

Planejamento e Gestão

Criação no Brasil de uma Escola Superior de Administração Pública

Sergio Paulo Rouanet



Sergio Paulo Rouanet

Criação no Brasil de uma Escola Superior de Administração Pública

Criação no Brasil de uma Escola Superior de Administração Pública

Sergio Paulo Rouanet

Criação no Brasil de uma Escola Superior de Administração Pública

Sergio Paulo Rouanet

ENAP



ENAP Escola Nacional de
Administração Pública

Presidente

Helena Kerr do Amaral
Diretora de Desenvolvimento Gerencial
Margaret Baroni
Diretor de Formação Profissional
Paulo Carvalho
Diretor de Comunicação e Pesquisa
Célio Y. Fujiwara
Diretor de Gestão Interna
Augusto Akira Chiba

ANESP Associação Nacional dos Especialistas
em Políticas Públicas e Gestão Governamental

Presidente

Amarildo Baesso
Diretor Administrativo-Financeiro
Ricardo Vidal de Abreu
Diretora Sócio-Cultural
Carmem Priscila Bocchi
Diretor de Comunicação e Divulgação
Sérgio Augusto Ligiero Gomes
Diretora de Estudos e Pesquisas
Adélia C. Zimbrão da Silva
*Diretor de Assuntos Parlamentares e
Articulação Institucional*
Carlos Frederico R. Gonçalves
Diretor de Assuntos Profissionais
Roberto Seara M. Pojo Rego
Suplentes
Lígia Aparecida A. C. Lacerda,
Adriana Phillips Ligiero e
Cristóvão de Melo

Rouanet, Sergio Paulo.

Criação no Brasil de uma Escola Superior de Administração
Pública / Sergio Paulo Rouanet. – Brasília : ENAP, 2005.
96 p.

1. Escola de Governo. 2. Instituição de Ensino. 3. Administra-
ção Pública. 4. Administração Pública – Ensino. 4. Formação
Profissional. I. Sérgio Paulo Rouanet. II. Título.

CDU 37.057(81)

Editor: Célio Y. Fujiwara – *Coordenador-Geral de Publicação:* Livino Silva Neto – *Revisão:*
Luis Antonio Violin – *Projeto gráfico:* Maria Marta da Rocha Vasconcelos e Livino Silva Neto
– *Capa:* Ana Carla Gualberto e Livino Silva Neto – *Ilustração da capa:* Ana Carla Gualberto
Cardoso – *Edição eletrônica:* Danae Carmen Saldanha de Oliveira – *Supervisor Gráfico:*
Rodrigo Luiz Rodrigues Galletti – *Catálogo na fonte:* Biblioteca Graciliano Ramos/ENAP

As opiniões expressas nesta publicação são de inteira responsabilidade de seus autores e não
expressam, necessariamente, as da ENAP.

Todos os direitos desta edição reservados a ENAP.

© ENAP, 2005

Tiragem: 1.500 exemplares

ENAP Fundação Escola Nacional de Administração Pública
SAIS – Área 2-A – CEP: 70610-900 – Brasília, DF
Telefones: (61) 3445 7096 – Fax: (61) 3445 7178
Sítio: www.enap.gov.br

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7	
PREFÁCIO	9	
INTRODUÇÃO	11	
PRIMEIRA PARTE		
O QUADRO BRASILEIRO	13	
O SISTEMA DE ENSINO	15	
Escolas vinculadas a carreiras específicas	15	
Programas não vinculados a carreiras específicas	19	
Empresas públicas	21	
Centros estaduais	24	
Instituições acadêmicas	28	
Avaliação	31	
O sistema administrativo	33	
SEGUNDA PARTE		
Os MODELOS EXTERNOS	35	
O modelo francês	35	
O sistema administrativo	51	
O modelo alemão	63	
TERCEIRA PARTE		69
Escola Superior de Administração Pública	69	
Inserção no sistema administrativo	81	
Implementação	92	
Considerações finais	93	

APRESENTAÇÃO

A Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) foi criada no início do processo de redemocratização do País, em 1986, num contexto de reforma administrativa, que tinha, entre outros, o objetivo de dotar os quadros do serviço público federal de pessoal capacitado para corresponder às novas demandas da sociedade que a democracia exigia.

A criação de uma escola de governo que promovesse a formação e a qualificação de quadros de nível superior, com a missão de modernizar e tornar eficiente a Administração Pública Federal, como é hoje a ENAP, já era proposta presente, em 1982, no relatório – ou, mais propriamente, no estudo –, do embaixador Sergio Paulo Rouanet, que a ENAP e a Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ANESP) agora publicam.

Este relatório, realizado a pedido do então Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), aponta que a fragilidade dos quadros da administração pública, com a ausência de critérios objetivos para o acesso à alta função pública, gerava descontinuidades tanto na execução de reformas administrativas quanto na implementação de políticas públicas. Era necessário formular um sistema que articulasse a formação do servidor público e a sua inserção na alta administração, sem o qual a “[...] escola não se justificaria nem do ponto de vista dos alunos, nem do ponto de vista do Estado” (p. 80), visto que “[...] seria irracional investir recursos na formação de uma elite administrativa superqualificada e, ao mesmo tempo, bloquear o acesso dessa elite, em condições duráveis, a seus quadros de direção superior, privando-o, assim, de todos os benefícios do investimento realizado” (p. 84).

A preocupação constante, em todo o relatório, com a necessidade de interligar seleção, formação e progressão resulta na recomendação de se criarem carreira ou cargos de natureza especial para o exercício de atividades de direção, supervisão e assessoramento nos escalões superiores da burocracia como forma

de solucionar a alocação dos “funcionários polivalentes” que a futura escola formaria.

Desse modo, o relatório elaborado pelo professor Rouanet representa um marco que influenciou a concepção da Escola Nacional de Administração Pública e a constituição de uma carreira para seus egressos, a de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG).

Das análises sobre as experiências francesa e alemã contidas no relatório é possível extrair algumas lições para problemas que ainda não conseguimos equacionar satisfatoriamente, como, por exemplo, o estágio e a criação e estruturação das carreiras em todos os órgãos federais. Por outro lado, outras recomendações, como a diversificação da formação do servidor recrutado, o exercício do pensamento crítico e a formação generalista ampla, sem cair em modelos ou modismos, são diretrizes que os cursos de formação da ENAP têm conseguido cumprir a contento. Além disso, a ENAP concretizou a proposta de ser uma escola democrática em seus métodos e pluralista na orientação pedagógica, conforme seu principal objetivo de formar servidores que possam enfrentar os complexos e dinâmicos problemas da Administração Pública brasileira.

Este relatório é, assim, extremamente instigante e nos faz refletir sobre problemas que permanecem na agenda e nos auxilia a pensar na formação de um servidor público atuante em contexto de grandes desafios – presentes e futuros –, que tornam complexo o seu papel de responder adequadamente às expectativas maiores, individualizadas e diversificadas da sociedade.

Esta publicação deve-se, em grande parte, à atualidade das questões contidas no relatório, à sua importância histórica e ao fato de ser documento gerador de novas configurações no campo da organização do serviço público e da capacitação de quadros superiores da administração pública. Assim, ela constitui subsídio fundamental para todas as avaliações e elaborações sobre essas temáticas, além de ser muito oportuna neste momento em que estão sendo preparadas as comemorações dos vinte anos da ENAP, que se completam em 2006.

Helena Kerr do Amaral
Presidente da ENAP

PREFÁCIO

Este relatório é a base em que foram criadas a ENAP Escola Nacional de Administração Pública e a carreira voltada para a formulação e a gestão de políticas públicas no Brasil – Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG). O relatório, assim, constitui-se no passo decisivo para o processo de profissionalização da Administração Pública Federal.

Profissionalizar o Estado significa constituí-lo de carreiras que contenham uma formação voltada para as suas peculiaridades e promover a sua incorporação no Estado, dotando-as das responsabilidades correspondentes a essa formação. No caso dos EPPGG, significou formar um quadro permanente de profissionais com perfil generalista e de alto nível técnico, isto é, preparar dirigentes.

Essas características visam a minimizar problemas, como a descontinuidade administrativa, a interferência clientelista na gestão pública e a necessidade de conferir maior grau de transparência e qualidade técnica ao processo de formulação de políticas públicas. E elas estão presentes na carreira de Diplomata do autor do texto, embaixador e professor Sergio Paulo Rouanet, que possui bibliografia repleta de conquistas profissionais, patrióticas e acadêmicas.

Neste pequeno espaço da publicação deste relatório, o serviço público brasileiro, por meio da ANESP, quer dar ao seu autor o reconhecimento por ter sido o causador de uma revolução na administração pública deste país.

Atualmente, o reconhecimento do nível da carreira permite a seus integrantes ocuparem postos relevantes em órgãos, como a Casa Civil e os Ministérios da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Desenvolvimento Social, da Educação, da Justiça, da Integração Nacional. O sucesso da carreira em nível federal foi observado por vários governos

estaduais, tanto que os estados de Goiás, da Bahia, de Sergipe, de Mato Grosso e de Minas Gerais contam com carreiras semelhantes.

Obviamente, todo esse caminho não tem sido linear. A integração da carreira de EPPGG no Estado ainda não ocorre sem problemas. Em grande parte, isso se deve à incipiente separação do espaço político (decidir o que fazer) do espaço administrativo (como fazer) dentro do Poder Executivo federal. Enquanto essa fronteira não for delineada, a execução das políticas públicas padecerá das ineficiências crônicas dos governos, como a descontinuidade e clientelismo.

Para vencer mais esse desafio, a participação dos membros da carreira e de sua representação, a ANESP, deve continuar consistente com o objetivo de produzir um Estado eficiente e uma sociedade equânime por meio de uma carreira dirigente forte. Quanto às adversidades, fica a orientação do poeta espanhol Antonio Machado: “Caminhante, não há caminho, se faz caminho ao andar”.

ANESP Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental

Com a colaboração do próprio professor Rouanet, de diretores e de funcionários da ANESP e da ENAP, procurou-se dar coesão a alguns trechos faltantes das cópias remanescentes do relatório original, que, se somados, não passam de duas páginas de um relatório de cem, o que não prejudica o entendimento do texto. Também não se atualizaram as rotinas das outras escolas de formação do exterior pesquisadas e as formas de integração de suas carreiras em seus respectivos Estados. As formas desses processos variam tanto no tempo quanto geograficamente, e o que é importante é a ocorrência da própria integração da carreira no Estado. Erros remanescentes são de responsabilidade da ANESP (NE).

INTRODUÇÃO

Incumbido, em abril de 1982, pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Ramiro Saraiva Guerreiro, de cooperar com o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) na formulação de diretrizes gerais que pudessem levar à implantação, no Brasil, de uma Escola Superior de Administração Pública, solicitei audiência com o ministro-chefe desse departamento, Dr. José Carlos Freire, a fim de ele receber termos de referências adicionais. Ficou claro, naquela entrevista, que era pensamento do DASP estudar a viabilidade de criar no Brasil uma instituição oficial de ensino e treinamento que tivesse características semelhantes à da Escola Nacional de Administração, da França (ENA), e, subsidiariamente, de outras instituições, como a Bundesakademie fuer Oeffentliche Verwaltung, da República Federal da Alemanha.

Pareceu-me que minha contribuição a esse projeto deveria consistir num estudo *in loco* daquelas instituições, precedido por um processo um tanto quanto possível completo de *fact finding* sobre a rede de órgãos já existentes no Brasil na área de formação e treinamento dos servidores públicos de alto nível e sobre o entrosamento desses órgãos com o sistema administrativo brasileiro. Assim sendo, um programa de trabalho em três etapas impunha-se espontaneamente: 1) investigação de uma faixa representativa de instituições de formação e treinamento já existentes no Brasil e sua articulação com o aparelho do Estado; 2) investigação dos modelos externos propostos; e 3) recomendações para o caso brasileiro, à luz dos conhecimentos adquiridos na primeira e na segunda etapa.

Essas três etapas são objeto, respectivamente, da primeira, segunda e terceira partes deste relatório, a primeira das quais incorpora, no essencial, o texto de um relatório preliminar que redigi em 17 de maio de 1982.

Todas as opiniões expressas neste estudo têm caráter pessoal e, em nenhum momento, envolvem a responsabilidade do Ministério das Relações Exteriores.

PRIMEIRA PARTE

O QUADRO BRASILEIRO

Na implantação da primeira etapa, durante a qual contei com a valiosa assistência do Dr. Alex dos Santos, da Funcep, visitei varias instituições em Brasília, em Belo Horizonte, no Rio de Janeiro e em São Paulo e entrevistei 35 personalidades da vida pública brasileira e especialistas em administração e políticas públicas.

As informações colhidas podem ser classificadas em duas categorias: 1) o sistema de ensino e de treinamento existente no Brasil para a formação de recursos humanos destinados ao setor público; e 2) seu entrosamento com o sistema administrativo.

O SISTEMA DE ENSINO

Devido às limitações de tempo, foi necessário recorrer ao método da amostragem e escolher uma faixa representativa de programas e instituições de diferentes naturezas. Dentro dessa ótica não exaustiva, foram estudadas: a) quatro escolas que preparam candidatos para carreiras federais, da administração direta e indireta; b) dois centros de formação e treinamento não vinculados a carreiras específicas; c) duas empresas públicas com sistemas próprios de aperfeiçoamento dos seus órgãos superiores; d) três centros estaduais de formação e treinamento; e e) três instituições acadêmicas com curso de graduação e pós-graduação na área da administração pública e das políticas públicas. Com a inclusão de programas da área da administração direta e indireta, da administração estadual e de âmbito acadêmico, o critério da representatividade da amostra parece ter sido adequadamente atendido.

Escolas vinculadas a carreiras específicas

Foram estudados o Instituto Rio Branco, a Escola Superior de Administração Fazendária, a Academia Nacional de Polícia e a Escola Superior de Administração Postal.

Instituto Rio Branco

Criado em 1945, o Instituto Rio Branco detém o monopólio para o acesso à carreira diplomática, por meio do Curso de Preparação à Carreira Diplomática (CPCD), embora excepcionalmente o ministro de Estado possa determinar a realização de concurso direto organizado pelo instituto.

A admissão ao CPCD está condicionada à aprovação em exame vestibular. São requisitos para inscrição nesse exame, *inter alia*, a conclusão

de, pelo menos, dois anos de curso de graduação e idade mínima de 19 anos e máxima de 30. O exame consta de três fases.

Na primeira, são realizadas as provas vestibulares iniciais, que constam de português, francês e inglês, simultaneamente em Brasília, Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre. A prova de português é eliminatória e o candidato deve obter um mínimo de 60 pontos. Quanto às línguas estrangeiras, deverá obter, pelo menos, 50 pontos em cada uma delas e perfazer um total de 150 pontos nas três línguas.

Na segunda fase, os habilitados nas provas iniciais são submetidos, em Brasília, a exames de sanidade física e psíquica, a uma investigação de caráter ético e a entrevistas. Estas são destinadas a avaliar sua aptidão profissional.

Enfim, na terceira fase, são realizadas, em Brasília, as provas vestibulares finais, que constam de história do Brasil, história mundial e geografia do Brasil (eliminatórias) e geografia geral, noções de direito e noções de economia (classificatórias). Os candidatos aprovados são admitidos ao CPCD, segundo a classificação e dentro do número de vagas fixado pelo edital de abertura das inscrições, e recebem bolsa de estudo.

O CPCD tem duração de dois anos, no decorrer dos quais são aprofundados os conhecimentos em disciplinas como idiomas, direito, economia e política. O currículo do segundo ano, por exemplo, é constituído por uma seção de línguas obrigatórias (francês e inglês) e complementares, como o alemão, árabe, espanhol, italiano, japonês e russo, uma seção básica (economia, direito internacional público, direito internacional privado) e uma seção profissional (orientação profissional, história das relações diplomáticas do Brasil, prática consular, promoção de exportações, relações internacionais). Os alunos do segundo ano realizam, ainda, estágios profissionalizantes em certos departamentos da Secretaria de Estado, além de viagens pelo Brasil.

Além do CPCD, o Instituto Rio Branco proporciona outros cursos, dos quais os mais importantes são o Curso de Aperfeiçoamento de Diplomatas (CAD) e o Curso de Altos Estudos (CAE). Esses dois cursos

são pré-requisitos para a progressão funcional, respectivamente, de Segundo e Primeiro Secretário e de Conselheiro a Ministro de Segunda Classe.

Escola Superior de Administração Fazendária

Criada em 1973, a Escola Superior de Administração Fazendária (ESAF) veio substituir o Centro de Treinamento e Desenvolvimento do Ministério da Fazenda (Cetremfa). Sua estrutura organizacional básica compõe-se de um órgão central, sediado em Brasília, e de 23 projeções regionais, sediadas nas capitais.

Entre suas atividades incluem-se as seguintes: formação, aperfeiçoamento, reciclagem, pós-graduação, pesquisa, recrutamento e seleção, e cooperação técnica. A execução das atividades de treinamento (aperfeiçoamento e reciclagem) e de recrutamento e seleção cabe, preferencialmente, às projeções regionais. Recentemente foram desativados os cursos de pós-graduação (política fiscal e administração fazendária), aparentemente em consequência do desinteresse do alto escalão, que considerava tais cursos excessivamente longos e acadêmicos.

De especial importância, na ótica deste relatório, é o fato de que a ESAF detém o monopólio para o recrutamento nas seguintes carreiras fazendárias: fiscais, controladores de arrecadação federal e procuradores. No caso dos fiscais, por exemplo, existe um concurso público, interno e externo, que habilita os candidatos aprovados a ingressar num curso de formação, de quatro meses. Concluído o curso, que comporta exames realizados durante a escolaridade, os formandos podem optar pelos postos de sua preferência, de acordo com a classificação final obtida.

A ESAF não tem obtido êxito em sua tentativa de impulsionar um programa de desenvolvimento de dirigentes fazendários que estabelecesse uma correlação entre a participação em programas de treinamento para dirigentes, por um lado, e nomeações, permanência na função e progressão funcional, por outro.

Academia Nacional de Polícia

A Academia Nacional de Polícia, subordinada ao Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça, é um canal de seleção e recrutamento, em regime de monopólio, para carreiras do grupo “Polícia Federal”, em nível tanto médio como superior.

As carreiras de nível médio são de agente da Polícia Federal, escrivão da Polícia Federal e papiloscopista policial. As de nível superior incluem a de delegado da Polícia Federal, de perito criminal e de técnico de censura. O ingresso para os dois níveis realiza-se por meio de concursos públicos, exigindo-se o segundo ciclo completo para o nível médio e um curso de graduação completo para o nível superior. A duração da escolaridade no nível médio é de três a um máximo de quatro meses, e a do nível superior é de cinco a um máximo de seis meses. São admitidos ao concurso candidatos internos e externos e a relação é de 20 para 1, aproximadamente, entre candidatos inscritos e aprovados.

A título de exemplo, o concurso público para a carreira de delegado inclui matérias como direito penal, direito processual penal e direito administrativo. O currículo para essa carreira inclui matérias como o regime financeiro do DPF, a chefia e liderança, a administração pública (pessoal e financeira) e quatro áreas de especialização (polícia fazendária, polícia de repressão a entorpecentes, polícia política e social e polícia marítima, aérea e de fronteiras).

A academia formou, em 1981, 500 agentes de polícia federal, 49 escrivães, 52 técnicos de censura, 22 peritos criminais e 52 delegados. A escolha dos cargos é feita à base da classificação final obtida.

Escola Superior de Administração Postal

Criada em 1977, a Escola Superior de Administração Postal (ESAP) substituiu os cursos de administração postal estabelecidos pela ECT em convênio com a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, que não haviam produzido os resultados esperados. A primeira do gênero na América Latina e a quinta no mundo, seu objetivo principal é formar técnicos de nível superior para a administração postal: os administradores postais, por meio do Curso de Administração Postal – o CAP.

O acesso ao CAP realiza-se por concurso aberto a candidatos que tenham certificado de conclusão de 2º grau. Podem candidatar-se funcionários da ECT, mas predominam os candidatos externos. Os concursos despertam grande interesse, devido ao bom nível salarial dos administradores postais (atualmente, o salário inicial é da ordem de 150 mil cruzeiros e pode chegar a 250 mil, no caso dos diretores regionais) e à garantia de estabilidade funcional. O CAP tem sua estrutura curricular composta de 34 disciplinas e atividades, ministradas em regime de tempo integral, num total de cinco semestres, ao longo de 30 meses. O currículo compreende línguas (inglês e francês), disciplinas de administração (gestão de recursos humanos, organização e métodos, orçamentação, administração financeira) e matérias específicas de profissionalização na área postal (organização e funcionamento da ECT, operações postais, engenharia postal, operações telegráficas, filatelia). O quinto semestre é reservado a estágios profissionalizantes. Os alunos recebem bolsa e residência gratuita. Atualmente, há oito bolsistas estrangeiros (da América Latina e África Portuguesa). Concluído o curso, os alunos podem escolher, por ordem de classificação, os postos de sua preferência, em Brasília e nos estados. Grande número de egressos da ESAP já ocupa o cargo de Diretor Regional.

Além do CAP, a ESAP ministra cursos de formação de executivos (Formex), abertos aos dirigentes da empresa.

Programas não vinculados a carreiras específicas

Estudei, nesse grupo, a Fundação Centro de Formação do Servidor Público e o Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico.

Fundação Centro de Formação do Servidor Público

A Fundação Centro de Formação do Servidor Público (Funcep) foi instituída pela Lei nº 6.871, de 3 de dezembro de 1981, com a finalidade de “promover, elaborar e executar os programas de formação, treinamento, aperfeiçoamento e profissionalização do servidor público da administração federal direta e autárquica, bem como estabelecer medidas visando ao seu bem-estar social e recreativo”.

Em seu papel de formação e treinamento – excluída, portanto, a área do bem-estar social e recreativo –, cabem à Funcep, entre outras atividades relacionadas com a capacitação e formação de técnicos aptos a garantir a qualidade e a continuidade da ação governamental, a uniformização dos métodos e das técnicas de ensino e a promoção de estudos e pesquisas de interesse para a formulação da política pessoal civil.

Essas funções, previstas no estatuto (aprovado pelo Decreto nº 85.524, de 16 de dezembro de 1980), combinam com outras – que permitem estabelecer vínculo entre os programas de capacitação e o acesso e a progressão funcional dos servidores que neles participam – tais como a de promover o sistema do mérito na função pública e no acesso a funções superiores e a execução de atividades relacionadas com o recrutamento do pessoal civil. Dadas essas atribuições, foi inteiramente lógica a decisão de confiar à Funcep a tarefa de coordenar o Programa de Desenvolvimento de Administradores Públicos, objeto da Exposição de Motivos nº 33, de 2 de fevereiro de 1982, na qual figura o nexo entre “a ascensão e a progressão funcional” e “a capacitação do treinando”, a fim de “implantar o procedimento salutar de treinar candidatos para os cargos, à feição da prática largamente adotada em grandes empresas e no meio militar, criando-se, assim, os verdadeiros conceitos de carreira e de profissional”.

Em seu curto período de vida, a Funcep executou vários programas, tais como um curso sobre informática, um curso na área gerencial, um seminário na área de desenvolvimento de recursos humanos e um ciclo sobre direito administrativo.

Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico

O Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico (Cendec) é um dos quatro órgãos do Instituto de Planejamento Econômico e Social (Ipea), fundação vinculada à Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

Criado pela Portaria nº 14, de 31 de janeiro de 1966, do então ministro extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, o Cendec desenvolve suas atividades seja isoladamente, seja em convênio com entidades, como o Banco Mundial, a OEA e a Cepal. Suas funções incluem:

a) treinamento, por meio de cursos, seminários e reuniões; b) assessoria, prestada a instituições nacionais, em áreas em que seus técnicos são especialistas; e c) pesquisa, em áreas como metodologia do planejamento educacional e produção e organização de material didático.

O programa de trabalho para 1982 compreende cursos em cooperação com entidades nacionais (VI Ciclo de Treinamento de Especialistas em Promoção Comercial, VI Curso de Introdução ao Planejamento Governamental, curso de programação orçamentária) e cursos em cooperação com entidades internacionais (curso regional de projetos agropecuários, curso regional de projetos de energia elétrica, III Curso de Planejamento Social, curso regional de projetos de transportes, VII Curso de Planejamento do Desenvolvimento Regional e Estadual e o Seminário sobre Experiência de Treinamento nos Estados).

O corpo discente do Cendec é composto por técnicos, nacionais e estrangeiros, que já atuam em suas respectivas áreas. Não dispõe de corpo docente permanente e pode contar, entre seus instrutores, com representantes do setor privado. Os cursos são de curta duração, não excedendo três meses. Em geral, são usados por entidades, como o Banco Mundial, para seus programas em idioma português e espanhol.

Empresas públicas

Foram selecionadas duas empresas: a Petrobras e a Eletrobrás.

Petrobras

Ao contrário do Itamaraty, do Ministério da Fazenda, da Polícia Federal e da ECT, que têm escolas de formação ligadas à instituição, mas externas a ela, o sistema de formação da Petrobras é interno, realizando-se por meio de cursos e seminários, dentro da Petrobras – na sede e, mais freqüentemente, em refinarias ou terminais portuários.

É um tipo de treinamento específico, isto é, setorial, como nos exemplos mencionados – transmissão de conhecimentos relevantes para as atividades especiais da empresa –, mas fora do contexto de uma instituição

própria de ensino. Os futuros executivos já têm uma formação substantiva básica, predominando os engenheiros (de petróleo e de refinação e processamento), os geólogos e os geofísicos, embora haja também técnicos em administração, advogados e médicos (medicina ocupacional). Cada um desses profissionais pode ser colocado em qualquer setor, embora haja, obviamente, alocações prioritárias (advogados para o departamento jurídico, economistas para as atividades de planejamento).

A admissão faz-se mediante concurso público periódico, via de regra, ainda que, em casos excepcionais, haja contratações diretas mediante editais, convocando os candidatos para entrevistas.

No caso dos engenheiros, há um sistema *sui generis* de treinamento, tendo em vista a inexistência nas universidades de especialização em engenharia de petróleo. A empresa abre concursos para os estudantes que estão no penúltimo ano de sua escolaridade, e os alunos aprovados freqüentam, no ano seguinte, um curso de engenharia de petróleo mantido pela Petrobras, em sua própria universidade, recebem bolsas da empresa e já são considerados, virtualmente, empregados.

Dentro da empresa, há um sistema de treinamento gerencial em três níveis: operacional, cuja orientação básica é a execução; organizacional, cujo horizonte é o tático; e institucional, cujo horizonte é o estratégico. Há tipos de treinamento próprios a cada nível, embora haja a preocupação de preparar o treinando para o nível seguinte, ministrando-lhe alguns conhecimentos característicos desse nível superior, a fim de facilitar a transição.

Em cada ciclo de treinamento, há um módulo propriamente administrativo (planejamento, organização, motivação, inovação, controle, decisão) e um substantivo, ou conceitual (compreensão, em níveis crescentes de complexidade, do tema do petróleo no Brasil e no mundo, em seus aspectos técnicos, econômicos, políticos, etc.). Assim, os integrantes do nível operacional freqüentam um curso básico de gerência, em que, além de temas como as funções e o papel do gerente na empresa moderna ou orçamentação, são ministradas noções de economia ou informações básicas sobre as características da Petrobras. No curso avançado de gerência, reservado ao nível organizacional, há um módulo ambiental, com temas como panorama socioeconômico brasileiro e a crise mundial do petróleo,

outro instrumental, com temas de conteúdo propriamente gerencial, e um terceiro sobre tecnologias de petróleo e atribuições da Petrobras. Para o nível institucional, enfim, há os seminários para executivos de alto nível, que constam do programa, destinados a discutir os desenvolvimentos recentes nos diversos campos em que se desdobra a ação própria àquele nível.

Eletrobrás

Ao contrário da Petrobras, em que o treinamento é ministrado, em geral, na própria empresa, a Eletrobrás realiza cursos, via de regra, em universidades, oferecidos aos profissionais que já atuam em suas respectivas áreas. Normalmente, os cursos de capacitação são organizados pelas próprias empresas integrantes do sistema – Eletrosul, Eletronorte, Light – e a Eletrobrás só organiza cursos próprios quando eles se tornam excessivamente onerosos para tais empresas. Assim, quando cada empresa só tem uns poucos interessados, a Eletrobrás os agrupa num curso único, ministrado numa universidade e pago por ela.

A empresa tem atualmente quatro cursos de mestrado em universidades, como a USP e a de Santa Catarina, abertos exclusivamente aos engenheiros do sistema.

O corpo de profissionais da empresa é composto basicamente de engenheiros eletricitas e civis (os civis, para a construção de barragens, por exemplo). São admitidos mediante contratação direta, por meio de editais e entrevistas, portanto não há concursos públicos, como no caso da Petrobras. Há um total de 155.631 empregados em todo sistema controlado pela Eletrobrás, dos quais 20.637 são dirigentes. Destes 60% são engenheiros.

Os cursos oferecidos são de natureza administrativa (gerencial) e substantiva (temas técnicos). A título de exemplo do primeiro grupo, cite-se o Curso Especial de Administração para Desenvolvimento de Executivos, de oito semanas de duração, realizado na Faculdade de Economia e Administração da USP e na Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) da Fundação Getúlio Vargas. Como exemplo de curso eminentemente técnico, mencione-se o Curso Regional de Projetos de Energia Elétrica realizado no Cendec, em Brasília, também com duração de oito semanas.

Centros estaduais

Foram investigados o Centro de Desenvolvimento em Administração (CDA), em Belo Horizonte, a Fundação Escola do Serviço Público, no Rio de Janeiro, e a Fundação do Desenvolvimento Administrativo, em São Paulo.

Centro de Desenvolvimento em Administração

O Centro de Desenvolvimento em Administração é parte integrante da Fundação João Pinheiro, criada em 1969 e vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais. Sua área de atuação compreende a prestação de serviços de consultoria e a formação de recursos humanos no campo gerencial.

Como instituição de consultoria, o CDA tem prestado serviços a empresas privadas e públicas e também a órgãos estaduais, até de outros estados. Entre seus trabalhos nessa área, cite-se um projeto de modernização administrativa, realizado para os Tribunais de Justiça e da Alçada de Minas Gerais; de planejamento estratégico e organizacional, para o Departamento de Águas e Energia do Estado de Minas Gerais; de levantamento de perfil organizacional, para a Prefeitura Municipal de Londrina; e de desburocratização e organização, para a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.

Na área de interesse direto para este relatório – o desenvolvimento de recursos humanos –, o CDA iniciou suas atividades em 1972, com o Primeiro Curso de Especialização em Administração, sob orientação técnica da Universidade de Columbia. Em 1976, iniciou-se o sistema de “cursos fechados”, concebidos para as necessidades específicas de organizações, e, a partir de 1980, lançou um sistema de treinamento em massa e a distância. Tais cursos são ministrados a partir de levantamento prévio das necessidades da empresa, do qual resulta um pré-projeto, elaborado em consulta com os dirigentes, e, em seguida, um projeto, que é implementado e avaliado. Entre os clientes desses cursos figuram os Ministérios da Agricultura e da Indústria e Comércio e várias instituições de Minas Gerais e de outros estados, como a Companhia Siderúrgica Nacional. O CDA prepara-se, agora, para atender a solicitações de países estrangeiros.

Além dos cursos de treinamento gerencial, o CDA continua realizando cursos de especialização em administração, que podem ser caracterizados como de pós-graduação profissionalizante. É um programa de 11 meses de duração, dirigido tanto para o setor público como para o privado. Os alunos dedicam tempo integral ao programa.

Fundação Escola do Serviço Público

Criada pelo Decreto-Lei estadual nº 338, de 22 de dezembro de 1976, a Fundação Escola do Serviço Público (FESP) do Estado do Rio de Janeiro sucedeu a antiga Escola de Serviço Público, do mesmo estado. Vinculada à Secretária de Estado da Administração, a FESP tinha como finalidade “recrutar, selecionar e treinar servidores para o cumprimento das diretrizes fixadas pela política de pessoal do estado”.

Como se nota, o conceito de treinamento e o de seleção e recrutamento estavam interligados, constituindo, dessa forma, um avanço importante, no plano conceitual, com relação a outros órgãos de formação de pessoal, excetuadas as escolas federais mencionadas na seção A. Mas é óbvio que uma concepção tão ambiciosa só poderia concretizar-se se tivesse surgido, efetivamente, um sistema de acoplamento ensino/ acesso, ou ensino/ progressão, o que implicaria, por parte do governo estadual, uma reformulação das regras que presidem ao ingresso e à promoção dos servidores.

Nas circunstâncias políticas que prevalecem, atualmente, no Estado do Rio de Janeiro, um projeto desse gênero seria, pelo menos, irrealista. De fato, esse objetivo básico da FESP foi totalmente arquivado, e a escola dedica-se a programas mais ou menos convencionais de treinamento, em todos os níveis, cujos participantes não são sequer, em sua maioria, servidores do estado (apenas 20%).

Além de cursos sobre desenvolvimento gerencial e organizacional, a atividade mais interessante da FESP parece ser, no momento, a realização de ciclos de debate, em que se analisam, à luz da teoria administrativa e da organização, textos literários, como *O príncipe*, de Maquiavel, ou *Calígula*, de Camus (ciclo sobre liderança), ou *Galileu*, de Brecht (ciclo sobre inovação). Parece óbvio, entretanto, que, desvirtuada de seu objetivo principal e

incapaz de competir com outros cursos de administração pública, a FESP está longe de ter correspondido às expectativas nela depositadas.

Fundação do Desenvolvimento Administrativo

Criada pela Lei estadual nº 435, de 24 de março de 1974, a Fundação do Desenvolvimento Administrativo (Fundap) teve seu estatuto aprovado pelo Decreto nº 7.611, de 23 de fevereiro de 1976. Vinculada à Casa Civil do governo do Estado de São Paulo, a Fundap tem como principal objetivo promover a constante atualização das práticas administrativas no setor público estadual, realizando atividades de ensino, pesquisa e assistência técnica, de forma integrada.

Em 1979, houve uma importante alteração organizacional que instituiu, em vez das três áreas básicas de ensino, pesquisa e assistência técnica, um sistema de núcleos e programas. Os núcleos estão organizados em torno de alguns dos principais campos relacionados com a administração pública: administração de recursos humanos, finanças públicas do Estado de São Paulo, administração de materiais, racionalização administrativa, administração e política de saúde, administração e política econômica, administração e política urbana. Os programas são atividades que resultam de demandas específicas do setor público. Cada núcleo ou programa pode dedicar-se as três modalidades de atuação, dentro do seu respectivo campo de trabalho – ensino, pesquisa e assistência técnica.

Como exemplo de pesquisa, saliente-se a realizada sobre o quadro de Direção e Assessoramento (núcleo de administração de recursos humanos) ou sobre o sistema nacional de saúde e sua implantação no Estado de São Paulo (núcleo de administração e política da saúde).

Como exemplo de assistência técnica, pode-se mencionar o convênio concluído com o Instituto Nicaragüense de Administração Pública, sob os auspícios do Itamaraty.

Quanto ao setor de ensino, de interesse mais imediato para este trabalho, existem cursos de curta duração em áreas específicas, destinadas, em geral, aos funcionários que atuam em setores correspondentes da administração. É assim que, em 1982, estão previstos cursos e seminários

sobre administração energética, de saúde, etc. De maior alcance, contudo, é o Ciclo de Formação em Administração Pública, que existe desde o início da Fundap e já se encontra em sua sétima promoção.

Esse ciclo é um curso em nível de pós-graduação, com duração de um ano, destinado a funcionários da administração pública paulista e de outros estados. Consta de três unidades consecutivas. A primeira – conceitual básica – oferece aos alunos uma formação teórica nas disciplinas consideradas relevantes para o desenvolvimento das análises de políticas públicas. O programa inclui administração (teoria das organizações), direito, economia e política. A segunda – análise, metodologia e técnicas – permite aplicar os elementos conceituais já adquiridos à análise de políticas governamentais concretas, como política de saúde e de transportes, sob um enfoque multidisciplinar, isto é, destacando, em cada política setorial, as dimensões jurídica, econômica, política e administrativa. O programa inclui análise de políticas públicas, análise de empresas públicas e disciplinas, como administração de materiais, financeira, de recursos humanos, métodos quantitativos, etc. A terceira unidade é reservada a trabalhos individuais, sobre um tema de livre escolha. O acesso ao ciclo faz-se mediante concurso vestibular, realizado por entidade externa à Fundap. O regime é de tempo parcial – quatro horas diárias, de segunda a sexta-feira.

Enfim, e especialmente importante, em nossa ótica: a Fundap está na origem dos estudos que levaram à criação da Lei Complementar nº 180, de 12 de maio de 1978, que instituiu nas secretarias as carreiras executivas (cargos de direção, assessoria e assistência). Como pré-requisito para o ingresso nessas carreiras e para o acesso às classes superiores, a lei exige a realização de cursos, a serem ministrados pela Fundap. As dificuldades práticas que essa inovação tem encontrado para ser implantada são óbvias e previsíveis, mas não reduzem a importância dessa tentativa pioneira de estabelecer uma conjugação entre o ensino e o acesso à alta função pública, por meio de um sistema de carreiras.

Instituições acadêmicas

Escolhi a Escola Brasileira de Administração Pública, do Rio de Janeiro, a Escola de Administração de Empresas, de São Paulo, e o Instituto Universitário de Pesquisas, do Rio de Janeiro.

Escola Brasileira de Administração Pública

A Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP), localizada no Rio de Janeiro, é parte integrante da Fundação Getúlio Vargas e foi criada em 1952, em colaboração com as Nações Unidas.

Funcionando, de início, como centro de treinamento de funcionários públicos, deslocou-se, em seguida, para a área de formação em administração pública. Nessa fase, a EBAP ensinava matérias administrativas *stricto sensu*, mas dava também uma formação mais geral (política, economia) em nível de graduação. Depois de 1964, houve pressão por parte dos próprios alunos para que ela enfatizasse disciplinas propriamente gerenciais, para que se formassem “técnicos em administração” semelhantes aos que eram formados em massa pela multiplicidade de escolas de administração que proliferaram no período. Ajustando-se a essas solicitações, a graduação perdeu sua especificidade, que consistia em proporcionar formação ampla na área de políticas públicas, e seu currículo tornou-se semelhante ao das escolas convencionais. Por essa razão, e também por motivos orçamentários, decidiu-se desativar a graduação e implantar uma pós-graduação, capaz de proporcionar uma visão mais abrangente da problemática administrativa do País. A pós-graduação consta de um curso de Mestrado em Administração Pública e do Curso Intensivo de Pós-Graduação em Administração Pública – o Cipad.

O mestrado tem a duração de dois anos e é aberto a titulares de diplomas de graduação, em qualquer área. Seu objetivo básico é “proporcionar formação de alto nível em administração pública”, habilitando recursos humanos destinados, *inter alia*, a “exercer funções de direção e assessoramento de alto nível em órgãos governamentais”.

A seleção dos candidatos processa-se em duas etapas: por um exame de seleção (prova de redação, teste de aptidão quantitativa, teste de raciocínio lógico-analítico, teste de habilidade verbal, teste de inglês), realizado em 20 cidades, e por uma entrevista subsequente. Os estudantes poderão compor seu programa de estudos de forma a perfazer: a) 28 unidades de crédito – quatro por disciplina – nas disciplinas básicas de integração, que incluem metodologia de pesquisa, teorias de administração pública, estudo de problemas brasileiros, dinâmica das organizações modernas, formulação e avaliação de políticas, desenvolvimento econômico e social e organização governamental brasileira; b) 16 unidades de crédito numa área de concentração prioritária, que inclui, atualmente, planejamento governamental, e a área de organização governamental; c) 12 unidades de crédito na área conexa de políticas públicas; e d) 4 unidades de crédito em disciplinas eletivas complementares. Eles deverão, portanto, perfazer uma total de 60 unidades de crédito, habilitando-se, assim, a prestar um exame geral de capacitação. Aprovados nesse exame e tendo concluído, num prazo de três anos, uma monografia, receberão seu diploma.

Há uma previsão de o CIPAD atender técnicos e gerentes da administração direta e indireta que tenham, pelo menos, dois anos de desempenho na função de direção ou assessoramento, sejam titulares de diplomas de graduação e, dada a natureza de suas funções, não possam ausentar-se por muito tempo dos seus locais de trabalho. O Cipad desenvolve-se em dois ciclos: o básico, em que o estudante deve cursar disciplinas que totalizem 20 créditos, e um outro, de disciplinas eletivas, em que ele deve totalizar 12 créditos. A metodologia básica consiste em reduzir ao máximo a carga horária dos encontros em classe. Assim, depois de uma primeira aula numa disciplina qualquer, o estudante receberá material de leitura, que deverá assimilar num prazo de 45 dias, depois dos quais haverá novo curto período de aulas, seguido de um segundo intervalo de 30 dias, para leituras adicionais e preparação de trabalho escrito, enfim um novo período curto de aulas, que encerrará a escolaridade. O tempo mínimo para conclusão do Cipad é de, aproximadamente, 11 meses.

Escola de Administração de Empresas

Apesar de primariamente voltada para a administração de empresas, como indica seu nome, a Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP), parte integrante da Fundação Getúlio Vargas, dispõe, desde 1969, de um curso de graduação em Administração Pública. Atualmente, oferece cursos de pós-graduação, em nível tanto de mestrado como de doutorado.

O curso de graduação em Administração Pública é ministrado em oito semestres. Em cada semestre, são admitidos 50 estudantes, mediante exame vestibular. Apesar do cuidado de, no curso de graduação, manterem-se separados os currículos de administração de empresas (opção A) e de administração pública (opção B), toda a ênfase da pós-graduação parece ser posta na preparação para altos executivos do setor privado.

Instituto Universitário de Pesquisa

O Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), vinculado à Sociedade Brasileira de Instrução (Cândido Mendes), foi criado em 1963. Em 1968, iniciou-se o mestrado e, em 1980, o doutorado. Os dois cursos têm concentração em ciência política e sociologia.

Não obstante, o IUPERJ tem produzido contribuições de alto valor teórico em matéria de administração e políticas públicas. Assim, as teses de mestrado defendidas e aprovadas incluem títulos, como *A racionalidade do empresário brasileiro* ou *O status do funcionário no órgão e envolvimento na organização*. Os projetos de pesquisa já concluídos incluem títulos como *Elite administrativa e desenvolvimento no Brasil*; *Processo decisório em organizações complexas*; *Determinantes socioeconômicos e políticos de políticas públicas*; *Administradores públicos: atitudes e percepções*; e *Empresas, burocracias e mediação de interesses*. O estudo desses temas, numa perspectiva política e sociológica, é seguramente essencial para aprofundar a compreensão do fato administrativo brasileiro.

É o que ficou evidente, por exemplo, no excelente estudo de caso preparado pelo IUPERJ em convênio com a Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa (SEMOR): *Administradores públicos de alto nível na burocracia brasileira* – o caso do Ministério da Agricultura, que fornece valiosas indicações sobre o perfil da alta burocracia brasileira, correlacionando-a com fatores políticos macro-sociais, e sobre o funcionamento concreto, num órgão do serviço público, das lideranças burocráticas.

Avaliação

Um rápido exame da amostra autoriza duas conclusões preliminares. A primeira é que as únicas instituições que se aproximam do modelo da ENA são as quatro que formam os futuros integrantes das carreiras específicas: o Instituto Rio Branco, a Escola Superior de Administração Fazendária, a Academia Nacional de Polícia e a Escola Superior de Administração Postal. A semelhança básica consiste em que tais escolas detêm o monopólio do recrutamento para categorias funcionais estruturadas em carreiras, que constituem o reservatório do qual são obrigatoriamente recrutados os ocupantes de cargos de direção superior. Como na ENA, existe uma articulação entre ensino e acesso, os recursos humanos são gerados para uma clientela pronta a recebê-los e o segmento do aparelho estatal ao qual eles se destinam está organizado de forma a funcionar à base desses recursos humanos.

Quanto aos demais casos, o panorama é o seguinte:

a) tanto a Funcep como o Cendec proporcionam treinamento específico – de caráter predominantemente administrativo, num caso, e predominantemente econômico, no outro – a funcionários e a técnicos que, via de regra, já estão incluídos no serviço público, e tais programas não têm qualquer relação direta com a seleção e o recrutamento;

b) os programas de capacitação das empresas públicas destinam-se exclusivamente aos quadros já admitidos ou em atividade, afastando-se, assim, do modelo da ENA, que prepara para o ingresso em carreiras;

c) no âmbito estadual, o Centro de Desenvolvimento em Administração, da Fundação João Pinheiro, ministra cursos específicos, a pedido de órgãos federais, mas tais cursos não têm o objetivo de preparar candidatos para o ingresso no serviço público. A FESP tem essa atribuição, mas em seus seis anos de funcionamento jamais desempenhou esse papel, por razões que são mais do domínio da sociologia política que da ciência da administração. A Fundap oferece uma valiosa experiência nesse terreno, e sua tentativa, já concretizada em lei, de criar carreiras executivas e de subordinar o ingresso a tais carreiras à realização de cursos específicos, merece ser acompanhada de perto, mas, ao que parece, também em São Paulo o sistema não vem sendo aplicado;

d) enfim, na área acadêmica, o mestrado da EBAP tem o objetivo de formar recursos humanos destinados “a exercer funções de direção ou assessoramento de alto nível em órgãos governamentais”, mas, obviamente, a participação nos programas da escola não assegura a quem quer que seja a designação para tais funções: como universidade, ela não visa formar funcionários, e sim produzir e transmitir conhecimentos.

Em suma, o sistema atual ou aperfeiçoa funcionários já recrutados, ou oferece uma formação desvinculada do recrutamento. Com as raras exceções mencionadas, não existe qualquer relação entre os dois pólos do processo – o da geração e o da absorção dos recursos humanos. O primeiro pólo forma pessoas que não têm nenhuma garantia de serem aproveitadas pelo Estado e o segundo seleciona e capacita dirigentes que não foram qualificados por nenhuma instituição previamente definida.

A segunda conclusão, na verdade um corolário da primeira, é que uma Escola Superior de Administração Pública, concebida segundo o modelo da ENA, teria espaço próprio de atuação, exercendo funções que não estão sendo desempenhadas por nenhuma outra instituição. Dada sua ênfase sobre a formação, ela se distinguiria dos centros de aperfeiçoamento já em atividade. Ao contrário das escolas setoriais que preparam para carreiras específicas, ela formaria funcionários polivalentes e, ao contrário das instituições oficiais ou acadêmicas que transmitem conhecimentos com acesso à função pública, estaria expressamente orientada para o fornecimento ao Estado dos seus futuros quadros superiores. Dada a especificidade do seu

campo, que exclui, em princípio, as superposições com outros programas, os riscos de conflitos jurisdicionais seriam mínimos, havendo um amplo escopo para uma cooperação mutuamente fecunda com a universidade e outros centros de ensino e treinamento.

O sistema administrativo

Virtualmente, todas as pessoas entrevistadas criticaram as regras do jogo que regem atualmente o acesso à alta função pública. Os cargos de direção superior são providos com extrema flexibilidade, na maioria dos casos por meio da designação de pessoas alheias à instituição e, muitas vezes, oriundas do setor privado. Qualquer mudança de ministério acarreta mudanças radicais nos quadros dirigentes, com enorme perda para o serviço público, que se priva da colaboração de servidores úteis, no momento em que já haviam adquirido a experiência necessária para o exercício dos seus cargos, e tem de pagar o preço de um novo período de aprendizado dos novos ocupantes.

Essas regras, ou ausência delas, excluindo qualquer critério objetivo para acesso aos cargos superiores privam os programas de formação e aperfeiçoamento de grande parte do seu valor prático. Tais programas tornam-se supérfluos, do ponto de vista do servidor, na medida em que não asseguram o acesso a posições mais elevadas, e antieconômicos, do ponto de vista do Estado, que não recebe qualquer retorno do investimento realizado na formação dos recursos humanos, sob a forma de aumento de eficácia no exercício da função política. Desencadeia-se, assim, um círculo vicioso. A administração tende a ser ineficiente, porque o nível de qualificação dos seus dirigentes é muitas vezes precário, e os programas de qualificação são abstratos, porque a administração não está preparada para usar os servidores que deles participam e porque as nomeações para os cargos superiores são feitas por critérios que, em geral, ignoram o nível de qualificação alcançado. Formulado em outros termos, o círculo vicioso consiste em que a administração não é racional, porque seus quadros não passaram por procedimentos especiais de qualificação, e os programas de qualificação são estéreis, porque a administração não é racional.

Se as condições com que são preenchidos os cargos dirigentes dificultam os atuais programas de ensino, essas mesmas condições inviabilizariam, pura e simplesmente, a implantação de uma escola como a ENA, que só pode funcionar com a garantia prévia de que seus alunos teriam acesso às funções superiores, em bases estáveis e seguras. Uma solução “espontaneísta”, baseada na expectativa de que os egressos da escola acabariam por impor-se naturalmente, à medida que ela fosse grangeando respeito e legitimidade, sem nenhuma necessidade de assegurar a seus alunos uma “reserva de mercado” dentro da administração, ignora o fato de que a existência, por 30 anos, de uma instituição altamente prestigiada, como a EBAP, não foi suficiente para alterar o quadro indicado. Na ausência de um sistema efetivo que permitisse articular formação e acesso, a escola ficaria girando no vazio, preparando funcionários para um Estado que não está preparado para recebê-los. Essa articulação foi conseguida, em nível setorial, pelos Ministérios das Relações Exteriores, da Fazenda e da Justiça. Trata-se de imaginar uma fórmula que logre a mesma articulação em nível global, violentando o menos possível os hábitos administrativos brasileiros.

Encerrei a primeira fase do meu programa de trabalho com a convicção de que a escola é necessária à administração e a administração precisa profissionalizar-se para que a escola se torne possível.

SEGUNDA PARTE

OS MODELOS EXTERNOS

Visitei Paris, entre os dias 7 e 11 de junho, para informar-me sobre a Escola Nacional de Administração e seu entrosamento com o sistema administrativo francês. Conversei, durante essa visita, com o chefe do Gabinete do Ministro da Função Pública e com membros da direção do Instituto de Estudos Políticos da Escola Internacional de Administração Pública e, naturalmente, da direção da ENA. Entre 1º e 5 de julho estive na República Federal da Alemanha, para informar-me sobre o sistema de formação dos altos funcionários e as modalidades do seu recrutamento pelo Estado. Durante essa visita, entrevistei-me com diretores e professores da Universidade de Ciências da Administração, de Speyer, e da Academia Federal de Administração Pública, de Bonn.

Estavam previstas a ida do Dr. Alex dos Santos aos Estados Unidos, para informar-se sobre o sistema norte-americano, e sua posterior viagem a Zurique, para que, juntos, pudessemos integrar as três experiências e propor recomendações para o caso brasileiro. Tendo sido alterados esses planos, este relatório se limitará aos termos de referência originais, descrevendo detalhadamente o modelo francês e, em caráter subsidiário, o alemão.

O modelo francês

A Escola Nacional de Administração

Generalidades

A Escola Nacional de Administração (ENA) foi criada em 1945 por iniciativa do governo provisório presidido pelo general de Gaulle com o

objetivo de formar os quadros superiores da administração, com exceção dos corpos de engenheiros e dos corpos técnicos.

A intenção era preparar para o Estado uma elite dirigente com formação mais sólida, pois a anterior, que havia arrastado o País à catástrofe de 1940, era geralmente vista como incompetente. Além disso, a escola serviria para unificar os critérios de acesso aos grandes corpos do Estado, cada um dos quais tinha concursos particulares e regras próprias de seleção, que, no fundo, implicavam cooptação, mais que recrutamento objetivo.

A ENA está, hoje em dia, entre as “grandes écoles” que tradicionalmente têm formado as elites francesas, como a École Normale Supérieure e a École Polytechnique. Ela sofreu, desde a origem, duas reformas. A primeira ocorreu em 1963 e consistiu, essencialmente, em suprimir as quatro secções iniciais – administração geral, administração econômica e financeira, administração social e relações exteriores – em nome do princípio da formação polivalente. Em 1971, o princípio da polivalência foi, por sua vez, contestado e uma nova reforma introduziu duas especializações: a via da administração geral e a da administração econômica. Com o novo governo socialista, a ENA deverá ser objeto de uma terceira reforma, que aparentemente eliminará o sistema das duas vias.

A escola está sob a autoridade direta do primeiro-ministro. É coordenada por um diretor, que tem, sob sua autoridade, um diretor de estudos, um diretor de estágios e um secretário-geral. Tem um conselho de administração, presidido pelo vice-presidente do Conselho de Estado, do qual participam dois membros escolhidos entre docentes e pesquisadores das universidades, seis membros escolhidos pelos órgãos aos quais a escola fornece funcionários, três personalidades escolhidas por sua competência profissional e não pertencentes à universidade nem à administração, dois membros nomeados por proposta das federações sindicais de funcionários, um ex-aluno da ENA nomeado por proposta da Associação dos Antigos Alunos, um ex-aluno formado há, pelo menos, cinco anos, designado pelo Conselho de Administração, um representante de cada uma das turmas em processo de escolaridade, um membro do corpo docente da escola e um representante eleito pelo pessoal administrativo e auxiliar da escola.

A escolaridade é gratuita. Desde o ingresso, os alunos adquirem a condição de funcionários estagiários e, a esse título, recebem uma remuneração, que, em 1981, era de 5.500 francos mensais, se estudantes solteiros. Podem ser admitidos ouvintes entre os funcionários estrangeiros e, excepcionalmente, estudantes de outros países em condições normais de escolaridade. O Brasil já enviou pelo menos dois estudantes em regime normal, um dos quais é o Professor Sílvio Eid, da Fundap. No início, o período de escolaridade foi fixado em 30 meses, podendo ser reduzido a 24. Hoje, ele é de dois anos e cinco meses.

Preparação

Em teoria, a preparação para os concursos da ENA pode ser feita em várias instituições, em Paris ou na província. Os candidatos ao concurso interno, isto é, o reservado aos funcionários, têm a possibilidade de ingressar num ciclo preparatório, ministrado num estabelecimento de ensino superior. Algumas universidades, como a de Paris I e IX, a de Aix, a de Nice, a de Rennes e a de Estrasburgo, oferecem cursos de preparação para os candidatos ao concurso externo. Vários institutos de estudos políticos, na província, exercem a mesma função, como os Institutos de Bordeaux, Grenoble e Lyon. Mas todas essas instituições têm um papel absolutamente secundário se comparadas com o Instituto de Estudos Políticos, de Paris, que detém o virtual monopólio no fornecimento dos vestibulandos.

O Instituto de Estudos Políticos é o herdeiro da antiga Escola Livre de Ciências Políticas, que foi fundada depois da guerra de 1870, com o objetivo de proporcionar formação intelectual adequada aos candidatos à função pública. De fato, foi ela que formou grande parte da elite dirigente francesa durante a III República. Foi dissolvida depois de 1945, devido à posição politicamente suspeita que teria sido assumida por seus ex-alunos e pela própria escola, durante o regime de Vichy, e substituída pelo atual instituto, mais democrático. A escolaridade é gratuita e são concedidas bolsas de estudos. Se a Escola Livre preparava basicamente para os concursos diretos, instituídos pelos diversos corpos do Estado, o instituto prepara, hoje, para os concursos da ENA, depois de abolido o regime dos concursos diretos.

A admissão ao instituto realiza-se mediante concurso vestibular entre os estudantes que tenham concluído seu *baccalauréat*. Podem ser admitidos diretamente ao segundo ano, também mediante concurso, os portadores de diplomas de cada uma das *grands écoles*, como a Escola Normal Superior e a Politécnica.

A escolaridade normal é de três anos. O primeiro ano é uma transição entre os estudos secundários e o ensino superior e comporta um programa comum a todos os estudantes (história, geografia, instituições políticas, economia). No segundo ano, os estudantes escolhem uma de quatro seções, correspondentes às principais carreiras para as quais está orientado o instituto: seção de serviço público, para os que se destinam ao funcionalismo; seção econômico-financeira, para os que se destinam à vida empresarial (empresas públicas ou privadas); seção política, econômica e social, para os que se destinam ao setor de informações e dos meios de comunicação; e, enfim, seção de relações internacionais, para os que se destinam a carreiras nessa área (tais carreiras não incluem, bem entendido, a diplomática, para a qual o recrutamento é assegurado pela ENA, o que significa que os estudantes nela interessados se orientarão para a seção de serviço público). No terceiro ano, o estudante prepara-se para o diploma, com o qual se conclui normalmente a escolaridade. Além disso, o instituto oferece programas de pós-graduação e pode conferir diplomas de doutorado de terceiro ciclo e de doutorado de Estado.

A seção de serviço público, em que se concentram os candidatos à ENA, compreende economia, direito público, problemas sociais ou questões internacionais, cursos optativos (escolhidos entre os ministrados pelo instituto cujo total deve perfazer certo número de créditos), estatística, informática, uma língua viva e educação física. As provas finais incluem uma dissertação de cinco horas sobre economia; outra, com a mesma duração, sobre direito público; uma prova de cinco horas baseada em documentos, seja no campo da economia, seja no campo do direito público; uma prova escrita, de três horas, seja sobre problemas sociais, seja sobre problemas internacionais; e, enfim, uma exposição oral sobre os temas das quatro provas escritas.

Além da preparação oferecida na secção do serviço público, o instituto proporciona aos candidatos à ENA um curso de preparação suplementar orientada especificamente para os concursos vestibulares da escola. Esse curso é oferecido exclusivamente aos estudantes já diplomados pelo próprio instituto ou pelos institutos provinciais. Além disso, o instituto é um dos centros escolhidos pela ENA para a realização dos ciclos preparatórios destinados aos funcionários, candidatos ao concurso interno.

A posição dominante exercida pelo Instituto de Estudos Políticos de Paris no fornecimento de candidatos à ENA tem sido duramente criticada, porque ela é vista como incompatível com o objetivo de reduzir as disparidades entre a capital e as províncias. Apesar de os esforços feitos para descentralizar a preparação, na prática a situação hegemônica de Paris não se tem modificado. Assim, em 1971, apenas seis dos candidatos aprovados, num total de 77, eram portadores de diplomas de institutos provinciais. Em 1976, dos 62 candidatos admitidos no concurso jurídico, 59 vinham de Paris, e todos os 26 aprovados no concurso econômico eram parisienses.

Ingresso

O acesso à ENA é atualmente aberto, mediante concurso, para: a) candidatos com menos de 25 anos que sejam titulares de diploma de curso superior (licença), tenham concluído, com êxito, três anos de estudos jurídicos ou econômicos ou, a título excepcional, sejam julgados aptos, por uma comissão *ad hoc*, a apresentarem-se ao concurso, apesar de não preencherem essas condições; b) funcionários com menos de 30 anos que tenham, pelo menos, cinco anos de serviço público ou, pelo menos, três a partir de sua efetivação no cargo. Os concursos abertos à primeira categoria são os chamados concursos externos, ou concursos-estudantes, e os reservados à segunda denominam-se concursos internos, ou concursos-funcionários. Existem dois concursos externos e dois internos – um com ênfase jurídica e o outro com ênfase econômica, podendo o candidato inscrever-se em um ou em outro. No conjunto, portanto, há quatro concursos.

Todos os concursos compreendem exames prévios ou de admissibilidade, realizados em Paris e em certos centros provinciais, e exames de admissão, aos quais são admitidos os que passaram pela primeira barreira.

O primeiro concurso externo (jurídico) compreende provas de admissibilidade, constando de: a) uma composição, redigida em quatro horas, sobre um tema de direito público; b) uma redação, em cinco horas, a partir de um dossiê de nota de síntese destinada a avaliar a aptidão do candidato para o raciocínio jurídico; c) uma composição, em cinco horas, sobre problemas políticos, internacionais, econômicos e sociais do mundo contemporâneo; d) resposta, em três horas, a várias perguntas de economia; e) uma composição, em três horas, à escolha do candidato, seja sobre um tema internacional, seja sobre um tema social; e f) uma composição, em três horas, à escolha do candidato, sobre direito comercial, direito civil, geografia econômica e humana, história contemporânea, lingüística geral, psicologia e sociologia, contabilidade privada, informática, matemática ou estatística. Numa segunda fase, o primeiro concurso externo compreende provas de admissão, constando de: a) uma conversa de 30 minutos com a banca, sobre temas políticos, internacionais, econômicos, sociais, culturais e técnicos do mundo contemporâneo; b) uma arguição oral de 30 minutos, à escolha do candidato, seja sobre temas sociais, seja sobre temas internacionais; c) uma arguição oral de 30 minutos sobre economia e finanças; d) uma prova oral de língua viva; e e) uma prova de exercícios físicos.

O segundo concurso externo (econômico) compreende, numa primeira fase, provas de admissibilidade, constando de: a) uma composição, em quatro horas, sobre um tema de economia; b) redação, em cinco horas, de nota de interpretação de um documento econômico; c) uma composição, em cinco horas, sobre problemas políticos, internacionais, econômicos e sociais do mundo atual; d) redação, em três horas, de uma nota de síntese sobre problemas de ordem interna ou internacional; e) resposta, em três horas, a perguntas sobre direito público; e f) uma composição, em três horas, à escolha do candidato, sobre gestão contábil e financeira das empresas, demografia, direito comercial, econometria, informática, matemática, estatística, geografia econômica e humana, questões internacionais ou psicologia e sociologia. Numa segunda fase, o segundo concurso externo compreende provas de admissão, constando de: a) uma conversa de 30 minutos com a banca sobre problemas políticos, internacionais, econômicos, sociais, culturais ou técnicos do mundo contemporâneo; b) uma arguição

oral de 30 minutos sobre questões sociais; c) uma argüição oral de 30 minutos, à escolha do candidato, sobre economia e finanças ou sobre questões internacionais; d) uma prova oral de língua viva; e e) uma prova de exercícios físicos.

Quanto ao concurso interno, os funcionários que desejam candidatar-se têm a possibilidade de cursar um ciclo preparatório, que pode ser de um a um máximo de dois anos, para os detentores de diploma superior, e de dois a um máximo de três anos, para os demais. O ingresso nesse ciclo está condicionado a um vestibular, que também inclui provas de admissibilidade e de admissão. Como já foi dito, esse ciclo preparatório, pago pela ENA, realiza-se nas universidades ou nos institutos de estudos políticos. Concluída a preparação, os candidatos apresentam-se aos concursos internos – jurídico ou econômico – e submetem-se, como no caso dos concursos externos, à dupla barreira da admissibilidade e da admissão. As diferenças entre as provas do concurso externo e as do concurso interno são mínimas. Entre elas, figura a supressão, nas provas de admissibilidade do concurso interno com dominante econômica, da composição, em três horas, sobre gestão contábil e financeira das empresas, questões demográficas, etc. No conjunto, contudo, não parece haver nenhuma intenção de simplificar o concurso-funcionário, tornando-o menos rigoroso que o concurso-estudante. A diferença está, sobretudo, na fase anterior ao concurso: presume-se que o funcionário teve menos oportunidades de formação intelectual que o estudante e, por isso, a lei oferece um meio para compensar essa situação desprivilegiada, por meio dos ciclos preparatórios. Nisso, ela é genuinamente democrática, porque qualquer funcionário que preencha os requisitos de tempo de serviço, mesmo que esteja classificado no ponto mais baixo da hierarquia funcional e mesmo que não disponha sequer de diploma de *baccalauréat*, tem a possibilidade de candidatar-se aos ciclos preparatórios. Na realidade, esse sistema não tem tido a eficácia desejada. Além da dificuldade intrínseca de compensar, num curto período, lacunas cumulativas resultantes de toda uma formação deficitária, a discriminação persiste no número de vagas atribuídas a cada categoria de candidato. A lei prevê que o mínimo de um terço e o máximo da metade das vagas devem ser reservados anualmente aos funcionários, mas, na prática, as vagas abertas

para o concurso interno estão mais próximas do limite mínimo que do máximo. Nos últimos anos, esse limite tem sido de cerca de 40%.

O sistema de concursos, aparentemente tão monolítico, comporta uma curiosa exceção: todos os anos, de um a dois diplomados na Escola Politécnica podem ser admitidos diretamente na ENA, segundo a classificação obtida naquela escola. É um segredo de polichinelo esse privilégio criado para beneficiar um promissor estudante chamado Valéry Giscard d'Estaing, que tem assim a condição olímpica, para os padrões franceses, de ser simultaneamente um “*polytechnicien*” e um “*enarca*”, o que, talvez, constitua um símbolo de *status* mais valorizado, nessa sociedade estranhamente estamental, do que a condição de ex-presidente da República.

Estágios

O sistema de estágios é uma das características básicas da ENA. Existem dois estágios: o chamado estágio administrativo e o estágio de empresa

O primeiro ano na ENA é inteiramente consagrado ao estágio administrativo, também chamado estágio de “*dépaysement*”. Com efeito, o objetivo é o de “expatriar”, ou regionalizar, o futuro *enarca*, colocando-o em contato com realidades extraparienses. Em geral, o estágio realiza-se numa prefeitura, isto é, numa autoridade departamental. O estudante recebe o título de Chefe de Gabinete-Adjunto do Prefeito. Sua missão é assessorar o prefeito em suas tarefas administrativas, mas não deve limitar-se a atividades burocráticas. Espera-se do estagiário que saiba inserir-se na vida local, entrando em contato com agricultores e comerciantes e com os “notáveis” de sua região: o *maire*, os conselheiros municipais, os magistrados. Deve participar da solução de problemas locais e aprender, na prática, a confrontar-se com questões administrativas concretas. Deve, sobretudo, adquirir um “estilo” de alto funcionário, que nenhum ensino teórico pode transmitir: *savoir faire* mundano, capacidade de organizar uma recepção, de falar de improviso, de lidar com pessoas de diferentes origens sociais, de usar, com a necessária discrição e sempre que preciso, sua autoridade de representante do Estado. Outra modalidade de estágio administrativo é o realizado numa embaixada,

onde o aluno receberá o título de Secretário de Assuntos Internacionais. Também aqui sua atividade não será meramente burocrática. Deve familiarizar-se com os problemas do posto, pela leitura dos arquivos, mas deverá também deslocar-se no país, entrar em contato com as autoridades locais, travar conhecimento com pessoas de diferentes categorias socioprofissionais. Como no estágio prefetoral, deve adquirir uma sensibilidade para as formas tanto quanto para os conteúdos. É essencialmente nesses estágios que o futuro *enarca* adquire os instrumentos para aproximar-se do perfil “ideal-típico” do alto funcionário, nesse país que não parece ter-se libertado totalmente do *ancien régime*: capaz de conversar com embaixatrizes e líderes sindicais, à vontade, tanto num salão parisiense como numa festa de viticultores, de ser Talleyrand na era da informática.

O estágio de empresa, de duração máxima de três meses, realiza-se numa empresa pública ou privada, na França ou no exterior, durante o período da escolaridade propriamente dita. Espera-se do estudante que se informe sobre os problemas gerenciais da empresa, mas também trabalhe com os operários, a fim de familiarizar-se com os problemas de condição social diferente dos da sua.

Os estágios são supervisionados por um diretor, que aconselha e controla cada estagiário. No final, o estudante recebe uma nota, à base de um parecer sobre as aptidões do estagiário, enviado pelo órgão em que se realizou o estágio, e de um *mémoire de stage* redigido pelo aluno.

Escolaridade

A escolaridade *stricto sensu* começa no segundo ano, depois de concluído o estágio administrativo. Ela é voltada para a prática administrativa, com virtual exclusão das aulas magistrais. A intenção é familiarizar o estudante com trabalhos em dossiês, à base de temas administrativos concretos. A técnica pedagógica habitual, para um trabalho assim concebido, é a do seminário, em que temas específicos são examinados, numa perspectiva interdisciplinar, e recorrer-se-á, sempre que possível, ao trabalho em grupo. Essa pedagogia supõe que os estudantes já adquiriram, antes do ingresso na ENA, os conhecimentos teóricos indispensáveis. Como “escola

de aplicação”, a ENA evita entrar em tópicos que, supostamente, já são conhecidos e, de resto, foram objeto de provas rigorosas nos concursos vestibulares. Dadas as características de seriedade do ensino francês e, sobretudo, a alta qualidade do Instituto de Estudos Políticos, que, para a maioria dos estudantes, como vimos, funciona como antecâmara da ENA, essa suposição está longe de ser infundada.

A escolaridade consta de um tronco comum, de duas vias – a de administração geral e a de administração econômica – e de opções.

O tronco comum abrange: a) uma série de matérias de interesse geral para a administração, incluindo textos e documentos administrativos, problemas orçamentários e fiscais, relações internacionais e problemas sociais; b) línguas vivas; c) atividades esportivas; e d) sessões especializadas, a pedido dos alunos. Na rubrica “textos e documentos administrativos”, os alunos aprendem as normas da redação administrativa e legislativa. As línguas vivas atualmente lecionadas, segundo modernas técnicas de laboratório, são o inglês, alemão, espanhol, italiano, russo, português, árabe, chinês, japonês, grego moderno, hebraico, turco e indonésio.

Um mês antes do fim do estágio administrativo, o primeiro-ministro publica a lista dos postos oferecidos pelos distintos órgãos públicos, distribuindo-os entre a via da administração geral e a da administração econômica. Iniciada a escolaridade *stricto sensu*, os estudantes escolhem uma outra via, à luz do seu maior ou menor interesse pelos diferentes postos oferecidos. Se o número de candidatos a uma das vias exceder o número de postos oferecidos nessa via, o primeiro-ministro realiza os ajustamentos necessários, transferindo postos de uma para outra via. Só é possível mudar de via, uma vez feita a escolha mediante permuta. Os interessados devem fazer um pedido por escrito ao diretor, até uma certa data, e este pode autorizar a mudança, ouvido o Conselho de Administração. Em cada via, a escolaridade consta essencialmente de seminários, com maior ou menor ênfase sobre os temas jurídico-administrativos ou sobre os econômicos, conforme a via. Além dos seminários, é ministrado um ensino especial para cada via. Esse ensino complementar inclui, para a via da administração geral, iniciação às técnicas de gestão (contabilidade, matemática aplicada, informática) e complementos de formação econômica e, para a via da administração

econômica, um ensino aprofundado sobre as “linguagens” econômicas – contabilidade de gestão, matemática aplicada, informática, contabilidade nacional e análise econômica.

Quanto às opções, finalmente, todo estudante deve escolher duas: uma opção principal, ou *maior*, e uma opção secundária, ou menor. Os temas são, em geral, propostos pelos próprios alunos. Os candidatos à carreira diplomática devem escolher obrigatoriamente uma opção internacional. Entre as opções internacionais recentes, figuram temas como o diálogo Norte–Sul, o não-alinhamento, o México e, entre as não-internacionais, temas como economia de saúde pública, política de transportes, autogestão.

O aproveitamento é aferido por provas, que incidem sobre o programa comum, o programa da via e o programa da opção. Elas não se realizam em bloco, sob a forma de um concurso de saída, como ocorria anteriormente, e são distribuídas durante todo o período da escolaridade.

Classificação e designação

A classificação final dos alunos é feita a partir das notas obtidas nos estágios e nas provas, segundo os seguintes coeficientes: 14 pontos para o estágio administrativo; 2 pontos para o estágio de empresa; 64 pontos para as provas relativas ao programa da via; e 20 pontos para o programa da opção, num total de 100 pontos. Os alunos escolhem em seguida, na lista de vagas, os postos de sua preferência, segundo a ordem de sua classificação.

Para bem compreender esse sistema, é necessário esclarecer que cada órgão oferece postos em cada uma das vias. Assim, em 1982, o Conselho de Estado está oferecendo quatro postos para a via da administração geral e dois para a da administração econômica, enquanto o Tribunal de Contas oferece quatro para a via da administração geral e um para a da administração econômica. Existe, conseqüentemente, uma lista de classificação específica para os alunos que optaram pela primeira via e outra para os que optaram pela segunda via. Assim, por exemplo, os quatro primeiros classificados da via da administração geral e os dois primeiros classificados da via da administração econômica poderão, se quiserem, ingressar no Conselho de Estado. Seus colegas menos afortunados poderão, então,

exercer sua escolha entre os postos remanescentes, por ordem de sua classificação em cada via.

Feita a escolha, os alunos são automaticamente designados para o caso inicial da carreira selecionada. A ENA dá acesso aos seguintes corpos: Conselho de Estado, Tribunal de Contas, Tribunais Administrativos, Inspeção de Finanças, Inspeção Geral dos Assuntos Sociais, corpo diplomático e consular, corpo de expansão econômica no exterior, corpo prefetoral e corpo de administradores civis.

Críticas

O próprio sucesso da ENA, que, em seus 37 anos de existência, povoou com seus ex-alunos grande parte da alta administração francesa e forneceu à nação um presidente da República, vários primeiros-ministros e um sem-número de ministros de Estado, não podia deixar de suscitar reações negativas. Além dos seus méritos próprios, que, no fundo, ninguém contesta, ela tem o mérito um tanto inesperado de haver conseguido unificar, numa indignação comum, todas as correntes de opinião, desde a extrema direita à extrema esquerda.

À direita, a ENA é vista como a encarnação da ameaça dirigista, símbolo de um Estado tecnocrático, anônimo e impessoal, isolado das forças vivas da nação e impulsionado por um frenesi centralizador, que sufoca toda iniciativa individual.

As críticas de esquerda receberam um impulso decisivo com a publicação, em 1967, do livro *L'enarchie ou les mandarins de la société bourgeoise*, assinado por Jacques Mandrin, pseudônimo de um ex-aluno da ENA, Jean Pierre Chevènement. Foi Mandrin que lançou em circulação o termo “*enarca*”, que hoje parece ter perdido seu conteúdo pejorativo. Para Mandrin, a ENA “não é uma escola, e sim um concurso”. Primeiro, um concurso de ambições, em seguida um concurso de saída, às vezes um concurso de circunstâncias. Ela é uma “fábrica de mandarins”, cuja única função é fornecer seus quadros ao poder burguês. “Como uma nova glândula, a ENA secreta para a sociedade burguesa uma verdadeira casta administrativa.” Para a italiana Maria Antonietta Machiocci, autora do livro *De la*

France, essa “casta administrativa” segregada pela ENA é um mandarinato que, hoje em dia, está a serviço da burguesia, mas “os intendentes do capitalismo podem ser também os hussardos do socialismo”.

Acusada por essas correntes extremas de ser, por um lado, agente do Estado intervencionista e, por outro, funcionária do capital, a ENA tem sido também objeto de críticas mais moderadas. Essa corrente, mais reformista que revolucionária, reconhece os méritos da instituição, mas aponta suas deficiências. Essas críticas vêm, em grande parte, dos próprios ex-alunos e abrangem toda a gama dos tópicos até agora examinados. Quanto à formação anterior à escola, salientam o caráter antidemocrático do Instituto de Estudos Políticos de Paris – e os males decorrentes de sua posição hegemônica no fornecimento de corpo discente da ENA –, que desprivilegiava os candidatos da província. Quanto ao ingresso, consideram que seus critérios desfavorecem candidatos de meios modestos, como ocorre na conversação que têm de manter com a banca durante o concurso, na qual não podem competir com os parisienses ricos, habituados a um estilo social que predispõe a seu favor os examinadores. Além disso, o concurso interno é uma ficção, porque, na prática, foram poucos os funcionários de baixa hierarquia que conseguiram chegar à escola. Quanto aos estágios, salientam, mais uma vez, seu caráter discriminatório, porque os prefeitos e embaixadores tenderão a enviar ao diretor de estágio relatórios mais favoráveis aos estudantes bem-nascidos, superiores aos demais em *savoir faire* social, o que se reflete na classificação final. Quanto à escolaridade, contestam o sistema das duas vias, insuficientes para a expressão genuína das diferenças de aptidão e vocação existentes entre os alunos. Enfim, a crítica mais severa é quanto ao sistema de classificação, verdadeira “corrida de obstáculos”, que impede o desenvolvimento de um espírito cooperativo entre os alunos, e quanto às hierarquias de prestígio, que separam os *grands corps*, como o Conselho de Estado, dos corpos menos valorizados, como o dos administradores civis, que criam, por sua vez, hierarquias entre os estudantes designados para um ou outro órgão. Para dar credibilidade a essa última crítica, 68 alunos da ENA comprometeram-se, em carta endereçada ao primeiro-ministro, em 1971, a não escolher os *grands corps*. Essa promessa heróica foi em parte

cumprida, pois quatro dos signatários, classificados entre os primeiros, escolheram um corpo de menor prestígio, o prefetorial.

Essas críticas, menos apocalípticas que as de extrema direita e as de extrema esquerda, que propõem, simplesmente, a supressão da ENA inspiraram vários projetos de reforma, dos quais dois se concretizaram, como vimos, em 1968 e 1971. O objetivo essencial da maioria deles era promover a democratização da ENA. A partir de 1971, o governo então no poder estava convencido de que esse objetivo tinha sido alcançado. Essa convicção não era partilhada pelos partidos da oposição.

A nova reforma

A expectativa era grande, portanto, quando François Mitterrand assumiu a Presidência da República. Afinal, seu partido sempre fora especialmente severo com a ENA. O autor do panfleto mais vitriólico contra a ENA, Jean-Pierre Chevènement, era um membro influente do PS, e o jornal do partido tinha publicado inúmeras críticas à escola. O Partido Comunista tinha sido menos veemente, mas também partilhava a opinião geral da esquerda de que a ENA era uma fábrica de elites burguesas. Que faria o novo governo? Suprimir a ENA? Mudá-la tão radicalmente que ela se tornasse irreconhecível?

Os primeiros pronunciamentos oficiais eliminaram essa incerteza. Em visita à ENA, o ministro da Função Pública, Anicet le Pors (comunista), referiu-se à alta qualidade da escola, reconhecida na França e no exterior, e limitou-se a exprimir a intenção de o governo democratizá-la. Em suma, ela seria modificada, como já ocorrera antes, mas não seria nem extinta nem desfigurada. Era o discurso da reforma, e não o da revolução.

O pensamento do governo tornou-se mais claro numa entrevista dada pelo senhor le Pors ao jornal *Le Monde*, em 24 de junho de 1982.

O aspecto mais espetacular das reformas projetadas era abrir um terceiro canal (*troisième filière*) de ingresso na ENA, além do concurso-estudante e do concurso-funcionário. Esse novo canal se destinaria aos detentores de mandatos eletivos locais e aos responsáveis pelos sindicatos e associações. Os candidatos seriam selecionados por um concurso, cujas

provas e bancas seriam diferentes das dos concursos clássicos. Poderia ser exigido, como condição prévia, o exercício de 7 a 10 anos de função eletiva, sindical ou associativa. O limite de idade poderia ser fixado em 45 anos. Os candidatos admitidos seriam alunos da ENA, como os outros, e poderiam ser afetados por qualquer dos corpos do Estado, segundo sua classificação, mas deveriam ser tomadas medidas específicas para sua reclassificação (*reclassement*), que levassem em conta sua idade e experiência. O acesso à ENA segundo essa nova modalidade já poderia concretizar-se a partir de 1983. No início, o terceiro canal permitiria a entrada de cerca de 10 pessoas, mas esse número, no futuro, seria sensivelmente maior.

Além do terceiro canal, as seguintes medidas seriam adotadas:

a) democratização do concurso interno pelo aumento para 40 anos do limite de idade, pela ampliação e regionalização dos ciclos preparatórios, pela paridade do número de vagas nele oferecidas com as vagas oferecidas no concurso externo, pelo estabelecimento de provas e bancas diferentes, pela maior participação nas bancas de personalidades alheias à administração e ao magistério superior e pela eliminação de práticas que implicam concorrência desleal com os funcionários, como a que permite a titulares de diplomas do magistério superior (*agrégés*), em sua qualidade de funcionários, inscreverem-se nos concursos internos; e

b) extinção do sistema de duas vias, acompanhada de maior diversidade nas opções e nos concursos de entrada.

Como era de se esperar, a proposta que tem suscitado maiores controvérsias é a relativa ao terceiro canal, em parte pela imprecisão com que ela foi apresentada pelo ministro. Assim, não ficou claro em que consistiriam as medidas de *reclassement*, destinadas a levar em conta “a idade e a experiência dos funcionários”. A Associação dos Antigos Alunos da ENA reagiu a essa parte da proposta com um reflexo corporativo típico. Caso essa fórmula significasse que os estudantes do terceiro canal teriam direito a entrar nos corpos do Estado, segundo modalidades mais favoráveis e numa hierarquia inicial mais elevada que os estudantes dos outros dois canais, “haveria uma ruptura grave com os princípios que regeram a escola desde

sua fundação”, pois esse tratamento excepcional “ameaçaria a unidade da escola e confrontaria a própria administração com um problema ainda mais grave.” Uma reação de outro tipo foi expressa pela União Nacional Interuniversitária, que se disse “particularmente escandalizada com a instauração, em 1983, de um concurso especial destinado a transformar a ENA numa verdadeira escola de quadros da CGT do PC e de outras organizações políticas ou sindicais próximas do poder sociocomunista” (*Le Monde*, 20 de julho de 1982).

É cedo ainda para julgar a idéia do “terceiro canal” – medida subversiva ou simplesmente demagógica, como querem seus adversários, ou democratizadora, como sustentam seus partidários. Em todo caso ela só poderá ser avaliada a partir de 1983. Fruto de uma iniciativa pessoal do presidente Mitterand, o que parece evidente é que ela não suscita grandes entusiasmos nem entre os ministros, nem na direção e no corpo discente da ENA, nem entre os próprios líderes sindicais. Quanto às outras medidas, a mais importante é, sem dúvida, a que elimina o sistema das duas vias, o que parece positivo, considerando a enorme complexidade desse sistema, sobretudo se essa medida for acompanhada, efetivamente, de maior diversidade nos concursos vestibulares, que permita aproveitar candidatos de diferentes origens intelectuais, e não somente os que estudaram direito e economia no Instituto de Estudos Políticos.

Avaliação

No conjunto, o balanço é indubitavelmente favorável à ENA. O alto nível de sua escolaridade permitiu formar elites dirigentes que se contam entre as melhores do mundo. Seu sistema de concursos eliminou, para todos os efeitos práticos, o favoritismo e a influencia de relações de família, que têm uma importância especial num país, sob vários aspectos, tão tradicional como a França. Seus defeitos não são intrínsecos à instituição, mas resultam de características gerais da sociedade. Se ela não é igualitária é porque a sociedade francesa como tal não é igualitária, como no fundo não é igualitária nenhuma sociedade, capitalista ou socialista. Não é a ENA que favorece os

estudantes de origem socioeconômica mais elevada, e sim todo o sistema de seleção social que operou antes da chegada dos estudantes à ENA.

No que está ao seu alcance, pelo contrário, a escola tem-se esforçado, ao longo de sua já longa evolução, para equalizar as oportunidades de todos os estudantes, por meio dos concursos internos e dos ciclos preparatórios correspondentes e por meio dos vencimentos pagos a todos os alunos, que permitem aos estudantes mais modestos sobreviverem com dignidade. E, se é verdade que a designação dos estudantes para corpos de diferente hierarquia social e econômica cria distinções entre os alunos, a culpa, mais uma vez, não é da instituição, e sim de um Estado que, por razões históricas, está organizado corporativamente.

O sistema administrativo

Generalidades

O serviço público francês é regido pelo “Estatuto Geral dos Funcionários”, de 1946, e compreende quatro categorias hierárquicas: A, B, C e D.

A categoria A é composta dos funcionários com atribuições de estudos gerais, concepção e direção. Cabe a esses funcionários, essencialmente, adaptar o funcionamento dos serviços administrativos à política geral do governo, preparar projetos de lei ou de regulamentos e elaborar as diretrizes necessárias à sua execução. Estão incluídos nessa categoria os secretários-gerais dos ministérios, diretores, chefes de serviço, diretores adjuntos, subdiretores. Estão incluídos, sobretudo, os integrantes dos corpos do Estado, como o Conselho de Estado ou a Inspeção de Finanças. O critério básico para seu recrutamento é a posse de um diploma superior.

A categoria B comporta atribuições de execução destinadas a traduzir, em medidas específicas, os princípios gerais contidos nos textos de lei ou de regulamento. Essas funções exibem, contudo, uma certa faculdade de iniciativa e de decisão. Entre esses funcionários, estão os secretários de administração, existentes em todos os ministérios. O diploma exigido é o do ensino de segundo grau.

As categorias C e D incluem os funcionários com funções exclusivamente executivas. É o caso dos adjuntos administrativos e dos datilógrafos. O diploma exigido é o de conclusão do primeiro ciclo ou um simples certificado de estudos.

O meio normal para acesso ao funcionalismo civil, em qualquer de suas categorias, é o concurso, que pode ser de provas ou de títulos e externo ou interno. Os concursos são, muitas vezes, dispensáveis para os funcionários das categorias C e D. São também isentos de concurso certos grupos especiais, como os inválidos, as viúvas e os órfãos de guerra.

Todas essas categorias estão estruturadas em carreiras. Em consequência, os cargos são, via de regra, preenchidos por promoção e não por recrutamento direto. O princípio básico que rege a matéria é a distinção entre hierarquia (*grade*) e cargo (*emploi*). A hierarquia confere ao funcionário o direito a ocupar um dos cargos que lhe estão reservados. Em certos cargos de direção superior, providos pelo critério da confiança, o acesso ao cargo pode dar-se independentemente da hierarquia e inclusive é aberto a não funcionários.

Cada nível hierárquico é subdividido em escalões. Conseqüentemente, há duas formas básicas de promoção: por escalão e por nível.

A primeira é em função da antiguidade e da notação e tem efeitos meramente pecuniários, não acarretando modificação das funções. Pelo critério da antiguidade, cada funcionário deve, em princípio, ser promovido ao escalão mais elevado, depois de um número específico de anos. Esse período, contudo, pode ser encurtado ou aumentado pelo critério da notação, equivalente ao nosso boletim de merecimento. O desempenho de cada funcionário, com efeito, é objeto de uma apreciação anual. A conjugação desses dois critérios assegura ao funcionário oportunidades normais de ascensão e protege a administração contra o imobilismo e a ineficiência que poderiam resultar de uma promoção totalmente automática.

A promoção de nível acarreta também aumento de vencimentos, mas tem o efeito adicional de habilitar o funcionário a ocupar cargos mais elevados. A princípio, esse tipo de promoção era totalmente discricionário. Atualmente, além dessa modalidade, a promoção de nível pode também ser feita, seja levando em conta a notação recebida pelo funcionário e os

resultados de provas especiais, seja levando em conta exclusivamente os resultados dessas provas.

A remuneração dos funcionários depende da posição que ocupam na hierarquia dos níveis e dos cargos e, no interior de um mesmo nível ou cargo, é condicionada pela antiguidade. Para levar em conta esse critério hierárquico, foi elaborado um sistema de índices, correspondentes a cada nível. Assim, no Estatuto de 1946 foi estabelecida, para cada categoria, a seguinte escala de índices: categoria D, índices de 100 a 185; categoria C, índices de 130 a 250; categoria B, índices de 185 a 360; e categoria A, índices de 225 a 800. Assim, o leque de remuneração entre as categorias extremas era da ordem de 1 para 8. Por esse sistema extremamente simples, o valor absoluto da remuneração mais baixa condiciona todos os demais. Se esta aumenta, todas as demais sofrem o aumento correspondente, medido pelo índice. Atualmente o sistema de índices faz a diferença entre a remuneração bruta e a líquida, isto é, entre a remuneração total e a efetivamente recebida depois de deduzidos os encargos sociais e fiscais. Assim, o leque de remuneração ampliou-se até 1.165 e, portanto, o diferencial entre as posições extremas passou a ser de 1 para 11,65.

A categoria A, que é a que nos interessa aqui, inclui vários grupos de funcionários. A ela pertencem, por exemplo, os adidos (*attachés*) de administração central, lotados nos ministérios com a incumbência de preparar notas, analisar dossiês, substituir os administradores civis nas tarefas administrativas correntes, assim como os engenheiros dos trabalhos públicos dependentes do Ministério do Equipamento e do Alojamento e, em geral, formados por uma escola específica, a Escola de Aplicação dos Engenheiros dos Trabalhos Públicos. Outro grupo, muito importante, é constituído pelos integrantes das carreiras às quais dá acesso a Escola Politécnica e as quais estão entre as mais prestigiadas da administração, tal como o corpo dos engenheiros de pontes e estradas (*ponts et chaussées*). Enfim, vêm os funcionários formados pela ENA, que integram os principais cargos do Estado.

Examinarei, a seguir, os mais representativos desses corpos e órgãos, cuja lista completa figura no item “Classificação e designação” do Modelo Francês: o Conselho de Estado, a Inspeção de Finanças, o corpo prefeitoral, o corpo diplomático e consular e o corpo dos administradores civis.

O Conselho de Estado

O Conselho de Estado é o órgão supremo da administração francesa, o primeiro entre os *grands corps*. É o mais alto tribunal do Poder Executivo e decide, em última instância, assuntos do contencioso administrativo. Mas essa função está longe de esgotar suas atribuições. Ele é consultado pelo governo sobre os projetos de lei a serem submetidos ao Parlamento e sobre os projetos de regulamentos. Estatui irrecorrivelmente sobre assuntos eleitorais e fiscais. Chama a atenção do governo sobre medidas tomadas por ministros ou prefeitos e, se as considerar irregulares ou ilegais, tem o poder de anulá-las. Apesar da existência de um tribunal constitucional, o Conselho de Estado pode interpretar a Constituição ou julgar a constitucionalidade de leis e medidas, assumindo, assim, o papel da Corte Suprema no sistema norte-americano. Em caso de danos sofridos por particulares em consequência de ações do Estado, pode conceder-lhes reparações.

Esse órgão extraordinariamente prestigioso tem uma longa história, que remonta à monarquia absoluta: é o herdeiro do Conselho do Rei e da Cúria Régia, cúria esta que assessorava diretamente o monarca. Significativamente, o conselheiro que o preside não recebe o nome de presidente, e sim o de vice-presidente, evocando a época em que o próprio rei dirigia os seus trabalhos. Em sua forma atual, o Conselho de Estado foi constituído em 1797, pela Constituição do ano VII. No primeiro império, desempenhou um papel de grande importância, tendo sido o principal redator do Código Civil. Atravessou incólume todas as convulsões que agitaram a França, e seu prestígio e importância são hoje maiores que nunca.

A carreira normal dos membros do Conselho de Estado compreende os níveis hierárquicos de auditores de segunda classe, auditores de primeira classe, *maîtres de requêtes* e conselheiros de Estado. Os auditores são recrutados exclusivamente entre os alunos da ENA. O jovem enarca que teve o privilégio de ser designado para o Conselho começa sua carreira como auditor de segunda classe, ascendendo, em pouco tempo, ao nível de auditor de primeira classe. Os *maîtres de requêtes* são designados entre os auditores de primeira classe, mas existe um *tour extérieur* (na terminologia francesa, regime de nomeações discricionárias) pelo qual uma nomeação entre quatro

pode incidir sobre personalidades alheias ao Conselho de Estado. Os conselheiros de Estado, enfim, são escolhidos entre os *maîtres de requêtes*, embora também aqui o governo possa utilizar o *tour extérieur*: uma nomeação entre três é reservada a personalidades, como prefeitos, embaixadores, oficiais gerais, professores universitários. Além dos conselheiros ordinários, o governo nomeia, dessa vez a título transitório – quatro anos –, 12 conselheiros extraordinários. Os membros do Conselho de Estado podem ser destacados para exercer outras funções, em geral cargos de cúpula nos ministérios.

Aos atrativos decorrentes do prestígio do órgão agrega-se um estímulo adicional: é uma carreira rápida, em que as promoções são virtualmente automáticas. Não surpreende, assim, que seja o corpo preferido pelos alunos da ENA.

A inspeção de finanças

A Inspeção de Finanças é o segundo *grand corps* na hierarquia do prestígio. Como o Conselho do Estado, a Inspeção das Finanças recebeu sua fisionomia atual em fins do século XVIII.

Dependendo diretamente do ministro das Finanças e dos Assuntos Econômicos, esse corpo tem como missão principal controlar as contas de todas as administrações financeiras do Estado e mesmo de serviços semi-autônomos, como a Caisse d'Épargne e a Sécurité Sociale. Os inspetores, que fazem suas verificações mediante visitas não anunciadas, não têm poder decisório e encaminham aos setores competentes as irregularidades encontradas.

A carreira compreende os níveis de inspetor adjunto, inspetor de terceira, segunda e primeira classe e inspetor-geral. Cada nível comporta vários escalões, como é a regra no serviço público francês. Os inspetores adjuntos são recrutados entre os alunos da ENA. A promoção aos níveis seguintes é discricionária, depois da inscrição num quadro de acesso. Os inspetores de terceira classe são escolhidos entre os inspetores adjuntos que contem com 18 meses de serviços efetivos e tenham passado por um exame de capacitação. Os inspetores de segunda classe são escolhidos entre os inspetores de terceira classe que contem com quatro anos e meio de serviço nessa classe e os de primeira classe, entre os de segunda classe

que contem com seis anos de serviço. Os inspetores-gerais são escolhidos entre os inspetores de primeira classe que tenham servido durante oito anos. É somente nesse nível que intervém o regime do *tour extérieur*, mas limitado aos altos funcionários do Ministério das Finanças que contem com, pelo menos, 18 anos de serviço ativo e contínuo. Como os membros do Conselho de Estado, os inspetores podem ser destacados para tarefas alheias ao corpo, ocupando, em geral, as mais altas funções da administração.

O corpo prefeitural

Esse corpo abrange, na verdade, duas carreiras distintas: a prefeitural e a subprefeitural.

Os prefeitos são os delegados e representantes do governo central em cada departamento. São nomeados discricionariamente pelo presidente da República, mas é freqüente a designação para esse cargo de subprefeitos e administradores civis, desde que atendam a certos requisitos da antiguidade. Os prefeitos são divididos numa classe ordinária, com sete escalões, e numa classe extraordinária. A promoção é por livre escolha do presidente da República.

Os subprefeitos assessoram os prefeitos em suas tarefas departamentais e podem exercer as funções de administrador de um *arrondissement*, secretário-geral da prefeitura ou chefe do gabinete do prefeito. Os subprefeitos podem ser recrutados: a) entre os administradores civis; b) entre os funcionários dos corpos cujo recrutamento é assegurado pela ENA; c) entre certos funcionários da prefeitura – uma nomeação para cada nove, beneficiando os antigos alunos da ENA; e d) dentro de certos limites quantitativos, entre os titulares de um diploma exigido para o concurso externo da ENA. Os subprefeitos são nomeados pelo presidente da República. Sua carreira consta de duas classes normais e de uma extraordinária, cada uma subdividida em escalões. As promoções são discricionárias e dependem de antiguidade-mínima na classe imediatamente anterior.

A participação do enarca na carreira prefeitural e subprefeitural, como se verifica, é menos clara que nos casos anteriores. Seu acesso a essas carreiras não é direto, mas só na medida em que pertence aos outros corpos,

seja o corpo dos administradores civis, seja um dos demais corpos para os quais a ENA assegura o recrutamento normal. O caminho habitual para ao aluno da ENA que deseja fazer uma carreira subprefeitoral ou prefeitoral é escolher, à saída da escola, um dos postos de administrador civil oferecidos pelo Ministério do Interior. Para 1982, esse ministério está oferecendo 20 postos, 13 para a via da administração geral e 7 para a via da administração econômica. Em seguida, o novo administrador civil pode ser imediatamente destacado para um departamento, na qualidade de subprefeito, podendo ascender nesse quadro, e, eventualmente, ser nomeado prefeito.

O corpo diplomático e consular

O corpo diplomático e consular compreende a dignidade de embaixador de França e os corpos de ministros plenipotenciários, conselheiros e secretários dos negócios estrangeiros, secretários adjuntos dos negócios estrangeiros, chanceleres, secretários de chancelaria, criptógrafos-chefes e criptógrafos. Em nossa ótica, somente são relevantes, por ordem ascendente, os corpos de conselheiros e secretários dos negócios estrangeiros e os dos ministros plenipotenciários, assim como a dignidade de embaixador de França.

O corpo dos conselheiros e secretários dos negócios estrangeiros compreende um quadro geral e um quadro do Oriente. Os integrantes deste último quadro são recrutados por concurso próprio, organizado pelo próprio Quai d'Orsay. O acesso ao quadro geral, na classe inicial – a de secretário de negócios estrangeiros, com sete escalões – é reservado, em princípio, aos alunos da ENA, embora possam ser admitidos outros funcionários da categoria A (sob certas condições) que não freqüentaram a ENA. As classes seguintes são a de conselheiro de segunda classe e a de conselheiro de primeira classe, com cinco e três escalões, respectivamente.

O corpo dos ministros plenipotenciários compreende duas classes e uma classe extraordinária: (*hors classe*). Os ministros plenipotenciários de segunda classe (2 escalões) são escolhidos entre os conselheiros de primeira classe, tanto do quadro geral como do quadro de Oriente, que tenham preenchido certos requisitos de antiguidade. Os ministros plenipotenciários

de primeira classe (1 escalão) são escolhidos entre os de segunda classe, com três anos de serviço efetivo nessa classe. Os ministros plenipotenciários de classe extraordinária (1 escalão) são escolhidos entre os de primeira classe, com dois anos de serviço efetivo. Podem ser designados, nessas três classes, ministros plenipotenciários alheios ao pessoal diplomático e consular, mediante certos requisitos de idade e de tempo de serviço público, à razão de uma nomeação entre seis feitas pelos critérios normais.

Enfim, a dignidade de embaixador de França é concedida pelo presidente da República a personalidades de sua escolha, pertençam ou não à carreira diplomática.

Podem ser chefes da missão no exterior os embaixadores de França e os ministros plenipotenciários, embora excepcionalmente possam ser designados os conselheiros de primeira classe, tanto do quadro geral como do quadro do Oriente.

Como se verifica, os enarcas estão longe de deterem uma posição mono polística no acesso à carreira diplomática e consular e no desdobramento da carreira. Esse monopólio não existe no corpo de conselheiros e secretários dos negócios estrangeiros, cuja classe inicial é aberta a não-enarcas, no corpo dos ministros plenipotenciários, em que estão sujeitos à concorrência seja dos conselheiros do quadro do Oriente, que não passaram pela ENA, seja de personalidades alheias à carreira, nem muito menos no posto de embaixador de França, cujo provimento é prerrogativa exclusiva do presidente da República. Por essas razões, e também porque os vencimentos no exterior são pouco atraentes, a carreira diplomática e consular é das menos ambicionadas pelos alunos da ENA.

Os administradores civis

Sua função é executar, nos diferentes ministérios, as diretrizes gerais do governo, preparar projetos de lei, de regulamento e de decisões ministeriais, expedir instruções necessárias à sua implementação e assumir certas funções de direção. É um corpo *sui generis*, porque tem uma vocação interministerial e depende do primeiro-ministro, apesar de sua lotação em ministérios específicos. Seus membros estão sujeitos a um rodízio periódico entre os vários ministérios.

Os administradores civis são recrutados: a) entre os alunos da ENA; b) entre os adidos de administração central que preencham certas condições de antiguidade, à razão de duas nomeações por nove administradores civis egressos da ENA; e (c) entre outros funcionários de categoria A que preencham os mesmos requisitos de antiguidade, à razão de uma nomeação para cada nove administradores civis saídos da ENA.

A carreira de administrador civil compreende os de segunda classe, de primeira classe e de classe extraordinária, cada uma delas subdividida em escalões. A promoção de uma classe a outra é feita discricionariamente pelo primeiro-ministro, depois da inscrição num quadro de acesso. A promoção de um escalão a outro é da competência do ministro diretamente interessado.

Em princípio, são reservados aos administradores civis os cargos de chefes de serviço, diretores adjuntos e subdiretores. Os cargos mais elevados – diretores e diretores-gerais – são de livre designação do governo, podendo recair sobre funcionários e não funcionários. O princípio da reserva de cargos para os administradores civis está sujeito às seguintes exceções: a) ele não se aplica aos ministérios da Justiça e das Relações Exteriores; b) certos cargos poderão ser atribuídos, por seu caráter especial, aos membros dos corpos técnicos superiores; e c) uma certa proporção desses cargos poderá ser atribuída a integrantes de outros corpos cujo recrutamento é normalmente assegurado pela ENA ou a funcionários dos serviços externos do ministério interessado.

O corpo dos administradores civis é o mais desfavorecido entre os corpos do Estado. Com exceção dos que fazem carreira no corpo subprefeitoral ou prefeitoral, há poucas perspectivas para seus integrantes assumirem cargos de direção realmente significativos. Os poucos que lhes são reservados, como vimos, estão sujeitos à competição de outros funcionários. Além disso, há discriminação em relação ao nível dos vencimentos, pois a carreira começa e termina com índices inferiores aos iniciais e terminais das outras carreiras. Comparados com seus colegas dos *grands corps*, os enarcas que tiveram o infortúnio de ser relegados a esse corpo constituem verdadeiro proletariado dentro da elite funcional francesa.

Avaliação

Os aspectos positivos do sistema administrativo francês são evidentes. Foi possível, de alguma forma, conciliar os usos e as instituições herdados do período feudal com as exigências de um Estado moderno. O sistema de carreiras, desde as de nível subalterno até as mais elevadas, assegura a seus integrantes uma total estabilidade e ao Estado uma reserva sempre disponível de experiência acumulada, responsável pela extraordinária continuidade da administração, por meio de todas as crises políticas e mudanças de regime. Ao mesmo tempo, os riscos de rotinização e de ineficiência que poderiam resultar de excessiva estabilidade são, em grande parte, evitados pelo regime das promoções, que não dependem apenas da antiguidade, mas de critérios objetivos de merecimento.

O aspecto mais discutível da administração francesa é, sem dúvida, o caráter privilegiado dos *grands corps*, que descendem, em linha direta, das instituições do *ancien régime*. Esse arcaísmo não é apenas uma curiosidade de museu, pois a estrutura de privilégios neles sedimentada corresponde a realidades totalmente contemporâneas. O passado sobrevive, mas refuncionalizado. Os *grands corps* são compostos, em sua maioria, de pessoas oriundas dos estratos mais elevados e funcionam como instâncias mediadoras que asseguram sua inserção na alta administração e na vida política. Os *grands corps* recrutam elites e promovem sua circulação, no sentido mais estritamente paretiano: dois pólos de um circuito sistêmico fechado.

Quanto ao pólo da entrada, convém citar uma estatística da ENA. Os 253 integrantes dos *grands corps* que haviam saído da ENA, entre 1953 e 1963, distribuíam-se entre as seguintes categorias socioprofissionais, definidas pela atividade do pai: funcionários da categoria A, 90 (contra apenas 13 nas categorias B, C e D); executivos, 48; profissionais liberais, 36; comerciantes, 27; empresários, 16; os restantes, 36, dos quais 2 de origem operária.

Quanto ao pólo de saída – os integrantes dos *grands corps* que deixaram seus órgãos de origem para ocupar outras funções –, vale lembrar que, entre os ministros da V República, Maurice Couve de Murville e Jacques Chaban Delmas eram inspetores das Finanças, Michel Debré e Georges Pompidou, membros do Conselho de Estado, e Jacques Chirac, membro do

Tribunal de Contas, para não citar o inspetor de Finanças Valéry Giscard d'Estaing. Não disponho de dados sobre o governo socialista, mas não deve ser muito menor a proporção dos integrantes dos *grands corps* que ocupam altas funções públicas.

Não é de estranhar, assim, que o sistema dos *grands corps* tenha sido tão enfaticamente criticado. Muitos preconizam sua abolição pura e simples. Outros, mais moderados, pretendem apenas reduzir os privilégios mais manifestos e nivelar as discrepâncias que separam, por exemplo, o Conselho de Estado do corpo dos administradores civis.

Parece ser essa a orientação do governo atual. Em discurso pronunciado pelo presidente da República em 4 de janeiro de 1981, encontra-se o seguinte trecho: “Qualquer que seja a qualidade dos membros dos *grands corps*, nada deveria impedir que agentes oriundos de outros horizontes, que não tiveram a possibilidade de prosseguir seus estudos, em geral por razões sociais, mas tiveram ocasião de mostrar suas capacidades, ascendam a postos que até agora lhes eram vedados.” Na entrevista, já citada, de 24 de junho de 1982, o ministro da Função Pública deu a seguinte resposta a uma pergunta sobre as intenções do governo no tocante aos *grands corps*:

“A reforma da função pública é uma obra de longo prazo, e não devemos correr o risco, pelo simples prazer das reformas, de demolir todo o edifício... O objetivo deveria ser, ao mesmo tempo, descompartimentalizar a alta função pública e harmonizar os perfis de carreira. Isso implica várias medidas: a instauração de uma verdadeira interministerialidade na gestão dos corpos interministeriais e sobretudo no dos administradores civis; o estabelecimento de um sistema de *tours extérieurs* que facilite a mobilidade dos funcionários, entre os diferentes corpos, cuja estrutura deve ser homogeneizada. É nesse espírito que poderia ser considerada a criação de um nível de administrador geral, há muito desejada pelos administradores civis”.

A frase do presidente Mitterrand poderia ser interpretada como se fosse intenção de o governo implantar um sistema de *tours extérieurs* que permitisse a entrada direta, nos *grands corps*, de pessoas de condição social mais modesta, em contraste com a prática atual de só recorrer a esse sistema para beneficiar altos funcionários ou personalidades notáveis. Na verdade,

Mitterrand parecia estar aludindo à fórmula do “terceiro canal”, que facilitaria a entrada, nos *grands corps*, de “agentes de outros horizontes”, mas pela ENA. O ministro da Fundação Pública fala em *tours extérieurs*, mas limitados aos já funcionários e, especialmente, aos administradores civis. A criação do nível de administrador geral constituiria outra solução para reduzir as disparidades entre as carreiras, aumentando as vantagens pecuniárias e as oportunidades funcionais dos administradores civis, sem afetar os *grands corps*. Reformas prudentes, isentas de todo radicalismo: não se deve “correr o risco, pelo simples prazer da reforma, de demolir todo o edifício”.

Comentários gerais

Em geral, há um entrosamento bastante satisfatório entre a ENA e o Estado. As resistências iniciais por parte dos funcionários mais antigos, que viam sua posição ameaçada pela concorrência de colegas superqualificados, já pertencem ao passado e, hoje em dia, a ENA é um aspecto normal da paisagem administrativa francesa. O sistema de carreiras oferece uma estrutura de recepção ideal para os recursos humanos produzidos pela escola, e esta injeta nas carreiras o sangue novo de que elas necessitam para não sucumbirem à esclerose burocrática. O ímpeto dos enarcas, que queriam conquistar o Estado, e as contrapressões dos que não queriam deixar-se anexar pelos enarcas acabaram produzindo um sistema de equilíbrio, que modera, de forma saudável, o regime de monopólio da ENA. Esse monopólio não existe nas classes iniciais do corpo dos administradores civis, nas classes iniciais do corpo diplomático, nas classes iniciais do corpo subprefeitoral nem em qualquer nível do corpo prefeitoral. Ele existe nas classes iniciais do Conselho de Estado e da Inspeção de Finanças, entre outros, mas nos níveis mais elevados os enarcas têm de aceitar a presença de outras personalidades, recrutadas pelo *tour extérieur*. Enfim, nos ministérios, os cargos de direção superior são de livre provimento do governo, e mesmo os reservados, em princípio, aos administradores civis e aos enarcas, em sua maioria, podem ser ocupados pelos integrantes dos corpos técnicos. Esse equilíbrio é sábio e deve ser imitado em qualquer tentativa de adaptar para o Brasil o modelo francês.

O modelo alemão

Universidade de Ciências da Administração

A Universidade de Ciências da Administração, de Speyer, dedica-se a atividades de formação, aperfeiçoamento e pesquisa no campo da administração pública. É financiada conjuntamente pelo governo federal e pelos estados, com uma participação predominante do estado-sede, o de Renânia-Palatinado. Seu enfoque é multidisciplinar. Conta com 17 cadeiras (*Lehrstühle*), repartidas em quatro departamentos principais – o de Direito Público, o de Ciência da Administração, o de Economia Pública e o de História, Sociologia, Ciência Política e Psicologia.

A universidade foi criada, em 1947, pelas autoridades francesas de ocupação. A intenção explícita era instituir, na Alemanha ou, pelo menos, na zona francesa, uma instituição semelhante à ENA, com um nível de competência comparável com o da antiga burocracia do Reich, mas com uma visão do mundo mais diversificada e mais aberta. O *Beantemstaat*, que constituía a espinha dorsal de todos os regimes autoritários alemães, desde a monarquia prussiana até a Alemanha guilhermina e a nacional-socialista, deveria ser substituído por um *Rechtstaat*, administrado por funcionários-cidadãos. Para isso, Speyer deveria oferecer uma formação multidimensional e interdisciplinar e deter o monopólio para o acesso à alta função pública. O ideal da formação polivalente manteve-se, mas não foi atingido o objetivo de assegurar para Speyer o privilégio do recrutamento. O peso da tradição prevaleceu, e continuou o sistema clássico do recrutamento feito pelos próprios ministérios.

Nessas condições, Speyer tem como clientela prioritária os diplomados de curso superior (sobretudo direito) que estejam no período de *referendar*, isto é, como será explicado adiante, entre o primeiro e o segundo exame de Estado. É a atividade de *Ausbildung*, ou seja, formação, que inclui programas curtos, destinados aos *referendare* que desejam apenas complementar sua formação básica, e os programas de pós-graduação, destinados aos que desejam obter mestrado ou doutorado em ciências da administração. Nenhum dos dois programas oferece qualquer garantia de aproveitamento

por parte do Estado, mas normalmente a participação nos programas de Speyer melhora as chances de aceitação do candidato por parte dos órgãos públicos. Além da formação, Speyer oferece programas de *Fortbildung* (aperfeiçoamento) destinados aos funcionários já em atividade, e conta com um centro de pesquisa.

A atividade de formação compreende, em primeiro lugar, um curso de um semestre, destinado a proporcionar conhecimentos básicos de administração e ciências sociais, bem como noções de direito, para os não juristas. Em segundo lugar, há um curso de pós-graduação, de um ano completo, no qual os estudantes devem estudar matérias: 1) administrativas – o *Verwaltungswissenschaftenbereich*; 2) eletivas – o *Schwerpunktbereich*, escolhidas entre os cursos oferecidos anualmente pela universidade; e 3) complementares, que podem constar seja de uma combinação de dois ou mais cursos, seja de cursos adicionais não previstos no programa, e ser introduzidos a pedido dos interessados – o *Ergaenzungsbereich*. Ao fim do curso de pós-graduação, que inclui atividades práticas em órgãos da administração, o estudante pode receber o título de mestre ou doutor, depois de ter defendido a respectiva tese ou dissertação.

A atividade de aperfeiçoamento dirige-se aos integrantes de serviço público superior, membros das administrações estaduais. Consta de seminários de curta duração, relacionados com problemas concretos da administração. Para os altos funcionários de menor hierarquia, são oferecidos seminários de introdução e, para os mais graduados, seminários de liderança. Os de introdução incluem assuntos como solução de problemas, organização e pessoal, relação entre administração e meio ambiente, e os de liderança, assuntos como organização e gerência, planejamento e decisão, finanças e economia.

Enfim, a atividade de pesquisa é exercida pelo Instituto de Pesquisa em Administração Pública, vinculado diretamente ao governo do estado de Renânia-Palatinado, mas com um *staff* composto principalmente por professores da universidade. Tem seu próprio programa de pesquisas e publicações, mas executa, igualmente, projetos encomendados pelo governo federal e pelos estados. O instituto tem uma extensa lista de publicações, entre as quais vários estudos relativos aos problemas dos países em desenvolvimento.

A academia federal

Ao contrário da Universidade de Speyer, que se dedica a atividades de formação, aperfeiçoamento e pesquisa, a Academia de Bonn – Bundesakademie fuer Oeffentliche Verwaltung – concentra-se na área do aperfeiçoamento (*Fortbildung*). Há, nesse campo, uma divisão de trabalho com Speyer, que se dedica à *Fortbildung* de funcionários estaduais, enquanto a academia é reservada à *Fortbildung* de funcionários federais.

Fundada em 1969, a academia está subordinada ao Ministério do Interior, dada a inexistência, na Alemanha, de um órgão de cúpula especializado em serviço público, como há na França e no Brasil.

As atividades de aperfeiçoamento exercidas pela academia dividem-se em três programas principais: o introdutório (*Einfuehrungsfortbildung*), o adaptativo (*Anpassungsfortbildung*) e o promocional (*Befoerderungsfortbildung*).

O programa introdutório destina-se aos ocupantes dos cargos iniciais do serviço público superior, durante os três primeiros anos de sua entrada em função. Consta de cursos elementares, com duração máxima de duas semanas, visando transmitir noções básicas sobre os objetivos e a organização do sistema administrativo alemão, o orçamento, a técnica legislativa, o planejamento e o processo decisório.

O programa adaptativo destina-se a preparar os ocupantes dos cargos públicos a exercerem mais eficazmente suas funções atuais. Para isso, transmite conhecimentos estreitamente vinculados à prática, no campo da liderança e da cooperação, do planejamento e da organização, da expressão verbal, das técnicas de negociação, assim como conhecimentos mais teóricos, visando atualizar o funcionário em novas tendências no campo da ação administrativa. Concebido originalmente apenas para o serviço superior, esse tipo de aperfeiçoamento estende-se agora também aos serviços elevados, intermediário e subalterno. A duração de cada curso é de uma semana, no máximo.

Enfim, o programa promocional destina-se a preparar funcionários para o exercício das funções mais elevadas que as correspondentes ao seu cargo atual. São oferecidos cursos especiais para os funcionários do serviço

elevado que se candidatam ao ingresso no serviço superior e outros para os integrantes do serviço superior que desejam ocupar altos cargos de chefia. Os temas incluem “sistemas de liderança e de organização”, “planejamento e decisão”, “competências atitudinais”, “administração e sociedade”, por exemplo. A duração dos cursos não ultrapassa quatro semanas.

Além dessas modalidades principais, existem ainda outros programas de aperfeiçoamento, como os destinados a relações internacionais e a idiomas.

O sistema administrativo

Em geral, o serviço público alemão continua funcionando segundo o modelo da antiga burocracia weberiana e não se alterou substancialmente desde o período imperial. Tanto o serviço público dos estados (*Laender*) como o do governo federal são subdivididos em quatro grupos: o *höhere Dienst*, ou superior, o *gehobene Dienst*, ou elevado, o *mittlere Dienst*, ou intermediário, e o *einfache Dienst*, ou subalterno, correspondendo, *grosso modo*, às categorias A, B, C e D do funcionalismo francês. Esses grupos são mais ou menos estanques, embora haja alguma mobilidade vertical em direção às categorias mais elevadas. O critério para a classificação em cada categoria é o da instrução formal. Os integrantes dos serviços superiores têm um curso universitário completo; os do serviço elevado, a *Abitur*, o *baccalauréat* francês; os do serviço intermediário, uma *mittlere Reife*, certificado de conclusão de uma escola profissional; e os do serviço subalterno, simplesmente um diploma de conclusão do curso primário (*Grundschule*). Cada uma dessas categorias está estruturada em carreiras, que oferecem a seus integrantes a condição do *Beamte* (funcionários), em contraste com os simples *Angestellte* (empregados), contratados para tarefas específicas, regidos pelo direito privado e que não têm estabilidade nem perspectivas de ascensão funcional.

Em cada grupo, há hierarquias complexas. O serviço superior, que é o que nos interessa aqui, começa, em seu patamar inferior, com o nível de *Regierungsrat*, ao qual se seguem os de *Obeerregierungsrat*, *Regierungsdirektor*, *Ministerialrat*, e termina no nível de *Ministerialdirektor*. A essa hierarquia funcional corresponde uma hierarquia organizacional. Assim, cada ministério conta, em geral, com *Hauptabteilungen*, imediatamente

abaixo do gabinete do secretário-geral e do ministro de Estado, com *Abteilungen*, com *Dezernate* e com *Referate*, que podemos traduzir, aproximadamente, por departamentos principais, departamentos, divisões e serviços ou seções. Os postos são preenchidos de acordo com a hierarquia funcional – um *Regierungsrat* ocupará normalmente as funções de *Referent* ou *Hilfsreferent* e um *Ministerialdirektor*, as de chefe de um departamento principal. Os cargos de secretário de Estado (nosso secretário-geral) e o de ministro de Estado são políticos, mas não são raros os casos de secretários de Estado designados entre funcionários de carreira.

Até hoje, a alta função pública continua sendo exercida predominantemente por diplomados em direito (“juristas”, na terminologia alemã), apesar de todas as tentativas que vêm sendo feitas para quebrar esse quase-monopólio, pela admissão de portadores de outros diplomas – economia e ciências sociais, assim como diplomas técnicos e científicos. O perfil ideal típico do alto burocrata é o do jurista que concluiu seu curso universitário, foi aprovado num primeiro exame de Estado (*Staatspruefung*), realizou um estágio prático de dois a três anos num tribunal ou órgão administrativo – chamado período de *Referendar* – e foi aprovado, em seguida, num segundo exame de Estado. Concluído esse segundo exame, o futuro funcionário apresenta sua candidatura ao ministério de sua escolha e, se satisfizer os requisitos estabelecidos por esse órgão (que quase sempre incluem uma entrevista com o candidato), será admitido no escalão inicial do serviço superior.

Comentários gerais

O sistema alemão parece-se com o francês pela existência de carreiras organizadas e pela divisão hierárquica do serviço público em quatro categorias, mas dele difere pela extrema descentralização. Todo o peso do funcionalismo está nos *Laender*, cada um dos quais tem um serviço público totalmente autônomo, num contraste radical com o da França, Estado fortemente centralizador, cujos funcionários que atuam em nível departamental são, no essencial, delegados do poder central.

Não existe, como na França, uma instituição central canalizando o acesso às carreiras. As instituições existentes proporcionam ou uma

formação que não oferece qualquer garantia de acesso (Speyer), ou um aperfeiçoamento para funcionários cujo acesso foi assegurado por outros mecanismos (Bonn).

A adoção, no Brasil, do modelo alemão não parece recomendável, pois não teria, no fundo, nenhum caráter inovador. Uma escola superior de administração semelhante à de Speyer duplicaria a EBAP e outras escolas em que a formação está desvinculada do acesso. Uma escola análoga à de Bonn duplicaria as funções de aperfeiçoamento e reciclagem que já vêm sendo exercidas competentemente por instituições como a Funcep ou a Cendec. O aspecto atraente da academia é que ela permite estabelecer um nexos para o aperfeiçoamento e a progressão funcional, mas esse nexos só é possível pela existência de um sistema de carreiras organizadas, que justamente não há no Brasil. Se nos decidíssemos a criar um sistema de carreiras superiores, não seria apenas para tornar mais racionais os programas de aperfeiçoamento, e sim pelos méritos intrínsecos desse sistema e pelas oportunidades que ele ofereceria não só para acoplar aperfeiçoamento e progressão, mas para acoplar formação e acesso.

Dito isso, a Universidade de Speyer e a Academia de Bonn são exemplares, do ponto de vista curricular e pedagógico. A Universidade de Speyer oferece o modelo de um centro de formação cujos programas não são apenas no campo da ciência da administração, mas têm caráter genuinamente multidisciplinar incluindo matérias como história, sociologia, ciência política e psicologia. Ela combina, num certo sentido, os programas do Instituto de Estudos Políticos, de Paris, e os da ENA, filosofia polivalente que poderia ser adotada numa instituição como a que se pretende montar no Brasil. E a Academia de Bonn, com seus programas de aperfeiçoamento no campo introdutório, adaptativo e promocional, poderia servir de inspiração eventual para centros como a Funcep, sobretudo se criássemos um sistema de carreiras que desse todo o seu conteúdo a programas desse gênero.

Em geral, contudo, depois de pesar os méritos dos dois sistemas, parece-me que o modelo francês, articulando ensino e acesso, está mais próximo do sistema que desejaríamos implantar no Brasil.

TERCEIRA PARTE

Recomendações

À luz das informações obtidas na primeira e na segunda etapa do programa de trabalho, trata-se agora de refletir sobre: a) a forma de organizar no Brasil uma Escola de Administração Superior Pública; e b) a inserção dos seus alunos no aparelho do Estado.

Escola Superior de Administração Pública

Generalidades

A escola seria criada em regime de fundação, vinculada ao DASP. Seu objetivo seria formar recursos humanos de nível superior e canalizá-los para o serviço público federal. Não seria recomendável que a escola recebesse funções de aperfeiçoamento e reciclagem adicionais à sua função básica de formação e recrutamento. Por mais de uma razão, seria preferível continuar a prática atual de inscrever grupos de funcionários, conforme as necessidades de cada órgão, em programas de treinamento *ad hoc*, executados por instituições como o Cendec ou a Fundação João Pinheiro. Uma política “expansionista” da escola que deslocasse ou substituisse programas existentes criaria atritos e resistências perfeitamente evitáveis.

Esse princípio fundamental seria aplicável às relações entre a escola e a Funcep. A função deste centro, de “promover, elaborar e executar os programas de formação, treinamento, aperfeiçoamento e profissionalização do servidor público da administração federal direta e autárquica, bem como estabelecer medidas visando ao seu bem-estar social e recreativo”, já contém

todos os elementos para uma divisão de trabalho. Caberia à escola exclusivamente a formação de futuros funcionários de nível superior, ao passo que a Funcep se ocuparia da profissionalização, em todos os níveis hierárquicos, de servidores já em atividade e da promoção do seu bem-estar social e recreativo. O DASP teria assim, em sua órbita, duas fundações destinadas à capacitação dos funcionários, com atribuições conexas, mas com objetivos distintos, e independentes entre si. Não obstante, a escola poderia ser instalada, inicialmente, na sede da Funcep, que dispõe de facilidades físicas, sob muitos aspectos, superiores às da ENA e de suas congêneres alemãs. Essa solução teria a vantagem de reduzir os custos do projeto, sobretudo tendo em vista que as duas instituições, apesar de sua natureza distinta, poderiam ter em comum certos serviços básicos de infra-estrutura.

Ingresso

O ingresso estaria aberto a brasileiros de ambos os sexos que tivessem curso superior completo, em nível de graduação e, no caso dos candidatos do sexo masculino, também o certificado de quitação com as obrigações militares. Alternativamente, poderiam ser admitidos candidatos que tivessem freqüentado dois ou três anos de curso superior. A idade mínima variaria, evidentemente, conforme fosse adotado o primeiro ou o segundo critério: no Instituto Rio Branco, que admite candidatos com apenas dois anos de curso superior, ela é de 19 anos e na ENA é de 24 anos. A idade máxima poderia ser fixada em 30 anos.

A admissão se efetuariaria mediante concurso, que comportaria um exame prévio e um exame final. O exame prévio seria realizado em nível regional, como na ENA e no Instituto Rio Branco, abrangendo, além de Brasília, cidades localizadas nas principais regiões socioeconômicas do País. A ENA aplica, em seus exames de admissibilidade, provas de natureza substantiva, e o Instituto Rio Branco, dada a especificidade da carreira diplomática, provas de idiomas. No caso da escola, um exame de português, com peso especial sobre uma redação relativa a temas brasileiros contemporâneos, bastaria para uma primeira avaliação sobre a capacidade do candidato. Adicionalmente, poderia ser incluída uma prova de cultura

geral, escrita e/ou oral. Nesse caso, a prova de português receberia um peso sensivelmente maior.

Os candidatos aprovados nos estados viriam, em seguida, para Brasília, recebendo transporte gratuito e diárias durante toda a fase dos exames. Seriam submetidos a exames de sanidade física e psíquica cujos resultados condicionariam sua inscrição na segunda fase do vestibular.

Nessa segunda fase, deveríamos de alguma forma, como na ENA, criar condições para que fossem aproveitados candidatos de diferentes origens intelectuais e acadêmicas, o que é importante numa administração tão diversificada como a brasileira. A questão é saber se a solução dada pela ENA – abrir dois concursos, um jurídico e outro econômico – atenderia a essa exigência. Esse sistema é, por um lado, inutilmente repetitivo, pois várias provas comuns podem ser aplicadas a candidatos de diferentes horizontes universitários e, por outro lado, muito restritivo, porque o direito e a economia estão longe de esgotar a gama das especializações desejáveis. Depois de alguma reflexão, pareceu-me que a solução mais simples seria realizar um concurso único, em que todas as provas seriam comuns, mas pesos diferentes seriam atribuídos a algumas provas.

Concretamente, haveria duas áreas: a geral, e a especial. Na área geral, haveria cinco temas: inglês ou francês, à escolha do candidato, história geral, história do Brasil, geografia geral e geografia do Brasil. A cada tema corresponderia uma prova, e cada prova teria coeficiente de 10, resultando num coeficiente total de 50 para a área em seu conjunto. Na área especial, haveria quatro temas: ciência da administração, direito, economia e ciências sociais (sociologia e política). Cada candidato, ao inscrever-se, selecionaria um desses temas como tema principal. A cada tema corresponderia uma prova. A prova relativa ao tema principal teria um coeficiente de 26, e as relativas aos outros três, um coeficiente de 8 cada uma, resultando, como no caso anterior, em um coeficiente total de 50 para a área. A solução, aritmeticamente mais simples, de atribuir um coeficiente de 20 à prova do tema principal e o coeficiente habitual de 10 às outras provas seria provavelmente insuficiente para estimular uma real diversificação das candidaturas. É óbvio, contudo, que várias outras combinações são possíveis, respeitado-se o princípio básico do maior peso atribuído ao tema principal.

Normalmente, esse sistema atrairia para o concurso candidatos das áreas de administração, direito, economia e ciências sociais. Ao mesmo tempo, na medida em que a alocação do tema principal não seria feita pelo critério automático do tipo de diploma de que dispõe o candidato, mas por livre escolha do interessado, o sistema não excluiria candidatos de outras áreas, para os quais não é possível, por razões práticas, prever provas especializadas, mas teriam a possibilidade de optar pelos temas principais em que se sentissem mais qualificados. Um sistema desse tipo teria a vantagem de ser simples, porque o concurso seria único, de atender ao objetivo da polivalência, porque todos os candidatos deveriam fazer todas as provas, e de levar em conta a formação específica do candidato, captando estudantes de quatro orientações distintas, e não apenas de duas, como é na ENA.

As notas de cada prova seriam de 0 a 100, convertidas em pontos, de acordo com o respectivo coeficiente e mediante uma regra de três simples. Assim, a mesma nota 80, obtida em uma das provas da área geral, corresponderia a $((10 \times 80)/100)$, ou 8 pontos, a $((26 \times 80)/100)$, ou 20.8 pontos, se obtida na prova do tema principal e, se obtida em uma das outras três provas da área especial, a $((8 \times 80)/100)$, ou 6.4 pontos. Os candidatos que não conseguissem perfazer um mínimo de 30 pontos em cada uma das duas áreas seriam eliminados. Os demais seriam admitidos, segundo sua classificação, medida pelo número total de pontos, e os limites das vagas fixadas pelo edital de abertura das inscrições. Não haveria provas eliminatórias. O critério de condicionar a eliminação não ao fracasso em provas específicas, que pode ser aleatório, mas ao não-atingimento de um nível global dentro de cada área, abrangendo várias provas, parece ser mais equitativo para o candidato e suficiente para afastar os candidatos obviamente inabilitados.

Todas as provas seriam escritas, com exceção da de inglês ou francês, que seria escrita e oral. Nessa prova, para efeito do cômputo dos pontos, seria considerada a média da prova escrita e oral. A organização das provas excluiria da forma mais categórica as chamadas perguntas objetivas, baseadas no critério da múltipla escolha. Elas constariam essencialmente de pequenos ensaios, à escolha dos candidatos entre uma gama de temas

propostos. Numa segunda parte, e com peso menor, seriam feitas perguntas específicas cuja resposta exigisse do candidato faculdades de síntese e de reflexão, e não um saber memorizado.

O programa das provas seria elaborado por professores qualificados, em consulta com o diretor da escola, para que eles fossem redigidos na ótica do interesse administrativo, evitando-se um academicismo excessivo. Os programas da área especial deveriam pressupor conhecimentos suficientes, mas não profundos, pois esses temas seriam retomados durante a escolaridade pelas razões indicadas a seguir.

Coloca-se, enfim, a questão relativa à participação de funcionários nos exames vestibulares. No Brasil, como na França, esses funcionários estão em situação menos favorável que a dos estudantes e, normalmente, suas perspectivas de êxito seriam menores. Parece óbvio, portanto, que também entre nós algumas medidas deveriam ser tomadas para compensar essas desvantagens. A solução francesa de um concurso especial para os funcionários sacrificaria o princípio da unidade do concurso, que proponho neste trabalho, sem nenhuma vantagem óbvia, porque ou ele seria mais simples e mais acessível que o concurso externo, o que criaria uma discriminação oposta de que seriam vítimas os estudantes, ou seria substancialmente idêntico ao concurso externo, como na França, e nesse caso ele seria supérfluo. Em compensação, a fórmula dos ciclos preparatórios adotada pela ENA parece ter seus méritos. A escola poderia financiar cursos de preparação, mediante convênios com as universidades, em Brasília e nos estados, e os funcionários habilitados nesses cursos se submeteriam, em seguida, ao procedimento geral dos exames prévios e dos exames finais. Não podemos, realisticamente, subestimar as dificuldades desse sistema. Acho improvável, à luz dos “*mores*” administrativos brasileiros, que sejam muito numerosos os chefes dispostos a liberar seus subordinados durante o tempo necessário para a preparação. Além disso, se, na própria França, os funcionários que efetivamente têm êxito no concurso continuam sendo uma minoria, não é difícil imaginar os resultados desse sistema no Brasil, onde os padrões médios de ensino são geralmente baixos e onde os funcionários menos graduados têm níveis de instrução, muitas vezes, catastróficos. No entanto, o esforço merece ser tentado. É preciso ter presente que a escola

não poderá escapar a críticas semelhantes às que têm sido dirigidas à ENA e, essencialmente, à de que ela seria elitista e antidemocrática. Uma tentativa realmente séria de ajudar os funcionários mais modestos a ascenderem a cargos de direção, por meio da escola, contribuiria para atenuar esse gênero de crítica.

Escolaridade

A escolaridade seria gratuita, e todos os alunos receberiam bolsas de estudo e moradia funcional. Sua duração total, incluindo os estágios, seria de seis semestres, mas poderia ser reduzida ocasionalmente pelo DASP, segundo as conveniências da administração.

A escolaridade básica compreenderia três grupos de disciplinas: complementação teórica, profissionalização administrativa e políticas públicas.

As disciplinas do primeiro grupo seriam lecionadas no primeiro e segundo semestres. Compreenderiam economia, direito e ciências sociais. Dadas as deficiências do ensino brasileiro, não seria prudente supor que a formação anterior dos alunos nessas matérias tivesse sido suficiente. Por outro lado, os rudimentos exigidos durante o vestibular não bastariam para o futuro administrador. Daí a importância de que fossem aprofundados esses conhecimentos, pois essas disciplinas seriam indispensáveis para a formação intelectual do futuro funcionário e constituiriam a base necessária para uma visão pluridisciplinar dos problemas administrativos. Essa parte da escolaridade permitiria aos estudantes rever e ajustar à ótica de escola aquele complexo temático no qual realizaram a prova principal, durante o vestibular – economia, direito ou ciências sociais –, e adquirir novos conhecimentos nas outras duas áreas. A inclusão da economia e do direito no currículo da escola é óbvia e não exige justificção. A inclusão das ciências sociais (sociologia e política) se destinaria a familiarizar o estudante com o contexto mais amplo em que se exerce a ação administrativa. A escola não deve formar nem técnicos em informática nem especialistas em fluxogramas, mas dirigentes que dominem esses instrumentos, sabendo que são simples instrumentos, e, em nenhum momento, não percam de vista sua relatividade. O estudo das ciências sociais habilitaria os alunos a adquirirem uma visão

de conjunto do universo social em que atuarão como administradores e os exercitaria no hábito do pensamento crítico, sem o qual a ação administrativa pode degenerar-se no conformismo, no paroquialismo e na rotina. Não seria responsável entrar em detalhes sobre os programas e sua distribuição durante os dois semestres, tarefa que deve caber a especialistas. Em qualquer hipótese, é evidente que a ênfase dos programas jurídicos deveria recair sobre o direito público, sobretudo o direito constitucional e administrativo, embora uma formação adicional em direito civil e comercial, assim como em direito processual fosse igualmente importante, sobretudo para os funcionários que iriam exercer suas funções em certos ministérios especializados, como o da Justiça; que os programas de economia deveriam dar ênfase à teoria econômica em geral e sobretudo à macroeconomia, incluindo temas como contabilidade nacional, comércio exterior e teoria do desenvolvimento; que os programas de sociologia deveriam incluir a história das idéias sociológicas, de Comte a Parsons, e temas como a estratificação social, marginalidade urbana, sociologia do desenvolvimento; e que os programas políticos deveriam compreender uma breve história do pensamento político, a análise dos diferentes sistemas políticos, as relações internacionais e os problemas políticos dos países em desenvolvimento.

O grupo de profissionalização administrativa seria lecionado durante o terceiro e o quarto semestre e incluiria disciplinas auxiliares, como estatística e informática, e disciplinas propriamente administrativas, como as teorias da ação administrativa, organização e métodos, administração de recursos humanos, administração de material, administração financeira, planejamento e decisão, orçamentação.

Enfim, o quinto semestre seria dedicado à análise concreta das políticas públicas. O objetivo seria aplicar os conhecimentos adquiridos nos quatro semestres anteriores para examinar a política fiscal e financeira, a política urbana, a política de transportes, a política de energia, a política de saúde pública, a política educacional, a política previdenciária, destacando, de forma interdisciplinar, as dimensões jurídicas, econômicas, sociológicas, políticas e administrativas de cada uma delas.

Além desses três grupos, seria ministrado um ensino de línguas e outro sobre matérias opcionais. Quanto às línguas, recomenda-se o estudo

aprofundado do francês, inglês e espanhol. Se no vestibular foi suficiente demonstrar conhecimentos de francês ou de inglês, seria necessário agora que o futuro administrador dominasse a fundo o inglês, como idioma internacional, o francês, pela importância da África francófona para o Brasil, e o espanhol, língua de nossos vizinhos latino-americanos. O ensino das línguas deveria estender-se ao longo dos cinco semestres.

No sistema da ENA, as opções poderiam ser fixadas pelos próprios alunos, desde que fossem propostas por, pelo menos, dez interessados. É um método flexível que merece ser adotado. Poderiam ser previstas cerca de dez opções, nas diferentes áreas abrangidas pela escolaridade: temas concretos como a crise do petróleo, conflito Norte-Sul, *institution-building* nos países em desenvolvimento, características do federalismo brasileiro, companhias multinacionais, acordos de bitributação, sindicalismo, relações entre a Igreja e o Estado, administração e política empresarial das empresas públicas, controle dos gastos públicos, para citar algumas, sem qualquer preocupação sistemática. O programa das opções seria de fraca intensidade – na ENA, são previstas 30 horas de trabalho em grupo, durante cinco meses. O estudante teria de escolher, no mínimo, três matérias opcionais. As matérias opcionais seriam também oferecidas durante toda a escolaridade, a fim de permitir ao aluno escolher o momento de sua participação em um ou outro curso, à luz de sua carga horária nas demais disciplinas.

Os métodos pedagógicos variariam de acordo com a natureza das disciplinas. As do grupo de complementação teórica, por sua própria natureza, comportariam uma concentração maior nas aulas expositivas, embora o método do seminário devesse ser utilizado tanto quanto possível. Nas matérias de profissionalização administrativa, as aulas expositivas se tornariam mais raras, cedendo lugar ao trabalho de seminário, com discussão em conjunto de temas selecionados. A análise das políticas públicas excluiria totalmente qualquer elemento teórico e se concentraria na discussão prática, à base de dados e documentos reais, dos diferentes aspectos envolvidos nas políticas públicas. O programa de línguas seria essencialmente prático, baseado em técnicas de laboratório. Enfim, as matérias opcionais seriam lecionadas exclusivamente por meio de seminários.

As técnicas de controle dos conhecimentos seriam igualmente variáveis. Assim, o desempenho, no grupo de complementação teórica, seria avaliado por provas escritas; no grupo de profissionalização administrativa, por provas escritas e trabalhos de pesquisa, individuais e/ou de grupo; e, no grupo das políticas públicas, por meio de monografias sobre aspectos específicos. As línguas comportariam provas escritas e orais, e as matérias opcionais seriam avaliadas por trabalhos coletivos.

Não haveria corpo docente permanente. Ele seria predominantemente acadêmico no grupo de complementação teórica (recrutado entre professores universitários e especialmente da UNB), composto, em sua maioria, de altos funcionários federais e de técnicos em administração, no grupo de profissionalização administrativa, e constituído, no grupo de políticas públicas, pelas pessoas diretamente envolvidas em cada setor, convidando-se, sempre que possível, os ministros responsáveis por seu setor, para exposições iniciais ou conclusivas. Os idiomas seriam lecionados por professores qualificados e as matérias opcionais, por especialistas em cada tema. Além disso, seriam convidadas, para conferências específicas nas diversas áreas da escolaridade, pessoas de diferentes segmentos do meio profissional, acadêmico e intelectual e de diferentes setores do Estado, inclusive representantes do Poder Legislativo e do Judiciário. O objetivo seria expor o estudante a realidades diversas ou a interpretações distintas da mesma realidade, a partir de pontos de vista diferentes, variáveis conforme a perspectiva de cada observador, para que se evitassem as certezas dogmáticas e se alimentasse uma certa inquietação criadora.

Como se verifica, o sistema proposto nesta seção, além de desvios menores, afasta-se do modelo da ENA em dois pontos essenciais.

Em primeiro lugar, foi rejeitado o princípio de que a escola não deveria retomar matérias anteriormente estudadas, que já se supõem conhecidas. Essa suposição pode ser realista num país como a França, de alto nível de ensino, mas não é realista no Brasil, onde o ensino em geral é sabidamente deficiente. Tratando-se de disciplinas tão fundamentais para a formação do alto funcionário, como direito, economia, sociologia e política, a escola estaria assumindo um risco inaceitável se partisse da hipótese de que a formação prévia dos candidatos nessas áreas havia sido satisfatória. Uma fórmula

possível seria organizar o exame vestibular nessas disciplinas com o nível de rigor necessário para só admitir os candidatos que dispusessem dos conhecimentos adequados, mas, nesse caso, a taxa de reprovações poderia ser de tal ordem que o número de vagas oferecidas raramente seria preenchido. A fórmula escolhida foi a intermediária: exigir no vestibular conhecimentos genéricos e, em compensação, procurar proporcionar a todos os alunos, independentemente de sua origem intelectual, uma formação complementar, durante dois semestres. Uma conseqüência dessa decisão foi deslocar o estágio para o fim da escolaridade, enquanto na ENA ele ocorre no período inicial. De resto, essa seqüência parece mais lógica, porque o estudante estará mais apto a compreender os problemas concretos da administração depois de ter concluído sua formação geral.

Em segundo lugar, não foi acolhido o sistema das duas vias, que, aliás, está sendo eliminado na própria França, uma formação comum e de manejo muito menos complexo e mais compatível com o objetivo de um funcionalismo polivalente. O objetivo adicional de assegurar uma diversidade mínima nas fontes de recrutamento é alcançado pelo sistema do vestibular, organizado para receber candidatos de, pelo menos, quatro orientações acadêmicas. Além disso, o sistema de opções permite levar em conta a diferença de aptidões, pois os estudantes têm a liberdade de propor ou escolher matérias opcionais conexas com seu campo de interesses.

Estágios

Terminada a escolaridade *stricto sensu*, o sexto semestre seria consagrado aos estágios. Haveria três tipos de estágios: um regional, outro profissional e um terceiro, institucional.

O estágio regional comportaria um deslocamento para os estados, para que o futuro funcionário, que normalmente exercerá suas funções em Brasília, tenha contato direto com as realidades regionais. O estagiário estaria vinculado ao Gabinete do Governador ou a uma prefeitura municipal. O estágio profissional seria realizado numa empresa pública ou numa empresa privada, inclusive em áreas como televisão ou jornalismo. O estágio institucional seria realizado seja num ministério, seja no Judiciário ou no Congresso, a fim de familiarizar o aluno com os outros poderes da República.

Classificação

No Brasil, dada a inexistência de disparidades tão acentuadas entre os vários setores da administração, a função do processo classificatório não pareceria, à primeira vista, ser tão decisiva. A mera existência de vocações e interesses distintos entre os estudantes já constituiria uma base para a repartição consensual dos cargos, sem grandes traumatismos ou hostilidades irreduzíveis. Assim, se o Ministério da Indústria e Comércio (MIC) oferecesse quatro vagas, para as quais só houvesse quatro candidatos, ou se, em consequência de um processo de negociação interna entre os estudantes, os outros candidatos optassem por postos oferecidos por outros ministérios, o problema estaria resolvido para aquele ministério e para aqueles candidatos. Nesse caso, poder-se-ia supor que o critério da classificação só precisaria entrar em jogo subsidiariamente, para resolver impasses residuais, naqueles casos em que, apesar de todos os esforços de conciliação, o número de candidaturas continuasse superando o de vagas. Assim, se houvesse seis candidatos para as quatro vagas do MIC, seriam es-colhidos os quatro candidatos mais bem classificados. Mas um mínimo de reflexão mostra que esse processo de exclusão automática poderia desequilibrar todo o sistema, levando à reabertura de negociações aparentemente já concluídas, pois os dois candidatos excluídos poderiam, por hipótese, reivindicar vagas em ministérios nos quais todas as vagas já estariam preenchidas, eternizando as negociações.

Para evitar essas dificuldades, não vejo outra alternativa senão propor o princípio da classificação como critério geral para o provimento das vagas: os estudantes escolheriam, entre as vagas disponíveis, os postos de sua preferência, segundo a ordem de sua classificação. Afinal, esse critério já está consagrado no Brasil, e é adotado, entre outras instituições, pela Escola Superior de Administração Fazendária, pela Academia de Polícia e pela Escola Superior de Administração Postal e tem, sem dúvida, o mérito da objetividade. Além disso, seria inconsistente adotar o princípio da classificação para o ingresso na escola e rejeitá-lo para a designação funcional dos alunos.

Restaria determinar a forma de estabelecer a lista de classificação. Pelo sistema francês, ela se baseia num método de coeficientes, que dá pesos diferentes para as provas do tronco comum, as correspondentes ao programa da via, ao programa das opções e aos estágios. Essa solução é equitativa, porque não seria razoável atribuir o mesmo peso a matérias que exigem meses de escolaridade e a áreas como a das opções, limitadas a poucas sessões, ou à dos estágios, em que a nota pode não ter sido dada segundo critérios inteiramente objetivos. Proponho, portanto, que se extraia: a) a média geral das notas obtidas no grupo da complementação teórica, da profissionalização administrativa, das políticas públicas e das línguas e seja ela convertida em pontos, segundo um coeficiente de 65; b) a média geral das notas obtidas nas opções e seja ela convertida em pontos, segundo um coeficiente de 20; e c) a média das notas dos três estágios e seja ela convertida em pontos, segundo um coeficiente de 15. A lista de classificação seria elaborada de acordo com o total dos pontos obtidos.

Administração

A escola seria administrada por um diretor nomeado pelo DASP, entre pessoas de notório saber na área da ciência da administração, da economia, do direito ou das ciências sociais e, de preferência, que tivessem exercido funções públicas no âmbito executivo, legislativo ou judiciário. Tratando-se de servidor público com cargo efetivo, seria posto à disposição da escola por seu órgão de origem, segundo as normas habituais que regulamentam o afastamento provisório dos funcionários.

O diretor indicaria os titulares dos outros cargos que fossem considerados necessários, como o de diretor de estudos, diretor de estágios e chefe dos serviços de secretaria.

O diretor seria assistido por um conselho de administração – presidido pelo ministro-chefe do DASP –, do qual seriam membros natos todos os órgãos públicos para os quais a escola fornecesse recursos humanos. Para assegurar relações cooperativas com instituições congêneres, seria especialmente importante que dele fizessem parte, igualmente, representantes da área universitária, como a UNB e a EBAP, e das escolas que preparam para carreiras específicas.

Inserção no sistema administrativo

Toda a seção anterior seria um simples exercício intelectual, se o governo, ao criar a escola, não adotasse medidas paralelas para assegurar a inserção efetiva de seus alunos no aparelho do Estado. Sem essa inserção, a escola não se justificaria do ponto de vista dos alunos, nem do ponto de vista do Estado. Ela não seria justificável do ponto de vista dos alunos, porque nenhum candidato se interessaria em realizar o esforço necessário para freqüentar uma escola de difícil acesso, durante três anos, com um regime de escolaridade extremamente rigoroso, se não tivesse uma garantia prévia de aproveitamento estável em postos de nível superior com as escalas de remuneração correspondentes. E não se justificaria do ponto de vista do Estado, porque seria irracional investir recursos na formação de uma elite administrativa superqualificada e, ao mesmo tempo, bloquear o acesso dessa elite, em condições duráveis, a seus quadros de direção superior, privando-o, assim, de todos os benefícios do investimento realizado.

Isso merece destaque, porque todo o sistema administrativo brasileiro está concebido segundo linhas que parecem excluir, em princípio, a absorção dos alunos da escola que estejam em condições compatíveis com seu nível de qualificação.

As perspectivas atuais

Segundo a Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, os cargos são classificados como: a) de provimento em comissão, abrangendo o grupo de direção e assessoramento superiores; e b) de provimento efetivo. Vejamos quais seriam as perspectivas dos “enarcas” brasileiros, em cada um desses casos.

Sua vocação natural seria assumir cargos de nível superior. Não haveria objeções de princípio a que isso ocorresse, se nos baseássemos em certos textos normativos. Assim, o Capítulo IV do Decreto-Lei nº 200 especifica que a designação para as funções de assessoramento superior da administração civil deverá recair em pessoas “cujas qualificações, capacidade e experiência específica sejam examinadas, aferidas e certificadas

por órgão próprio, na forma definida em regulamento”. O Decreto nº 72.862, de 27 de setembro de 1973, atribui a um órgão vinculado ao DASP a função de “recrutar, selecionar e aperfeiçoar pessoas destinadas às funções de direção e assessoramento superiores da administração direta e das autarquias federais”. Aceito o princípio de que a designação para esses cargos depende de critérios objetivos, que incluem a profissionalização por parte do Estado, seria natural aceitar a consequência desse princípio, abrindo aos alunos da escola a possibilidade de ascender a tais cargos ou, pelo menos, aos de direção, já que os de assessoramento prestam-se menos a critérios objetivos. Mas, num sentido estritamente técnico, os cargos de direção e assessoramento superior são os definidos no Decreto nº 71.235, de 10 de outubro de 1972 – o chamado grupo DAS, que “compreende os cargos de provimento em comissão a que sejam inerentes as atividades de planejamento, orientação, coordenação e controle no mais alto nível da hierarquia administrativa dos órgãos da administração federal direta e das autarquias federais”. O nível hierárquico dos integrantes desse grupo, especificados em anexo, é de tal modo alto que não se pode conceber o ingresso dos alunos da escola nesse grupo, nem mesmo em seu nível mais baixo. Por sua natureza, esses cargos são de provimento discricionário, e não podem deixar de sê-lo. Mas quer na aceção mais ampla do Decreto-Lei nº 200 ou na do Decreto nº 72.862, quer na aceção rigorosa do Decreto nº 71.235, o objetivo básico de assegurar o acesso dos alunos não só a funções superiores, mas a postos estáveis não estaria atendido, porque os ocupantes dos cargos de direção e assessoramento superior, ou grupo DAS, no sentido do último decreto, podem ser exonerados a qualquer momento, deixando, no caso dos não-funcionários, de pertencer ao serviço público.

A segunda possibilidade parece mais promissora. Segundo a Lei nº 5.645, os cargos efetivos distribuem-se em grupos, dos quais os seguintes poderiam ser caracterizados como de nível superior ou comportando estratos superiores: o grupo II, pesquisa científica e tecnológica; o grupo III, diplomacia; o grupo IV, magistério; o grupo V, polícia federal; o grupo VI, tributação, arrecadação e fiscalização; e o grupo IX, outras atividades de nível superior. Segundo o Decreto nº 70.320, de 23 de março de 1972, cada um desses grupos deve estar estruturado em categorias funcionais, definidas como “o

conjunto de atividades desdobráveis em classes e identificáveis pela natureza e pelo grau de conhecimentos exigível para o seu desempenho”. Em outras palavras, a categoria funcional, descontados os casos de classe única, parece equivaler, *mutatis mutandis*, ao conceito de carreira: séries de classes, em que a passagem de uma para outra classe implica assumir cargos de natureza funcional mais elevados, o que exige maior soma de responsabilidades e nível superior de conhecimentos. Entre as malhas desse emaranhado técnico, parece abrir-se, enfim, uma fresta pela qual os “enarcas” brasileiros poderiam penetrar no Estado. Esse caminho parece tanto mais sedutor quanto o decreto especifica, em seu artigo 3º, que o cargo efetivo integra “classe de categoria funcional, exigindo-se para o respectivo provimento, em classe inicial, ou única, habilitação em prova competitiva específica ou em concurso público de caráter eliminatório”, e, em seu artigo 6º, que “o decreto de estruturação do grupo poderá estabelecer requisitos específicos para ingresso na classe inicial, ou única, das categorias funcionais que o integrarem, bem como sobre progressão e ascensão funcionais”. Bastaria incluir, entre esses os “requisitos específicos”, o de que o candidato deveria ter um diploma da escola cuja obtenção exigiu, precisamente, a “habilitação em prova competitiva específica ou em concurso público de caráter eliminatório”. Os alunos da escola teriam, assim, o direito a ingressarem na classe inicial da categoria funcional de sua escolha ou, no caso daquelas que comportassem estratos intermediários ou inferiores, numa classe correspondente à sua formação superior. Nossa esperança de encontrar uma brecha para os alunos da escola dentro dos parâmetros atualmente em vigor recebe, entretanto, um primeiro choque, quando verificamos que os grupos em que se repartem as categorias funcionais possíveis já dispõem, em geral, de carreiras organizadas cujo acesso é regulado por normas próprias e segundo sistemas específicos de formação. É o caso, em especial, dos grupos diplomacia, magistério, polícia federal, tributação, arrecadação e fiscalização. As categorias funcionais correspondentes não podem, obviamente, estar abertas aos alunos da escola. Nos outros casos, as categorias funcionais ou não estão estruturadas em carreiras, ou comportam, em sua maioria, cargos técnicos que, por suas próprias características, não poderiam ser ocupados pelos alunos, dado o tipo de formação recebido na escola.

Qualquer tentativa de encontrar um *habitat* para os diplomados da escola, sem mudar as regras do jogo, revela-se, em definitivo, ilusória. A questão não está em mudar ou não mudar, mas em escolher uma estratégia de mudança e definir seu alcance.

Criação de um sistema generalizado de carreiras

Uma solução possível seria criar carreiras superiores em todos os órgãos federais que não as tivessem ainda. Não se trataria, assim, de “europeizar” o sistema administrativo brasileiro, implantando carreiras em todos os níveis – como as distribuídas nas categorias A, B, C e D do sistema francês ou no serviço superior, elevado, intermediário e subalterno do sistema alemão –, mas de criar exclusivamente carreiras executivas.

Esse sistema tem méritos e deméritos próprios, independentemente da criação de uma escola superior de administração pública, mas é inconteste que sua implantação constituiria uma resposta a nosso dilema.

Cada órgão disporia de, pelo menos, uma carreira superior, e os alunos da escola seriam admitidos à classe inicial da carreira de sua escolha. Tal acesso não seria sob regime de monopólio, como ocorre em certos corpos franceses, não só porque se evitariam resistências inúteis, como porque muitos ministérios, pela natureza de suas funções, teriam de reservar certos cargos técnicos para ocupantes de outras origens, como agrônomos, engenheiros, médicos e professores universitários. Mas, em todas essas carreiras, estaria assegurado o ingresso direto dos alunos da escola à classe inicial, segundo contingentes oferecidos anualmente por órgão, de acordo com suas necessidades. Se tal solução fosse adotada, todos os órgãos que já não dispusessem de carreiras superiores seriam convidados a submeter ao DASP um anteprojeto para sua implantação, e os diferentes anteprojetos seriam, a seguir, harmonizados em suas grandes linhas, respeitando-se as peculiaridades de cada órgão.

É conveniente recordar que o sistema de carreiras tem longa tradição no Brasil. Conforme lembrou o professor José Maria Arantes, da FGV, em seu importante *Estudo do plano de classificação de cargos*, foi esse o sistema que prevaleceu no Brasil entre 1936 e 1960 e, nesse sentido, sua

adoção teria mais o caráter de restauração que de revolução. Pela Lei nº 284, de 1936, a unidade básica de classificação era a carreira entendida como o conjunto de classes. Apenas, o conceito de carreira era extremamente impreciso e, no fundo, a passagem de uma classe para outra só tinha efeitos salariais, com a consequência de que as atribuições de cada carreira eram confiadas indistintamente a qualquer funcionário, independentemente de sua classe.

O sistema que agora se propõe não seria, portanto, uma volta ao passado, não só porque inclui apenas carreiras superiores, como, sobretudo, porque tais carreiras seriam organizadas em bases mais racionais. Por esse sistema, não se levaria apenas em conta a classificação dos funcionários, mas também a estrutura da organização.

Haveria, em primeiro lugar, um ordenamento de classes verticais dentro de uma carreira e, em segundo lugar, uma classificação de cargos, com especificação das respectivas funções, enfim, um sistema que permitisse estabelecer uma correlação flexível entre a linha funcional (classe) e a linha organizacional (cargo). Dessa forma, cada classe receberia um conteúdo ocupacional específico, e a progressão funcional implicaria efetivamente o exercício de novas atribuições, como é recomendado na moderna teoria das organizações e é praticado no setor privado, em contraste com a prática de 1936 e, no fundo, com a prática atual, em que, salvo raras exceções, a mudança de classe é sinônimo de majoração de salários.

Mas, se o acesso a uma classe qualifica o funcionário para o exercício de um cargo, ele não cria direitos automáticos, o que é importante para não reduzir, de forma inaceitável, a liberdade de cada ministro de prover cargos superiores com pessoas de sua confiança.

O exemplo do Ministério das Relações Exteriores é ilustrativo. Nele, a linha funcional e a organizacional são perfeitamente demarcadas. Sua estrutura funcional compreende seis classes: terceiro, segundo e primeiro-secretário, conselheiro, ministro de segunda classe e ministro de primeira classe. Sua estrutura organizacional inclui, na Secretaria de Estado, cargos como chefe de divisão e de departamentos e, no exterior, cargos de cônsul, cônsul-geral, ministro-conselheiro, embaixador. Certos cargos (linha organizacional) estão reservados a certas classes (linha funcional). Assim,

o cargo de chefe de divisão é normalmente exercido por um conselheiro ou um ministro de segunda classe; o de chefe de departamento, por um ministro de segunda classe ou de primeira; o de cônsul, por um conselheiro; o de cônsul-geral e o de ministro-conselheiro, por um ministro de segunda classe; e o de embaixador, por um ministro de primeira classe. Ao mesmo tempo, dada a separação entre as duas linhas, em nenhum momento o integrante da carreira diplomática tem direito líquido a ocupar qualquer cargo. Podem existir “afinidades eletivas” entre certas classes e certos cargos, mas o provimento dos cargos obedece ao princípio básico que rege o provimento dos cargos DAS, na alta administração federal: o regime da confiança. A diferença é que os candidatos possíveis, excetuado o cargo de embaixador, pertencem todos a uma carreira, que constitui o reservatório do qual são escolhidos os ocupantes e ao qual eles retornam, quando liberados do seu cargo.

As características centrais desse sistema poderiam ser adotadas na criação das novas carreiras, mas com adaptações destinadas a facilitar sua aceitação. O novo sistema seria mais flexível, tanto no acesso às carreiras como no provimento dos cargos. Quanto ao ingresso, ele combinaria o conceito da garantia de acesso (todos os formandos da escola teriam direito a vagas oferecidas na classe inicial, segundo sua classificação) com o conceito do recrutamento aberto (os ministros podem designar para aquela classe candidatos de outras origens, dentro de certos limites quantitativos). Quanto ao provimento dos cargos, este comportaria um elemento objetivo (a escolha recairia preferencialmente sobre integrantes das carreiras, nas classes correspondentes) e um elemento discricionário (o ministro poderia escolher, nas carreiras, pessoas de sua confiança ou mesmo, sob certas condições, pessoas alheias às carreiras).

Assim, suponhamos que a carreira executiva criada no Ministério da Agricultura comportasse três classes, em ordem ascendente: III, II e I, que habilitassem, respectivamente, para os cargos das linhas divisionais C, B e A da estrutura da organização. A classe inicial estaria aberta a alunos da escola e a candidatos de outras origens – agrônomos, veterinários, engenheiros florestais – recrutados por títulos, por concursos específicos ou por qualquer outro critério, segundo proporções a serem especificadas. O ministro teria a liberdade de: a) prover os cargos das linhas divisionais C, B e A com

quaisquer integrantes das classes III, II e I, respectivamente, qualquer que fosse sua origem; e b) prover esses cargos com pessoas alheias à carreira executiva, dentro de limites quantitativos, que se tornariam cada vez mais flexíveis à medida que os cargos se tornassem mais elevados.

Se o governo se decidir pela solução das carreiras múltiplas, valeria a pena estudar, de perto, a experiência do Estado de São Paulo, que, como assinei na primeira parte deste trabalho, criou, nas secretarias, um sistema de carreiras executivas a cujo acesso a lei exige habilitação prévia em cursos da Fundap.

Criação de uma carreira única

O sistema anterior teria a desvantagem de ser de longa implantação e de implicar modificações excessivamente profundas no conjunto da administração. Ele exigiria um penoso processo de transformação e transposição de atribuições, pelo menos tão complexo como o acarretado pela implantação do plano de classificação dos cargos. Pergunto-me se não haveria uma solução mais simples que tivesse a vantagem adicional de não retardar por muito tempo a entrada em funcionamento da escola.

Essa solução poderia ser a criação não de várias carreiras superiores, mas de apenas uma: a de agente do serviço federal, concebida conforme o modelo do administrador civil, no sistema francês.

Como se recorda, o corpo dos administradores civis exerce suas funções primordialmente nos ministérios, ao contrário do que ocorre nos demais corpos, aproximando-se mais, portanto, das realidades da administração brasileira. No entanto, está subordinado ao primeiro-ministro e tem a característica *sui generis* de estar sujeito à exigência de uma rotação periódica entre os vários ministérios.

A existência de corpos radicalmente distintos obriga a ENA a servir a uma multiplicidade de clientelas, dispersando seus alunos entre carreiras muito distintas entre si. A circunstância afortunada de que não existe no Brasil nada de semelhante aos *grands corps* permitiria a uma escola superior de administração pública concentrar-se na produção de um único gênero de funcionário: o agente do serviço federal.

O DASP negociaria com os diferentes órgãos da administração direta e autárquica e, eventualmente, com as empresas estatais a abertura de certo número de vagas para esses agentes, sempre com antecedência de três anos, a fim de permitir a fixação de vagas para o vestibular. Se a previsão dos postos disponíveis para 1986 é de 80, seria esse, *grosso modo*, o número de vagas fixadas em edital para o vestibular de 1983. No fim de sua escolaridade, os alunos escolheriam os postos de sua preferência, por ordem de sua classificação, segundo o sistema já indicado. Seriam, em seguida, afetados ao órgão de sua escolha, onde integrariam um quadro especial criado em todos os ministérios e demais órgãos federais que já não dispusessem de carreiras organizadas: o quadro dos agentes do serviço federal. Como na França, eles pertenceriam a uma carreira única, mas exerceriam suas funções em ministérios específicos e estariam sujeitos às suas instâncias hierárquicas.

Ingressando nesse quadro especial, na classe inicial de sua carreira, os agentes seriam designados para cargos correspondentes a essa classe. Uma certa proporção de cargos deveria ser reservada aos agentes. Esse método parece mais prudente que o de especificar os cargos que seriam exercidos por esses funcionários, como no sistema francês, que, em princípio, reserva aos administradores civis os cargos de chefe de serviço, diretores adjuntos e subdiretores, mas acaba por abrir tantas exceções que essa reserva se torna, em grande parte, teórica. Se admitirmos que a estrutura organizacional do órgão abrange três linhas divisionais, imediatamente abaixo do secretário-geral, poderíamos fixar o princípio de que 40% dos cargos da terceira linha, 30% dos cargos da segunda linha e 20% dos cargos da primeira linha deveriam ser preenchidos por agentes do serviço federal. Essas porcentagens são modestas e deixam aos ministros a faculdade de prover os cargos técnicos com titulares de outras origens ou de designar para outros cargos pessoas de sua confiança pessoal. Basicamente, não se altera o princípio de que a escola daria acesso a uma carreira, e não a cargos. O direito à carreira é absoluto, mas o direito ao cargo é relativo, limitado como está pela faculdade que tem o ministro de escolher livremente, no quadro dos agentes, os servidores de sua preferência, de designar livremente, fora desse quadro, ocupantes de outras origens, dentro dos limites quantitativos previstos

em lei, e de exonerar livremente os ocupantes de qualquer cargo. Mas essa relatividade tem suas compensações. No momento em que fossem exonerados dos seus cargos, por mudança de ministério ou por qualquer outra razão normal, os agentes continuariam em suas carreiras e poderiam receber outros cargos no mesmo ministério ou em outro órgão, distinguindo-se dos outros ocupantes de cargos de direção, que, quando não funcionários, deixam de pertencer ao serviço público. A perda do cargo não acarretaria em si mesma nenhum prejuízo para o agente, dentro de sua carreira, exceto o decorrente de suspensão da gratificação de chefia, pois o salário básico correspondente a seu nível continuaria assegurado.

O número de postos de agentes oferecidos anualmente pelos ministros teria evidentemente uma relação com o número de cargos a eles reservados, e o ministro teria a faculdade de só abrir um pequeno número de vagas anuais. Mesmo depois que todos os cargos de terceira linha reservados aos agentes estivessem preenchidos, o quadro especial teria de renovar-se continuamente com novos “enarcas”, à medida que os agentes mais graduados fossem designados para cargos de segunda e primeira linha ou pelos motivos normais de afastamento ou aposentadoria.

A carreira do administrador civil, na França, consta, como vimos, de três classes. Ele começa a carreira como administrador de segunda classe, dividida em oito escalões, passa a administrador de primeira classe, dividida em sete escalões, e termina como administrador de classe extraordinária (*hors classe*), também dividida em sete escalões. A cada escalão corresponde um índice de vencimentos, segundo o sistema geral do serviço público francês: os índices extremos dão a medida da amplitude que separa o vencimento inicial do terminal.

A carreira de agente do serviço federal também seria dividida em classes e escalões. Ao sair da escola, entraria no escalão mais baixo da classe inicial e seria promovido ao escalão seguinte pelo critério da antiguidade. Como na França, essa automaticidade seria corrigida por um boletim de merecimento elaborado por seu chefe imediato, que determinaria o prolongamento ou o encurtamento desse período. O período médio de permanência em cada escalão seria de aproximadamente dois anos. A promoção de um escalão para outro seria de competência do ministro diretamente interessado.

A promoção de uma classe para outra seria feita pelo presidente da República com base em um quadro elaborado pelo DASP, a partir de propostas submetidas por todos os órgãos que dispusessem de agentes. A inclusão nesse quadro dependeria de uma antiguidade mínima – por exemplo, só poderiam ser incluídos os funcionários que tivessem chegado ao último terço escalar de sua classe – e da realização de cursos especiais de aperfeiçoamento.

Os vencimentos teriam de ser suficientemente altos para estimular as candidaturas à escola e impedir o êxodo de seus ex-alunos para o setor privado. O Estado correria o risco de perder grande parte dos seus agentes, se não lhes oferecesse remuneração compatível com os níveis do mercado de trabalho. Se fosse adotado o sistema de índices, conjugados aos diferentes escalões, um critério possível seria começar a escala com um salário igual ao maior salário inicial recebido pelos integrantes das demais carreiras organizadas, como a dos fiscais e dos procuradores. Os reajustamentos posteriores, à medida que o agente progredisse em sua carreira, far-se-iam automaticamente pelo sistema de índices. As eventuais majorações salariais adotadas para o serviço público em geral implicariam, no caso dos agentes, a majoração do salário inicial, que, segundo o sistema de índices, refletir-se-ia na majoração de todos os demais níveis salariais. Além do salário básico correspondente à sua classe e ao seu escalão, o agente receberia a gratificação por exercício de cargo de chefia e as vantagens habituais do resto do serviço público, como a gratificação por tempo de serviço e outras. A experiência aconselharia a melhor maneira de manter em alto nível o salário real, sem criar privilégios, mas também sem colocar o agente em posição menos favorável que a de outros funcionários de responsabilidades comparáveis, lotados em outros setores da administração direta e indireta.

A exigência da mobilidade prevista para os administradores civis poderia ser adotada para o agente, em bases experimentais. Assim, em todos os cinco anos, os agentes seriam lotados em outros órgãos, onde ocupariam cargos compatíveis com sua hierarquia. Esse sistema teria a vantagem de ampliar o horizonte profissional do servidor, proporcionando-lhe contato direto com vários setores do serviço público. Essa exigência poderia ser suprimida de todo ou meramente adiada, se a prática demonstrasse que ela entraria em conflito com as conveniências do serviço nos diferentes ministérios.

O sistema francês prevê certas modalidades de ingresso no corpo dos administradores civis por parte de funcionários que não freqüentaram a ENA. O sistema aqui proposto é tão flexível e deixa abertas tantas possibilidades para que funcionários e não-funcionários ascendam a funções dirigentes, sem terem passado pela escola, que não vejo nenhuma necessidade de introduzir brechas no seu regime de exclusividade com relação à carreira do agente de serviço federal. De resto, o sistema de concursos internos ofereceria oportunidades a todos os funcionários de ingressarem nessa carreira pela escola.

Na fase de implantação da carreira, no entanto, poderia ser considerada a fórmula adotada pelo Estado de São Paulo, segundo a qual o cargo efetivo do funcionário que, até certa data, estiver exercendo funções de direção superior e de assessoramento será convertido no cargo de agente de serviço público (que não tem nada em comum, bem entendido, como o futuro agente de serviço federal, apesar da semelhança terminológica, pois ele é titular de um cargo, e não integrante de uma carreira). Esses agentes são, posteriormente, integrados nas carreiras executivas criadas pela Lei Complementar nº 180. Essa fórmula merece ser meditada como forma de aproveitar, na carreira do agente de serviço federal, a experiência dos funcionários – e mesmo dos não-funcionários – que tivessem exercido funções de direção e assessoria. Poderíamos estipular que, num período de 30 dias depois da publicação da lei ou do decreto que instituísse a carreira, os ocupantes de tais cargos, ainda que não fossem funcionários, pudessem solicitar a incorporação à carreira em que seriam enquadrados, de acordo com a natureza das funções dirigentes exercidas ou segundo sua hierarquia. Concluindo esse período, a escola seria a única via de acesso à carreira.

Se o governo optasse pelo sistema da carreira única, seu enquadramento na sistemática de classificação dos cargos atualmente em vigor não ofereceria dificuldades. A carreira do agente de serviço federal seria uma “categoria funcional”, no sentido de Decreto nº 70.320, de 23 março de 1972, e poderia ser incluída no grupo IX, “outras atividades de nível superior”, deixando intactos os demais grupos, que comportam categorias funcionais não acessíveis aos alunos da escola, como o grupo “diplomacia” ou o grupo “tributação, arrecadação e fiscalização”.

O que esse sistema tem de sedutor é que ele é de fácil aplicação, porque implica a criação de apenas uma carreira, modifica o menos possível as normas administrativas em vigor, porque é compatível com a atual classificação dos cargos, respeita a liberdade de ação dos ministros, porque sua faculdade de prover cargos dirigentes com pessoas de sua confiança permanece em grande parte intacta, evita conflitos com os demais funcionários, porque os agentes de serviço federal não têm nenhuma posição monopolística na administração, deixa amplo espaço para a atuação das universidades e de outros centros de treinamento, cujos diplomados conservam todas as oportunidades de ascenderem a altas funções, e finalmente resolve o problema básico do qual dependia a viabilidade da escola: a inserção dos seus alunos, em bases seguras, na alta burocracia do Estado.

Implementação

A criação da escola e a criação de condições para que seus alunos pudessem inserir-se no sistema administrativo constituiria um processo integrado, e as duas tarefas deveriam ser iniciadas simultaneamente. A exposição de motivos que encaminhasse ao presidente da República a proposta relativa à escola deveria ser acompanhada de outra, que definisse os ajustamentos essenciais à sua implantação, quer eles assumissem a forma de um sistema de carreiras múltiplas, quer a forma de um sistema de carreira única, quer a forma de sistemas alternativos, se as duas propostas que apresentei neste relatório não fossem consideradas viáveis.

Não tenho elementos para avaliar as implicações financeiras das sugestões nele contidas, só posso adiantar, quanto à escola, que os custos de sua implantação ficariam consideravelmente reduzidos se ela funcionasse na sede da Funcep e, quanto ao sistema de carreiras, que não haveria a implicação de criação de novos cargos, mas a redefinição dos critérios para seu exercício, de modo a assegurar uma participação razoável dos alunos da escola, o que parece excluir qualquer ampliação sensível do número total de funcionários.

Em qualquer hipótese, nada impede que se recorra, em caráter subsidiário, à cooperação internacional. Essa cooperação assumiria, no caso da escola, a forma de um financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) ou de instituições congêneres, o que exigiria a elaboração de um projeto por consultorias especializadas, com exato dimensionamento dos custos, inclusive da parcela que seria coberta com recursos internos. Além da cooperação financeira, poderia ser pedida assistência técnica, multilateral ou bilateral, e, nesse caso, a cooperação da França seria especialmente útil tanto para a criação da escola, como para a criação de um sistema de carreiras. Mas, no conjunto, essa cooperação seria residual. Parece claro que o Brasil tem todas as condições técnicas e, provavelmente, também as financeiras, para implantar, sem qualquer assistência externa, uma escola superior de administração pública.

Considerações finais

Este relatório não seria completo se não se referisse a um certo número de reações negativas (ao lado de muitas positivas), citadas durante a primeira etapa do programa de trabalho, à idéia de criar, no Brasil, uma escola nos moldes da ENA. Muitos entrevistados consideraram inoportuno implantar no Brasil, no atual momento político, uma escola que tivesse as características elitistas e antidemocráticas atribuídas à ENA e produzisse uma casta de funcionários privilegiados – acentuando os desníveis existentes – que, por seu tipo de formação técnica, fossem pouco sensíveis às dimensões mais amplas da ação administrativa.

A objeção seria mais plausível se o atual sistema de formação e de acesso à alta função pública estivesse isento dessas deficiências. Não me parece óbvio que esse sistema, em que o provimento de cargos de direção superior, em geral, efetua-se à margem de qualquer critério objetivo, seja, *prima facie*, mais igualitário que o sistema proposto, em que o acesso a esses cargos pela escola obedeceria rigorosamente ao critério do mérito, qualquer que fosse a origem social dos candidatos.

De qualquer forma, se a objeção em si não é válida, a preocupação que ela traduz não é frívola e merece ser levada em conta em qualquer tentativa de implantar, no Brasil, uma escola superior de administração pública. Foi o que tentei fazer neste relatório, propondo uma escola democrática e pluralista.

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

A proposta é pluralista na medida em que os currículos são concebidos de forma a evitar uma concentração excessiva em disciplinas técnicas e quantitativas, reservando-se parte da escolaridade a disciplinas destinadas a dar formação mais ampla e visão mais completa das inter-relações entre a esfera administrativa e a esfera social e política; na medida em que participariam do corpo docente personalidades de todos os horizontes acadêmicos oriundas de todos os segmentos do meio profissional e intelectual; na medida em que se daria aos estudantes uma oportunidade de conhecer, de perto, o funcionamento das instâncias políticas e judiciárias, por meio de conferências pronunciadas por membros do Parlamento e da Magistratura e por meio do estágio institucional, inovação imaginada especialmente para familiarizar o futuro membro do Executivo com os membros dos demais poderes da República.

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