível regional, vale ressaltar os seguintes: Análise de Projetos Agroindustriais, Formação de Instrutores em Avaliação Aduaneira, Formação em Administração Pública, Administração de Programas de Integração e Administração Pública e Meio-Ambiente, dos quais participaram 166 funcionários centro-americanos.

Em nível nacional, foram promovidos quatro cursos: dois de administração de projetos de desenvolvimento e dois de administração de entidades públicas autônomas, os quais foram realizados em Honduras, Costa Rica, Guatemala e El Salvador, contando com a participação de 121 funcionários públicos.

Ao contribuir para a capacitação dos recursos humanos necessários ao processo de modernização das estruturas administrativas dos países centro-americanos, o Icap está criando condições para o desenvolvimento e a integração centro-americana.

O treinamento que se ministra, hoje, no Icap, reflete a preocupação com a internalização dos novos conceitos sobre administração pública e se utiliza de metodologias inovadoras baseadas nos princípios da educação global, permanente e continuada.

De acordo com o editorial da revista Icap, de jul./dez. 1978, o instituto "se prepara para expresar su excelencia académica, por la vía de organizar un programa regional de postgrado en administración pública que permitirá formar, a nível de maestría, a los funcionarios públicos que, después de sus estudios de postgrado, asuman, con una visión global de la problemática del sector público y con dominio de técnicas y metodologías modernas de gestión pública, la conducción de programas prioritarios del sector público".<sup>24</sup>

É interessante observar que, em 1974, missão avaliadora da ONU,<sup>25</sup> ao apresentar sugestões para aperfeiçoamento da atuação do Icap, indicou, entre outras

<sup>23</sup> Informe Icap-1977, já citado. Carta de apresentação.

<sup>24</sup> Fonte: Icap, San José, Costa Rica, jul./dic. 1978; 7 (3/4). Editorial; Hacia la consolidación académica de Icap.

<sup>25</sup> Fonte: Icap — Informe de la misión conjunta de evaluación ONU/PNDU. San José, Costa Rica, 1974.

medidas: evitar a diversificação em excesso dos programas de treinamento, promover um curso destinado a funcionários de alto nível, inclusive executivos, dos governos da região, e procurar intensificar a produção de informações sobre resultados de pesquisas efetuadas, a fim de contribuir para o desenvolvimento de uma doutrina administrativa mais adequada às condições específicas dos países da América Central.

## 2.5 Outras iniciativas latino-americanas na área de capacitação de pessoal para o setor público

Quase todos os países da América Latina possuem algum tipo de instituição dedicada à capacitação de pessoal para o serviço público. Observa-se, porém, que, apesar da expansão da rede de centros nacionais de capacitação, há pouca vinculação entre os programas realizados e as demandas do desenvolvimento integral.<sup>26</sup>

As ações de capacitação para o setor público, na América Latina, revestem-se 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<sup>27</sup> — clientela estratégica no processo de desenvolvimento.

Neste documento não se cogitou de avaliar o impacto produzido na administração pública latino-americana pelos egressos dos programas de administração pública, mantidos por instituições do sistema universitário, que constituem hoje um estoque substancial de recursos humanos.<sup>28</sup> Objetivou-se, apenas, demonstrar a importância crescente dos centros governamentais de capacitação como mecanismos de coordenação do processo de desenvolvimento nacional e regional.

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

O quadro a seguir<sup>29</sup> permite visualizar a situação de 12 países latino-americanos em relação a três variáveis:

1. existência de instituição governamental especificamente orientada para a capacitação de pessoal para o setor público;
2. funções de capacitação desempenhadas: formação e/ou treinamento;
3. clientela atendida pelos programas de capacitação.

<sup>26</sup> Veja Relatório da OEA sobre o II Seminário Regional de Planificación y Desarrollo del Sector Público, promovido pelo Governo do Chile, maio 1979.

<sup>27</sup> Segundo estudo da OEA, já citado, o governo do Chile cogita, como medida para fortalecer o sistema nacional de capacitação, da criação de um Instituto de Altos Estudios Gubernamentales orientado, especificamente, para a preparação de assessores e dirigentes de alto nível.

<sup>28</sup> Convém salientar a existência no Brasil, na Argentina e no Chile, entre outros países, de numerosos programas de administração pública e de empresas a nível universitário. No Brasil, por exemplo, o número de estudantes de administração ultrapassa 140 mil.

<sup>29</sup> O quadro foi montado a partir de informações colhidas nas seguintes fontes: a) entrevista com o Dr. Diogo Baranão, já citada, Rio de Janeiro, out. 1979; b) listagem dos Centros y Oficinas Gubernamentales de Capacitación, produzida pela OEA; c) trabalho *El papel de los centros de capacitación como mecanismos de coordinación del desarrollo nacional y de la cooperación interamericana*. OEA. Secretaría Ejecutiva para Asuntos Económicos y Sociales — Programa Sector Público, Washington, DC, sep. 1979.

*Instituições governamentais de capacitação de recursos humanos para o setor público na América Latina*

País	Instituições	Funções	Clientela
Argentina	Inap — Instituto Nacional de Administración Pública	Apoio à reforma administrativa  Capacitação de pessoal para a administração pública (todos os tipos de cargos)	Funcionários públicos em geral (níveis: nacional, provincial e local)
Bolívia	Isap — Instituto Superior de Administración Pública	Capacitação de pessoal para a Administração pública (todos os tipos de cargos)	Funcionários públicos em geral
Colômbia	Esap — Escuela Superior de Administración Pública	Capacitação de pessoal para a administração pública (formação académica e treinamento de funcionários públicos)	Funcionários públicos e outros
Chile	ENA — Escuela Nacional de Adiestramiento de Funcionarios Públicos del Ministerio de la Hacienda	Capacitação de pessoal em diversos níveis (treinamento em serviço e cursos de técnicas administrativas)  Instrumento de apoio da reforma da administração financeira do país	Funcionários públicos em geral
Equador	Oficina Central de Personal e Coordinación del Desarrollo Administrativo	Capacitação de pessoal para a administração pública	Funcionários públicos em geral
Guatemala	Inad — Instituto Nacional de Administración para el Desarrollo	Capacitação de pessoal para diversas categorias de cargos — (operativo, técnico e também executivo)	Funcionários públicos em geral e pessoal do setor privado do país

País	Instituições	Funções	Clientela
México	Cecade — Centro de Capacitación del Desarrollo da Secretaría de Programación y Presupuesto	Formação e aperfeiçoamento de pessoal para a administração pública  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 Inap — Instituto Nacional de Administración Pública	Modernização administrativa e capacitação de dirigentes	Dirigentes e funcionários públicos
Uruguai	Dirección Nacional de la Función Pública (dependente da Secretaría de Estado de Planeamiento)	Capacitação de pessoal de cargos de direção superior	Funcionários públicos de direção superior
Venezuela	Comisión Nacional de Administración Pública — 1968/9 Enap — Escuela Nacional de Administración Pública (transformada em 1978 em Escuela Nacional de Administración y Hacienda Pública)	Assessoramento da Presidência da República. Treinamento de altos executivos	Dirigentes públicos
Paraguai	Caes — Centro de Adiestramiento en Servicio Escuela de Administración Pública (ambas fazem parte da Universidad Nacional de Asunción)	Capacitação de pessoal (Caes) Formação académica (Escola)	Funcionários públicos e outros
América Central (São José da Costa Rica)	Icap — Instituto Centro Americano de Administración Pública (antiga Esapac)	Aperfeiçoamento de pessoal para a América Latina (centro regional)	Funcionários públicos dos países da América Central

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 dos programas de formação e capacitação mantidos pelas escolas ou institutos. Apesar da existência de centros nacionais bem concebido e articulados, as atividades de capacitação têm um impacto reduzido pela falta de esforço conjunto entre governo, universidade e demais centros de capacitação.

### 3. Da teoria para a ação: a experiência brasileira

Na segunda parte deste documento descrevemos as ações efetivadas na área de capacitação de recursos humanos para o setor público por alguns dos mais importantes e conhecidos centros de capacitação existentes na América Latina, objetivando demonstrar, como já foi mencionado, a importância crescente dessas instituições como mecanismos de coordenação do processo de desenvolvimento nacional. É importante observar que em alguns países da América Latina, como por exemplo o Brasil, os órgãos centrais dos sistemas de administração de pessoal, modernização administrativa e planejamento têm, também, desenvolvido esforços na área de capacitação de recursos humanos para o setor público. Nesta parte do documento, onde focalizaremos o caso brasileiro, será analisado o desempenho desses órgãos.

#### 3.1 A ação do Dasp na área de capacitação de pessoal para a administração pública

Os esforços de modernização empreendidos pela administração pública brasileira estão intimamente relacionados com a história do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), criado no governo Vargas (1938) com o objetivo de prestar assessoramento ao presidente da República em assuntos de administração geral.

No início de suas atividades, o Dasp voltou-se para a racionalização da máquina administrativa governamental e para a formulação de diretrizes e normas que garantissem uma administração pública mais eficaz. De acordo com Alysson Mitraud,<sup>30</sup> o primeiro grande esforço global de aperfeiçoamento da administração pública brasileira se deu com a criação do Dasp e atingiu, prioritariamente, quatro grandes áreas: a) administração de pessoal; b) administração de material; c) administração orçamentária; d) racionalização de métodos e processos.

Com relação à área de administração de pessoal, vale ressaltar o intenso programa de preparação de pessoal, iniciado em 1940, com o objetivo de dotar a burocracia governamental brasileira dos recursos humanos necessários ao processo de modernização administrativa. Desse programa de treinamento, amplo e diversificado, participaram vários milhares de servidores dos mais diversos escalões da administração pública brasileira, lotados nos diversos órgãos e setores governamentais.

Pode-se afirmar, portanto, que nos anos 40 a ação do Dasp no campo da capacitação de recursos humanos, como estratégia para modernização da administração pública, foi profundamente significativa.

<sup>30</sup> Mitraud, Alysson D. Administração pública brasileira — alguns aspectos de sua modernização. *Modernização administrativa*, Brasília, MPAS, (2):19-26, jan./fev. 1979.

Com a queda do governo Vargas, em 1945, o Dasp perdeu muito do seu prestígio e *status*, e grande parte das funções que lhe eram afetas. Posteriormente o Dasp conseguiu consolidar seu papel de órgão central do sistema de pessoal civil, responsável legal pela orientação, supervisão, coordenação e controle dos assuntos relacionados à administração de pessoal.

Em 1967, o Decreto-lei n.º 200 fixou as bases para a reforma administrativa brasileira, que se fazia necessária para capacitar a máquina administrativa a responder às demandas do processo de desenvolvimento. Nos termos do Decreto-lei n.º 200, coube ao Dasp, na condição de órgão central do Sistema de Pessoal Civil — Sipec, a responsabilidade pela implantação da reforma da administração de pessoal. O artigo n.º 115 do mencionado diploma legal estabelece que, como órgão central do Sipec, compete ao Dasp a responsabilidade pelo estudo, formulação de diretrizes, orientação, coordenação, supervisão e controle dos assuntos concernentes à administração de pessoal civil da União. Prevê ainda o decreto-lei a criação de um grupo de assessoramento imediato do Executivo, que seria recrutado e selecionado segundo padrões especiais e sujeito a permanente processo de aperfeiçoamento, de forma a dotar a administração pública de um corpo funcional qualificado de alto nível.

Para cumprir os elevados encargos que lhe foram cometidos, o Dasp foi reestruturado, através do Decreto n.º 66.222, de 17 de fevereiro de 1970, passando a organizar-se de forma sistêmica. O Sistema de Pessoal Civil (Sipec) funciona da seguinte forma: órgão central — Dasp; órgãos setoriais — unidades operacionais de pessoal nos órgãos da Presidência da República, ministérios e autarquias mais importantes; e órgãos seccionais — unidades operacionais de pessoal nas autarquias e demais órgãos da administração indireta. Integram o Sipec os seguintes subsistemas: recrutamento e seleção, classificação e remuneração de cargos e empregos, cadastro e lotação, legislação de pessoal e desenvolvimento e aperfeiçoamento de pessoal. A orientação e coordenação do Sistema de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento de Pessoal cabe à Coordenadoria de Atividades de Aperfeiçoamento (Codaper), enquanto a execução das atividades compete às unidades operacionais de seleção e treinamento de pessoal nos órgãos da Presidência da República, ministérios e autarquias.

Em relação às atividades de aperfeiçoamento, vale assinalar que, até 1970, o Dasp manteve uma escola — a Escola de Serviço Público, que realizava cursos de treinamento destinados a clientela de todos os níveis do serviço público. Não havia, entretanto, maior vinculação entre os programas de treinamento ao qual os funcionários se submetiam e a atividade que desempenhavam no serviço público, o que determinou a extinção dessa escola. As atribuições da Escola de Serviço Público foram absorvidas pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal (Codaper).

É importante assinalar, também, que o Decreto-lei n.º 200 havia criado um Centro de Aperfeiçoamento, como órgão autônomo vinculado ao Dasp, com o objetivo de aperfeiçoar pessoal para desempenho de cargos em comissões e funções gratificadas. Este órgão também foi extinto em 1975 (Lei n.º 6.228), passando suas atribuições diretamente ao Dasp.<sup>31</sup>

<sup>31</sup> Enquanto este documento estava sendo escrito, começou a circular nos jornais brasileiros a notícia de um projeto de lei a ser enviado ao Congresso Nacional criando uma fundação para seleção e treinamento de funcionários públicos federais, instituição que ficaria responsável pelo desenvolvimento de um sistema de formação de pessoal para a administração pública.

Como se pode observar, compete à Codaper, até o presente momento, a responsabilidade final pelas atividades de aperfeiçoamento de pessoal, em todos os níveis, na administração pública brasileira e, em caráter específico, o aperfeiçoamento do pessoal de direção e assessoramento superior.

Uma análise das atividades levadas a cabo pela Codaper desde sua criação (1970) permitiria, entretanto, questionar a eficácia de sua ação, uma vez que até hoje não se institucionalizou no serviço público brasileiro uma política de desenvolvimento de recursos humanos, nem foram criados mecanismos que permitam o funcionamento integrado do sistema.

O fato é que, desprovida de recursos orçamentários suficientes e dispondo de reduzido corpo técnico, não tem a Codaper podido sequer acompanhar o trabalho desenvolvido nos órgãos setoriais e seccionais do sistema. À Codaper, em última instância, tem sido reservada a função de controle (legal e processual) das ações levadas a efeito nas unidades do sistema.

Quanto ao treinamento de dirigentes, pode-se afirmar que não existe por parte da Codaper uma orientação segura ou sequer um modelo em estudo. As poucas experiências feitas em treinamento de pessoal de nível gerencial têm sido de iniciativa dos órgãos setoriais e seccionais e, em grande parte, fruto da aquisição de *pacotes* tipo *managerial grid*, *management by objective*, *organizational renewal* e afins, em grande parte desvinculados da problemática da gestão na administração pública brasileira, cujo contexto é inteiramente diferenciado daqueles nos quais foram concebidos.

Considerando que o Dasp, a quem compete legalmente o treinamento de dirigentes, não equacionou adequadamente o problema e não tomou até agora as medidas necessárias à institucionalização efetiva de tais programas, outros órgãos da administração pública brasileira, notadamente aqueles ligados às atividades de planejamento (Secretaria Geral de Planejamento da Presidência da República e demais secretarias de planejamento em cada ministério) estão tomando a si o encargo de desenvolver programas de capacitação gerencial.

### 3.2 A ação da Secretaria de Modernização Administrativa (Semor)

Nos termos do Decreto-lei n.º 200, as ações tendentes a tornar efetiva a reforma administrativa são da competência da Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa, Semor, que faz parte da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (Seplan).

No esforço de modernização da administração brasileira, a Semor procurou atuar em dois campos: assistência técnica e mudança de estrutura organizacional. Ao iniciar os trabalhos de assistência técnica junto aos diversos órgãos da administração pública federal, perceberam os técnicos da Semor a necessidade de um programa de qualificação das estruturas governamentais. Consciente de que não se pode fazer modernização administrativa sem um programa paralelo de formação e desenvolvimento de recursos humanos, começou a Semor a desenvolver, de forma indireta, programas de formação e treinamento de pessoal. O primeiro programa da Semor na área de formação de recursos humanos deu-se em 1973 com a criação do Programa de Treinamento para Técnicos do Sistema de Planejamento (PTSP). O objetivo básico do programa, como definido pelo seu idealizador,



Alysson Mitraud,<sup>32</sup> foi o de treinar pessoal interdisciplinar capaz de apoiar o trabalho das secretarias gerais nos ministérios e viabilizar a integração do planejamento com o orçamento e a modernização administrativa.

Os candidatos ao programa de formação de técnicos em planejamento foram recrutados, preferivelmente, entre servidores da administração pública, com formação compatível com as missões do sistema de planejamento, orçamento e modernização administrativa.

Participaram do programa profissionais das mais variadas áreas, notadamente administração, economia, estatística e processamento de dados, que foram submetidos a um esquema intensivo de treinamento realizado por instituições acadêmicas idôneas, em várias partes do país.

Com o programa de formação de técnicos em planejamento, pretendeu a Semor garantir a continuidade administrativa nos Ministérios e, através dela, a otimização dos esforços governamentais visando ao desenvolvimento sócio-econômico.

Embora se possa considerar bem-sucedida esta experiência (foram treinados 150 técnicos que se encontram quase todos atuando no sistema) a formação dos técnicos em planejamento não correspondeu às expectativas em termos de implementação da reforma administrativa. O fato é que o sucesso de um programa dessa natureza não depende apenas da existência de técnicos qualificados; é necessário também que haja o comprometimento dos dirigentes da administração pública com os objetivos do planejamento. Como afirma Mitraud "a melhoria no nível de capacitação de gerentes e executivos públicos é essencial para caracterização da relevância operacional dos produtos do sistema de planejamento".<sup>33</sup> Se os gerentes não estiverem dispostos a adotar técnicas e procedimentos gerenciais modernos, o exercício do planejamento não contribuirá, necessariamente, para a modernização da administração pública.

Outra iniciativa da Semor no campo do treinamento de recursos humanos para a administração pública foi o convênio celebrado com a EBAP/FGV (1978) para organização de turmas especiais no Curso Intensivo de Pós-Graduação em Administração Pública (Cipad), da EBAP, já comentado, a serem preenchidas com técnicos indicados pela Semor entre os integrantes do sistema de planejamento, orçamento e modernização administrativa. No Cipad os técnicos teriam oportunidade de adquirir os conhecimentos gerenciais necessários à otimização de suas atividades, bem como poderiam discutir os problemas substantivos da administração pública brasileira, através do estudo e análise das políticas públicas.

O prestígio desfrutado na administração pública brasileira pela Seplan e os recursos com que conta a Semor têm sido fatores determinantes do sucesso das incursões dos órgãos de modernização administrativa no campo da formação e treinamento de pessoal para a administração pública. Na percepção dos técnicos da Semor, o Dasp tem sofrido um esvaziamento ao longo de sua existência, o que o transformou em órgão de controle de pessoal e não de planejamento e desenvolvimento de recursos humanos para a administração pública que era sua vocação inicial. A interferência dos órgãos ligados ao sistema de planejamento na área de atuação do Dasp justificar-se-ia, portanto, pela inação parcial daquele órgão.

<sup>32</sup> Fonte: Entrevista com o Prof. Alysson Mitraud, realizada em Brasília, 3.12.79.

<sup>33</sup> Mitraud, Alysson D. *Planejamento de recursos humanos para a administração pública*. Palestra pronunciada por ocasião do III Encontro de Gerentes de Recursos Humanos. Brasília, Ipea/Seplan, ago. 1978.

### 3.3 A ação do Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico (Cendec)

O Cendec<sup>34</sup> foi criado em 1966 com o objetivo de aperfeiçoar profissionais para o exercício de suas funções em entidades públicas federais, regionais e estaduais. No início de suas atividades os cursos do Cendec eram nitidamente de complementação acadêmica. Não eram orientados para capacitação de pessoal.

A partir de 1974 o Cendec sofreu uma reformulação substancial, passando seus cursos a ter um caráter mais prático e procurando atingir candidatos de estados ou regiões mais carentes de pessoal técnico.

Os candidatos aos cursos do Cendec têm formação universitária diferenciada, são vinculados ao setor público e fazem parte do sistema nacional de planejamento.

A ação do Cendec é focalizada, prioritariamente, nos aspectos básicos do planejamento, orçamento e administração de projetos de desenvolvimento.

Através de convênios com o Instituto de Desarrollo Económico (IDE) do Banco Mundial, são realizados pelo Cendec cursos em projetos setoriais nas áreas de transporte, agricultura, agroindústria, educação, entre outros, destinados a técnicos oriundos de países latino-americanos, de Portugal e da Espanha.

A partir de 1974 o Cendec passou a fazer parte do Instituto de Planejamento Econômico e Social (Ipea), órgão da Seplan, cujo objetivo é desenvolver atividades de pesquisa e capacitação de recursos humanos nos campos de planejamento e programação de recursos econômicos e financeiros para o desenvolvimento nacional. De acordo com a percepção de técnicos da OEA, o Cendec se configura como um importante centro nacional de capacitação que atua numa base inter-institucional e interdisciplinar.

### 3.4 Outras iniciativas no campo da capacitação de recursos humanos para o setor público

Se a ação do Dasp na área do desenvolvimento de pessoal tornou-se crescentemente pouco significativa, nos últimos anos, em compensação, expandiram-se, a nível ministerial, os programas de capacitação.

Dois ministérios vêm desenvolvendo programas de real impacto: o da Fazenda, através da Escola Superior de Administração Fazendária (Esaf), e o das Comunicações, através da Escola Superior de Administração Postal (Esap), da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.

#### 3.4.1 A ação da Escola Superior de Administração Fazendária (Esaf)

A Esaf foi criada em 1973, em sucessão ao antigo Centro de Treinamento do Ministério da Fazenda (Cetremfa), criado em 1967 para viabilizar, através de formação e aperfeiçoamento dos recursos humanos do ministério, a profunda reforma introduzida naquele ano no sistema tributário nacional.

A finalidade básica da Esaf é proporcionar ao pessoal do Ministério da Fazenda a capacitação integral necessária ao exercício de seus cargos e funções, com vistas a um desempenho mais eficiente do sistema fazendário.

<sup>34</sup> Os dados sobre o Cendec foram obtidos da exposição feita pela delegação do Brasil ao II Seminário Regional de Planeamiento y Desarrollo del Sector Público — Relatório OEA. Washington, DC, jul. 1978.

Para atingir tal finalidade a Esaf atua, primordialmente, nas seguintes áreas: formação, treinamento (aperfeiçoamento e reciclagem), pesquisa e pós-graduação, recrutamento e seleção de pessoal e cooperação técnica.

A estrutura organizacional básica da Esaf compõe-se de um órgão central, sediado em Brasília, e 23 projeções — núcleos sediados em todo o território nacional. O planejamento, a coordenação, o controle e a avaliação das atividades de treinamento são feitos pelo órgão central. A execução das atividades é feita, preferentemente, a nível de suas projeções. O órgão central, sediado em Brasília, dispõe de magníficas instalações (35.000 m<sup>2</sup> de área construída), tendo capacidade para atender aproximadamente a 500 alunos, dos quais 300 em regime de residência. Na sede são ministrados em caráter permanente os seguintes cursos:

- mestrado em política fiscal e administração fazendária;
- curso de administradores tributários (destinado a funcionários de alto nível das secretarias estaduais da Fazenda);
- cursos de programação financeira (destinados a funcionários de áreas financeiras do serviço público federal e estadual);
- curso de formação de fiscais de tributos federais (ministrado a elementos previamente aprovados em concurso público).

Nas projeções-núcleos são realizados os cursos de treinamento de caráter nitidamente operacional e também cursos destinados a clientela externa ao sistema fazendário.

Através de delegação de competência do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), realiza a Esaf atividades de recrutamento e seleção de pessoal para o serviço público, como organização de concursos, elaboração de processo seletivo, entre outras.

A experiência acumulada pela escola, desde o tempo do Cetremfa, tem permitido a expansão de suas atividades; seus serviços são hoje utilizados por grande número de órgãos do serviço público federal e estadual.

Os recursos financeiros da Esaf (em 1978 foram da ordem de ..... Cr\$ 12.665.000,00)<sup>35</sup> provêm de receitas orçamentárias e extra-orçamentárias originadas estas últimas da prestação de serviços. Conta, também, a escola com a ajuda dos governos da França e da República Federal da Alemanha, na forma de cooperação técnica. Foi graças a essa cooperação que a Esaf conseguiu implantar (a partir de 1978), o curso de mestrado em política fiscal e administração fazendária.

A atividade de mais recente implementação é a cooperação técnica internacional, pois só agora começou a Esaf a atingir uma clientela estrangeira, através da concessão de bolsas de estudos, em sua sede, a funcionários latino-americanos e africanos.

A expressividade da ação da Esaf poderá ser avaliada através de alguns indicadores indiretos tais como: pessoas que mantiveram transações com a escola (entre 1974 e 1978 este número atingiu 765.839 pessoas); a diversidade dos programas educacionais oferecidos (programas de formação, pós-graduação, pesquisa, assistência técnica e treinamento); o nível da clientela atingida, (foram implantados por determinação legal programas de aperfeiçoamento e desenvolvimento gerencial destinados aos ocupantes de função de direção); o número de bolsas já concedidas a funcionários públicos de outros países; as pesquisas elaboradas e publicadas.

<sup>35</sup> Fonte: *5 anos da Escola de Administração Fazendária — 1974/78*. Ministério da Fazenda/Esaf, Documento. mimeogr.

Não há sombra de dúvida de que a Esaf tem, hoje, no âmbito do Ministério da Fazenda, um impacto significativo. O curso de formação de fiscal de tributos federais, implantado em 1977, serviu para consolidar a escola como o órgão responsável pelo recrutamento, seleção e formação da nova geração de fiscais de tributos federais.

É possível assim afirmar que a Esaf, através de sua sede e de seus núcleos instalados em todos os estados da Federação, constitui hoje a maior rede de educação permanente da administração pública brasileira.<sup>36</sup>

### 3.4.2 A ação da Escola Superior de Administração Postal (Esap)

Em 1969 foi criada a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos — ECT, em substituição ao antigo Departamento de Correios e Telégrafos, unidade integrante do Ministério das Comunicações.

A criação da ECT deveu-se à necessidade de reformular o sistema postal e telegráfico brasileiro considerado, à época, arcaico e pouco eficiente.

Objetivando imprimir à ECT um ritmo modernizante e estabelecer formas de operação mais empresariais, sua administração procedeu a uma profunda modificação na estrutura dos serviços, através da utilização de novos equipamentos, com a necessidade, daí decorrente, de treinamento intensivo de seus empregados.

A Escola Superior de Administração Postal (Esap),<sup>37</sup> criada em 1977, resultou da consciência, por parte da ECT, de que era necessário preparar recursos humanos para implementar o processo modernizante pelo qual estava passando a empresa desde sua criação.

A escassez de administradores com a formação técnica específica, indispensável ao pleno funcionamento do sistema postal brasileiro, levou a ECT, através da Esap, a investir na formação do técnico de administração postal — profissional — fim da empresa.

A primeira turma do Curso de Técnico em Administração Postal (CAP) concluiu seus estudos em dez./1979. Foram ao todo 60 alunos, selecionados através de concurso nacional ao qual concorreram aproximadamente 16.500 candidatos.

O cargo de administrador postal existente nas diversas unidades da ECT, em todo o território nacional é, hoje, privativo dos técnicos em administração postal formados pelo CAP. (Observe-se que o conteúdo programático do curso é semelhante ao dos cursos acadêmicos de administração, acrescido de matérias específicas tais como: operações postais e operações telegráficas.)

Além do programa de formação de administradores postais, a Esap mantém cursos de Formação de Executivos (Formex), e alguns cursos especiais.

Os cursos de formação de executivos são ministrados, em caráter obrigatório, a todos os ocupantes de cargos de direção na ECT (diretores regionais, chefes e subchefes de departamento).

Os cursos acima referidos são desenvolvidos através do sistema de módulos de ensino, de forma que as 360 horas de aula são ministradas em regime parcelado (uma semana de aula em cada dois meses). Tal sistema encontra justificativa na dificuldade de afastar o ocupante do cargo de direção, por períodos prolongados, do exercício de suas funções.

<sup>36</sup> Fonte: Esaf — *Catálogo de divulgação da Escola*.

<sup>37</sup> Os dados sobre a criação e o funcionamento da Esap foram obtidos de prospectos de divulgação da Escola e complementados, através de entrevista, pela Prof.<sup>a</sup> Iraci Barbosa, membro do corpo docente daquela escola.

Através dos diversos módulos de ensino procura-se transmitir aos participantes do Formex conhecimentos básicos sobre os seguintes temas: administração para executivos, realidade brasileira, contabilidade, gerência financeira, processo decisório, ecologia da administração, recursos humanos e comunicações.

#### *4. O cenário da América Latina, hoje: o crescente interesse pelos programas de capacitação de dirigentes para o setor público*

Na América Latina, como ocorre em outras partes do mundo, o Estado tem, nos últimos anos, desempenhado um extraordinário papel nos processos de diversificação, expansão e modernização econômica. A intervenção crescente do Estado no domínio econômico tem sido uma das características da maioria dos países em desenvolvimento, especialmente naqueles que passaram por um rápido processo de industrialização nos últimos 30 anos.<sup>38</sup> Essa posição de liderança no processo de desenvolvimento requer da burocracia governamental uma modernização constante para um funcionamento efetivo. Assim é que muitos governos latino-americanos têm estabelecido entre as prioridades governamentais a reforma administrativa da burocracia governamental e a profissionalização do servidor público.

No México, por exemplo, o Presidente José Lopez Portillo estabeleceu como uma das mais importantes tarefas do seu governo a reforma administrativa, entendida como um processo orientado para a eliminação dos obstáculos ao desenvolvimento econômico e social do país.<sup>39</sup> Entre os obstáculos assinalados inclui-se a falta de capacitação de pessoal em todos os níveis.

No Brasil, o Presidente João Batista de Oliveira Figueiredo, ao estabelecer as prioridades de seu governo, deu especial destaque à desburocratização, formulando, entre outras medidas para conseguir tal intento, a revisão geral da máquina do Estado, com vistas sobretudo a modernizar sua filosofia e métodos de operação, e à profissionalização dos servidores públicos, a começar pela formação adequada do candidato e continuando no treinamento intensivo e extensivo ao longo de toda a carreira.<sup>40</sup>

No Paraguai, o Governo celebrou recentemente um convênio com a Escola Interamericana de Administração Pública (EIAP/FGV), já mencionado, para treinamento dos dirigentes do primeiro escalão governamental, com vistas, principalmente, à implantação dos objetivos da reforma administrativa.

Pode-se deduzir, pelos pronunciamentos e medidas governamentais, que há na América Latina uma crescente preocupação com o problema da capacitação de pessoal para o quadro da administração pública de forma a viabilizar as metas de modernização administrativa, essenciais ao desempenho do novo papel do Estado.

Na prática, porém, tudo indica que não tem havido grande sucesso nos esforços de capacitação a nível gerencial.

<sup>38</sup> Veja Baer, Werner et alii. *Considerações sobre o capitalismo estatal no Brasil: algumas questões e problemas novos* (tradução não-revista pelos autores. Material de leitura da disciplina administração e política empresarial das empresas estatais. Cipad/Ebap/FGV, s.d.

<sup>39</sup> Reforma administrativa, resultado de la voluntad política del desarrollo. Discursos pronunciados na III Reunião de Trabalho da Comisión Interna de Administración y Programación (Cipad). Governo/México. In: *Tiempo*, 5 nov. 1979. p. 15-8.

<sup>40</sup> Discurso do Presidente João Batista de Oliveira Figueiredo no Simpósio do Funcionário Público. Brasília, DF. Publicado em *O Globo*, 28 out. 1978.

Uma análise dos programas levados a cabo pelas instituições especializadas em treinamento de pessoal para o serviço público, na América Latina, por certo mostraria que o nível gerencial não tem sido atendido prioritariamente — como seria desejável — nesses programas.

No Brasil, por exemplo, apesar de o Governo reconhecer a necessidade de treinamento de pessoal para a administração pública, notadamente o de nível gerencial, os esforços neste sentido não têm sido suficientemente bem sucedidos, a ponto de dotar o Estado de uma classe gerencial profissional, como ocorre na França, onde a École National d'Administration (ENA) tem, ao longo dos anos, preparado pessoal para os altos postos da administração francesa.

A existência de uma *elite profissional* preparada para o exercício dos altos cargos de gestão na administração pública não parece muito atraente aos países em desenvolvimento, uma vez que limitaria a área de manobra dos governantes na escolha dos ocupantes dos cargos de direção superior. Em muitos países da América Latina esses cargos são providos pelo critério da livre escolha, não integrando, portanto, uma estrutura de carreira administrativa.

É possível afirmar que, à exceção da área diplomática e das Forças Armadas — onde há tradição no que respeita à formação de quadros — não há na administração pública latino-americana uma política de permanente capacitação de pessoal e preparação de dirigentes. Tal fato talvez explique a propalada incapacidade da máquina administrativa do governo para responder satisfatoriamente às exigências surgidas com as transformações por que passou o Estado. A inadaptação da burocracia governamental aos novos deveres e responsabilidades sociais pode, em parte, ser explicada pela falta de capacitação das elites dirigentes, que ascendem aos postos de direção sem a qualificação necessária.

Os critérios políticos superam, nos países em desenvolvimento, os critérios técnicos para escolha dos dirigentes. E mais, mesmo quando a competência é o critério prevalecente para a escolha, a capacidade esperada não é necessariamente a gerencial, e sim a técnica profissional. O fato é que a função de direção é exercida por uma multiplicidade de profissionais entre os quais os administradores com formação específica constituem uma parcela minoritária.

Ora, os esforços que são requeridos da administração pública para adequar a máquina administrativa ao elenco das atividades que necessita desempenhar para garantir o desenvolvimento integral, tornam imperativa a preparação de quadros e o treinamento de administradores públicos.

Já não é admissível que as atividades de capacitação e desenvolvimento de pessoal ocorram desvinculadas das atividades substantivas do Estado. Por outro lado, é preciso estabelecer prioridades nos investimentos feitos em capacitação de pessoal, no sentido de atingir aqueles que são responsáveis pela condução do processo de desenvolvimento — os dirigentes da administração pública.

Como na América Latina a expansão do Estado se tem dado de forma um tanto desordenada, com o crescimento e diversificação das entidades de administração indireta (autarquias, empresas de economia mista, empresas públicas e fundações instituídas pelo poder público) urge desenvolver um programa de formação e desenvolvimento de dirigentes para habilitar os *executivos do Estado* ao trato dos complexos problemas da administração pública.

Um problema que se reveste de alta complexidade diz respeito às revelações entre a administração direta e indireta. A eficácia da supervisão ministerial e do controle das empresas do Estado é, hoje, objeto de reflexão em muitos países da América Latina. Segundo os críticos da matéria, no Brasil, a supervisão ministe-

rial não tem sido exercida de forma efetiva, principalmente, pela falta de recursos humanos qualificados para o exercício da supervisão.<sup>41</sup>

Um programa de treinamento para dirigentes do setor público pressupõe uma concepção e um conteúdo diversos daqueles que tradicionalmente têm caracterizado os chamados *programas de desenvolvimento gerencial*. É necessário que os programas que visam a preparar administradores para o exercício de gerência no setor público sejam orientados no sentido de atingir não apenas a dimensão cognitiva mas, também, a dimensão comportamental.

É preciso reorientar o foco dos programas de treinamento a fim de levar o participante a refletir sobre o caráter interdisciplinar da administração pública, pois a visão unidisciplinar tem efeitos negativos em termos de desenvolvimento. A maioria dos programas de executivos é voltada para a transmissão de modelos, técnicas e métodos que são absorvidos de forma acrítica pelos participantes. Como não há oportunidade para reflexão sobre os problemas do cotidiano, muitos programas deixam de apresentar resultados em termos de desenvolvimento gerencial.

Kleber Nascimento, ao analisar os papéis e funções essenciais do executivo,<sup>42</sup> afirma que a concepção da administração como ciência social aplicada trouxe a substituição da unidisciplinaridade pela interdisciplinaridade na formação de conhecimentos do moderno administrador e levou à necessidade de enfatizar a função estratégica do executivo, preferivelmente à sua função logística.

Alguns autores defendem a idéia de que, quanto mais dados cognitivos o indivíduo recebe, maior será sua possibilidade de organizar os dados e agir criativamente. Embora haja indicações da validade desta idéia, pois o suprimento de dados cognitivos possibilita a atualização do executivo em relação às mudanças tecnológicas, sociais e econômicas experimentadas no ambiente onde atue, acredita-se que o conhecimento por si só não é suficiente para o desempenho satisfatório do executivo.

É preciso desenvolver também atitudes gerenciais compatíveis com a administração para o desenvolvimento. Por isso, é necessário reorientar o foco dos programas de treinamento de executivos, para ensejar oportunidade de questionamento dos valores, das atitudes, dos comportamentos prevalentes na administração pública, de forma a permitir a reorientação, a transformação e quiçá o abandono de práticas gerenciais ultrapassadas e pouco condizentes com o desenvolvimento. É fundamental que os programas de executivos possam ser utilizados como estratégia para transformar os participantes em agentes de modernização da sociedade, através da compreensão do papel modernizante que cabe à burocracia.

Os estudos de Robert Daland<sup>43</sup> parecem indicar que nos países menos desenvolvidos a burocracia tende a assumir uma grande dose de autonomia. Tal observação nos permite sugerir que se essa burocracia adotar valores desenvolvimentistas poderá orientar suas atuações para acelerar a modernização da sociedade como um todo.

Faz-se mister, portanto, influenciar, através do treinamento, o comportamento dos executivos governamentais de alto nível, no sentido de que eles passem a assumir um compromisso com o processo de modernização da sociedade.

<sup>41</sup> Fonte: Relatório final do painel sobre supervisão da administração direta, promovido pela Sepplan/Semor e FGV/Ebap. Rio de Janeiro, abr. 1978.

<sup>42</sup> Nascimento, Kleber. A revolução conceptual da administração: implicações para a formulação dos papéis e funções essenciais de um executivo. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, 6(2):5-52, abr./jun. 1972.

<sup>43</sup> Daland, Robert. Burocracia no Brasil: atitudes de executivos civis de alto nível em relação a mudanças. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, 7(4):5-34 out./dez. 1973.

Focalizando o caso brasileiro, é possível afirmar que os ocupantes dos altos cargos de direção na administração pública parecem prescindir da qualificação desejável para o exercício efetivo da função. Em sua grande maioria ascendem aos postos de direção sem que lhes seja exigida uma formação ou experiência prévia em administração pública. Ora, como o Governo não abre mão de sua capacidade de livre escolha de dirigentes, independentemente de sua formação e experiência e, ao mesmo tempo, está comprometido com um processo acelerado de desenvolvimento nacional, não restaria outra alternativa a não ser dar capacitação específica aos elementos de sua confiança escolhidos para postos de direção.

Dai a evidente necessidade de institucionalização, por parte do Governo, de programas de permanente capacitação gerencial para dirigentes do setor público, de forma a imprimir à burocracia uma ação inovadora tendente a gerar as transformações sociais necessárias. O propósito final deste trabalho é sugerir elementos de perquirição para o estabelecimento de um programa de capacitação de dirigentes para o setor público.

##### *5. Programa de capacitação de dirigentes para o setor público — orientações básicas para elaboração de um modelo adequado à ambiência dos países em desenvolvimento*

O Governo recebe da sociedade delegação de competência para cuidar de seus interesses. O objetivo básico do Governo é, pois, o exercício da função pública, através de seus agentes — a administração pública (entendida como administração centralizada e descentralizada).

Como gestora da atividade pública, deve a administração pública orientar sua ação em função do bem-estar da sociedade. O interesse público deve, assim, prevalecer sempre nas ações dos dirigentes públicos.

Ora, como nos países em desenvolvimento a sociedade está em mutação quanto aos seus sistemas políticos, econômicos e sociais, é preciso que os administradores públicos procurem apreender a direção, a amplitude e os matizes dessas mudanças para atender às novas demandas sociais. Os administradores públicos, como condutores do processo de desenvolvimento da sociedade, constituem um estrato crítico. Suas concepções, valores, decisões e ações terão um impacto positivo ou negativo na orientação do processo de desenvolvimento da sociedade. Qualificar os administradores públicos constitui, pois, uma preocupação básica dos governos. Qualificar, porém, em relação a quê? Em relação à compreensão, sobretudo da sociedade, do governo e da própria gestão da administração pública. Compreensão dos valores que devem orientar o exercício da função pública e do papel que os executivos governamentais desempenham no processo de desenvolvimento.

Um programa de capacitação gerencial para o setor público, nos países em desenvolvimento, deveria incluir três dimensões: a *dimensão da sociedade*, a *dimensão do governo*, a *dimensão da gerência da administração pública*. Na primeira dimensão, o programa procuraria cobrir os conhecimentos necessários à compreensão das características econômicas, políticas e sociais do país; permitiria a discussão do papel da administração pública no processo de desenvolvimento sócio-econômico; questionaria os valores da sociedade e seu reflexo no comportamento da sua administração pública. Na segunda dimensão, o programa procuraria caracterizar a estrutura e o funcionamento da administração pública e o grau de cen-



tralização ou de descentralização de suas agências; questionaria o papel reservado ao ser indireto da administração pública, como executor dos programas de governo e seu relacionamento com as agências centrais — formuladoras de políticas e diretrizes governamentais. Finalmente, na terceira dimensão, o programa procuraria fazer com que o participante adquirisse a tecnologia administrativa adaptável à realidade da administração pública e forneceria o instrumental básico para a gerência dos recursos organizacionais. A implementação de um programa como o acima sugerido pressupõe uma metodologia modular, de forma a dosar o conteúdo programático em função dos diversos níveis de gerência e dos diversos setores da administração pública aos quais os participantes estivessem vinculados. O ponto crítico do modelo aqui proposto diz respeito à tentativa de expor o participante do programa de treinamento aos elementos do contexto maior no qual está inserida a organização onde exerce sua ação gerencial. A abordagem contextual é de suma relevância na concepção de programas de treinamento de executivos, porque leva o participante a refletir de forma crítica sobre a validade e oportunidade de modelos e tecnologias gerenciais, quando aplicados à realidade da administração pública nos países em desenvolvimento.

## 6. Conclusão

Procuramos neste documento analisar o problema da capacitação de recursos humanos para o setor público, nos países em desenvolvimento, objetivando discutir, especialmente, as experiências e os modelos de capacitação testados nos países da América Latina e em especial, no Brasil.

Ao analisar as experiências e modelos acima mencionados procuramos demonstrar a importância dos programas de capacitação, notadamente os de executivos governamentais, para o aumento da capacidade administrativa gerencial do setor público.

Finalmente, procuramos, através da abordagem contextual, sugerir as linhas de um programa de treinamento de dirigentes capaz de contribuir para a promoção da ação gerencial eficaz com vistas ao desenvolvimento nacional integrado.

## Bibliografia

### 1. Livros e revistas

Baer, Werner et alii. Considerações sobre o capitalismo estatal no Brasil: algumas questões e problemas novos (tradução não-revista pelos autores). Rio de Janeiro, Cipad/Ebap/FGV, s.d., mimeogr.

Bonelli, R. & Malan, Pedro. Os limites do possível; notas sobre balanço de pagamentos e indústria nos anos 70. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, Ipea, 6(2):353-406, ago. 1976.

Carvalho, Maria do Socorro M. V. de. Treinamento e desenvolvimento de recursos humanos. Um estudo de caso: a Petrobrás. Dissertação de mestrado, não-publicada. Rio de Janeiro, EBAP/FGV, 1977.

Castro, Wilburg Jimenez. *Administración pública para el desarrollo integral*. México, Fondo de Cultura Económica, 1975.

Daland, Robert. Burocracia no Brasil: atitudes de executivos civis de alto nível em relação a mudanças. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, 7(4):5-34, out./dez. 1973.

Fundação Getúlio Vargas, ed. *FGV 20 anos de atividades — 1944/64*.

Harbison, Frederick H. O desenvolvimento do potencial humano de alto nível e o crescimento econômico. In: Harbison et alii. *Recursos humanos para o desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1965. (Série Administração para o Desenvolvimento, n. 7.)

Lobo, Luiz Carlos de Danin. *El Papel de los centros de capacitación como mecanismos de Coordinación del desarrollo nacional y de la cooperación interamericana*. OEA, Secretaría Ejecutiva para Asuntos Económicos y Sociales, Programa Sector Público, Washington, DC, 1979.

Martins, Luciano. *A Expansão recente do Estado no Brasil. Seus problemas e seus atores*. Rio de Janeiro, Iuperj, 1977. mimeogr.

Mitraud, Alysson D. Administração pública brasileira — alguns aspectos de sua modernização. *Modernização Administrativa*, Brasília, MPAS, n. 2, jan./fev. 1979.

———. *Planejamento de recursos humanos para a administração pública*. Brasília, Ipea/Seplan, 1978. mimeogr.

Muñoz Amato, Pedro. *Introducción a la administración II*. México/Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1974.

Nascimento, Kleber T. do. A revolução conceptual da administração: implicações para a formulação dos papéis e funções essenciais de um executivo. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, 6(2):5-52, abr./jun. 1972.

Salinas, Alberto. *Administración pública: capacitación, planificación administrativa y desarrollo nacional*. San José, Costa Rica, Icap, s.d.

Sherwood, Frank P. O semestre intensivo: seu desenvolvimento e significância na educação para o serviço público. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, 13(2):113-134, abr./jun. 1979.

Shultz, Theodore W. *O Capital humano, investimento em educação e pesquisa*. Rio de Janeiro, Zahar, 1971.

Wahrlich, Beatriz. Evolução das ciências administrativas na América Latina. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, 13(1):31-68, jan./mar. 1979.

## 2. Documentos

EBAP/FGV. *Relatório final do painel sobre supervisão da administração direta*. Convênio Seplan/Semor e FGV/EBAP. Rio de Janeiro, abril 1978.

EIAP/FGV. *A Organização da EIAP em Centros*. mimeogr.

Icap. *Informe Icap/1977*, San José, Costa Rica.

Icap. Hacia la consolidación académica de Icap. Editorial. In: Icap, San José, jul./dic. 1978.

Ministério da Fazenda — *Esaf. 5 anos da Escola de Administração Fazendária — 1974/78*. s.d.

Missão BID/EIAP. *Estructura, funcionamiento y proyecciones de las actividades de adiestramiento del Departamento Administrativo del Servicio Civil y de la Escuela Superior de Administración Pública*. Bogotá, mayo 1971. mimeogr.

OEA. *Relato del II Seminario Regional de Planeamiento y Desarrollo del Sector Público*, Washington, DC, jul. 1978.

Presidência da República. *I PND — 1972/1974*. Governo Emílio Garrastazu Médici, dez. 1971.

Presidência da República. *II PND — 1975/1979*. Governo Ernesto Geisel, dez. 1974.