

Formação de pessoal para o setor público: a experiência da FUNDAP

Regina Marta Barbosa Faria

SINOPSE Este artigo examina a política de capacitação de pessoal para o setor público, à luz do desenvolvimento da administração pública brasileira e dos modelos que deram sustentação para as inúmeras tentativas de reforma administrativa e institucional do Estado. A exemplo dos projetos de reforma, os projetos de capacitação de pessoal têm sido erráticos e pou-

co se têm referido à realidade a ser administrada, postura que acaba afetando negativamente o desempenho e a produtividade da burocracia brasileira. A experiência da FUNDAP é analisada como tentativa (duradoura, nas circunstâncias) para implementar um programa de excelência que integra formação, consultoria e pesquisa com o exercício profissional no setor público.

ANTECEDENTES

Muito se tem escrito sobre o evoluir da administração pública brasileira e os paradigmas que lhe deram sustentação.¹ Por isso, voltar ao tema neste artigo tem apenas o objetivo de contextualizar as diretrizes de formação de recursos humanos para o setor público, uma vez que – em uma administração que tem experimentado operações reformistas esporádicas e descontínuas – os programas de capacitação, perseguindo a modernização dos procedimentos administrativos, foram relevantes em muitas oportunidades e descartáveis em outras. Da mesma forma que, em determinados períodos, introduziram mudanças e valorizaram o trabalho no setor público, em outros – seduzidos por modismos efêmeros –, pautaram conteúdos aleatórios e sem relação com o exercício da função pública.

De forma bastante resumida, trataremos de assinalar alguns períodos importantes da administração pública, especialmente quanto aos paradigmas que deram sustentação e influenciaram as diretrizes de capacitação de pessoal.

Regina Marta Barbosa Faria, socióloga, é técnica sênior da FUNDAP. Atualmente, é Assessora da Secretaria de Governo e Gestão Estratégica do Estado de São Paulo.

1) Para citar apenas alguns escritos, cf. Beltrão (1964), Martins (1996), Brasil (1995), Wahrlich (1984), Marcelino (1987), Cunha (1963), Mattos (1994).

O primeiro deles se caracteriza por um longo período de simbiose entre o público e o privado. Seja quando o espaço público “é dominado pela aristocracia rural, que divide forças com a burguesia mercantil urbana, seja quando a burguesia mercantil persiste como a maior promotora da expansão, a administração pública foi a extensão do poder das oligarquias regionais” (Cunha, 1963, *passim*), e os cargos públicos fizeram parte de um sistema de cooptação e trocas de favores que, previsivelmente, prescindiu de méritos e competência específica ou geral dos servidores dos escalões subalternos.

Embora alguns historiadores assinalem o ocaso desse modelo *patrimonialista* por volta dos anos 30, os valores culturais, forjados em seu cerne e cristalizados por alianças que, vez por outra, os põem novamente em uso, são a marca indelével contra a qual os programas de capacitação, ainda hoje, lutam.²

Nos anos 30, houve um primeiro movimento para a implementação de uma *administração pública burocrática*, que enfatizava a racionalidade, a disciplina e a hierarquia funcionais.³ Esse período, principalmente entre 1936 e 1945, caracterizou-se por: centralização das atividades de planejamento, coordenação, formulação e controle das políticas públicas, no nível central de governo; fortalecimento da capacidade das esferas regionais para a implementação das referidas políticas; valorização dos cargos estruturados em carreiras profissionais; modificação do arcabouço institucional; valorização e centralização dos sistemas gerenciais (pessoal, material); e institucionalização da função orçamentária. Contudo, e apesar dos méritos assinalados, esse modelo de administração foi burocrático racional no nível formal e patrimonialista tradicional no nível real.

Quanto à política de recursos humanos, o novo modelo prescrevia a formação de uma burocracia permanente (de carreira), admitida nos cargos-chave de altos escalões por critérios universalistas (seleção competitiva) e promovida por mérito (avaliação descentralizada, com significativa participação das

chefias imediatas). Prescrevia, outrossim, programas de treinamento para clientela interna e externa (funcionários e candidatos) e formalizava os direitos trabalhistas. Entretanto, *assumiu duplo padrão*, distinguindo claramente os escalões superiores dos subalternos. Os primeiros, beneficiados pelo sistema educacional – também, então, elitista –, se transformaram na melhor burocracia estatal da América Latina. Os subalternos, abandonados aos critérios clientelistas de recrutamento de pessoal, sustentaram o sistema de trocas, assumindo cargos por indicação ou manipulação populista (Martins, 1996).

No período 1945-67, o surto deu lugar à “hibernação” no que se refere aos movimentos de atualização e modernização da administração pública. Fizeram-se estudos, criaram-se comissões e nomeou-se um ministro extraordinário para cuidar da reforma administrativa. Entretanto, “a maior parte dos esforços de reforma administrativa não logrou aprovação formal (...), [embora] alguns estudos tenham resultado em medidas concretas no campo da organização e do funcionamento governamentais (reagrupamento geral de departamentos executivos, descentralização gerencial, revisão de procedimentos contábeis e de auditoria)” (Wahrlich, 1984, p. 51).

O tema da racionalização burocrática era recorrente nesse período e ganharia notoriedade com a *reforma de 1967*. Para alguns estudiosos, a abordagem conceitual que levaria à integração das atividades substantivas com as atividades de apoio ganhava expressão. “O principal elemento teórico da reforma de 1967 foi o conceito de *eficácia* – a efetividade em relação aos fins organizacionais e governamentais, além da simples *eficiência*, definida como a combinação mais econômica de meios e mais produtora de resultados. [O conceito de *eficácia*] é um conceito fecundo e versátil, mas sua implementação viria a conflitar com os projetos de uma racionalidade puramente econômica (...), uma vez que se abre à discussão substantiva dos fins, que é essencialmente política” (Mattos, 1994, p. 72).

2) A luta contra os valores patrimonialistas consiste, principalmente: em defender a substituição do compromisso pessoal pelo compromisso com o projeto, e a do particularismo pelo universalismo; em introduzir a ocupação meritória dos cargos e a avaliação de desempenho baseada em critérios claros e mensuráveis; em enfatizar o compromisso social dos servidores, a ética da função pública e o exercício da responsabilidade em todos os níveis.

3) Uma das medidas emblemáticas desse período (exaustivamente mencionada pelos estudiosos do tema) é a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, em 1937.

De acordo com o então Ministro do Planejamento e Coordenação Geral, a reforma⁴ deveria processar-se *por etapas*, iniciando pela definição clara de sua *filosofia básica*, fundada em: *descentralização, planejamento, coordenação, desburocratização e dinamização da atividade governamental*. Na segunda etapa, deveria ocorrer uma ampla “operação de desemperramento” da máquina administrativa, que explicitaria sua concepção do *processo* de reforma. “A operação de desemperramento seria deflagrada dentro de cada ministério, dentro de cada departamento, dentro de cada autarquia, dentro de cada serviço e ficaria a cargo de funcionários experientes, conhecedores dos mecanismos legais e regulamentares que há muito embarçam e paralisam a ação administrativa”. Somente após a “remoção do entulho” das normas obsoletas seria reformado o arcabouço, a estrutura. A reforma da organização administrativa federal era vista como um processo dinâmico, que se opera, normalmente, mediante o exercício efetivo do Governo. Os princípios fundamentais da proposta eram: desconcentração da autoridade, via vigorosa política de descentralização; restabelecimento da competência regulamentar do Executivo; supressão dos controles formais; estabelecimento de mecanismos de planejamento, programação e coordenação da ação governamental (orçamento-programa); organização regional das atividades; e consideração do contribuinte como verdadeiro centro de interesse e destinatário da administração pública (Beltrão, 1964, p. 12 e ss.).⁵

Os programas de capacitação, no período, tinham como princípios fundamentais: “valorizar o funcionário; dignificá-lo; profissionalizá-lo; conferir-lhe autoridade e responsabilidade; observar o sistema do mérito; combater o empreguismo e o pistolão; dar ao serviço público o sentido de uma carreira, capaz de remunerar satisfatoriamente o servidor, satisfazer às suas aspirações de auto-realização e assegurar-lhe tranquilidade quanto ao futuro” (Beltrão, 1964, p. 15).

Estudos que antecederam a reforma de 1967, a exemplo de outros momentos da administração, defendiam a necessidade de pessoal estável na administração pública e atribuíam à política de vencimentos a impossibilidade de manter os trabalhadores em tempo integral.

A principal medida da reforma de 1967, o Decreto-lei nº 200, almejava a flexibilização da administração pública e a atribuição de maior operacionalidade às atividades do Estado; nesse sentido, patrocinou a expansão do arcabouço institucional conhecido como administração descentralizada. Pelo menos no nível das intenções, e em que pese a controvérsia sobre seu papel e importância, as empresas públicas, fundações e autarquias vieram para imprimir agilidade, eficiência e eficácia às ações do Estado. A partir do seu surgimento, entretanto, o moderno e o ágil da administração descentralizada entraram em contato e coexistiram com o arcaísmo e a lentidão da administração centralizada. Os padrões prevalentes não mudaram, e duas décadas mais tarde o novo se acomodou ao velho, especialmente no que se refere à legislação de pessoal, ao seu regime de vinculação e ao marco jurídico dos sistemas orçamentário e de materiais.

Beneficiada, por um lado, pelos procedimentos de desconcentração, descentralização, agilidade dos sistemas de informação e por maiores possibilidades de sistematização, coordenação e controles, e, por outro, pela possibilidade de recrutamento de quadros de excelência, com remuneração significativa, a administração descentralizada – com seu crescimento não-disseminado – estabeleceu uma competição indesejável com a centralizada, inclusive contratando seus melhores quadros. Os atalhos institucionais e os caminhos paralelos surgidos a partir de então ajudaram a polarizar as discussões sobre seu papel. Apesar de tudo, e da controvérsia, a administração descentralizada desempenhou (e algumas instituições ainda hoje desempenham) papéis importantes. Por exemplo: em decorrência dos

4) Os princípios fundamentais e a filosofia básica da reforma de 1967 podem ser examinados em detalhes no texto de Beltrão (1964), seu mais renomado autor.

5) O mecanismo legislador, no período em que se insere a reforma de 1967, como se sabe, é o Ato Institucional.

procedimentos de desconcentração e descentralização, descongestionou os escalões superiores da burocracia central, hipertrofiados e lentos; mediante a flexibilização dos mecanismos de contratação, foi possível contar com quadros de excelência, selecionados por mérito, e, assim, elevar os níveis de eficiência dos processos administrativos e, por decorrência, de eficácia das atividades-fim de alguns setores.

O paradigma que alicerçou a política de recursos humanos e os programas de capacitação de pessoal do Estado, nesse período, foi o típico serviço público weberiano: profissional, treinado, publicamente selecionado, remunerado de acordo com critérios objetivos, com boa perspectiva de carreira e julgado por padrões disciplinares e éticos. A reciclagem e aprimoramento de pessoal do Estado e o desenvolvimento de tecnologias administrativas, introduzidos pela administração indireta, bem como sua responsabilidade na formulação, gerenciamento e implementação de programas estatais, permitiram a adoção de estratégias de governo que objetivavam aspectos modernizantes, hoje disseminados.⁶

Foi nesse cenário que as atividades de ensino destinadas a formar uma elite administrativa – até então circunscritas aos centros acadêmicos ou centralizadas pelo Poder central – abrigaram-se nas organizações descentralizadas que, dentre outros méritos, combinavam o exercício docente com atividades de pesquisa, desenvolvimento de tecnologia administrativa, consultoria e intervenção organizacionais.

O PROJETO DE ENSINO DA FUNDAP

A FUNDAP nasceu no contexto acima sumarizado, por força da Lei nº 435, de 24/3/1974. Ancorada no tripé *ensino, desenvolvimento organizacional e pesquisa*, sua missão institucional é garantir um *permanente movimento* de atualização das estruturas, procedimentos e práticas administrativas.⁷

Ao implementar seu programa de ação, a FUNDAP assumiu parcelas reais de res-

ponsabilidade na formulação e implementação das políticas públicas e programas governamentais, seja mediante a intervenção organizacional, seja por meio da capacitação de quadros.

No que se refere à capacitação de quadros, as diretrizes institucionais não foram decorrência linear dos princípios fundamentais dos movimentos reformistas que lhe antecederam. Associada a uma avaliação reflexiva da política de recursos humanos na administração pública brasileira, a FUNDAP contrastou suas convicções com duas experiências internacionais de reconhecida excelência. A primeira é o modelo francês, representado pela Escola Nacional de Administração (ENA), que forma uma elite administrativa identificada com o Estado, valoriza o cargo estruturado em carreiras genéricas e exercita a total integração entre ensino e exercício profissional, mediante uma bem-dosada combinação de conhecimentos conceituais, técnicos e metodológicos, com estágios na administração pública e privada. A segunda é o modelo norte-americano, cujos cursos de formação de administradores e executivos públicos estão disseminados por várias universidades, e o recrutamento dos quadros da elite administrativa se dá no mercado, regido por suas leis.⁸

O projeto de ensino da FUNDAP – decorrente desse processo analítico, de seminários e discussões com vários profissionais da administração e da academia – foi sustentado pelo paradigma de uma administração pública racional, dinâmica, universalista e profissional. Nesse universo, a programação de ensino busca: integrar atividades específicas e substantivas com atividades de apoio; aproveitar recursos humanos em carreiras profissionais estruturadas; realizar o ingresso, acesso e promoções alicerçados em critérios objetivos e universalistas; e promover a capacitação educacional integrada com exercício profissional, bem como a adequada compreensão da ação do Estado e a capacidade de diagnosticar, analisar e indicar

6) No documento "Uma Estratégia de Governo" – discurso pronunciado ao secretariado em São Paulo, em 20/5/1975 –, o Governador Paulo Egydio Martins propõe que a sua gestão seja "um governo de participação comunitária, entendida como a mobilização e motivação de toda a opinião pública, de todos os cidadãos e instituições para que participem da formulação e das críticas das políticas, bem como para que assumam parcelas de responsabilidade na própria implantação dessas políticas". Na área de recursos humanos, objetivava "a dotação do serviço público de quadros específicos, [com compromisso social] de atender o público, verdadeiro usuário, pagador de impostos e cliente do governo".

7) A renovação das práticas administrativas e a modernização do Estado são entendidas como um processo, um movimento permanente.

8) Os alunos da ENA, beneficiários de uma formação de excelência, são todos aproveitados em cargos da burocracia francesa – estruturados em carreiras – e, posteriormente, na qualidade de ocupantes de altos cargos da administração pública, participam do programa de ensino da ENA, formando os futuros funcionários. O projeto das escolas de governo norte-americanas valoriza mais a pessoa e seu mérito pessoal do que o cargo de ocupação vitalícia, estruturado em carreiras genéricas ou específicas.

alternativas para a solução dos problemas detectados.

Conseqüente com essa orientação, a direção da FUNDAP deslocou grande parte de seu corpo técnico para duas frentes principais de trabalho. A primeira consistiu na formulação da política de pessoal do Estado, traduzida na Lei Complementar nº 180, de 12/5/1978, que transformou uma série de cargos isolados de direção e assessoramento em cargos da carreira de agente do serviço civil.⁹ A segunda consistiu na formulação do projeto de ensino destinado a atender às demandas geradas pela política de pessoal do Estado de São Paulo. Essa tarefa envolveu negociações e estabelecimento de parcerias com secretarias de estado, universidades, escolas isoladas, empresas públicas e outras organizações nacionais e internacionais, objetivando a consolidação de uma rede institucional empenhada no desenvolvimento de um projeto inovador.¹⁰ A organização do processo seletivo, a composição do corpo docente, a estruturação do currículo e o desenvolvimento da proposta pedagógica e do material didático adequados aos cursos foram tarefas que contaram com a assessoria de inúmeros profissionais dessa rede.

Pioneira na formação de *analistas e gestores de políticas públicas*, o eixo das atividades de ensino da FUNDAP foi, então, um programa de formação voltado ao aprimoramento de *quadros internos* para as funções de executivo público de administração superior.¹¹ O referido programa formou profissionais de nível superior capazes de analisar, diagnosticar e recomendar soluções alternativas para a ação do Estado, consubstanciada em suas políticas. Os funcionários formados deveriam ser aproveitados (por promoção ou acesso) na carreira de agente do serviço civil, que acabara de ser criada no Governo Paulo Egydio Martins.

Pelo menos três razões importantes levaram à estruturação de um curso de análise de políticas públicas, *com ênfase nas políticas sociais*. A *primeira* se refere à situação social do País, cujas raízes remontam ao

passado histórico e cujas causas imediatas se relacionam com o processo de desenvolvimento baseado na industrialização protegida. O esgotamento desse processo, que se iniciou em fins dos anos 70 e se acentuou nos 80, aprofundou os níveis de pobreza e indigência, assim como os níveis de desigualdade de renda e riqueza.¹² A *segunda*, mais diretamente relacionada ao conteúdo do programa, que afeta profundamente a situação descrita na primeira, concerne aos níveis de ineficiência da implementação das políticas públicas, em especial das políticas sociais (saúde, educação, habitação, dentre outras). Na época, estudos da administração federal indicavam que 40% dos recursos destinados às atividades-fim eram gastos com as atividades-meio (procedimentos, fluxos, administração) no interior da própria administração pública. A *terceira* diz respeito à qualidade do desempenho e aos programas de capacitação dos servidores públicos. Por um lado, os servidores foram atingidos em sua motivação, auto-estima, qualificação e compromisso social pela crise do Estado nas últimas décadas, com repercussões inquestionáveis no seu desempenho. Por outro, os cursos de capacitação de pessoal para o setor público privilegiaram, por décadas e por razões funcionais para o sistema prevalecente, sejam conteúdos analíticos e acadêmicos, sejam conteúdos técnicos e administrativos distanciados da ação do Estado. Poucos cursos enfatizaram ou enfatizam a formulação de alternativas ou o desenvolvimento de marcos conceituais (jurídicos, políticos, administrativos) e técnicos adequados à implementação. O projeto de ensino da FUNDAP propôs-se a suprir essa lacuna, elevando as possibilidades de aplicação dos conhecimentos adquiridos na solução dos problemas reais.

A exemplo de outras instituições de ensino, ao longo desses anos, a FUNDAP ampliou sua oferta de cursos em quantidade, áreas temáticas e diversidade de conteúdos. No referente às áreas temáticas, três delas constituíram o núcleo prioritário do projeto de capacitação: administração e

9) Nos termos dos artigos 173, 174 e 176 da Lei Complementar nº 180 (jamais regulamentados), o ingresso e o acesso aos cargos dessa carreira dependiam de aprovação em cursos ministrados pela FUNDAP. Estavam estruturadas as bases para a integração entre ensino e atuação profissional.

10) O mérito da coetaneidade, flexibilidade e alta capacidade de assimilação do novo, que nortearam a implantação da FUNDAP, é devido à visão de futuro, competência profissional, personalidade agregadora e capacidade gerencial do primeiro Diretor Executivo da Instituição, Prof. Pedro Ribeiro Celidônio Gomes dos Reis.

11) O programa "Ciclo de Formação em Administração Pública" foi concebido e desenvolvido no segundo semestre de 1977 e implementado de janeiro de 1978 a março de 1987.

12) A respeito, consultar Brasil (1996).

políticas públicas; administração e gestão; e dimensão jurídico-institucional da administração. Quanto à modalidade de cursos, a programação de ensino incluía cursos de formação, especialização, treinamentos e aperfeiçoamento. No referente à sistematicidade da oferta, a programação de ensino incluía cursos permanentes, cursos especiais e eventos.

No período analisado, a programação permanente da FUNDAP compreendeu 517 cursos com carga total de 41.289 horas, formando 29.136 alunos. Sua programação especial abrangeu 136 cursos com carga total de 8.579 horas e um total de 7.712 alunos.

ÁREA DE ENSINO E DEMAIS ÁREAS DE ATUAÇÃO DA FUNDAP

Sintetizar o marco conceitual e os propósitos da programação de ensino da FUNDAP – pelo menos no período aqui analisado – significa um esforço para encontrar o fio condutor de um projeto institucional que traduziu a concepção da Fundação sobre o papel das organizações públicas na formulação e implementação dos programas de intervenção do Estado, bem como do papel e importância dos recursos humanos no cerne dessas organizações.

Convém salientar que o projeto de ensino beneficiou-se dos conhecimentos desenvolvidos pelas demais áreas de atuação da FUNDAP. Também é legítimo ressaltar que as demais áreas se beneficiaram dos conhecimentos desenvolvidos e transmitidos nos diferentes cursos, assim como da prática profissional dos nossos alunos. Esse processo de retroalimentação e fortalecimento das respectivas áreas de atuação pode ser, muito superficialmente, resumido como segue.

As atividades de *pesquisa* foram orientadas, primordialmente, para a análise e o conhecimento mais aprofundado da administração pública paulista, no que se refere ao seu evoluir, estilo, estrutura, procedimentos, marco jurídico-institucional e perfil. A atuação da FUNDAP consolidou as

atividades de análise de dados sociais, econômicos, políticos, jurídicos e administrativos, e permitiu o desenvolvimento e o aprimoramento de tecnologias de gestão e intervenção.

As atividades de *consultoria organizacional*, tendo como ponto de partida os diagnósticos e análises resultantes de seu próprio trabalho e dos resultados das pesquisas, têm tido por objetivo solucionar problemas de estruturas, sistemas de gerenciamento, fluxos, comportamento, qualidade e comunicação, na busca de alternativas de ação em parceria com as organizações-clientes.

As atividades de *ensino* alimentadas pelos conhecimentos gerados pelas duas áreas anteriormente citadas – e, sobretudo, combinando esses resultados com conteúdos conceituais, metodológicos e técnicos, e com a experiência profissional dos alunos – buscaram aprimorar os recursos humanos do Estado para uma atuação compatível com a introdução e assimilação do novo.

Os resultados do trabalho nas três áreas que caracterizam a missão institucional da Fundação puderam ser aplicados em programas de *cooperação técnica nacional e internacional*, ampliando o escopo da atuação da FUNDAP.

Se examinarmos detidamente as atividades desenvolvidas pela FUNDAP – ao longo dessas duas décadas –, veremos que poucas instituições puderam reunir um conjunto tão abrangente e integrado de ações e um conjunto tão relevante de projetos. O fato de conceber sua atuação como um processo permanente, associado à sua responsabilidade institucional, tem levado a FUNDAP a enfrentar, permanentemente, novos desafios.

CONCLUSÃO

Em fins dos anos 80 e princípios dos 90, os governos Sarney, Collor e Itamar não tiveram ou não apresentaram um projeto de reforma do Estado. Nesse período, ocorreram medidas erráticas de ampliação e enxu-

gamento da estrutura administrativa da administração federal e modificações específicas no ministério que esteve, ou deveria ter estado, a cargo das reformas. O movimento de criação e extinção de órgãos (Ministério da Desburocratização, Ministério da Administração, Secretaria da Administração Pública, Secretaria da Administração Federal) é um dos indicadores inequívocos das dificuldades para colocar em primeiro plano a organização do arcabouço institucional e administrativo do Estado. No Governo Sarney, ministérios e secretarias foram criados para acomodar os atores que fizeram parte da coalizão que garantiu a transição. A atuação do Governo Collor teve por consequência uma profunda desorganização do Estado. O Governo Itamar Franco adotou medidas que valorizaram o aspecto quantitativo – remuneração e readmissões. Nenhum deles se preocupou com a formulação de uma estratégia de reorganização administrativa e institucional ou com uma política consistente de pessoal.

A contribuição do marco jurídico, nesse período, foi dada pela Constituição de 1988 e significou um retrocesso no que diz respeito, pelo menos, aos regimes de contratação de pessoal e ao papel da administração descentralizada.

No momento – desde 1995 –, o Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado, revisitando algumas questões e introduzindo outras, retomou a estratégia de reforma do Estado e apresentou – para votação no Congresso – o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado.¹³ No que concerne aos recursos humanos, assinala a ausência de uma política de pessoal, o retrocesso introduzido pela Constituição de 1988, o despreparo dos recursos humanos do Estado, seu envelhecimento e sua inadequação às necessidades atuais da administração pública, o ônus de seu custeio, a inviabilidade de manter a estabilidade e, principalmente, sua vulnerabilidade aos efeitos da crise fiscal e da política de ajuste.

À luz das consequências da globalização e da redefinição dos limites de intervenção

do Estado, o Plano Diretor distingue quatro setores: o primeiro, denominado *núcleo estratégico*, é o setor que define as leis e as políticas públicas e cobra seu cumprimento; é o setor em que as decisões estratégicas são tomadas, e corresponde aos poderes Legislativo, Executivo (e seu arcabouço diretamente responsável pelo planejamento e formulação das políticas públicas), Judiciário e Ministério Público. O segundo inclui as *atividades exclusivas*, aquelas que só o Estado pode prestar, como regulamentar, fiscalizar e fomentar. O terceiro inclui os *serviços não-exclusivos*, caracterizado por ser aquele no qual o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. O quarto se refere ao setor de *produção de bens e serviços*.

A forma de propriedade e o estilo gerencial desses quatro setores permitem a construção de uma matriz, na qual o núcleo estratégico é de propriedade estatal com administração mista (burocrática e gerencial); o setor das atividades exclusivas é de propriedade estatal e forma de administração gerencial; o setor de serviços não-exclusivos é de propriedade pública não-estatal e administração gerencial; finalmente, o setor de produção de bens e serviços é de propriedade privada (produção para o mercado) e administração gerencial. O Plano Diretor define medidas de reforma institucional do Estado (e não de reforma administrativa da administração pública).

Qual será, nesse novo contexto, o papel dos programas de capacitação de pessoal?

Por um lado, os programas enfatizam a dimensão técnica e gerencial, incluindo a formação de formuladores e gerentes de políticas e programas públicos, especialmente de programas sociais. Por outro, os programas nacionais e suas vertentes descentralizadas, que começam a ser concebidos, enfatizam: a integração entre administração e ação governamental, consubstanciada nas políticas públicas e nos programas prioritários; a integração entre as atividades substantivas específicas e as atividades gerais de apoio; a implementação monitorada e diag-

13) Para maiores detalhes, consultar Brasil (1995).

nosticada de políticas e programas públicos; a sensibilidade gerencial para diagnosticar os problemas e encaminhar as alternativas de solução; a visão crítica prevalecendo sobre o ritualismo dos procedimentos normatizados. O núcleo estratégico deverá ter os cargos estruturados em carreiras e seus ocupantes capacitados para o desempenho burocrático-gerencial; os profissionais a cargo das atividades exclusivas serão capacitados para um desempenho gerencial.

É inevitável, para quem dele participou, olhar o modelo de ensino da FUNDAP como uma proposta à frente de seu tempo. Liderado pelo Ciclo de Formação em Administração Pública, pelo Curso de Políticas de Governo e Empresas Públicas e pelo Programa de Desenvolvimento Gerencial, o modelo de ensino da FUNDAP permitiu a construção de programas, material didático, estilos pedagógicos e metodológicos originais e relevantes. Submetido a pressões funcionais – ora para abandonar a dimensão crítica, valorativa e analítica das políticas públicas, ora para assumir as características de um ensino teórico adequado ao mundo acadêmico, sem a regulamentação das carreiras profissionais que lhe dariam sustentação –, o projeto foi-se modificando ao longo dos anos, enfatizando a programação especial e os eventos.

As dificuldades para retomar programas com o perfil original do modelo FUNDAP

são, nesse momento, menores do que as dificuldades enfrentadas para o andamento da reforma do Estado. No início deste artigo, foram mencionados os valores forjados no cerne do patrimonialismo e do clientelismo, marcas indeléveis contra os quais lutam os programas de formação de pessoal para o setor público, que, espera-se, contribuem para a remoção dos entulhos culturais e legais que têm emperrado os esforços para se avançar em direção a modelos administrativo-gerenciais de qualidade, exercitados com competência e eficiência, com alta produtividade e, principalmente, que reconheçam a administração pública como um serviço destinado a atender os cidadãos em seus direitos.

É necessário frisar mais uma vez que a construção de uma administração pública que reconheça nos cidadãos seus verdadeiros beneficiários requer um *processo longo, permanente e tenaz*. É possível, por isso, que as próximas análises do evoluir da administração pública ainda não possam introduzir um capítulo sobre o alcance e a consolidação da meta. Mas oxalá possam substituir a descrição de marchas e contramarchas de um processo descontinuado e errático pela constatação de avanços sistemáticos e permanentes que garantam a atualidade e a presença da administração pública brasileira na solução dos problemas que lhe são afetos.

Referências Bibliográficas

BELTRÃO, Hélio

1964 *Reforma administrativa – filosofia básica, princípios fundamentais e desenvolvimento*. Brasília: Biblioteca da Câmara dos Deputados. Trab. apres. à Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

1995 *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília.

BRASIL. Presidência da República

1996 *Uma Estratégia de desenvolvimento social*. Brasília.

CUNHA, Mário Wagner Vieira da

1963 *O Sistema administrativo brasileiro*. Rio de Janeiro: Inep.

MARCELINO, Gileno

1987 *Evolução do estado e reforma administrativa*. Brasília: Sedap/Presidência da República (Série Reforma Administrativa).

MARTINS, Humberto Falcão

1996 Uma Análise dos paradigmas de administração pública à luz do contexto do Estado Social. *Revista de Parcerias Estratégicas*, Brasília, v. 1, maio.

MATTOS, Pedro Lincon

1994 Racionalização administrativa versus concepções patrimonialistas no provimento de pessoal no serviço federal: o Ministério da Educação e Cultura entre 1960 e 1985. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 28, n. 1, p. 71-86, jan./mar.

WAHRLICH, Beatriz

1984 A Reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas – uma apreciação geral. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 49-59, jan./mar.