

---

# A&C

Revista de Direito Administrativo & Constitucional

---



2003

A&C R. de Dir. Administrativo e Constitucional, Belo Horizonte, ano 1, n.13, p.1-244, jul./set. 2003

# A&C REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL

## IPDA

Instituto Paranaense  
de Direito Administrativo

### Direção Geral

Romeu Felipe Bacellar Filho

### Direção Editorial

Paulo Roberto Ferreira Motta

### Direção Executiva

Emerson Gabardo

### Conselho de Redação

Edgar Chiuratto Guimarães

Adriana da Costa Ricardo Schier

Célio Heitor Guimarães

### Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari	Manoel de Oliveira Franco Sobrinho <i>(in memoriam)</i>
Alice Gonzáles Borges	Marçal Justen Filho
Carlos Ari Sunfeld	Marcelo Figueiredo
Carlos Ayres Britto	Márcio Cammarosano
Carlos Delpiazzo	Maria Cristina Cesar de Oliveira
Cármén Lúcia Antunes Rocha	Nelson Figueiredo
Celso Antônio Bandeira de Mello	Odilon Borges Junior
Clémerson Merlin Clève	Pascual Caiella
Enrique Silva Cimma	Paulo Eduardo Garrido Modesto
Eros Roberto Grau	Paulo Henrique Blasi
Fabrcio Motta	Paulo Ricardo Schier
Guilherme Andrés Muñoz	Pedro Paulo de Almeida Dutra
Jorge Luís Salomoni	Regina Maria Macedo Nery Ferrari
José Carlos Abraão	Rogério Gesta Leal
José Eduardo Martins Cardoso	Rolando Pantoja Bauzá
José Luís Said	Sérgio Ferraz
José Mario Serrate Paz	Valmir Pontes Filho
Juan Pablo Cajarville Peruffo	Yara Stropa
Juarez Freitas	Weida Zancanner
Julio Rodolfo Comadira	
Lúis Enrique Chase Plate	
Lúcia Valle Figueiredo	

Os conceitos emitidos em trabalhos assinados são de responsabilidade de seus autores, que gozam de inteira liberdade de opinião. e-mail para remessa de artigos, pareceres e contribuições: e.gab.@uol.com.br ou conselho@editoraforum.com.br  
Endereço para envio de contribuições: Editora Fórum - Revista A&C, Av. Afonso Pena, 2770, 15º/16º andar, Funcionários, CEP 30130-007 - Belo Horizonte - MG

---

A246 A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional. Ano 3, n. 11, jan./fev./mar. 2003. Belo Horizonte: Fórum, 2003.  
Trimestral  
ano 1, n.1, 1999 até ano 2, n.10, 2002  
publicada pela Editora Juruá em Curitiba  
ISSN: 1516-3210  
1. Direito Administrativo. 2. Direito Constitucional. I. Fórum.

CDD: 342 CDU: 33.342

Editor responsável: Luis Cláudio Rodrigues Ferreira  
Projeto gráfico: Luis Alberto Pimenta  
Diagramação: Luis Alberto Pimenta  
Revisora: Olga M. A. Sousa  
Bibliotecária: Nilcéia Lage de Medeiros - CRB 1545/MG - 6ª região  
© Editora Fórum Ltda., 2003.  
Proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio eletrônico, inclusive por processos xerográficos, sem autorização expressa do editor.  
Distribuída em todo o território nacional  
Assinaturas e comercialização:  
Editora Fórum, Av. Afonso Pena, 2770, 15-16 andar, Funcionários, CEP 30130-007 - Belo Horizonte - MG  
Tel.: (31) 2121-4900 – 0800 704-3737  
e-mail: editoraforum@editoraforum.com.br  
www.editoraforum.com.br

# A Profissionalização da Função Pública e as Exigências da Eficiência Administrativa

Regina Maria Macedo Nery Ferrari

Professora da Universidade Federal do Paraná e da Universidade Tuiuti do Paraná

## I Introdução

Como preliminar para a análise do tema proposto, é necessário ter em mente que a única razão de existência do Estado é o atendimento das necessidades do povo, isto é, ele constitui o meio pelo qual se atinge o bem comum, “informado pelas necessidades de cada um e da comunidade”.<sup>1</sup> Porém o Estado, como pessoa jurídica que é, atua por meio de agentes, pessoas físicas, que dão vida à pessoa jurídica estatal, sendo, portanto, “o Estado estruturado em órgãos, compostos por cargos que são titularizados por meio desses agentes públicos”.<sup>2</sup>

Segundo Cármen Lúcia Antunes Rocha, o agente público “é a pessoa física que, vinculando-se juridicamente a uma pessoa pública, dispõe de competência legalmente estabelecida para o desempenho de função estatal em caráter permanente ou transitório”. Assim é a própria pessoa “Estado”, seu componente essencial.<sup>3</sup> Definido pela função estatal desempenhada, o servidor público representa uma espécie de agente público. É quem realiza trabalho voltado para a produção de um bem ou serviço público, mediante regime estabelecido unilateralmente pelo ente estatal.

É o modelo de Estado que traça o regime jurídico do servidor, bem como qual o servidor habilitado e necessário para realizar a sua finalidade de atendimento das necessidades da população. É o que se vê, quando se enfoca a prática do Estado neoliberal, no qual o gerenciamento dos serviços públicos pode estar a cargo de pessoas distantes de princípios que regem uma pessoa jurídica pública, por profissionais com os mesmos contornos jurídicos de um empregado na empresa privada. Assim, no novo Estado liberal, o servidor público passa a ser um profissional do “mercado de trabalho”.

---

<sup>1</sup> BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Profissionalização da Função Pública: a experiência brasileira. *Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais da Faculdade do Brasil*, Curitiba, n. 1, mar./ago. 2002, p. 20.

<sup>2</sup> ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos*. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 57.

<sup>3</sup> ROCHA, Cármen Lúcia, op. cit., p. 59.

Ninguém duvida que é salutar e necessário que o servidor público tenha, cada vez mais, a condição de um profissional, voltado para a realização de um trabalho público, para servir o público, mas não se deve ignorar que este mesmo servidor, dotado de qualificações técnicas, mas sem vinculação com a pessoa jurídica estatal, terá um descompromisso não apenas com o público, mas com serviço público, cujo desempenho tem natureza pública, o que significa dizer que é diferente da atividade desenvolvida pelo trabalhador da iniciativa privada. No modelo de Estado liberal, o servidor público torna-se, como pondera Cármen Lúcia Antunes Rocha, cada vez menos servidor, atuando cada vez menos como um cidadão que serve os demais, em virtude da investidura que lhe é conferida no cargo público.<sup>4</sup>

O Brasil, a partir da Emenda Constitucional nº 19/98, vê inserida em sua Constituição, no parágrafo 2º, do art. 39, disposição determinando que “A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados”, isto depois de declarar que a administração pública, no atendimento dos anseios do povo mediante a prestação de serviços adequados, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Primeiramente, é preciso ressaltar que a citada Emenda nº 19/98, antes de qualquer coisa, veio “constitucionalizar um plano de governo”, pela reforma do aparelho estatal, com a promessa de salvar o Estado brasileiro reconhecido como inoperante. Assim, a reforma administrativa, por ela implantada, surge com a pretensão de acabar com a estagnação, pela atualização normativa que entravava a implantação de novas técnicas de gestão, no compasso do novo Estado liberal.

Desta forma, o servidor público passa a ser estigmatizado como um “sócio privilegiado do sistema de benefícios fáceis, sustentados pelos recursos arrecadados do contribuinte. Não é ilusório afirmar que, num cenário político de profundas mutações, estimuladas pela crise ou simplesmente orquestradas por arranjos ideologizados, o governo federal gaste todo o seu fôlego guerreiro contra o fantasma do servidor público, poupando, quiçá, os verdadeiros inimigos; e, neste sentido, acabe por nulificar o espaço de racionalidade e

<sup>4</sup> ROCHA, Cármen Lúcia, op. cit., p. 81.

razoabilidade no qual se possam reunir elementos para uma reflexão de caráter menos reativo e mais construtivo acerca da real necessidade de mudança”.<sup>5</sup>

Assim, mal embasados na doutrina neoliberal, passam algumas autoridades públicas no Brasil a defender a redução do Estado como o único caminho que pode conduzir ao desenvolvimento com o desmantelamento do quadro de servidores públicos que servem ao governo, sem uma análise detalhada e talvez consciente da conseqüência que isto acarretaria para a eficácia da administração pública na consecução de seus objetivos.

É dentro desta realidade que se implanta no país o ideário gerencial privatista, projetando mudanças no tratamento do serviço público e sem poder anular o aparelho estatal, propugna a profissionalização do servidor público, por meio de processos de formação e treinamento, que embasam a promoção na carreira e, principalmente, com vista a cumprir o “dever de boa administração”, que, nos termos da atual Lei Fundamental, caracteriza a realização do princípio da eficiência, norteador da Administração Pública.

## II Princípio da eficiência administrativa

Cabe aqui perguntar: qual o sentido do princípio da eficiência quando voltado para aquele que executa uma função pública?

Necessário observar que o princípio da eficiência, previsto de modo expresso na Constituição, norteia a produção legislativa, a execução administrativa e a interpretação e aplicação normativa pelo Judiciário.

Emerson Gabardo, em sua dissertação de mestrado, ao tratar do Mito da Eficiência e o Estado Moderno, observa que o princípio da eficiência, previsto no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, é de observância obrigatória para a Administração Pública, e deve escapar de sua função de legitimação simbólica das novas políticas reformadoras, para ser, efetivamente, instrumento jurídico, constitucionalmente previsto, a serviço do regime administrativo, e isto mesmo considerando que já determinava, de modo implícito, o atuar da Administração.<sup>6</sup> Nesse sentido, inspira-se o autor em Egon Bockmann Moreira, quando este propõe que ao se falar em princípio da eficiência dentro do nosso campo administrativo estatal,

<sup>5</sup> FERREIRA, Marcelo Dias. Carreiras Típicas de Estado: Profissionalização no Serviço Público e Formação do Núcleo Estratégico. *Boletim de Direito Municipal*, fev. 2001, p. 100.

<sup>6</sup> GABARDO, Emerson. *O Mito da Eficiência e o Estado Moderno*. 2000. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado)- Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2000, p. 181.

o mesmo deve estar dirigido “à maximização do respeito à dignidade da pessoa humana (CF, art. 1º). Esta é a finalidade básica da Administração Pública, num Estado Democrático de Direito”.<sup>7</sup>

Não obstante o sentido do ser eficiente depender dos juízos valorativos do intérprete pode-se dizer que a eficiência administrativa está ligada ao cumprimento do princípio da legalidade, impondo que este, ao ser observado na realização da atividade administrativa, seja concretizado em benefício do cidadão, visando sempre o atingimento do interesse público com um mínimo de ônus social, o que significa dizer: pela utilização dos meios adequados.

Emerson Gabardo anota, ainda, que o termo eficiência é multifacetado e ambíguo, o que permite que seja entendido ora como celeridade ora como economicidade,<sup>8</sup> podendo ser resumido pelo sentido de “otimização da ação estatal”, que, no dizer de Juarez de Freitas, significa a busca da solução mais adequada, não só no aspecto econômico, mas no atingimento de todos os seus fins, uma vez que a Administração tem que produzir, sempre, a ação ótima.<sup>9</sup>

Portanto, quando se fala em eficiência da função administrativa pela profissionalização do servidor público, esta deve ser entendida com vistas a obter a otimização da ação estatal, o que, evidentemente, depende da conjugação do valor economicidade e celeridade, abrangendo tanto a produtividade como a perfeição do trabalho, sua adequação técnica para atingir os fins visados pela Administração, avaliando os resultados, o que depende da formação e do aperfeiçoamento do servidor.

A função é aqui entendida, conforme ensinamento de Romeu Felipe Bacellar Filho, no sentido de meio pelo qual se concretizam as atribuições do cargo ou emprego públicas, aí compreendidas as obrigações de fazer (competência) e as de não fazer (proibições), configurando “o instrumento de trabalho adequado para a realização das tarefas administrativas mediante o atendimento das aspirações coletivas”.<sup>10</sup>

Antes mesmo da previsão, constitucionalmente expressa, da eficiência como princípio de observância obrigatória para a Administração Pública, o Brasil já se preocupava com o “dever de eficiência” pois, conforme ensinamento de Hely Lopes Meirelles, “é o que se impõe a todo agente público de

<sup>7</sup> MOREIRA, Egon Bockmann. Processo Administrativo e Princípio da Eficiência. In: SUNDFELD, Carlos Ari; MUÑOZ, Guillermo Andrés (Coord.). *As Leis de Processo Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 330.

<sup>8</sup> GABARDO, Emerson. *Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa*. São Paulo: Dialética, 2002, p. 28.

<sup>9</sup> FREITAS, Juarez. *O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 83.

<sup>10</sup> BACELLAR FILHO, Romeu Felipe, op. cit., p. 21-25.

realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros”.<sup>11</sup>

Considerar que a finalidade inafastável da Administração é o atendimento do interesse público, a profissionalização, com vista à formação e aprimoramento do servidor que executa função pública, não representa apenas condição para o seu exercício, mas dever imposto, constitucionalmente, à União, Estados e o Distrito Federal, na realização do princípio da eficiência, conforme dispõe o parágrafo 2º, do art. 39, da Constituição Federal.

Não obstante, o Decreto-Lei nº 200/67, conforme seus artigos 13 e 25, já submetia a atividade do Executivo ao controle de resultados, sujeitando a Administração indireta à supervisão ministerial quanto à **eficiência administrativa** (art. 26, III), recomendando a demissão e dispensa do servidor comprovadamente ineficiente e desidioso (art. 100).

Assim, o concurso público é posto à disposição da Administração Pública como meio técnico para buscar a eficiência do servidor, pois além de realizar o princípio da impessoalidade e da igualdade de oportunidades para todos os interessados a ingressarem no serviço público, afasta os ineptos e favorecidos.

Isto posto, deve-se esclarecer que a previsão constitucional acerca da obrigatoriedade da União, Estados e Distrito Federal de manterem escolas de governo para a formação e aperfeiçoamento de servidores públicos, não invalida nem diminui a importância do concurso público como instrumento de concretude da eficiência e a realização da supremacia do interesse público, que deve ser alcançado de conformidade com a lei.

### III Profissionalização do servidor público

Conforme bem observa Romeu Felipe Bacellar Filho, “A profissionalização do servidor público substancia um ponto forte da reforma administrativa operada pela Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. O preparo técnico para o desempenho de cargo, emprego ou função pública é condição *sine qua non* para avaliar a eficiência do servidor público”.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 90.

<sup>12</sup> BACELLAR FILHO, Romeu Felipe, op. cit., p. 23.

Esta nova previsão constitucional universaliza o requisito, que passa a ser um dever para a Administração e condição para que os servidores públicos possam ascender em suas carreiras, vinculando, ainda, a Administração direta e autárquica de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

De fato, da profissionalização decorre a eficiência, por permitir que a Administração possa atuar “em campos cada vez mais exigentes de conhecimentos técnicos específicos e de tirocínio”, evitando que seja constrangida a agir com “recursos humanos de qualificação inferior aos das entidades da sociedade”. Possibilita que o Poder Público possa competir, com vantagem no mercado de trabalho, corrigindo a deformação, injusta para os próprios administrados, que devem ser atendidos em suas demandas por pessoal competente e não desmotivado e, quando não, vulneráveis à corrupção.<sup>13</sup>

Aqui é preciso um esclarecimento, da leitura do parágrafo 2º, do artigo 39 da Constituição Federal, pode-se perceber que o dever de manter uma Escola de Governo não afeta ao Município, entretanto, mesmo considerando as dificuldades, de alguns, em mantê-las, tal forma de previsão não impede que estas sejam criadas em âmbito municipal, mesmo porque estas entidades federativas parciais se podem valer das escolas dos respectivos Estados, e mais, o próprio artigo, reconhecendo as diferenças que existem entre eles, admite que a obrigação constitucional possa vir a ser cumprida por meio de convênios, o que não está vedado aos municípios.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto aponta para o fato de que o preceito constitucional não define a natureza jurídica das escolas que propiciarão a formação e o aperfeiçoamento dos servidores. Portanto, os entes estatais não se encontram obrigados a criá-las como órgãos ou entes públicos e sendo admitido o convênio para suprir a falta ou carência, abre-se um fecundo campo para a *colaboração gerencial*, por meio dos mal denominados “contratos de gestão”, por ele considerados como “*acordos programa*”, que “podem vir a ser pactuados com ou sem delegação de atribuições do *Poder Público*, caracterizando-se, porém, por sua necessária presença como *supervisor* da execução do programa compartilhado”.<sup>14</sup>

Tanto a União, como Estados, Distrito Federal e Municípios poderão suprir a escassez de meios, sejam técnicos ou econômicos, pela celebração de convênios para o fim de formar e aperfeiçoar seus servidores, mas isto, desde

<sup>13</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Apontamentos sobre a Reforma Administrativa*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 29.

<sup>14</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo, op. cit., p. 77.

que se trate de cursos legalmente definidos como de formação ou capacitação do servidor, constituindo requisito para a promoção na carreira. A previsão legal é necessária para, primeiramente, que sejam identificados os cursos, e, num segundo momento, para que sejam celebrados os convênios para sua realização.

Ensina Romeu Bacellar Filho que é essencial o preparo técnico para o desempenho de cargo, emprego ou funções públicas, no que tange a avaliação da eficiência do servidor e, portanto, para a prestação da atividade administrativa ou do serviço público. Recorre para embasar tal afirmativa, além da previsão do parágrafo 2º, do art. 39 da Constituição Federal, a outros dispositivos constitucionais, como por exemplo:

1. O art. 37, V, quando determina que as funções de confiança serão exercidas, exclusivamente, por servidores ocupante de cargo efetivo “(legitimados pelo crivo do concurso público)”, prevendo que os cargos em comissão devem ser exercidos por servidores de carreira, conforme percentual mínimo previsto em lei;
2. O *caput* do art. 39, que prevê a instituição do Conselho de Política de Administração e Remuneração de Pessoal, no seio da União, Estados, Distrito Federal e Municípios;
3. O parágrafo 7º, do art. 39, que estabelece que lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, disciplinará a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento, modernização, re-aparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade;
4. O parágrafo 4º do art. 41, quando trata da obrigatoriedade de avaliação especial de desempenho, por Comissão instituída para essa finalidade, como condição para aquisição da estabilidade;
5. O parágrafo 1º, III, do art. 41, ao prever a possibilidade do servidor estável perder o cargo, mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma prevista em lei complementar, assegurado o direito à ampla defesa;
6. O parágrafo único, do art. 247, ao determinar que o servidor estável pode perder o cargo, por insuficiência de desempenho, assegurado o contraditório e a ampla defesa;
7. O parágrafo 3º, do art. 37 ao dispor que lei complementar disciplinará as formas de participação do usuário, na administração direta e

indireta, no que diz respeito a reclamações relativas à prestação de serviços públicos em geral, assegurada a manutenção do serviço de atendimento e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade do serviço. O acesso do usuário a registros administrativos e informações sobre atos de governo e a disciplina da representação contra o exercício negligente e abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

O art. 39, parágrafo 2º, disciplina, por sua vez, que a formação e aperfeiçoamento dos servidores públicos, em decorrência da participação em cursos ministrados pelas escolas de governo, prestarão para a promoção na carreira.

Quando a Constituição Federal faz referência à promoção na carreira, significa dizer que haverá ascensão profissional no quadro permanente de cargos, isto é, no conjunto de cargos que desenvolvem atividades de uma mesma natureza de trabalho. Assim, a promoção na carreira ocorrerá uma vez que esta é “escalonada em função do grau de responsabilidade e nível de complexidade das atribuições”.<sup>15</sup>

Rubens Ricupero ressalta que não se pode exigir do servidor um bom serviço, sem que lhe seja oferecido, em contrapartida, um plano racional de carreira, estímulo ao aperfeiçoamento e perspectiva de progressão funcional e, mais, uma estrutura de salários que permita “adequarem-se tanto ao nível de exigência para a função exercida quanto ao mérito aferido. A profissionalização dos servidores é uma estrada de duas vias. Deles se deve cobrar desempenho profissional. A eles se devem proporcionar as condições para que possam ter bom desempenho”.<sup>16</sup>

Isto posto, é importante registrar a opinião de Diogo de Figueiredo Moreira Neto que, tratando da promoção na carreira, afirma que o artigo que prevê a criação das escolas de governo não tem como destino apenas os servidores do Executivo, mas também os de outras carreiras específicas, técnicas e funcionalmente autônomas, como são as do Ministério Público, da Advocacia Geral da União e das Procuradorias de Estado e do Distrito Federal e das Defensorias Públicas. Para tanto, necessitam “da criação e manutenção de escolas próprias, para cada uma delas, respeitadas as respectivas peculiaridades, para que disponha também de critério de mérito objetivo alçada a condição de promoção em cada uma dessas carreiras e, ainda, como

<sup>15</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 269.

<sup>16</sup> RICUPERO, Rubens. Profissionalização do Servidor Público - Requisito para o Desenvolvimento. *Revista do Serviço Público*, Brasília, n. 119, jan./abr. 1995, p. 151.

<sup>17</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo, op. cit., p. 76.

o dispositivo se refere expressamente à *formação*, também como possível e desejável *condição de acesso*".<sup>17</sup>

Aqui é preciso ressaltar que a exigência, de capacitação e reciclagem, não se encontra voltada apenas para os cargos de maior importância no contexto da República, uma vez que para ter uma Administração Pública eficiente é necessário contar com um corpo de servidores capazes de prestarem serviços de ótima qualidade, pois a deficiência deste aparato reduz a capacidade do governo em concretizar projetos de interesse público.

A partir da Emenda Constitucional nº 19/98, a profissionalização do servidor público é um objetivo prioritário, ao qual não se podem furtar os dirigentes do país e, dentro desta realidade, é necessário que se incentive o aprimoramento contínuo ao longo da carreira, para evitar sua acomodação profissional, fato este que hoje é, infelizmente, comum. Portanto, se a progressão funcional depender de exames comprobatórios do desenvolvimento adquirido, pela participação em cursos, estágios e ciclos de debates e sendo o esforço pelo aprimoramento recompensado, não só pela melhoria de salário, mas, também, pelo reconhecimento da importância do serviço prestado, fatalmente a administração pública será mais eficiente e estará habilitada a formular, executar, monitorar e avaliar políticas públicas, capazes de responder às demandas econômicas e sociais da população.

Mas em que consistem as escolas de governo?

#### IV Escolas de governo

Antes de qualquer coisa, deve-se ressaltar que o termo escolhido pelo Constituinte Reformador "escolas de governo" admite várias interpretações e, por este motivo, vem sendo usado por organizações públicas e governamentais e, ainda, por entidades privadas e não públicas, desde que voltadas para a formação de servidores, especialmente para exercício de atividades junto ao Poder Executivo e Legislativo.

A Constituição sinaliza que os servidores deverão encontrar nas "escolas de governo" a oportunidade de ampliação do seu horizonte de atuação, bem como a compreensão da importância do seu cargo e função no âmbito do Poder em que está inserida, nas relações com os demais poderes e com a própria sociedade.

Mas uma vez é importante registrar a opinião de Rubens Ricupero quando ressalta que, atualmente, existe um consenso internacional "de que uma das pré-condições mais importantes para o desenvolvimento econômico

de um país é a qualidade da administração pública. Qualquer governo que pretenda ver suas decisões implementadas de maneira adequada e com rapidez não pode abrir mão de um aparato burocrático eficiente, ágil, disciplinado e preparado. A ausência ou deficiência deste aparato reduz a capacidade dos governos de concretizar projetos de interesse público”.<sup>18</sup>

Dentro deste contexto, é possível identificar, primeiramente, as universidades públicas e privadas, quando ministram cursos de pós-graduação, cujos alunos, muitos deles servidores públicos, buscam, por conta própria, seu aprimoramento no que tange ao conhecimento do Estado, enquanto outros visam a sua colocação no mercado de trabalho. Ao lado das universidades, existem instituições que oferecem cursos de especialização para atualização de candidatos a cargos políticos e, ainda, instituições estatais ou financiadas pelo Estado, voltadas à formação inicial de quadros ou reciclagem de servidores e sua seleção.

Com exemplo, podem ser relacionados os cursos da Escola Nacional de Administração Pública, vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão situada em Brasília, criada em 19 de setembro de 1986. Em 1988 realizou seu primeiro vestibular, no qual 68.000 candidatos disputaram 120 vagas para ingresso na Carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Os candidatos cumpriram, em 18 meses, etapas teóricas e práticas e, em 1990, os primeiros Gestores Governamentais entraram em atividade, desempenhando relevantes tarefas para o governo federal.

Os “gestores governamentais” são servidores públicos da carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, instituída pela Lei nº 7.834, de 6 de outubro de 1989, para atuar na “formulação, implementação e avaliação de políticas públicas e de direção e assessoramento nos escalões superiores da Administração Federal direta, autárquica e fundacional”.<sup>19</sup>

No Paraná existe o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social – IPARDES, cujo objetivo é “capacitar recursos humanos da administração pública estadual de forma a possibilitar um aumento efetivo e sistemático da capacidade de governo, através do levantamento das experiências já realizadas em nível estadual e nacional que possibilitem a

<sup>18</sup> RICUPERO, Rubens, op. cit., p. 149.

<sup>19</sup> Disponível em: [www.geocities.com/CapitolHill/4015/gestor.htm](http://www.geocities.com/CapitolHill/4015/gestor.htm). Acesso em: 1 jun. 2003, p. 1.

<sup>20</sup> *Revista do Serviço Público*, Brasília, n. 119, jan./abr. 1995, p. 235. Projeto Escola de Governo – Programa de Capacitação de Recursos Humanos para o Planejamento e a Gestão Governamental.

elaboração de metodologias quanto ao conteúdo e à forma de realização dos eventos melhor adaptados à realidade funcional do Estado”.<sup>20</sup>

Como a Constituição Federal admite a celebração de convênios para tal finalidade, assumem-se como “escola de governo” aquelas instituições destinadas ao desenvolvimento dos servidores públicos incluídas no aparato estatal ou que são financiadas por ele e mais as que, em que pese sua natureza privada, permitem a realização da finalidade prevista constitucionalmente e que por isso podem manter com o Estado um vínculo decorrente de um convênio.

Com este panorama, o principal é saber que tipo de profissional se necessita formar e quem tem capacitação adequada para que se consiga o perfil desejado.

As “escolas de governo” devem estar voltadas para uma formação prática e, neste ponto, diferenciam-se das universidades, na medida em que estas têm, primordialmente, seu trabalho voltado antes para o aspecto acadêmico o que não significa desvalorizá-la no que tange ao aprimoramento do estudo da entidade estatal, mas que existe, entre elas, uma diferença dos objetivos. Uma se preocupa em formar, a outra se preocupa em capacitar.

O cenário em que se move a “escola de governo” insere-se no ideal weberiano, ou seja, visa dotar o Estado de técnicos selecionados e submetidos a uma preparação capaz de capacitá-los para assumirem as tarefas de seus cargos.

Não obstante, “A recuperação da máquina burocrática tem, entretanto, recebido muito pouca atenção, quer dos segmentos sociais estratégicos quer da comunidade acadêmica”, é necessário saber quem deverá preencher e operar esta máquina e, por conseqüência, determinar uma política de capacitação e formação continuada de servidores que possam dotar o Estado de maior capacidade governamental, uma vez que, nos dias de hoje, se vêem inovações organizacionais, com a redefinição do papel do servidor e a reestruturação das instituições públicas, em decorrência do progresso tecnológico e “rearranjo das fronteiras econômico-culturais”.<sup>21</sup>

Os mais importantes modelos de “escolas de governo” são a francesa e a americana. Os egressos da *École Nationale d'Administration* francesa, chamado *enarcas*, têm perfil generalista, abrangente e multidisciplinar. Nos Estados Unidos da América do Norte surgem os profissionais, especialistas, mas com uma formação multidisciplinar, ao mesmo tempo em que se

<sup>21</sup> SANTOS, Maria Helena de Castro; BRITO, Marcelo. Escolas de Governo e Profissionalização do Funcionário Público. *Revista do Serviço Público*, Brasília, n. 119, jan./abr. 1995, p. 69-71.

forma o campo das Políticas Públicas. Este especialista é o profissional que fornece informações e assessora a tomada de decisões, busca informações e interpreta, serve de intermediador.

Assim, é possível identificar três perfis profissionais: o generalista, da escola francesa, os especialistas e os de perfil híbrido, típico do analista de política americano, que combina uma formação generalista com a especialização.

É dentro destas posturas que se pode dizer que o *Instituto Nacional de Administración Pública* argentino, apesar de, inicialmente, seguir o modelo francês, recebeu influência do americano, assim como a nossa Escola Nacional de Administração Pública que, idealizada para seguir o modelo francês, termina por combinar estas características com a dos americanos, como, por exemplo, com relação à formação de quadros para as carreiras de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental e de Analistas de Finanças e Controle e Analistas de Orçamento.

Um serviço profissionalizado não pode prescindir de mecanismos que incentivem o aprimoramento contínuo ao longo da carreira, na qual a progressão deve estar sujeita a exames comprobatórios de capacidade. Como exemplo, em nosso país, é possível citar a diplomacia que além do Curso de Preparação à Carreira de Diplomata, de dois anos no Instituto Rio Branco, seus membros passam por um Curso de Aperfeiçoamento, pré-requisito para a promoção de Segundo a Primeiro Secretário e por um Curso de Altos Estudos, com a apresentação de tese, como condição para a ascensão de Conselheiro e Ministro de Segunda Classe.

Entretanto, no atual estágio de desenvolvimento profissional dos servidores públicos brasileiros como um todo, as “escolas de governo” devem aproveitar a experiência francesa, tanto no que tange às técnicas administrativas, como a familiaridade com os regulamentos jurídicos, com as análises políticas e com as políticas públicas.

Para tanto é necessário destinar verbas para custeio de tais escolas, o que não deve ser visto como despesa, mas como um investimento para a prestação de bons serviços, com menor custo e maior rentabilidade. Assim é que o parágrafo 9º, do artigo 39 da Constituição Federal determina que União, Estados, Distrito Federal e Municípios devem disciplinar a aplicação dos recursos orçamentários que resultarem da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, no desenvolvimento de programas, entre outros, de treinamento.

Deve-se, para concluir, resumir, como Francisco Gastani, a idéia que

deve reger as “escolas de governo”, ou seja:

*A & C. R. de Dir. Administrativo e Constitucional, Belo Horizonte, ano 3, n. 13, p. 115-127, jul./set. 2003*

1. A proposta deve ter como finalidade efetiva a modernização da administração pública e não “ser reduzida a peça retórica destituída de significado”.
2. A qualificação decorrente de sua implantação deve estar vinculada

---

<sup>22</sup> GASTANI, Francisco. Escolas de Governo. Limites e Condicionaisidades. *Revista do Serviço Público*, Brasília, n. 119, jan./abr. 1995, p. 115.