



VII Congresso **CONSAD**  
de Gestão Pública

Centro de Convenções Ulysses Guimarães  
Brasília/DF – 25, 26 e 27 de março de 2014

# **TRAJETÓRIA E PERSPECTIVAS DE UMA ESCOLA DE GOVERNO – A EXPERIÊNCIA DA ENAP NA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL**

**PAULO SERGIO DE CARVALHO  
HANDEMBAMUTANA POLI DOS SANTOS  
CIRO CAMPOS CHRISTO FERNANDES**



## **TRAJETÓRIA E PERSPECTIVAS DE UMA ESCOLA DE GOVERNO: A EXPERIÊNCIA DA ENAP NA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL**

Paulo Sergio de Carvalho  
Handemba Mutana Poli dos Santos  
Ciro Campos Christo Fernandes

### **RESUMO**

Criada em 1986, a Escola Nacional de Administração Pública - ENAP percorre uma trajetória em que participa da construção de uma administração pública compatível com as exigências do processo de redemocratização do país, delineado a partir da Constituição de 1988. Desde então, busca sua consolidação como escola de governo voltada para a formação de carreiras do ciclo de gestão da administração federal, o desenvolvimento técnico-gerencial dos servidores e a disseminação de conhecimentos e inovações em gestão pública. Ademais, passou a atuar na formação da rede que articula as escolas de governo e na coordenação do Sistema de Escolas de Governo da União. Desenvolveu um modelo de ensino aplicado que valoriza e articula os saberes dos servidores públicos, propiciando uma rica relação entre teoria e prática. Atualmente, defronta-se com os desafios da superação de fragilidades que caracterizam seu legado, num contexto que afeta todo o segmento das escolas de governo. São desafios de consolidação institucional que incluem as questões do acesso e estabilidade de recursos, autonomia administrativa, delimitação de seu espaço de atuação, relação com os governos e inserção no sistema de ensino.



## INTRODUÇÃO

Criada em 1986, a Escola Nacional de Administração Pública - ENAP segue o percurso da construção de uma administração pública compatível com as exigências do processo de redemocratização do país, delineado a partir da Constituição de 1988. Ao longo das duas últimas décadas, busca a sua consolidação como escola de governo voltada para: a formação para carreiras do ciclo de gestão da administração federal, o desenvolvimento técnico-gerencial dos servidores e a disseminação de conhecimentos e inovações em gestão pública.

Ademais, passou a atuar também na formação de uma rede que articula as escolas de governo e na coordenação destas instituições no âmbito da União. Desenvolveu um modelo de ensino aplicado que valoriza e articula os saberes dos servidores públicos, propiciando uma rica relação entre teoria e prática.

Atualmente, defronta-se com os desafios da superação de fragilidades que caracterizam seu legado, num contexto que afeta as escolas de governo como um todo. São desafios de consolidação institucional da ENAP que incluem as questões relacionadas ao seu desenho institucional, seus recursos humanos, delimitação de seu espaço de atuação na administração pública, relação com os governos e com o sistema formal de ensino.

Neste artigo, o tema das escolas de governo será abordado na perspectiva da concepção e da experiência da Escola Nacional de Administração Pública. Essa Escola e suas realizações são, ao mesmo tempo, um resultado e um ator institucional impulsionador da implementação de uma agenda de governo voltada para a gestão pública.

Primeiro, será relatado um breve retrospecto da criação e trajetória da ENAP como Escola de Governo, no contexto das vicissitudes que afetam as políticas voltadas para a gestão pública no Brasil. Em seguida, trataremos de um importante avanço que se verifica no processo de construção de uma institucionalidade da Administração Pública em nosso país, que é a expansão e fortalecimento do que se configura como um segmento das Escolas de Governo, voltado para a formação e capacitação de servidores públicos. Concluiremos o artigo abordando os desafios que se antepõem à ENAP, orientada por diretrizes e valores democráticos, no contexto contemporâneo.



Por fim, entendemos que este artigo representa uma visão otimista com o necessário realismo e consciência das dificuldades e obstáculos que ainda temos de enfrentar para a consolidação da função pública no Brasil.

## **1 O CONTEXTO DA CRIAÇÃO DA ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A criação de instituições de formação de servidores públicos avançou de forma esparsa e setorizada pelo país, desde a metade do século passado: Instituto Rio Branco (1945), Escola Nacional de Ciências Estatísticas (1953) e Escola Nacional de Saúde Pública (1954) foram as primeiras. Ao longo das décadas seguintes constituíram-se várias outras, no âmbito federal e estadual, além de algumas no âmbito municipal, como é o caso do Instituto Municipal de Administração Pública de Curitiba (1963).

Algumas experiências de formação de recursos humanos para a administração pública se consolidaram em instituições criadas com independência em relação à administração pública, por iniciativa da elite burocrática modernizadora, egressa do DASP. A Fundação Getúlio Vargas (1944), que criou a Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP), numa parceria com a ONU em 1952, é a experiência emblemática deste modelo, que se protege contra a instabilidade política dos governos, mas não estabelece uma vinculação orgânica entre recrutamento, formação e acesso aos cargos públicos.

Tais experiências surgiram de acordo com as necessidades governamentais e os desafios do país, inseridas no contexto político e social de cada período, contudo, quando analisamos a trajetória da formação da Administração Pública brasileira, constatamos que a disseminação e institucionalização das escolas de governo foi prejudicada pela frustração dos movimentos de reforma administrativa, sobretudo pelo declínio da atuação do DASP, o Departamento Administrativo do Serviço Público (1938-1986).

A ENAP foi criada num contexto social, político e econômico complexo, em que o país saía de um período de 20 anos de ditadura militar. Em 1986, o primeiro governo do período de redemocratização, a chamada Nova República do presidente José Sarney, propôs uma reforma administrativa para dar mais eficiência



e eficácia à máquina pública. Conforme aponta o Caderno ENAP 20 anos (ENAP, 2006), “além dos desafios da economia, demandava-se do governo a reestruturação do Estado, a melhoria da capacidade de gestão e mudanças no aparato burocrático para que houvesse condições de atender as demandas sociais reprimidas durante 20 anos”.

Para se entender o modo de surgimento da ENAP, que condicionará fortemente a sua identidade nas décadas seguintes, é preciso remontar ao Relatório Rouanet de 1982 (Rouanet, 2005), apontar a definição feita em 1986 (Decreto 93.277) (Brasil, 1986), referir a criação da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (Lei 7.834, de 6 de outubro de 1989) (Brasil, 1989), e, por fim, apontar a Lei 8140, de 28 de dezembro de 1990 (Brasil, 1990).

Em 1982, por solicitação do DASP, o embaixador Sergio Paulo Rouanet realizou um estudo com vista à elaboração de diretrizes gerais para a implementação de uma escola superior de administração pública no Brasil. O estudo ficou conhecido como *Relatório Rouanet* e foi publicado como livro pela ENAP, em parceria com a ANESP em 2005. Na apresentação do livro, Helena Kerr do Amaral, presidente da Escola no período 2003-2010, destaca que o autor “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).” (Rouanet, 2005, p. 7-8)

O estudo de Rouanet sugere se adotar o modelo da escola francesa de administração (ENA), um formato diferente das escolas setoriais que preparam para carreiras específicas (uma vez que a Escola Superior de Administração Pública formaria funcionários polivalentes) e das instituições oficiais ou acadêmicas que transmitem conhecimentos não relacionados com o acesso à função pública (pois a Escola Superior de Administração Pública formaria futuros quadros superiores) (SANTOS et al, 1995)

Devido a uma série de contradições e disputas internas à máquina governamental, cujo detalhamento foge ao escopo deste artigo, a implementação das diretrizes propostas por Rouanet se deu de forma fragmentada e incompleta. Desta forma, em 1986 se constitui legislação para a criação da ENAP, enquanto a criação da carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental só veio a acontecer em 1989. Registre-se que o processo seletivo para essa carreira já se realizara em 1988 e o primeiro curso de formação já estava próximo de finalização quando o a carreira foi oficialmente instituída.

O Decreto 93.277, de 19 de setembro de 1986 (Brasil, 1986), cria a ENAP (Escola Nacional de Administração Pública) e o CEDAM (Centro de Desenvolvimento da Administração Pública), como integrantes da estrutura da já existente Fundação Centro de Formação do Servidor Público (FUNCEP), que fora criada em 1980<sup>1</sup>. À ENAP coube a competência de formar quadros superiores da administração pública federal, e ao CEDAM realizar treinamentos de servidores civis federais. Isto aprofundou a separação entre formação e capacitação/treinamento, deixando marcas na cultura interna da organização. A respeito ver Cadernos ENAP – Edição Especial (ENAP, 2006, p. 15).

A Escola nasce vinculada ao curso de formação e à própria criação da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. O objetivo da Escola era planejar, coordenar e avaliar as atividades de formação,

---

<sup>1</sup> Criada pela Lei n. 6871, de 3 de dezembro de 1980 (Brasil, 1980), à Funcep cabia “executar 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”.



aperfeiçoamento e profissionalização do pessoal civil de nível superior da administração federal. A ENAP surge, portanto, dentro da estrutura administrativa da FUNCEP, como uma de suas Diretorias. (SANTOS et al, 1995, p. 95).

A criação da carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG), depois de vários embates entre áreas do governo, foi finalmente efetivada por intermédio da Lei 7834, de 6 de outubro de 1989.

Durante o governo de Fernando Collor, entre as diversas ações que visavam o enxugamento da máquina de Estado e que provocaram desmantelamento de diversas áreas da máquina pública, a Lei 8.140, de 28 de dezembro de 1990 (Brasil, 1990), alterou o nome da FUNCEP, que passou a se denominar Escola Nacional de Administração Pública. Proibidos os concursos públicos, a carreira de EPPGG recém-criada teve sua implementação interrompida.

Essa reorganização administrativa não amenizou um aspecto da cultura institucional da organização, caracterizada pela atuação de grupos claramente separados. De um lado, havia o pessoal que vinha da FUNCEP, a instituição de desenvolvimento e treinamento do servidor público federal, e do outro, o pessoal da antiga Diretoria ENAP com um foco na formação de quadros para assessoria e direção superiores. Essa divisão marcou o desenvolvimento da instituição e nas opções do seu foco de atuação em relação ao público-alvo, alternando inicialmente entre realizar treinamento, capacitação e formação da força de trabalho do serviço público e fazer a formação e desenvolvimento para as principais carreiras de Estado.

A tensão dentro da ENAP entre “desenvolvimento técnico-gerencial” e “formação de carreiras de Estado”, no entanto, não é fruto apenas desse histórico, mas também da pressão posta pelas demandas constantes, provenientes dos diversos órgãos da administração pública federal. Excetuados aqueles que possuem seus próprios centros de treinamento, a grande maioria dos órgãos enxerga na ENAP a possibilidade de atendimento para seus mais diversos “gaps” de capacitação.

O amadurecimento institucional da ENAP, principalmente a partir dos anos 2000, possibilitou o enfrentamento gradual das contradições entre o atendimento às demandas de desenvolvimento técnico-gerencial e o foco na formação de quadros das carreiras de Estado e de dirigentes públicos.



## 2 O DESENVOLVIMENTO DE UMA ESCOLA DE GOVERNO

A ENAP tem se consolidado como escola de governo ao longo de uma trajetória que acompanha os avanços e dificuldades da constituição e implementação da agenda da gestão pública no Brasil.

Esta trajetória registra idas e vindas, com momentos de avanços e recuos, mas, de forma geral, construindo um percurso virtuoso porque a Escola acumulou conhecimento, experiência e se tornou referência no Brasil como uma instituição que reúne um amplo leque de áreas de atuação que inclui o ensino em diversas modalidades e formatos voltado a servidores públicos dos níveis técnicos e de direção, a pesquisa, a publicação, além de serviços especializados de biblioteca e documentação.

Ao longo de sua trajetória, viveu um período inicial muito instável, com dificuldade de consolidar uma identidade e indefinições quanto ao seu papel, como consequência da frustração da reforma administrativa do governo Sarney, a interrupção da implementação da carreira dos gestores governamentais, seguida das medidas adotadas pelo governo Collor que desorganizaram ainda mais a administração pública. Naquele período, a Escola sofreu com o esvaziamento de suas atividades e a perda de prestígio e relevância.

Em que pesem as dificuldades, naquele período a ENAP buscou assegurar para si a competência para ministrar os cursos de formação das carreiras. Num primeiro momento conseguiu a atribuição da formação inicial da carreira de Analista de Finanças e Controle (AFC) ligada à STN/Fazenda e da carreira de Analista de Planejamento e Orçamento (APO), ligada à SOF/SEPLAN. Posteriormente a formação dos AFC passou para a responsabilidade da Escola Superior Fazendária (ESAF), mantendo-se, no entanto, na ENAP a formação dos APO. Desde 2004 as formações das carreiras de EPPGG e APO possuem uma parte comum, generalista, e outra específica para cada uma delas.

No período entre 1990 e 1995, a ENAP foi marcada pela descontinuidade administrativa, tendo passado por quatro diferentes presidentes. Durante o período Collor pouco foi produzido e houve redução no orçamento. A proibição de concursos públicos interrompeu a implementação da carreira de EPPGG. (Carvalho, 2007).





Durante o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-1998), a ENAP passa a cumprir o papel de formular e difundir as propostas da chamada Nova Gestão Pública (NGP), sob a direção do então criado Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare), que também reativou concursos para as carreiras de EPPGG e de Analista de Planejamento e Orçamento (APO), porém enfatizando perfil mais gerencial, com grau de dificuldade no nível de pós-graduação, e visando formar quadros que disseminassem a cultura da NGP nos vários ministérios.

No segundo mandato do presidente FHC (1999-2002), a reforma de Estado perde espaço e a idéia-força passa a ser a implantação do Plano Plurianual (PPA) instituído pela Constituição de 1988. O Mare é extinto, a ENAP passa para o âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e cumpre o papel de formar técnicos e dirigentes responsáveis pela implementação e monitoramento do PPA. Nesse período a Escola recebe diversos investimentos que melhoram sua estrutura física e contribuem para consolidação de sua identidade. A Biblioteca Graciliano Ramos, por meio de uma cooperação com o BID é fortemente vitalizada e passa a ser importante centro de referência em administração pública.

Em 2003, o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva parte do diagnóstico de que o não-investimento regular nos quadros da administração pública reduziu a capacidade de governo, havendo uma realidade heterogênea, com áreas de excelência e outras praticamente desmanteladas: entre outras várias medidas, retomou-se a regularidade de concursos públicos e se afirmou a importância da política de capacitação, traduzida posteriormente no Decreto 5707/2006, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP). Assim, no período das duas gestões do Presidente Lula (2003-2010), a ENAP atualizou sua proposta de formação de carreiras, realizando várias edições para os concursos de EPPGG e APO. Ademais, passou a ofertar de modo regular e modularizado o programa de aperfeiçoamento de carreiras, condição legal para progressão dos EPPGG. A partir de 2008 esse programa de aperfeiçoamento passou a ser ampliado para acolher também as demandas de capacitação de outras carreiras do ciclo de gestão, a começar dos Analistas de Planejamento e Orçamento (APO), e posteriormente para os Analistas de Finanças e Controle e outras. Nesse mesmo



período, a partir de experiência-piloto iniciada no final de 2002, a ENAP passa a ter uma oferta própria de cursos de pós-graduação lato sensu em temáticas ligadas à gestão pública, consolidando um campo de oferta dirigido a técnicos de nível superior, buscando aí também contribuir para a formação de dirigentes públicos, os responsáveis pelas atribuições de assessoramento e direção superior (DAS). No campo do desenvolvimento técnico-gerencial, houve grande diversificação da oferta e ampliação de seu escopo, principalmente pela implementação da modalidade de Educação a Distância, que passa por desenvolvimento crescente a partir de 2004. Ainda no desenvolvimento gerencial a Escola passa a atender a projetos de qualificação de quadros dirigentes de diversas organizações públicas, com destaque para os que se realizaram para a Anvisa e para a Rede de Ensino Técnico Federal do MEC.

Nesse período, dando sequência a ações ocorridas anteriormente de modo mais esporso, a ENAP investe na cooperação internacional e realiza parcerias com escolas estrangeiras, tendo se destacado, dentre outras, a parceria com a Canada School of Public Service (CSPS), que ajudou a inovar o modelo educacional da Escola, fortalecendo-a como escola de aplicação preocupada com a formação de dirigentes públicos, principalmente nas competências de liderança e comunicação. É desse período também a ampliação da participação da ENAP nos eventos do Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD) e seu importante papel na constituição da Escola Ibero-Americana de Administração e Políticas Públicas (EIAPP), rede na qual a escola tem mantido oferta contínua de cursos para servidores ibero-americanos.

Fator estruturante para a ENAP foi também a realização de seus primeiros dois concursos públicos de concorrência ampla para o fortalecimento da força de trabalho da Escola. Seguindo a política de recomposição da força de trabalho da administração pública federal, a ENAP foi autorizada a realizar dois concursos (2006 e 2009) para o ingresso de Técnicos de Assuntos Educacionais e Técnicos de Nível Superior, cargos do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo (PGPE). Embora esses cargos não supram suficientemente todas as necessidades previstas nos desafios de atuação da Escola, tal medida trouxe crescimento e renovação da equipe, que possibilitam a ampliação de iniciativas e o aumento da qualidade da oferta formativa.



O período iniciado em 2011, no governo da Presidenta Dilma Roussef, é de continuidade com aperfeiçoamentos às propostas implementadas no período anterior. Além de aperfeiçoar seu modelo de oferta de programas de desenvolvimento técnico-gerencial, cada vez mais dirigidos ao atendimento institucional (portanto a demandas organizadas provenientes dos órgãos, mais do que a demandas individuais dos servidores), tem avançado no seu modelo de oferta de cursos de pós-graduação, associando-o à pesquisa e intensificando estratégias do ensino-aplicado; e tem ampliado e diversificado seu programa de aperfeiçoamento de carreiras, que atende cada vez mais a diversificadas carreiras surgidas nos últimos anos (tais como Analista de TI, Analista de Infra-Estrutura e Analista de Políticas Sociais).

Tendo colocado como um de seus objetivos estratégicos o apoio à gestão e ao desenvolvimento dos órgãos públicos, a Escola passou a ofertar de modo sistemático e mais qualificado consultorias aos processos de planejamento estratégico ou de mapeamentos de processos de gestão, em sintonia com orientações do Ministério do Planejamento. Neste campo, tem investido na acumulação de expertises nos temas de comunicação, negociação e liderança, assim como na constituição de uma rede interna e externa de colaboradores na facilitação de processos grupais. No que tange ao seu objetivo estratégico de “disseminação de conhecimentos estratégicos de gestão”, o campo da pesquisa tem sido fortalecido com foco em temas de grande relevo para a gestão pública, assim como recebem fortalecimento e melhoria contínua dois legados importantes das gestões anteriores, a saber, o Concurso Inovação na Gestão Pública Federal (já em sua 19ª edição) e a Revista do Serviço Público. Nesse campo também se investe na gestão do conhecimento, com destaque para a criação do Repositório Institucional da ENAP e a modernização do portal na internet, além da implementação de uma política editorial diversificada.

Perto de completar seus 30 anos em 2016, nesta gestão a ENAP tem buscado trabalhar de forma sistemática no seu fortalecimento organizacional e institucional, desde a atualização de seus instrumentos jurídicos (atualização do Estatuto e do Regimento Interno, revisão e criação de normas relacionadas a



processos internos estruturantes), passando pelo mapeamento e informatização de seus processos de trabalho, com investimentos sistemáticos em gestão do conhecimento e nos processos de qualificação permanente do quadro de servidores, até o alinhamento refinado de seu planejamento estratégico com as demandas estruturantes do Governo Federal.

Um resumo muito restrito da trajetória de 28 anos da ENAP mostra a sua institucionalização crescente: após o período inicial de muita instabilidade, a partir de 1995 a Escola tem acumulado experiência e fortalecido seus projetos e equipes. Isso se deu no período em que a escola esteve sob direção de Regina Pacheco (1995-2002), e no período em que esteve sob direção de Helena Kerr do Amaral (2003-2010). Ainda que tenham sido projetos politicamente bastante diferenciados, pois vinculados ao programa presidencial aprovado em eleições democráticas, ambos contribuíram de modos distintos para a consolidação institucional da ENAP, seja seguindo orientações gerais de governo ou aproveitando brechas e possibilidades que emergiram em cada contexto. Assim, a Escola tem se esmerado na construção e consolidação de uma atuação republicana, voltada ao fortalecimento do Estado Democrático no país.

O quadro da gestão 2011-2014 é também carregado de contradições, pois, por um lado recebeu muitos legados positivos que têm sido cada vez mais fortalecidos e potencializados. E por outro lado, outros “legados” representam pendências estruturais que demandam definições políticas de governo, com destaque para as dificuldades relativas à adequação do perfil dos cargos existentes às necessidades de uma Escola de Governo que assume cada vez mais o papel de coordenação de inúmeras ações estruturantes, de apoio e coordenação, do campo da capacitação dos servidores públicos no Brasil. Também está em aberto a questão da contribuição na ENAP à consolidação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal instituída pelo Decreto 5707/2006 (Brasil, 2006), em que a Escola divide com a Secretaria de Gestão do Ministério de Planejamento a responsabilidade pela condução de seu Comitê Gestor.



### 3 AS ESCOLAS DE GOVERNO E A ATUAÇÃO EM REDES

Com a consolidação da democracia e da Constituição de 1988, no Brasil, surgiu a pressão em torno da melhoria do desempenho gerencial dos governos e a necessidade de prover quadros com perfil gerencial e capacidade de inovação e liderança. No entanto, a questão da oferta e gestão da qualificação dos servidores tem pouca definição institucional.

Em 1998, com a aprovação da emenda constitucional da reforma administrativa – a Emenda n. 19 (Brasil, 1998) – foi introduzido no texto constitucional como uma de suas inovações a previsão expressa da criação das escolas de governo, como instituições com atribuições específicas de capacitação do servidor público, em conexão com os sistemas de desenvolvimento nas carreiras. Em seu artigo 39, o dispositivo constitucional estabelece que deverão ser mantidas Escolas de Governo nos níveis federal e estadual de governo e que poderão atuar, de forma coordenada, na formação e aperfeiçoamento dos servidores públicos.

No âmbito da Administração Federal, em fevereiro de 2006, a edição do Dec. 5707 definiu a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP), voltada aos órgãos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, com os respectivos instrumentos e instâncias de coordenação. A capacitação do servidor passou a ser encarada como atividade permanente, ao longo da sua trajetória profissional. Para a condução da PNDP, o Decreto estabeleceu um Comitê Gestor composto por três órgãos do Ministério do Planejamento: A Secretaria de Recursos Humanos (que o coordenaria), a Secretaria de Gestão e a ENAP.<sup>2</sup> Além de atuar no Comitê Gestor, à ENAP foi estabelecida a atribuição de coordenar um “sistema de escolas de governo da União”, de forma que as instituições governamentais federais de formação e desenvolvimento de servidores cooperem na busca uma atuação conjunta para dar conta da grande demanda de capacitação existente.

---

<sup>2</sup> Em 2011, foi realizada uma mudança organizativa do Ministério do Planejamento, na qual foram extintas a SRH e a SEGES. A maior parte das atribuições da SRH passaram para a Secretaria de Gestão – SEGEP, que englobou também todas as atribuições da SEGES. Foi criada a Secretaria de Relações do Trabalho – SRT. Não tendo sido feitas alterações no Dec. 5707, coube à SEGEP a coordenação do Comitê Gestor da PNDP, agora constituído apenas por SEGEP e ENAP. No entanto, no período o Comitê Gestor deixou de ter reuniões regulares.



No período 2011-2013 a atuação do Sistema de Escolas de Governo da União (SEGU) tornou-se regular e bastante ativa, impulsionada principalmente pela questão da institucionalização das escolas e a interlocução com o sistema de ensino federal sobre o credenciamento dos cursos de pós-graduação ofertados por escolas de governo que, salvo exceções, não constituem Instituições de Ensino Superior. (Ver SEGU, 2013).

No entanto, é importante destacar que o fenômeno das escolas de governo vem se desenvolvendo e proliferando em todo os âmbitos da Federação e nos 3 poderes da República. Impulsionada pela ENAP, desde 2003 se constituiu a Rede Nacional de Escolas de Governo, que realizou 9 encontros anuais, estando previsto o 10º Encontro para agosto de 2014. Nessa rede, de caráter informal, participam cerca de 200 instituições de distintos matizes, embora todas sejam essencialmente “governamentais”: estão afiliadas 60 instituições do nível federal, 92 de nível estadual e 45 de âmbito municipal.

Em que pesem os avanços de articulação e colaboração entre essas escolas, em razão da grande diversidade de perfis das instituições e de públicos-alvos que elas atendem, a coordenação de ações conjuntas para ampliação do atendimento às necessidades de capacitação da Administração Pública ainda se encontra em estágio inicial. De fato, a Rede Nacional constitui-se principalmente como espaço de compartilhamento de experiências e de motivação à estruturação e fortalecimento de centros de capacitação em diversos setores do governo.

Assim, podemos afirmar que a formação de servidores públicos no Brasil é um componente ainda incompleto da estruturação da administração pública, se considerarmos que seria desejável um desenho sistemático, abrangente e capaz de exercer, na sua plenitude, o papel de prover recursos humanos qualificados e devidamente capacitados.

Há muito ainda por fazer na formulação de uma política de recursos humanos que contemple o delineamento de uma arquitetura de carreiras, a definição de perfis de competências, o planejamento da força de trabalho, a avaliação de desempenho associada a resultados e a integração entre o desenvolvimento nas carreiras e a ocupação de cargos de direção e assessoramento. A ENAP tem participado, com diferentes formas e graus de envolvimento, da discussão em torno desta agenda.



Exercendo com cuidado certa função de “liderança” no incentivo ao funcionamento em rede, a ENAP desde 2003 compartilha e dissemina seus aprendizados e experiências com as demais instituições da Rede Nacional, muitas vezes orientando em aspectos institucionais ou compartilhando seus cursos e publicações, quando pertinente. No âmbito federal, tendo a responsabilidade prevista no Decreto 5707/2006 de coordenar o SEGU, a ENAP tem tido papel de aglutinação, orientação e coordenação das iniciativas das escolas do Executivo Federal. No decorrer do período, três escolas do Legislativo também passaram a fazer parte desse fórum de debate e articulação de ações. Os contatos com as escolas do Judiciário federal ainda são iniciais.

#### **4 OS DESAFIOS DA ENAP NO CONTEXTO CONTEMPORÂNEO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Alguns dos desafios que se antepõem à Administração Pública são, em primeiro lugar, a complexidade dos problemas e situações com os quais lidam os servidores públicos. Segundo, as demandas crescentes e multifacetadas da cidadania em expansão, impulsionada pela dinâmica dos regimes democráticos que produz uma contínua expansão de direitos e por consequência, exige cada vez mais capacidade de resposta do Estado, na forma de políticas públicas, regulação e tomada de decisão. Terceiro, as pressões fiscais sobre o Estado e as ameaças de um ambiente econômico internacional marcado pela incerteza.

No contexto brasileiro, estes desafios ganham uma cor local porque aparecem conjugados a uma herança de reformas e mudanças incompletas que é marca da nossa trajetória de construção do Estado.

Então, temos de lidar com a expansão dos direitos e garantias do cidadão ao mesmo tempo em que estamos construindo as estruturas do Estado de bem-estar, no Brasil. Além disso, precisamos gerir uma economia compelida à competição num mercado globalizado, mas padecemos ainda dos problemas de uma infraestrutura de energia, transportes e comunicações insuficiente e obsoleta. Finalmente, somos um país em processo de construção institucional, o que inclui a própria administração pública.



Estamos num momento de substancial renovação de quadros da máquina pública, graças ao esforço de realização de concursos públicos em larga escala. O governo atual e o anterior se empenharam em aprofundar esta renovação, que tem trazido jovens servidores qualificados para o serviço público. De outra parte, há um grande contingente de servidores públicos experientes que devem se aposentar nos próximos anos, acentuando a complexidade das mudanças em curso, colocando para o governo importantes desafios, nos quais as Escolas de Governo têm que dar sua contribuição.

Como parte deste processo de transformação, entendemos que a ENAP e sua trajetória demonstram uma afinidade com o mote de uma escola para uma administração pública democrática e participativa.

À ENAP cabem dois papéis relevantes. Por um lado, cabe fomentar debate e ajudar a construir modelo de gestão adequado ao Brasil, ajudando dirigentes na elaboração de soluções mais adequadas, algo estruturante e de longo prazo. Por outro lado, no curto prazo cabe capacitar servidores para exercer melhor suas funções, com qualidade e eficiência, pois a sociedade exige melhoria na qualidade dos serviços. Para lidar com esses dois lados, é necessário ter visão dos diferentes públicos-alvos e levar em conta as prioridades de governo. Além disso, um papel importante para a ENAP está no campo da pesquisa e disseminação de conhecimento sobre gestão pública, para pensar e compartilhar a cultura da inovação e das boas práticas.

Há algumas importantes implicações desta origem que marca a trajetória da Escola e que ela tem zelado por preservar. Primeiro, os programas de ensino e o ambiente e valores da Escola como instituição são permeados pelo pluralismo, liberdade de crítica e preocupação com a criação de oportunidades de vivência real dos problemas e situações concretas da gestão pública. Estas características distinguem o modelo de ensino aplicado que vem sendo praticado e aperfeiçoado pela ENAP, desde sua origem.

Em segundo lugar, há a atenção da Escola para com os problemas e questões que afetam o cidadão e que dizem respeito ao desenvolvimento socioeconômico do país. Terceiro, a atuação na formação de carreiras com perfil generalista e inserção transversal na Administração Pública. Como resultado dessa





atuação, as atividades de ensino, de pesquisa, de disseminação de conhecimentos e de promoção de eventos têm se voltado para temas como política social, infraestrutura, inovações em gestão, intersectorialidade, planejamento estratégico e gestão de programas e projetos.

Mas o papel mais desafiador que podemos associar à atuação da ENAP como Escola de Governo no contexto contemporâneo é a formação de servidores que sejam agentes de mudança. Trata-se de oferecer uma capacitação que vá além dos formatos convencionais para dotar o servidor público que atua em funções e cargos críticos de uma visão ampla da administração pública em seu contexto e de oportunidades de reflexão e aplicação de conhecimentos.

A formação para o desempenho de cargos de direção tem sido uma atribuição-chave incumbida à ENAP, porém ainda limitada pela inexistência de um sistema estruturado de acesso a estes cargos, no contexto da Administração Pública Brasileira. A formação de dirigentes públicos, tanto aqueles provenientes do sistema de carreiras, como aqueles incorporados como cargos comissionados pelo governo eleito, é um dos mais complexos desafios postos às escolas de governo. A ENAP tem ensaiado experiências positivas nesse campo, que carecem, no entanto, de maior capacidade de escala e sistematicidade, em razão da complexidade do corpo docente e das estratégias inovadoras exigidas para esse público, a demandar fortes investimentos em pesquisa e cooperação internacional. Assim, destaca-se também a pesquisa, a promoção de eventos e a disseminação de conhecimentos e práticas, como formas de atuação que dão consistência e vitalidade a uma Escola de Governo e que tendem a alimentar sinergias com as atividades de ensino. A ENAP sempre buscou manter linhas de pesquisa e se credenciar como um espaço de crítica e reflexão sobre os assuntos de governo.

Há avanços e uma trajetória que aponta para a consolidação da ENAP num contexto no qual a construção do Estado de bem-estar e de uma economia competitiva dependem fortemente das capacidades do Estado, que tem na Administração Pública um elo fundamental.

Mas, permanecem questões em aberto que precisamos enfrentar. São temas que dizem respeito a quase todo o segmento das Escolas de Governo, no Brasil. Uma primeira questão em aberto diz respeito à definição do que podemos



chamar de modelos jurídico-legais de organização destas Escolas, que tem repercussão direta sobre a sua gestão em aspectos cruciais como autonomia administrativa, o acesso a recursos financeiros, a organização dos seus quadros de pessoal, inclusive no que diz respeito a remuneração e incentivos, e ao relacionamento com as suas mantenedoras. Ao mencionar esta questão a referência não é específica à ENAP, mas à discussão sobre qual seria o modelo desejável para uma Escola de Governo.

Uma segunda grande questão em andamento é a do credenciamento das Escolas de Governo para a oferta de cursos de pós-graduação lato sensu. Inúmeros órgãos públicos têm demandado cursos em nível de pós-graduação para seus quadros, havendo em algumas carreiras a exigência de tais capacitações para efeito de ascensão profissional. Sem concorrer com a oferta existente no campo acadêmico e desenvolvendo projetos formativos de caráter aplicado e dirigidos às especificidades dos órgãos, diversas Escolas de Governo vem criando capacidade de ofertar cursos em nível de pós-graduação. Nos últimos anos, fortaleceram-se os intercâmbios com os organismos reguladores do ensino de pós-graduação e as concomitantes respostas das Escolas de Governo em atender a requisitos necessários ao credenciamento dessa oferta.

Um terceira questão em aberto é a discussão sobre o papel das Escolas de Governo nas políticas de pessoal e de profissionalização da função pública e, em especial, no planejamento da capacitação, recrutamento e preparação de dirigentes para a ocupação dos cargos de direção e assessoramento.

Uma quarta questão refere-se à atuação no âmbito federativo e no contexto de políticas públicas intersetoriais, que pedem arranjos e mecanismos inovadores de coordenação e gestão. Um aspecto que diz respeito diretamente às Escolas de Governo é a sua atuação na capacitação de quadros, sob formatos e em escala que sejam compatíveis com o tamanho do Brasil. Ainda neste campo, registra-se a demanda crescente de que as escolas de governo capacitem também cidadãos que atuam nas políticas públicas, ainda que não sejam servidores públicos, especialmente o caso dos conselheiros representantes da sociedade civil em inúmeros arranjos de participação crescente em nosso país, à medida que avança a



democracia participativa. Tudo isso, num ambiente em que as relações federativas – decorrentes das definições iniciadas com a Constituição de 1988 – colocam a necessidade de cooperação estreita entre os entes federados, para que a implementação das políticas públicas se dê da forma mais sinérgica possível, levando a resultados cada vez mais vigorosos para a população distribuída em todo o território nacional.

Ressalte-se, com relação a este ponto, para a necessidade de explorar as virtualidades da organização em rede, que já se iniciou na coordenação do Sistema de Escolas de Governo da União, o SEGU e na Rede Nacional de Escolas de Governo.

A adoção do formato em rede se justifica pelas dimensões do país e do público alvo e pela diversidade das demandas a serem atendidas, a heterogeneidade da Administração Pública e o potencial de cooperação entre as instituições. Além disso, estamos diante da necessidade de dar respostas rápidas e precisas às demandas, o que exige autonomia e capacidade própria de concepção, decisão e implementação, em cada instituição.

Acreditamos que a constituição de um ambiente no qual proliferem instituições em cooperação contínua é o que podemos desejar em relação ao segmento das Escolas de Governo.

As relações de cooperação devem se fortalecer também em nível internacional, o que é imperativo natural do mundo globalizado em que vivemos. A ENAP manteve programas de cooperação com Escolas de Governo referenciais no ambiente internacional, desde sua criação.

Por fim, os temas comentados podem conformar uma agenda de trabalho a ser implementada com a devida cautela, mas sem perder o sentido de futuro. As Escolas de Governo estão destinadas a um papel-chave na institucionalidade da Administração Pública no Brasil, que se está a construir.



## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os mais de 20 anos da existência da ENAP demonstram que a Escola de Governo e o desenvolvimento de servidores são conceitos que estão umbilicalmente ligados na sua evolução, não sendo possível – diante dos desafios do contemporâneo – responder às necessidades de formação e capacitação dos servidores públicos por meio de uma política isolacionista, centrada apenas nas necessidades pontuais de governo e fechada aos intercâmbios e ao contágio com as experiências das outras organizações que atuam no mesmo campo.

A experiência acumulada pela ENAP comporta muitas aprendizagens, pontuada por acertos e erros, por aspectos singulares à nossa realidade e por outros comuns à maioria das escolas de governo com quem nos relacionamos. Destaca-se que a cooperação tem sido importante alimento para nossas escolas de governo, mas exige uma construção paciente e demorada, que converge com próprio amadurecimento da Administração Pública.

Assim, a ENAP bem como as demais escolas de governo apresentam-se como um potente recurso de que a Administração Pública dispõe para enfrentar os enormes desafios postos para nossas sociedades e governos. Um recurso em fase de construção, mas que vem se tornando cada vez mais um componente chave de transformação para a consolidação de uma democracia mais justa, participativa e que oferece melhores serviços para a sociedade.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei n. 6.871, de 3 de dezembro de 1980. Autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação Centro de Formação do Servidor Público - FUNCEP, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1980-1988/L6871.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L6871.htm)

BRASIL. Decreto n. 93.277, de 19 de setembro de 1986. Institui a Escola Nacional de Administração Pública - ENAP e o Centro de Desenvolvimento da Administração Pública - CEDAM, e dá outras providências. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D93277.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D93277.htm)



BRASIL. Lei n. 7.834, de 6 de outubro de 1989. Cria a Carreira e os respectivos cargos de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, fixa os valores de seus vencimentos, e dá outras providências.

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7834.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7834.htm)

BRASIL. Lei n. 8.140, de 28 de dezembro de 1990. Altera a denominação da Fundação Centro de Formação do Servidor Público - FUNCEP e dá outras providências. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/1989\\_1994/L8140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1989_1994/L8140.htm)

BRASIL. Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998 - Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm)

BRASIL. Decreto n. 5707, de 23 de fevereiro de 2006. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm)

CARVALHO, Paulo Sergio de. Formar dirigentes, capacitar gestores, desenvolver gerentes: do que estamos falando? A experiência da ENAP-Brasil no período 2003-2007. XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública Santo Domingo, República Dominicana, 2007. Disponível em: [http://www.enap.gov.br/downloads/clad\\_paulo.pdf](http://www.enap.gov.br/downloads/clad_paulo.pdf)

ENAP. ENAP 20 anos, caminhos de uma escola de governo. *Cadernos ENAP – edição especial*. Brasília, 2006. Disponível em:

<http://www.enap.gov.br/downloads/caderno20anos.pdf>

FERRAREZI, Elisabete e ZIMBRÃO, Adélia. *Formação de carreiras para a gestão pública contemporânea: O caso dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental*. Revista do Serviço Público, v.57, n.1, p. 63-86, jan/mar 2006.

Disponível em:

[http://www.enap.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=2518](http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2518)

KERR DO AMARAL, Helena. Entrevista [por Marília Scalzo]. In: ENAP 20 anos; caminhos de uma escola de governo. – Brasília: ENAP, 2006. (*Cadernos ENAP – Edição Especial*). Disponível em:

<http://www.enap.gov.br/downloads/caderno20anos.pdf>

REDE Nacional de Escolas de Governo. A Rede Nacional de Escolas de Governo: O que é, trajetória, propósitos e desafios para seu fortalecimento. Brasília, 2012.

Disponível em:

[http://www2.enap.gov.br/rede\\_escolas/images/rede%20de%20escolas%20de%20governo.pdf](http://www2.enap.gov.br/rede_escolas/images/rede%20de%20escolas%20de%20governo.pdf)



ROUANET, Sergio Paulo. *Criação no Brasil de uma Escola Superior de Administração Pública*. Brasília: ENAP, 2005. Disponível em: [http://www.enap.gov.br/downloads/livro\\_rouanet.pdf](http://www.enap.gov.br/downloads/livro_rouanet.pdf)

SANTOS, Maria Helena de Castro; PINHEIRO, Maria Lúcia de Moraes; MACHADO, Érica Máximo. Profissionalização dos quadros superiores da administração pública: o caso dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. *Revista do Serviço Público*, v. 45, n. 2, p. 35-90, Jul./Ago. 1995.

SEGU. Sistema de Escolas de Governo da União. Brasília, 2013. Disponível em: [http://www2.enap.gov.br/rede\\_escolas/images/livreto\\_segu\\_setembro\\_2013.pdf](http://www2.enap.gov.br/rede_escolas/images/livreto_segu_setembro_2013.pdf)



---

## AUTORIA

**Paulo Sergio de Carvalho** – Presidente da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, desde 2011. Formado em Psicologia pela Universidade de Brasília e mestre em Psicologia Clínica pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Foi bancário, dirigente sindical, educador sindical e professor universitário. Na gestão pública, atuou nos âmbitos municipal e federal. Trabalha com educação não-formal de adultos, desde a década de 1980.

Endereço eletrônico: [presidencia@enap.gov.br](mailto:presidencia@enap.gov.br)

**Handemba Mutana Poli dos Santos** – Chefe de Gabinete da Presidência da ENAP, mestre em Direito dos Negócios e Desenvolvimento Econômico Social pela Fundação Getulio Vargas. É graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica (PUC/SP). Pesquisador em governança corporativa e nas áreas de mercado de capitais e finanças e economia aplicada ao direito.

Endereço eletrônico: [ap@enap.gov.br](mailto:ap@enap.gov.br)

**Ciro Campos Christo Fernandes** – Gestor Governamental e Assessor da Presidência da ENAP. Doutor em Administração e mestre em gestão pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas – EBAPE, da Fundação Getulio Vargas. Bacharel em economia pela Universidade Federal de Minas Gerais. Tem trabalhos publicados sobre temas de reforma administrativa, governo eletrônico e compras e contratações governamentais.

Endereço eletrônico: [ap@enap.gov.br](mailto:ap@enap.gov.br)

