

# Res Pública

Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental

ISSN - 1678-4057

Vol. 4

No. 1

Jan/Jun 2005

**O contexto da criação da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental**

*NILSON HOLANDA*

**A carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e o fortalecimento do Estado brasileiro**

*DARCI BERTHOLDO*

**A articulação intergovernamental como estratégia de atuação em Estados sob organização federativa**

*ROSANI CUNHA*

**A regulamentação das carreiras do ciclo de gestão e seu papel no Estado brasileiro**

*ALEXANDRE KALIL PIRES*

**O papel da escola de governo na formação e capacitação dos quadros permanentes do Estado**

*HELENA KERR DO AMARAL*

**A integração das carreiras de gestão federais, estaduais e municipais - o PPA Nacional como instrumento de integração**

*TIAGO DE VASCONCELOS GROSSI*

**Generalismo vs especialização: o perfil do profissional requerido pela Administração Pública**

*FRANCISCO GAETANI*

**Res Publica**

Revista de Políticas Públicas  
e Gestão Governamental

Brasília - 2005



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS ESPECIALISTAS EM POLÍTICAS  
PÚBLICAS E GESTÃO GOVERNAMENTAL

## Gestores Governamentais - uma carreira a serviço da cidadania

### DIRETORIA EXECUTIVA

Diretor-Executivo: Amarildo Baesso

Diretora Administrativa: Carmem Priscila Bocchi

Diretor Financeiro: Carlos Frederico R. Gonçalves

Diretora de Sócio-Cultural: Rita de Cássia V. Munck

Diretor de Comunicação e Divulgação: Cristóvão de Melo

Diretor de Estudos e Pesquisas: Sérgio A. Ligiero Gomes

Diretor de Assuntos Parlamentares: Lamartine Vieira Braga

Diretor de Articulação Institucional: Ricardo Vidal de Abreu

Diretor de Assuntos Profissionais: Paulo Estevão T. Cavalcanti

Suplentes: Celso Augusto R. Soares e Marcos Maia Antunes

CONSELHO FISCAL: Alberto Albino dos Santos, Bruno Henrique B.C. Pinto e  
Cleyton Domingues de Moura

---

Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental : Res Pvblica / Associação  
Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental.  
- Ano 1, n.1 (set. 2002)- . - Brasília : ANESP, 2002- .

Semestral  
ISSN 1678-4057

1. Administração Pública – Periódicos. 2. Gestão Governamental –  
Periódicos. 3. Política Pública – Periódicos. I. Associação Nacional dos  
Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. II. Título: Res  
Pvblica.

CDD 350.005  
CDU 35 (05)

---

**Editor:** Sérgio Augusto Ligiero Gomes - **Banca Editorial:** Francisco  
Gaetani; Leila Giandoni Ollaik; Luís Henrique da Silva de Paiva; Sérgio  
Augusto Ligiero Gomes - **Capa, Diagramação e Produção:** Acqua Design

Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Endereço: SGAS 902 Lote 74 Bloco "B" Sala 229 - Ed. Athenas - CEP: 70.390-020 - Brasília/DF. FONES: (61) 323 2397 / 321 3898 / FAX: (61) 322 4049. E-mail: anesp@terra.com.br / Site: www.anesp.org.br  
1000 exemplares - circulação dirigida

*RES PVBLICA é uma publicação semestral da Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental - ANESP. O conteúdo dos artigos publicados não necessariamente expressa a opinião da ANESP.*

# Sumário

Editorial .....	7
Abertura	
AMARILDO BAESSO .....	11
O contexto da criação da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental	
NILSON HOLANDA .....	17
A carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e o fortalecimento do Estado brasileiro	
DARCI BERTHOLDO .....	39
A articulação intergovernamental como estratégia de atuação em Estados sob organização federativa	
ROSANI CUNHA .....	51
A regulamentação das carreiras do ciclo de gestão e seu papel no Estado brasileiro	
ALEXANDRE KALIL PIRES .....	67
O papel da escola de governo na formação e capacitação dos quadros permanentes do Estado	
HELENA KERR DO AMARAL .....	85
A integração das carreiras de gestão federais, estaduais e municipais: o PPA Nacional como instrumento de integração	
TIAGO DE VASCONCELOS GROSSI .....	107
Generalismo vs especialização: o perfil do profissional requerido pela Administração Pública	
FRANCISCO GAETANI .....	139
Encerramento	
AMARILDO BAESSO .....	159

**Res Publica**

Este número da Res Pvblica é duplamente especial. Primeiro, porque, consolidando o amadurecimento editorial da Revista, traz uma nova apresentação gráfica, mais agradável aos sentidos do leitor.

Segundo, porque é portador dos registros de uma rodada importante do debate sobre a carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), sobre seu papel frente aos desafios relativos ao aperfeiçoamento da gestão pública e do Estado brasileiro.

O ponto é que, sem perder de vista os riscos de um Estado hipertrofiado e ineficiente, fica cada vez mais patente, dada a precarização social dos países em busca de desenvolvimento, a necessidade da recomposição da capacidade de governo dessas sociedades. A despeito da questão do escopo adequado, configuram-se como fundamentais instituições sólidas de coordenação política e de formulação e implementação de políticas públicas.

Se para os cidadãos em geral esse problema tem grande importância, para os que têm seu desenvolvimento profissional ligado ao setor público, ele é fundamental. Diríamos, mesmo, que para os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), a questão do fortalecimento das instituições governamentais se confunde com sua razão ser.

Foi com esse espírito que a Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ANESP) realizou, com o apoio da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), nos dias 7 e 8 de outubro de 2004, no auditório daquela Escola, o “1º Seminário Desafios da Administração Pública”, com o tema “O papel do Gestor Público no aperfeiçoamento do Estado brasileiro”.

Organizado em três painéis, mantidos na estrutura da revista, o evento propiciou a discussão do papel das carreiras da área de gestão no aperfeiçoamento do Estado brasileiro, a partir da reflexão mais ampla sobre as características do aparelho estatal após 1988. São palestras e

debates preciosos que a Res Pvblica tem o privilégio de trazer para seu público nesta edição<sup>1</sup>.

No painel um, “O Papel das carreiras de Estado e o desenvolvimento nacional”, o professor **Nilson Holanda**, fundador da ENAP e seu primeiro presidente, trata do projeto que deu origem à carreira e àquela Escola e do rumo tomado pelo projeto no contexto da Nova República. **Darci Bertholdo**, Subchefe-Adjunto de Análise e Acompanhamento de Políticas de Governo da Casa Civil da Presidência da República, membro da primeira turma da carreira de EPPGG, ex-presidente e um dos fundadores da ANESP, relata a experiência inicial da carreira e discute alguns mitos sobre ela criados e seus efeitos sobre a atuação profissional. **Rosani Cunha**, Assessora Especial da Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República, também membro da carreira de EPPGG, faz uma análise do contexto federativo brasileiro atual como ambiente institucional condicionante da atuação dos Gestores.

No painel dois, “O projeto do atual governo para a Administração Pública Federal”, **Alexandre Kalil**, Secretário Adjunto de Gestão, da Secretaria de Gestão (SEGES), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), e membro da carreira de EPPGG, relata como a SEGES vem tratando da questão das carreiras e faz uma análise das competências demandadas pela Administração Pública Federal, que são pressupostos daquela atuação. **Helena Kerr**, Presidente da ENAP, discute o papel de uma escola de governo e o desafio de torná-la um espaço de aprendizagem, dotado de uma tecnologia crítica de aprendizagem.

No painel três, “Integração das carreiras de gestão e perfil profissional”, **Tiago Grossi**, Coordenador-Geral de Gestão Cooperativa das Empresas Estatais, membro da carreira de EPPGG, desenvolveu a proposta de instrumentos para o planejamento integrado de políticas em âmbito federativo e para a articulação entre as carreiras de gestores dos três seguimentos federativos de governo. Nessa linha, foi formada, no mesmo painel, uma Mesa de Debate integrada pelos representantes de diversas carreiras do setor público federal e estadual, na qual foram discutidas as possibilidades para o fortalecimento da força de trabalho nos diversos âmbitos de governo. Participaram: **Renato Ferreira**, Vice-Presidente da Associação dos Gestores Governamentais do Estado de

Goiás (AGESGO); Fernando Antunes, Presidente da União Nacional dos Analistas e Técnicos de Finanças e Controle – (UNACOM); **Eliomar Rios**, Superintendente Adjunto de Administração e Finanças da Agência Nacional de Águas; e **Paulo Fernandes Rodrigues**, Presidente da Associação dos Gestores Governamentais do Estado do Mato Grosso.

Por fim, **Francisco Gaetani**, Assessor do Representante Residente do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) no Brasil e membro licenciado da carreira de EPPGG, fecha as apresentações desenvolvendo, a partir do binômio generalismo - especialização, uma rara e proveitosa análise dos perfis profissionais requeridos pela gestão pública contemporânea e suas implicações para a carreira de EPPGG.

A leitura deste número especial da Res Pvblica é obrigatória para os EPPGG. Não apenas pela recuperação de um pouco da história da carreira nele contido, mas também pela riqueza dos problemas e dos desafios concretos tratados ou apontados ao longo do evento. É, ainda, uma fonte preciosa para os que têm interesse nos problemas da Administração Federal brasileira. Permeia às palestras, um rico manancial para estudos e projetos alinhados ao desafio da rearticulação da capacidade de governo da sociedade brasileira.

Boa leitura!

---

#### NOTAS

<sup>1</sup> A edição dos textos procurou guardar o máximo de fidelidade com os conteúdos das apresentações do Seminário. Contudo, houve adequações, em alguns casos, na tradução do registro oral para o escrito.

<sup>2</sup> Os cargos e as identificações dos participantes utilizadas na revista são as da época do Seminário, outubro de 2004.



**Res Publica**

# **Abertura**

*Amarildo Baesso<sup>1</sup>*

A carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) passa por um momento de desafios que precisam ser analisados com profundidade. Também a Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas (ANESP) passa por esse momento em que novos desafios estão sendo colocados. Acho que podemos levantar aqui essas questões e debatê-las.

A carreira de EPPGG - vou me deter um pouco mais sobre a carreira - caminha para o amadurecimento e a consolidação. É uma carreira que teve um processo de constituição extremamente complexo, que acho - e até conversava sobre isso com o Professor Nilson, um pouco antes de a gente começar aqui a nossa abertura - que não é do conhecimento de todos os seus membros. E acredito que seja de suma importância que esse processo seja do conhecimento de todos.

Entendo que a memória da construção da carreira é algo de suma importância para que consigamos pensar a carreira hoje e pensar a carreira que queremos para o futuro. Aquele foi um processo tão complexo que chegou até ao extremo da carreira ser extinta e, com muita luta, recriada. Luta esta reconhecida pela atual Diretoria da ANESP e acredito que por todos aqueles que conhecem o histórico.

Na verdade, o processo de criação desta carreira foi uma luta valorosa, e acho que vale a pena ressaltar que a ANESP sempre esteve à

frente desse processo. Este momento deixa bastante claro, para nós, que a ANESP pretende continuar a frente disso e ser uma representação forte desta carreira, discutindo, debatendo e superando os desafios que estão colocados.

Digo que é uma carreira que hoje caminha para a consolidação porque temos vários indicadores disso. Um deles é que estamos com a nona turma na ENAP - que faz parte do oitavo concurso, mas nós estamos chamando de nona turma - formando-se para adentrar na carreira e na Administração Pública. Com isso, vamos chegar a aproximadamente setecentos Gestores, lembrando que inicialmente eram previstos novecentos e sessenta cargos, quer dizer, novecentos e sessenta vagas. Hoje, estamos chegando próximo deste número e, felizmente, já conseguimos ampliar o número de Gestores para mil quinhentos e sessenta. E há uma perspectiva até de que a gente consiga ampliar ainda mais o número de vagas. O que, aliás, no meu modo de ver, é um processo que a gente tem que debater bastante, porque o crescimento da carreira, do número de vagas, traz também alguns desafios que precisam ser pensados. Acredito que não podemos entender o crescimento da carreira, do quantitativo da carreira, como uma coisa boa em si. Acho que precisa de algum debate sobre isso.

Entendo, também, que a carreira está se consolidando não só em termos numéricos, mas, também, porque hoje nós temos uma regularidade no recrutamento dos seus membros, que era uma reivindicação que vinha há muito tempo sendo feita por sua representação. Hoje a gente conquistou essa regularidade. A carreira tem um perfil que eu diria que, se não é o que gostaríamos ainda, é um perfil mais ou menos definido. Conseguimos dizer com clareza o que é essa carreira, o que ela pretende, porque ela veio, que papel ela representa na Administração Pública e acho que estamos caminhando também para consolidá-la como carreira em um sentido mais administrativo do termo, de ter um regulamento, de ter uma estrutura mais conhecida e mais perene do ponto de vista legal burocrático.

E o que acho muito interessante nisso tudo - e que acho que precisamos trazer para o debate e para a reflexão - é que ela é uma carreira bastante viva. Isso é um ponto extremamente importante, porque,

apesar de ter superado uma série de problemas, como acabei de falar, uma série de desafios, e alcançar este amadurecimento, ela não deixou de ter à sua frente uma série de outros desafios, o que, para mim, é um sinônimo de vitalidade de uma carreira.

Dentre os novos desafios que se colocam para a carreira, elencaria alguns que considero mais importantes, como, por exemplo, a necessidade de regulamentação. Tivemos um processo de debate profundo com a Administração Pública, com o Governo, com a parte do Governo que é responsável por esta regulamentação. Chegamos a um termo, que está refletido na publicação de um Decreto<sup>2</sup> que regulamenta a carreira. Mas, para mim, os problemas não estão solucionados. A discussão não está completa. Há muitos pontos ainda para serem discutidos, como, por exemplo, a questão da formação continuada, que é, também, uma reivindicação antiga da carreira que acho que a gente caminha para um bom termo. A própria questão da progressão funcional é um ponto a ser discutido. A progressão, para mim, ainda hoje, apesar de ter uma cara um pouco mais clara, não está totalmente solucionada. Acho que nós precisamos promover ainda mais debates dentro da carreira e com os nossos interlocutores que estão hoje no governo e principalmente com os interlocutores do Estado.

Mas tem também outros desafios, como, por exemplo, o desafio do relacionamento com outras carreiras do ciclo de gestão e, também, com as carreiras que estão fora do ciclo de gestão.

Esse processo de debate, de relacionamento, já vem sendo feito. Nós procuramos ampliar isso agora, e estamos sendo chamados a debater com as representações de algumas carreiras semelhantes à nossa em vários estados. Temos hoje seis estados que têm carreira com perfil semelhante. Não são carreiras iguais. Tive a oportunidade de, recentemente, participar de um encontro que envolveu a representação destas seis carreiras, e a gente percebe que elas têm um perfil semelhante. São carreiras que, inclusive, têm históricos muito diferentes. Algumas surgiram como a nossa, totalmente novas, e outras surgiram de processos que vinham se constituindo dentro das próprias administrações públicas estaduais. Elas esperam, hoje, desta carreira federal, uma liderança na discussão sobre a Administração Pública no Brasil. Isso foi explicitado nesse encontro, não

é uma percepção minha. Temos, inclusive, representantes de algumas destas carreiras estaduais que chamamos aqui para debater conosco.

Temos também uma discussão sobre a criação de algumas carreiras dentro da Administração Pública Federal que tem se colocado para nós como um desafio muito grande e que precisamos discutir seriamente, de uma forma que não distorça o papel da própria carreira de EPPGG. Não é plausível ou aconselhável que criemos fragilidades para a nossa própria carreira nesse processo de discussão. É uma coisa que estamos tomando bastante cuidado. Esses são alguns dos desafios.

Algumas dessas questões, no meu modo de ver, associam-se, como disse no início da minha fala, ao crescimento da própria carreira. Quer dizer, é natural que isso aconteça. Quando você tem um conjunto menor, os problemas são também de outra ordem. Quando você tem um número maior, uma pluralidade muito maior de perfis, inclusive, dos membros desta carreira, os problemas e novos desafios aparecem.

Questões como essas, que acabei de tratar, estão associadas, no meu modo de ver, aos desafios enfrentados pela própria Administração Pública. Quer dizer, hoje a gente passa por um processo de reconstituição do Estado brasileiro.

Acredito que esse desafio de reconstituir o Estado brasileiro vem sendo enfrentado no campo teórico e até no campo prático, mas sem um norte muito claro. Há um processo de debate sobre isso que é, acredito, natural e rico. E é lógico que não tem como uma carreira que está no cerne do aparelho de Estado não ser afetada por esta discussão.

Essa nova realidade coloca, também, novos problemas e novos desafios para a ANESP. Sem querer me alongar demais aqui, procurando ser o mais objetivo possível, dentre os vários desafios novos que estão surgindo, colocaria como um dos mais importantes, que a gente está sentindo isso na pele, procurando dar as respostas: a necessidade de ampliação dos instrumentos e dos espaços de participação nesses debates de todos os membros da carreira. Sabemos que isso tem um pilar que está na criação de instrumentos e um outro que está no próprio perfil da carreira, da ocupação das pessoas, do tempo livre, das possibilidades que temos de participar desses instrumentos para debater.

Então eu ficaria por aqui. A idéia foi mais delinear algumas questões que acho que devem ser levantadas, debatidas, refletidas nesse seminário.

Agradeço a presença de todos e de todas, dos nossos palestrantes e colaboradores, das representações de outras carreiras que aqui estão, e desejo para todos que este seminário seja o mais proveitoso possível.

---

#### NOTAS

<sup>1</sup> Diretor-Executivo da Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ANESP).

<sup>2</sup> Decreto nº 5.176 de agosto de 2004.

**Res Publica**

# ***O contexto da criação da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental***

*Nilson Holanda<sup>1</sup>*

Meu caro Dr. Amarildo Baesso, Diretor-Executivo da Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas (ANESP), Dr. Darci Bertholdo, Subchefe da Casa Civil, senhores participantes deste Seminário. Pelo que vocês viram do meu currículo, sou “ex” muitas coisas. Já ocupei vários cargos, mas hoje sou apenas “ex”. Inclusive ex-professor, pois me aposentei recentemente. Tenho um amigo que diz que no Brasil “ex” não vale nada, não é convidado para nada. O único “ex” que tem algum valor é o “ex-pobre”, alguém que era pobre e ganhou na loteria vinte milhões de reais e aí passa a ser muito importante. Os demais “ex” não têm muito valor. Por isso, sinto-me muito honrado com este convite de vir aqui participar deste seminário e a minha primeira palavra é de agradecimento.

Em segundo lugar, gostaria de apresentar desculpas. Por dois motivos: primeiro por não ter podido preparar uma palestra formal, escrita, como seria mais apropriado para a natureza deste seminário; e, segundo, porque mudei um pouco o tema da palestra, de comum acordo com os organizadores. Achei que seria mais útil fazer uma apresentação de minha experiência, do histórico da criação da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), dentro do qual a carreira tem um papel importante, mas não seria o elemento central.

Quando, no início do Governo Sarney, em um momento de grande efervescência política, que marcava a transição do governo militar para a



plena democracia, grandes esperanças e expectativas animaram todos aqueles que participavam do novo governo. E, como sempre acontece nessas mudanças de governo, nós volvemos os olhos para o passado com um rigor muito crítico, com grandes intenções reformistas - nós sempre olhamos para trás e achamos que está tudo errado e que vamos fazer tudo certo - e julgamos que era tempo de tentarmos um novo ciclo de reformas administrativas. Mas, dando ênfase especial principalmente sobre a forma de um esforço de capacitação e profissionalização de recursos humanos no setor público. Até mesmo como uma pré-condição para a implantação do parlamentarismo, que naquela época se cogitava. Inclusive, como vocês sabem, o projeto de Constituição que foi feito pela Comissão Afonso Arinos, depois abandonado pelo Governo Sarney, era um projeto de feição e concepção parlamentarista.

Ponderou-se, então, que, sem uma burocracia estável, seria difícil implantar o parlamentarismo e que o mais difícil nesse programa de capacitação, o mais difícil e crítico não era prover uma formação geral para a grande massa do funcionalismo, isto é algo que você faz sem nenhuma dificuldade, mas justamente criar quadros administrativos do mais alto nível.

O que eu chamava, na época, talvez um pouco pretensiosamente, o que eu classificava, o que nós imaginávamos que devia ser o Gestor é um “aprendiz de estadista” que pudesse ocupar os cargos da alta administração, da mais elevada administração, assegurando um mínimo de estabilidade gerencial ao setor público, como contraponto às inevitáveis flutuações da conjuntura política, que são da essência do regime democrático e são ainda muito mais amplas no regime parlamentarista, no qual os gabinetes sobem e caem com muita frequência.

Então se dizia que seria impossível, que isto era um dos obstáculos principais para a implantação do parlamentarismo. Acho que existem muitos outros, acho o Parlamentarismo uma forma superior de organização política, que pressupõe um certo estágio de desenvolvimento da sociedade para que possa ter sucesso, mesmo nos países da Europa, só hoje o Parlamentarismo está se consolidando.

Foi neste contexto que surgiu a idéia da criação da ENAP. Como participei deste processo, como foi dito, fui o Redator do projeto da ENAP e seu primeiro Diretor, achei que minha melhor contribuição para este

seminário seria trazer um depoimento histórico e uma interpretação autêntica. Autêntica, aqui, no sentido jurídico, ou seja, da própria fonte, no que se pretendia com esse projeto.

Gostaria de fazer, antes, um breve comentário sobre o processo de reforma administrativa e reforma do Estado no Brasil, que se vem tentando implementar desde o final dos anos trinta e que, nos últimos anos, parece que chegou a um estágio de impasse ou letargia.

Uma reflexão sobre a experiência brasileira de administração pública, de reforma administrativa, e de reforma do Estado nos leva a um curioso paradoxo. Entendo que poucos países emergentes, para não chamar subdesenvolvidos ou menos desenvolvidos - todos esses eufemismos que se usa nas relações internacionais -, poucos desses países teriam condições tão favoráveis como o Brasil para fazer essa reforma do Estado. Primeiro porque nós temos uma experiência administrativa das mais ricas no mundo, que infelizmente poucos conhecem, que nós mesmos não conhecemos e às vezes desprezamos. Segundo, porque estamos aí, praticamente há setenta anos, ou seja, desde o final da década de trinta, tentando reformar, fazer tentativas de reformas, algumas com relativos sucessos, como foi a do final da década de 30, com a criação do Departamento de Administração e Serviço Público (DASP)<sup>2</sup>, e a do Decreto Lei de 200, de 1967.

A despeito disso, o que acontece é que, toda vez que se inicia um novo ciclo de reformas, os pretensos reformadores parecem ignorar ou, deliberadamente, desprezar essa rica experiência. Uma experiência que caracterizo com o que chamo de biodiversidade institucional. Poucos países do mundo têm a biodiversidade institucional que tem o Brasil, decorrente das muitas tentativas que têm sido feitas para descentralizar e para melhorar a eficiência do setor público.

De forma semelhante ao que acontece no plano político, com a nossa organização federativa, observamos também na Administração Pública um movimento pendular ou ciclotímico - alguém até já definiu isso como um movimento de sístoles e diástoles - entre centralização e descentralização, rigidez e flexibilidade, formalismo e pragmatismo. Como vocês sabem, se analisamos as constituições do Brasil desde a independência, vemos que éramos um país unitário que se transformou em uma federação formal, onde os estados tinham muito poder; depois da revolução de 30, houve centralização; em 1945, descentralizou-se; em

veio o governo militar e centralizou; e a Constituição de 88 descentralizou. Esse é um processo ciclotímico que mostra que até hoje não decidimos qual o modelo, centralizado ou de descentralizado, mais adequado para ao Estado brasileiro.

Com relação à Administração Pública, os constituintes de 87, na minha opinião, ignoraram esta valiosa experiência do passado que mencionei, que considero muito rica, e voltaram a engessar o setor público, destruindo algumas das formas inovadoras de gestão que estavam se consolidando e proibindo, praticamente, novas tentativas nesse campo.

É interessante notar que esse comportamento contrasta fortemente com o observado nos Estados Unidos, que valorizou suas experiências inovadoras e criou a chamada estratégia do reinventando o governo. Uma vez encontrei um dos autores do livro (...) <sup>3</sup>, que ia fazer uma conferência, e disse para ele: “Olha, todas aquelas 37 alternativas que você chama de *alternative service delivery options* (alternativas inovadoras de prestação de serviços), todas essas alternativas nós já as praticamos muito antes de vocês. Se o Brasil fosse um país mais organizado, mais sensato, poderíamos estar vendendo assessoria aos Estados Unidos em matéria de Administração Pública. Agora, enquanto vocês aproveitaram isso, nós criamos, na Constituição de 88, um enrijecimento, de forma que essas experiências mais inovadoras e diferentes foram, simplesmente, jogadas na lata do lixo”.

O resultado disso tudo é a descontinuidade, disparada no meio do caminho. Um lento progresso que resulta de uma soma algébrica de avanços e retrocessos. No campo da reforma do Estado, os políticos sempre têm sempre solução para os problemas. Então, a solução da descontinuidade qual é? É aumentar o mandato do Presidente da República? Foi isso que aconteceu no Governo Fernando Henrique, o primeiro presidente da história do Brasil, desde 1945, que teve dois mandatos consecutivos. Bom, qual foi o resultado? Sem dúvida houve continuidade. Houve continuidade principalmente em termos de política econômica. Uma política econômica que muitos consideram desastrosa, com sobrevalorização de câmbio, juros altos, explosivo endividamento, dependência externa e relativa estagnação econômica, cujos efeitos e impactos se projetam até os dias de hoje. Então houve continuidade da política econômica. Existem fatores que certamente explicam isso.

Já no campo da reforma do Estado, aconteceu uma coisa muito curiosa. O mesmo paradoxo surge novamente. No início do seu governo, Fernando Henrique procurou estabelecer um quadro de referências mais amplo e criou o Ministério da Reforma do Estado, fez um plano, etc. E começou, aparentemente, a implantar uma reforma do Estado. No início do segundo mandato, ele reverteu tudo isso. O Ministério foi extinto e, ao que parece, o processo de reforma entrou em compasso de espera, ou novamente sucumbiu ao viés economicista e financeiro que reduz tudo a um esforço de contenção de gastos públicos.

Hoje nós vivemos sob a égide do que chamo de “tesourismo”, ou seja, a única preocupação é o tesouro. Não que ele seja uma preocupação irrelevante, só que não pode condicionar toda a estratégia e toda a política econômica e social do governo. Mas, pior ainda, e aqui o Amarildo<sup>4</sup> já mencionou isso, no Brasil, há o chamado fundamentalismo de mercado e o fetichismo anti-Estado que importamos dos centros internacionais do poder. Essa nossa dependência também é uma questão muito séria, ignoramos, nos três quartos do século XX, que o Estado brasileiro foi o grande motor do desenvolvimento no Brasil. Primeiro com políticas protecionistas que beneficiavam o setor privado, e que precisavam ser reformuladas, e, depois, com a própria intervenção direta na economia, através de empresas estatais, muitas das quais, e isso é uma coisa que poucos conhecem, atingiram elevados níveis de eficiência.

Obviamente, era preciso alterar esse quadro. Mas, ao fazê-lo, promoveu-se, o que chamo uma verdadeira desconstrução do Estado, que foi o que o Amarildo mencionou. Nós tínhamos um Estado que, bem ou mal, funcionava e cumpria uma função. Uma função que precisamos continuar a cumprir, porque não pode ser desempenhada exclusivamente pelo setor privado. E esse Estado simplesmente foi destruído. Promoveu-se sua desconstrução. E nosso problema hoje é reconstruir o Estado Brasileiro, obviamente que sob novas bases, para atender aos novos desafios e aos novos paradigmas do mundo atual.

O fato é que, a pretexto de reformar o Estado, o que fizemos foi desconstruí-lo. De maneira tardia, como o Brasil sempre entra nessas tendências mundiais, de forma tardia mas com o fervor de um cristão novo, nós iniciamos um programa de privatização de empresas estatais. Um conjunto de reformas que supostamente iriam resolver todos os nossos

problemas. Os resultados aparentemente ficaram muito aquém do esperado, embora, isso é uma outra coisa que nos falta muito, nós não tenhamos condições de dizer exatamente qual foi o resultado de tudo isso, porque não se fez ainda uma adequada avaliação de todos os seus custos e benefícios. Porque, de um lado, os críticos apresentam os custos e, do outro, os apologistas apresentam apenas os benefícios.

Quando se propôs a criação da ENAP, a nossa esperança, talvez a nossa utopia, era de que talvez ela pudesse criar uma elite de servidores públicos que fosse capaz de alavancar o processo de investigação aprofundada desses complexos problemas e de orientar as lideranças brasileiras, lideranças políticas, na busca de soluções para as questões e desafios de nossa Administração Pública. Então, como foi criada a ENAP?

No início do Governo Sarney, fui convidado a colaborar com o Ministério. Primeiro fui Secretário Executivo do Ministério da Desburocratização. O Ministro Paulo Lustosa convidou-me. Estive lá alguns meses, mas saí, e fui convidado, pelo Juliano Marcelino, que era Secretário Executivo, para dar assessoria ao processo de reforma administrativa, e depois fui convidado para dirigir a ENAP, para elaborar o projeto da ENAP.

Nós sabíamos, naquela época, que no governo anterior, no governo Figueiredo, havia sido elaborado um projeto inicial, um relatório de autoria do Embaixador Rouanet, que depois foi Ministro da Cultura, que propunha uma escola nos moldes mais ou menos da famosa *École Nationale d'Administration (ENA)*, francesa.

Como nesses processos de mudança de governo as coisas são muito desorganizadas, não se conseguiu localizar dentro do DASP, que ainda existia e que foi substituído pela Secretaria da Administração Pública (SEDAP), uma cópia do relatório. Tivemos que ir pessoalmente ao Embaixador Rouanet para conseguir uma cópia do relatório. Efetivamente, ele tinha feito uma visita a ENA francesa e a duas escolas alemãs, uma escola da Universidade de Ciência da Administração de Speyer e uma outra Escola que tem um nome em alemão que não sei, de Bonn. Então, com base nessas visitas, ele fez um relatório que foi a base do nosso projeto de criação da ENAP. Só que a nossa idéia era que a ENAP deveria formar um profissional, ou sistematizar um processo de formação profissional, que de certa forma já existia de maneira indireta e de maneira sistemática e desorganizada dentro do governo.

Como é que o governo selecionava as pessoas para os seus mais altos cargos? Procurava na burocracia estatal aqueles órgãos que eram mais ricos em recursos humanos e cooptava essas pessoas com o oferecimento de apartamento funcional e DAS<sup>5</sup>. Por exemplo, durante um certo tempo, o Banco do Brasil supriu muita gente para o governo. Depois veio a ser o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). O IPEA investiu bastante em formação de quadros e gerava recursos humanos que iam sendo aproveitados pelo governo em diferentes áreas. Algumas empresas estatais, como a Eletrobrás e a Petrobrás, os bancos estatais, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Banco do Nordeste, e o Ministério do Interior. Por exemplo, se você quisesse alguma pessoa de bom nível, seria uma pessoa que viria da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) ou do Banco do Nordeste.

Então, esse processo de certa forma já existia. É um processo de seleção de elite. O que se pretendia era fazer que fosse mais sistematizado, mais racional, mais eficiente. Inclusive com uma formação mais adequada.

Consideramos não apenas a experiência da ENA. Fomos observar outras experiências internacionais e nacionais. E uma coisa que nós observamos é que onde você tinha um nicho de burocracia relativamente eficiente, você tinha sempre uma escola por trás. Por exemplo, a diplomacia brasileira, quaisquer que sejam as restrições que possam ser feitas, é considerada uma das mais preparadas da América Latina. Mas, por trás disso, tem um trabalho de mais de cinquenta anos do Instituto Rio Branco. Outras unidades, como foi o caso da Academia Nacional de Polícia, da Polícia Federal, e a Escola de Administração Fazendária (ESAF), do Ministério da Fazenda, que durante um certo tempo, teve um papel muito importante em formação de recursos humanos para a Fazenda.

Uma coisa que é pouco falada no Brasil é que nós temos uma das mais bem sucedidas experiências de reforma administrativa de uma empresa estatal de que se tem notícia na história do mundo, que foi a reforma dos Correios. Os mais jovens não têm consciência de que tínhamos o pior correio do mundo. Foi feita uma reforma radical e conseguimos ter o melhor correio do mundo; já foi o melhor correio do mundo, e ainda hoje é um correio com padrões de eficiência de natureza internacional. Isso em uma empresa que na época tinha cerca oitenta mil

funcionários, e também para isso foi criada a Escola Superior de Administração Postal. Hoje tem uma universidade corporativa.

Então, por detrás de um núcleo importante da burocracia, que tinha revelado uma certa competência, sempre havia o esforço de uma escola. Foi daí, então, que surgiu a idéia de analisar todas as experiências nacionais e internacionais. Visitamos então todas essas experiências. Visitei a Academia Nacional de Polícia, o Instituto Rio Branco e a Escola Superior de Administração Postal. Foram feitas visitas também a ENA francesa, ao *Instituto Nacional de Administración Pública* (INAP) da Espanha e a *École Nationale D'administration Publique* (ENAP) do Canadá, em Quebec. Por exemplo, nós fomos à França e, durante mais de uma semana, os franceses realmente mostraram todos os seus segredos de uma maneira extremamente aberta, que nos impressionou muito.

Recordo-me que, como a minha formação de pós-graduação é mais de universidade americana, eu tinha um certo preconceito, achava que a experiência francesa não seria muito adequada para nós, seria muito diferente e muito ligada à cultura francesa. Confesso que me equivoquei. Quero dizer, a experiência francesa era extremamente relevante, podia ser perfeitamente adaptada e, de início, todo o nosso programa, não só da escola, da estrutura da escola, como do currículo, foi feito com a assistência dos franceses.

Outro instituto que me impressionou bastante foi o INAP da Espanha. O INAP também tem um programa muito importante. A Espanha era conhecida por ter uma burocracia relativamente competente e o INAP teve um papel muito importante nisso. Então nós achávamos que essas experiências poderiam fornecer subsídios muito úteis.

Alguns ainda acham que isso é coisa da ENA francesa, isso é uma coisa muito especial. Mesmo na França, existe uma certa contestação pela posição de elite que eles assumiram. Mas não foi só a experiência da ENA francesa, outras experiências internacionais e, sobretudo, experiências nacionais importantes, como a do IPEA, e, uma que é pouco conhecida de vocês, a experiência do Banco do Nordeste.

O Aloísio Alves, que era o Ministro, costumava dizer que eu falava muito do Banco do Nordeste. Mas é porque tive uma experiência no Banco do Nordeste. Na época só conhecia o Banco do Nordeste e achava que aquele era o padrão do Brasil. Depois que conheci o resto do

Brasil é que pude confirmar quão extraordinária foi a experiência do Banco do Nordeste. Experiência não só de formação de recursos humanos, como experiência institucional. O Banco do Nordeste foi o único banco federal que durante quarenta anos nunca deu problema financeiro ao governo federal, nunca teve prejuízo, o único, e isso em uma região pobre, um desafio muito difícil.

Sempre digo que, se fôssemos um país organizado, teríamos cinquenta *Ph.D.* estudando como é que o Banco do Nordeste deu certo. Lógico que hoje já está na fase do seu declínio. Mas ainda resistindo, depois de cinquenta anos, ao processo corrosivo a que as nossas lideranças políticas submetem as nossas instituições. As que conseguem resistir conseguem porque são muito fortes. Teríamos, portanto, pessoas estudando como é que isso deu certo no Nordeste com todas aquelas dificuldades políticas, aqueles problemas de liderança política, de liderança empresarial. Tudo contra e, no entanto, o banco cresceu, sobreviveu, ganhou um respeito muito grande.

Existem várias razões para isso, mas uma é fundamental, foi o grande esforço em formação de recursos humanos. O Banco criou um quadro técnico de alto nível. Naquela época, em 1954, o banco já tinha uma estrutura de pesquisa econômica que era uma das mais importantes do Brasil e, seguramente, a mais importante a nível regional.

Vou dar aqui outro exemplo muito importante: revistas no Brasil. As revistas, no Brasil, duram muito pouco. Existem três revistas econômicas no Brasil que têm mais de trinta anos de publicação: a *Conjuntura Econômica*, a do IPEA, que já esteve interrompida, e a *Revista Econômica do Nordeste*.

São pequenas nuances institucionais que revelam uma grande diferença. O Banco do Nordeste tinha vivido essa experiência extraordinária que foi a de formação de recursos humanos. Só para terem uma idéia, em média, pelo menos no meu tempo, já estou afastado há alguns anos, mas tinham, para um total de cinco mil funcionários, cerca de mil a mil e quinhentas oportunidades de treinamento por ano. Ou seja, cada funcionário, pelo menos a cada dois ou três anos, era submetido a algum processo de treinamento, dos mais variados níveis. Por exemplo, quando fui estudar pela primeira vez nos Estados Unidos, e cheguei no Brasil com um mestrado em economia, você não tinha talvez cinquenta mestres



em economia no Brasil. Estavam começando a chegar os primeiros formados do exterior e o Banco. Começou a mandar gente para o exterior já na década de cinqüenta. Fui em 1959. Muitos de vocês ainda não tinham nascido ainda. É verdade que eu era uma criança na época.

Com base nesses subsídios, preparamos um projeto de criação da ENAP, em que se definiu como objetivos principais. O que se pretendia? Qual o perfil desses gestores que se pretendia formar? Aqui tem uma formulação que fiz, uma exposição que talvez vocês possam considerar muito pretensiosa.

1. A primeira coisa era criar uma sementeira de valores que pudessem se transformar em futuros administradores de alto nível, que se poderia chamar de “aprendizes de estadistas”. Ou seja, seria a idéia de formar um profissional que fosse capaz de entender o governo, a questão pública, a administração na sua integridade, e não aqueles que vêem apenas um lado do problema. Como hoje, por exemplo, quando tudo é o problema orçamentário e fiscal. É importante? É, mas isso não pode dominar.

Se você perguntar aos reitores o que é que é importante, dirão que todo o dinheiro do Brasil tem que ser destinado às universidades, e não se pode fazer mais nada. Se for o homem da saúde, vai achar que todo dinheiro tem que ir para a Saúde. O dos transportes, no tempo do Andreazza, todo dinheiro tinha que ir para o Andreazza. Uma visão paroquial, corporativa e segmentada, que prejudica o entendimento das questões políticas como um todo.

2. Um outro aspecto importante era estabelecer um fórum permanente onde fosse possível analisar e discutir em profundidade, de forma crítica e criativa, os grandes problemas nacionais, particularmente as suas relações com o Estado, o governo, e a função pública do Brasil. Ou seja, imaginávamos, naquela época, que a ENAP funcionaria, também, além de ser um centro de formação, como um centro de pesquisas, de fóruns de debates, muito semelhante ao que faz o Fórum Nacional do ex-ministro Reis Velloso, que há mais de dez anos faz um trabalho extremamente importante que é reunir especialistas e analisar alguns problemas econômicos, sociais e a partir daí publicar uma série de livros.

3. Em terceiro lugar, estimular a organização de centros de reflexão e pesquisa que pudessem contribuir para o conhecimento da realidade

econômica, política e administrativa do Brasil, favorecendo a criação de uma cultura e de uma tecnologia administrativas adaptadas às nossas necessidades.

Obviamente nós temos que considerar a cultura do país que é diferente da cultura anglo-saxônica. Por que é que as coisas às vezes funcionam nos Estados Unidos e não funcionam no Brasil? Porque são tipos de culturas bem diferentes. Uma das coisas que admiro nos Estados Unidos, na cultura americana é a grande capacidade que eles têm de fazer as coisas funcionar, até as coisas que, a rigor, parecem não administráveis. Por exemplo, analisem a divisão territorial dos Estados Unidos. Quando estudei lá, meu filho era pequeno e comprei para ele um mapa dos Estados Unidos. O mapa dos Estados Unidos é a coisa mais irracional que você possa imaginar. Você tem estados grandes e estados minúsculos. Mas eles mantêm aquela divisão territorial desde que os Estados Unidos é os Estados Unidos. No Brasil, nós já dividimos estados, fundimos estados, a toda hora aparece um projeto para dividir.

Os Estados Unidos tinham um sistema bancário (...)<sup>6</sup>. No mundo todo, o sistema bancário caminhou para a fusão de pequenos números de grandes bancos. Esse foi o modelo europeu. Eles tinham um sistema bancário em que os bancos não podiam abrir agência a não ser na sua própria cidade. Então eram um sistema com miríades de pequenos bancos. Tiveram problemas homéricos, mas faziam aquilo funcionar. Hoje já mudaram um pouco, a concentração já chegou lá. Em função das pressões internacionais, eles foram obrigados a mudar o sistema, mas era um sistema absurdamente irracional que funcionava.

Quando foram criar um Banco Central, e isso é um problema sério em todo país, o pessoal do oeste temia muito o chamado (...)<sup>7</sup>, que dominavam as finanças etc. Então, forçaram a criação de 12 bancos centrais e criaram o sistema da reserva federal, que, teoricamente, são 12 bancos centrais. Uma coisa absurdamente inviável que não existe em mais nenhum lugar do mundo. Mas eles fizeram funcionar e, no final, terminou funcionando como um único banco central.

Então eles têm uma capacidade de fazer as coisas funcionarem, qualquer que seja a conformação jurídica. Eles estão discutindo, agora, o problema de eleições. Cada estado tem o seu sistema e por isso estão atrasados em relação ao Brasil, em termos de apuração eleitoral.

Em função disso, a ENAP seria então uma escola não convencional. Uma das surpresas que tive foi que encontramos uma reação muito negativa de toda parte. Da parte política, porque esse é um outro problema. Não havia vontade política, na realidade. Não interessa às nossas elites políticas ter um governo que funcione com certa independência, que resista um pouco a certas interferências políticas.

Nós temos a experiência DASP. O DASP, durante um certo tempo, foi uma grande mudança. A criação do DASP foi uma grande reforma administrativa no tempo do Getúlio Vargas. Mas era um regime autoritário, e o DASP profissionalizou alguns setores da administração pública, inclusive implantou o sistema de concurso público. Vejam que “absurdo”, para entrar no governo, você tinha que fazer concurso público. Obviamente os políticos não gostavam disso. O DASP era ditatorial, até que o chefe da casa civil teria uma mesa desse tamanho, o subchefe teria uma mesa daquele tamanho. Tudo era regulamentado. Aquilo incomodava os políticos. Com a redemocratização de 45, em seis meses liquidaram o DASP. A partir daí ele foi uma sombra, resistiu até o governo Sarney, mas foi uma sombra do que era.

Então, a escola não era uma escola não convencional. E isto faço questão de ressaltar. Porque nós sentimos uma reação. Não só a falta de vontade política, mas uma reação inclusive das universidades. Mantive diálogo com a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD), que é a instituição que congrega os cursos de pós-graduação de administração, e o argumento dos representantes das universidades é que o governo não devia criar escola nenhuma, que só deveria dar dinheiro para as universidades.

Isso suscitou algumas discussões graves, como eu dizia: “Conheço as universidades, pois sou professor universitário, e dar mais dinheiro para as universidades não resolve problema nenhum. Pelo contrário, a única maneira de aumentar a eficiência da universidade é diminuindo dinheiro, porque a universidade que tem que trabalhar com menos dinheiro, aumentar a sua eficiência. Se eu dobrar os recursos da universidade, vai dobrar o produto da universidade?” Todos concordavam que não.

A idéia seria de uma escola que não ia dar uma formação da universidade, mas somente aquilo que iria complementar a formação. Como na ENA, que tem um curso na Escola de Ciência Política de três

anos que prepara o candidato para o concurso da ENA, e depois ele vai fazer, basicamente o estágio.

4. O quarto ponto é a formação interdisciplinar e polivalente. Ou seja, formar administradores generalistas, de mentes flexíveis e abertas, capazes de enfrentar com eficiência e criatividade os complexos desafios da gestão pública. Eu esclarecia que estes generalistas não devem ser confundidos com especialistas de idéias gerais e superficiais, antes era uma pessoa capacitada para ver além de sua própria especialidade e integrar os conhecimentos de diferentes profissões na busca de soluções para problemas que nos afetam a todos.

5. Em quinto, a ênfase da busca de excelência e da identificação de valores que têm um potencial de crescimento. Ou seja, aquilo que é importante não é simplesmente aprender, mas aprender a aprender.

6. Em sexto, o treinamento voltado para o trabalho prático. A partir daí, nós criamos o sistema dos estágios. Havia inclusive o estágio regional e o estágio institucional. A minha tese era de que o candidato que vinha do Rio Grande do Sul ia fazer o estágio no Amazonas, o do Nordeste ia fazer estágio no Rio Grande do Sul, de modo a entender um pouco mais a realidade nacional que poucos conhecem.

7. O sétimo aspecto é a concentração na análise e avaliação de políticas públicas. Esse aspecto acompanhava a evolução, naquela época recente e que continua recente, na ciência política que se deslocou no campo institucional, do estudo do poder dos regimes, para se concentrar na análise da ação do setor público e na avaliação de resultados desta ação. Somente hoje nós começamos a falar em avaliação de políticas públicas, algo que teve o seu auge nos Estados Unidos na década de sessenta, quando Johnson criou os programas da *Great Society* desenvolveu bastante os mecanismos de avaliação de políticas públicas.

Bom, para concluir, nós enfrentamos duas questões principais: uma questão institucional e outra questão da carreira. Vou deixar a questão institucional para os debates.

Com relação à carreira, a minha primeira discordância com o Ministro surgiu quando ele queria abrir o concurso sem ter um projeto de carreira. Tentei muito fazer um projeto de carreira e, a nossa idéia era que a carreira da ENAP ultrapassaria as demais carreiras, ou seja, os seus níveis finais estariam acima dos níveis das demais carreiras. Haveria uma

parte que ficaria em correspondência. Ela não seria reservada apenas para profissionais recrutados de fora, mas também dentro do governo. A idéia era que você pudesse ter uma proporção. Digamos que pelo menos 40% deveriam vir de dentro do governo.

Então, as pessoas que ocupassem posições dentro do governo, se quisessem ter uma ascensão maior dentro do governo, os que tivessem mais competência, mais capacidade, entrariam no processo seletivo e migrariam das suas carreiras, das carreiras gerais, para a carreira de Gestor Público, de modo que você afunilaria a Administração Pública, criando realmente uma cúpula de alto nível. Parte dela proveniente de dentro do próprio governo e parte proveniente de fora. Porque havia o propósito de oxigenar o setor público, de não ficar com o setor público apenas com pessoas que já estavam no governo. Mas trazer pessoas com experiências externas, inclusive com uma formação mais refinada do ponto de vista técnico, e assim por diante.

O Ministro queria fazer o concurso sem ter essa carreira. Eu achava que não tinha lógica lançar um concurso para uma carreira que não existia. Fiquei mais convencido disso quando fizemos uma viagem, uma visita ao *Instituto Nacional de la Administración Pública* (INAP) da Argentina. O INAP estava vivendo uma grande crise exatamente por isso, porque criaram o INAP, fizeram concurso, e não tinham resolvido o problema da carreira.

Finalmente, depois de muita dificuldade, porque os especialistas em administração não aceitavam muito a idéia de ter uma carreira diferente das outras, isso é uma coisa curiosa, consegui. E quem me ajudou foi o Everardo Maciel, que foi Secretário da Receita. Eu e o Everardo fizemos um projeto de carreira. Não me lembro os detalhes. E esse projeto foi encaminhado ao Congresso. A partir daí foi que se autorizou a abertura do concurso. A partir daí tive outras divergências e renunciei a direção da escola. Soube depois que este projeto foi retirado e substituído por um outro.

Mas a idéia era que fosse um projeto que representasse realmente uma oportunidade de avanço profissional para todo o setor público e de atração de talentos de fora do setor público para criar essa elite dirigente.

Só para concluir. Em uma exposição que fiz, sintetizei o nosso objetivo da seguinte forma, talvez muito pretensiosa: “O nosso objetivo, dentro de uma visão de longo prazo, visava à formação de uma elite

administrativa” [Toda vez que falava em elite, surgiam críticas. Eu dizia, a elite sempre existe, em toda a sociedade você tem uma elite, o problema é quão competente e quão preparada é essa elite, e de como essas pessoas têm acesso a essa elite. Se você tem uma elite preparada e o acesso é democratizado. Sem elite nenhuma sociedade sobrevive.] “Uma elite administrativa: comprometida, em bases permanentes, com a defesa de interesses coletivos. Capacitada e habilitada para resistir aos humores variáveis da conjuntura política. Treinada para desenvolver uma cultura administrativa adaptada à nossa realidade. E motivada para preservar a ética, defender os valores, e restaurar a dignidade da função pública na inteireza de sua nobre e honrosa missão”.

Isso pode ser uma utopia, mas acho uma utopia que nós devemos continuar perseguindo. Muito obrigado!

## DEBATE

**Jefferson Boechat\*** - Queria fazer uma pergunta. Na verdade, pedir o auxílio do Professor Nilson Holanda. Professor, nos últimos oito anos, nós vimos discutindo a forma arquitetônica que se daria a uma coisa chamada “carreira”, dentro deste grupo de funcionários públicos que o senhor gostaria que fossem “aprendizes estadistas”. Dadas as condições correntes de temperatura e pressão, talvez “aprendizes de feiticeiros”. O senhor passou muito rapidamente sobre a forma arquitetônica da carreira, como originalmente pensada. Queria que o senhor voltasse a isso e nos ajudasse com essa imagem. Como era essa imagem? Como seria esta carreira? Pois parece que haveria carreiras auxiliares ou correlatas do lado desta figura mítica, que não quero adiantar para ninguém, mas parece que está na sua cabeça, e aí no meio a carreira de Gestores chegando a algum lugar. Lembro da propaganda da televisão que nos chamava, acho que o próprio Aloisio Alves nos chamava para entrar pela porta da frente e seguir uma carreira de secretários gerais no serviço público. Agora, eu queria que o senhor trabalhasse um pouco da história, obrigado.

**Nilson Holanda** - Bom, inicialmente, queria cumprimentar o Dr. Darci<sup>9</sup> pela sua excelente exposição, com a qual concordo integralmente, e dizer, com muita franqueza, que, na época, tive um período muito curto. Não

só muito curto, como também um período muito conturbado, um período do começo da chamada Nova República. Aliás, um nome que eu detestava. Eu falava, “olha, daqui a pouco ninguém agüenta falar em Nova República, ninguém se lembrará disso”.

O Ministério que foi a SEDAP, Secretaria de Administração Pública, estava muito despreparado. Confesso que nós detectamos, desde o início, alguns problemas. Um foi esse, justamente, a identificação com a elite. Eu tinha sempre que explicar que o conceito de elite, que era elite pela competência, pelo preparo, e que não tinha nada de anti-democrático nisso. Pelo contrário, uma elite cujo acesso era democrático. Mas isso gerava dúvidas e inquietações, principalmente quando se associava a ENA francesa, que naquela época vinha sendo contestada.

Depois percebemos também que havia uma reação das universidades, que não entenderam: “... Por que uma escola? Por que o governo vai criar uma escola? O governo tem é que fortalecer as nossas universidades”. E a nossa idéia era exatamente de que esta escola ia ser um instrumento de alavancagem das universidades. Eu dava o exemplo do Banco do Nordeste junto a Universidade Federal do Ceará. Quando cheguei para ser professor na Escola de Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Ceará, era uma escola que foi incorporada primeiro pelo Estado e depois pela universidade federal. De início, a nossa escola era uma escola péssima e de baixíssimo (...) <sup>10</sup>, que tinha sido uma escola organizada por bacharéis para dar emprego a bacharéis. Quase nada de economia.

O primeiro curso de introdução de economia fui eu que dei, pois lá não existia. E, existia um curso chamado valor e formação de preço, antiga economia política. E, através de uma associação entre o Banco do Nordeste e a Universidade, a única atividade que o Banco permitia, marginal às funções, era dar aula. Como boa parte dos técnicos que foram estudar no exterior estava retornando naquele tempo, eram raríssimos e podiam ensinar na universidade através de convênios, nós conseguimos transformar a Escola de Economia do Ceará em uma das melhores escolas de economia do Brasil. Ainda hoje tem um padrão inclusive de pós-graduação.

Eu achava que a ENAP podia exercer esse mesmo papel. Ser uma escola que ia funcionar para alavancar o ensino de Administração. Porque o ensino de Administração no Brasil, ainda hoje, está muito atrasado. Os

administradores não gostam quando eu falo nisso, mas como fui professor de economia e fui professor do departamento de Administração, eu sempre digo que no campo da economia nós conseguimos, hoje temos muitas escolas de padrão internacional, uma Universidade de São Paulo (USP), uma Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), até mesmo a Universidade de Brasília tem um curso de economia de padrão internacional.

No campo da Administração, por exemplo, sou professor aqui do curso de Administração da Universidade de Brasília (Unb), que foi avaliado três vezes com o nível “A”. E, entanto, acho que tem baixíssimo nível, pelos padrões internacionais. Então, eu entendia que a escola poderia ser um fator catalisador para a melhoria do ensino de Administração, estimulando pesquisa, e atraindo professores de fora, estimulando a saída para estudar no exterior, e assim por diante.

Notei uma série de resistências. Já naquela época nós detectamos que um dos riscos da ENAP e da carreira era vencer essas resistências, eliminar essas resistências que poderiam gerar anticorpos contra a carreira.

Havia, também, outros mitos, como mencionado aqui. Por exemplo, num certo momento aventou-se a idéia de que a ENAP iria formar pessoas que ocupariam, quase que por decreto, os cargos. Eu sempre dizia: Olha, acho que isso está errado. No Brasil, todo mundo quer reserva de mercado. Nós não vamos criar uma reserva de mercado. Acho que o teste definitivo desta Escola [e aqui me permitam julgar-me um homem previdente] vai acontecer quando a ENAP formar 100 Gestores e houver uma demanda de 120 no governo. Pois, estarão demandando não porque é obrigado por lei, mas porque precisam de pessoas formadas, e eles querem essas pessoas formadas, capacitadas da maneira como eles hoje estão demandando. Eles demandam, hoje, pessoas do IPEA, eles demandam pessoas do Itamaraty, eles demandam pessoas da Receita Federal, porque sabem que são umas pessoas que têm uma base por trás, que têm uma carreira, que têm compromisso público, que têm um treinamento, têm uma competência para isso.

Acredito que, com todos os riscos, houve um momento que achei até que a escola ia fracassar totalmente, com todos esses riscos. Posso dizer que sobre esse aspecto a carreira e a escola tiveram sucesso, porque hoje os gestores estão ocupando cargos importantes nas mais variadas áreas da Administração Pública.



Naquela época, nós não tivemos condições realmente de dar um tratamento adequado a este problema da carreira. O que fizemos foi um projeto emergencial, com um único objetivo. Como eu disse, foi emergencial, para pessoas que não eram especialistas no assunto, para podermos justificar a abertura do concurso. Mas, o que imaginávamos era que essa carreira poderia ser uma carreira - talvez aí houvesse um pouco de utopia - para a qual pudessem fluir todos aqueles que quisessem alcançar o mais alto nível do sistema de carreiras do governo federal. Ou seja, você tem um sistema de carreira que teria as carreiras setoriais e uma carreira central para a qual convergiria a formação de pessoas que iriam formar a cúpula do governo.

Hoje, reconheço que talvez isso fosse muito utópico. O que nós temos que ter é um sistema articulado de carreiras em que os níveis finais tenham que ter uma formação equivalente a da ENAP. O que implicaria em ou transformar ENAP em uma instituição que supra o treinamento de alto nível não apenas para a carreira da ENAP, mas para as outras carreiras, ou ter escolas paralelas para as diferentes carreiras, a exemplo do que existe já hoje, por exemplo, com o Itamaraty, a Academia Nacional de Polícia, e assim por diante. Então, esse é um problema que acho que é extremamente importante, que precisa ser analisado em profundidade, e, sobretudo, o que o Dr. Darci mencionou, você tem que pensar em termos de gestão estratégica da carreira. Ou seja, a carreira não é a simples organização burocrática, institucional e formal da estruturação das funções do governo federal. É preciso situar isso dentro da estratégia do governo, estratégia geral, de reconstrução do estado, e dentro da estratégia de como ele quer organizar o serviço público. Aí se insere a carreira de Gestor.

Também gostaria de lembrar que uma das coisas que nós temíamos muito era que a carreira se rendesse à tentação do corporativismo. A acredito que hoje até, alguns podem olhar para os Gestores como um grupo de pessoas altamente corporativizadas, em função da associação etc. Essa associação de vocês, acho que foi fundamental, porque foi uma estratégia defensiva. Mas é muito importante que fique claro, quando vocês defendem a carreira, que não estão simplesmente defendendo um privilégio corporativo. Isso tem que ficar muito claro. É importante que esta carreira seja bem definida, que a sua posição estratégica dentro da

estrutura de cargos do governo seja bem caracterizada. Mas isso, para os mais altos administradores, tem que ficar muito claro. Que isso não é apenas para atender a um grupinho que está muito articulado, e está se aproveitando para defender um privilégio corporativo. Porque o corporativismo é o cancro da Administração Pública. Costumo dizer que as instituições têm vida, elas nascem e morrem. Algumas se consolidam, outras ficam infantilizadas pela vida toda, e outras morrem. E algumas instituições têm vocação suicida. Posso dar um exemplo de uma instituição de vocação suicida com uma experiência que eu vivi muito de perto, que foi a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

Não faltou advertência. Eu mesmo, como Secretário Adjunto de Políticas Regionais, fui sempre muito mal visto na SUDENE porque cansei de dizer, “Olha, esse sistema de incentivos fiscais, que foi um sistema extraordinário e teve várias reformas, do jeito como está sendo gerido pela SUDENE, não tem salvação. O governo está louco para acabar com isso. Ou vocês se modernizam, ou vocês vão desaparecer”. Mas, nunca pensei que eles desaparecessem tão rapidamente, de maneira tão vergonhosa, como extinguiram a SUDENE, por corrupção, que até a SUDENE não merecia. A SUDENE não merecia a morte que recebeu. Mas, é um caso típico de vocação suicida.

Outra instituição de vocação suicida, que me desculpem os professores universitários é a universidade. O preconceito corporativo está acabando com a Universidade. Criou-se um divórcio entre a universidade e o governo, que é quem paga a conta da universidade. Quer dizer, a universidade foi transformada em um clube *private*, com a conta paga pelo Estado. E, a pretexto de democracia. Essa eleição interna na universidade não é democracia, isso é corporativismo. Democracia são universidades públicas, que recebem recursos públicos e prestam contas com a sociedade daquilo que faz, que é exatamente que não se quer. Então, é uma instituição que está sendo minada. Lógico que vai resistir durante muito tempo, em função do preconceito, do corporativismo que vai tirando a credibilidade e o respeito da instituição.

E, então, acho que é muito importante defender a carreira. Isso é fundamental. Agora, defender no conjunto da estratégia do governo. Os Gestores vão ter uma importância central, mas, não são os únicos que têm importância dentro do governo. Têm aí muitas carreiras. Algumas

de altíssimo nível. Talvez investir mais na formação e no aperfeiçoamento de modo a valorizar cada vez mais egresso da ENAP, e, com isso, gerar uma demanda crescente. Nesse particular, por exemplo, vejo com uma preocupação esse crescimento muito grande do número de Gestores, porque acho que tem que haver uma dosagem entre oferta e procura. Foi importante crescer, chegar ao ponto a que chegou. Porque deu densidade. Se vocês fossem em número pequeno, não teriam nenhuma importância dentro do governo. Mas, daqui para frente, tem que pensar muito mais em qualidade do que em quantidade, de modo a não banalizar. Não tornar o produto gerado pela escola em algo excessivamente comum, mas algo que tem que ter alguma singularidade, alguma coisa que o distinga dos demais.

De modo que hoje, olhando para trás, o que o americano chama de *wisdom in retrospect*, “sabedoria olhando para trás”, vemos que naquela época já podíamos prever todos esses problemas. Eu diria que, mesmo com todos esses problemas, a escola teve sucesso e abriu um potencial imenso daqui para a frente. Acho que esse trabalho que vocês estão fazendo é um trabalho extremamente valioso.

Agora, também concordo com o que disse o Dr. Darci, é preciso não se colocar na posição da Universidade. A universidade hoje é uma coisa impressionante. Entre a universidade e o governo há um divórcio total. Tanto que o governo hoje praticamente passa para as universidades a folha de pagamento, então a universidade tem que se virar para qualquer outra coisa, para fazer convênio. Não há praticamente nenhum diálogo. Porque as demandas da universidade são incompatíveis com as que o governo pode atender. E são demandas por mais recursos sem nenhuma preocupação de como vão gastar esses recursos, porque a universidade é autônoma. Isso está criando um impasse.

Outro aspecto importante que o Dr. Darci mencionou, e sobre isso tenho uma visão muito clara, porque também na minha escola nós tivemos uma experiência muito interessante, é a relação entre o técnico e o político. É fundamental para que uma boa Administração possa acontecer, que essas funções estejam bem definidas. Nem o técnico pode substituir o político, nem o político pode interferir no trabalho técnico. Uma coisa que nós aprendemos, um dos motivos do sucesso do Banco do Nordeste, na minha geração, foi que lá havia uma clara divisão de

funções: nenhum técnico procurava se insinuar politicamente, nem os políticos procuravam interferir como trabalho técnico. Quem toma as decisões em última análise é o político, as decisões são políticas. O que é importante. A função do técnico é instrumentalizar o decisor para que tome a decisão mais racional possível. Se ele não tomar a decisão mais racional, é um problema dele, de incompetência. Não porque não teve as opções, os esclarecimentos, ou porque não teve os subsídios adequados. Com essa separação feita de forma clara, cada um cumpre a sua função e as coisas ficam muito claras.

Então, não se pode negar que nós os técnicos não vamos tomar as decisões. Quando nós tivermos tomando as decisões nós já não somos mais técnicos. Você está ocupando hoje um cargo político. Ele já não é mais um técnico, ele é um político, e as decisões dele vão ter que levar em conta uma série de aspectos que ele como simples técnico jamais levaria em conta. Mas, ainda assim, eu sempre dizia o seguinte: “Olha, eu acho que o especialista da ENAP não vai ser apenas um especialista que tenha um conhecimento das técnicas administrativas, gerenciais. Isso é uma coisa menor. Mais importante para ele é ter um conhecimento do ambiente sobre o qual ele atua. O ambiente econômico, o ambiente político, o ambiente social, o ambiente cultural, o ambiente nacional e internacional”. E é por isso que concebemos, de início, um currículo muito ambicioso que abarcava muita coisa.

Eu, por exemplo, considero que tive uma formação muito boa, muito variada. Mas reconheço uma grave falha na minha formação, que é o político, a parte política. E, nunca tive muito contato político. Então é uma coisa que tenho uma certa dificuldade para entender, porque não fui treinado. Costumo usar a brincadeira que o ex-ministro Simonsen fazia, quando dizia: “...como Pascal dizia ‘o coração tem razões que a própria razão desconhece’”. Isso virou até samba no Brasil. O Simonsen, que era um tecnocrata, dizia “a política tem razões que a economia desconhece”. Porque a lógica econômica e a lógica política são tão diferentes que, se nós não tivermos um bom conhecimento de como funciona a política, vai ser difícil conciliar as coisas.

O Gestor tem que ter essa noção. Então, deveria ser bem treinado para poder analisar o ambiente circundante, equilibrar todas as pressões, como ele mencionou, a diversidade, daí se previu o estágio institucional.

Não basta você estagiar dentro do executivo, tem que ver como funciona o Judiciário, o Legislativo, são lógicas completamente diferentes, mas que precisam ser incorporadas porque não podemos ignorá-las. A não ser em um regime de exceção, onde as coisas se dão com pouca restrição política e aí é fácil tomar as decisões. Mas na vida real, se nós queremos uma realmente uma democracia consolidada, o processo democrático no Brasil vai ter que superar a sua fase ciclótica, a sua tendência ciclótica. Nós temos de aprender a conviver, a separar bem essas funções. Acho que este é outro aspecto extremamente importante. Não sei se respondi a sua indagação.

---

## NOTAS

<sup>1</sup> Professor de economia da Universidade Federal do Ceará e da Universidade de Brasília. Com longa experiência na Administração Pública, foi um dos fundadores e o primeiro presidente da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

<sup>2</sup> Departamento de Administração e Serviço Público (DASP) [Departamento de Administrativo do Pessoal Civil (Lei 6.228/75)].

<sup>3</sup> Registro incompreensível.

<sup>4</sup> Pronunciamento de Amarildo Baesso, na abertura do Seminário, reproduzido nesta edição: *Abertura*.

<sup>5</sup> Direção e assessoramento superior - DAS: cargos de livre provimento da Administração Pública Federal direta.

<sup>6</sup> Trecho incompreensível nos registros.

<sup>7</sup> Trecho incompreensível nos registros.

<sup>8</sup> Membro da Carreira de EPPGG.

<sup>9</sup> Palestra de Darci Bertholdo, reproduzida nesta edição: *A carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental e o fortalecimento do Estado brasileiro*.

<sup>10</sup> Trecho incompreensível nos registros.

# ***A carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e o fortalecimento do Estado brasileiro***

Darci Bertholdo<sup>1</sup>

Bom dia a todos, especialmente ao Professor Nilson Holanda. Os cumprimentos ao Amarildo Baesso e à organização do evento. Gostaria apenas de acrescentar a esse currículo que foi lido aqui, o que acho importante, o fato de ter pertencido a Diretoria da Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ANESP), com muita honra, no início da sua existência, e depois por algum tempo. Gostaria de dizer, também, que apesar do título de Subchefe Adjunto de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil, do qual tenho também muita honra, gostaria de poder falar aqui, hoje, especialmente como colega, como Gestor e como cidadão preocupado em discutir, como foi proposto e como é o propósito deste evento, os rumos daquilo que estamos colocando como o fortalecimento do Estado. Mas poderíamos sugerir um adendo, no sentido de dizer a modernização da gestão deste Estado. Ouvindo as palavras do Professor Nilson Holanda<sup>2</sup>, tive mais convicção, inclusive, sobre alguns tópicos que me propus aqui, que me preocupei em tentar sistematizar para esta discussão.

A primeira questão que acho importante é que existem alguns mitos em torno desta carreira. Eu me atrevo aqui a dizer que é importante buscar uma idéia de desconstrução desses mitos. E nós, particularmente, vivemos na nossa pele, de certa maneira, um pouco das conseqüências de certos mitos que em torno dessa carreira se criaram. Quando, por exemplo,

se falava em elite e carreira de chefes. Estávamos nós por sair da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e estávamos sendo muito observados. Nós seríamos, num certo sentido, para muitos, os chefes que estavam chegando por concurso. Isso não é possível. Seria impossível. Acho importante que tenhamos a noção de que a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) não é “a carreira”. Não para fazer aquilo que o Professor Nilson colocou que, de fato, não era a missão da carreira, mas missão do governo, da Escola e de muitas outras instituições. Então, nós, a carreira de EPPGG, não deveríamos ser “a carreira” para a solução dos problemas do Estado brasileiro. Mas, em muitos momentos e num certo sentido, aparecia como tal. Inclusive na própria divulgação dessa carreira.

Mas ela não é a única carreira unvida pelo concurso, pela formação, pela qualificação, pelo brilhantismo de seus membros, pelas capacidades extraordinárias de todos eles. Acho isso importante, porque nós fazemos parte de um universo maior. E aqui o Professor Nilson Holanda de forma muito autêntica e objetiva nos colocou. Nem era pretensão da ENAP que assim fosse, que fosse a única carreira. Mas, em alguns momentos, isso nos confundiu no sentido de que incorporamos a idéia de que nós éramos a própria instituição, às vezes, a própria ENAP. Nós não somos a única. Não somos, não deveríamos ser e acho que ninguém quis, ao fazer esse concurso, ser chefe, no sentido mais reduzido desta palavra.

Por outro lado, não podemos, não deveríamos, não é adequado, que sejamos um contraponto a essa “ingerência indevida dos políticos na gestão da máquina pública”. Se fossemos acreditar nisso, não deveríamos ser aceitos. Mas isto também, muitas vezes, passou por conta da visão ou da má interpretação do que era o propósito da ENAP e da própria carreira. Nós seríamos os iluminados, os unvidos para nos contrapormos a essa classe política “incompetente, corrupta, patrimonialista, etc”. Não podemos ser isto. Não tem viabilidade num projeto deste. E se alguém acreditar que por aí se resolvem os problemas, eu descordo.

Por outro lado, não é algo desprezível, ou algo secundário, algo que não faça parte do processo, que não se leve em conta num processo sério de modernização, de profissionalização do aparelho do Estado, da gestão pública. E do fortalecimento do Estado, como é o propósito desse seminário,

desta discussão, que temos aqui. Como fazer para chegar lá, esta é nossa discussão. Acho que temos que ter como preocupação nas nossas discussões esta busca de desconstrução desses mitos criados em torno da carreira.

Pensei em falar um pouco da idéia original da carreira. Mas acho que isso o prof. Nilson já colocou de forma mais completa. Apenas gostaria de ressaltar um aspecto que antecede a tudo isso, que o Professor Nilson Holanda colocou muito apropriadamente. Em 1987, quando se discutiu o projeto da ENAP, a sua institucionalização, nós vivíamos uma discussão muito séria em torno da questão do sistema de governo. Nós discutimos parlamentarismo e presidencialismo. Estávamos numa transição. Estávamos com grandes possibilidades de que viéssemos a ter no Brasil o parlamentarismo. E se entendia que para o parlamentarismo era fundamental uma Administração estável, uma burocracia estável. A nossa carreira tem muito a ver com isso. Buscou-se ter um quadro de funcionários, recrutados por concurso, que fosse permanente e qualificado para a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas como atividade inerente ao governo. Nós não podemos nos ver como carreira se não for para atuar no governo, como núcleo de recursos humanos estratégicos, responsável para dar suporte a essa atividade governamental.

Acho que essa é uma discussão também que merece nossa atenção. Porque, às vezes, simplifadamente, podemos ter a tendência de nos vermos como uma carreira de Estado, mas ela não tem as mesmas características de uma carreira de Estado, como a Polícia Federal, como o Ministério Público Federal, como outras, inclusive as carreiras de fiscalização, da Receita, da Previdência e do Trabalho. Isso é um pouquinho mais complexo. Nós não temos, quando entramos na carreira, um manual de instrução que vai nos dizer quais são os procedimentos que nós temos que adotar para que cumpramos as nossas funções. Acho que são coisas diferentes.

Nós temos, na carreira, a previsão de que vamos exercer as funções de direção e assessoramento superiores sem que tenhamos DAS<sup>3</sup>. Isso está nas nossas atribuições legais. Agora, essas funções de direção e assessoramento superiores feitas por um funcionário de carreira com atribuições previstas em lei não se dão em qualquer lugar. Elas têm que



se dar onde ser formulam políticas públicas. Isso tem tudo a ver com um programa de governo, com as instituições de governo.

E aí há outro componente essencial e indispensável. Nada se fará em termos de uma proposta de mudança, de aprimoramento, de modernização da gestão das instituições do Estado, do governo sem que se tenha uma articulação muito forte e muito clara com uma escola de governo. Mas que não é qualquer escola. Não é uma escola-prédio para dar cursinhos de curta duração para a massa dos funcionários públicos, para todos aqueles que tiverem interesse em discutir a Administração Pública. Para isso, existem, na minha interpretação, outras maneiras. A escola de governo tem a ver com uma formação de longa duração, profunda, articulada, com o processo de recrutamento e com o processo de inserção desses profissionais no serviço público.

E aí têm que estar articulados cursos, estágios, práticas de políticas públicas. O que, de fato, é a missão de uma escola como a ENAP, que pode não ser “a Escola” para formar apenas os EPPGG. Mas isto tem que ser um dos aspectos essenciais da carreira, tem que estar articulado com esse propósito, com esse projeto de escola de governo.

Um outro tópico é, também, um pouco aquilo que o Professor Nilson mencionou, ou foi o Amarildo<sup>4</sup>, e nem todos têm a obrigação de ter toda essa história. É um aspecto que merece, no meu entendimento, uma atenção para se conhecer o que foi de fato a história da carreira.

Nós tivemos o concurso entre 1988 e 1990. O concurso foi um processo que estava muito identificado com aquele momento de grandes expectativas criadas em torno da Nova República com a idéia de um processo de modernização e de profissionalização da Administração. E foi feita, pelo governo, uma divulgação muito grande. Tanto que o número de inscritos, significativo para a época, já que não existia experiência parecida de nível nacional, foi de setenta mil inscritos, para cento e vinte vagas. Com a característica de haver sessenta vagas para clientela interna e sessenta vagas para clientela externa.

Portanto, já se usou na carreira, dessa orientação de contemplar clientela interna e clientela externa. Assim, entraram na carreira muitos servidores públicos de outras carreiras. Inclusive muitos até retornaram para suas carreiras de origem por circunstância daquele momento de falta de clareza sobre um projeto para o futuro.

O curso foi de longa duração, com algo em torno de duas mil horas, não lembro exatamente. Foi um ano e meio de duração, em regime de dedicação integral e com alguns estágios. Inclusive com uma “desparoquialização” que se discutiu e implementou na época movimentando as pessoas pelo território nacional.

Os estágios não foram feitos somente aqui em Brasília. Foram três estágios, acho, durante a realização do curso. Tivemos sempre, nos períodos de férias, algum tipo de atividade vinculada à Administração Pública. Tivemos uma atuação muito forte com práticas de políticas públicas mesmo nos períodos de aula, tendo contato sempre com a máquina, principalmente aqui em Brasília, mas também fora daqui, nos estados.

Uma experiência que acho que é única, e que nos deu muita dor de cabeça, muito sofrimento, e nos ensinou muito, foi a nossa atuação no Congresso Nacional. Tivemos a oportunidade de fazer mais do que um estágio, eu acho, no Congresso Nacional. Algo que nos ajudou muito a ter essa noção de como se dá o processo decisório num país complexo como o nosso, onde as relações de poder são extremamente complexas.

Não há, de fato, um ator que decida. Mas vários atores. E mesmo que, de parte do governo, haja pessoas com propostas com clareza de propósitos, com objetivos claros, o processo final acaba, em muitos casos, e de fato acabou no nosso caso, não sendo o que se pretendia, o que se desejava. Então, para que não corrêssemos o risco de chegar ao final do processo sem ter a carreira para ser nomeado, nós, pessoalmente, tivemos que nos envolver nessa discussão, e muito profundamente. E aí, em muitos momentos, abandonamos a Escola. Nossa atuação passou a ser dentro do Congresso Nacional, para ao final, termos aprovado um projeto de lei que, ao chegar às mãos do Presidente, foi vetado. O mesmo projeto encaminhado por ele, Presidente da República. Isso é uma coisa que não acontece todo o dia, e parece que de uma forma, inclusive, que não era muito usual. Ele não escreveu “veto”, ele escreveu “não sanciono”. Não é usualmente assim que se “não sanciona” as leis. Isso nos exigiu, de novo, e mais ainda, um esforço hercúleo, no sentido de recuperar este projeto, que acabou sendo o transformado, na íntegra, em Medida Provisória pelo mesmo Presidente que havia encaminhado o Projeto de Lei que depois não o sancionou. Nós, então, passamos a existir.

A partir de uma Medida Provisória, pudemos ser nomeados em fevereiro de 1990. Havia algumas discussões aqui, na época, se estrategicamente era conveniente ser nomeados antes ou depois da posse do Presidente, então, eleito. Quer dizer, no final do ano de 1989, nós estávamos concluindo o curso, e, ao concluir, a gente estava inseguro. Será que seria interessante sermos nomeados por este governo Sarney, que foi desmoralizado durante a campanha? Ou seria melhor esperar para a posse do novo? Fomos nomeados pelo Presidente Sarney, o que foi a nossa salvação, mesmo tendo corrido o risco de sermos colocados em disponibilidade em fevereiro de 1990.

Dá em diante, foram muitas e grandes as dificuldades. Até 1996, não tivemos mais concurso. Foi a retomada do projeto, na verdade, que fez com que a carreira hoje exista. Hoje nós somos tantos, em torno de setecentos. Mas temos todos esses desafios, ratificando aquilo que o Amarildo<sup>5</sup> disse hoje aqui. Acho que não é muito diferente disso.

Mas, tenho uma questão: o que somos efetivamente hoje? Somos ainda vários que ocupam cargos públicos razoavelmente remunerados e com uma certa tranquilidade do ponto de vista do futuro? O que será que somos? Essa é uma discussão que eu acho que temos que ter para pensarmos o futuro.

Acho que existe esta história que, como eu disse, merece ser estudada com mais critério. O que fiz aqui foi um depoimento. Não é, não deve ser, não pode ser a verdade sobre esta história. Acho que ela tem que ser investigada, analisada com profundidade. Temos essa história e temos uma realidade que é a que vivemos hoje. Essa história e essa realidade de alguma forma nos identificam como Gestores, como funcionários públicos, como pertencentes a uma carreira. É isso que nos faz pensar e agir como grupo, na minha opinião. Talvez isso tenha sido um dos elementos que na origem da carreira nos deu condições de, naquele momento, naquela dificuldade, sobrevivermos.

Como tirar desta história e desta realidade lições para frente. É o que nós temos que discutir. Atrevo-me aqui apenas a levantar algumas hipóteses sobre alguns elementos importantes que possam vir a constituir este futuro. Quer dizer, a modernização e a profissionalização da gestão no serviço público são para nós determinantes. Se for feito, se nós não fizermos parte de um processo, se nós não formos vistos como parte de

um processo, que tem como propósito a profissionalização e a modernização do serviço público, nós não temos muita razão de existir como carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. E, para que esta carreira, como também outras carreiras do ciclo de gestão que aqui foram muito bem mencionadas, nós não somos<sup>6</sup>...

Nós temos parceiros dentro do governo, dentro do aparelho do Estado. E hoje nós temos isso muito claro. Isso é uma construção coletiva tanto daquelas carreiras como da nossa, dentro deste ciclo de gestão. E nós temos que fazer com que nossas carreiras possam nos constituir em elementos efetivos para a modernização e a profissionalização do serviço público.

É necessário que se criem mecanismos que permitam, por parte do governo, uma gestão estratégica desta carreira e das demais também. Mas, é preciso se discutir, à luz um pouco daquela pretensão inicial, como fazer para que o governo possa aproveitar todo o potencial de uma carreira como esta.

Acho, para avançarmos, que o governo e nós temos que ter alguns consensos, algumas definições a partir das quais possamos trabalhar em conjunto: clareza da missão da carreira, das atribuições, de alguns princípios norteadores que sejam aceitos pelo governo e por todos os atores e por nós.

A questão doutrinária, ética, a questão do serviço público, o resgate desta visão. Acho que é muito importante, de nossa parte, em particular, que tenhamos definida esta estratégia de articulação e relacionamento, conforme mencionou o Amarildo<sup>7</sup> na sua fala inicial, com o conjunto dos atores, as carreiras prioritariamente do ciclo de gestão, e também dos agentes políticos.

Não temos que, e não devemos, na minha opinião, achar que esta interlocução não é adequada ou não é relevante. Não consigo entender uma carreira que se ache, por ser técnica, impossibilitada, inabilitada para esta discussão em nível elevado e com os atores políticos. É necessário que tenhamos posicionamento sobre a nossa expectativa em relação ao papel do governo: É o que queremos? É o que esperamos? Tem receita? Não acho que tenha, mas esta é a última. Acho que o que temos que fazer é aprofundar, na linha do que foi proposto, este é o primeiro passo. O que têm os EPPGG a dizer sobre estas questões? Definir isto é o que nós temos que fazer no futuro.

## DEBATE

**Ricardo Vidal**<sup>8</sup> - Na realidade, a minha pergunta seria mais para o painel seguinte, que tem por título “O projeto do atual governo para a Administração Pública”. Mas, queria aproveitar a presença do Darci nesse primeiro painel, para perguntar sobre o movimento que existe na Casa Civil de articulação das políticas e se existe alguma tentativa de jogar esse movimento de articulação de políticas também para dentro dos ministérios. Porque uma coisa é chegar lá na Casa Civil e centralizar, mas a gente tem o processo interno de cada ministério que não tem uma articulação, principalmente em início de governo, quando se tem idéias muito contraditórias. E aí, acho que o trabalho, num organismo central como a Casa Civil, seria diminuído e otimizado se esse movimento acontecesse. Queria saber se existe alguma idéia a respeito.

**Darci Bertholdo** - Bem, acho, como o Vidal falou, é até uma opinião mais pessoal do que uma posição de governo, também acho que este governo começou com uma dificuldade, que acho que é reconhecida por todos, pelo próprio governo, de que os seus principais dirigentes, na verdade, não tinham tido, no governo, experiências anteriores. Quer dizer, é a primeira oportunidade, e algumas experimentações vão se fazendo ao longo do processo. E, de fato, o que se constata neste período de governo é uma dificuldade que acaba sendo resolvida, normalmente, na Casa Civil, quando se trata de formulação de políticas públicas. Diria que isso é um processo que já começa a ter alguma sinalização que pode ser diferente, ou pode ser aprimorado no sentido de que o processo de formulação de políticas tenha, nos seus respectivos órgãos, uma capacidade maior para a sua elaboração.

Há, diria, uma pressão. E aí acho que nós todos temos visto esta discussão, de parte dos órgãos setoriais, no sentido de se criar, neles e para eles, carreiras. Nós estamos enfrentando esta discussão. Nós temos que enfrentá-la. Esta pressão, de fato existe. Porque se verifica, se identifica como uma das dificuldades a fragilidade institucional. As dificuldades de se poder contar com quadros permanentes, quer dizer, essa demanda se contrapõe à uma visão de carreira com a qual nós compartilhamos mais. Quer dizer, uma carreira horizontal, que possa ter atuação descentralizada, de acordo com as necessidades, como é a nossa carreira.

Acho que aí também há alguns mitos a serem enfrentados. Acho que o governo tem, de fato, um desafio aí, quando visto desta forma. Quer dizer, carreiras setoriais versus carreiras mais horizontais, ou uma carreira horizontal como a nossa. Acho que existem caminhos que nós podemos, que devemos discutir para mitigar isso. Acho que não só por uma visão corporativa, que é até natural e legítima, inclusive nossa. Quer dizer, se acreditamos num projeto como este, temos argumentos, e temos como defendê-lo. Mas não só por isso, mas também, se temos argumentos, temos que demonstrá-los, temos que colocá-los para serem discutidos. E que esse nosso potencial possa ser, quem sabe, melhor aproveitado. Acho que esse é um desafio nosso, comum. Talvez do governo e nosso mesmo da carreira.

**Ivonete Nascimento** - Na verdade não é uma pergunta. Queria que aprofundasse melhor quando o Dr. Darci fala que é um mito imaginar que a carreira dos EPPGG fortalece o Estado e que talvez seria melhor colocar que contribui para a modernização da gestão. Bom, a modernização da gestão, ela não fortalece o Estado?! Então, aprofunda um pouco. Qual é a diferença exatamente destas duas questões?

**Darci Bertholdo** - Acho que o título aqui desta exposição, que eu não queria caracterizar nem como palestra, na verdade não era a pretensão fazer uma palestra, mas ele pode ser melhor qualificado, ou pode se agregar a, quem sabe, esta observação para que não tenhamos a tentação de nos vermos como responsáveis por esta pretendida, por este pretendido fortalecimento do Estado. Somos, em parte responsáveis. Mas nossa maneira de fazer isso é contribuindo, decisivamente, para a profissionalização, a modernização da gestão. É por aí que vejo. Acho que sim, você tem razão, é por aí que se fortalece o Estado. Mas também não pretendia colocar como um mito. Outros pontos coloquei como um mito, mas este não vejo que seja um mito. O fortalecimento do Estado por meio da carreira. Não. Acho que a carreira é parte de um processo que tem como finalidade também o fortalecimento do Estado, em última instância. Mas aí, no fortalecimento do Estado, podemos discutir que Estado é esse. E aí entra em outra discussão. Acho que nós devemos ter claro que somos, devemos ser, parte de um processo que tem como

finalidade mais imediata a profissionalização, a modernização, uma qualificação da gestão pública, do serviço público, das políticas públicas. Acho que isso é o adequado.

**Amarildo Baesso**<sup>9</sup> - Darci, queria fazer uma pergunta e te deixar a vontade para responder como Gestor ou como representante da Casa Civil. Nós falamos aqui, levantei inicialmente<sup>10</sup> e o Professor Nilson<sup>11</sup> levantou novamente, e na tua fala você retoma a questão da desconstrução do Estado, ocorrida durante um período relativamente grande de tempo, e da necessidade de reconstrução do Estado. Tem parecido para mim que o atual governo reconhece essa necessidade. Mas há, a meu ver, uma certa timidez, eu diria até que ela é colocada de uma maneira envergonhada, com uma forma meio tímida de abrir para a Administração Pública e para a própria sociedade brasileira. Acho que isso no passado foi muito tranquilo. O Fernando Henrique colocou isso com uma clareza enorme. Acho que isso tem uma explicação: o tipo de reforma que foi proposta tinha uma aceitação muito maior pela a sociedade. O tipo de reforma que vejo que precisa ser feita agora é um tipo de reforma mais difícil de convencer a sociedade. Então, verifico, e se eu tiver errado posso ser corrigido, que há algum problema nisso. Que o governo reconhece, por um lado, a necessidade de se fazer essa reforma, a gente percebe dentro da própria Administração que esta reforma vem sendo feita. Mas, por outro lado, há essa timidez em abrir o debate. O que vejo como uma coisa temerária. Quer dizer, acho que é mais interessante você partir para essa nova fase de uma forma aberta, porque você constrói coisas mais sólidas. Não sei se estou errado, mas essa é uma angústia que tenho. E parece mais. Parece que há, inclusive, um papel previsto para a carreira dos Gestores nesse novo movimento, nessa nova reforma, que não é explicitado. Quer dizer, quando não é explicitado você inibe um pouco o debate. Isso é uma angústia que tenho. Não sei se você pode falar sobre isso. Mas era um pouco o que gostaria de discutir com a Casa Civil.

**Darci Bertholdo** - Acho que terá que se ter a oportunidade de se discutir isso neste fórum mesmo. Mas, talvez não seja o interlocutor adequado para isso. É bem possível que o que eu diga aqui, do ponto de vista do seu impacto na definição do governo, tenha menos importância do que

eu possa vir a dizer em outros momentos, dentro do próprio governo. Mas entendo que o governo enfrenta esta questão, como você diz, tomando medidas, mais do que divulgando um plano. As medidas estão sendo tomadas. Certas ou erradas, ou para um lado ou para outro. Talvez eu não tenha a competência desejável para fazer a análise, e nem poderia ser o meu propósito aqui. Agora, imaginar que a carreira de Gestor não faça parte daquilo que se pensa para a Administração Pública brasileira neste governo, acho que seria um equívoco, realmente. Acho que os dirigentes, os responsáveis maiores pela implementação destas medidas, destas decisões que têm como resultado mudanças no aparelho estatal de governo, eles têm sim conhecimento deste projeto, da existência desta carreira, do que ela significa, talvez, em muitos casos, mais do que a gente imagina. Acho que é isso.

---

## NOTAS

<sup>1</sup> Subchefe-Adjunto de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil da Presidência da República, membro da carreira de EPPGG.

<sup>2</sup> Palestra de Nilson Holanda, reproduzida nesta edição: *A criação da carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental*.

<sup>3</sup> Direção e Assessoramento Superior (DAS) - cargos de livre provimento da Administração Pública Federal direta.

<sup>4</sup> Pronunciamento de Amarildo Baesso, na abertura do Seminário, reproduzido nesta edição: *Abertura*.

<sup>5</sup> Pronunciamento de Amarildo Baesso, na abertura do Seminário, reproduzido nesta edição: *Abertura*.

<sup>6</sup> Registro incompreensível.

<sup>7</sup> Pronunciamento de Amarildo Baesso, na abertura do Seminário, reproduzido nesta edição: *Abertura*.

<sup>8</sup> Diretor de Articulação Institucional da ANESP.

<sup>9</sup> Diretor-Executivo da ANESP.

<sup>10</sup> Pronunciamento de Amarildo Baesso, na abertura do Seminário, reproduzido nesta edição: *Abertura*.

<sup>11</sup> Palestra de Nilson Holanda, reproduzida nesta edição: *A criação da carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental*.



**Res Publica**

# ***A articulação intergovernamental como estratégia de atuação em Estados sob organização federativa***

Rosani Cunha<sup>1</sup>

Olhando para esta faixa aqui atrás, vemos que o tema do evento é o papel do Gestor Público no aperfeiçoamento do Estado brasileiro. No fundo, a nossa conversa vai ser um pouco por aí, o que é esse Estado brasileiro. Na verdade, somos servidores do Estado sim, mas lotados no governo federal. Isso impõe para nós algumas limitações. A atuação federal nesse Estado tem limites e, o que acho que é central e que é a proposta da fala, pressupõe articulação. Supõe uma coordenação intergovernamental.

E aí posso falar não apenas como alguém que discute a questão federativa, mas também como Gestora. A nossa atuação está pautada, a todo momento, pela competência da esfera federal em qualquer política pública, em qualquer espaço específico, num Estado que tem organização federativa e, por isso, pressupõe uma relação com outras autonomias.

Federalismo, na verdade, é isso, uma relação, um movimento entre pacto e autonomias. Isto é o que define a questão federativa. Na verdade, esse movimento significa que em um dado momento a questão de autonomia pode ser mais forte e que, em outro, a questão do pacto pode ser mais forte.

A gente sempre escuta falar de federalismo quando tem a guerra fiscal. Nesses casos, quase sempre o tema nos vem à mente. Tudo bem. Quando tem a eleição e a gente volta a discutir o assunto. Volta a discutir

as competências dos municípios, dos estados. Mas as autonomias quase sempre estão presentes quando a gente escuta falar de guerra fiscal. E se pegarmos esse tema especificamente, é interessante ver como, em relação a ele, o movimento entre pacto e autonomia se coloca.

Em um dado momento, a guerra fiscal explicita a idéia de autonomia, e o estado federado entende que tem autonomia tributária sobre dado seguimento e a exercita isso. Em alguns momentos isto é tão acirrado, tão presente, que é necessário, de novo, voltar e discutir o que, afinal, a gente está fazendo. Abrir mão de alguma autonomia, inclusive, em função desta unidade. A proposta dos governadores na reforma tributária, em relação ao ICMS<sup>2</sup>, foi basicamente isto, abrir mão de alguma autonomia em nome da idéia de pacto em torno desse tributo.

O que significa isto para a atuação dos Gestores? A federação é uma relação entre competências diferenciada. É isso que está dito na Constituição. O Brasil tem o desenho federativo mais complexo do mundo, pois temos três entes federativos. É o único país em que o município é um este federado.

Na nossa história, o federalismo se confunde com a República. Inclusive eles se dão no mesmo momento. Na história de vários países que criaram estruturas federativas, que optaram pelo desenho federativo do Estado, a gente tem basicamente dois movimentos: aqueles que existiam como estados autônomos e optaram por uma articulação; e temos um outro movimento, que o Brasil e vários países viveram, que é, no momento de proclamação da República, no momento do fim do Império, ou no momento de independência, em que aquele território, quase sempre grande e continental, opta por ficar junto, mas, ao mesmo tempo, para garantir a solidez, reconhece algumas autonomias e propõe o desenho federativo.

Então, o que define isto, um Estado federado? Primeiro, estamos falando de um desenho constitucional que pressupõe competências diferenciadas. Acho que isso para nós, como Gestores, para nossa atuação é importante estar lembrando. Pressupõe capacidades tributárias e autonomias tributárias diferenciadas. Pressupõe bases tributárias próprias para cada esfera de governo. Pressupõe o poder político, tanto o ser eleito, como competência legislativa própria em cada esfera. E isto, para o governo federal, significa dar conta das suas mais diversas políticas públicas

com essa limitação que é ter competências compartilhadas e, ao mesmo tempo, e aí volto à idéia de pacto, uma necessidade de coordenação, de articulação, e de conversa que é muito presente.

Se nós considerarmos as áreas de governo, na verdade o desenho federativo se materializa de formas diferenciadas nas diferentes áreas de governo. Vi aqui alguns colegas que passaram pelo Ministério da Saúde, se pegarmos áreas de governo isso fica mais claro. Diria que a área da saúde é a que tem essa questão mais presente, mais cotidiana. Vou colocar alguns exemplos: o desenho do Sistema Único de Saúde (SUS), na verdade, é o sistema federativo de saúde. Ele é o único nessa perspectiva. Tem competências da União, dos estados e dos municípios. Tem um desenho de financiamento que não passa pelo desenho convencional. O convênio, na verdade, é um bom instrumento na relação entre pessoas que são diferentes: o poder público e uma entidade privada, uma relação de subordinação. Na verdade, trás implícita uma relação de subordinação.

A saúde começou, já desde de 1993, o que chamam transferência fundo a fundo. E não é à toa que é a área que inspira diferentes propostas: o sistema único de segurança pública, o sistema único de assistência social, o sistema nacional de cultura. Então, do ponto de vista do financiamento, a saúde tem um desenho que não só pressupõe financiamento de cada esfera de governo, mas na transferência da União para estados e municípios tem uma relação de autonomia. É uma transferência em que o município e o estado podem alocar, dede que na saúde, com uma autonomia que o convênio não dá. Pressupõe, a saúde também traz isso, esse mecanismo de negociação e de pactuação que são as Comissões Intergestores Tripartite. É onde se chega ao acordo. É onde se negocia. É onde se conversa, onde se definem as competências, que é próprio de uma federação, que é a idéia de pacto, que eu dizia. Então, a Saúde tem isso muito claro.

Quem passou pela saúde sabe que o governo federal pode ir até determinado lugar, mas não pode avançar daí. Pode, por exemplo, propor o programa Saúde Família, e estimular, mediante financiamento ou estimular mediante convencimento. Mas não pode chegar e implantar o Programa Saúde Família em um dado território municipal. Pode propor um projeto de investimento e buscar adesão, incentivar mediante recursos ou mediante outros instrumentos, mas não pode chegar e um dado território e construir aquele tipo de unidade.

Na educação, nós também temos um certo desenho federativo. Temos, por exemplo, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)<sup>3</sup>, que é o mecanismo de financiamento que discute competências, até onde podemos ir até onde temos que negociar, buscar adesão. Na educação temos também um certo desenho federativo, apesar de não ter a riqueza e a sofisticação que a área da saúde tem. Mas de novo, quando a União propõe a constituição do FUNDEF, o primeiro movimento foi conversar com estados e municípios. Porque ali eu tenho o desenho dos financiamentos, que significa utilizar tributos dos estados e dos municípios, discutir suas competências.

Se pegarmos qualquer outra área do governo, vamos encontrar isso. Ou mesmo o PPA, seu desenho, neste governo, pressupõe um certo processo de pactuação federativa. E por uma razão muito objetiva, a União sozinha não tem recursos nem competência, do ponto de vista constitucional, para trabalhar todo aquele projeto de investimento que se materializa em um dado território. Transposição ou, como estão chamando, a integração das suas bacias do rio São Francisco pressupõe uma negociação com o estados da Bahia, Pernambuco, Sergipe, Alagoas, enfim.

O território, que é onde a gente materializa as diferentes políticas públicas, ele é um território partilhado, ele materializa ali competências que são diferenciadas. E por isso, de novo Nilson Holanda<sup>4</sup>, este tema está proposto aqui para que nós, Gestores, para que possamos entender o nosso entorno. O nosso entorno é ser servidores públicos, de carreira, portanto, com permanência, mas lotados no governo federal de um Estado que é federativo. Isso significa que nós temos limites para a nossa atuação, que o governo federal tem algumas competências que são próprias e tem inúmeras competências que são partilhadas. As competências que são partilhadas, por definição, pressupõem uma mesa de negociação. Por definição, qualquer competência que é comum da União, dos estados, e dos municípios, pressupõem processo de negociação.

Se a gente pegar o desenho constitucional brasileiro, o artigo 23 da Constituição Federal, que define as funções comuns, vai ver que está praticamente está tudo ali. Estão as áreas da saúde, da educação, a assistência social, e o meio ambiente. Então, as diferentes políticas públicas, a maior parte delas, são políticas compartilhadas.

Basicamente, você tem os estados com a competência exclusiva na área de segurança pública. E, mesmo assim, este é um tema que volta com uma grande discussão federativa em torno dele, e dos dois lados. Desde quando os municípios começam, as regiões metropolitanas principalmente, a buscar um espaço próprio, propondo, por exemplo, guardas municipais. Foi o grande tema de debate nas principais regiões metropolitanas do Brasil. Foi o tema do município do Rio de Janeiro. Está sendo o tema do município de São Paulo. Está sendo o tema no município de Belo Horizonte. Alguns prefeitos, inclusive, tentaram implementar ações próprias. Aí consideram o que eles chamam de segurança urbana até para se “cacifar” no processo eleitoral.

E aí, ao mesmo tempo a gente vê o tema pelo lado do governo federal, quando vários propõem a criação de uma certa guarda nacional, propõem a criação de um certo contingente que possa ser acionado por um estado ou outro. Então, o mesmo tema, que na Constituição é uma das únicas competências dos estados federados, volta um certo debate federativo em torno dele, que pressupõe negociação, busca de consensos, acordos, enfim.

Os municípios têm o que chamam de serviços de interesse local, como competência própria. Mas a gente vai para o debate em torno desse assunto: o que é serviço de competência local? De novo, a gente pode pegar as últimas ações que estão colocadas na imprensa. A política de saneamento, que o governo tenta formatar, de novo acirrou o debate federativo. Saneamento, em princípio, é um serviço de interesse local, cuja titularidade é do município. E aí o grande debate com os governadores de estado em relação a esse tema tem pautado de novo a questão federativa.

Isso coloca, de alguma forma, qual é o nosso entorno, e ao mesmo tempo, como conviver, como eu dizia, as autonomias e o pacto. A União também tem competências que são exclusivas. Cabem à União, por exemplo, a política monetária, a legislação trabalhista, a política de segurança nacional, e as relações internacionais. E mesmo alguns temas, de novo, com alguma flexibilização.

Na questão, por exemplo, de política internacional, a gente começa a colocar a questão federativa com muita ênfase a integração das cidades de fronteira. Nós começaremos amanhã, na cidade de São Paulo, a reunião

que está sendo chamada de Reunião de Cidades e Governos Locais Unidos, que é uma certa confederação de cidades que foi construída no início deste ano, que são as prefeituras das grandes cidades brasileiras buscando um espaço de interlocução junto a Organização das Nações Unidas (ONU). Nós vemos, recentemente, o movimento da Unificação Européia e a criação do que chamaram Comitê de Regiões, que é justamente a idéia de você articular os Estados nacionais em torno da União Européia, mas preservar as identidades locais. A gente discute agora, no Brasil, a revisão do tratado que deu origem ao Mercosul, vai ser agora em dezembro em Ouro Preto. Dez anos do tratado de Ouro Preto. E o tema colocado na revisão de adesão do Mercosul é justamente como os Estados e os municípios vão participar dos processos decisórios em torno do Mercosul.

Então, de novo, a atuação dos Gestores deve ter em pauta, pegando o que disse o Professor Nilson, esse entorno, que é um entorno basicamente estruturante da atuação do governo federal. Somos servidores federais, em um Estado federado, que tem competências próprias do governo federal, mas que tem a maior parte das suas competências partilhadas e competências comuns com estados e municípios. E, para isso, eu preciso de processo de negociação, de pactuação. Só para finalizar e a gente abrir o debate, como é que esta questão se coloca nesse governo? Bom, o que é que a gente está vivendo hoje? Qual é a nossa real situação da questão federativa hoje no Brasil?

Acho que a primeira percepção que nós temos é que esse tema virou prioridade do próprio Presidente Lula. Todos nós lembramos das quatro reuniões gerais do Presidente, no ano passado, com os governadores, dos vários movimentos do Presidente que juntou os prefeitos, da instalação de mesas de negociação especificamente junto aos prefeitos - é o chamado Comitê de Articulação e Pactuação Federativa -, da presença do Presidente em eventos com a Marcha Nacional em Defesa dos Municípios, que é um movimento histórico dos prefeitos, e que foi a primeira vez, na sexta edição, que o Presidente esteve presente. Então, isso ganhou uma agenda. O Presidente agora está recebendo todos os prefeitos de capitais eleitos. Então isso ganhou uma relevância. A gente pode perceber isso nos movimentos públicos do Presidente. Mas nós, que trabalhamos com ele em assessoria específica nesta área, percebemos isso em falas muito mais

profundas. Ele coloca que foi eleito para conduzir o país a novos rumos de desenvolvimento e que esse processo só é viável se a gente trabalhá-lo via um processo de pactuação federativa em torno desse desenvolvimento.

Então, é um tema que está na agenda política do governo. Ao mesmo tempo é um tema que tem inúmeras complexidades. A primeira delas, e aí de novo os jornais, são as desigualdades, são as assimetrias. A guerra fiscal nada mais é do que a explicitação dessas assimetrias. Então a gente tem, desde o município de Borá, que é autônomo, no Estado de São Paulo, com oitocentos habitantes, até o próprio município de São Paulo, com mais de dez milhões de habitantes, e que têm, do ponto de vista formal, as mesmas competências. Temos, desde os estados que eram antigos territórios, e que têm em torno de duzentos mil habitantes, e basicamente vivem de recursos federais, até, de novo, o Estado de São Paulo, que concentra praticamente todo o PIB brasileiro e tem trinta e seis milhões de habitantes.

A assimetria, do ponto de vista populacional, territorial, econômico, e de capacidade técnica, é muito grande. E essa é uma complexidade importante que tem que ser trabalhada. Até porque ela começa a colocar alguns movimentos de ruptura. É interessante ver de novo a guerra fiscal nesse sentido. É uma guerra fiscal às avessas. É uma guerra fiscal dos estados que querem tributar, dizendo “Para entrar no meu território vai ter que pagar o tributo que você não recolheu na sua origem”. Então, mesmo a guerra fiscal atual é um movimento novo na questão federativa.

A gente também vê essa complexidade brasileira de um federalismo com três esferas autônomas de governo que agrega o município como ente federado. Mas o município é um certo “genérico”. A gente fala de São Paulo e a gente fala de Borá. Mas, na experiência brasileira, é onde tem acontecido as iniciativas mais inovadoras. Então, embora seja muito ousado este desenho federativo que o Brasil fez, é interessante observar que ele foi feito num movimento de contraposição a um estado nacional autoritário. No Brasil, o federalismo se confunde com democratização e a descentralização, não é assim em outros países. Este também é um movimento interessante.

Na constituinte de 1986, fazíamos um movimento de contraposição a um Estado autoritário e, por isso, havia o movimento de descentralização e havia poucos defensores do governo federal naquela constituinte. Daí a ausência de alguns instrumentos que são fundamentais no estado federado.



Então temos essa complexidade que é o município como ente federado. Nós, também, temos outra complexidade, que é um desenho federativo incompleto. Vários temas que são centrais em qualquer federação, no Brasil a gente não tem. Citei a pouco um: como é que a gente vai ter um federalismo tão complexo com três esferas de governo e não ter mecanismos de cooperação federativa regulamentados e legitimados? Como não temos mecanismos de coordenação federativa institucionalizadas? Por isso o governo encaminhou recentemente a proposta dos consórcios públicos para o Congresso.

Outro exemplo deste federalismo incompleto é a questão da gestão metropolitana no país. Seguramente os problemas da região metropolitana do Rio de Janeiro e de São Paulo não são problemas dos estados ou dos municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo. Nesses territórios, é importante um certo desenho federativo tripartite que pressuponha ações da União, do governo do estado e do governo do município. É um tema que precisaríamos re-visitá-lo.

A questão do que é chamado de critérios para a criação, fusão e incorporação de municípios. Tivemos uma pulverização de municípios logo depois da constituinte. Teve uma emenda constitucional que segurou este movimento, e é preciso uma Lei Complementar para regulamentar como é que vai se criar municípios no Brasil. O governo vetou duas, desde o ano passado. É um movimento que tem uma tensão muito grande no Congresso. Até porque, os movimentos no Congresso são dos estados querendo de volta a possibilidade de criar municípios. Tem um parecer do Sepúlveda Pertence, que a gente acha perfeito, no qual ele fala o seguinte: “criação de município não é um ato administrativo do território estadual, é a criação de um ente federado. Por isso não é da competência estadual, isso deve se dar via legislação federal”.

Então, ao mesmo tempo em que a gente tem um desenho complexo de três esferas de governo, pelas assimetrias, a gente tem um complicador adicional que é esse federalismo ainda incompleto e que nos disponibiliza poucos instrumentos de coordenação e de cooperação. E, por isso, a demanda para que estivéssemos aqui, foi tentar trabalhar isso, e até para mim isso é um pouco constrangedor porque eu fico parecendo meio professoral de ser Gestora e ao mesmo tempo trazer esta preocupação, porque é uma preocupação de governo, mas é principalmente uma

preocupação de Estado. O desenho federativo não se coloca como uma política de um governo. Até se completar, o desenho federativo brasileiro não pode ser uma política de um governo. É uma construção do Estado brasileiro, que começou junto com a proclamação da República, como eu dizia antes.

Mas o central, e por isso a gente queria estar conversando sempre com os Gestores, é que a gente tenha o entendimento de que na nossa ação cotidiana, qualquer que seja ela, na política pública específica, na discussão tributária, nos processos de cooperação internacional, qualquer que seja a ação, ela vai significar um movimento que é de competência própria do governo federal. E vai significar, principalmente, um movimento que é o processo de negociação com estados e municípios, que na maior parte das vezes tem competências comuns naquele tema.

Então, ter essa perspectiva em mente, que significa que temos limites, que significa que temos que buscar consensos, que é preciso à todo momento, pois ele não é um dado, não é uma fotografia. Ele é revisitado, é revisto, é aprofundado. Então, estar aberto para esta perspectiva, é uma questão central, se o tema do nosso debate é como que o Gestor Público pode atuar no aperfeiçoamento do Estado brasileiro.

Estamos em um Estado que é republicano, é a primeira característica, e é federativo. Isso significa relações de poderes, como o professor dizia anteriormente, e relação entre entes federados que têm competências que são próprias, que são exclusivas, e que, ao mesmo tempo, várias delas são comuns, são concorrentes, pressupõem acordo, negociação e consenso.

## **DEBATE**

**Ricardo Padilha**<sup>5</sup> - Gostei da sua explicação, mas gostaria de colocar algumas perguntas. Primeiro, no processo de relação entre os estados e os municípios e o governo federal, todas as vezes que o estado vai atuar necessita de fazer convênios com o governo federal e, em média, para realizar um convênio, é pedido aos prefeitos das cidades mais insignificantes, do ponto de vista da população, dezoito, vinte, trinta documentos. Por exemplo, ele tem de trazer cópia das certidões de que foi eleito, quando o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) tem isso *on-line*, etc. Quero saber o que

o governo federal está fazendo para diminuir a sua presença enquanto burocracia que entrava a integração do país.

**Rosani Cunha** - Acho perfeita a sua fala, porque, na verdade, a gente tem um certo desenho, uma certa concepção, e a nossa atuação prática desconstitui essa concepção. Por isso, eu dizia, como exemplo de uma das áreas de política pública em que a questão federativa ficou mais claramente trabalhada, dizia que a área de saúde é um grande exemplo. A primeira coisa que a área de saúde fez foi acabar com a idéia do convênio. É o que eles chamam de transferência fundo a fundo. Defino critérios para a transferência de recursos - tenho critério populacional, critérios por série histórica, etc - e transfiro automaticamente e regularmente esse recurso. Outras áreas caminham na mesma linha. Vocês devem se lembrar que recentemente saiu um decreto e, depois uma medida provisória, extinguindo a necessidade da Certidão Negativa de Débito (CND)<sup>6</sup> para a assistência social. Um pouco nessa linha de tentar trabalhar a lógica da transferência fundo a fundo. O que está sendo proposto agora é um sistema que trabalha com a mesma lógica que a saúde tem.

Agora, acho que, independente disso, por mais que a gente aprofunde esses mecanismos de transferência regular e automática, vão restar algumas áreas em que o convênio se justifica por uma ação pontual. O que o governo está fazendo, e acho que é um esforço hercúleo, mas que ainda não é suficiente. A gente trabalha com movimento de prefeitos e eles falam isso a cada momento. Primeiro, integrar as suas bases de informação. Por que é que o município não pode entrar com a sua documentação uma única vez para um único ministério, e isso servir para todos? Por que um único ministério demanda para cada ação essa mesma série de não sei quantos instrumentos? E aí venceu a certidão negativa disso... Está perfeita a sua avaliação.

O governo tem trabalhado em três áreas específicas. Primeiro, tem sido uma postura do governo apoiar o fortalecimento de bases tributárias próprias. Vocês devem se lembrar que, no ano passado, foi aprovada a lei complementar do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS)<sup>7</sup>, que é o principal tributo municipal. Essa lei tramitou no Congresso por mais de quinze anos, e aí foi feito um grande acordo, uma negociação entre municípios e estados. Porque também tem conflitos

entre municípios e estados e entre municípios e municípios - querem acabar com a guerra fiscal entre os municípios - e municípios e governo federal. E foi aprovada em três meses essa lei. Então, o primeiro movimento é fortalecer bases tributárias próprias.

O segundo movimento é ampliar as áreas de governo em que é possível trabalhar com transferências regulares e automáticas, o exemplo da área de saúde. E o terceiro movimento é tentar simplificar ao máximo esta burocracia. Cito esses exemplos: a assistência social hoje não precisa mais da CND; a sala de prefeituras da Caixa Econômica Federal, que tem um espaço até para que os municípios possam fugir de lobistas, um espaço em que os prefeitos são atendidos, principalmente prefeitos, e têm todo acesso a qualquer informação do governo federal; e a tentativa de integrar as bases de informação, que não é um movimento simples, pressupõe construção de padrões. Enfim, é uma discussão que eu até sei que circulou na rede uma época dessas, é uma discussão complexa, mas tem sim, via rede de governo, alguns movimentos neste sentido.

**Amarildo Baesso**<sup>8</sup> - Tem aqui uma questão colocada pelo Artur Felipe<sup>9</sup>. Ele gostaria que você fizesse considerações a respeito dos consórcios públicos e autonomia municipal. Eu queria aproveitar, se você me permite, e fazer uma provocação que é uma questão que levantei em um encontro que a gente teve lá em Minas Gerais, com os representantes das carreiras dos estados. Até que ponto seria interessante trabalhar, e eu ainda só consigo visualizar isso no campo teórico, ainda não consigo perceber como é que isso poderia se dar na prática, mas de trabalhar a integração dos níveis do Estado, não de governo. Quer dizer, você fala bastante de discussão política, de debate, de negociação. Estou pensando como é que as Administrações Públicas poderiam se integrar, uma vez que hoje você tem os estados criando as suas carreiras com perfis semelhantes a carreira de Gestor? Como é que isso poderia, por exemplo, são questões que eu me coloco, como é que isso poderia contribuir para melhorar esse pacto federativo na formulação e na implementação de política pública, num conceito com o que eu acho parecido com o que o Castel faz de Estado rede? Talvez o Brasil fosse um dos países que deveria investir mais nisso uma vez que nós temos essas características que você muito bem apontou.

Outra questão é até que ponto isso não vai no sentido que o Professor Nilson Holanda<sup>10</sup> coloca de que pode virar um corporativismo do Estado, cerceando a implementação das políticas daqueles que foram eleitos, daqueles que são os governantes? É uma questão que me coloco e não sei se vocês discutem isso lá.

**Rosani Cunha** - Bom, primeiro, o projeto de consórcios públicos. Até a ENAP propôs, recentemente, que nós fizéssemos uma oficina de trabalho específica sobre o projeto, porque ele é muito mais complexo do que parece à primeira vista. Vários de nós temos uma imagem de consórcio como aquela entidade privada que os municípios de pequeno porte costumam organizar para alguma ação específica, setorial, normalmente. O projeto que está no Congresso Nacional, dos consórcios públicos, fala da possibilidade de constituição de um instrumento de cooperação e coordenação federativa. E aí a gente tem várias experiências. A gente tem hoje aqui no Brasil inclusive um professor italiano que é um especialista no que é chamado de gestão associada de serviços. Porque o projeto trabalha com o art. 241 da Constituição Federal, que fala de consórcios públicos e gestão associada de serviços, que são conceitos diferenciados, normalmente pressupõem tarifas e processos regulatórios diferenciados. O que foi ao Congresso Nacional rapidamente, e aí já convidando para esse debate que a ENAP está se propondo a fazer, é um projeto de lei que foi demandado ao governo federal pelos municípios inicialmente, e, basicamente, pela Frente Nacional de Prefeitos, que é a entidade que pega as capitais das cidades de grande porte e pelos gestores do consórcio ABC, que é tido hoje no Brasil como o consórcio de maior sucesso, digamos assim.

O que esses municípios diziam, o que os prefeitos diziam é que eles entendem que várias das suas ações poderão ser melhor desenvolvidas se for em um processo cooperado. Até porque, a escala territorial pode dar ganho. Inclusive isso pressupõe um processo de cooperação entre municípios e estados. Mas, quando eles lançam mão do instrumento para fazer isso, eles são obrigados a utilizar o instrumento do direito privado, porque você não tem a figura do consórcio público institucionalizada. Então o que o projeto tenta fazer, é dar potência a estes instrumentos de cooperação que alguns municípios já utilizam e ampliá-los na sua agenda e na sua escala territorial.

Se os municípios e os estados quiserem continuar usando a figura do consorcio privado, óbvio que podem continuar usando; se quiserem usar aquilo que é chamado de consórcio administrativo, que é uma relação convenial entre entes federados, podem continuar usando. Então, essa figura do consorcio publico é um adicional, embora um adicional muito mais potente.

O projeto estava claramente negociado, um amplo debate considerando a experiência internacional, a jurisprudência, a legislação, enfim. Ele estava todo pacificado para ser aprovado rapidamente no Congresso Nacional, quando foi proposto o projeto de saneamento. E aí quando alguns estados específicos, algumas companhias estaduais de saneamento perceberam que a forma de viabilizar (...) <sup>11</sup> era aprovar o projeto de consórcios públicos, iniciou-se um conflito que na verdade não é do projeto de consórcios, é do de saneamento.

Não sei quem leu o artigo do ex presidente Fernando Henrique Cardoso em torno do projeto. O que a gente está percebendo - o artigo inclusive trás algumas afirmativas que vão claramente contra o que está dito no projeto - o que a gente tem percebido é que ou alguns indivíduos, algumas pessoas, alguns atores sociais, apóiam o projeto pela idéia, mas também sem ter tido ainda a percepção da sua complexidade, ou alguns discordam por ouvir falar. Então a gente já ouviu argumentos, por exemplo, de que a União pode intervir num dado território, um longo braço do governo federal, e fazer consórcios com governos específicos. O projeto veda, terminantemente, que a União entre em consórcios num dado território se o estado não estiver junto.

É complexo o projeto. Ele atende a uma demanda inicialmente dos municípios, ele vem para tentar ser mais uma peça nessa idéia de completar o desenho federativo brasileiro, na nossa avaliação ele pode ser útil ao próprio governo federal em algumas políticas específicas, ele pode ser útil em aglomerados urbanos, ele pode ser útil em qualquer política que demande um processo cooperação. Ele pode ser utilizado só entre municípios, ele pode ser utilizado entre municípios e estados, ele pode ser utilizados entre estados - de novo a idéia da segurança pública, porque não há um consorcio de estados na área de segurança pública, porque não há um consorcio de diferentes entes governamentais na área de desenvolvimento regional.

Agora, para tratar vários dos seus conteúdos, seria necessário que a gente parasse e conversasse com um pouco mais de calma, porque ele é um instrumento muito inovador no nosso país. A gente tem algumas experiências internacionais. Acho que vale a pena a experiência alemã que nós inclusive fomos conhecer, a experiência italiana, a experiência espanhola. Acho que vale a pena a gente parar com um pouco mais de calma para trabalhar. Mas é um dos projetos prioritários do governo, tanto que ele foi encaminhado ao Congresso com um pedido de urgência constitucional.

A questão das carreiras. Acho que esse é um bom debate. Os países federados costumam ter espaços de coordenação, do que eles chamam de relação e gestão intergovernamental, com diferentes desenhos. A gente tem desde agências um pouco autônomas em relação aos governos para trabalhar esse processo, a gente tem alguns institutos de federalismo como tem no caso mexicano, tem alguns desenhos diferenciados. Mas acho que as carreiras de gestor, são carreiras de Estado em um Estado federado, o que pressupõe subordinação ao poder político de cada ente federado. Então, a fala de quem toma a decisão é do governante, quem toma a decisão é o político. Acho que ela deve ser pensada nesta nossa conversa. Então acho que é um tema que a gente se dispõe a conversar, varias experiências internacionais mostram que é necessário pensar em mecanismos de coordenação federativa mais institucionalizados. Mas tenho dúvida se isso se daria via um processo de unificação de carreiras, o que é diferente de processo de articulação e de cooperação de carreiras de gestor entre entes federados diferenciados. Então, acho que a gente pode ter aí alguns matizes nesse debate de que seja possível trabalhar essa idéia, mas, coerente com esse desenho federativo que a gente tem no Brasil.

---

## NOTAS

<sup>1</sup> Assessora Especial da Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da Republica, membro da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG).

<sup>2</sup> Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestações

de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS).

<sup>3</sup> Instituído pela Emenda Constitucional nº 14/96; regulamentado pela Lei nº 9.424/96 e pelo Decreto nº 2.264/97.

<sup>4</sup> Palestra de Nilson Holanda, reproduzida nesta edição: *A criação da carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental*.

<sup>5</sup> Membro da carreira de EPPGG.

<sup>6</sup> Certidão Negativa de Débito (CND) - documento emitido pelo INSS, destinado a comprovar a regularidade em relação às contribuições previdenciárias.

<sup>7</sup> Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) – Lei Complementar nº 116/03.

<sup>8</sup> Diretor-Executivo da ANESP, moderador do debate.

<sup>9</sup> Membro da carreira de EPPGG.

<sup>10</sup> Palestra de Nilson Holanda, reproduzida nesta edição: *A criação da carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental*.

<sup>11</sup> Incompreensível nos registros.



**Res Publica**

# ***A regulamentação das carreiras do ciclo de gestão e seu papel no Estado brasileiro.***

Alexandre Kalil Pires<sup>1</sup>

Gostaria de iniciar colocando que as carreiras do ciclo de gestão foram concebidas para atuarem de forma sistêmica e coordenada dentro do Executivo Federal, particularmente no âmbito da Administração Direta, como elemento de organização do aparelho de Estado.

Essas carreiras têm, efetivamente, atendido, pelo menos no ponto de vista de concepção, do ponto de vista qualitativo, a missão que se espera delas. Há, efetivamente, problemas de natureza quantitativa ainda não totalmente solucionados, razão pela qual em vários órgãos se encontra a carência de pessoal apropriado. Essas carreiras têm em comum um perfil sênior na área de gestão, que implica, na realidade, em uma capacidade de atuar em atividades de maior nível de complexidade do que aquelas vinculadas a processos apenas, isoladamente.

O modelo da atuação das carreiras do ciclo de gestão, na verdade, atua com a idéia da descentralização da execução das políticas para a administração indireta subordinada a um núcleo duro situado no Poder Executivo. Retoma-se, assim, a idéia de povoamento da Administração Direta federal em base meritocrática, através dos diversos concursos feitos nos últimos seis anos muito particularmente.

Apesar de uma política de provimento intensiva, ainda é evidente que certos ministérios se encontram bastante desprovidos de quadros apropriados. Por conta disso esse processo deve ser acelerado. Em rela-

ção a isso, já estão em discussão, no Ministério do Planejamento - espero que a gente consiga definir isso ainda no mês de outubro, mais tardar no mês de novembro - todos os concursos para as carreiras do ciclo de gestão.

Apesar da falta de recursos, a estimativa é de que se consiga manter números expressivos de concursos em todas as carreiras. Não apenas na de Gestor, mas também para carreira de Analistas de Finanças e Controle, Analistas de Orçamento, para o pessoal do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), enfim.

Bom, uma outra diretriz que foi adotada, sistematicamente, em relação às carreiras do ciclo de gestão, no geral... É importante ter, também, claro uma idéia de qual é o espaço dessas carreiras. Elas atuam em um conjunto que classifico como o de perfis estruturantes do Estado, que são responsáveis pela viabilização do aparelho do Estado, no qual se incluem as carreiras do ciclo de gestão, as de auditoria, tanto na área fiscal, Banco Central, enfim, de policia, de diplomacia e de defesa, aqui entendido os militares muito particularmente.

Um segundo conjunto de perfis importantes para o governo são os perfis estruturantes, perfis profissionais, da capacidade tecnológica do governo, composto por profissionais também seniores nas tecnologias que são necessárias ao funcionamento do governo. São responsáveis pela prospecção tecnológica e incorporação pró-ativa de tecnologia, tanto em seus processos de trabalho quanto na formulação de políticas públicas. Esse é claramente um espaço que está muito mal resolvido dentro do governo. Não temos, como temos um ciclo de gestão, uma estrutura semelhante para cargos de natureza eminentemente técnica.

Um terceiro conjunto de perfis é o dos profissionais de suporte nos níveis médio e superior, em gestão ou tecnologia, responsáveis pela operacionalização das políticas públicas.

Em virtude desse perfil sênior, houve sempre uma preocupação com a manutenção desses quadros dentro da Administração. Tivemos muitos problemas, vamos dizer assim, de “canibalismo” entre as carreiras, por diversos tipos de diferenças salariais que se estabeleceram. Entretanto, no geral, quando havia uma modificação, havia uma modificação dentro do aparelho do Estado brasileiro. Não era tanto para o mercado externo, o mercado privado. Então, pode-se dizer que, do ponto de vista de competitividade do Estado em si, as políticas remuneratórias têm

conseguido este papel de fixação. Enfim, nesse sentido, foi tomada uma diretriz permanente de reestruturação, de adequação remuneratória que permitiu manter essas carreiras sustentáveis e atrativas.

Então, com uma política remuneratória e com a questão dos concursos, tem-se conseguido ampliar cada vez mais os efetivos dessas carreiras e a qualidade dos serviços que podem ser prestados, ou que estão sendo prestados à Administração Pública brasileira.

É importante aqui mencionar que aqueles dois últimos conjuntos a que me referi, o perfil sênior tecnológico e os perfis de suporte, têm gerado um problema que começa, ou melhor, que já atinge particularmente o ciclo de gestão. A incompatibilidade da estrutura remuneratória e do desenho dos cargos que existem hoje tem levado a necessidade do Estado de atrair perfis mais sofisticados e ele não tem elementos para fazer isso. Como conseqüência, tem ocorrido dois tipos de movimentos que considero inapropriados.

Um deles é a proposta de carreiras que, com a desculpa de qualificar os quadros dos diversos órgãos, na verdade são propostas de ganho salarial. Elemento importante para o aspecto de fixação. Mas se tenta tratar com uma metodologia que foi efetiva com o desenho sênior, algo que atinge todos os padrões, os três níveis a que me referi anteriormente.

Normalmente essas propostas agregam à função do órgão uma palavra de especialista ou gestor, incluindo às suas atribuições a elaboração da política setorial. Nesse tipo de desenho, fica clara uma tentativa de fechar a lógica por setorial, de certo modo indo de encontro a uma linha organizadora do governo, através de uma ação horizontal que é característica das carreiras do ciclo de gestão.

Particularmente a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) tem sofrido um outro tipo de pressão que é aquela decorrente de demandas de técnicos, usando a carreira de Gestor como referencia em função da base salarial mais elevada. Tem sido difícil, inclusive, convencer os diversos demandantes de que são coisas diferentes. Então, é algo que a gente tem que estar permanentemente tomando cuidado, até porque, muitas das pessoas que fazem parte da carreira também acabam incorporando, porque é um discurso perfeitamente razoável, não vou dizer que não. O problema é que começa a mudar o foco da atuação da carreira.

Nesse sentido é que nós consideramos que é necessário agregar ao conjunto de carreiras estruturantes do Estado, o ciclo de gestão, fiscalização, policia, diplomacia, enfim, um conjunto sistêmico de cargos de natureza estritamente técnica em padrão sênior destinado a fortalecer a capacidade técnica de governar. Sem isso, a já elevada entropia na administração dos recursos humanos no governo federal só vai aumentar. Estudo nesse sentido está em elaboração no Ministério do Planejamento.

Na realidade, mencionei aqui o aspecto sênior, isso também atinge, em um grau diferente, os demais níveis de complexidade, nível médio e o nível superior e de suporte. Esses níveis se caracterizam, basicamente, por uma formação acadêmica como referência, vamos dizer assim.

Feito esse apanhado mais geral, e espero poder depois esclarecer no debate as questões mais específicas que vocês levantarem a respeito, gostaria de comentar, rapidamente, a questão da carreira de EPPGG, que na verdade é a única afeta à Secretaria de Gestão do ponto de vista de gerenciamento e que foi objeto, recentemente, de uma regulamentação. As demais carreiras, ao que me consta, já tinham há algum tempo algum nível de regulamentação. O que não quer dizer que não tenham necessidade de algum ajuste. Não nos foi encaminhada esta discussão.

Criada em 1989, a carreira foi concebida com o objetivo de atender às demandas de profissionalização da Administração Pública federal. As atribuições instituídas em lei compreendiam: execução de atividade de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, bem como de direção e assessoramento nos escalões superiores da Administração direta e autárquica. A proposta da carreira foi uma tentativa de estabelecer critérios objetivos para acesso a alta função pública, procurando dotar o Estado de servidores qualificados e competentes.

Diante do contexto do Estado marcado pela descontinuidade administrativa. Basta a gente se lembrar como era em 1989, com inúmeros processos de contratação paralelos, os famosos “tabelistas”. Enfim, a Administração Pública estava... O servidor público era uma categoria praticamente em extinção, uma vez que representava cerca de 10 a 20%, no máximo, do total de pessoas que atuavam dentro da máquina pública.

Ao longo dos anos, a necessidade de regulamentação dos diversos e diferentes aspectos da carreira tomou cor e combinou com o Decreto 5.176 de agosto de 2004. O Decreto trouxe, entre outras regulamenta-

ções, a especificação de critérios capazes de garantir a permanência mínima do Gestor no órgão, bem como garantir o lado profissional do Gestor, que só é adquirido em um desenvolvimento permanente de suas atividades e qualificação. Neste ponto a regulamentação da mobilidade pôde garantir a priorização dos interesses da Administração Pública, aliado a necessidade do desenvolvimento do profissional e o aperfeiçoamento do Gestor no órgão de exercício.

Entre os avanços do novo decreto está a instituição do programa permanente de desenvolvimento, o Programa Permanente de Desenvolvimento dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (PROPEG), cujo objetivo é aprimorar a formação dos EPPGG e garantir o desenvolvimento das competências mínimas necessárias ao exercício de suas atividades. O PROPEG marca o compromisso do órgão supervisor com o desenvolvimento da carreira.

A regulamentação da promoção e da progressão, até então dispersa em legislações, foi centralizada e regulamentada. A previsão de regulamentação específica sobre o acompanhamento profissional da carreira, voltado ao registro de gerenciamento da necessidade dos órgãos e entidades da Administração Pública e a disponibilidade de vagas dos EPPGG também foi uma preocupação do decreto no sentido de realizar o gerenciamento de oportunidades na carreira.

A regulamentação da carreira trouxe, ainda, como um grande avanço em relação às demais carreiras do ciclo de gestão, a previsão de especificação de competências necessárias e nível de complexidade a ser observada em cada classe. A especificação das competências é uma forma de promover o desenvolvimento nas diversas trajetórias de carreira de uma maneira independente, mas com um grau de complexidade comparável.

Por fim, a definição de critérios mínimos para a solicitação, concessão, e renovação de afastamentos foi outro avanço do Decreto. A discussão de critérios específicos e dos registros de habilitação para os afastamentos envolverá a carreira de modo a detalhar o Decreto<sup>2</sup>. Exatamente por isso é que estamos empenhados na implementação de um novo modelo de gestão da carreira, um modelo que busca atender, equilibradamente, aos interesses dos indivíduos, as demandas específicas dos Ministérios e aos grandes desafios da própria esfera pública brasileira.

A regulamentação e as preocupações constantes da Secretaria de Gestão aspiram um modelo que se permita conformar, proativamente, os interesses individuais e os interesses coletivos na imensa tarefa de sedimentar um modelo de desenvolvimento com inclusão social.

Finalmente, ainda acrescentaria, esqueci de anotar em relação ao Decreto, o fato dele estabelecer um mecanismo concreto de diálogo entre o órgão de gestão e a carreira que é a obrigatoriedade de discussão no âmbito do Conselho Consultivo das matérias que forem objeto de regulamentação da carreira.

Bom, é isso que queria colocar como ponto de partida e me coloco a disposição para os questionamentos.

## **DEBATE**

**Ludmila**<sup>3</sup>- Em relação ao segundo perfil de carreiras de Estado, voltado para a capacitação tecnológica, para a prospecção tecnológica, já existe alguma proposta do Ministério do Planejamento, no sentido de organizar, de dar uma resposta às demandas que tem surgido de diversos órgãos por carreiras específicas?

**Alexandre Kalil** - Há sim. Em primeiro lugar, não classificaria, Ludmila, como carreiras de Estado. Até porque, o perfil é claramente um perfil de mercado. Nós estamos falando de profissionais que dialogam concretamente com tecnologias que estão provocando um desenvolvimento econômico no mundo inteiro. Então, não são características de Estado. Nós estamos aqui falando do engenheiro, na área espacial, que é o seu caso específico, por exemplo, mas nós não estamos falando daquele com a formação genérica, estamos falando deste que fez uma especialização em satélite ou coisa parecida.

Enfim, existe já um desenho, que está em discussão no âmbito do Ministério do Planejamento, que inclui, na realidade, os segundo e o terceiro perfis a que me referi. Trabalha-se com cinco cargos, um deles voltado especificamente para este perfil sênior tecnológico. A nossa preocupação, com isso, e depois de um ano tentando sensibilizar a Administração a respeito disso, acho que já conseguimos avançar bastante, a nossa preocupação é exatamente de que, se não constituirmos essa solução,

teremos uma degradação das carreiras existentes muito rapidamente. Porque estamos falando de necessidades concretas. E como a Administração Pública brasileira, com muita frequência, se pauta pelas crises, quando a crise chega não tem instrumento para dar resposta, então, se aceita deturpar os instrumentos existentes para obter uma resposta que resolva aquele problema pontual.

A preocupação da Secretaria de Gestão (SEGES) é dar uma resposta estruturada para este tipo de problema. Nós estamos desenvolvendo. Está em discussão no Ministério, aqui na ENAP há um ciclo de discussões internas. A nossa expectativa é em novembro já podermos ampliar a discussão para, talvez, até o final do ano, encaminharos à Casa Civil uma proposta concreta.

**Aleksandra Pereira dos Santos<sup>4</sup>** - Kalil, vendo um pouquinho da história da carreira de Gestor, a gente percebe que os Gestores ao longo da criação e nos últimos anos vêm tentando se afirmar como uma carreira forte dentro do Estado. Então queria que você falasse um pouquinho desse período que foi de 89 até 95, onde a carreira teve uma baixa significativa, e falasse, também, da política de provimento da carreira para os próximos anos, como que a Secretaria está pensando isso.

**Alexandre Kalil** - Bom, na realidade, acho que todo mundo tem mais ou menos a lembrança disso, logo após a constituição da carreira, iniciou um processo de eliminação dela, que a paralisou - chegou a ser extinta inclusive - e depois foi recuperada, mas que levou um distanciamento muito grande entre a primeira e a segunda turma, em termos de concurso. Depois que se retomou o processo, os concursos se reiniciaram, algumas vezes com focos um pouco mais aproximados deste perfil técnico, outros menos. Estabelece-se aí, nesse período todo, digamos assim, uma competição pelos espaços dentro da Administração Pública no qual me parece que a carreira foi bastante exitosa, e tem dado, efetivamente, bons resultados, apesar de todas as discussões que tem rolado. Tanto que, temos tido uma frequência de concursos estável, relativamente estável.

A nossa intenção é no sentido de acelerar este processo de concursos, porque as estimativas com as quais nós trabalhamos, em termos de efetiva necessidade de Gestores, são de alguma coisa entre mil e oitocen-



tos e dois mil e alguma coisa. Como nós temos um quarto disso, aproximadamente, um pouco mais que isso, há uma forte defasagem. Esta forte defasagem nos cria diversas dificuldades. Dentre elas, o fato de que, vamos dizer assim, há demanda de vários Ministérios que não estão estruturados pelos Gestores e isso é a principal causa, no meu entendimento, do problema da alta mobilidade que se verificou no começo desse governo. Esse é um dos problemas.

Outro problema que identificamos pela falta de Gestores em algumas áreas foram dificuldades sérias em termos de articulação das políticas públicas. Um certo isolamento de algumas áreas que têm características excessivamente técnicas. Particularmente nas áreas de infra-estrutura, por exemplo, existem problemas até de conversa entre Ministério de Planejamento e Ministérios de infra-estrutura, na medida em que existem verdadeiras crises que precisam ser administradas, no sentido de falta de recursos, de um lado, e grandes demandas de ações de um Estado, por outro. Bom, é o que tenho a dizer em relação a isso.

**Arthur Phillippe P. e Silva**<sup>5</sup> - Kalil, gostaria de perguntar o seguinte. Hoje pela manhã, tivemos o Darci Bertholdo<sup>6</sup> falando sobre o fortalecimento ou modernização do Estado, e uma coisa que foi colocada é que a missão do Gestor Governamental só poderia ser bem definida dentro de um plano maior que seria no plano de gestão do Estado, ou do aparelho de Estado, ou de reforma do Estado. Como já foi. Já houve a Secretaria de Reforma do Estado, da qual a SEGES é sucessora. Então a SEGES, além do papel, talvez até meio secundário, de ser a gestora da nossa carreira, ela tem também a missão de pensar na gestão do governo como um todo. Nós tivemos aí, por ocasião do último Secretário, a oportunidade de ver a apresentação de um plano já dentro do governo Lula, do que a Secretaria de Gestão estava propondo em termos de modernização do Estado. Diante desta mudança de Secretaria, de estrutura e tudo, gostaria de saber se há uma posição e qual é a sua visão de como está esta questão na SEGES. Ou seja, o plano, o pensamento em termos de gestão do aparelho de Estado, e como a SEGES enxergaria o papel da nossa carreira dentro dessa visão. Quero te dizer, também, como colega, que isso foi, inclusive, sugerido, essa interlocução, pelo Darci Bertholdo, que o interlocutor correto seria a SEGES.

**Alexandre Kalil** - Bom, em primeiro lugar, diria o seguinte: o processo que foi encaminhado à discussão pelo Humberto<sup>7</sup> rendeu uma reflexão maior sobre a questão de gestão dentro do Ministério do Planejamento. Entretanto, ele sozinho não conseguiu se consolidar, objetivamente falando. No Ministério do Planejamento, há agora um processo de definição desta linha de ação: o que se pretende fazer em termos de gestão. Espero até que isso venha a ser divulgado em um prazo relativamente curto. Mas não seria pela Secretaria, seria pelo Ministério, onde teríamos uma integração das ações de diversas áreas do Ministério associada, tanto o pessoal de orçamento como da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), enfim, em que, uma preocupação grande que está colocada no Ministério é a da obtenção de eficiência dentro da máquina pública.

Isso não significa desconsiderar os demais aspectos, efetividades, e tal. Mas, há uma preocupação muito grande, talvez até porque o Ministério do Planejamento tenha a função de orçamento, que tem um elemento muito forte associado à questão da eficiência, é uma área que deverá implicar em uma atuação mais forte do Ministério nos próximos anos.

Um outro elemento que poderia colocar é a idéia de atuações cada vez mais transversais, horizontais, dentro do governo. Há uma percepção de que estas ações conseguem ter um resultado mais efetivo, mais eficiente, em um espaço de tempo mais curto e que tem também elementos de coordenação implícitos nelas que deverão ser reforçados.

Bom, o papel da carreira, especificamente em relação a isso, é eu diria que essencial. Veja bem. Nós temos um pressuposto aqui, que é um pressuposto de articulação de elementos dos mais diversos. É, digamos, uma das vantagens que a carreira dispõe, ao poder ter um elemento de linguagem comum, com características comuns, atuando em diversos órgãos.

Como todos nós sabemos, a carreira tem tido muita dificuldade em termos de integração. Nós costumamos ter integração no âmbito das turmas, mas não temos no conjunto da carreira a liga adequada. Este é um problema para um melhor aproveitamento da carreira dentro da máquina pública. Não tenho a menor dúvida em relação a isso.

Um outro elemento que poderá atuar nessa ligação será a discussão sobre processo de desenvolvimento dos indivíduos no âmbito da carreira. Parece que tivemos um conjunto de cursos de formação que, ainda que tenham um certo eixo comum, tem muitos acréscimos, subtra-

ções, enfim, que dificultam a construção desta unidade de pensamento e, portanto, unidade de ação. Uma unidade aqui utilizada de uma maneira muito suave, digamos assim, já que não estamos falando aqui em padrão, propriamente dito, mas, em linha geral, isso me parece um dos fatores que dificultam um melhor aproveitamento da carreira nesse papel de integração do governo, esse papel horizontal para o qual ele foi criado.

Um outro elemento que afeta negativamente é exatamente a falta de Gestores. Nós temos, vamos dizer assim, deixa até ver se tenho isso à mão, mas, dos quantitativos que nós dispomos dentro da carreira, são quantitativos que talvez atinjam em algum local 50, 60, no caso do Ministério da Saúde, ou algo desse tipo, que, definitivamente, não são números do porte necessário pro Ministério. Mas são considerados altos em termos de alocação da carreira porque tem inúmeros Ministérios que têm menos de 10 gestores.

Então, me parece que temos realmente um problema alocativo e, principalmente, um problema de falta. Daí a nossa preocupação de discutir isso dentro do Ministério. Já há uma sensibilização em relação ao próximo concurso, apenas estou tentando, e aí é uma proposta que estou tentando vender dentro do Ministério, de um quantitativo expressivamente maior de gestores no próximo concurso, para acelerar esse processo. Porque não é que não tenham sido feitos concursos em quantidade suficientes, mas é que a carreira teve muitas perdas nessa questão de diferença salarial entre carreiras de governo. Chegou a ter casos de turmas que perderam digamos de 80 a 40 em um prazo de dois anos, nem isso. Então acaba que você faz o concurso e o total de gestores vai aumentando em uma velocidade muito menor do que poderia. Daí a idéia de reforçar isso, e como a carreira tem esta característica horizontal, que é uma das coisas que se quer reforçar nessa política de eficiência, esse assunto está, em principio, bem encaminhado dentro do Ministério.

**Alessandro F. dos Passos<sup>8</sup>** - Na verdade tem uma questão que é relativamente particular. Mas particular da quinta turma, não particular minha. Mas acho que vale a pena aproveitar esta oportunidade para perguntar o seguinte. A minha turma fez um curso de aperfeiçoamento no ano passado, no final do ano passado, aperfeiçoamento, reciclagem. E ela está prestes a fazer esse mesmo curso em um formato similar, de novo,

agora, pra falar a verdade, daqui a duas semanas. O primeiro aspecto que ressaltou disso é: qual a razoabilidade de se fazer um curso de aperfeiçoamento ou de reciclagem no interstício de um período de um ano? O que acho que é muito curto pra gente. Acho que tem um dispêndio. O curso envolve um dispêndio considerável. Imagino que não seja barato trazer professores de outros lugares do Brasil inclusive para dar o curso aqui, e toda a logística que envolve o curso etc. Bom, de qualquer forma, o que acontece é que o que sobraria de justificativa para o curso seria alguma questão legal. Na verdade, a minha turma passou por força de re-enquadramentos e reposições, passou do nível A para o nível B e do nível B para o nível C em um período muito curto. Então, por força disso haveria a necessidade de ter o curso que validasse esses dois movimentos.

O fato é que já é de um certo conhecimento, que há um parecer, na verdade da Coordenação-Geral de Pessoal que diz que o curso que a gente fez no ano passado não serviu de amparo para a progressão que a gente teve passando de A para B, no ano passado. Se o curso que a gente fez no ano passado não serviu, a progressão se deu independentemente do curso, acredito que o curso do ano passado deveria servir de amparo para alguma coisa, porque senão ele fica solto. Quer dizer, qual a justificativa que se tem para justificar perante o Tribunal de Contas da União (TCU) o dispêndio que se fez com o curso que a gente fez o ano passado? Então, não é excluindo o mérito do curso, a necessidade de se aperfeiçoar, na verdade, não é essa a questão. O primeiro ponto seria a razoabilidade de se fazer um curso de aperfeiçoamento, de reciclagem, dois cursos em um período de menos de um ano. O segundo ponto seria como fica a situação do curso passado se ele não serviu para progressão do ano passado e acredito que ele poderia servir para a progressão desse ano. Seria uma solução mais razoável.

**Alexandre Kalil** - Perfeito. O pessoal da ANESP esteve conversando conosco a respeito disso, nos encaminhou um material que o pessoal da quinta turma mesmo tinha elaborado. A questão é a seguinte, em primeiro lugar, nós não tínhamos, confesso, nós não tínhamos visto essa informação da Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas (COGEP). Imagino que ela tenha sido encaminhada à ANESP em algum momento. Quando

tomamos conhecimento disso, solicitamos à COGEP cópia do ofício, que prontamente nos foi encaminhado, e nós, como temos uma interpretação completamente diferente do que está colocado ali, encaminhamos à Consultoria Jurídica do Planejamento uma nota técnica nossa.

Observe quais as conseqüências desta afirmação feita no ofício pela COGEP. Se a nossa carreira obriga, estabelece como pré-requisito, para a progressão, o curso, se aquele curso não foi aproveitado para isso, no nosso entendimento, todas as progressões devem voltar atrás. Não houve base legal para aquilo. Na realidade, o que a COGEP fez, naquela época, foi tentar tratar a carreira de Gestor nos mesmos referenciais do plano de classificação de cargos, onde o curso não é obrigatório. Enfim, discordamos inteiramente a respeito disso. Entendemos que não tem... que a análise não é apropriada.

Do ponto de vista da razoabilidade. Agora vamos tratar da questão independente disso. Não vou entrar no mérito da carga horária total do curso, mas o que se quer, efetivamente, é criar condições e mecanismos de um desenvolvimento continuado. O que efetivamente não nos levaria a fazer um curso desta carga horária a cada quatro ou três anos. Acho que são três anos agora. Então o razoável é que este processo vá ocorrendo ao longo da classe, dentro de um processo contínuo de desenvolvimento. Então, nós consideramos sim razoável que todo ano as pessoas façam, participem de um processo de desenvolvimento. A estrutura desse processo é que tem que ser melhor desenhada, ligada à idéia de desenvolvimento contínuo. Qual é a carga horária? Quais os mecanismos? Enfim.

Confesso que, do ponto de vista legal, nós não temos nenhuma dúvida da necessidade que vocês tem de fazer o curso e, como não somos um órgão legal, encaminhamos à Consultoria Jurídica, que ainda não se pronunciou, para nos dar um posicionamento. Não só a nós como à COGEP. É importante aí para fixar qual é a interpretação correta.

**Paulo Estevão T. Cavalcanti**<sup>9</sup> - Kalil, tem um tema que é recorrente nas discussões dos Gestores que é o tema da hierarquização da carreira. Então gostaria de ouvir a sua opinião e, se você souber, também a opinião da SEGES como um todo, sobre isso. Há um plano de implementar essa hierarquização? Em que termos? Ou não?

**Alexandre Kalil** - Bom, Paulo, como tu bem sabes, esse processo faz parte dessa discussão em torno do Decreto. Primeiro, a hierarquização da carreira, como está colocado, não existe. O que existe é um projeto de identificar o nível de competência, ou seja, quais são, qual é o nível de complexidade associado a cada classe profissional. É um nível mínimo que cada Gestor tem que atingir, é um dos pré-requisitos para a progressão. Isso implica na avaliação de um conjunto de elementos que, na regulamentação do Decreto, vamos ter que chegar a um acordo a respeito da composição e que vai pautar o desenvolvimento na carreira.

O que ficou, o que foi objeto de discussão entre a ANESP e a SEGES, não há modificação na postura da Secretaria de Gestão em relação à discussão. A negociação que ocorreu naquela época foi de não se especificar, no âmbito do Decreto, quantitativos específicos para a classe, que é o que vocês chamam aí de hierarquização da carreira.

Entretanto, o que colocamos foi no sentido de aumentar o grau de exigência do processo de progressão. Então, é exatamente isso que deverá ocorrer. Ainda não será nesse caso específico, nesse curso, porque uma vez que o PROPEG não está desenhado ainda. Mas é o que deverá ocorrer proximo assim que nós tenhamos definido o projeto de desenvolvimento contínuo no âmbito da carreira. Posso dizer que essa não é uma opinião pessoal.

**Paulo Kliass**<sup>10</sup> - Queria fazer uma pergunta Kalil. Do que você colocou anteriormente, da para entender mais ou menos, pelo menos a sua posição, com relação a uma questão que também está sendo recorrente na carreira que é o problema dos gestores setoriais, dos gestores temáticos, vamos dizer assim, que, do meu ponto de vista, está sendo muito, o Estado está sendo muito pressionado em função da premência de gente para trabalhar no conjunto dos ministérios. Então, primeiro isso, queria confirmar contigo se é uma opinião sua, se é uma posição da SEGES, de realmente não entrar nessa alternativa de pulverizar o conjunto das atividades como carreiras setoriais. O que, do meu ponto de vista, poderia ser um prejuízo para um projeto estratégico, pensando, por exemplo, na experiência francesa, na experiência espanhola e, por exemplo, das necessidades no caso brasileiro. Isso é um ponto.

Em segundo lugar, quer dizer, é óbvio que existe, em função desta demanda premente, uma necessidade da gente fazer a alocação dos atuais e dos futuros Gestores, até atingir esse patamar mínimo mais ou menos razoável, vamos dizer assim, em termos de número, de quantitativo. Se existe alguma idéia do como isso será feito? Quer dizer, têm propostas, por exemplo, que eu saiba, de cotas por Ministérios, de demandas de órgãos setoriais, etc. Então, essa seria uma primeira questão que eu gostaria de colocar.

O segundo é, ainda pensando em termos de regulamentação e de perfil, quer dizer, como é que a gente pode imaginar o que seja o limite de intervenção e de atuação profissional do Gestor. Pensando o que hoje é o EPPGG. Do meu ponto de vista, existem carreiras que tipicamente tem a sua esfera de atuação, por exemplo, os militares, como você colocou, a diplomacia, eventualmente algum outro órgão que exija algum tipo de especialização. Mas no caso da carreira de Gestor, você tem, em princípio, um universo bem amplo. Gostaria de saber se é essa a idéia, de manter essa perspectiva, vamos dizer estratégia ampliada, e com o aumento do quantitativo a gente poder ir suprindo essas necessidades do Estado em termos de projeto de médio e de longo prazo.

**Alexandre Kalil** - Em primeiro lugar, em relação às carreiras setoriais. Isso já é posição da Secretaria de Gestão e estamos tentando transformar isso em uma posição do Ministério do Planejamento, digamos assim. O ano de 2003 e o primeiro semestre de 2004 foi um período em que houve muito aprendizado da parte de vários gestores, gestores aqui colocados em termos de cargos da Administração Pública. Muitos mitos acabaram sendo desfeitos ao longo deste ano e meio. Foi um debate, ainda que externamente não tenha transparecido a sua intensidade, bastante forte.

Em relação à carreira setorial, a avaliação que temos, no âmbito da SEGES, é a seguinte: se nós não conseguirmos achar uma alternativa - veja bem, existe aqui a questão da legitimidade do pleito, não é uma falsa demanda, é uma demanda absolutamente concreta desse especialista tecnológico que eu to chamando aqui. É completamente diferente do desenho do Estado que nós tivemos quando o Plano de Classificação de Cargos (PCC) foi constituído na década de 70 e na década de 80...mais adiante... Onde a

variável tecnológica tinha uma importância muito pequena e o papel do servidor público era eminentemente processual e cartorial.

Na medida em que o servidor passa a ter uma interação muito maior com a sociedade, o papel de formulação de política é efetivamente incorporado dentro da máquina pública. Lembro que, até os anos 80, esse processo era feito inteiramente fora da máquina pública, através... Dentro da máquina pública, mas com pessoas não vinculadas a ela, que era o modelo das “tabelistas”, essas coisas todas.

Então, a nossa grande preocupação é que, se dermos um tratamento, como muitos demandam, de carreira sênior para uma coisa que na realidade não é uma carreira sênior, é um agregado de cargos que talvez 1 ou 2% disso aí pudesse ser qualificado como sênior, o Estado não tem capacidade de sustentar isso em termos financeiros. É impraticável. Aquilo que é para um grupo mais restrito, não pode ser a regra geral de toda a Administração.

Bom, em termos do processo de concurso e de provimento, ou de uma alternativa em relação a isso, estamos investindo fortemente, e agora me parece que esta questão já está colocada dentro do Ministério do Planejamento, em estruturar um projeto sistêmico de cargos da Administração Pública. Efetivamente nós vamos ter que estruturar mecanismos de como a realidade atual vai conviver com o que está colocado aí, com o que se quer constituir. Além disso, emergencialmente, enquanto isso não se constitui realmente, a idéia é reforçar as carreiras do ciclo de gestão. Aí a discussão é exatamente em quanto efetivamente e não em como.

Como existe na lei das agências reguladoras a previsão de um quantitativo de gestores que deve ser alocado àquele conjunto de Ministérios vinculados à essas agências, e como esse conjunto de Ministérios reflete também alguns dos nossos principais problemas alocativos, provavelmente eles venham a ser priorizados no próximo concurso de Gestor, exatamente para diminuir essas pressões de carreiras setoriais.

Uma outra área que nos pretendemos incorporar nessa discussão é a do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), ou melhor, do sistema de defesa da concorrência. São os locais onde existe maior pressão política pela criação das carreiras setoriais.



Um outro elemento que tem que ser incorporado a esta discussão é a discussão de política de recursos humanos, por conta de diversos problemas referentes principalmente ao ajuste fiscal e ao atraso em se discutir salários na Administração Pública como um todo. A consequência foi que se criou uma relação do tipo política de recursos humanos igual a política salarial. Isso é um desastre em termos de política de recursos humanos. Nós não desenvolvemos mecanismos de desenvolvimento. As pessoas estão colocadas dentro da máquina pública de motivação, e acusamos muitas delas de serem inoperantes, de não trabalharem, essa coisa toda.

Então, existe uma discussão muito pesada que tem que ser constituída e que o Estado está paralisado nesta discussão, que é a questão de gestão efetiva de recursos humanos. Eu diria que este assunto está ganhando cada vez mais espaço e deverá ser um elemento importante nos próximos anos e que atuará, inclusive, como um moderador destas tensões de especialistas. Isso efetivamente poderá ser resolvido, em parte, por políticas remuneratórias. Poderá. Desde que estas políticas tenham uma capacidade de pinçar, dentro da máquina pública, aqueles que efetivamente podem se qualificar neste nível de qualificação. Inclusive de instalar, no âmbito da máquina pública, o processo de qualificação apropriado para ter os profissionais que são requeridos.

Acho que dentro da máquina pública existe uma visão meio *delivery* de ser humano: “Eu preciso agora de um cara com essa capacidade, manda buscar”. E aí faz um concurso, faz qualquer coisa. Mas ninguém pensa em formar pessoas dentro do setor público e, o processo de desenvolvimento, ficou paralisado ao longo de muito tempo, é feito muito mal pelo governo. Mal no sentido de que não existe uma sistematização do processo de desenvolvimento. Então ele acaba ficando pulverizado e não tem efetividade em muitos casos. Então esses são elementos que deverão ser objeto de uma visão, até para responder esta demanda por perfis mais técnicos.

**Ricardo Vidal<sup>11</sup>** - Uma ultima pergunta, Kalil. Você falou sobre a monitoração dos projetos do PPA, que a SEGES faz. Quando o Gestor é distribuído, não vai com essa missão específica de fazer esses projetos andarem. Ele entra ou em uma missão maior dentro de um Ministério ou até numa função mais administrativa. Mas não com a missão de fazer

a coisa funcionar como foi o que o Nilson Holanda<sup>12</sup> falou para a gente hoje de manhã. Porque, mesmo as coisas ruins a gente tem que botar para funcionar para ver se realmente vale a pena ou não. Existe algum projeto que faça essa interseção e, portanto, esse instrumento que são os Gestores, que possa ser aproveitado para fazer os projetos andarem? Fazer as coisas funcionarem?

**Alexandre Kalil** - Bom, atualmente não. Vamos ser bem diretos em relação a isso. Entretanto, nós concordamos que esse... A figura do gestor da carreira estava muito restrita a elementos de natureza formal. Nós nos demos conta no âmbito da SEGES exatamente deste tipo de problemática. E isso ficou ainda mais forte na medida em que se estabelece um projeto de eficiência no âmbito do governo e verificamos que existe um potencial que não está sendo adequadamente utilizado de coordenação do governo, de coordenação de ações do governo, de comunicação, não formal, principalmente, neste caso.

A constituição deste mecanismo é sem dúvida um elemento importante da agenda dos próximos dois anos, eu diria. Parte disso queremos fazer através do processo de desenvolvimento a que serão submetidas as oitava e nona turmas, através da idéia do mestrado profissionalizante que será estendido a todos os gestores. Mas, por uma questão quantitativa, nesse momento ele deveria estar focado nestas turmas.

A idéia é que nesse processo possamos incorporar mecanismos mais objetivos de articulação. Mecanismos onde, por exemplo, a questão do PPA e as práticas de gestão da Administração Pública possam ser observadas pelos Gestores e dar ao Ministério do Planejamento *feedbacks* importantes para correções de rumo e de rotas. Nós estamos tentando, já no atual estágio que está sendo feito pela oitava turma, buscar elementos a partir das experiências de estágio dos Gestores. Evidentemente que são períodos bastante restritos e uma inserção muito rápida. Entretanto, tem aquela vantagem de dar aquela idéia de que a primeira impressão é aquela que fica. Então, a idéia de capturar alguns elementos para termos um quadro que nós até hoje não temos, efetivamente, do ponto de vista qualitativo, vamos dizer assim, da área de gestão, muito particularmente.

Então, diria que só estamos engatinhando nessa elaboração de mecanismos de coordenação. Mas é um elemento que deverá ocupar a

Secretaria de Gestão de uma maneira mais expressiva. Inclusive porque o desenho que nós estamos fazendo para os cargos, que teriam elementos transversais, cargos técnicos, implica em dominar esta forma de gestão multi-órgão.

Então nós não podemos ficar parados em um modelo de gerenciar a carreira de gestor como se gerencia uma carreira que foi estabelecida em um único órgão, que é o que mais ou menos nos estávamos fazendo até hoje. Esse é um elemento que nos vamos ter que redefinir.

---

## NOTAS

<sup>1</sup> Secretário Adjunto da Secretaria de Gestão (SEGES), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), e membro da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG).

<sup>2</sup> Decreto 5.186, de 10 de agosto de 2004.

<sup>3</sup> Membro da carreira de EPPGG.

<sup>4</sup> Membro da carreira de EPPGG.

<sup>5</sup> Membro da carreira de EPPGG.

<sup>6</sup> Palestra de Darci Bertholdo, reproduzida nesta edição: *A carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e o fortalecimento do Estado brasileiro*.

<sup>7</sup> Humberto Falcão, ex-Secretário de Gestão do Ministério do Planejamento, membro da carreira de EPPGG, licenciado.

<sup>8</sup> Membro da carreira de EPPGG.

<sup>9</sup> Membro da carreira de EPPGG.

<sup>10</sup> Membro da carreira de EPPGG.

<sup>11</sup> Membro da carreira de EPPGG e Diretor de Articulação Institucional da ANESP.

<sup>12</sup> Palestra de Nilson Holanda, reproduzida nesta edição: *A criação da carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental*.

# O papel da escola de governo na formação e capacitação dos quadros permanentes do Estado

Helena Kerr do Amaral<sup>1</sup>

Boa tarde a todas e todos. Quero agradecer o convite da Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ANESP) para participar desta conversa com vocês, e dizer que vou preferir fazer uma conversa e não uma palestra. Acho que estamos na escola onde vocês se formaram para entrar na carreira, onde vocês voltam com alguma regularidade, espero que cada vez maior, para dar vida à Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). E nesse sentido, o tema que foi proposto pela ANESP, que é muito interessante, pede mais uma conversa. Eu vou falar um pouco e guardar o tempo que temos aqui para a gente dialogar sobre as questões que me preocupa e que, imagino, preocupam vocês sobre o papel da escola de governo na formação e capacitação dos quadros permanentes do Estado.

Começaria com uma questão que talvez seja um pouco recorrente nas discussões de escola, mas pode ser que não seja muito presente no cotidiano de vocês. A literatura, hoje, toda sobre gestão de conhecimento, sobre carreiras do futuro, empregos do futuro, tanto no setor público quanto no setor privado, não fala mais de ensina, fala de aprender. Fala de aprende com uma tecnologia crítica. Uma tecnologia extremamente difícil. Crítica no sentido de que ela é crucial, mas também no sentido que ela é muito difícil de ser desenvolvida.

Isso coloca, para pergunta do papel da escola de governo que vocês fizeram, um desafio enorme, porque eu não sei como as escolas que sempre ensinaram vão ser espaço de aprendizagem hoje. Como a gente reconstrói as escolas e os espaços de – eles fornecem para que sejam lugares onde as pessoas possam vir se reciclar e resolver suas curiosidades. Esse é um desafio para as escolas modernas, inclusive para a formação tradicional clássica. As universidades, nossos ensinos básico e médio também se ressentem de ver qual é o papel, de como se ensina.

A ENAP, como vocês sabem melhor do que eu, que estou aqui a menos tempo no governo federal do que a maioria de vocês – estou vendo gente da turma que acabou de sair da ENAP, talvez ele não tenham tanto tempo de governo federal quanto eu, mas a maioria de vocês tem. Vocês sabem que o aprender e a ENAP, a ENAP tem uma história de ter ido buscar o modelo da *École Nationale d'Administration (ENA)*, francesa. A ENA nasce em 1945 voltada para formar quadros exatamente para que o Estado seja forte. Ela preenche esse papel com muito sucesso nos primeiros anos. Buscar inspiração na ENA, de uma certa forma, não resolve o problema brasileiro. Primeiro porque não temos uma burocracia como a francesa. Não tivemos e não teremos. A nossa burocracia é sempre incompleta. Por mais que desde dos anos trinta a gente defenda, todos os teóricos e pensadores da Administração Pública e do Estado brasileiros, a profissionalização, a seleção por mérito, isso não é majoritário e talvez não seja mais o parâmetro, o paradigma para o Século XXI.

Então, nós temos um grau de inspiração naquela escola, num país que não só tem uma burocracia muito rígida, muito regular, como também a tradição das aulas magistrais, que é o anti-espaço do aprender como tecnologia crítica. Eu espero a palestra de um grande professor e depois vou ler, estudar e fico quieto. Isso não é o método de aprender e, com certeza, para as necessidades do Brasil hoje esse estilo de aprendizagem não vai dar conta das tarefas nem da formação e nem do aperfeiçoamento, da formação permanente a que todos nós servidores públicos temos direito.

Acho que temos que olhar para as escolas de governo com os limites e as possibilidades que elas nos apresentam. Os limites são essa tradição de aulas magistrais. Outro limite é a gente não ter grande autonomia para interferir, às vezes, no processo seletivo, no calendário de oferta dos programas de aperfeiçoamento, no tamanho das turmas que

vêm fazer os cursos. Isso dá um limite para a qualidade dos cursos. O potencial, a possibilidade é que hoje, por exemplo, a ENAP tem feito o esforço de articular todas as escolas de governo do Brasil pra que a gente aprenda umas com as outras e que a gente descubra novas formas de criar espaços de aprendizagem, às vezes nos municípios, às vezes nos estados, às vezes em outras escolas federais.

Isso dá um limite. Acho que as escolas de governo têm um papel estratégico para formação regular das carreiras de Estado, desde que elas se reciclem na discussão de como é o processo de aprendizagem. Desde que nós consigamos aprender e apreender novas metodologias da ensino, novas modalidades de aprendizado. Eu vou aprofundar isto daqui a pouco.

Formação e capacitação dos quadros permanentes. Formação tradicionalmente a gente imagina aquela que a gente tem básica. Eu sou administradora. Na verdade, hoje, no mundo, eu não sou administradora. Eu fiz Administração, depois fiz um monte de outras coisas, e não sei o que sou mais. Porque sou uma soma de experiência de estudo no local de trabalho, na universidade, e de experiência de vida. Então, o meu aprendizado não se deu somente nos títulos formais, mas eu fui formada na vida.

Eu tinha um professor na Unicamp que dava A pra todo mundo. Ele dizia que “a vida avalia vocês”. Na verdade, a gente vai se formando mesmo, é uma parte do que a gente aprende na formação básica a gente esquece e, às vezes, recupera trinta anos depois numa situação concreta, vivida, que exige que um conhecimento reapareça.

Então, a forma como as escolas de governo devem formar e capacitar permanentemente os servidores tem que repensar essa lógica. Essa lógica de onde vem o conhecimento.

Eu, quando vou a um seminário, sempre penso que o mais importante não é o pretexto de ter alguém falando na frente, é o reencontro das pessoas que estão aqui. Tenho certeza que a ANESP pensou nesse objetivo quando montou o seminário. Porque isso convida as várias turmas de Gestores a se reencontrarem aqui e trocarem experiências. Isso é formação, isso é aprendizado.

E se a gente olhar pra formação só para os momentos tradicionais, que é o curso de formação inicial, as oportunidades de aperfeiçoamento, muitas delas vinculadas a progressão funcional, nós vamos estar olhando

de uma forma distorcida, e distorcida no pior sentido. Porque eu não acredito que a gente aprenda por obrigação.

Então, se há uma tecnologia crítica, ela é mais crítica ainda porque a gente aprende ou com os erros da gente ou porque a gente tem problemas para resolver. E não faltam problemas para Administração Pública brasileira. O tema está muito bem escolhido. Os desafios colocados nas três diretrizes do Plano Plurianual (PPA), que são os compromissos quase seculares do Brasil de reduzir a desigualdade, de crescer redistribuindo, de aumentar a inclusão social, de promover o equilíbrio, reduzir os desequilíbrios regionais, sociais e ambientais do país. São grandes os desafios, que provavelmente a gente vai aprender mais fazendo.

Isso recoloca de novo a questão das escolas. Como a gente aproveita o aprender fazendo dos profissionais públicos nos processos de aperfeiçoamento e que as torças possam ser favorecidas nesse ambiente acadêmico que as escolas também tem que fazer?

Então a capacitação permanente de servidores de carreira coloca uma preocupação que tenho sobre uma vinculação muito estreita entre vir à ENAP ou a qualquer outra escola de governo ou universidade para meros efeitos de promoção. Acho que isso limita o desejo de aprender e a eficácia dos projetos de aprendizagem.

Acho que os programas necessariamente serão mais bem sucedidos se forem capazes de misturar públicos. O que não significa termos programas específicos para determinadas carreiras de Estado porque têm problemas próprios para resolver. A gente fazer um programa de aperfeiçoamento como vamos ter daqui a pouco pra Gestores não nos exige de fazer ofertas de programas que são das carreiras do ciclo de gestão, com carreiras da saúde, com carreiras da ciência e tecnologia, para citar algumas. Porque é a troca deles que vai fazer conhecimento novo.

Os conteúdos e as metodologias que a gente vai ter que usar para preparar o servidor público do Séc. XXI nos colocam desafios ainda maiores. A gente tinha uma idéia de que desenhando bem uma carreira, desenhando bem o processo de crescimento daquela carreira, nós teríamos profissionais adequados e aptos a resolver os problemas do Estado. Infelizmente, vou citar uma frase do Paul Valery, ele diz que “Atualmente, o problema é que o futuro não é mais o que costumava ser”. O futuro não é mais o que costumava ser. Então, nós selecionamos pessoas com

histórias muito diversas, isso é muito gostoso, o desemprego no Brasil é gravíssimo, e as pessoas muitas vezes procuram outros concursos pra ter uma condição de oferecer qualidade de vida para si e para sua família, o que tira a certeza e a segurança de que está fazendo gestão das carreiras,

E os conhecimentos são muito fluídos. A cada momento nós nos deparamos com novas realidades, com novas situações que vão pedir para as pessoas se atualizarem não quando um programa previsto numa determinada escola, mas quando o problema se apresenta na vida.

O país sempre achou que tinha problemas de inclusão na escola. De repente nós temos problemas sérios de equacionamento de qualidade de vida dos idosos, porque a esperança de vida aumentou no Brasil. Esse problema, quando a inclusão social começar a tratar mais fundo da questão de velhice, vai pedir programas de formação e de equacionamento desse problema que vai ter que misturar profissionais de Estado de diversas carreiras e que certamente não existe um curso pronto.

Isso coloca, pra uma escola que nem a ENAP, um artesanato de fazer cursos sob medida. Consome muito e é muito gostoso para a equip que coordena os cursos sob medida. Mas muitas vezes as gente faz atrasado porque as necessidades do Estado estão lá colocadas.

Acho que nós temos um desconhecimento dessas modalidades de formação e o que ainda agrava, de contexto para que as escolas de governo respondam às necessidades do Estado e esse espaço de aprendizagem, é que nós temos um desconhecimento muito forte dos potenciais e dos saberes dos servidores públicos federais.

Aliás, num diagnóstico feito para o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE), esse quadro é igual nos estados. Nós não sabemos os talentos existentes no governo, no sentido das competências mais fortes. Até porque, os sistemas de informação têm dificuldades de captar as competências das pessoas. As competências cognitivas são muito fáceis de serem captadas. As de habilidades e atitudes são muito difíceis de captar e registrar porque elas mudam no tempo. Então os bancos de talentos que as empresas gastam uma fortuna para montar não conhecem os talentos existentes. Isso dificulta oferecer cursos adequados. A gente não conhecer as necessidades, as vontades, os desejos e as carências dos profissionais públicos.



Ainda pra fechar um pouquinho o problema do papel das escolas, gostaria de assinalar uma questão. As escolas, por muito tempo, elas foram criadas, não quantos aqui conhecem isso, constitucionalmente, como obrigação, para dar conta dos quadros permanentes de Estado. Paradoxalmente, a legislação tem um descompasso com a crise do Estado brasileiro que não valorizou os servidores nos anos noventa, que não fez concursos regulares e que não pensou qual é o projeto de capacitação para essas pessoas. A crise delas leva a uma crise de produção de prospecção de conhecimentos em gestão pública.

Então, as escolas - que deveriam ser os espaços do livre pensar, os espaços de prospecção do que tem de inovação no Brasil e no mundo, de registrar a inovação gerencial e institucional, que cria e constrói espaços para a troca disso, ou seja, elas se qualificarem como espaços de aprendizagem - elas tiveram poucos recursos e uma crise muito forte. A reconstrução dessas escolas é uma tarefa que a gente se coloca, que esse governo se coloca.

A ENAP, estando à frente da rede de escolas de governo, busca somar os espaços e a partir dessa energia da gente se reconhecer, fortalecermos uns aos outros par que a gente volte a fazer prospecção de conhecimento tanto sobre Administração Pública como sobre metodologia de ensino. Para que as escolas viem esses espaços. Espaços democráticos, onde a gente possa fazer a crítica construtiva e daí sim a gente conseguir ter essa tecnologia, essa tecnologia crítica viva.

Para que a gente possa olhar para as realidades das carreiras, dos equívocos das carreiras, das vantagens das carreiras, dos equívocos das condições de trabalho que a gente vive, dos espaços de trabalho e, a partir dessas realidades, construir novas realidades. Aí a gente vai ser capaz de contribuir para o aprendizado. Se não, o aprendizado no local de serviço vai ser muito mais rico do que nas escolas de governo. Falo isso com muita liberdade para vocês, porque estamos tentando transformar a ENAP em um lugar aonde vocês venham sempre, num lugar que, não só fisicamente como virtualmente, seja um espaço de aprendizagem, que as salas de aula não sejam locais de aulas magistrais, mas sejam espaços de diálogos, de debates, de construção de novos conhecimentos, de construção de consensos, de desenvolvimento da capacidade de escutar, de desenvolvimento da capacidade de ver o outro e de desenvolver a própria identidade.

Mas nem sempre a gente vai conseguir isso, há limites até físicos. Com tantas carreiras públicas, para que as escolas de governo consigam dar conta da demanda. Se a gente começar a atuar verdadeiramente de forma qualificada, as escolas de governo não dão conta da demanda dos servidores públicos federais. Vamos ter que combinar o aprendizado em serviço com essas novas formas de aprendizagem na Administração Pública, nas escolas. Fazer parcerias mais estreitas entre nós e as universidades, rever com as áreas que coordenam a progressão de carreiras, das diversas carreiras de governo, formas mais flexíveis de reconhecimento de saberes. Quer dizer, o reconhecimento de saberes a gente tem pensado em trabalhar cada vez mais com formas modulares do aperfeiçoamento, e que, eventualmente, um curso fora tenha uma equivalência, às vezes valendo mais do que um curso feito na ENAP.

Isso daí é um processo que está começando, mas que acho que caminha nesse sentido de buscar o prazer na aprendizagem, a busca do aprender para resolver problemas e não o ensino compulsório, simplesmente ligado à progressão de carreira. Esse não é um problema da carreira de Gestores, de Analista de Planejamento e Orçamento, é das carreiras militares, é das carreiras do Itamaraty, de relações exteriores, ele está colocado para várias carreiras. Portanto, é um problema do governo brasileiro.

Acho que a gente tem um espaço aqui. Vou encerrar para a gente poder ter um espaço para conversar. Nós temos até cinco horas, né?! Então, temos meia hora para ouvir vocês e a gente conversar sobre isso. Mas a minha ênfase nessa conversa com vocês é que temos limites como escolas de governo. Principalmente se elas não se constroem enquanto espaços de aprendizagem. E também se a gente olhar a formação fragmentada, carreira por carreira. Daí também nós não vamos imaginar compartilhamento de conhecimentos e construção de conhecimentos novos.

O que é um desafio gostoso, porque, na verdade, se a gente tivesse tudo feito e certo e soubesse o dia seguinte ia ser sem graça. Prefiro viver num mundo moderno do Paul Valéry em que o futuro não é mais o que costumava ser. Se fosse, nós íamos ter um tédio enorme. É verdade que, dentro disso, tem muito a ser construído e, por isso, agradeço, novamente, de ter sido convidada com vocês aqui, com a ANESP, a convite da ANESP, porque acho que vocês têm um papel de construção de alternativas e de formas criativas e inovadoras de aprender e de dar respostas aos problemas

públicos que no Brasil são grandes e muitas vezes trágicos. E nós não podemos perder tempo com isso. Obrigada!

## **DEBATE**

**Paulo Estevão T. Cavalcanti<sup>2</sup>** - Como foi aberta não uma sessão de perguntas, mas uma sessão de conversa, queria colocar alguns pontos de vista meus para saber como a senhora vê esses pontos de vista. A minha opinião sobre a ENAP é que ela parece que não tem um foco, não tem tido. Durante, pelo menos o período em que sou Gestor, vejo que a ENAP freqüentemente muda de direção, equipe e foco. Teve uma época que a ENAP estava dando curso de Excel. Não sei se ainda está dando esses cursos, mas dava curso de Excel, curso de Word, não sei o que. Quer dizer, me parece que a grande dificuldade da ENAP também é um problema interno e, ao mesmo tempo, externo, porque ela, como órgão responsável pela formação das carreiras de Estado, deveria ser uma coisa mais permanente. Mas a idéia que a gente tem é que a ENAP está freqüentemente ao sabor de, vamos dizer assim, de modificações. Então, concordo que a maioria dos funcionários vê os cursos como uma espécie de martírio, voltar a fazer um curso de aperfeiçoamento para fins de promoção, que o diga o pessoal da quinta turma. Então, me pergunto o seguinte, será que o problema não é porque a coisa tem sido assim meio porque os papéis têm sido invertidos?

Acho que a ENAP deveria ter programas permanentes e que esses programas fossem, obviamente, adequados para que despertassem o interesse dos funcionários públicos em fazer, em sair esses programas, independentemente das suas promoções. Cursos de uma extensão mais demorada, cursos que envolvessem uma titulação. Porque o curso de formação, por exemplo, é um curso enorme. Fizemos um curso de novecentas e tantas horas e é um curso que você sai como curso. Mas você não tem um diploma, um certificado que tenha uma validação. Então, essa é uma das grandes demandas dos Gestores, pelo menos, que a ENAP tivesse um caráter mais permanente, que tivesse programas de formação, de aperfeiçoamento, que fossem continuados ao longo do tempo, que você tivesse, ano após ano, aqueles cursos, novos cursos, que tivesse uma continuidade.

Agora, há falta de foco. Quando a ENAP procura atuar em um monte de frentes: no governo federal, nos governos estaduais, fazendo cursos fora, dentro, quer dizer, uma porção de atividades que acho que dispersam e fogem de um ponto focal.

E, além disso, o fato de não ter um quadro permanente de professores e de pessoal que pudesse dar continuidade à pesquisa, a outros tipos de construção do saber, que não fosse apenas “vai montar um curso então convida tais professores, paga as horas aula e os caras vão embora”. Mas que você tivesse realmente a produção de saber a partir de um quadro fixo de pessoal. Então, acho que todas essas colocações talvez contribuíssem para essa nova visão que a senhora tem procurado colocar para a ENAP. Quer dizer, uma escola mais voltada para o futuro, atendida com as necessidades do Estado brasileiro, mas que precisa ter esse caráter de permanência.

**Helena Kerr** - Acho muito interessante a sua pergunta Paulo Estevão, porque, se você for olhar, quando falei que os anos noventa foram muito difíceis para as escolas de governo, era a isso que estava me referindo. Elas tinham muito pouca retaguarda ou então tinham opções de ser auto-sustentáveis. Quer dizer, a busca de receita própria faz parte de uma necessidade do meu orçamento que eu não consegui mudar muito, porque tem que ter a maldita fonte 250 e que, às vezes, vem de receita de cursos oferecidos pelos estados e municípios e eu acho um desvio de função. O que acho é que, quando nós chegamos, esta equipe que hoje está buscando fortalecer a ENAP, transformar um castelo de cartas em um centro de inteligência do governo, e acho que é essa a direção que a gente quer, nós encontramos uma missão da ENAP que era ser uma instituição de excelência. Excelência em quê, eu não sei. Então é assim. Você pode ser excelência porque você gasta bem seus recursos, porque você é bem enxuta, porque você tem equipamentos modernos, etc. Mas, isso não é o suficiente. Não posso ser excelente em abstrato.

A gente refez, coletivamente, participando todo o quadro gerencial da ENAP, a gente trocou a missão, com um consenso do quadro que estava aqui, que a missão da ENAP era desenvolver competências de servidores públicos para o aumento da capacidade de governo na gestão de políticas públicas. É uma missão grande. Tanto como texto, mas

como conteúdo que a gente quer atingir com isso. Porque desenvolver competência significa passar a olhar os programas de formação a partir de um olhar não de atribuições, não de carreiras estanques, mas de competências, que é uma novidade, é uma dificuldade. E, por isso, a inexistência de banco de talentos e de registro das experiências de profissionais dificulta acertar o alvo do que a gente quer nos programas. Mas, mais do que tudo, é desenvolver competências para aumentar a capacidade de governo. O que gosto mais do que o nome governança, que acabou ficando um nome tão amplo que não sei muito bem o que quer dizer. É a capacidade de governo mesmo, porque a gente tem que governar e não ser governado. Não é governar no sentido de olhar pro governo que passam os governante, é governar no sentido de fazer programas que permitam que os servidores dêem a direção para esse Estado, para que ele consiga equacionar os problemas da péssima distribuição de renda brasileira, para a trágica distribuição de renda brasileira, para criar condições de desenvolvimento e de inclusão que parte no início da inclusão até dos saberes dos servidores públicos. Como trabalho há 26 anos no setor público e estou só há um ano e nove meses no governo federal, sei como é grande o desperdício das nossas energias, das nossas inteligências em governos. É muito difícil, da forma como o governo é organizado, aproveitar as capacidades das pessoas. Para isso, temos que reformular a escola e outros lugares.

Você toca no foco. Acho que nós estamos acertando no foco agora e a oportunidade de falar com vocês é ótima porque a gente, provavelmente, você é da quarta turma, faz tempo que você fez o curso de formação inicial, e fica a imagem, e a última é a mais forte, a forte imagem que vocês têm da ENAP é de quando fizeram o curso de formação inicial. A equipe da Diretoria de Formação Profissional que é uma equipe recente e recém criada, foi criada em 2002, e foi fortalecida a partir de então. Esta equipe foi buscar na história das formações dos cursos de Gestores o que tinha de bom e o que tinha de problemático para que a gente conseguisse ter um programa muito mais consistente e coerente com essa regularidade da oferta. Então o curso hoje tem quatro eixos tem uma semelhança com os quatro eixos do curso dos Analistas de Planejamento e Orçamento (APO). Porque formação inicial dos servidores do ciclo de gestão que estão entrando no governo não pode ser

completamente apartada, porque vocês vão ter que trabalhar uns com os outros e ter um olhar para a Administração Pública e para os problemas brasileiros de uma forma comum, que dosou a parte teórica com a parte prática, de uma forma mais equilibrada, que tentou tirar a competição e a pressão para as provas que tornava o curso uma quase que uma corrida de salto de barreiras das turmas anteriores, para criar um ambiente coletivo mais agradável entre os alunos e que, portanto, vocês não fossem rivais no curso para quem pega o primeiro, segundo e terceiro lugar, mas fossem profissionais públicos que estão entrando juntos em uma carreira estratégica de Estado. E, com essa reciclagem da formação inicial, sinto que a gente está pondo um dos pilares deste foco.

Outro pilar do foco é que a gente tem uma especialização *lato sensu* aqui, com certificação. A obtenção desta certificação, que foi pedida ainda quando o Chico<sup>3</sup> estava aqui em 2002 e que foi obtida neste governo junto ao Ministério da Educação (MEC), permite que a gente possa pegar a especialização em gestão pública e fazer outros cursos sob medida para as necessidades dos ministérios, com certificação. Quer dizer, é o que é o importante para os servidores. Porque acho que isso reconhece a atividade de capacitação de cursos de média ou longa duração, e, também, fazer este programa com ênfase em avaliação de qualidade, com ênfase em saúde. O que permite a gente ir diferenciando esses cursos e começar a ter uma linha de cursos de especialização regulares na escola.

Os cursos de curta duração não são falta de foco. A área de desenvolvimento gerencial reconstruiu o catálogo, que tinha sim falta de foco na administração anterior, ou então um foco excessivo em cursos voltados só para o controle. Sou super a favor de olhar para os resultados e para controle, mas acho que se a gente fica na micro-eficiência a gente perde a visão de Estado.

Então, os cursos têm que começar, e a gente está trabalhando agora com trilhas de aprendizagem na área de desenvolvimento gerencial. As trilhas de aprendizagem orientam os Ministérios nas demandas de curso para a gente. Existe um problema ainda que acho que é complicado de equacionar que é o problema do quadro. Porque daí você não está falando da ENAP, você está falando da Administração Pública brasileira federal. É mais grave na ENAP do que em outras instituições federais. Talvez tenha sido uma opção. Até hoje não vi escrito se foi uma opção

ou não ter perdido talentos aqui, ter redistribuído tanta gente que estava na ENAP.

E qual é o tamanho adequado para a reconstrução dessa escola? Não temos que ter todos os professores aqui. Isso seria um equívoco. Não tem escola de governo no mundo, de padrão de qualidade, seja com uma cara mais voltada para uma Administração como a canadense, que é toda estável, seja com uma Administração menos estável, como a americana, tanto na *Kennedy School of Government* quanto na Escola Canadense de Serviço Público, que é como chama o *Canadian Centre for Management Development* (CCMD), hoje. Eles têm um grupo de coordenação qualificado, estável, fixo, que retêm esta inteligência e contratam professores, porque você não pode ter todos os saberes na própria escola.

O que a gente tem hoje aqui é frágil e nós temos discutido com a Secretaria de Gestão e com a Secretaria de Recursos Humanos qual é o tamanho e o perfil do quadro do quadro que a gente teria que fazer para reforçar a escola. Acho que esse é o segundo passo, a hora que a gente prova, constrói uma forma mais estrutural, estruturante dos cursos de formação inicial, começa a construir um modelo de aperfeiçoamento modular e mais flexível que atenda mais às necessidades do profissional. Então alia a necessidade de progressão de carreira ao perfil, aos problemas que o profissional identifica, e às carências que ele tem e que hoje você pode, hoje a escolha ainda é pequena, a nossa idéia é que a partir de 2005 e com certeza em 2006, já esteja mais estruturado o modelo e que regularmente as pessoas venham fazer cursos aqui e que de repente eles já tenham os créditos suficientes para a progressão. Mas vieram em cima dos seus problemas.

Claro que não vão existir 400 cursos eletivos. Vão ser cursos voltados para os problemas públicos e para aperfeiçoar aquilo que só a vida profissional coloca. Porque, cada vez mais, isso daí, acho que nas primeiras turmas do concurso isso não era tão claro, o pessoal que está entrando aqui é muito jovem. A Bete estava conversando isso comigo agora, essa última turma tem 29, 30 anos. Saíram do mestrado e vieram para o serviço público federal. Na formação inicial... muitos dos exemplos da formação inicial...sabe quando bate e volta? Você não viveu ainda a realidade de trabalho para poder aproveitar aquela formação. Então, tem que fazer as 440 horas que estão agora, que eu acho que é um tamanho

correto, se isso puder virar uma certificação melhor ainda, e daí ter oportunidades regulares de formação.

A minha preocupação é que a ENAP não pode fazer isso para todas as carreiras de Estado. Não temos escala para isso. Mas a gente pode influenciar que a estrutura básica, de quais são os saberes da formação inicial, que são exigências para as carreiras de Estado, possam ser compartilhadas e discutidas com as outras escolas, porque acho que não podemos ter no governo um servidor federal de uma carreira de Estado que não tenha passado por uma discussão de Estado e sociedade, de desenvolvimento econômico, de como é a Administração Pública, e do que são as políticas públicas no Brasil, que são os nossos quatro eixos. Se a gente fizer isso, nós estaremos reconstruindo o foco e uma abordagem estratégica para as escolas de governo e não só para a ENAP, não só para as duas carreiras que nós temos alguma influência por determinação constitucional, que são os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) e os Analistas de Planejamento e Orçamento (APO).

Fico devendo para você como é que nós vamos resolver o problema do quadro, porque está em discussão no governo. Só insisto que isso não é um problema da ENAP, é uma fragilidade do Estado brasileiro. Ele foi destruído em diversas instituições. Não se valorizou a construção dessa inteligência. Então, infelizmente, o tempo que nós vamos ter para fazer isso é maior do que o que a gente gostaria que fosse. Eu sempre fico treinando na minha..., no meu auto desenvolvimento, a paciência. Porque não sou paciente, e que queria que as coisas pudessem ser resolvidas, e as vezes as minhas equipes percebem isso. Eu jogo mais areia na equipe, mais terra para fazer do que elas dão conta, porque acho que a gente tem pressa para resolver isso. Como nas áreas de aprendizagem, infelizmente, o tempo é mais demorado e o redesenho das carreiras de Estado vai ser um problema mais lento e com certeza muito dolorido, porque isso vai implicar escolhas no governo. Escolhas em termos salariais, em termos de possibilidade de novas contratações, em termos de alocação e inclusive equilíbrio entre o desejo individual e institucional. Mas acho que estamos no bom caminho, porque acredito muito, senão não estaria aqui, estaria em São Paulo, com os meus filhos, e não em Brasília, apostando neste projeto novo.



**Paulo Sérgio Fresneda<sup>4</sup>** - Gostei muito da sua colocação de transformar a escola em um ambiente de aprendizagem, mas gostaria que isso fosse além, que a ENAP também tivesse, de certa maneira, o dedinho que eu iria colocar, que é esse ambiente de aprendizagem e de trabalho em rede. Porque, hoje em dia, os problemas que são colocados para as organizações resolverem demandam vários saberes e nós não estamos capacitados do ponto de vista comportamental, de relacionamento pessoal, de trabalhar em grandes equipes, ou o que estou chamando hoje de comunidades. Então, não só a escola se tornar esse espaço de aprendizagem, tem um ex-ministro do trabalho americano, especialista em emprego, que diz que “na era do conhecimento, a nova moeda é a aprendizagem”. Então, quem não aprender a aprender está lascado, como diz na gíria.

Mas que esse aprender a aprender fosse um aprender coletivo, fosse um aprender compartilhado. E para não ficar em um discurso só, nós nos mobilizamos, várias organizações. O engraçado é que tem organizações dos três poderes, de grupos de pessoas que estão interessadas em aprendizagem e trabalho colaborativo em rede. Para esse grupo, em aprendendo, trocando figurinhas para aprender o que é isso, como é que se implementa, porque realmente pouco se sabe e isso é uma coisa nova em termos de implementação dentro das organizações. A gente quer ver se compartilha as competências, ou pouco que gente sabe dentro da área pública entre as várias organizações.

Lá na EMBRAPA, estou tentando implementar isso. É uma baita mudança de cultura. Tem gente que diz que é uma mudança de paradigma, de tentar fazer essa coisa, como é que isso poderia funcionar. Tem outros colegas em outras organizações estão tentando fazer o mesmo que nós fizemos. Foi montar uma comunidade que está trabalhando e trocando figurinha. Isso daí faz dois meses que nós começamos a trabalhar, quer dizer, o que eu gostaria que acontecesse, que além do espaço aqui na organização de ensino fosse de aprendizagem, mas que esse mesmo espaço fosse prolongado dentro das organizações. Na realidade eu não perceberia muito o que eu estou aprendendo lá, se estou fazendo aqui se eu estaria interagindo com vários colegas. Esse é um desejo que eu gostaria que visse acontecer porque em um governo em um estado deste tamanho com tão pouca gente capacitada, a gente tem que turbinar o uso dessas

competências humanas que nós temos. Para resolver os problemas que você colocou que não são poucos.

**Helena Kerr** - Concordo completamente com a sua colocação. Só vejo uma dificuldade, quer dizer, as comunidades de aprendizagem têm se desenvolvido muito bem nos ambientes de ciências e tecnologia. As pesquisas, a EMBRAPA trabalha com isso. A Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) teve grande sucesso de pesquisas porque estimulou o uso de redes. O que acho que é um pouco mais difícil no governo federal, considerado de forma mais horizontal, é que nós podemos identificar quase que um hiato enorme entre os que estão envolvidos com os projetos, com os processos de trabalho, com as curiosidades do futuro, e os que vão se desinteressando, se desmotivando, esses é que acho que as escolas têm que conseguir trazer de volta. Quer dizer, para poder ter comunidades virtuais ou reais de aprendizagem de forma mais extensiva, existe um processo anterior que não envolve só as escolas, envolve os Ministérios e os processos de trabalho, de requalificar o trabalho, de reconstruir as equipes nos locais de trabalho, de reconstruir o sentido do trabalho público. Porque daí sim está dado o ambiente para a comunidade virtual. Quando eu estava na Escola Fazendária do Estado de São Paulo (FAZESP), a gente chegou a fazer comunidade virtual no Estado de São Paulo. Os fiscais de renda é uma carreira de Estado também e eles respondiam muito bem a isso, porque estavam envolvidos em processo de modernização em um grupo extremamente qualificado. Se a gente começar isso agora, a gente vai começar, provavelmente, só com essa nata do governo federal. Não é que não precise começar, mas acho que temos problemas gravíssimos, paralelos, de expansão das oportunidades, e, também, de depois convidar para um processo mais estratégico nesse sentido do auto-desenvolvimento.

Mas, de qualquer maneira, na discussão da rede de escolas, o que me anima de trabalhar com a rede de escolas de governo é a possibilidade de ter um portal das escolas de governo e de, a partir desse portal, ter uma biblioteca virtual e alguns tipos de ferramentas. Montado o portal, tenha a identificação das oportunidades de capacitação e ao mesmo tempo o... a via aberta para as pessoas, elas mesmas, construir.

Imagino uma outra questão. À medida que a gente tem concursos regulares, essa geração mais nova que entra no governo já entra no mundo da comunidade virtual. Isso facilita muito a construção desses modelos, inclusive de nos dar o suporte tecnológico para fazer. Acho que o caminho é esse. Pena que a gente tenha a agenda do futuro e os esqueletos do passado misturados para a gente ir equacionando. Mas, que é o caminho..., se não nós não temos auto desenvolvimento e futuro.

**Ricardo Vidal**<sup>5</sup> - Helena, fiquei curioso quando você falou dos bancos de talento existentes e da parte do aprender fazendo também. De como a gente poderia aproveitar essa experiência que todos eles têm nos Ministérios para juntar esse conhecimento e de uma certa forma sedimentar ele numa organização como a ENAP. Uma espécie de consultoria dentro do governo. Não fazendo exatamente uma proposta, da outra vez a gente já conversou mais ou menos sobre esta interação do trabalho que as pessoas estão fazendo e o conhecimento que a ENAP passa, mas como desenvolver esse banco de talentos existente para essa carreira? Não sei se o projeto que você falou era essencialmente voltado para a carreira de EPPGG ou era um projeto global para as carreiras do ciclo de gestão. Acho que é um ponto que esse conhecimento interno do governo não é aproveitado, está sempre se recorrendo a fontes externas.

**Helena Kerr** - O meu sonho não é um banco de talentos de uma única carreira. Vamos começar por aí, porque acho que... Não sei quantos conhecem o modelo dos franceses que chamaram de conhecimento. Eles trabalham, a partir da semântica, eles alimentam, não é o jeito tradicional de pegar um currículo e construir um banco de talentos. Acho fascinante, porque à medida que você descreve no seu currículo os seus saberes, você pode ter um currículo de 150 páginas, a gente sabe recheiar currículo né?! A gente, quando quer melhorar a oportunidade de trabalho da gente, a gente tem todas as tecnologias de achar uma oportunidade maior de trabalho. Ao fim e ao cabo, as habilidades gerenciais se reduzem a 5, 12. Elas têm um numero restrito e esse banco de talentos com suporte de filósofos e especialistas em semântica na França trabalham com vários jeitos de ler os seus saberes. Por exemplo, qual é o saber que tem para... - eles deram um exemplo quando a gente estava estudando isso para São

Paulo com relação a uma criança, a sabedoria de lidar com uma criança. Muitas vezes um doutor em bioquímica é menos sensível que o bedel da escola e aquele saber poderia estar traduzido no banco de talentos.

Por isso que o meu sonho era um banco de talentos com o conjunto dos servidores. Claro que você tem que começar com uma ou outra carreira, porque o saber que está na administração pública é um saber coletivo. Ele não é um saber de uma única carreira. Eu até brinco aqui, que todos os caminhos levam à Roma, quer dizer, algumas pessoas, e olha que não sou católica, mas algumas pessoas vieram do município, outras do estado, outras estão em uma carreira X ou Y, um fez engenharia, o outro química. Tem um monte de saberes. A discussão do banco de talentos, o que levantei da dificuldade e tem muito a ver com essa ligação que você fez com o aprender fazendo, porque a forma dos bancos de talento que já vi implantados em algumas instituições só conseguem por o saber mais formal. E daí o saber formal é um banco de dados que diz quantos engenheiros, quantos médicos e quantos advogados. Isso não te dá condições de montar uma equipe adequada para um trabalho. Às vezes você precisa, eu quero um jornalista, mas normalmente você tem um problema, você não quer um jornalista, eu preciso fazer a revista da ENAP voltar a ter o papel que ela tinha quando foi criada com a idéia dela ser uma revista, resgatar a revista que tem 67 anos, que é a revista do Departamento de Administrativo do Serviço Público (DASP)<sup>6</sup>, que é a nossa Revista do Serviço Público.

Eu não preciso só de alguém que entenda de informação e jornalismo, mas tem que entender de Administração Pública, tem que entender de direito público, tem que ter vivido alguma experiência de trabalho, tem que ter uma sensibilidade de diálogo com professores, mas também... Então isso daí um banco de talentos que dê conta disso tudo é extremamente complexo de conceber. Vi uma apresentação do Banco do Brasil, aparentemente eles têm um banco de talentos bastante abrangente, de pegar as dimensões cognitivas comportamentais e de experiência profissional. Acho que o caminho é esse, porque daí no aprender fazendo aparece no banco como experiência vivida. Por que se não, não adianta só entender de crédito. Você tem que ter trabalhado em alguma coisa.

Como trazer a experiência do aprender fazendo para a sala de aula? Concebendo bem os cursos. Cursos que são menos expositivos e

que o saber das pessoas é trabalhado na sala de aula. Nós tivemos aqui dois cursos ligados à gestão de conflitos ou negociação coletiva e que os exercícios e os jogos permitem que o negociador muito experiente acelere o aprendizado da pessoa que nunca fez negociação. Então ele traz o que ele aprendeu fazendo para a sala de aula e faz com que os outros aprendam mais depressa. Daí tem que ter equipes de trabalho nos Ministérios que reconheçam que aquilo é aprendizado. Daí tem que ter uma certificação disso.

Na árvore de conhecimento, a concepção do Pierre Levy é que isso possa ser reconhecido. Existe uma resistência enorme, a começar das corporações. Vocês imaginam o Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA) reconhecendo que não só o engenheiro arquiteto, mas que o geólogo, não é nem gente de fora do próprio CREA., tem o saber equivalente porque fez muito no trabalho. Daí nós vamos ter um embate do século XIX e do século XXI e eu espero que a gente chegue no século XXI e saia dos corporativismos equivocados e use os corporativismos no sentido de defesa do Estado e não de barreira ao progresso.

**Ismar<sup>7</sup>** - Queria aproveitar essa visão mais aberta que a professora Helena expôs aqui nesse momento e chamar a atenção exatamente isso, o resto, no fim, esse seminário, embora com nome muito amplo, acabou que está muito centrado, até pela natureza do patrocinador do evento, que puxou o evento, que é a ANESP, ele acaba que está muito centrado na condição específica da carreira de Gestor Público. Mas a questão da gestão pública, do conhecimento que hoje é detido pelo Gestor Público, é um conhecimento que faz uma falta imensa em toda a Administração Pública, e em especial em instituições como a Receita Federal. A Receita Federal e outras instituições do mesmo tipo são instituições que são calcadas no mérito, são instituições de acesso exclusivo por concurso público, de progressão, calcadas no mérito. Só que, esse mérito, tradicionalmente, até pela natureza da casa, tem sido considerado só pelo enfoque do mérito técnico na área de administração tributária. A gente não foi acostumado, por exemplo, a ser gerencial quando a gente assume determinados cargos, a ser gerente, sermos gestores. Então, a Receita Federal, como vários

outros órgãos, carece, e muito, desse conhecimento que hoje é retido, que está mais contido na carreira de Gestores, mas que para a gente é fundamental. Acredito que outras instituições também.

Em função disso, vou fazer uma proposta bastante objetiva que é a questão da gente estudar a viabilidade, hoje nós temos isso que falei, essa carência de um modo geral dos servidores públicos, principalmente que ocupam cargos de chefia, em vários órgãos do governo federal e de outros órgãos, nós temos por outro lado, um instituto da licença capacitação, que substituiu a nossa antiga licença-prêmio, que, de um modo geral, o servidor muitas vezes não consegue usar exatamente porque a licença capacitação tem o pressuposto que a pessoa se capacite, não só por interesse próprio, mas também que esteja vinculada a própria atividade, o interesse da instituição. Quer dizer, isso cria uma certa restrição, e a gente não tem uma oferta permanente, uma oferta quantitativa suficiente de, por exemplo, de treinamentos ou de eventos de capacitação ou de cursos. Cursos mesmo de 2, 3 ou 4 meses. O equivalente pelo menos à licença capacitação, que permitam exatamente, por exemplo, que um delegado nosso possa usar a licença capacitação dele para fazer um curso de Gestor Público, que seria fundamental.

Agora, não faz sentido ele como delegado fazer um concurso para Gestor Público, passar e voltar a ser delegado. Então, a proposta objetiva seria essa da gente tentar da ENAP, evidentemente a ENAP não é só a ENAP, é todo o conjunto de escola de governo, verificar a possibilidade da gente casar essas duas necessidades e, ao mesmo tempo, essa 'capacidade ociosa', ou essa possibilidade da capacitação, da licença capacitação, que não tem sido devidamente usada, como poderia, em favor da gestão pública.

**Helena Kerr** - Acho a idéia muito atraente. Você levantou uma restrição de oferta inadequada para essa licença capacitação. Imagino que deva haver outra. À medida que nós temos menos servidores extremamente qualificados do que as necessidades em diversos órgãos, provavelmente também tem a dificuldade para liberar essas pessoas por quatro meses. O nosso desenho de especialização em gestão pública é voltado para essas pessoas porque é uma tarde e duas noites por semana. Então, em um ano ele faz um curso que o qualifica para o papel de gerência, mas sem

comprometer muito o ambiente de trabalho. Talvez a gente possa até estudar a regulamentação da licença capacitação para que ela possa ser tirada de uma forma, não toda de uma vez, mas modularmente.

Tive uma experiência que é gozada com a ESAF, quando eu estava na FAZEP, em São Paulo, que é a escola fazendária em que o coordenador do curso, o Amauri, que hoje esta na ESAF, deu um curso voltado para delegados tributários e fiscais de renda do estado. Exatamente porque eles também tinham carência de formação gerencial. Aliás, se você for ver na agricultura, os agrônomos muito qualificados às vezes viram chefes, viram péssimos chefes, na saúde médicos fantásticos viram péssimos chefes, então a questão da formação gerencial não é um problema da carreira de Gestores e nem tem sentido dar uma qualificação tão sofisticada para eles quanto a gente faz para a carreira que é dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

(...)<sup>8</sup> e então, agora, aproveitar, vindo na linha dos eixos estruturantes, aquele básico do que é o conteúdo dos cursos, pode dar o conteúdo mínimo que deve ser dado para essas pessoas darem um salto de qualidade na sua atividade de mobilizar o conhecimento de suas equipes. Inclusive, na saúde, a gente fez um curso assim., para esses temporários. Eles fizeram um curso de duas semanas, em que eles têm uma pincelada desses conteúdos dos eixos para poderem ingressar na saúde já mais preparados. Não sei quantos de vocês sabem, os concursos públicos não exigem formação inicial em quase nenhuma carreira no governo federal. Isso é uma tragédia. Isso tinha que ter legislação obrigando o mínimo de acolhimento de uma visão de que profissional publico, de que ambiente de trabalho essas pessoas vão entrar. Tem que ter um acolhimento inicial com essa pincelada do que é o governo, e se depois for para uma carreira mais técnica e especialista ou mais gerencial, ter oportunidades mais regulares de oferta.

Acho também que, para os delegados, as ofertas que a ENAP e a ESAF têm de formação e desenvolvimento gerencial deveriam ser suficientes. Se não estão sendo adequadas, nós temos que sentar e conversar para ver porque é que elas não são adequadas. Essas menores (...)<sup>9</sup>.

---

## NOTAS

<sup>1</sup> Presidente da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

<sup>2</sup> Diretor de Assuntos Profissionais da ANESP.

<sup>3</sup> Francisco Gaetani é membro licenciado da carreira de EPPGG. Foi Diretor da área de formação da ENAP na gestão anterior à da Helena Kerr. Participou do seminário como palestrante. Palestra reproduzida nesta edição: *Generalismo vs especialização: o perfil do profissional requerido pela Administração Pública*.

<sup>4</sup> Pesquisador da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA).

<sup>5</sup> Diretor de Articulação Institucional da ANESP.

<sup>6</sup> Departamento de Administrativo do Serviço Público – Departamento de Administrativo do Pessoal Civil (Lei 6.228/75)

<sup>7</sup> Auditor Fiscal da Receita Federal - Chefe da Divisão de Planejamento e Avaliação Institucional da Receita Federal.

<sup>8</sup> Registros incompreensíveis.

<sup>9</sup> Registros incompreensíveis.



**Res Publica**

# **A integração das carreiras de gestão federais, estaduais e municipais: o PPA Nacional como instrumento de integração.**

Tiago de Vasconcelos Grossi<sup>1</sup>

Bom dia a todos. Satisfação maior em estar aqui. Queria agradecer o convite feito pela Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ANESP). Estou aqui na condição duplamente típica de Estado. Já fui colega do Eliomar no orçamento e, atualmente, sou Gestor. Têm alguns anos já que sou Gestor. Acho muito importante a presença dos nossos colegas gestores de estados, dos nossos colegas do Orçamento, também dos Técnicos de Finanças e Controle.

O tema da discussão de hoje é a integração das carreiras. É um tema que tangencia de certa forma o trabalho que pude fazer para a nossa revista da ANESP, a Res Pvblica<sup>1</sup>. Só pediria a paciência de vocês para fazer duas considerações, antes de apresentar o trabalho, que acho que são importantes, até para entender qual o espírito desse trabalho.

Bom, a primeira consideração diz respeito ao formato do Estado e à questão da democracia. Pode até parecer uma coisa estranha, mas é importante esse tema para a gente entender o porque da proposta de mudança que a gente fez na revista Res Pvblica e entender o conteúdo do que está sendo proposto ali. Lembrando a palestra do professor Nilson Holanda<sup>2</sup>, de ontem, ele falava sempre de um movimento do Estado brasileiro entre centralização e descentralização. Estas centralização e descentralização têm vários aspectos. O principal é, basicamente, o financeiro. Antes do Estado Novo, depois de 1930, a gente chegou a ter

situações em que estados brasileiros emitiam moeda. Era um nível de descentralização muito grande, e era um problema, de certa forma, para o país, no sentido da própria integração nacional. O país era composto de vários pequenos países, com um nível de autonomia que ameaçava a própria integridade do território nacional.

Depois de 1930, teve-se a consolidação do Estado central e do poder federal sobre o poder estadual que perdeu muito de autonomia por ocasião da revolução de 30.

A grande questão que a gente coloca, acho que o importante para a gente refletir como funcionários públicos, é uma outra questão que foi discutida ontem, é: Qual o papel do Estado propriamente? Ontem, a gente ouviu muito falar sobre a questão das elites, e, dentro das elites, uma elite que estava querendo se construir acima de outras elites, que era a elite dos Gestores Públicos. De certa forma, se for pra ser elite no sentido de estar podendo construir, de estar fazendo propostas para o país, isso é positivo. Mas a gente não pode deixar perder de vista qual o objetivo do Estado brasileiro. Vivemos num país cheio de desigualdades. Desigualdades de vários aspectos. Têm vários cortes dessa desigualdade. A primeira desigualdade que vem a cabeça é a econômica. É um dos países com renda mais concentrada do mundo. Esse é um dos deveres do Estado, é estar trabalhando no sentido de diminuir essas distâncias.

Agora, existe uma outra desigualdade, que é tão importante quanto, que é a desigualdade regional. A gente vive em um país que tem.... Na verdade, a gente sobrevive num país propriamente dito. Se você for fazer o recorte da capacidade de consumo, da capacidade de organização, de renda entre os diversos estados, você tem um estado como São Paulo, que se assemelha às economias médias da Europa. É um país que tem uma renda *per capita*... Não..., é um estado - desculpem o ato falho -, é um estado que tem uma renda *per capita* comparável, superior a da Argentina. Talvez seja a maior da América Latina, comparável a estados do leste europeu ou mesmo com os países mais pobres da Europa ocidental, como a Irlanda. Por outro lado, você tem problemas complicados de estados com um nível de renda muito baixo, como o Piauí ou o Maranhão. É também dever do Estado atuar neste sentido.

Agora, a gente estava tentando, no debate de ontem, e percebi que tinha esta dupla discussão: primeiro a construção de uma elite de Estado,

depois, a construção de um Estado. Mas, qual Estado é esse? Para que é esse Estado que a gente está construindo?

Uma das questões que acho importante na reflexão de hoje é o papel da carreira na formulação de um novo entendimento do que seria uma reforma de Estado. A proposta aqui apresentada tem a pretensão de imaginar que a gente pode construir um Estado..., e que estaria contribuindo para isso, para construir um Estado mais voltado para as necessidades da população. A gente não pode perder isso de foco e, de certa forma, nos debates que se seguiram sobre centralização e descentralização do Estado, e no próprio Decreto Lei 200, os mecanismos criados foram mecanismos voltados para dentro do Estado, nunca olhando a sociedade.

Bom, uma outra questão que acho importante destacar, mas também pedindo a paciência de vocês, só como introdução à própria apresentação, é uma dicotomia que existe na possibilidade das políticas públicas. A dicotomia entre economia e contabilidade. Com o perdão da palavra aos colegas contadores, que fazem um serviço muito importante para o país, a gente tem hoje, na gestão econômica, uma gestão basicamente orçamentária, exclusivamente voltada para a questão contábil. A gente tem metas a atingir em um único ano, e o orçamento, aparentemente, acaba refletindo mais o aspecto contábil do que o governo pode fazer, dentro daquele ano, para atingir determinadas metas. Evidentemente estou me referindo a questão do *superávit* primário, que é um constrangedor dos investimentos públicos.

Porque é que tem essa diferença entre a contabilidade e economia? É verdade que você tem uma dívida, que é muito alta. Para conter o crescimento dessa dívida, você tem a necessidade de estar produzindo *superávits* que a gente pode chamar de cavalares - 4,25% do PIB é uma baba em qualquer país do mundo. A gente tem um dos maiores *superávits* do mundo inteiro. A gente precisa ter esse *superávit*, na visão contábil isso é correto, para garantir um determinado comportamento da dívida pública. No entanto, a crítica que se faz, quer dizer, o próprio Ministério da Fazenda, que controla, por meio do tesouro nacional, a execução orçamentária que tem produzido esse *superávit* cavalares, esse mesmo Ministério da Fazenda controla a taxa de juros que causa a necessidade do *superávit* cavalares. Parece uma contradição que no mesmo Ministério você tem a causa e o efeito de um arrocho na capacidade do investimento público, que tem atrasado o desenvolvimento do país.

Agora, só para contextualizar, o que é economia e o que é contabilidade? De fato, dentro de um ano, você atingir um objetivo, e isso o governo tem feito de forma relativamente competente, no sentido de se atingir mesmo o que se propõe a fazer em termos de *superávit*. Não leva em consideração um aspecto importante que só a economia pode dar, não é uma questão contábil. Há determinados investimentos que alavancariam o crescimento futuro do país. Ou, por outro lado, desbloqueariam alguns gargalos que a gente já prevê para o desenvolvimento futuro do país. Investimentos em estrada, por exemplo. Hoje em dia é até essencial para manter o ritmo das exportações brasileiras. Investimento em portos da mesma forma.

Esses investimentos, que são típicos de Estado, têm uma função importante além de gerar empregos, além de circular recursos pela economia, de aumentar a produtividade nacional. Esse aumento de produtividade é absorvido pelo conjunto da sociedade, inclusive pelo próprio governo, na forma de impostos e contribuições.

Isso é uma questão que de certa forma o governo perdeu de vista nesses últimos anos. A necessidade de uma política quase que de *'overnight fiscal'*, quer dizer, você tem necessidades quase diárias de estar produzindo resultados, põe uma névoa sobre o objetivo central de um governo que deveria, que prometeu um processo de um desenvolvimento sustentável para o país.

Porque é que a economia seria diferente? Quer dizer, se você tem a possibilidade de estar pensando fora de um prazo contábil que é o ano fiscal, você pode estar proporcionando ao país o atingimento de mais de uma variável. Não é só a questão do *superávit* que você pode estar almejando se você pensar além de um ano. Em outras palavras, se a Petrobrás puder investir mais, vejo que a gente até, muitas vezes, a gente cria obstáculos para esse tipo de investimento em função do *superávit*, você teria uma situação de balança de pagamento mais folgada, que facilitaria a queda dos juros, que aumentaria o nível de investimento, que proporcionaria maior crescimento, proporcionaria um número maior de bens e serviços, que por si só garantiria a queda da inflação.

Mas, você precisa ter um pensamento de longo ou de médio prazo. Se você tem essa visão econômica, quer dizer, o investimento em estradas hoje, ao longo do tempo, pode estar gerando para o país um nível de *superávit*

inclusive, ao longo do tempo - estou me referindo a isso, naturalmente quero me referir à importância do Plano Plurianual (PPA) como instrumento econômico em contraposição ao orçamento que é uma peça de contabilidade.

Se você investe hoje em estradas você pode estar proporcionado ao país uma capacidade de poupança futura, uma capacidade de produção de *superávit* maior ao longo do período. Agora, dentro do ano, com essa política de “*overnight* fiscal” que a gente vive, isso é praticamente impossível. Bom, já adiantei qual é a ligação entre as duas coisas.

As duas reflexões que tinha posto eram no sentido de dois objetivos, até para introduzir a apresentação do trabalho. A questão do Estado e da democracia, porque que foi levantada aqui? Depois da Constituição de 88 a gente garantiu à sociedade brasileira um novo nível de liberdade de expressão que se traduz, do ponto de vista de políticas públicas, em um aumento considerável das demandas sociais em relação ao governo.

E esse aumento tem dois aspectos. Um é o aumento quantitativo da pressão da sociedade sobre o governo. Aumenta na medida que você tem um espaço democrático para a sociedade se manifestar. A quantidade de demandas públicas tem aumentado, aliás, se multiplicado ao longo desses anos. E não é só a questão da quantidade aqui, que é interessante, mas, principalmente, para a nossa apresentação, a questão da qualidade das demandas públicas. Em um Estado totalitário essas demandas não só não têm um canal de comunicação claro, o Estado não se sente pressionado pela sociedade, portanto, como as manifestações da diversidade cultural não podem também, não se organizam para pressionar o governo no sentido de novas demandas públicas.

O que quero dizer com isso, com exemplos bem claros? Além de você ter novas associações que pressionam o Congresso Nacional, você tem associações de um novo tipo. Em uma sociedade democrática, você tem a questão do meio ambiente, que é uma questão que não era considerada no passado, e já é hoje uma das pressões importantes para investimentos públicos e privados. As políticas públicas são pressionadas por essa questão que não era uma questão antes colocada. A questão dos homossexuais. A questão das minorias étnicas. Você tem não só um conjunto maior, uma quantidade maior de pressões sobre o governo, mas tem, também, uma diversidade muito maior de tipos de pressão. No que isso impacta a estrutura do estado brasileiro?

Com a diversidade, com a multiplicação de tipos de pressão por políticas públicas, você perde uma questão importante que é a capacidade de resposta, na medida em que você está enclausurado em um órgão central da Administração. Quero dizer, o Presidente da República tem pouca condição hoje de dar respostas rápidas às pressões dos homossexuais femininos do sul do Piauí. É difícil para o governo central estar fazendo isso, porque não são só os homossexuais femininos do sul do Piauí, mas, também, os povos indígenas do Mato Grosso, os deficientes, etc.

Qual é a lógica desse processo? Quanto mais perto, na minha opinião, se está do problema mais fácil você captura esse problema e dá a sua resposta. Em outras palavras, o Estado brasileiro tem hoje uma necessidade de descentralização muito maior do que no passado, por uma questão não só de descentralização de recursos, por uma questão importante, o Estado brasileiro não consegue absorver o conjunto de demandas sociais e a diversidade das demandas sociais de uma sociedade democrática.

Naturalmente, o Estado brasileiro não passou por grandes transformações depois da Constituição de 88. É basicamente o mesmo Estado, a mesma organização federativa que a gente tinha no passado.

Mesmo com alguma descentralização de recursos havidas na Constituição de 88, você pode estar passando recursos, mas com programas federais que não têm a capacidade de ser segmentado o suficiente para atender um novo estado de demandas, de um conjunto muito amplo de atores sociais.

Então, qual é a idéia? Descentralizar e abrir canais de comunicação mais próximos com sociedade por meio da municipalização das políticas federais e estaduais. Deixo esta questão em aberto aqui para a gente ver a apresentação e depois, no final, tentar chegar a uma conclusão.

A questão da economia e da contabilidade também, para lembrar da importância do PPA, que na minha opinião, é hoje uma peça muito pouco relevante no conjunto da Administração, tem muito pouca influência sobre as decisões governamentais, até mesmo em função de não ser cumprido. Os ministérios não precisam estar observando as questões do PPA e a forma como ele é feito hoje em dia passa muito pouco para a sociedade do que o governo pretende que seja o país daqui a quatro anos. Lendo o PPA, particularmente até que gosto dessa história de planejamento, lendo o PPA,

não consigo saber como é que vai estar a educação do país daqui a quatro anos. Para mim, a leitura daquele documento não diz nada.

Apesar desses problemas, o PPA seria a forma de você introduzir um elemento econômico em contraposição ao elemento contábil do orçamento na gestão das políticas públicas.

Bom, no trabalho, basicamente, estávamos atrás das possibilidades jurídicas para implementação dessa proposta de PPA nacional. O art.165 da Constituição de 88, vocês devem se lembrar, foi até uma proposta do ex-ministro José Serra, de estabelecer que a União tivesse um plano plurianual.

Depois do golpe de 64, essa questão de planejamento, da forma como foi usada pelo governo brasileiro e era disseminada no cenário mundial de planejamentos de longo prazo, seguindo a experiência soviética dos planos quinquenais, ela foi abandonada pelo governo militar, até com identificação de que seria uma coisa esquerdista. Alguma truculência típica da época. Não interessaria saber bem porque os militares pensavam assim.

Mas os próprios militares tinham um tipo de planejamento que era muito interessante, que é um planejamento logístico. Eles são muito bons nisso. Trabalharam bastante essas questões. Do ponto de vista de logística foi uma época de grande integração do país e de certa forma teve um planejamento interessante no sentido de aproximar produtores e consumidores e aproximar, criar corredores de exportação, criar uma logística para o desempenho econômico do país. No entanto, outros aspectos de planejamento, do ponto de vista de desenvolvimento social, foram relegados no período.

Então, em 88, se retoma esse processo de planejamento e a idéia proposta foi a de se fazer por meio de planos plurianuais. No caso do Brasil, o plano plurianual tem quatro anos. Ele tem uma característica interessante: é feito no primeiro ano do governo e avança um ano no governo seguinte. Isso é interessante no sentido, que tem a ver aqui com a questão das carreiras, de legitimar um aspecto que falta ao Estado brasileiro, que são as políticas de Estado e não de governo. Com um plano que avança por um ano do próximo governo, você está deixando bem claro, delimitando bem claro, que existem políticas que não estão à mercê da própria vontade do governante. Você está deixando claro que o Estado brasileiro tem uma continuidade, que o governo passa e o Estado fica.



No entanto, dada a fragilidade conceitual e operacional do art. 165 do nosso atual PPA, isso não é uma coisa observada. Infelizmente, no último ano do plano, no primeiro ano do próximo governo, ele é completamente esquecido. O pessoal mal faz os relatórios que tem que fazer para dar por encerrado o PPA passado.

Tem, na própria Constituição, no parágrafo primeiro do art. 165, uma definição que é interessante do PPA, que diz “A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes objetivas e metas da Administração Pública Federal”. O PPA tem essa função. O PPA federal teria essa função bem clara de pensar o país de uma forma regionalizada, de pensar as diversas regiões do país. Eu, particularmente, acho que hoje é possível a gente avançar nisso aí, pensar em todos os estados do país, até nas regiões do país. Isso seria importante.

Também na Constituição, tem uma parte que fala das competências, que distribui competências entre União, Estados e Municípios, que é uma das questões que a gente vai abordar aqui, no artigo 21, como competência da União, tem a de ‘elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social’.

Bom, da forma como o PPA é feito hoje, não acho que esteja refletindo exatamente esse mandamento constitucional. A gente está falando de dois artigos tão longe um do outro, mas ambos se referem à necessidade da União de ter um papel mais ativo na questão federativa e na questão de distribuição de renda inter regional.

Então pela Constituição de 88, a gente viu a necessidade do PPA. A Lei Complementar 101, a famosa Lei de Responsabilidade Fiscal, veio a ampliar esse quadro de uma forma que achei bem interessante, é propício para essa nossa proposta.

Primeiro, como lei complementar ela é derivada do Constituição, e somente a Constituição pode obrigar estados e municípios, uma lei ordinária federal não poderia obrigar estados e municípios a um ato de gestão ou qualquer outro tipo de ato. Já a Constituição tem esse poder e a Lei Complementar também o tem. A lei complementar 101 estabelece abrangência para os três níveis de governo e para as três esferas Judiciário, Executivo e Legislativo.

A Lei de Responsabilidade Fiscal disciplina também as demonstrações contábeis dos estados e municípios para a consolidação

das categorias de despesas por grupo de natureza, despesas por categoria econômica e receitas por categorias econômicas. Estabelece uma outra coisa que é muito interessante que é a idéia da gente fazer um comitê de normatização das contas públicas.

Acho que ninguém sabe disso, ninguém está cobrando esse negócio. É um comitê formado por representantes de estados e municípios - que é uma coisa interessante que tem a ver até com o tema de hoje aqui - para normatizar a questão de contas públicas em geral, evoluir no processo orçamentário de forma colegiada com a União, Estados e Municípios. Mas, enquanto o comitê não é feito, quem tem essa atribuição legal é a Secretaria de Orçamento Federal (SOF).

Bom, a SOF, por sua vez, com essas atribuições, por meio da Portaria nº42, uniformizou a classificação de funções e sub-funções orçamentárias. Só para não ficar muito distante, pois muita gente não se interessa por essa idéia orçamentária, muitos gestores não trabalharam com isso ainda, há a função orçamentária típica: função orçamentária saúde, educação, trabalho. A subfunção já é um nível mais detalhado. Por exemplo, na educação, você tem educação fundamental, educação média, educação superior. De certa forma, o que é que a SOF está dizendo aqui? Estados e municípios, vamos falar a mesma linguagem.

Isso é muito importante pra gente, porque a partir do momento que você fala a mesma linguagem, você pode comparar uma coisa com a outra. A gente parou de ter abacaxis e bananas e agora a gente tem unidades de frutas aqui para estar comparando.

Por outro lado, tem uma Portaria conjunta da Fazenda e Planejamento, SOF e Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que disciplina a questão das fontes de receita. Então você tem as fontes, em função das vinculações orçamentárias, principalmente, você tem uma lista de fontes que podem ser usadas para determinadas finalidades do gasto público. Por exemplo, a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) tem uma fonte que é importante para ela que é a fonte 250, que é a arrecadação própria, o recurso que ela está arrecadando da ANESP, provavelmente, vai estar sendo usado para a organização desse seminário, não poderia ser usado para qualquer coisa, para pagar pessoal, ou para outros fins. A Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) tem destinação específica, o governo não pode usar ela para outros fins.

Então, da mesma forma que você tem do lado da despesa funções e subfunções padronizadas, do lado da receita você tem quais são as fontes que estados, municípios e a União vão usar. Então você está falando a mesma linguagem na arrecadação é a mesma linguagem na despesa.

Bom, é interessante pra gente estar falando de estados e municípios também, para estar compondo o planejamento. É relevante a quantidade de recursos que eles arrecadam. Os estados e municípios não são como a gente pensa. Eles são relevantes do ponto de vista da arrecadação nacional. A União tem por volta sessenta a cinquenta e cinco por cento da arrecadação, e o resto é dividido entre estados e municípios. Então, quer dizer, a gente está com um pouco mais do bolo tributário (Quadro 1).

**Quadro 1**  
**Receitas Correntes e de Capital das Adm. Brasileiras em 2001**  
**(em milhões de Reais)**

	%	Estado	%	União	%
Receitas	8,5	167.773,40	19,8	608.097,10	71,7
Receitas Correntes	13,4	161.564,70	31	289.410,90	55,6
Receitas de Capital	0,6	6.208,70	1,9	318.686,10	97,7

*Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Portaria nº 301, de 27 de junho de 2002*

A receita total é muito influenciada pelas operações de crédito. Você distorce muito a comparação porque a dívida distorce demais o orçamento. A gente não consegue ter clareza sobre o orçamento porque os volumes são monumentais e não estão refletindo nada mais do que o compromisso que a União paga e a velocidade com que paga esse compromisso.

Em receitas correntes, você vê que se tem quase um equilíbrio entre União, Estados e Municípios arrecadam. Do ponto de vista da despesa, esse equilíbrio fica bem mais claro. Fica até favorável a estados e municípios, principalmente no que diz respeito a investimento.

Como são relevantes, os números são grandes de estados e municípios. Ocorre a seguinte questão, se você tem a possibilidade de planejar, o PPA é o orçamento de planejamento do país para os próximos

anos, não é importante saber o que os nossos entes nacionais estão fazendo nesse sentido? Ou, por outra, o que é que determina a pobreza ou a riqueza de determinadas regiões do país? Parece razoável supor que o gasto público no sul do Piauí, que foi o exemplo citado anteriormente, é menor do que o gasto público em São Paulo.

Mesmo que a União tenha políticas compensatórias para estados mais pobres ou mecanismos de financiamento mais baratos ou subsidiados para estados mais pobres, como foi o caso da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) uma época, isso é o suficiente para garantir o desenvolvimento regional? Quanto que se gasta no sul do Piauí? União, estados e municípios? Alguém tem esse número? Estou militando algum tempo nessa área e não vejo esses números discriminados.

Alguém tem alguma dúvida de que a iniciativa privada por si só vá alterar distribuição de renda sem os recursos públicos para esse fim? Ela tem instrumentos para estar mudando a distribuição de renda?

Então, o que nos parece, se não tiver um quadro muito claro sobre o quanto se gasta, quanto é o gasto público nas diversas regiões, você não tem a possibilidade de mudar os cenários de desigualdade regional do país. Isso, por incrível que pareça, o governo não sabe quanto que é. Não sei quanto que União, estados e municípios gastam em determinada região. Isso é um problema.

Por outro lado, a gente tem nas transferências da União para estados e municípios volumes muito expressivos (Quadro 2).

Vejam o caso das transferências da saúde que teoricamente seriam legais em função da lei do Sistema Único de Saúde (SUS). Em 2001, quase vinte e um bilhões foram transferidos para estados e municípios. São recursos muito relevantes que mostram uma capacidade muito grande da União de estar influenciando políticas públicas e mostram, também, diferentes papéis entre União, estados e municípios.

A União, de certa forma, por uma série de áreas, ao longo do tempo, e do desmanche do Estado brasileiro, passou, apesar de ser a grande arrecadadora dos tributos, a ter uma função de distribuidor de recursos para estados e municípios. Os estados e municípios, vamos dizer assim, 'trabalham muito mais a população', prestam muito mais serviços. Eles têm, agora, atribuições em relação a serviços públicos e direitos da população muito mais importantes do que a União.

**Quadro 2 - Transferências Voluntárias da União para Estados e Municípios (em milhões de Reais)**

Ministérios	Empenhos Liquidados					
	2000		2001			
	Transferências a Estados	Transferências a Municípios	Total	Transferências a Estados	Transferências a Municípios	Total
Saúde	1.785,60	7.270,00	9.055,60	2.948,10	8.989,20	11.937,30
Educação	1.086,70	1.269,70	2.356,40	1.420,80	1.311,10	2.731,90
Prev. e Assistência Social	208,6	608,2	816,8	199,8	637,2	837
Integração Nacional	485,2	382	867,2	732,7	814,5	1.547,20
Justiça	414,4	1,7	416,1	666,7	21,3	688
Transporte	567,1	86,9	654	754,6	83,3	837,9
Trabalho e Emprego	368,2	0	382,2	418,3	0	418,3
Esporte e Turismo	61,1	143	204,1	126,8	283,5	410,3
Desenvolvimento Agrário	76,3	198,8	275,1	42,6	225,9	268,5
Presidência da República	106,7	468,9	575,6	108,8	826,1	934,9
Outros Ministérios	214,3	261,7	476	360,4	446,7	807,1
<b>Total</b>	<b>5.374,20</b>	<b>10.690,90</b>	<b>16.065,10</b>	<b>7.779,60</b>	<b>13.638,80</b>	<b>21.418,40</b>

Observação: Os dados não consideram as transferências legais e constitucionais

Fonte Primária: Siafi

Fonte Secundária: Reunião de Trabalho sobre a Elaboração e Gestão do Plano Plurianual 2004-2007

Vejam o art. 21 e 25 da Constituição, nele você tem competências privativas, exclusivas e compartilhadas. São 12 as competências compartilhadas. Procurei relacionar as competências compartilhadas com funções orçamentárias. Então: zelar pela guarda da Constituição, é função orçamentária essencial da justiça; assistência pública, proteção e garantia dos portadores de deficiência; saúde; previdência. Relacionando uma coisa com outra, são 12 competências. Relacionei com funções orçamentárias e peguei dentro dessas funções orçamentárias, peguei dentro do orçamento de 2002/2003 quanto seria do nosso orçamento. São quarenta e quatro por cento (Quadro 3). É coisa pra burro que a gente tem compartilhado com os estados e municípios. Faz a União, faz o estado, faz o município. O jeito que faz está se dando de forma meio atabalhoada e tem sobrado cada vez mais para estados e municípios fazer e para a união repassar recursos.

Dessas doze competências compartilhadas, dez são da área social e duas da área de infra-estrutura econômica. Você tem, então, transportes e comunicação compartilhados, e o resto, em geral, são associadas a questões sociais. Isso é quase metade do orçamento.

A gente está dividindo quase metade do orçamento e a gente não se conversa. Não sei o que os estados fazem, o que os municípios fazem e vice-versa. Esse é um dado interessante que acho que é motivador para o trabalho.

Então, o que é o instrumento que a gente está propondo? Existe um instrumento de informática mesmo, um sistema de informática muito conhecido da gente, que é o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), que serve para executar, pare execução financeira. A gente tem que usar o SIAF aqui na união. Foi desenvolvido, pelo pessoal do Tesouro, o Sistema de Administração Financeira para Estados e Municípios (SIAFEM), que é o SIAF para estados e municípios. Está disponível para qualquer um, e, salvo engano, não tem custo. Tem até incentivo do próprio Ministério da Fazenda para que os estados e municípios venham a fazer isso.

E qual é a idéia? É uma idéia muito simples, factível, e muito barata: que os estados e municípios tivessem e alimentassem o SIAFEM por meio de um plano interno, com uma estrutura do que é o seu planejamento em termos de função e sub-função, no mínimo. O problema do projeto de

**Quadro 3**  
**Competências Comuns e Funções Orçamentárias (em bilhões de Reais)**

Competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, suas Funções e Valores Orçamentários da União em 2002 e 2003	Função do Atual PPA	Proposta Orçamentária	
		2002	2003
I - Zelar pela Guarda da Constituição, das Leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;	Essencial à Justiça	962,3	1.363,30
	Saúde	24.914,90	5.652,10
II - Cuidar da Saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;	Previdência	114.123,10	131.806,20
	Assistência Social	6.066,50	6.841,30
III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;	Cultura	249,80	257,60
	Cultura	249,80	257,60
IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;	Cultura	249,80	257,60
	Educação	13.689,20	14.122,00
V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à Ciência;	Cultura	249,80	257,60
	Educação	13.689,20	14.122,00
VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;	Gestão Ambiental	1.308,60	1.114,00
VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;	Gestão Ambiental	1.308,60	1.114,00
VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;	Agricultura	8.486,20	8.331,30
IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;	Organização Agrária	1.537,00	1489,4
	Habitação	58	22,4
	Saneamento	87,3	33,6

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;	Direitos da Cidadania	413,3	484,5
	Assistência Social	6.066,50	6.841,30
XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;	Gestão Ambiental	1.308,60	1.114,00
	Energia	1.277,60	1.940,00
XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito	Transporte	4.129,10	3.589,90
	Urbanismo	63,50	29,50
<b>Total*</b>		<b>176.404,10</b>	<b>195.713,80</b>

atividade é que aí você não tem mais controle, você não sabe mais o que significa aquilo. Mas no mínimo a sub-função. Gostaria de criar alguma coisa entre a sub-função e o projeto para termos um pouco mais de clareza sobre o que é que eles fazem. Mas com o mínimo sub-função você já sabe quanto que o estado desembolsa em educação fundamental. Isso é importante para o planejamento da União. Quanto é que o município gasta nisso? Quanto que um estado gasta no ensino médio? Contabilizar essa questão para você ter um produto, um planejamento que seja o planejamento do país, é o que eu chamei de nacional. Extrapola o município, extrapola o estado, extrapola a união. É maior do que tudo isso. Mostra quanto que é o gasto público e quanto será o gasto público em um período.

Um trabalho que a gente teríamos é consolidar esses gastos e depois subsidiar a elaboração do PPA e dos orçamentos.

Quais as vantagens. A primeira é aquela que eu estava comentando, você poderá mensurar qual é o gasto público. Não podemos imaginar o que um cara lá do interior do Maranhão está interessado em saber se a educação da União é boa, se a estadual é ruim e a municipal é pior. Ele quer um professor para o filho dele. A organização do Estado é um problema do Estado. O cidadão tem o direito aos serviços. Quanto que se gasta naquela cidade do Maranhão para estar dando um professor de qualidade para ele? A gente sabe isso? Infelizmente não.

Se a gente tem, se tem São Paulo que tem a capacidade do estado de estar arrecadando muito, do município de estar arrecadando muito, dando mais recursos para aquele professor naquela região, é lícito supor que a



União deveria complementar de forma mais firme o gasto no Maranhão que tem menos capacidade do governo e do município de estar pagando aquele professor. Então, uma das vantagens é essa, você sabe quanto se gasta por habitante no país, no gasto público como um todo.

O segundo é uma racionalidade para transferência entre os entes federados. Hoje em dia você gasta quase uns seis bilhões em convênios. Quer dizer, não acho que o convênio deveria acabar. Até acho que se propor isso os ministros não vão gostar nada. É até uma forma de política. É uma questão importante para as bases eleitorais. No entanto, seis bilhões é muito dinheiro e a gente não vê uma qualidade muito grande, nenhuma racionalidade. Porque fazer convênio com o estado A, com a universidade B? Isso tem alguma lógica do ponto de vista de política pública? A gente poderia, com alguns critérios um pouco mais racionais, saber onde está faltando recurso e, de forma mais clara, direcionar melhor essas transferências de recursos. Se fosse uma parte dos recursos dos convênios já estaria bom.

Bom, a outra questão que acho interessante é a sinergia do investimento público. Um exemplo rápido: as estradas federais. A gente tem um problema muito complicado hoje. Está tudo esburacado, tudo com problemas. É um desígnio do governo federal de estar duplicando a BR 101 lá em Santa Catarina. Bom, esse é um investimento que vai melhorar muito a região. Melhoraria mais se o governo federal pudesse negociar conjuntamente com o governo estadual a possibilidade de um consórcio no seguinte sentido: eu duplico a BR 101 e você me liga com a BR 101 com o porto do São Francisco. É um tipo de negociação que é possível. Acho que é um campo para ser explorado. É mal explorado no país. Até porque, você não tem mecanismos interessantes de articulação.

Por último, acho que é voltar um pouco aquela nossa conversa: que Estado é esse que a gente está fazendo? Qual a forma como temos ouvido a sociedade brasileira? Ou, como não temos ouvido? Agente poderia federalizar o orçamento participativo. Acho particularmente uma idéia boa. Uma idéia que surgiu no país nos últimos tempos e é uma idéia que, de certa forma, seria fácil de você estar implementando em parte dos orçamentos.

O governo federal, embora seja do Partido que tem defendido essa idéia, não executou um orçamento participativo, chamou basicamente

para a questão do PPA. as Organizações Não-Governamentais (ONG), e foi uma experiência mal sucedida. As ONG agora saíram dessa discussão.

Na verdade você tem a possibilidade de articular junto com o município uma rede. Essa idéia é muito baseada na idéia do SUS. Você tem comitês municipais, federais e estaduais. Essa rede poderia estar trazendo para a parte do orçamento federal a participação direta da sociedade.

Um exemplo rápido. Só para área de educação, tive uma idéia que achei interessante, que não prosperou no Ministério, infelizmente, de se ouvir as associações de pais e mestres de cada escola. Você passa um conjunto de bens de como é que poderia estar financiando. Ouve essas associações de pais e mestres, eles escolhem onde gastar e daquilo ali sai um convenio com o governo, de acordo com o que eles quiseram para aquele município. Bom, essa era uma outra vantagem.

Um outro ponto, que é paralelo, mas acho importante do trabalho, é o inventário do patrimônio estatal. A gente não sabe o que é que o governo federal e os outros governos têm como patrimônio. Não sei quanto que a gente tem de estrada, quanto que a gente tem de hospital, sala de aula, da União, estados e municípios. A gente não tem uma estimativa. O que seria interessante aqui? Seria interessante uma pesquisa. Quantificar o valor disso daí. Estabelecer taxas de depreciação para uma questão muito importante. Você pode ter bens sobrando de um ente que podem ser passados para o outro. Você pode fazer um ajuste patrimonial de forma a maximizar o uso dos recursos públicos. Não interessa se é de estados, municípios, União. Quer dizer, isso pertence à sociedade e a sociedade tem o direito de ter o melhor uso desses bens.

Outra questão que acho importante: com esse inventario, você pode dizer à sociedade na época do orçamento que há uma depreciação em tais investimentos. Aí a sociedade pode escolher: eu não vou cobrir essa depreciação, vou deixar morrer, vou fazer uma obra nova, não vou investir nada, esse negócio vai indo para o buraco mesmo. Acho mais democrático a sociedade brasileira saber que tem um investimento que está se depreciando e que você tem uma despesa associada a essa depreciação. É isso.

Agora voltando um pouco para tentar fazer a nossa integração entre o papel de carreiras e, principalmente, a questão dos nossos colegas de estados.

Na implementação do PPA Nacional, as carreiras seriam fundamentais no sentido de dar a estrutura de gerenciamento desse programa. Se o projeto é nacional, que envolve estados e municípios, o gerenciamento dele não pode ficar só com a União. Alias, não deve. Os colegas dos estados poderiam estar prestando um serviço inestimável para a gente no sentido de estar formulando, de estar discutindo projetos que vão afetar o estado deles. De certa forma, a burocracia estadual conhece melhor as necessidades do estado. Da mesma forma que a burocracia municipal conhece melhor ainda as necessidades do município. Trazer esses colegas para um fórum de discussão, para a formulação e depois trazer esses colegas no sentido de acompanhamento dos programas que sejam importantes para o país, estruturantes no seu estado e nos seus municípios, seria fundamental para você ter uma rede de burocratas. Uma burocracia em redes que pudesse estar dando para a sociedade, estar dando para os governos federal, estaduais e municipais esse quadro de como estão evoluindo os projetos e quais os maiores problemas que eles estão enfrentando.

Seria basicamente essa rede e essa forma de articulação, da formulação e acompanhamento dos projetos que a gente imagina como uma grande contribuição, que os nossos colegas gestores de estados poderiam estar ajudando a gente.

É isso. Obrigado.

## **DEBATE**

**Ricardo Vidal**<sup>8</sup> - Obrigado Tiago. Bom, como a gente pode ver, existe a proposta de um instrumento que é de utilização nos quatro tipos de unidades da federação, quer dizer na União, nos estados, nos municípios e no distrito federal, que é uma unidade diferente. É um instrumento que a gente pode utilizar para a otimização dos recursos públicos e para fazer uma maior articulação.

A idéia de trazer o trabalho do Tiago para essa palestra é para abrir um pouco as idéias em torno das carreiras tanto do ciclo da gestão quanto das carreiras de gestão estaduais. Então, queria que o debate não ficasse restrito apenas a esse tipo de proposta, mas que outras idéias fossem levantadas. Uma coisa mais aberta do que apenas essa questão de PPA,

de gestão. Mas, obviamente que o PPA é extremamente importante. Principalmente para as carreiras do ciclo de gestão, como a gente viu ontem na palestra da Secretaria de Gestão. O PPA é um instrumento de monitoramento da performance do governo. Então, apesar dele ter os seus problemas, não é negligenciável.

Queria pedir então aos nossos convidados aqui da mesa para que apresentassem sucintamente as suas carreiras e suas expectativas em torno dessa questão da articulação e da integração entre as carreiras do ciclo de gestão e as carreiras de gestores dos estados. Queria começar pela direita com o Renato, da Associação de Gestores de Goiás, e a gente vai correndo até o final, com o Paulo Fernando Rodrigues, Presidente da Associação de Gestores Governamentais do Estado do Mato Grosso.

**Renato Ferreira<sup>4</sup>** - Bom dia a todos. É um prazer estar participando desse seminário. Um seminário com um tema muito aberto e a gente acaba focando a questão da carreira de gestão. A questão da carreira de gestão também está sendo muito discutida no nosso estado, em Goiás, onde o atual governo tomou a decisão de tentar implementar a administração gerencial. Essa implementação passa forçosamente pela questão do PPA, que para mim é um dos grandes avanços administrativos do Brasil nos últimos anos.

No entanto, há uma dificuldade tremenda nessa implementação, tendo em vista que envolve inúmeras quebras de paradigmas. O tema aqui desenvolvido pelo Tiago e o trabalho que fez, achei fantástico. É uma idéia que bate totalmente com o que a gente tem no Estado de Goiás. Nesse sentido, queria falar rapidamente sobre o que é o gestor em Goiás.

Na realidade existem, de forma clara, duas demandas específicas. Uma demanda por técnicos de nível superior. Essa já colocada ontem pelo colega que palestrou, o Alexandre Kalil<sup>5</sup>. Essa demanda por técnicos especializados, técnicos seniores, para atender nova demanda do Estado com relação à implementação de políticas. A outra demanda é a demanda por gestão. Não vejo essa demanda de forma separada do PPA. Muito pelo contrário. Acho que essa gestão tem que acontecer no nível dos programas de governo e em suas subdivisões, ações, atividades e sub-atividades.

No entanto, as duas demandas não estão sendo atendidas de forma clara, ou não estão sendo entendidas de forma clara, pelo menos no nosso estado. O que acaba por fazer com que os gestores dessas carreiras novas que começam a ser implementadas - e já temos aí cerca de meia dúzia de estados que têm carreira de gestor - entrem como gestor na Administração Pública e sejam direcionados a trabalhar como técnicos ou a chefiar setores específicos do governo nos diversos órgãos da Administração.

Lá no nosso estado, tivemos um concurso público feito em 2001, no final do ano, e, a partir de 2002, tomaram posse quatrocentos e setenta gestores. Mas, desde o início, esses gestores já foram tidos de forma setorial. Nós temos lá gestores públicos, gestores jurídicos, gestores de planejamento e orçamento, gestores de finanças e controle, gestores de regulação, que é o meu caso, que é extremamente setorial, foi uma parte dos gestores captada para atuar em agência reguladora estadual. E temos, ainda, os gestores fazendários, que foi agora através de um concurso público que aconteceu em 2004. Então são quinhentos e vinte cargos, no total, dos quais já houve uma evasão de cerca de oitenta ou noventa colegas. Porque não havia uma perspectiva clara sobre a carreira.

Nesse sentido, nós nos associamos, criamos uma associação, a AGESGO, e estamos agora já completando dois anos de existência. Essa Associação vem discutindo com o governo a questão da formulação de uma carreira apropriada para que esses profissionais, altamente qualificados e que vão se qualificando na medida que o tempo passa, todos se especializando cada vez mais e todos com essa gana por procurar resolver os problemas, como bem colocou o Tiago aqui. É uma questão de uma visão mais global que busca reduzir as desigualdades, aplicar ou investir o dinheiro onde ele vá dar maior resultado. Então, todos os gestores querem fazer isso, mas não vêem espaço.

Nós não estamos conseguindo, o Estado de Goiás não está conseguindo conciliar essa demanda. Essa discussão aqui, de fazer uma integração a nível nacional dessas carreiras, acho que é fundamental. Acho que está sendo plantada aqui uma semente que pode gerar frutos muito bons para a sociedade como um todo.

Nós estamos lá hoje com uma tendência, e espero que não aconteça aqui, mas pelo que ouvi das palestras de ontem, a tendência que existe lá é da carreira de gestor ir se acabando, os gestores irem se transformando

ou em chefes, gerentes, vamos chamar assim, ou técnicos especializados em suas áreas. Então, um gestor que é formado em engenharia acaba sendo utilizado pela máquina pública para tratar de engenharia e não para gerir as políticas públicas envolvidas naquela área. É diferente.

Eu queria colocar isso para vocês, porque está difícil a discussão, no nosso caso, da definição da carreira. Parece que há um conflito de interesses de poder na hora de se aprovar uma carreira onde o gestor vai ter um papel para influenciar na condução, no direcionamento de uma política pública.

Então, aí é que está a dificuldade e acho que nesse ponto a gente deve discutir, focar a discussão para compartilhar entre as carreiras federais e as dos estados. Não conheço ainda carreiras municipais de gestores, mas existe uma tendência para que isso aconteça também.

Agora, a questão da aplicação dos recursos públicos nos estados, por parte da União e dos estados, municípios, ou da própria união e municípios, esse mesmo raciocínio se aplica à questão da gestão. A gente sente, no estado de Goiás, uma demanda por auxílio na questão de gestão por parte dos municípios. Então muitos dos nossos gestores já estão sendo solicitados a assessorar prefeituras, assessorar prefeitos nas questões de gestão.

Então, essa questão está eclodindo a nível nacional. É uma questão de mudança no formato do Estado, com certeza, e com um crescimento muito grande também da área de controle e da área de regulação, através dos Ministérios Públicos de diversas áreas, e através das agências reguladoras. Acho que esse é um contexto geral de mudança no formato do Estado, onde essa discussão é extremamente apropriada para que a gente troque figurinhas, vamos dizer assim, e a gente busque o desenvolvimento de forma regionalizada. Obrigado.

**Fernando Cláudio Antunes** - Bom dia a todos. Meu nome é Fernando, sou Presidente da União Nacional dos Analistas e Técnicos de Finanças e Controle (UNACON), que representa os servidores da Secretaria do Tesouro Nacional e da Controladoria-Geral da União. Duas instituições públicas onde atuam os Analistas e Técnicos de Finanças e Controle.

Inicialmente gostaria de parabenizar a ANESP, na pessoa do Ricardo Vidal, presidente da Mesa, e do Amarildo Baesso, Presidente da ANESP, pela iniciativa do evento. Acho que foi oportuno e espero que possamos fazer outros.

Quando me convidaram, vi que o tema tratava do papel do gestor público. Eu disse, bem novos vamos falar no Gestor Público *stritu sensu* ou *latu sensu*? Claro que essa carreira de EPPGG é uma carreira que considero estratégica para que nós mudemos alguns paradigmas no Estado brasileiro, na União.

Mas queria fazer aqui, nesse momento, uma reflexão ampliada do papel do servidor publico. Por que? Nós, do ciclo de gestão, no nível federal, já conseguimos criar um conceito esse ciclo de gestão, que engloba hoje oito carreiras. Algumas até com identidades ainda muito a definir, por exemplo, nessa última, no conceito, nós temos a nossa própria carreira de finanças e controle onde na realidade nós estamos discutindo se faz sentido ter uma carreira única para atender Tesouro Nacional, Controladoria Geral da União, dadas as especificidades.

Mas, o conceito de ciclo de gestão está aí. E para o que é que ele tem servido? Apenas para discutir salários. E, nesse sentido, companheiros, nesse sentido, acho até que nós, representantes das entidades de classes, temos tido um bom desempenho.

Agora, quero aprofundar a discussão. Aprofundar a discussão é perguntar qual é o nosso poder de influencia no rumo do Estado brasileiro? Ontem, o Darci Bertholdo<sup>6</sup> disse aqui, com aquelas transparências mostrou, que “Temos que tomar um cuidado grande porque esse debate que a gente deve fazer...devemos fazer...ele pode ser visto como um contraponto”. Isso é aquela bendita tecnicidade. Eu tenho alguns colegas da minha carreira que dizem assim “eu não sou político, eu sou técnico. Meu parecer aqui é técnico”. Técnico uma ova, companheiro! Na hora que você colocar a sua assinatura em baixo desse relatório aí você está assumindo uma postura política, não existe neutralidade. Você é que acha que não tem ideologia. Ao pensar assim você já tem uma.

Então, é nesse sentido que acho que as nossas carreiras, é nessa linha que eu acho que a gente precisa fazer algumas discussões e algumas reflexões e avançar. Tem aqui o Renato, de Goiás, do Mato Grosso, o Paulo. Mato Grosso é Blairo Maggi. Goiás, Pirillo. Porque é que eu estou citando estados e governos? Blairo é um mega empresário. Até onde sei, está fazendo uma gestão. [Estão gravando a conversa? É na linha mesmo da cordialidade. Outro dia fui fazer uma palestra em São Paulo para os meus colegas, me destrambelhei, falei um pouco além do que pensava

mesmo até. Meus colegas de Santa Catarina vieram para cima de mim me cobrando retratação. Eu disse “Não, falei, tá gravado. Vou me retratar porque, se é isso que eu penso?!”. Não sofro de incontinência verbal. Posso ter outras incontinências, essa eu assumo claramente.]

Então, um governador, um mega empresário, com uma visão gerencial, fruto do que fez nas suas empresas, do que traz das suas empresas. Acha que o Estado, então, é um Estado que tem que se organizar com aquela forma para dar respostas à população.

Marconi, o governador Pirillo, um líder, um político líder que se fez a partir da raiz tradicional brasileira, conversa direto com as massas, mobiliza coração, mobiliza mentes, e tem lá suas idiossincrasias.

Quero citar aqui também o governador Aécio. Citar, em que sentido? Ele está fazendo uma gestão complicada em Minas Gerais, no que diz respeito à terceirização do serviço público. Está repetindo o que Bresser Pereira fez em um nível federal. Se tem algum gestor aqui que trabalhou com o Bresser ou que gostava das idéias de Bresser, lamentavelmente nós estamos em campos opostos. Quem defende isso e quem pensa isso.

Por que é importante a gente refletir nessas coisas nesse contexto? O Tiago nos trás aqui uma exposição onde aponta instrumentos, aponta formas em que a gente pode fazer intervenções qualificadas, melhorar instrumentos, atuar de uma forma articulada para que esses instrumentos possam ter maior efetividade. Mas está faltando uma coisa. Está faltando articulação. Articulação do servidor público.

Existe um baita risco quando a gente conversa sobre isso. É nós nos acharmos os melhores do mundo. É nós acharmos que o Estado existe para nos servir. Eu acho que entidades... E olha só, até brinquei com uns colegas ontem aqui, disse “Pôxa vida, se o Brasil vivesse em um ambiente de conflagração, alguém que fizesse algum ato mais complicado aqui ontem, que na carreira de gestores públicos é a maior concentração de DAS por metro quadrado dentro de uma carreira que você encontra, ia ter DAS sobrando nessa esplanada feito bicho ontem aqui”.

E porque é que eu cito esse fato? Na medida em que você está em um cargo como esse você também assume uma dupla responsabilidade, você ao mesmo tempo está em uma carreira de Estado, mas integra um governo. E ao integrar um governo, você não faz as suas opções. Você



coloca a sua inteligência, coloca a sua paixão, coloca a sua, coloca o seu tesão em mudar o país dentro de um projeto. Vivo isso na minha carreira.

Quantos colegas que estão lá na Controladoria, achando que o programa do Waldir Pires de fiscalização de municípios é puro marketing? Vou pro debate com ele, digo “Calma! Tem marketing? Tem! Governo que não faz marketing em uma sociedade de mídia está perdido. Governo que não faz marketing, a sociedade acha que ele não faz nada. Agora, tem aquele que só faz marketing. É preciso separar as coisas. E aí, é preciso que a gente, quem é a gente?”

Uma vez falei com um político ‘Senador, a gente queria’, e ele disse “A gente quem cara pálida? A gente é um, a gente é dois ou a gente é todo o mundo?”. É preciso qualificar.

Servidor público neste país já foi marajá, já foi vagabundo, hoje é privilegiado. Por que? Porque simplesmente a gente consegue ter uma média salarial mais alta do que a dos metalúrgicos do ABC paulista. Por isso eles acham que somos privilegiados.

Então, esta fala aqui, fugindo um pouco do que os meus dois companheiros que me antecederam, é muito mais na linha de reflexão. Reflexão, que eu digo, desse conteúdo de busca de unidade. A unidade no fazer, a tentativa de unidade verticalizada - União, estado e municípios – e a unidade, também – olha, quando digo unidade, é na linha do consenso, na linha do pensamento majoritário, não é na linha do pensamento unitário, na linha do pensamento totalitário.

A carreira de Gestor Público tem uma grande contribuição a dar sim, no fazer, mas também pela qualificação de vocês. Vocês têm na carreira pessoas de origem da academia, pessoas que têm bagagem intelectual. Talvez vocês tenham um concurso público mais seletivo no que diz respeito à titulação.

Daí a minha esperança, daí a minha torcida para que a gente possa sentar mais vezes para discutir isso. O instrumento, a forma, e discutir, também, estratégias que nos permitam recuperar o conceito de servidor público, recuperar o conceito de que nós existimos para servir ao público. E a gente só vai conseguir isso quando a gente conseguir mostrar para a população que esse grupo que foi eleito por vocês, foi eleito para cumprir um programa que vocês votaram. E nós, servidores públicos, quando nos colocamos contra algumas coisas, e isso tem que ser feito pelas entidades

de classe, nós não estamos contra a figura do presidente A ou do presidente B, nós estamos contra idéias, nós estamos contra programas, nós estamos contra coisas que foram ditas e não foram cumpridas. Perdoem-me pela forma, e quando a gente for debater, eu posso explicar um pouquinho mais do que eu disse aqui ou do que eu tentei dizer. Obrigado.

**Eliomar Rios**<sup>7</sup> - Bom dia a todos. Em nome da Carreira de Orçamento<sup>8</sup>, quero parabenizar o pessoal da ANESP pelo evento e, como o Fernando falou, acho que a gente precisa de ter mais outros eventos dessa natureza, para a gente aprofundar discussões que foram começadas aqui nesse seminário.

Tenho algumas questões para colocar em relação a esta questão da integração. Tenho uma vantagem que já atuei em duas fases do ciclo de gestão. Fui da carreira de Finanças e Controle<sup>9</sup>. Estive muito tempo na área de controle interno de governo, depois fui para área de planejamento e orçamento. Essas experiências que tive na área de controle do governo e na área de orçamento me fizeram ver que o grande desafio que a gente tem hoje, em nível federal, é como tornar essa integração efetiva. A gente vê que as instituições que representam o ciclo de gestão, a Secretaria de Gestão (SEGES), a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o pessoal da Secretaria de Comercio Exterior, a Secretaria Federal de Controle, a gente vê que a gente trabalha muito, mas cada um fazendo a sua parte.

Em termos institucionais, a gente vê na realidade que há pouca, existe, mas eu acho que ainda é pouca, a troca de experiência entre essas áreas. Vou dar um exemplo claro. A área de orçamento do governo, o Analista de Orçamento, o Analista de Planejamento e Orçamento, tanto da SPI quanto do na SOF, ele trabalha com a função da alocação do recurso público. E, para você fazer isso, você precisa ter elementos que muitas vezes só o sistema não é capaz de dar para a gente.

Por outro lado, a gente tem uma área de controle do governo junto, da qual eu fiz parte. Atuei com trabalhos de auditoria e fiscalização, participei ativamente no processo de reestruturação do sistema de controle interno, principalmente da forma de trabalho, que saiu de uma forma de análise meramente legal para uma análise focada em avaliação de

programas de governo. E o que eu vi foi o seguinte: essas áreas, tanto na parte de gestão, planejamento, orçamento, elas estão um pouco distanciadas ainda. Porque falta, justamente, a gente ter uma integração maior dos sistemas corporativos que tem em cada uma dessas Secretarias.

Então, a SOF tem o Sistema Integrado de Dados Orçamentários (SIDOR), a SPI, o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN), a Federal de Controle tem um sistema que tem as informações das auditorias, o pessoal do ciclo de Secretaria de Gestão tem, por sua vez, também os seus sistemas. E, entretanto, as áreas que trabalham com isso, os Analistas, os Gestores, só vêm uma parte do processo.

Então, por exemplo, um exemplo claro, se você está na SOF, analisando uma proposta orçamentária, como é que um Analista de Orçamento que não conhece a realidade da ponta, que acho que muitas vezes falta isso, muitas vezes a gente, quando técnico, a gente trabalha muito em gabinete, e a gente sai muito pouco a campo para conhecer a realidade do país. E o pessoal da Federal de Controle tem essa realidade, porque atua na ponta fiscalizando e auditando a aplicação do recurso público.

Muitas vezes, você está fazendo uma alocação do recurso no orçamento ou a discussão do Plano Plurianual, sem, muitas vezes, você ter acesso a essas informações de resultados e avaliações de fiscalizações e auditorias.

Então, o que vejo é que, na prática, a gente colocar esse ciclo para funcionar é um grande desafio nosso. As áreas que representam o ciclo de gestão, os Secretários, principalmente, têm que sair um pouco dos seus gabinetes e sentar uns com os outros, integrar as equipes de trabalho, compartilhar informações. Porque dessa forma a gente pode ter um ciclo de gestão mais efetivo e atuante.

Acho que a integração com os estados e municípios, que essas carreiras representam, é fundamental. Agora, acho que essas carreiras que representam o ciclo de gestão têm que discutir primeiro como a gente deve quebrar um pouco essa inércia que existe. Nós somos humanos, a vaidade também está presente. Então, a informação representa poder. Muitas vezes alguém em uma Secretaria acha “Não, essa informação é minha. Vou passar para o meu superior, vou passar para não sei quem”.

Mas, na verdade, a gente trabalha, nós somos servidores do Estado, e a gente está aqui para servir ao público, como o Fernando colocou. Acho que essa é a grande reflexão que a gente tem que fazer em relação ao nosso papel enquanto representantes do ciclo de gestão, acho que esse trabalho é fundamental.

Enquanto estive na Federal de Controle, estou falando de uma experiência que tive dos dois lados, busquei a SOF. Eu conversava com alguns diretores da SOF, relacionados à área que eu acompanhava. Comecei a trocar informações. Acho que isso não pode ser a iniciativa de um técnico só. Isso tem que ser uma coisa institucional. Não adianta ter uma boa vontade do diretor A, B ou C, de um coordenador geral A,B ou C, se isso não partir da cúpula das organizações. Agora, muitas vezes, acho que cabe a gente também, os representantes dessas associações, buscar isso.

Acho, como o Fernando falou, que a questão salarial é fundamental, porque senão a gente não mantém o pessoal qualificado nas carreiras, a gente perde. A gente sabe de experiência na carne que o período de 90 a 95 foi crítico, a gente teve uma evasão violenta por causa da baixa remuneração. Depois entramos em um processo de recuperação salarial que hoje está razoável do ponto de vista, em relação às demais carreiras. Mas acho que a gente tem que, enquanto carreiras, a gente tem que buscar também esse outro lado de discutir o papel das nossas instituições. Discutir qual é a missão das nossas instituições, de saber qual o que elas pretendem fazer para a nossa sociedade. E a partir dessa discussão, a gente começar a institucionalizar essa troca de informações no ciclo de gestão. Esse negócio da gente ficar uma Secretaria brigando com a outra por poder, isso é besteira. Planejamento querendo fazer orçamento e vice e versa, acho que essa é uma questão que a gente tem que amadurecer ainda. Acho que parte dessas discussões que estão acontecendo aqui nesse seminário, da gente ter essa consciência que as nossas carreiras podem provocar os nossos dirigentes para refletir melhor sobre o papel deles. A informação da é da secretaria específica ela é do público.

Acho que o que esta faltando, na realidade, é justamente essa integração efetiva que só vai ocorrer à medida que as nossas... Porque se a gente esperas pelos dirigentes, vocês podem ter certeza, isso não vai acontecer. Porque cada uma está aí no seu gabinete, cada um está

preocupado com as suas reuniões e não tem tempo para sentar com outro colega para discutir assuntos que são inerentes, que são estratégicos e importantes para a tomada de decisões para a avaliação do gasto público.

Imagina você dentro de uma área de orçamento, você tomou uma decisão de alocar recursos para uma determinada unidade sendo que o Controle fez uma auditoria, uma fiscalização constatou uma série de irregularidades naquela gestão, e, no entanto, você enquanto técnico, sem saber de nada, com base em informações que vem pelo SIDOR, no papel, você vai e aloca aquele recurso.

Ao passo que se tivesse essa integração efetiva, você poderia muito bem chamar o gestor e dizer para ele “Olha, resolve primeiro esses problemas que foram apontados pela auditoria, para depois alocar os recursos que você pretende”. Se sei que tem um problema estrutural de mau gerenciamento, porque é que vou alocar mais recursos? Então estou evitando, no nascedouro, despendo o recurso público, colocar o recurso público de forma irresponsável. E, de certa forma, não é a análise que você vai fazer puramente com dados, com séries históricas, que você vai tomar uma decisão dessa. A responsabilidade nossa é muito grande. Tanto nossa quanto de todo o ciclo de gestão.

O que a gente vê que falta no nosso país... A formulação de políticas públicas ainda deixa a desejar. A gente vê que nos ministérios... A gente vê, no caso do nosso país, uma política industrial. A gente está começando a ver agora um esboço de uma política industrial, falta clareza dos dirigentes governamentais de definir o que querem, como vão atuar.

E aí entra o nosso papel enquanto servidores de preparar uma boa política pública, conhecendo a realidade local, diante de diagnóstico claro de como é aquela realidade, quais são as potencialidades econômicas que tem, para a partir daí você fazer a alocação, desenvolver um programa de governo. Você alocar o recurso público, acompanhar e fiscalizar.

Acho que esse é o grande desafio nosso. Acho que esse é o grande gargalo que a gente tem hoje no ciclo de gestão. Então, como contribuição, queria colocar que é necessário. Espero que este seja o primeiro de muitos eventos, que a gente possa começar a discutir de agora pra frente. De repente, pensar em criar um fórum nacional das entidades representativas do ciclo de gestão pra gente discutir temas.

Agora, tem que ser coisas objetivas. Não adianta a gente ficar falando sobre muitas coisas. Mas a gente focar em pontos específicos diante das necessidades e dificuldades que a gente encontra nas nossas áreas. A gente trazer os temas e começar a montar um planejamento, um cronograma e fazer proposições e levar isso para o governo.

Acho que dessa forma a gente vai estar contribuindo de uma forma efetiva para o governo e fortalecendo um sistema nosso. Porque a gente também não pode... O pessoal fala “Ah, lá vem o pessoal do ciclo de gestão... Só vem reivindicar salário”. Não é isso. A gente, quando faz isso, está buscando o fortalecimento do sistema. Porque também sem salário você não consegue manter pessoas qualificadas. Não só isso. Acho que essa discussão que a Secretaria de Gestão está fazendo...acho que o momento é agora.

Ontem na palestra foi colocado pelo Kalil<sup>10</sup> que está sendo discutido o papel e tal... Acho que a gente enquanto representante dessas carreiras, a gente tem que sentar e dizer o seguinte “Qual é o papel dessas carreiras para o Estado?” E a partir dessa discussão, a gente levar para o governo o que a gente pensa, a coisa não pode vir de cima para baixo sendo que a gente vai depois sofrer as consequências dessas decisões.

Então quero propor isso aqui que a gente ponha como reflexão, e a gente criar um fórum de discussões permanentes dessas carreiras e que esse fórum, a principio poderia ser envolvendo essas carreiras da área federal, mas, claro convidando pessoa dos estados que eu acho fundamental isso. Porque também assim como nós eles tem as dificuldades dos estados, até talvez maiores do que a nossa. Porque no nível do estado acho que a ingerência política é muito maior. Na área federal a gente tem esses problemas, mas no nível de estado é mais complicado ainda. Então, que esse seminário sirva para ser um marco nessas discussões do processo de integração efetiva do ciclo de gestão. Não só em termo de discutir a carreira. Mas, que instituições a gente quer ter? Porque não existe carreira forte se não tiver instituições fortes. Carreira forte só é forte se tiver um órgão forte. Exemplo, Receita Federal. Porque é que o pessoal tem a força que tem? Porque eles têm uma instituição forte, sólida, consolidada. E que hoje ela consegue barrar a ingerência política, pelo menos em termos de nomeação de cargos dentro da instituição. Claro que isso não é total. Ninguém se engane porque quando alguém é nomeado, claro que ele vai ter... Vai trabalhar

também de certa forma politicamente. Mas pelo menos, você atuando dessa forma você consegue fortalecer as instituições nossas, evitar que venham pessoas de fora, que não tenham compromissos com o sistema, que por qualquer motivo possam vir de uma hora para a outra acabar com tudo que foi construído em anos. Acho que esse é o papel do ciclo de gestão principalmente. É isso que eu queria deixar para vocês obrigado.

**Paulo Fernandes Rodrigues<sup>11</sup>** - Bom dia a todos. Meus cumprimentos aos colegas da mesa. Quero dizer que é um prazer estar participando e representando a nossa carreira lá do estado aqui nesse evento, realizado pela ANESP. Gostaria de dizer, também, que pelo que nos vimos aqui ontem os problemas enfrentados aqui pelos gestores federais são semelhantes aos nossos lá no estado. Temos lá muita dificuldade de articulação dentro da máquina administrativa, que foi constatado aqui ontem, que a carreira federal também tem tido esse tipo de problema. Temos muitos colegas atuando no operacional. Criou-se também um mito em cima da carreira de gestores lá no estado de que nós resolveríamos todos os problemas do Estado. Então isso é ruim. Não existe também no estado um programa de capacitação continuado para a carreira e até mesmo para o restante das carreiras. Acho que é debatendo esses problemas, discutindo dentro da própria carreira, entre as carreiras dos estados, do governo federal é que a gente pode encontrar as soluções.

Falando sobre a carreira de gestor do estado, ela hoje é constituída de 110 cargos. Tivemos dois concursos para chegar a esses 110 cargos. No entanto, foram preenchidas apenas 106 vagas. Atualmente somos em torno de 75 gestores. Tem alguns licenciados. Quer dizer, tivemos uma evasão de uns 30 colegas, pelos mesmos motivos que ocorreram aqui no governo federal. Na época, baixos salários. Acho que o concurso foi muito difícil. Uma concorrência muito grande. Então quando o gestor chegou aquele nível de preparação, ele estava preparado também para passar em outros concursos. Não tivemos como segurar esses colegas na carreira. Muitos também não se identificaram com o perfil da carreira.

A inserção inicial também se deu de forma equivocada lá em nosso estado. Inicialmente nós fomos lotados em três Secretarias sistemas: a de Administração, a de Planejamento e a de Fazenda.

Até então tínhamos uma lei mal elaborada. Não definia claramente quais eram as atribuições dos Gestores. Em dezembro de 2003, conseguimos mobilizar os colegas e aprovar uma outra lei, conseguindo alguns avanços. Avanços como maior clareza das atribuições. Conseguimos criar lá, também, o Conselho Gestor da Carreira. Quanto à lotação, a gente era lotado nessas três Secretarias, passamos a ser lotados no Gabinete do Governador, ou seja, na Casa Civil, uma lotação centralizada e atuação descentralizada nas Secretarias meio e nas Secretarias fim. Alguns colegas entendem que foi um avanço, outros entendem que não foi um avanço. A gente tentou centralizar a carreira em virtude da coordenação, tentando dar mais mobilidade à carreira dentro da Administração.

Tivemos também uma melhoria salarial, com a aprovação dessa lei. Aprovamos uma tabela que privilegia a capacitação. Acho que da mesma forma como está aqui no governo federal.

Estabelecemos nessa lei duas áreas de atuação. Por entender que tem muitos colegas que têm dificuldade em estar trabalhando mais na parte de formulação. Tem muitos colegas que tem perfil mais operacional. Então, pra não ficar totalmente no operacional, a gente criou uma área de atuação meio que intermediária, que não fosse diretamente trabalhar somente com políticas públicas. Uma área de atuação de processo e sistemas de gestão e outra de gestão de políticas públicas.

Definimos, também, as atribuições para cada área de atuação. Porém, para conseguir essas melhorias, nós tivemos que fazer alguns tipos de negociações. Uma delas foi que tivemos que abrir mão da gratificação pelo cargo comissionado. O nosso padrinho, que a gente conseguiu na época, entendeu que para melhorar o salário naquele momento até pra gente tinha que abrir do cargo comissionado, até pra gente não ficar apegados a cargos e não atuar como Gestor especificamente. Esse é o pensamento dele e a maioria dos colegas da carreira acha que foi equivocada essa... Mas nós tentamos... Nós abrimos mão dessa gratificação, tentando melhorar o nível salarial da maioria dos membros da carreira. Considerando que eram poucos que ocupavam esses cargos comissionados.

Algumas mudanças ainda não foram implementadas, como o Conselho Gesto. Mas a gente tem tido algumas iniciativas pra ver se a gente consegue implementar a lei e melhorias pra carreira. Já realizamos



lá o primeiro seminário para discutir essas questões e tentar traçar uma estratégia de atuação e articulação pra conseguir essas melhorias.

Uma outra iniciativa é a participação nesse evento. Quando se falou que iria se discutir as integração entre as carreiras, nós achamos que era muito importante. Até, numa outra ocasião, já tínhamos sugerido para os colegas aqui da ANESP a criação, não sei como, da federação nacional dos gestores públicos. A gente tento trazer mais colegas para participar do evento, considerando ser um evento importante, mas não foi possível e viemos eu, que sou o Presidente da Associação, e o colega Tito Fróes, que é o Diretor de Articulação Institucional. É isso que eu tinha pra falar.

---

## NOTAS

<sup>1</sup> Refere-se ao artigo *Proposta de análise integrada entre os planos plurianuais da União, estados e municípios*, publicado na Res Pvblica nº 2, disponível em [www.anesp.org.br](http://www.anesp.org.br).

<sup>2</sup> Palestra de Nilson Holanda, reproduzida nesta edição: *A criação da carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental*.

<sup>3</sup> Diretor de Articulação Institucional da ANESP, moderador dor debate.

<sup>4</sup> Vice-Presidente da Associação dos Gestores Governamentais de Goiás (AGESGO).

<sup>5</sup> Palestra de Alexandre Kalil, reproduzida nesta edição: *Regulamentação das carreiras do Ciclo de Gestão e seu papel no Estado brasileiro*.

<sup>6</sup> Palestra de Darci Bertholdo, reproduzida nesta edição: *A carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental e o fortalecimento do Estado brasileiro*.

<sup>7</sup> Representante da Associação dos Servidores da Carreira de Orçamento (ASSECOR).

<sup>8</sup> Analista de Planejamento e Orçamento (APO).

<sup>9</sup> Analistas de Finanças e Controle (AFC).

<sup>10</sup> Palestra de Alexandre Kalil, reproduzida nesta edição: *A regulação das carreiras do ciclo de gestão e seu papel no Estado brasileiro*.

<sup>11</sup> Presidente da Associação dos Gestores Governamentais do Estado do Mato Grosso.

# **Generalismo vs especialização: o perfil do profissional requerido pela Administração Pública**

Francisco Gaetani<sup>1</sup>

Em primeiro lugar, gostaria de dizer bom dia a todos e aproveitar para agradecer o convite para estar aqui, parabenizar a Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ANESP) pela iniciativa, a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão pela acolhida. Embora esse evento pareça uma coisa simples e normal, não é. Não é porque esse tipo de iniciativa não é comum. Nem sempre é bem vinda. Nem sempre é compreendida. Nesse sentido, acho que é uma iniciativa preciosa porque o que se discute nessa oportunidade são questões que transcendem, às vezes, o próprio conteúdo do evento. São questões relacionadas a todos os processos de discussão e de reestruturação do serviço público no Brasil. Criar um ambiente onde essas questões podem ser discutidas de forma clara, de forma tranqüila, com abertura para o contraditório e com visões diferentes não é uma prática comum. Pelo contrário. Para mim, estar aqui, nesse momento, discutindo esse assunto, particularmente na ENAP, que é uma instituição pela qual tenho muito carinho, muito apreço, em um ambiente construtivo, é uma coisa rara e muito importante. Talvez muitos de vocês não tenham a noção do que isso significa, mas para quem frequenta a Escola (a ENAP), como eu, que gravito em torno dela muitos anos, isso tem uma dimensão muito especial.

Queria também dizer que, em relação a ANESP, acho que a melhor forma da gente construir e fortalecer a carreira dos Gestores é exatamente através de iniciativas desse tipo. Em função de muitas vezes sermos partes interessadas no desenvolvimento de uma corporação, nem sempre a gente consegue criar um ambiente onde a gente possa conversar sobre essas coisas de forma natural, de forma livre, de forma positiva sem entrarmos nos processos que convulsionam as relações de todos os grupos interessados.

Quando me foi feito o convite para falar sobre esse assunto, fiquei um pouco desesperado porque essa discussão tem pelo menos uns 16 anos. Ela está ligada à origem da carreira, uma origem ambígua e contraditória. Para vocês terem uma idéia, quando a carreira foi criada... Perdão... Quando o curso foi criado, não existia a carreira e seu nome não era esse nome pomposo: Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG). Na mesma época, eram criadas, na área econômica, duas outras carreiras mais ou menos próximas a nossa: a de Analistas de Orçamento e a de Finanças e Controle. A diferença era que enquanto nós nascíamos por meio de um concurso público nacional, em um ambiente de um Ministério de Administração comandado pelo doutor Aloísio Alves, que era um político de tradição udenista, um quadro do PMDB histórico, mas fundamentalmente um político de tradição, as carreiras da área econômica, ligada ao Ministério de Planejamento e Fazenda, nasceram por atos administrativos, embora isso depois fosse corrigido com o tempo com a realização de concursos para seus cargos.

Assim sendo, essa discussão do espaço, da nomenclatura, do perfil, isso vem mais ou menos sendo trabalhado há muitos anos, sempre com posições muito confusas, muito difíceis de serem clarificadas, pois marcadas por um tom muito emocional. Então, acho que é a primeira vez que a gente tem a oportunidade, pelo menos que eu tenho a oportunidade, de conversar sobre isso em um ambiente fraterno, em um ambiente positivo. Trata-se de uma questão de Estado que interessa a todos conversar objetivamente.

Na verdade, há uma ambigüidade de origem: a ambição, por parte dos especialistas, de lidar com temáticas gerais e estratégicas, com as políticas públicas e a gestão governamental. Estas são coisas diferentes, que eram

discutidas no contexto do anteprojeto do sistema de carreiras em 1989, que depois entrou em colapso com a ascensão de Collor.

Outra rota de discussão da questão da especialização é via inserção funcional. Só que isso esbarra no problema de que você não tem nos ministérios – pelo menos na maioria deles - uma estrutura, digamos assim, para abrigar Gestores. Em um dos desenhos hipotéticos, um *locus* natural para os Gestores seria no âmbito da Secretaria Executiva (SE) do Ministério, ou nas funções mais ligadas à Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA). Há varias alternativas possíveis, mas isso não está previsto de forma estruturada.

Uma alternativa seria a especialização ainda no âmbito do processo de formação. O Gestor seria formado em alguma especialidade na sua passagem inicial aqui pela ENAP. Os problemas ocorridos com a Direção que assumiu a Escola em 1995 dificultaram essa opção, agravada ainda pelo estrangulamento de oferta nos programas de capacitação na área de políticas públicas. Mas, os Gestores são como especialistas de futebol no Brasil, são 170 milhões de técnicos de futebol. Da mesma forma, nós todos não consideramos também todos especialistas em políticas publicas. Não somos.

Políticas públicas é uma área de conteúdo, uma área complexa, uma área que envolve formação e análise. Possui especializações variadas. Algumas pessoas se especializam em desenho, outras em avaliações, outras ainda em gerência e implementação. Mas, nós nunca conseguimos superar o gargalo de oferta representado pela falta de bons programas de capacitação nessa área. Não é só por causa das deficiências da ENAP. É porque aqui no Brasil são poucos profissionais que têm capacidade de lecionar esse tipo de conteúdo e, quando tem, tende a ser na área de avaliação apenas. Basicamente a especialização então fica entregue a uma discussão de auto-aperfeiçoamento profissional. As pessoas podem ou não se especializar. Tem pessoas que se especializam em gestão de área meio, na questão de uma área temática, ou em um tipo de inserção administrativa em um ministério (pessoal, compras, consultoria jurídica...).

De outro lado, qual generalista? A visão de generalista tem uma certa valorização da capacidade de lidar com uma vasta gama de assuntos em um certo nível estratégico com qualquer área. Há vários perfis de

generalistas possíveis. O primeiro perfil é o político. Não nos iludamos: na verdade a vocação nossa é a vocação política. Temos uma influência política nos ministérios ou no Congresso. Não assumimos, mas, na verdade, a gente está disputando politicamente, de forma assumida ou não.

Um segundo perfil é o daqueles que têm uma certa vocação para trabalhar com políticas sistêmicas, política de gestão pública, política orçamentária e financeira, na coordenação executiva de governo. Enfim, nas políticas que perpassam toda a Administração Pública.

Um terceiro perfil direciona-se para áreas mais jurídicas e administrativas, que afetam praticamente todas as áreas. Então, em geral, quando a gente fala em generalistas, nós estamos falando dos profissionais que frequentam esses três circuitos.

Com relação aos especialistas, nós temos especialistas em sub-políticas de gestão pública, organização, recursos humanos, planejamento, orçamento, auditoria, controle, compras, serviço público, regulação, ou especialistas em políticas públicas setoriais. Não vou entrar em cada área temática aqui, mas você tem a possibilidade de ser especialista em múltiplas áreas específicas.

Alguns fatores importantes para a formação do generalista são: a visão de conjunto, a capacidade de comparação, a mobilidade, a curiosidade, o acúmulo de experiências variadas, uma certa polivalência, e uma disposição para novas experiências. Em geral, há também uma vocação de convergência para o topo, isto é, para a cúpula dos ministérios.

A formação dos especialistas tende um pouco para uma visão mais temática e histórica do assunto, um domínio mais profundo do tema, um senso de jurisdição. Neste caso o especialista não costuma se propor a dar palpite em outras áreas. Não são destemidos e ousados a ponto de lidarem com o que não dominam. Especialistas participam em redes temáticas e acompanham o debate daquele assunto nas comunidades profissionais, nas redes nacionais e internacionais. A autoridade decorre da especialização, isto é, a autoridade é atribuída não a quem está ocupando o cargo, mas às autoridades que são conhecidas como competentes no assunto.

Geralmente os especialistas têm mais clareza e mais profundidades de quais são os *trade offs* dos problemas. Já os generalistas são capazes de processar as negociações e os conflitos, mas não tem realmente a noção do que é que está em jogo na profundidade requerida. Mas, tem que dar

um desconto. Aqui em Brasília, sentou na cadeira e pronto. A cadeira “possui” as pessoas. A autoridade vem junto. A investidura vem toda junta, bem como a sensação de domínio profundo do tema. Isso não acontece só com políticos não. É uma coisa que acontece também com indicados politicamente e com funcionários de carreira.

O fato é que o acúmulo de experiência na mesma área proporciona uma visão histórica e uma dimensão do que seja inovação. Muitas vezes os especialistas são capazes de perceber o que é uma coisa inovadora em relação àquele assunto e o que não são.

Essa discussão especialista e generalista perpassa todas essas áreas de conhecimento: o domínio do negócio, a dimensão estratégica, a dimensão tática, a dimensão operacional, e a rotina mais mecânica propriamente dita. Uma antropóloga chamada Mary Douglas faz uma discussão sobre gestão de risco relacionadas a como definimos problemas e soluções. Nós temos uma matriz dois por dois onde temos problemas e soluções conhecidos e desconhecidos. Essa matriz trata de situações onde há consenso, situações onde não há consenso, situações onde o conhecimento é marcado por certezas, situações onde o conhecimento é marcado por incertezas. Onde você tem um certo consenso, onde você tem um certo conhecimento marcado por certezas, você tem mais ou menos uma definição clara do problema, uma certa tecnificação do problema e uma capacidade de processar o problema através de técnicas previsíveis. Onde existe certeza, mas não existe o consenso, você tem desacordo e a solução vai se processar por coerção ou persuasão. Onde você tem consenso, mas você tem incerteza, mais pesquisa e mais informação ajudam a iluminar o problema. Onde você não tem consenso e nem tem certezas, você tem um certo caos que vai ter que ser clarificado de alguma forma.

Como especialistas e generalistas se posicionam em cada uma dessas situações é uma coisa muito importante. Os generalistas vão ter mais chances nas discussões marcadas por incertezas, os especialistas nas discussões marcadas por certezas. A capacidade do generalista está muito mais ligada à discussão de processamentos dos consensos, enquanto a dos especialistas está vinculada ao processamento das certezas.

Quando a gente discute um diagnóstico, cenários, desenho e formulação, nós temos o *locus* predominante dos especialistas. No processo de tomar decisão, você tem, geralmente, a dominância de generalistas. O

nível decisório não pressupõe o conhecimento do assunto em profundidade. Implementação e gestão é um espaço para ambos – especialistas e generalistas. Já nas etapas de monitoria e avaliação, provavelmente especialistas serão mais demandados, mas, como há uma trivialização da área, eu coloquei ambos.

Quando a gente está discutindo competências cognitivas, nós estamos discutindo basicamente o conhecimento técnico especializado. Quando a gente parte para as competências comportamentais ou instrumentais, é o grande espaço de diferenciação dos generalistas.

Bom, vocês sabem que esses perfis de EPPGG são um negócio meio mitológico. Há toda uma expectativa em relação a este perfil e ao seu processo de formação sem base na realidade, mas com eco no que as pessoas projetam que este profissional deva ser.

Vamos dar um passo atrás: o que é essa formação que os EPPGGs trazem antes de entrar para o serviço público? Lembrando que nós estamos falando de um grupo muito heterogêneo, às vezes trazem experiências religiosas, políticas, de movimentos sociais, de atuação estudantil, ou não. Todos trazem uma formação universitária específica, uma experiência acadêmica, uma experiência de passagem por uma instituição de ensino superior. Alguns depois se envolveram com ensino, com pesquisa ou fizeram pós-graduação. Alguns trazem também uma vivência empresarial ou empreendedora, tiveram pequenas empresas, trabalharam em empresas privadas ou tiveram pequenos negócios. Há os que passaram pelo setor público não estatal em ONGs. Alguns passaram antes pelo setor público. Eu me lembro de uma época em que eu achava que para ser Gestor Governamental a pessoa tinha que ter trabalhado primeiro em prefeitura. Porque aqui, vocês sabem, a gente comete atrocidades no atacado. Nós não conhecemos os municípios. Isso vale também para a Administração direta e indireta e pela passagem pelos outros poderes. Eu não sei se vocês já tiveram a oportunidade de conviver com quem já passou pelo legislativo: tem sempre um ângulo da discussão que as pessoas trazem que quem nunca passou não traz. Da mesma forma, quem vem de prefeitura já teve contato com a população face a face - é outra perspectiva.

Eu sou de uma geração onde a burocracia foi formada para lidar com outros burocratas, mas não foi formada para lidar com empresários,

com sindicalistas, com representantes de ONGs, com gente do povo, ou com políticos. Na formação das pessoas da minha geração, esses vícios do autoritarismo de formação eram muito fortes. Eu falo da formação dos anos 70, 80, ainda no regime autoritário.

Finalmente, experiências de vida também têm um peso na nossa formação. Acho que uma série de coisas conta também: esportes individuais e/ou coletivos, valores de família, oportunidades de viajar, ser do interior ou da capital, origem de classe social, realizações pessoais, passagem por processos terapêuticos, amores, experiências religiosas, vocação para tecnologia (ou não), padrões de consumo. Então, tudo isso conta.

Tem uma discussão que é sobre nitidez e polivalência. Até que ponto a gente deseja um perfil nítido ou um perfil polivalente? Até que ponto isso é uma coisa controlável? Eu coloquei aqui uma constelação de características, atributos, capacidades. Para coisas diferentes você precisa de perfis diferentes. Obviamente, a nossa tendência é dizer que estamos aí para qualquer negócio, topando qualquer parada, mas, no cotidiano da máquina você vai vendo claramente que tem situações que demandam um perfil, pode ser um generalista ou um especialista, mas você vê nitidamente o perfil demandado. Tem situações que você precisa de um perfil mais multitarefa. A gente percebe que os processos políticos públicos são processos com recortes muito diferenciados, com questões de personalidade que às vezes podem afetar o trabalho e você não tem como processar isso em um ambiente profissional. Você vê às vezes situações em que isso afeta muito as políticas, isso afeta muito o trabalho, e não há uma forma de objetivar esse tipo de coisa.

Uma outra discussão importante diz respeito às motivações. Quando fui Diretor aqui na ENAP - na minha breve e traumática experiência aqui pela Escola em 2002 -, nós começamos a trabalhar um pouco a questão das competências, e você discute a questão de competência vinculada a questões de motivações. As motivações da gente são muito diferentes. Tem motivações que são quase que monotemáticas, como a salarial. Há profissionais que vão sempre optar pelo salário, pela posição que pode pagar mais. A pessoa vai sempre se mover profissionalmente para o lugar que me pagar mais. Este é um perfil. Tem esse perfil? Tem. Tem alguma coisa errada com ele? Não, desde que faça isso tudo dentro da lei é uma coisa natural.



Há o perfil dos que trabalham por uma causa. Na cabeça da pessoa, ela está trabalhando por uma causa, está comprometida com aquilo, é missionária, é visionária e tem valores profundos. Esta causa pode ser o meio ambiente, a saúde para todos, as políticas para os portadores de deficiência, o que for. O importante é que às vezes a pessoa é comandada 100% por uma coisa só. Outros buscam visibilidade, qualquer lugar que dê mais holofote. Outros querem é ter *status*, uma coisa que seja importante para elas. *Status* não é exatamente visibilidade, pois alguém pode ter um grande *status* e uma visibilidade baixíssima. Influência, não quer dizer ter poder, mas poder influenciar quem exerce o poder. Outros querem poder mesmo. Outros buscam ter mobilidade funcional. Outros querem lidar com implementação, pois buscam resultados. Outros querem se realizar profissionalmente. Outros querem trabalhar onde possam viajar. Enfim, para muitos a motivação é uma combinação de tudo isso. Mas quando associamos as motivações às funções, à capacitação e ao perfil, a polarização generalista e especialista passa a ter significados diferentes.

Esses são assuntos precisam ser tratados em discussões sobre as estruturas de incentivo do serviço público. Mas se a gente for ver o nível que está a nossa discussão em geral, nós estamos ainda no faroeste dessas coisas. Não conseguimos discutir sistematicamente. Não conseguimos ter acúmulo. Não conseguimos ter regras. Há muita volatilidade nessa discussão e muito poucos recursos e conhecimento técnico especializado. Enfim, são áreas que estão muito atrofiadas em relação às necessidades que o país tem de estruturação.

Bom, vamos a algumas referências internacionais. No Reino Unido, você tinha carreiras com uma força muito grande e o perfil de entrada que valorizava o amador talentoso, pois a cultura política valoriza os generalistas. O que se espera da elite do serviço público é uma capacidade de lidar com todos os assuntos, geralmente quadros formados em humanidades, vindas de Oxford e Cambridge e esse padrão ainda é dominante, não mudou. Mudou na margem, mas não mudou substantivamente. Mudaram as relações que passaram a ser relações contratuais de modo a valorizar mais o especialista, embora continue valorizando bastante os generalistas também.

Na França, a força dessas carreiras é muito alta, mas ela envolve o que a gente chama de porta giratória, quer dizer, a elite do serviço público

vai para a política, vai para o serviço público, vai para o mercado e volta para o serviço público. Tem uma certa mobilidade entre setores. O perfil de entrada em geral é de especialistas setoriais fundamentalmente em direito, economia e infra-estrutura. A força de trabalho combina especialistas em um momento inicial com generalistas na medida em que vão assumindo as funções do estado.

Nos Estados Unidos, a força das carreiras é relativamente baixa, o perfil de entrada é de especialista e a cultura política valoriza especialistas. Não há nenhuma ambigüidade em relação a isso.

Bom, o que é que o país precisa? Generalistas são necessários nas áreas dominadas por especialistas, como nas áreas de saúde, meio ambiente ou infra-estrutura. Essas áreas precisam de bons generalistas. Especialistas são necessários em áreas que não existem nem generalistas nem especialistas. Há assuntos em que o Estado ainda não internalizou uma capacidade técnica em relação ao tema. O país precisa também de híbridos, especialmente nas altas esferas da Administração Direta.

Estas reflexões trazem algumas implicações para a discussão dos processos de formação. Os nossos concursos públicos são uma vergonha, embora a melhor forma de contratar seja por concurso público. Mas os nossos concursos públicos são uma vergonha e nós não temos sido capazes de mudar isso. Nós só conseguimos colocar nos concursos a demanda por capacidade de memorização de assuntos muito variados. Os nossos concursos não favorecem a contratação de especialistas, mas nem tampouco generalistas. Favorecem a contratação de pessoas capazes de assimilar conteúdos diferentes dentro de uma certa media. Nós não conseguimos introduzir entrevistas. Nós não conseguimos introduzir capacidade de formulação e elaboração. Nós todos entramos por concurso. Nós sabemos as limitações dos concursos e elas fragilizam um pouco a força do concurso. O concurso deixa de ser efetivo. Isso não vale só para nós não. Isto vale para o Itamaraty e para a Receita Federal - concursos que precisam desesperadamente de ser mudados.

O que é que se aprende nos cursos de formação? Existe uma expressão em inglês que tem uma conotação negativa em português – “*indoctrination*”. Porém, tanto para um ambiente corporativo quanto para o ambiente governamental, o conteúdo implícito é muito importante. Trata-se da formação que forja o espírito de corpo do grupo, a marca que a

organização quer imprimir nas pessoas que entram nela, a chamada alma mater. Também aqui nós falhamos. A Escola – a ENAP - está mudando, mas nós tivemos um período muito difícil anteriormente onde jamais foi possível tratar deste assunto, basicamente em função da hostilidade em relação à carreira. Nós chegamos a ter aqui no processo de formação fundado em provas de múltipla escolha e em cursos absolutamente fragmentados – práticas que não valorizam a gente. Não digo essas práticas desqualifiquem os egressos destes cursos, mas elas não trazem um corpo de conhecimento através do qual você imprime uma marca comum. Os gestores não possuem uma identidade estruturada pela formação, que poderia ser modelada quando ingressam na carreira.

Trabalhos aplicados, estágios, aprendizado prático, tudo isso tem implicações para formação seja dos generalistas seja dos especialistas. Estas são questões que a gente precisa conversar profissionalmente a respeito. Isso tem que ser tratado de uma outra forma, não pode ser tratado com “achismos”, sem dados, sem suporte técnico – que é como a gente tradicionalmente trata o tema. E quando isso vai para o plano político... Todos nós conhecemos as barbaridades das nossas carreiras, as dificuldades de estruturar regras minimamente consistentes ao longo do tempo.

No caso dos especialistas, isto é, de formar especialistas, há a necessidade de um certo controle deste processo. Existem certos corpos de conhecimento. Há uma comunidade de especialistas. Isto tudo envolve tempo. Você não forma um especialista rapidamente. O especialista precisa conhecer em profundidade um assunto, usualmente tratado no âmbito de redes de formação. Em alguns campos, o atributo especialista envolve alguma forma de titulação e certificação. Essas comunidades de especialistas têm encontros anuais. Elas se atualizam em função do processo de geração de conhecimento e de conteúdos. Incluem mercados de conhecimento mais estruturados e mais sofisticados. Você tem uma certa organização do conteúdo e do mercado.

No caso dos generalistas, há uma certa confusão entre o que é um bom generalista e o que é um profissional polivalente de conhecimento superficial. Nesse sentido, muitas vezes o bom generalista é desqualificado como se fosse uma pessoa com um conhecimento superficial. Não é isso. Trata-se do portador de um conhecimento de outra natureza. Hoje você tem uma tendência a recorrer a contratos para tudo, o que valoriza

menos o conhecimento especializado e mais a capacidade de *delivery*, de entregar o produto. Esta prática favorece os profissionais mais generalistas. Se o generalista é capaz de processar o resultado você não está preocupado se ele é formado em isso ou aquilo. Há benefícios que são decorrentes da interação com a classe política e demais atores. Os generalistas em geral são capazes de transitar mais facilmente por um âmbito de negociação. A dificuldade maior dos generalistas é que chega em determinado ponto da discussão do problema que ele não tem o que dizer. Vamos pegar aí o que saiu na televisão essa semana sobre células tronco e transgênicos. Por melhor generalista que você possa ser, certos tipos de informação você não tem como ter. São informações da área de *hard science*. O debate depende de um outro tipo de *input*.

Não existe esse tipo ideal de EPPGG. Este é um debate polêmico e vai ser sempre. Hoje os profissionais dessa carreira desenvolveram uma série de reputações conflitantes, como vocês todos conhecem: prepotentes, arrogantes, autoritários, “enjoados”, “metidos a besta”, rebeldes, inteligentes, dedicados, trabalhadores e por aí vai. Alguns falam da manutenção de ambições oportunistas, de uma ambição política não explicitada. E vocês sempre encontrarão os fãs e os “traumatizados” pelo contato com os Gestores.

Acho que vários de nós disputamos politicamente na burocracia, o que às vezes ajuda e às vezes atrapalha, mas, principalmente, esta é uma prática que não costuma ser explicitada. É legítimo, mas não podemos ter os bônus de uma certa neutralidade e poder interferir politicamente sem esperar levar tiros em função disso.

A reação dos dirigentes em especial e a reação de *outsiders* em relação aos Gestores é dividida. Nós temos basicamente dois tipos de padrão por parte de quem chega em relação aos Gestores. O pessoal que negocia e compõe, e o pessoal que disputa, pune, tenta enquadrar etc. Estas escolhas envolvem muitas ambições. Esse último assunto vocês conhecem... Nós todos temos vivência nele. O fato é que é muito difícil você construir uma reputação de uma carreira com as dificuldades de processamento da ação coletiva. O que faz a credibilidade de uma carreira é um pouco o seu conjunto. Mas ela também é afetada por comportamentos bons e ruins dos indivíduos.

O desenvolvimento de um método corporativo como o processo de formação aqui na ENAP é uma oportunidade para se desenvolver um aprofundamento de processos paralelos de elaboração e aperfeiçoamento do *ethos* da carreira. Além disso, o fortalecimento do diálogo com carreiras estratégicas, os diálogos com as outras carreiras do ciclo de gestão, os diálogos com o mundo acadêmico, a realização de contribuições temáticas específicas no processo de formação da carreira, o estabelecimento de uma rede ativa, tudo isso contribui para a formação de um caldo de cultura, de um ambiente profissionalizante e enobrecedor da carreira. É duro constatar que o grande encontro da comunidade de especialistas na área de gestão pública no Brasil é o *Centro Latino Americano de Administración para El Desarrollo* (CLAD).

Se nós formos capazes de gerenciar esse *pull* de talentos heterogêneos e diversos, estaremos fortalecendo muito a reputação e a credibilidade tanto dos especialistas quanto dos generalistas da nossa carreira. Isto poderia ser feito em especial via o suporte da rede ao processo de formação estratégica. Independentemente de sermos especialistas ou generalistas, temos todas certas capacidades. Explorá-las são desafios que fazem parte do processo de formação.

Bom pessoal, acho que é isso. A idéia agora é conversar sobre essas idéias que estou colocando para o nosso bate papo.

## DEBATE

**Alex Canuto de Sá Cunha**<sup>1</sup> - Fui aluno do professor Gaetani no último curso. Aliás, pedi a palavra não para fazer pergunta, mas para informar a todos os presentes que foi criado no *orkut* uma comunidade “eu sou fã do Gaetani”, dos alunos da oitava turma. Eu queria convidar todo mundo para participar dessa comunidade com a gente.

Brincadeiras à parte, gostaria de perguntar ao professor o seguinte. O senhor mencionou que os concursos públicos são mal elaborados. Então como poderíamos fazer alguma coisa diferente, se isso seria só uma questão de entrevistas, se isso não afetaria muito a objetividade e a imparcialidade dos concursos. Porque acontece, ficamos sabendo que as distorções acontecem na parte mais subjetiva dos concursos, que é a entrevista. Gostaria de saber se essa é a única forma, se há outras formas para tentarmos fazer um concurso melhor.

**Gaetani** - Bom, antes um esclarecimento. Essa iniciativa de vocês, está me criando embarços indizíveis. E queria dizer, lembrando, também, que o motivo sempre pode piorar. Só esse bordão já está me trazendo muitas confusões. Me poupem.

Com relação a sua questão, Alex, tive a oportunidade, na minha trajetória profissional, de fazer alguns concursos. Fiz dois, que achei particularmente interessantes – até porque passei nesses dois, então sou suspeito para dizer. O primeiro foi um concurso na Vale do Rio Doce, onde, embora as provas fossem de múltipla escolha, eram provas muito difíceis porque não eram provas de memorização. Eram provas de análise, de relações de causa e efeito em relação a problemas. Então, existem formas de você fazer provas de “múltipla escolha” que não sejam provas que demandem memorização, mas sim capacidade de processamento de alternativas, dilemas, contradições. O segundo concurso foi o concurso para a carreira de Gestor, que na época envolvia uma combinação de fatores: envolvia uma prova de múltipla escolha (direito, economia, etc.), envolvia uma prova aberta, e envolvia uma entrevista por uma banca. Foi muito interessante. Obviamente ainda passaram candidatos muito inteligentes, mas inadequados.

Uma coisa que concurso público não pega é maluco. Não sei se tem que pegar também não. Quando fui diretor da escola de Governo de Minas Gerais, tentei colocar psicotécnico e perdi na Justiça. Eu perdi na Justiça e em alguns casos o psicotécnico foi muito equivocado... Em alguns casos não, estava certo.

Agora, essa é uma área a ser tratada profissionalmente, de modo a permitir o aperfeiçoamento contínuo ao longo do tempo. A forma como isso é tratado pelo governo federal, de modo geral - não só em relação à carreira de Gestores - é inacreditável. Eu recomendo a todos vocês que passem pela experiência de discutir a organização de um concurso público. É uma experiência traumática, porque o raciocínio é o seguinte: o que não dá motivo a entrar na Justiça de jeito nenhum? O concurso tem que ser o mais estúpido, o mais idiota, o mais padronizado, o mais formal, para ser uma coisa que não complique a vida, que não dê margem a recurso.

E a nossa Justiça também não ajuda. Então, nessa área, a sugestão não é que se adote o modelo A, B ou C, mas que se trate isso de frente e não que se faça, por exemplo, dez concursos de uma mesma carreira, ao

longo de uma década, e cada concurso seja como se fosse a primeira vez. E o resultado termina no outro extremo: é um concurso de memorização, padronizado, uma coisa totalmente formalista. Capta pessoas inteligentes e de valor, sim, mas não capta outros atributos, outras qualidades que se deseja para essas carreiras. Por exemplo, Fiscal. Fiscal é uma área em que a questão comportamental é vital. Você contratar pessoas que não querem punir, que não querem endurecer, que tem medo que não gostem delas para ser Fiscal não pode. Aí, o que acontece: tem um monte de Fiscais que não está na fiscalização, foge da fiscalização igual o diabo da cruz. São exemplos desse tipo.

O mínimo que se espera é a gente tratar esse assunto com a seriedade que ele tem, até porque essas pessoas vão ficar no serviço público 30 ou 35 anos até os 60 anos. Então, se você não cuidar do insumo de entrada com um certo carinho, depois não tem como reclamar. Tive a oportunidade de ver isso um pouco na área acadêmica, que é mais grave ainda, porque essas pessoas vão conviver por 30 anos em grupo pequeno. Você imagina o que é você conviver com uma pessoa sem o perfil porque o concurso com o qual ninguém quer se envolver dá muito trabalho. É como a área de compras na área pública. Todo mundo é nobre ou se julga importante demais para se envolver com isso. Depois acontece o que acontece.

A idéia é que a área tenha um tratamento profissional. Isso não é brincadeira. No setor privado, os processos de contratação de multinacionais são processos caríssimos, para contratar um, dois, cinco profissionais, *trainees* ou executivos. Os investimentos que as multinacionais fazem para recrutar quadros de alto nível são desproporcionais. Por quê? Porque é o futuro da empresa.

A forma como a gente trata isso é muito ruim. Veja bem, estou defendendo os concursos públicos, mas não é possível que a gente não tenha capacidade de evoluir em relação ao DASP. Nós estamos, mais ou menos, na época do DASP aqui.

**Tito Froes O. Júnior**<sup>2</sup> - Inicialmente, gostaria de cumprimentá-lo pela sua fala. Ontem nós tivemos a fala da Professora Helena Kerr<sup>3</sup>, e uma coisa me chamou muito a atenção, quero aproveitar a presença da Margarete aqui também, para falar o seguinte, quando ela disse que a ENAP, por estar

prestando serviços até mesmo a estados e municípios, ela via um pouco de distorção do trabalho da escola quando ela faz isso. Eu acho assim, não discordando da Professora Helena Kerr, mas eu acho que a escola deveria pensar nela como uma escola nacional, de um Estado federativo. Como a gente está discutindo aqui, principalmente do painel anterior, a articulação das carreiras, principalmente no âmbito federativo: federal e estadual. A gente tentar buscar dentro desse perfil, não ideal, mas um perfil que dê resultado para a Administração Pública – do especialista, generalista ou que trate da política pública em essência – é de estarmos também compartilhando e dividindo a formação e a capacitação – não digo nem a formação – mas o desenvolvimento dos termos das discussões também entre os estados, de uma forma mais similar, mais associada, eu acho. E, nesse sentido, gostaria de saber a sua opinião quanto a isso, quer dizer, nós estamos com alguns estados já com a carreira – Mato Grosso, depois de Minas, foi o mais organizadamente mais próximo o perfil federal, foi o primeiro estado que adotou essa carreira – e eu particularmente gostaria de saber qual a sua opinião para a gente poder estar trabalhando de uma forma a alinhar um pouco os temas, os debates que ocorrem entorno da capacitação e desenvolvimento dos Especialistas de Políticas Públicas e Gestão Governamental com os gestores estaduais, está certo, e aí eu vou pegar uma carona também no que o Tiago falou antes, que através, de repente, de um eixo orientador, que é o eixo das políticas que estariam no PPA e que estivessem relacionadas com os estados. E também para que a gente possa ter... porque é uma “angústia”. A gente que está lá no estado, de como é que nós, principalmente Mato Grosso, que é um estado periférico; como é que a gente consegue pegar carona ou consegue um apoio mais consistente para que a gente possa fazer a mudança lá no estado?

**Gaetani** - No setor privado, você tem instituições, por exemplo, como a Fundação Getúlio Vargas (FGV), a Estácio, as Pontifícias Universidades Católicas (PUC), entrando massivamente no mercado nacional customizando produtos. Elas promovem adaptações, estabelecem convênios e, principalmente, gerenciam com uma produtividade muito alta a oferta de programas de formação, chegando inclusive a incorporar uma certa rotatividade de cursos para atender demandas identificadas. Tem um nicho de mercado aí.



Hoje um dos grandes desafios da gestão pública é a gestão das políticas intergovernamentais, transversais. Você tem uma área onde há muito a se ganhar para se tratar desses conteúdos, principalmente lembrando que o nosso modelo de Constituição valoriza o modelo de competências compartilhadas: todo mundo é responsável pelo meio-ambiente, todo mundo é responsável pela saúde, todo mundo é responsável pela educação. Então, há uma série de conteúdos temáticos transversais e há demanda para isso. O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), como o curso do *Instituto InterAmericano Para El Desarrollo Social* (INDES) na área de gestão social, é um exemplo. As discussões são pertinentes aos três níveis de governo e ONG's. Há vários ângulos que podem e devem ser aportados. Há mercado para isso. Há demanda para isso. Há tecnologia para isso. Em 2002, nós chegamos a propor um programa de capacitação para os estados tentando focalizar a conexão Planejamento, Orçamento e Gestão - incorporando os avanços metodológicos que o PPA 2000 / 2003 tinha trazido, para problematizar esses conteúdos.

Hoje, com os avanços da tecnologia da informação, com a gestão em rede, você tem a possibilidade de programas presenciais, semipresenciais. Isso ser feito em escala. Eu não tenho ilusões em relação a estados e municípios. Eu tive oportunidade de fazer um curso excelente no Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), em 1984, quando eles ofereciam um programa de especialização muito bom, de nove meses, embora sem valoração acadêmica. Depois trabalhei com consultoria municipal. Eu não acho que esse mercado seja mágico, arrumado, bonitinho. Eu acho que é um mercado volátil, desestruturador, e que se você não sabe bem o que quer, do ponto de vista de oferta, ele te destrói. Porque a demanda te desarruma. Agora, acho que há a possibilidade de se codificar e se estruturar uma oferta de programas para atender esse tipo de demanda e promover esse tipo de articulação. Para isso, é muito importante que a escola funcione nessa direção. E a escola tentou, no início de 95, coordenar as escolas, mas depois a iniciativa perdeu-se. Está se tentando novamente no plano horizontal, no âmbito do governo federal, e vertical, no âmbito dos estados. Há financiadores internacionais que estão dispostos a financiar programas desse tipo, tendo em vista a existência de conteúdos temáticos comuns, sejam eles mais teóricos, técnicos,

abstratos; sejam mais específicos, setoriais; que poderiam canalizar iniciativas dessa área. Acho que o desafio está aí, é questão de alocação de recursos e de priorização.

Essa questão em relação a certos constrangimentos do governo federal existe sim. Existe também uma série de interpretações jurídicas. Qualquer coisa em relação à capacitação no governo tem entendimentos do tipo “quem ocupa cargo de confiança não pode fazer cursos”. Então, para você oferecer um curso que ONG’s possam fazer, que estados possam fazer, que municípios possam fazer você precis superar alguns entendimentos jurídicos que bloqueiam esse tipo de coisas. Então, há questões aí que perturbam, mas o mercado está aí, gritando.

**Tiago Grossi**<sup>4</sup> - Há, no Estado brasileiro, duas carreiras bem definidas como carreiras de Estado e bem estruturadas: Exército e Corpo Diplomático. Essas duas carreiras têm duas características em comum: ambas têm escolas importantes para formação, que pertencem à carreira – me refiro ao Rio Branco e tem Agulhas Negras. No Exército tem várias outras, que a organização é muito grande. E tem, além da escola pertencente à carreira, tem uma outra questão que é o encarreiramento, vamos dizer assim, o desempenho de membros durante os seus cursos define a ocupação de determinados cargos, criando o sistema meritório, vamos dizer assim. Essa é a lógica das duas carreiras. Na sua opinião, para a questão da carreira de Gestor, ou mesmo do ciclo básico de gestão, não seria necessário: primeiro – que tivesse uma escola que fosse nossa de fato, em outras palavras, que a ENAP pertencesse à carreira de gestores ou ao ciclo de gestão, alguma combinação das duas coisas; e sua opinião também sobre a questão do encarreiramento, o desempenho tecnocrático nos cursos, a aprovação, as melhores notas ocupando cargos melhores durante a vida como servidor público.

**Gaetani** - Eu já achei que isso era a solução há muito tempo atrás. Depois fui descobrindo o seguinte: primeiro que as escolas de formação dessas áreas não são nada do outro mundo. Parte do sucesso dessas carreiras tem haver com o sistema de privilégios da carreira, de remuneração diferenciada, de fechamento, que permite um certo enobrecimento da carreira. Mas isso não significa que essas carreiras sejam tão excepcionais

assim não. Não acho que sejam ilhas de excelência. Uma coisa é ser bem melhor que o resto do funcionalismo, outra coisa é ser ilha de excelência. Eu acho que há um pouco de exagero nesta classificação. Por exemplo, se nós pegarmos a Receita Federal ou o Itamaraty, veremos que as pessoas que ingressam nessas carreiras são pessoas muito inteligentes, muito qualificadas, que passaram por concursos difíceis. Sem dúvida. Mas eu paro aí. Não acho que seja uma coisa fora do normal. A excepcionalidade decorre da qualidade do capital humano na entrada. No quadro da Administração Pública brasileira é um diferencial muito alto.

O problema do encarreiramento está ligado a outro mundo: a um mundo onde você tinha um emprego à vida inteira, a um mundo onde você chegava ao topo da carreira pouco antes de se aposentar, a um mundo onde a tecnologia mudava relativamente pouco, a um mundo onde as coisas eram mais ou menos estáticas ao longo do tempo. Esse mundo mudou. O mundo não é mais esse. Hoje, por exemplo, embora no quadro da carreira de gestores tenha havido um rejuvenescimento muito grande, é muito difícil, vamos supor, um profissional se dispor a aguardar chegar aos cinquenta anos para chegar ao topo.

Veja o caso dos procuradores. Eu me lembro um diálogo que eu tive com o comandante da polícia militar de Minas Gerais, em 93 ou 94. Ele era o comandante-geral da Polícia Militar de Minas Gerais, comandava uma tropa de 36 mil homens. Um jovem procurador, com 22 anos, ganhava mais que ele. Como é que ele poderia conversar com esse procurador? O procurador possui sobre ele uma autoridade brutal.

Hoje você tem uma situação onde você não tem tempo para esperar dez anos por um salário competitivo. Se você entra com 21 anos, tudo bem. Você ainda espera algum tempo. Se você entra com 30, mais ou menos. Se você entra com 40... E a mobilidade entre áreas de trabalho, entre profissões no mercado de trabalho, hoje, torna esse sistema um sistema rígido. Você pode organizar ele com certos postos, com balizamentos da ascensão profissional. Mas um bom exemplo é o da nossa carreira. Pode ocorrer o fato de uma pessoa ter entrado depois da outra e passar à frente do outro? Deveria, desde que por motivos vinculados ao mérito. Mas do jeito que funciona você não consegue explicar para ninguém em sua consciência porque é errático e confuso. Então, de um lado, tem essa confusão, do outro tem a rigidez total. Acho que esse

modelo não é um bom modelo. Acho que a nossa carreira valoriza a mobilidade, valoriza desempenho, valoriza experiências diferenciadas.

Uma vez me perguntaram se titulação deveria ter um tratamento diferenciado e se tinha que colocar mestrado como gratificação grande, doutorado como gratificação maior ainda. Eu não acho. Você pode colocar lá 5%, 10%, mas você não pode induzir todo mundo a fazer mestrado, doutorado. Na universidade isso tem sentido, no serviço público federal não. Pode ter um bônus, mas não algo que distorça os incentivos mais pertinentes: mérito e desempenho.

A mesma coisa vale para os cursos de formação, isto é, de aperfeiçoamento. Essa coisa linear... Acho que não é por aí. No setor privado, quanto mais você sobe, mais tempo você gasta em formação. Veja bem, quanto mais você sobe, mais tempo você gasta em formação. Acho que é por aí. Você precisa gerar oportunidades onde as pessoas possam gastar tempo em formação. Que tipo de formação, por exemplo, para pessoas na faixa em que eu estou, ou que algumas pessoas estão de vida ou de experiência profissional, o que forma essas pessoas? Cursos curtos de alto nível, muito específicos. Quem pode pilotar a formação das pessoas nesse momento são elas mesmo, em negociação com quem financia. Mas essa é uma situação específica. Agora, para quem está na faixa de 25, 26 anos, às vezes é um curso de especialização que pode fazer diferença. Outras vezes é um curso de três meses em determinada área, no exterior. Noutros casos é um curso feito no Brasil com um conteúdo mais coisa centrada e customizado. Outras vezes a ENAP tem que desenhar um programa para fazer frente a uma necessidade específica. Os arranjos têm que ser mais variados e mais diversificados. O encarecimento leva a uma certa standartização que eu acho que hoje não atende mais as nossas necessidades. Se você me perguntar o que atende, eu não teria uma resposta para você. Nós começamos a costurar os programas de aperfeiçoamento aqui, ano passado, na linha do mandamento de Hipócrates: não agravar o estado do paciente. Então eu acho que é bom a gente ter esse mandamento em mente, porque muitas vezes essas nossas tentativas de resolver os problemas agravam os problemas daqui. Nessa área eu acho que são necessários arranjos flexíveis, diversificados e heterogêneos, mas também, a mesma coisa dos concursos, tratados com uma certa seriedade, continuidade, cumulatividade, sem má-

fé, sem antagonização. Porque, vocês sabem, há pessoas que tratam qualquer servidor público como bandido em potencial, como se tudo fosse oportunismo. E nós temos mesmo oportunismos no serviço público, mas isso não é uma prática generalizada. Então eu acho que nós temos que procurar arranjos novos.

---

## NOTAS

<sup>1</sup> Membro da carreira de EPPGG.

<sup>2</sup> Gestor do Estado do Mato Grosso.

<sup>3</sup> Palestra de Helena Kerr, reproduzida nesta edição: *O papel da escola de governo na formação e capacitação dos quadros permanentes do Estado.*

<sup>4</sup> Membro da carreira de EPPGG.

## **Encerramento**

*Amarildo Baesso*

O que quero dizer a respeito do nosso seminário é que, na minha interpretação, ele está se encerrando com elevada qualidade e cumpriu com o objetivo para o qual foi proposto. Conseguimos, nesses dois dias, um dia e meio, discutir aqueles assuntos que acreditávamos ser os assuntos importantes nesse momento da Administração Pública e da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG). Foram aqueles assuntos que indiquei na minha fala de abertura. Acho que todos eles foram tocados aqui. Alguns com maior profundidade que outros, que talvez precisem de um debate maior. Esse conjunto de pontos que o professor Francisco Gaetani - a quem nós podemos nos dar ao luxo de carinhosamente chamar de Chico - tocou, que é a questão do recrutamento, da formação, da progressão, da promoção, o que constitui uma carreira etc, é central no debate. Estamos sendo chamados hoje a debater esse assunto.

Chico, aliás, fico muito feliz de ouvir na sua fala algo que a gente vem defendendo perante o Governo, pois, às vezes, você fica um pouco em dúvida se está no caminho certo, ou se só você que pensa dessa forma. Fico muito feliz de ver que não sou o único a pensar dessa forma. Quer dizer, a questão do encarreiramento, por exemplo, é uma discussão equivocada para a nossa carreira. Você tem que pensar em competências,

você tem que pensar em uma qualidade cada vez maior. Esse debate está colocado e é bom que todos nós saibamos, ele não está resolvido, é um debate que vamos ter que jogar nele muita energia para chegarmos a bom termo, pois sabemos que o pensamento hegemônico não é esse.

Quem participou das assembléias que iniciaram as discussões sobre a realização desse seminário, deve se lembrar que o objetivo mais importante da realização desse seminário era mostrar a carreira, especialmente para dentro da Administração Pública, para aqueles que hoje ocupam postos importantes e foram eleitos para isso. Isso se deu dentro daquela discussão da criação de carreira setoriais com perfis parecidos com o de Gestores, mas fixos, para constituir quadros de determinados ministérios. Aliás, esta é uma outra discussão que nós precisamos levar.

Acho que hoje está ocorrendo uma reforma do Estado brasileiro sem que ela seja explicitada. Quer dizer, ela está acontecendo aos poucos. E, por não ser explicitada, a gente acaba não participando do debate com a qualidade que deveríamos participar.

Uma das questões passa, por exemplo, pelo crescimento numérico da carreira. Se a carreira vai crescer numericamente, quantitativamente, acho que isso tem implicações que nós precisamos discutir. Tanto do ponto de vista quantitativo, mas especialmente do ponto de vista qualitativo. O Alexandre Kalil<sup>2</sup> falava aqui, ontem, que o número ideal, dada uma análise de demanda, seria coisa de dois mil gestores. Mas acho que não se pode fazer uma análise apenas do ponto de vista da demanda. Precisamos discutir com mais profundidade qual é o espaço que essa carreira deve ocupar no Estado.

Então, temos uma informação de que há uma negociação com o Conselho Administrativo de Direito Econômico (CADE) e que o objetivo é dissuadir a direção do CADE de ter uma carreira própria. Vão ser criados – isso não é uma informação definitiva, não está pactuado, mas existe essa possibilidade – alguns cargos fixos de Gestor no CADE, como já foi feito na Medida Provisória, do final do ano passado, que depois virou lei, que criou cargos fixos de Gestores em alguns ministérios. Essa discussão, para mim, não é uma discussão tranquila. É evidente que os ministérios precisam constituir seus quadros, o Estado brasileiro precisa ser reconstituído, isso é ponto pacífico. Mas de que forma e como é que

os Gestores fazem e devem fazer parte desse debate é uma coisa que nós precisamos discutir.

Acho que o seminário traz essa visibilidade. Temos um indicador bastante interessante. Fomos convidados – o Chico vai participar também – para uma entrevista na TV Senado. É interessante porque ela atinge o público que nos interessa, e, lá, os programas têm uma certa longevidade. Eles passam várias vezes e dão oportunidade de mais pessoas assistirem.

Vamos também gerar um vídeo, fazendo uma síntese do que foi o seminário e vamos distribuir para a imprensa, para a própria carreira, para outras carreiras, para carreiras do ciclo de gestão e para as carreiras estaduais. Para que esse debate tenha uma ressonância maior do que ocorreu nesses dois dias.

Acho que o sucesso desse seminário se deveu a nós todos. Então, quero fazer aqui uma série de agradecimentos.

Começo agradecendo ao Chico, que permitiu que o nosso seminário terminasse com o mesmo nível de qualidade com que começou, e foi alto. O Professor Nilson Holanda promoveu aqui, para a gente, uma reflexão histórica sobre a criação da carreira, o que existia antes, que implicações isso teve, o que se esperava na época e o que nós temos hoje. E a partir daí abriu uma série de questões para o nosso debate. Aproveito e estendo o meu agradecimento ao Professor Nilson Holanda.

Tivemos outras participações de alta qualidade e acho que uma coisa que deve ser valorizada é que vários desses colaboradores, que hoje ocupam postos importantes, e que têm muita coisa para dizer, são nossos colegas de carreira. Tivemos a participação do Darcy Betholdo, a quem agradeço. O Darcy fez questão de dizer a importância de ter sido diretor da Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ANESP). Acho que isso tem realmente que ser valorizado. A Rosani Cunha, que foi minha colega de turma, veio aqui representar o Dr. Vicente Trevas, Sub-chefe de Assuntos Federativos da Casa Civil da Presidência da República. A Presidente da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Dr<sup>a</sup> Helena Kerr, que, além de proferir aqui a palestra e contribuir com o nosso debate, quero agradecer também por ter prontamente atendido a solicitação da ANESP e dado o apoio que a gente precisava para a realização desse seminário. Já deixo aqui o agradecimento em nome da ANESP, ao Tiago Grossi, nosso colega, que



promoveu aqui um dos pontos altos do nosso debate, que é ousar refletir sobre a integração de políticas públicas nesse país que, como o Gaetani muito bem comentou, é uma coisa extremamente complexa e, às vezes, até nos causa algum desânimo de pensar sobre ela, dada a complexidade que tem. Mas a importância de se refletir sobre isso é muito grande.

Nós tivemos aqui, também, a presença de colegas de outras carreiras. Agradeço ao Fernando, da União Nacional dos Analistas e Técnicos de Finanças e Controle (UNACON). O Fernando, para quem não sabe, é importante dizer, nós o escolhemos para ser nosso porta-voz no processo de negociação salarial, esse último agora, que foi um processo muito bem sucedido. Por vários motivos, chegamos muito perto do que gostaríamos de ter em termos salariais; mas também porque foi um processo de negociação aberto, que não precisou de greve. Conseguimos chegar a um consenso por meio da diplomacia e do debate. Acho que isso tem que ser muito valorizado.

Ao Eliomar, da Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Orçamento (ASSECOR), que fez aqui uma proposta, que acho bastante promissora, de criar um fórum de discussão entre as várias carreiras do ciclo de gestão e as carreiras estaduais. Vejo isso com muito carinho. Acho que a gente tem que pensar formas de viabilizar esse debate. Ao Renato, que veio representando a associação dos gestores de Goiás, e ao Paulo, que falou em nome da associação dos gestores de Mato Grosso. Teve aqui presente, também, o Ricardo, que não pode ficar para se pronunciar, mas esteve aqui com a gente, representando a associação dos Analistas em Comércio Exterior.

E agradecer também a todos os profissionais que trabalharam para a realização do evento, o que faço especialmente nas pessoas do Ricardo Vidal e do Cristóvão, que foram os diretores da ANESP que mais se dedicaram para que o seminário tivesse sucesso. Assim, encerro aqui a minha fala e dou por encerrado o seminário.

---

## NOTAS

<sup>1</sup> Diretor-Executivo da Associação Nacional de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ANESP).

<sup>2</sup> Palestra de Alexandre Kalil, reproduzida nesta edição: *Regulamentação das carreiras do ciclo de gestão e seu papel no Estado brasileiro*.

**Res Publica**

# Normas para Publicação

I. A revista *Res Pvblica* é uma publicação, com periodicidade semestral, da Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ANESP). Tem natureza profissional e opinativa e, por objetivo, divulgar artigos produzidos por membros da Carreira, colaboradores e estudiosos de assuntos relativos a políticas públicas, gestão governamental, organização do Estado, economia do setor público e política.

II. A *Res Pvblica* tem periodicidade semestral. Os textos recebidos são submetidos à comissão editorial, que é constituída especificamente para cada número e coordenada pelo editor da revista, o diretor de Estudos e Pesquisas da ANESP. As comissões são compostas por dois integrantes com sólida formação, além do editor.

III. A comissão selecionará os trabalhos tentativamente por consenso. As situações não consensuadas serão decididas pelo editor. São critérios para seleção dos trabalhos: relevância conjuntural, originalidade, consistência, coerência, clareza e objetividade. A *Res Pvblica* aceita somente trabalhos inéditos em língua portuguesa, na forma de artigo.

IV. Ao editor reserva-se o direito de efetuar adaptações e alterações nos textos recebidos para adequá-los às normas editoriais da revista, respeitando o conteúdo e o estilo do autor.

V. O texto deve conter entre 25 e 50 mil caracteres, incluídos os espaços. Não deve conter qualquer tipo de formatação, hifenação ou tabulação, palavras em negrito ou sublinhadas. Se necessário, poderá ser utilizada fonte em itálico.

VI. O texto deve ser acompanhado de um resumo com aproximadamente 180 palavras. Deve ser enviado em arquivo de Word 7.0, ou em versão compatível, para o endereço eletrônico [salgiero@uol.com.br](mailto:salgiero@uol.com.br), aos cuidados do editor. As referências do autor devem constar após o título do texto (nome, instituição, titulação).

VII. As notas devem figurar no final do texto, numeradas em ordem crescente e indicadas no corpo do texto em algarismos arábicos, nos padrões da ABNT. A citação bibliográfica deve ser completa quando o autor e a obra forem indicados pela primeira vez. Ex.: REZEK, Francisco. *Direito Internacional Público*. 10ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2005, p. 14.

VIII. Nos casos de repetição, utilizar: REZEK, Francisco, op. Cit., p. 21.

IX. A bibliografia não é indispensável. Caso seja incluída, deve constar ao final do trabalho, em ordem alfabética, nos padrões ABNT, conforme exemplos que seguem:

**Livro:** WIEACKER, Franz. *História do direito privado moderno*. 3ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004.

**Coletânea:** MOTA, Lourenço Dantas (org.). *Introdução ao Brasil. Um banquete no trópico 1*. 3ª ed. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2001.

**Artigo em coletânea:** ALENCASTRO, Luiz Felipe de. Joaquim Nabuco. Um estadista no império. In: *Introdução ao Brasil. Um banquete no trópico 1*. 3ª ed. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2001.

**Artigo em periódico:** BARROSO, Luis Roberto. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro. *Revista Diálogo Jurídico*. Salvador: ano I, vol. I, nº 6, set. 2001.

**Tese acadêmica:** SOUZA, Telma de. *A tradição autoritária brasileira e a esquerda*. Tese (Doutoramento em Ciência Política), Universidade de São Paulo, São Paulo.

X. O autor do texto publicado terá direito a dez exemplares da revista.

XI. Informações adicionais sobre a revista bem como os números publicados estão disponíveis na página [www.anesp.org.br](http://www.anesp.org.br).



**Res Publica**