

**Enap** *Cadernos*

# **Escolas de governo: perfis, trajetórias e perspectivas**

*Volume I*

*Organizadores:*

*Ciro Campos Christo Fernandes*

*Pedro Lucas de Moura Palotti*

*Marizaura Reis de Souza Camões*

# Escolas de governo: perfis, trajetórias e perspectivas

## *Volume I*

*Organizadores:*

*Ciro Campos Christo Fernandes  
Pedro Lucas de Moura Palotti  
Marizaura Reis de Souza Camões*

## **Fundação Escola Nacional de Administração Pública (Enap)**

### *Presidente*

Gleisson Cardoso Rubin

### *Diretora de Comunicação e Pesquisa*

Marizaura Reis de Souza Camões

### *Diretor de Desenvolvimento Gerencial*

Paulo Marques

### *Diretora de Formação Profissional*

Maria Stela Reis

### *Diretor de Gestão Interna*

Cassiano de Souza Alves

*Editora:* Marizaura Reis de Souza Camões – *Coordenador-Geral de Pesquisa:* Pedro Lucas de Moura Palotti – *Coordenadora-Geral de Comunicação e Editoração:* Janaína Cordeiro de Moraes Santos – *Revisão:* Renata Fernandes Mourão – *Revisão gráfica:* Ana Carla G. Cardoso – *Projeto gráfico:* Livino Silva Neto – *Capa e Editoração eletrônica:* Maria Marta da R. Vasconcelos e Vinicius Aragão Loureiro.

*Ficha Catalográfica:* Equipe da Biblioteca Graciliano Ramos/Enap

---

E747 Escolas de governo: perfis, trajetórias e perspectivas / organizadores, Ciro Campos Christo Fernandes, Pedro Lucas de Moura Palotti e Marizaura Reis de Souza Camões. -- Brasília: ENAP, 2015.

v.1 (86 p.) : il. --(Caderno, 43)

ISBN 0104-7078

1. Administração Pública — Brasil. 2. Escola de Governo. I. Ciro Campos Christo Fernandes. II. Pedro Lucas de Moura Palotti. III. Marizaura Reis de Souza Camões.

CDU 35:377

---



Enap, 2015

Este trabalho está sob a Licença *Creative Commons* – Atribuição: Não Comercial – Compartilha Igual 4.0 Internacional

As informações e opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

### **Escola Nacional de Administração Pública (Enap)**

Diretoria de Comunicação e Pesquisa

Coordenação-Geral de Pesquisa

SAIS – Área 2-A – 70610-900 — Brasília-DF, Brasil

**Enap** *Cadernos*

# Escolas de governo: perfis, trajetórias e perspectivas

*Volume I*

*Organizadores:*

*Ciro Campos Christo Fernandes*

*Pedro Lucas de Moura Palotti*

*Marizaura Reis de Souza Camões*



## Sobre os autores do Volume I

### **Ciro Campos Christo Fernandes**

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental  
Assessor da Presidência da Enap  
Doutor em Administração pela Escola Brasileira de Administração  
Pública e de Empresas – Ebape da Fundação Getulio Vargas  
ciro.fernandes@uol.com.br; ciro.fernandes@Enap.gov.br

### **Diogo Ribeiro da Fonseca**

Técnico da Agência Nacional de Transportes Terrestres  
Mestre em Administração pela Universidade de Brasília  
diogorfonseca@gmail.com

### **Joselene Pereira Lemos**

Técnica em Assuntos Educacionais  
Especialista em Gestão de Pessoas no Serviço Público  
joselene.lemos@Enap.gov.br

### **Marizaura Reis de Souza Camões**

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental  
Diretora de Comunicação e Pesquisa da Enap  
Mestre em Administração pela Universidade de Brasília  
marizaurareis@gmail.com; marizaura.camoes@Enap.gov.br

### **Pedro Lucas de Moura Palotti**

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental  
Coordenador-Geral de Pesquisa da Enap  
Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais  
pedropalotti@gmail.com; pedro.palotti@Enap.gov.br

### **Pedro Luiz Costa Cavalcante**

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental  
Doutor em Ciência Política pela Universidade de Brasília  
cavalcante.pedro@gmail.com

### **Samantha Albano Amorim**

Técnica em Assuntos Educacionais  
Graduada em Ciência Política pela Universidade de Brasília  
samantha.amorim@Enap.gov.br



# Sumário

<b>Apresentação .....</b>	<b>9</b>
<b>Introdução.....</b>	<b>11</b>
<i>Ciro Campos Christo Fernandes, Pedro Lucas de Moura Palotti e Marizaura Reis de Souza Camões</i>	
<b>Capítulo 1 – Escolas de governo: origens e trajetória do tema no Brasil .....</b>	<b>15</b>
<i>Ciro Campos Christo Fernandes</i>	
Introdução .....	15
O surgimento do tema .....	16
A Enap e um modelo em construção .....	20
O contexto e as perspectivas atuais .....	26
Conclusões .....	29
Referências .....	31
<b>Capítulo 2 – As escolas de governo no Brasil: perfil e tendências.....</b>	<b>35</b>
<i>Diogo Ribeiro da Fonseca, Joselene Pereira Lemos, Marizaura Reis de Souza Camões, Pedro Luiz Costa Cavalcante, Pedro Lucas de Moura Palotti e Samantha Albano Amorim</i>	
Introdução .....	35
Metodologia .....	37
Caracterização da pesquisa .....	37
Composição da amostra .....	37
Construção do questionário .....	38
Estratégia de coleta de dados .....	38
Procedimento de análise dos dados.....	40
Resultados .....	41
Conclusões e recomendações .....	43
Referências .....	47
Anexo I – Convite para participação no X ENEG .....	67
Anexo II – Convite para participação na Pesquisa .....	69
Anexo III – Questionário .....	71
Anexo IV – Questionário 2 .....	77
Anexo V – Redes das Escolas de Governo .....	85





## Apresentação

A reflexão sobre a atuação e o papel institucional exercido pelas escolas de governo é um campo de pesquisa em franco desenvolvimento. Após a redemocratização do Estado brasileiro e a atribuição de novas responsabilidades para provisão de políticas públicas de caráter universal, ganha centralidade no debate acadêmico e na prática governamental a necessidade de se criar e desenvolver capacidades estatais e competências dos servidores públicos para atender às cada vez mais abrangentes atribuições sob a responsabilidade do Estado. A discussão sobre as escolas de governo insere-se nesse percurso, oferecendo subsídios para a compreensão desses espaços dedicados ao desenvolvimento de pessoas no setor público.

A Escola Nacional de Administração Pública (Enap) contribui historicamente, e por delegação normativa, para o alinhamento das escolas de governo da União (principalmente no âmbito do Sistema das Escolas de Governo da União – Segu) e para articulação de uma rede nacional de escolas de governo, com o envolvimento de estados e municípios.

A presente publicação, dividida em dois volumes, representa uma continuação desses esforços. O objetivo da publicação é divulgar informações sistematizadas e abrangentes sobre o tema das escolas de governo no ambiente nacional e internacional, com base em levantamentos e pesquisas produzidos a partir de trabalhos desenvolvidos por servidores da própria Enap, discutidos em congressos nacionais e internacionais do campo da administração pública.

O presente trabalho destina-se a contribuir para a reflexão sobre o conceito de escola de governo e suas implicações para a institucionalidade dessas organizações, por meio do levantamento de informações comparadas sobre as escolas de formação de servidores no Brasil e no ambiente internacional. A partir daí, almeja-se identificar potenciais de intercâmbio de informações e de cooperação entre a Enap e parceiros nacionais e internacionais que possibilitem a criação de uma base de dados e informações sobre o tema, para o fortalecimento da atuação permanente da Enap e do processo de tomada de decisão relacionado à temática das escolas de governo no país.

Em síntese, deseja-se que este Caderno Enap ofereça aos seus leitores uma nova fonte de reflexão sobre escolas de governo no Brasil e em perspectiva internacional, que forneça subsídios suficientes para apontar

o perfil complexo e diferenciado dessas instituições, ao mesmo tempo em que situa tendências atuais e futuras para a organização institucional e dos processos de trabalho das escolas de governo pesquisadas.

Como outros trabalhos científicos de natureza aplicada, é de se esperar que novas questões sejam postas para o debate acadêmico e gerencial em torno dessas organizações. É desse modo que será possível avançar na implementação de projetos inovadores e suficientemente abrangentes nas escolas de governo, alinhando-as às necessidades gerenciais e à sua missão de fortalecer as competências estatais necessárias para a produção de governos eficientes, justos e responsivos à sociedade brasileira.

Gleisson Rubin  
Presidente da Enap

## Introdução

*Ciro Campos Christo Fernandes  
Pedro Lucas de Moura Palotti  
Marizaura Reis de Souza Camões*

Este Caderno, publicado em dois volumes, dá continuidade à série que pretende divulgar informações sistemáticas e abrangentes sobre o tema das escolas de governo, com base em levantamentos e pesquisas. Anteriormente, a Enap publicou dois trabalhos importantes que se voltaram para o tema e são referências para o presente esforço de reflexão. O primeiro foi uma pesquisa precursora, conduzida pela Escola, que analisava as experiências internacionais de 5 países, adotando como marco analítico dois modelos de escolas de governo categorizados como polares: os da França e dos Estados Unidos (PETRUCCI et al, 1995).

Posteriormente, o levantamento publicado como Caderno Enap nº 21 (HALL, 2002) comparava 9 instituições que atuam no desenvolvimento gerencial de servidores públicos, em diferentes países, incluída a Enap. Este estudo salientou que inexistente um modelo ideal, embora algumas tendências dominem o ambiente de atuação destas escolas, particularmente, a busca pelo alinhamento com a agenda emergente dos governos e por novos formatos que aproximem a capacitação das necessidades gerenciais da administração pública.

A série atual foi iniciada com o Caderno Enap nº 40, que analisou o Sistema de Escolas de Governo da União - SEGU e resultou em algumas considerações relevantes para esse campo de estudo (FONSECA et. al, 2014). Dentre as principais reflexões percebe-se a necessidade de maior institucionalização dessas organizações e de suas redes colaborativas derivadas, o que gera ampliação da capacidade de alcance e otimização de resultados. Destaca-se também a necessidade de melhor compreensão e de consolidação do papel das escolas como espaços de produção e compartilhamento de conhecimento aplicado ao setor público.

Aliado a isso emerge também a responsabilidade premente dessas organizações no desafio de inserir o desenvolvimento de pessoas na agenda governamental uma vez que representam a porta de entrada para uma miríade de servidores de carreiras estratégicas no governo federal. A despeito dos avanços do estudo inicial, alguns aspectos precisam ser aprimorados no intuito de ampliar o conhecimento em relação ao cotidiano das escolas de governo no Brasil e realizar análises comparativas e de trajetórias, considerando inclusive a experiência internacional.

Nesse sentido, o primeiro volume deste Caderno Enap nº 43, tem como foco a ampliação da compreensão das experiências brasileiras. Os dois trabalhos que se seguem analisam, respectivamente, as origens e trajetória do tema e o perfil e tendências atuais das escolas que integram esse segmento. Espera-se que a divulgação de pesquisas e análises contribua com a reflexão sobre o conceito de escola de governo e suas implicações para a sua consolidação e inserção institucional no ambiente dos governos e da sociedade.

O capítulo 1 “Escolas de governo: origens e trajetória do tema no Brasil” analisa a formação do serviço civil, no âmbito da administração federal, para situar os arranjos institucionais adotados para a formação e treinamento dos servidores públicos. Trata de forma mais detalhada da Escola Nacional de Administração Pública – Enap, como experiência cuja criação e implementação levaram a definições, adaptações e convergências entre diferentes modelos de organização e atuação que se delinearam ao longo da sua trajetória. A conclusão do artigo discute a necessidade de compatibilizar o papel das escolas de governo no fortalecimento do serviço civil, atendendo às circunstâncias peculiares do Brasil, com a ampliação e diversificação de papéis e formas de atuação que estas instituições têm buscado, no contexto contemporâneo. A versão preliminar desse capítulo, com escopo temático mais amplo, foi apresentada no VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública, em maio de 2015. A versão final, publicada nesse volume inclui somente as seções relativas ao tema no contexto brasileiro, deixando para outro capítulo, a ser publicado no volume 2, os conteúdos relativos às experiências internacionais das escolas de governo.

O capítulo 2 “As escolas de governo no Brasil: perfil e tendências” apresenta os resultados da pesquisa sobre o perfil das escolas de governo, a partir da análise de dados e informações coletados junto às instituições que compõem a Rede de Escolas de Governo, coordenada pela Enap. A pesquisa é uma primeira iniciativa de delineamento sistemático do perfil institucional dessas instituições, abrangendo os três níveis de governo (federal, estadual e municipal) e os poderes. Conforme constatado na pesquisa, trata-se de escolas que atuam prioritariamente na capacitação de servidores públicos, mas também como centros de geração, captação e difusão de conhecimento. Nesse sentido, muitas das escolas de governo têm ampliado sua atuação para as atividades de pesquisa, assessoria técnica especializada, gestão da força de trabalho e na solução de problemas de gestão dos governos.

A pesquisa apresenta evidências da atuação destas escolas em busca de cooperação com suas congêneres, estabelecendo parcerias para obtenção de recursos e compartilhamento de conhecimentos. As iniciativas de parceria tem se disseminado assumindo a forma de redes, sob diversos arranjos e segmentações. A pesquisa encontrou também evidências da

atuação destas escolas empenhada em seu alinhamento com as agendas e necessidades dos governos. A versão preliminar desse capítulo foi apresentada no X Encontro Nacional de Escolas de Governo (ENEG), em agosto de 2014.

### **Referências**

FONSECA, Diogo Ribeiro da; LEMOS, Joselene; Torres, Marcelo; CAMÕES, Marizaura. Sistema de Escolas de Governo da União: perfil, identidade e desafios para institucionalização [Cadernos Enap n. 40]. Brasília: Enap, 2015, 137 p.

HALL, Donald. Desenvolvimento gerencial no setor público: tendências internacionais e organizações-líderes. [Cadernos Enap n. 21]. Brasília: Enap, 2002. 97p.

PETRUCCI, Vera Lucia (Coord.); SANTOS, Maria Helena de Castro (Coord.); BRITO, Marcelo (Coord.). Escolas de governo e profissionalização do funcionalismo. Brasília: Enap, 1995.



# Capítulo 1 – Escolas de governo: origens e trajetória do tema no Brasil

*Ciro Campos Christo Fernandes*

## **Introdução**

No Brasil, o termo escolas de governo foi inserido na Constituição de 1988 pela Emenda da Reforma Administrativa, em 1998, mas ainda carece de uma demarcação conceitual mais clara e consistente. O tema tem alcançado visibilidade e presença nas agendas de governo, com a recente proliferação de organizações voltadas para a capacitação de servidores públicos. Além disso, essas organizações têm atuado no sentido de formular propostas para sua institucionalização.

Este artigo aborda o tema na perspectiva da construção do serviço civil, no âmbito da administração federal brasileira, analisando os arranjos institucionais adotados para a formação e treinamento dos servidores públicos. Focaliza a emergência do tema escola de governo, como modelo de organização e de institucionalização das atividades de formação de servidores para o serviço civil. Aponta as dificuldades envolvendo a formulação, decisão e implementação de propostas com este objeto. A análise apresentada retoma e expande partes de artigos anteriores (FERNANDES *et al.*, 2014 e FERNANDES, 2015).

A seção 2 trata do tema na trajetória desde a reforma administrativa do governo Getúlio Vargas (1937-1945) e seus desdobramentos, até a reforma do governo Castelo Branco (1964-1967), com a edição do Decreto-lei nº 200. A seção 3 trata da criação da Escola Nacional de Administração Pública – Enap – como uma escola do serviço civil e analisa os obstáculos e limitações à implementação dessa proposta. Considera, ainda, a retomada do tema no contexto da reforma gerencial do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) e a iniciativa da fixação do termo escola de governo no texto constitucional. A trajetória percorrida pela Enap resulta de sucessivas convergências entre modelos emergentes de escola de governo.

A seção 4 analisa a recente expansão desse segmento na administração pública brasileira e suas implicações para a institucionalização das escolas de governo. A conclusão do artigo (seção 5) argumenta pela necessidade de compreender o papel dessas escolas, considerando as circunstâncias da sua trajetória e a oportunidade de uma discussão mais abrangente do fortalecimento do serviço civil no Brasil.



## O surgimento do tema

O tema escola da formação dos servidores públicos emergiu em dois momentos, quando foi objeto de propostas para a criação de uma escola nacional de administração, no contexto da reforma administrativa do governo Vargas (1937-1945) e de um centro de aperfeiçoamento de servidores, como iniciativa da reforma de 1967.

O termo escola de governo não é encontrado nas formulações sobre a formação e treinamento dos servidores públicos até surgir pela primeira vez durante a reforma gerencial, nos anos 1990, conforme descrito na seção 3. Entretanto, a ideia de conferir uma institucionalidade à formação de quadros para a ocupação dos cargos da administração pública nos níveis de direção e assessoramento é recorrente, como um assunto não completamente resolvido da agenda da gestão pública no Brasil.

Ao longo do período desde os governos Vargas, que se seguiram à Revolução de 1930, até o final do regime autoritário modernizador de 1964, no governo João Figueiredo (1979-1985), avançaram a organização e expansão do ensino superior em administração pública. O arranjo que se estabeleceu durante esse período equacionava o lado da oferta de cursos e programas de formação de quadros, mas se desenvolvia de forma desequilibrada em relação ao lado da demanda, devido à frágil profissionalização do serviço civil.

A formação de servidores recebeu atenção no contexto da expansão e modernização do estado brasileiro, cujo marco inicial foi a reforma administrativa conduzida pelo Departamento Administrativo do Serviço Público – Dasp –, a partir de 1937. A agenda da reforma contemplava a organização dos quadros de pessoal e o seu recrutamento por meio de concurso, mas não a sua formação, encarada como tarefa a ser assumida pelo sistema regular de ensino.

As definições em torno da construção do sistema de educação superior e de forma específica, dos currículos dos cursos de administração pública, estavam também em processo de discussão e formulação. A oferta de cursos e programas nessas áreas era ainda muito limitada e a delimitação de um campo disciplinar da administração pública demorou a se diferenciar de áreas conexas (COELHO; NICOLINI, 2014). As disputas e a prevalência da visão dos juristas, por um lado, e dos contadores, de outro, inibiam a conformação de um campo disciplinar autônomo.

As iniciativas de organização do ensino superior voltado à formação de quadros para a administração pública e do ensino aplicado, entendido como treinamento de servidores públicos no seu ambiente de trabalho, se desenvolveram em paralelo e nunca se delineou um desenho abrangente para a estruturação dos recursos humanos como função estratégica da administração pública. Essa desconexão acarretou lacunas, superposições

e demarcações ambíguas entre a formação, que envolve aquisição de conhecimento na forma de conteúdos acadêmicos, e o treinamento, que pressupõe conhecimento aplicado e aquisição de competências e habilidades profissionais.

A ideia de uma escola de formação de quadros dirigentes foi defendida por Urbano Berquó (1938), técnico do Dasp, que propunha a criação de uma instituição que complementaria o desenho das carreiras e concursos, atuando como “um Centro de altos estudos administrativos”, para formar “uma elite de administradores aptos a exercer as funções de comando” atuando no “aperfeiçoamento dos funcionários especializados e para a renovação constante do grupo de dirigentes.” (Berquó, 1938, p. 240). Berquó considerava o concurso unificado como mecanismo de abertura do acesso à escola, que permitiria maior diversidade social e profissional entre os candidatos.<sup>1</sup>

As propostas para a formação de quadros dirigentes da administração pública receberam a influência dos modelos de estruturação do serviço civil que preconizam a constituição de uma camada da burocracia responsável por apoiar a tomada de decisão no núcleo do estado.<sup>2</sup> Era perceptível a influência do debate que se realizava na França do período entre guerras e, posteriormente, da criação da *École nationale d'administration* – ENA –, em 1948. Berquó mencionava as reações à criação de uma instituição com essas características, que imputavam ao projeto da escola de formação de funcionários públicos o risco de reforçar mecanismos de seletividade social, pela elitização do acesso.

O próprio Dasp passou a oferecer cursos de curta duração que atendiam tanto a candidatos aos concursos, como servidores públicos, mas esta forma de atuação foi criticada por sua insuficiência, face ao vulto da demanda e por desviar o foco da atuação coordenadora estratégica, na área de pessoal (OLIVEIRA; RUBIN, 2013). A incapacidade de oferecer programas de treinamento e de aperfeiçoamento para os servidores e de alinhar a oferta dessas atividades com as necessidades prioritárias da administração federal eram pontos de fragilidade apontados em relação à atuação do Dasp, conforme se discute adiante.

Analisada na perspectiva da sua construção institucional, a trajetória da administração pública no Brasil sofreu a descontinuidade das iniciativas de reforma administrativa e o declínio da atuação do Dasp, depois de 1945, no período que se seguiu ao regime autoritário de Vargas. A baixa

<sup>1</sup> O concurso público já era instituto regulamentado pela Lei nº 284, de 28 de outubro de 1936, embora sem a abrangência e obrigatoriedade que assumiu décadas depois, com a Constituição de 1988.

<sup>2</sup> Raadschelders e Rutgers (1996: 67-68) definem o serviço civil como um corpo burocrático de altos funcionários voltados para a elaboração e planejamento das políticas governamentais, distinguindo-se das atividades de execução, de cunho administrativo, e das atividades técnicas de caráter especializado.

institucionalização alcançada pelo concurso público no recrutamento de quadros para a administração pública foi um fator adverso para a expansão da demanda por formação (GRAHAM, 1967). As práticas clientelistas de provimento dos cargos retornaram com vigor, em perversa conexão com a redemocratização política e alimentaram o crescimento dos chamados “extranumerários”, que eram servidores recrutados diretamente pelos órgãos, em paralelo à estrutura de cargos, resultando em baixa participação dos concursados, nos quadros de pessoal.

A criação de instituições de formação de servidores públicos ocorreu de forma esparsa e setORIZADA, ocupando espaços não preenchidos pelo ensino superior regular. A proliferação de escolas e centros de formação se deu nas áreas da diplomacia, estatística e saúde, como iniciativas setoriais, destacando-se o Instituto Rio Branco (1945), a Escola Nacional de Ciências Estatísticas (1953) e a Escola Nacional de Saúde Pública (1954). Ao longo dos anos que se seguiram, constituíram-se várias outras, em estados como São Paulo e Rio de Janeiro e municípios, como Curitiba.

A criação de uma instituição voltada para a oferta de cursos de formação abrangente em administração pública se realizou somente em 1944, depois do ocaso do DASP, fora do Estado, embora subvencionada por recursos públicos, com a Fundação Getulio Vargas – FGV. A Escola Brasileira de Administração Pública – Ebap – foi criada em 1952, como unidade inserida na estrutura da Fundação. A FGV era uma resposta ao problema da baixíssima aprovação nos concursos públicos do Dasp, o que se constituía em gargalo ao provimento dos quadros de pessoal. Segundo dados do Dasp, as taxas de aprovação eram de 17% no período 1938-1945 (veja DIAS, 1969: 157, nota 154). A iniciativa se justificava como um esforço de qualificação da demanda, visando a preparação de candidatos aptos à submissão aos concursos de ingresso na administração pública. Nesse sentido, a criação da FGV completaria o desenho da reforma “daspeana”, deixado incompleto.

A graduação em administração pública era oferecida pela Ebap em curso organizado com o apoio da cooperação internacional, por meio de visitas técnicas, formação e intercâmbio de professores. A FGV construiu uma identidade forte com a administração científica e com os esforços de estruturação dessa disciplina (OLIVEIRA; RUBIN, 2013). Ao mesmo tempo, a ênfase na compreensão do processo político ganhou espaço como uma vertente que se alinhava aos nascentes programas de políticas públicas das universidades norte-americanas, mas esse esforço se canalizou para o ensino e a pesquisa, em nível de pós-graduação, com perfil acadêmico (FARAH, 2014). Ainda que não intencional, acentuava-se, dessa forma, a separação entre o ensino e a profissionalização dos quadros da administração pública.

As orientações que influenciaram a reforma do Dasp e a criação da Ebap deveriam ter impulsionado a disseminação de escolas e programas de formação para a administração pública em sincronia com o fortalecimento

desse campo disciplinar e da profissionalização. Entretanto, o que se verificou foram avanços desiguais e desarticulados. A expansão do ensino de administração pública se deu na forma de cursos e programas regulares, inseridos em sua maioria em instituições de ensino superior, mas é pouco claro o efetivo impacto que porventura exerceram na profissionalização da administração pública.

Um levantamento realizado em 1964 registrava 10 escolas, cursos ou programas funcionando em 11 estados (MACHADO, 1966). Os formatos incluíam tanto as escolas especializadas em administração pública, como a Ebp e a Escola de Administração da Universidade da Bahia, como cursos inseridos nas universidades, em Minas Gerais, Pernambuco, Paraíba, Pará e São Paulo. O treinamento de servidores era oferecido na maioria das instituições, como atividade paralela, voltada ao atendimento das necessidades imediatas dos órgãos.

Os programas de formação e em especial o da FGV, foram prejudicados pelo seu sucesso, porque preparavam profissionais cuja qualificação e perfil potencializavam seu aproveitamento por empresas privadas (OLIVEIRA; RUBIN, 2013). O curso da Ebp foi afinal extinto em 1966, devido à falta de recursos financeiros, evidenciando uma fraca vinculação com as políticas da administração pública.<sup>3</sup> Dessa forma, o modelo que tinha na FGV a instituição de referência se protegeu da instabilidade política dos governos, mas não estabeleceu uma vinculação orgânica entre recrutamento, formação e acesso aos cargos públicos.

Este paradoxo do declínio alimentado pelo sucesso parece determinado pelo comportamento da demanda que levava os egressos a buscarem sua profissionalização na empresa privada. Assim, o “desinteresse” dos alunos explicaria, segundo Fernando Coelho (2006: 78-79), o esvaziamento dos cursos de administração pública, fenômeno que era respaldado pela semelhança dos currículos com os dos cursos de administração, voltados para a empresa privada.

O esvaziamento da demanda foi acompanhado do enfraquecimento da identidade do campo disciplinar da administração pública, respaldado pela junção entre os programas das duas vertentes, promovida pela reforma universitária de 1969, com o estabelecimento dos “currículos mínimos”, pelo MEC, baseados numa comunalidade de conteúdos entre administração pública e privada (FADUL *et al*, 2012).

No bojo da reforma administrativa de 1967, um de seus formuladores chave, José de Nazareth Teixeira Dias, argumentou enfaticamente pela necessidade de dotar a administração pública de um corpo administrativo de assessoramento da administração superior (DIAS, 1969). O Decreto-lei nº 200, norma legal que é o marco daquela reforma, ainda em

<sup>3</sup> Jorge Oscar de Mello Flores, um dos fundadores e ex-presidente da FGV, relata que a decisão se deveu à falta de recursos que assegurassem a sustentação dos cursos, no Rio e em São Paulo (FLORES, 2000:55).

vigor, determinou a criação do “corpo de assessoramento superior” da administração civil, reservado aos servidores que cumprissem o requisito de realizar “curso de especialização” para o desempenho dos “encargos da comissão”, além da comprovação de experiência.<sup>4</sup> Esse segmento da burocracia se destinaria à inserção estratégica no Dasp e nos sistemas administrativos que permeariam o conjunto da administração federal, atuando como agentes da reforma.

O recrutamento e a seleção desses servidores seriam responsabilidade do Centro de Aperfeiçoamento – CA –, órgão criado pelo mesmo Decreto-lei, com atribuição de coordenar as atividades de recrutamento, seleção e aperfeiçoamento dos seus servidores. O funcionamento desse órgão dar-se-ia com ampla descentralização, recorrendo à execução indireta por meio de convênios ou contratação. Entretanto, a implementação dessa iniciativa não se concretizou: a constituição do corpo de assessoramento terminou por se realizar sem a implementação dos programas de recrutamento e capacitação e o CA foi, afinal, extinto em 1975.<sup>5</sup>

Conforme se depreende da trajetória descrita, a criação de um arranjo organizacional, seja na forma de escola ou de centro de treinamento, foi proposta em dois momentos como o elo que faltaria para viabilizar a constituição de um sistema de recrutamento e formação de quadros para atuação nos escalões superiores. Provido esse elo, seria viabilizada a profissionalização e o atendimento das necessidades de conhecimento aplicado na administração pública e, ainda, de fortalecimento de uma identidade e cultura do serviço civil. As propostas nesse sentido não se viabilizaram na reforma Vargas e tampouco na reforma de 1967, mas seriam novamente objeto de uma experiência que avançou muito mais, com a criação da Enap, analisada a seguir.

### **A Enap e um modelo em construção**

O tema escola de governo ganhou visibilidade no contexto da transição do regime autoritário de 1964 para a redemocratização como proposição, ainda em construção, de um modelo para a organização e a institucionalização das atividades de formação de servidores públicos para o serviço civil. A referência à organização das atividades de formação de servidores remete à sua materialização na forma de escola, como ente organizacional dotado de identidade e propósitos, mesmo que constituída sob diferentes configurações jurídico-legais. A institucionalização, por sua vez, se refere ao estabelecimento dos requisitos desejáveis para assegurar a inserção e perenidade dessas atividades no ambiente de atuação das escolas. São requisitos cuja natureza é questão em aberto para a reflexão, objeto da seção conclusiva desse artigo.

---

<sup>4</sup> Art. 121 do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

<sup>5</sup> Lei nº 6.228, de 15 de julho de 1975.

O governo do presidente José Sarney (1985-1989) se empenhou em uma reforma administrativa para a reorganização da administração pública, implementada sob condições difíceis, derivadas da crise econômica e, especialmente, da crise fiscal do estado e da sua gestão. A constituição de uma burocracia tecnicamente qualificada, recrutada por critérios meritocráticos e dotada de certa autonomia surgiu como proposta que assumiu relevância e oportunidade junto aos atores políticos. O novo ambiente que se vislumbrava abriria espaço para a competição entre partidos e para as demandas da sociedade. As propostas de recrutamento e formação da burocracia emergiram das elites burocráticas, temerosas em relação aos riscos de generalização das práticas clientelistas e da partidarização do processo decisório nos níveis mais elevados da administração pública (GUEDES, 2012).

A criação de uma escola de formação de quadros de carreira se inseria como iniciativa integradora dos componentes do desenho institucional da administração pública, acoplando a formação com o ingresso na administração pública, nos moldes preconizados pelo documento que serviu de referência para a criação da Enap, o chamado “Relatório Rouanet” (ROUANET, 2005). Por solicitação do Dasp, o embaixador Sergio Paulo Rouanet realizou, em 1982, o estudo sobre a criação, no Brasil, de uma escola superior de administração pública, que influenciou a concepção da Enap e a constituição de uma carreira para seus egressos.

A proposta fundamental do Relatório era assegurar a interligação entre seleção, formação e progressão dos servidores, em conexão com a criação de uma carreira ou cargos de natureza especial para o exercício das atividades de direção, supervisão e assessoramento nos escalões superiores da burocracia. A Enap formaria “funcionários polivalentes” destinados à alocação distribuída por todos os órgãos e entidades da administração federal, constituindo um estrato de administradores gerais com alta qualificação, destinados a ocupar cargos de importância estratégica, gerando impactos positivos de melhoria dos padrões de gestão em todos os setores.

A equipe fundadora da Enap incorporou ao desenho original de administradores generalistas a ênfase no recrutamento e formação de “líderes”, com visão e postura empreendedora, desvinculados da cultura burocrática tradicional e voltados para o que se considerava como uma atuação técnico-política, inevitável no novo ambiente de democracia que se delineava, com o Legislativo atuante, a perspectiva da alternância de governos e a necessidade de interlocução com organizações políticas e movimentos sociais (HOLANDA, 2005).

A Escola foi, inicialmente, organizada como unidade da estrutura de um centro de treinamento pré-existente, criado nos anos 1980. O modelo subjacente à Fundação Centro de Formação do Servidor Público – Funcep – era de um centro de treinamento corporativo, voltado ao atendimento

massivo dos servidores federais, na forma de programas de treinamento, eventos e atividades de socialização. Embora inserida como fundação mantida pela administração federal, a instituição se posicionava distante de um alinhamento mais forte e efetivo com as necessidades e políticas de governo.

A criação da Enap abria uma nova vertente de atuação que acarretou tensões em relação à forma de atuação da Funcep, entidade hospedeira no período que se seguiu à sua criação. À Enap cabia a competência de formar quadros superiores da administração pública federal, mas disputava espaço com outra unidade, voltada para o treinamento massivo de servidores civis federais.<sup>6</sup> A partir de 1990, as unidades internas foram reabsorvidas, ao mesmo tempo em que a Funcep era transformada em Enap, conformando uma estrutura organizacional mais coerente.<sup>7</sup>

A criação da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – EPPGG – se deu somente em 1989, depois de vários embates entre áreas do governo.<sup>8</sup> A concepção original dessa carreira estava intrinsecamente acoplada à criação da Enap. Mudanças importantes e de certa forma irreversíveis se impuseram como resultado do contexto político e das vicissitudes do governo Sarney. A nova constituição, promulgada em 1988, introduziu o dispositivo que acarretou a proibição dos concursos internos, dificultando a institucionalização da carreira de EPPGG como “carreira das carreiras”, com acesso preferencial aos servidores efetivos.<sup>9</sup>

O primeiro concurso de ingresso na carreira de EPPGG, iniciado ainda sob o marco constitucional anterior, em 1987, reservou metade das vagas a servidores públicos efetivos, tentando abrir um elo interno à administração pública entre a experiência profissional acumulada nas diversas áreas e o acesso a uma carreira sênior, vocacionada para atividades de direção e assessoramento que pressupunham conhecimento abrangente do Estado e das políticas públicas. Os concursos subsequentes passaram a abrir todas as vagas ao público em geral, obedecendo à vedação do concurso interno estabelecida pela nova constituição.

Naquele momento conturbado, a criação do sistema de carreiras foi prejudicada pelo não encaminhamento do projeto do Executivo ao Congresso, quando se esvaziava o apoio político à agenda da reforma administrativa. A criação da carreira de EPPGG e a sua inserção no novo sistema de carreiras, conformariam um redesenho da administração federal

<sup>6</sup> O Decreto nº 93.277, de 19 de setembro de 1986 (BRASIL, 1986), criou a Enap e o Centro de Desenvolvimento da Administração Pública – Cedam –, como unidades inseridas na forma de diretorias da Funcep, por sua vez, criada pela Lei nº 6.871, de 3 de dezembro de 1980.

<sup>7</sup> Lei nº 8.140, de 28 de dezembro de 1990.

<sup>8</sup> Lei nº 7.834, de 6 de outubro de 1989.

<sup>9</sup> O inciso II do art. 37 da Constituição de 1988 prevê o requisito da aprovação prévia em concurso público para a investidura em cargo ou emprego público, com exceção dos cargos de livre nomeação e exoneração.



que incluiria a restrição do livre provimento de cargos e a profissionalização dos seus ocupantes. Como resultado do recuo do governo, a carreira ficou sem a sustentação das diretrizes do sistema de carreira que a engendrou e em conflito com a estrutura de pessoal vigente (GRAEF, 2010).

Alguns anos depois, o tema escola de governo voltou à agenda governamental, desta vez expressamente mencionado nas formulações da reforma gerencial liderada pelo ministro Luís Carlos Bresser-Pereira, durante o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). O treinamento de servidores era encarado como componente estratégico de um desenho ambicioso que alinhava a disseminação dos conceitos, diretrizes e instrumentos da reforma gerencial com o planejamento estratégico dos órgãos. Dentro dessa visão, foi delineado um papel e forma de atuação para as escolas de governo. O termo escola de governo aparecia, pela primeira vez, no documento de concepção da reforma, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (BRASIL, 1995).

O papel preconizado para as escolas de governo seria o de realizar “programas de treinamento e desenvolvimento de recursos humanos diretamente relacionados aos objetivos da reforma do aparelho do estado.” (BRASIL, 1995, p. 55). Nesse sentido, essas instituições se voltariam à atuação abrangente sobre o conjunto de servidores públicos, em alinhamento com os objetivos da reforma: os cursos e atividades de treinamento se prestariam a transmitir aos servidores a concepção que orientava a reforma gerencial (FERNANDES, 2013b).

Por outro lado, o Plano Diretor introduzia a figura das carreiras de estado, dotadas de prerrogativas e características específicas, e propugnava o fortalecimento do núcleo estratégico do estado, por meio do recrutamento de servidores através de concurso público (BRASIL, 1995, p. 63-64). Eram linhas de atuação que combinavam o treinamento amplo dos servidores com o fortalecimento de um segmento de carreiras destinado a dar consistência técnica ao núcleo do estado.

O termo escola de governo ganhou certa normatividade, pelo menos potencial, quando foi inserido no texto constitucional, como resultado da aprovação da emenda constitucional da reforma administrativa (Emenda nº 19, de 1998).<sup>10</sup> A Emenda continha dispositivo que prevê a criação de escolas de governo, definidas como instituições com atribuições específicas de capacitação do servidor público, em conexão com os sistemas de desenvolvimento nas carreiras. O texto do dispositivo (§ 2º do art. 39) estabelece que essas escolas sejam mantidas nos níveis federal e estadual e que poderão atuar, de forma coordenada, na formação e aperfeiçoamento dos servidores públicos:

---

<sup>10</sup> Emenda Constitucional nº. 19, de 4 de junho de 1998.



“§ 2º 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.” (grifo nosso).

Fica claro o entendimento de que as escolas de governo sejam instituições com atribuições específicas de capacitação do servidor público, em conexão com os sistemas de desenvolvimento nas carreiras. Embora negociado e aprovado no contexto das propostas da reforma gerencial, esse dispositivo era inspirado num desenho de estruturação da burocracia profissionalizada, organizada segundo o sistema de carreiras propugnado durante a reforma Sarney.

Na verdade, o citado dispositivo não constava da proposta de emenda constitucional originalmente elaborada pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – Mare – e encaminhada pelo Executivo, mas foi acolhido no curso das negociações no Congresso, como reafirmação das orientações da chamada administração burocrática (veja FERNANDES, 2013b). O dispositivo se filia à construção de um modelo de escola de governo inserido em um sistema de recrutamento e formação para carreiras, destinado a prover quadros de direção e assessoramento.

Da trajetória descrita pode-se inferir que foi percorrida em meio à contraposição entre alguns modelos de institucionalização da Enap, como escola de governo. Esses modelos se delinearão, ainda que de forma incompleta e muitas vezes pouco clara, nos episódios críticos da criação e implementação da Escola. Vale salientar ainda que eles não são necessariamente antagônicos e seguiram um curso de sucessivas convergências, na trajetória. A atuação estratégica das direções da Escola, de dirigentes responsáveis pelas políticas de gestão e mesmo dos seus próprios alunos e egressos – os gestores governamentais – foram cruciais para as decisões tomadas e uma progressiva conformação do modelo construído em torno da Enap.

O primeiro modelo, herança do projeto anterior do Dasp e corporificado na Funcep, instituição hospedeira da Enap em seus primórdios, era o de um centro de treinamento massivo de servidores. Este modelo foi, de certa forma, retomado por um segundo, que emergiu do projeto da reforma gerencial – o de uma escola de capacitação para a reforma administrativa – com um amplo escopo de atuação e de públicos-alvo.

O terceiro modelo, que está associado à concepção que inspirou a criação da Enap, era o da escola de dirigentes, formadora de uma elite de servidores recrutados dentro de um arcabouço de cargos ou de carreira ou em sua versão flexibilizada, que emergiu na trajetória da Escola, baseado na

aceitação de um “mercado” de quadros de carreira egressos da Escola, que se qualificariam e constituiriam redes de relacionamento propiciadoras do acesso aos cargos gerenciais. A realização deste modelo, em sua primeira variante, foi atropelada pelas vicissitudes que afetaram a reforma Sarney e que levaram aos ajustes que o adaptaram às circunstâncias e possibilidades políticas concretas.

Um quarto modelo é o da escola de desenvolvimento gerencial, que emergiu como uma evolução do primeiro e do segundo, apoiando-se na identificação, pela Escola, das necessidades dos órgãos e na aproximação com áreas da administração federal em processo de estruturação que buscavam apoio em consultoria e capacitação dos seus quadros.

A trajetória percorrida pela Enap demonstra a construção em curso de um modelo de organização da formação de servidores na perspectiva do fortalecimento do serviço civil. Conforme observado, a criação da Escola foi marcada pela descontinuidade e obstáculos, mas também por estratégias de aproveitamento de oportunidades para a inserção ativa da Escola como instituição relevante que tem buscado ativamente a construção de um papel e espaço de atuação.

É possível identificar nessa trajetória a tentativa de compatibilizar os dois modelos que ganharam contornos mais nítidos por evolução e convergência, a partir dos quatro modelos iniciais a que se fez referência: o primeiro é o da escola de formação de quadros para carreiras, com vocação para a ocupação dos cargos de direção e assessoramento, que resultou da adaptação do modelo da ENA francesa. O segundo é o da escola de capacitação gerencial e treinamento corporativo, voltada para apoiar projetos estratégicos dos órgãos e se aproximar das suas necessidades e demandas imediatas, alinhando-se à concepção de uma universidade corporativa (NICOLINI, 2008). Esse modelo é o resultado da experimentação e desenvolvimento do modelo inicial da Funcep e da sua retomada mais ambiciosa, propugnada no Plano Diretor.

O modelo construído na trajetória da Enap, em parte como resultado prático das estratégias dos seus dirigentes, é a combinação dos dois desenhos mencionados, conformando a Escola em uma dupla atuação, que busca a compatibilização do atendimento às demandas de desenvolvimento técnico-gerencial dos órgãos e o foco na formação de dirigentes e quadros para as carreiras.

Dentro da vertente de formação para carreiras, a Escola expandiu a sua atribuição originária de atender à carreira de EPPGG para incorporar outras carreiras transversais, de natureza estratégica, que permeiam o conjunto da administração federal (ENAP, 2014). Esse movimento acompanhou a consolidação dos gestores governamentais como carreira que compõe, juntamente com as carreiras de finanças, orçamento e controle, criadas

durante a reestruturação dessas áreas, no final dos anos 1980, o ciclo de gestão das políticas públicas.<sup>11</sup>

Além disso, a Enap buscou a aproximação com as iniciativas de criação de carreiras em áreas aonde há processos de estruturação do estado em curso, como a de política social, seguindo a estratégia de adaptação e aproveitamento de oportunidades. Mais recentemente, abriu interlocução com as áreas de infraestrutura e de políticas públicas transversais e/ou interfederativas.<sup>12</sup>

Na vertente do treinamento gerencial, a Enap passou a oferecer uma programação permanente de cursos e a prestar apoio técnico aos órgãos da administração federal por meio de programas de treinamento corporativo, assessoramento e apoio a projetos. Nos últimos anos, tem reforçado a sua presença em projetos de planejamento estratégico e desenvolvimento institucional dos órgãos.

## **O contexto e as perspectivas atuais**

Ao longo do período que se seguiu e até o momento atual, a consolidação da democracia e do regime da Constituição de 1988, no Brasil, trouxe a pressão pela melhoria do desempenho dos governos, profissionalização da administração pública e sua revitalização com quadros de perfil gerencial e capacidade de inovação e liderança. A dinâmica democrática desencadeou novas demandas sobre o Estado, sobretudo aquelas relacionadas com as agendas da desigualdade social, da competitividade da economia e da recuperação da infraestrutura produtiva do país.

A reestruturação dos aparatos do estado tem de acompanhar essas tendências e se torna necessário ajustar e mesmo expandir a administração pública, sobretudo em áreas como as de política social, regulação, infraestrutura e nos arranjos de coordenação e articulação transversal entre órgãos e setores. O processo decisório ganhou complexidade, pela incorporação dos ingredientes do pluralismo que é inerente às democracias, se abrindo a uma multiplicidade de atores políticos frequentemente em relações de tensão e conflito.

Ainda que sem um desenho estratégico geral, a criação de carreiras na administração federal tem proliferado para atender às necessidades emergentes que impulsionam a expansão do estado no Brasil, orientada para as funções de bem-estar social e regulação (FERNANDES, 2009 e 2015).

---

<sup>11</sup> A carreira de Analista de Finanças e Controle (AFC), ligada à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e à Controladoria-Geral da União (CGU), teve o seu curso de formação sob a responsabilidade da Enap, atualmente a cargo da Escola de Administração Fazendária (Esaf). Os servidores dessa carreira têm acesso aos cursos da Enap em gestão pública, para fins de promoção.

<sup>12</sup> A Enap desenvolveu programas de ambientação para a carreira de Analista Técnico de Políticas Sociais – ATPS – e os cargos de Analista em Tecnologia da Informação e Analista de Infraestrutura - AIE –, além de oferecer programas de aperfeiçoamento ao longo da carreira (ENAP, 2014).

Nesse cenário, a criação de cargos e carreiras se dá em conexão com a estruturação dessas novas áreas, que são um caminho natural de expansão das atividades das escolas de governo.

De forma geral, a questão da oferta e gestão da qualificação dos servidores na administração pública brasileira permanece sem definições políticas e institucionais mais abrangentes. Porém, esta situação não implicou ausência de alguns avanços e realizações. O desenvolvimento gerencial e o treinamento em serviço se tornaram objeto de preocupação com a expansão e reestruturação dos aparatos estatais e crescente complexidade de gestão dos processos e serviços. Esta tendência se explicita no processo a que se fez referência, de construção dos aparatos do estado prestador de serviços, articulador, regulador e provedor de bem-estar.

No âmbito da administração federal, a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal - PNDP –, aprovada em decreto de 2006, criou instrumentos e instâncias de coordenação da capacitação dos servidores, abrangendo o conjunto da administração federal direta, autárquica e fundacional.<sup>13</sup> A capacitação do servidor passou a ser encarada como atividade permanente, ao longo da sua trajetória profissional, embora a implementação do decreto esteja ainda aquém das possibilidades que foram abertas pela formalização da política.

As instituições de formação e desenvolvimento de servidores foram instadas a cooperar e a buscar uma atuação conjunta, por meio do Sistema de Escolas de Governo da União - Segu.<sup>14</sup> Esse Sistema é atualmente integrado por 21 instituições, dos três poderes. Desde 2011, sua atuação tem se voltado para a questão da institucionalização das escolas de governo e para a interlocução com o sistema de ensino federal, com vistas ao credenciamento dos cursos de pós-graduação que são oferecidos por algumas dessas escolas. Em que pesem os avanços de articulação e colaboração, em razão da diversidade de perfis das instituições e de públicos-alvo, a coordenação de ações conjuntas ainda se encontra em estágio inicial. Um levantamento do perfil e das expectativas e possibilidades de coordenação entre essas escolas estão sistematizados em pesquisa realizada pela Enap (veja FONSECA *et al*, 2015a).

O segmento das escolas de governo está em expansão, no Brasil: constata-se a proliferação deste perfil de instituições em todos os poderes e níveis de governo. Ela é também uma evidência da importância alcançada pelos temas

<sup>13</sup> Decreto nº 5707, de 23 de fevereiro de 2006.

<sup>14</sup> O Decreto de criação da PNDP (Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006), prevê em seu art. 8º o funcionamento do Comitê Gestor da Política, coordenado pela Secretaria de Recursos Humanos - SRH – e integrado também pela Secretaria de Gestão – Seges – e Enap. Cabe ao Comitê disseminar a política, orientar os órgãos e entidades, e avaliar os seus relatórios anuais. Com a fusão de parte da SRH com a Seges, em 2012, originando a atual Segep (Decreto nº 7.675, de 20 de janeiro de 2012), a coordenação desta instância incumbe tacitamente a esta Secretaria.

de formação do servidor na agenda dos governos estaduais e municipais. A Rede Nacional de Escolas de Governo, que conta atualmente com 260 instituições em todo o país, distribuídas entre os três níveis de governo, é uma evidência do dinamismo desse segmento.<sup>15</sup> As escolas de governo têm se mobilizado em torno da construção de sua identidade e de uma agenda de temas do seu interesse, promovendo encontros nacionais, desde 2004.

Há uma grande carência de informações sistemáticas e padronizadas sobre essas escolas, mas já é possível identificar características e tendências que ajudam a elucidar o que são e como funcionam. Pesquisa coordenada pela Enap alcançou 110 escolas de todo o país, associadas à Rede, que responderam a um *survey* (veja FONSECA *et al*, 2015b). Os resultados esclarecem características importantes do seu perfil e atuação.

A pesquisa encontrou um perfil diversificado que parece resultar de estratégias das escolas para ampliar seus públicos-alvo e formas de atuação. Essas escolas atendem ao serviço público em geral, carreiras específicas e o órgão ao qual se vinculam. Além da capacitação de servidores, atuam também em pesquisa, assessoramento técnico e promoção de eventos. As formas de atuação encontradas incluem a oferta de capacitação técnica (86% das instituições pesquisadas), desenvolvimento gerencial (81%), programas de acolhimento para novos servidores (80%), ensino a distância (65%) e formação para carreiras (58%). A formação acadêmica também tem participação importante, com 49% das Escolas oferecendo pós-graduação *lato sensu*, 17% mestrados e 13% graduações, além de 5% doutorados. As atividades de natureza técnica mais comuns são o levantamento de necessidades de capacitação, realizado por 81% das escolas, a organização de eventos (64%) e o desenvolvimento de estudos e pesquisas (60%). Outras atividades com participação relevante são: assessoramento técnico (45%), editoração e publicação (45%), mapeamento de competências (35%), cooperação técnica (33%), recrutamento e seleção (31%) e produção cultural (22%).

Com relação à sua organização, prevalece o perfil assemelhado ao dos centros de treinamento corporativos, com a utilização da contratação externa de docentes ou terceirização do desenvolvimento e operacionalização dos cursos, porém, mantendo uma relação de proximidade com os órgãos onde estão inseridos. O levantamento da origem dos docentes evidenciou que 40% das escolas dispõem de quadros próprios. Por outro lado, 76% das Escolas recorrem à contratação direta de professores ou instrutores, como pessoas físicas e 58% utilizam a contratação por intermédio de empresas. O somatório dos percentuais é superior a 100%, indicando que a maioria das escolas (60%) combina os diferentes formatos de contratação dos seus docentes.

---

<sup>15</sup> A Rede tem suas atividades e documentos divulgados no endereço da internet: [http://www2.Enap.gov.br/rede\\_escolas/](http://www2.Enap.gov.br/rede_escolas/)

O formato organizacional mais comum, segundo a pesquisa, é o de unidades administrativas (59%). As demais estão organizadas como órgãos da administração direta (16%) e entidades dotadas de personalidade jurídica própria, adotando principalmente a forma de autarquia ou fundação. Este último grupamento dispõe, em princípio, de melhor acesso a recursos financeiros, mas não necessariamente de melhor infraestrutura física (a exemplo de salas, equipamentos), conforme apontado na pesquisa (veja FONSECA *et al*, 2015b).

Conforme se depreende da análise apresentada nessa seção, a formação de servidores públicos no Brasil permanece como 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 dos cargos de direção e assessoramento.

## **Conclusões**

A análise desenvolvida permite apontar as limitações e algumas particularidades do perfil e trajetória das escolas de governo no Brasil. As limitações se referem, em primeiro lugar, à precariedade de meios que parece predominar se entendida em sentido amplo: a maioria das escolas de governo são ainda simples unidades administrativas, em seus órgãos. Cumpre ressaltar que esta constatação ainda carece de uma corroboração por meio de pesquisa empírica e que não necessariamente a organização como unidade de um órgão deve ser encarada como não apropriada ou recomendável.

Como circunstância de contorno já descrita neste artigo, salienta-se que a falta de definições mais abrangentes em torno da estruturação de uma política de recursos humanos com maior envergadura estratégica é limitação considerável, que deixa as escolas de governo muitas vezes em “voo solitário” à procura de relevância e oportunidades de atuação que fortaleçam a legitimidade da sua existência. É necessário discutir o papel dessas organizações nas políticas de pessoal e de profissionalização da função pública e, em especial, no planejamento da capacitação, recrutamento e preparação de dirigentes.

É importante atentar para a trajetória percorrida no Brasil, que evidencia a persistência da agenda em aberto do recrutamento e formação dos quadros de direção e assessoramento, objeto de reiteradas propostas,

nunca efetivamente implementadas. Na experiência internacional, a estruturação dos chamados sistemas de alta gerência é uma das agendas emergentes de modernização da administração pública (veja FERNANDES, 2013a).

Por outro lado, a formação para carreiras tem sido atividade central de muitas das escolas de governo, como um espaço importante em relação ao qual caberia aprofundar o desenho de um modelo que incorpore os cursos e programas na institucionalidade do sistema de ensino superior regular. O assunto até agora tem sido encaminhado como iniciativa isolada das próprias escolas em busca do credenciamento dos seus programas de pós-graduação, mas seria desejável uma concepção mais abrangente que explorasse os nexos, complementaridades e sinergias entre o ensino universitário e o ensino aplicado, ministrado por essas organizações.

Finalmente, esse trabalho descreve a trajetória da Enap como uma convergência, ainda em curso, entre dois modelos que são resultantes de uma construção contínua, adaptativa e gradual, de quatro desenhos subjacentes à criação da Escola. Em que sentido essa trajetória é relevante para a discussão mais ampla da institucionalização das escolas de governo? Ela expressa uma tensão entre os vetores da estruturação da burocracia e do serviço civil. O primeiro vetor está voltado para a qualidade do recrutamento, a autonomia da burocracia e a construção de uma identidade do serviço civil. O segundo vetor enfatiza o desempenho gerencial e o fortalecimento dos dirigentes dos órgãos, aproximando-se das soluções corporativas típicas das organizações em geral.

As implicações da convergência entre esses dois vetores para a construção do serviço civil, no Brasil, estão a merecer uma reflexão mais aprofundada, que deixamos aqui apenas indicada: um novo desenho deve se afirmar pela atenuação das características weberianas na forma de cargos e carreiras de formação generalista, porém orientada para a interdisciplinaridade, em lugar da formação jurídica que foi historicamente prevalecente; o ensino aplicado, em lugar dos programas acadêmicos, com metodologias próprias; a formação continuada, em lugar da formação *ex ante* ou do simples treinamento para funções; e a diversidade de trajetórias de carreira, em lugar dos percursos piramidais tradicionais, com flexibilidade para ritmos, opções e mecanismos de movimentação do servidor, sempre permeados por programas e atividades de capacitação.



## Referências

BERQUÓ, Urbano C. Qual o papel de uma escola nacional de Administração? Considerações à margem de um projeto governamental francês. *Revista do Serviço Público*, v. 3, n. 2, agosto de 1938.

BRASIL. Decreto nº 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. Disponível na internet em: [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)

Decreto nº 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. Disponível na internet em: [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)

\_\_\_\_\_ *Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967* - Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

\_\_\_\_\_ Lei nº 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 na internet 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)

\_\_\_\_\_ Lei nº 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. Disponível na internet em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7834.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7834.htm)

\_\_\_\_\_ Lei nº 8.140, de 28 de dezembro de 1990. Altera a denominação da Fundação Centro de Formação do Servidor Público - Funcep e dá outras providências. Disponível na internet em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/1989\\_1994/L8140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1989_1994/L8140.htm)

\_\_\_\_\_ *Emenda Constitucional nº 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.

\_\_\_\_\_ Lei nº 284, de 28 de outubro de 1936 – *Reajusta os quadros e os vencimentos do funcionalismo público civil da União e estabelece diversas providências*.

\_\_\_\_\_ Lei nº 6.228, de 15 de julho de 1975 - Altera a denominação e a competência do DASP, cria cargos em comissão e dá outras providências.



\_\_\_\_\_ *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, novembro de 1995c. Disponível na Internet em: [http://www.presidencia.gov.br/publi\\_04/COLECAO/PLANDI.HTM](http://www.presidencia.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI.HTM).

COELHO, Fernando de Souza. *Educação superior, formação de administradores e setor público: um estudo sobre o ensino de administração pública, em nível de graduação no Brasil*. Tese de Doutorado em Administração Pública e Governo. EAESP - FGV, 2006.

COELHO, Fernando de Souza e NICOLINI, Alexandre Mendes. Revisitando as origens do ensino de graduação em administração pública no Brasil (1854-1952). *Revista de Administração Pública*, v. 48, n. 2, 2014.

DIAS, José de Nazaré Teixeira. *A Reforma Administrativa de 1967*, segunda edição. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1969.

ENAP. *Balanco de gestão: 2011-2014*. Escola Nacional de Administração Pública, Brasília: Enap, 2014. 44 p. 1. Disponível na internet em: [http://www.Enap.gov.br/images/balanco\\_de\\_gestao\\_2011\\_2014.pdf](http://www.Enap.gov.br/images/balanco_de_gestao_2011_2014.pdf)

FADUL, Élvia Mirian Cavalcanti; SILVA, Mônica de Aguiar Mac-Allister da e SILVA, Lindomar Pinto da. Ensaio de interpretações e estratégias para o campo da administração pública no Brasil. *Revista de Administração Pública*, v. 46, n. 6, p. 437-58, nov./dez. 2012.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Public Administration and the Field of Public Policy Studies in the USA and Brazil. *Journal of Comparative Policy Analysis*, v. 16, p. 45-61, 2014.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. Cargos de dirección y gestión de recursos humanos: trayectoria, iniciativas recientes y desafíos a Brasil. *Revista Transformación, Estado y Democracia*, ano IV, n. 41, 2009, p. 112-119.

\_\_\_\_\_ Profissionalização da alta gerência: trajetória, experiências de referência e perspectivas no Brasil. *Res Pvblica - Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental*, v. 12, n. 1, jan/jun 2013a, p. 59-73.

\_\_\_\_\_ O tema das escolas de governo na emenda da reforma administrativa. *Res Pvblica - Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental*, v. 12, n. 2, jul/dez 2013b, p. 45-56.

\_\_\_\_\_ *Escolas de governo: conceito, origens, tendências e perspectivas para sua institucionalização no Brasil*. VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília, 26-28 de maio de 2015.

\_\_\_\_\_ *Carreiras, profissionalização e construção do serviço civil na administração pública do Brasil: um desenho coerente?* XX Congresso Internacional do Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento. Lima – Peru, 10-13 de novembro de 2015.

FERNANDES, Ciro Campos Christo; CARVALHO, Paulo Sérgio de; SANTOS, Handemba Mutana dos. *A Enap como Escola de Governo: trajetória e perspectivas para o futuro*. X Encontro Nacional de Escolas de Governo. Brasília, 12-13 de agosto de 2014.

FONSECA, Diogo Ribeiro da; LEMOS, Joselene; TORRES, Marcelo; CAMÕES, Marizaura. *Sistema de Escolas de Governo da União: perfil, identidade e desafios para institucionalização* [Cadernos Enap, 40]. Brasília: Enap, 2015a, 137 p.

- \_\_\_\_\_. LEMOS, Joselene Pereira; CAMÕES, Marizaura Reis de Souza; CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura; AMORIM, Samantha Albano. As escolas de governo no Brasil: perfil e tendências. In.: FERNANDES, Ciro Campos Christo; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura; CAMÕES, Marizaura Reis de Souza. *Escolas de Governo: perfis, trajetórias e perspectivas – volume 1* [Cadernos Enap, 43]. Brasília: Enap, 2015b.
- FLORES, Jorge Oscar de Mello. *Na periferia da história – Depoimento prestado ao CPDOC, 2ª edição revista*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.
- GRAEF, Aldino. *Origens e Fundamentos da Carreira de Gestor Governamental. Respublica*, v. 9, n. 1, jan/jun de 2010.
- GRAHAM, Lawrence S. *Civil Service Reform in Brazil: Principles versus Practices*. Austin: University of Texas Press, 1968.
- GUEDES, André Teles. *Elites estatais e reforma do estado na nova república: o projeto Enap e a formação da carreira de gestor governamental no Brasil*. Tese (Doutorado em Sociologia), Universidade de Brasília, 2012.
- HOLANDA, Nilson. O contexto da criação da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. *Respublica*, v. 4, n. 1, 2005.
- MACHADO, Marina Brandão. *O ensino de administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 1966.
- NICOLINI, Alexandre Mendes. *A Escola Nacional de Administração Pública: uma universidade corporativa do Estado brasileiro*. XII Congreso Internacional Del Clad Sobre La Reforma Del Estado Y De La Administración Pública, Buenos Aires, Argentina. 2008.
- OLIVEIRA, Fátima Bayma; RUBIN, Marilyn Marks. Public Administration Education in Brazil: Evolution, Challenges, and Opportunities. *Journal of Public Affairs Education*, v. 19, n. 4, 2013, p. 635-655.
- RAADSCHELDERS, Jos C. N.; RUTGERS, Mark R. *The evolution of civil service systems*. In: BEKKE, Hans A. G. M. (Ed.); PERRY, James L. (Ed.); TOONEN, Theo A. J. (Ed.). *Civil service systems in comparative perspective*. Bloomington: Indiana University, 1996. 346 p.
- ROUANET, Sergio Paulo. *Criação no Brasil de uma Escola Superior de Administração Pública*. Brasília: Enap, 2005.



## Capítulo 2 – As escolas de governo no Brasil: perfil e tendências

*Diogo Ribeiro da Fonseca  
Joselene Pereira Lemos  
Marizaura Reis de Souza Camões  
Pedro Luiz Costa Cavalcante  
Pedro Lucas de Moura Palotti  
Samantha Albano Amorim*

### Introdução

A profissionalização das burocracias pode ser analisada sob vários aspectos, sendo um deles a formação e a qualificação dos servidores públicos, âmbito no qual tem recebido cada vez mais destaque o papel desempenhado pelas escolas de governo.

No Brasil, o primeiro marco no processo de profissionalização do serviço público ocorre na década de 1930 com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp). Já a criação das primeiras instituições voltadas para a capacitação de segmentos específicos do funcionalismo público remonta às décadas de 1940 e 1950, de que são exemplos o Instituto Rio Branco, a Escola Nacional de Ciências Estatísticas e a Escola Nacional de Saúde Pública (CARVALHO, 2012).

Contudo, apesar de os esforços em prol da profissionalização da burocracia no Brasil terem se iniciado na década de 1930, advindos tanto de projetos reformistas mais amplos, quanto de mudanças incrementais, foi a partir do período de redemocratização, iniciado em 1985, que a capacitação dos servidores públicos passou a receber maior atenção (CARVALHO; CAVALCANTE, 2014).

Desde então, de maneira geral, a burocracia no Brasil tem passado por importantes transformações. Recentemente, nota-se que os movimentos de retomada dos concursos públicos e de reestruturação das carreiras e remunerações do serviço público federal, ocorridos de 2003 a 2014, evidenciam um processo de valorização e recomposição quantitativa dessa força de trabalho. Para além do aspecto quantitativo, foi percebida igualmente a elevação do nível de escolaridade dos cargos federais, fato que pode resultar em importantes ganhos de produtividade para a administração pública (CARVALHO; CAVALCANTE, 2014).

Ademais, não só os mecanismos de seleção foram aprimorados, houve também investimento em capacitação continuada. Nesse aspecto, destaca-se o papel atribuído às escolas de governo, mediante a publicação da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, e, mais recentemente, do Decreto nº 5.707/2006. Esses mecanismos legais conferiram a essas escolas a

responsabilidade pela formação e desenvolvimento dos servidores públicos através de atividades de capacitação. Complementarmente, as novas políticas de gestão passaram a correlacionar a capacitação ao desempenho e à promoção funcional dos servidores (CARVALHO, 2012).

Diante desses marcos legais e tendo em vista o contexto federativo e a descentralização existente no País – em que as três esferas da Federação são, ao mesmo tempo, autônomas e interdependentes, e necessitam, portanto, de cooperação para o alcance de objetivos comuns –, verificou-se a necessidade de articulação entre as instituições que realizam ações de ensino e aprendizagem voltadas à formação, capacitação e desenvolvimento de servidores e agentes públicos.

Nesse intuito foi criada, em 2003, por iniciativa da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), a Rede Nacional de Escolas de Governo, que se constituiu pela articulação informal e por processo de livre adesão de instituições cuja atuação se relacionasse à capacitação de servidores públicos. Tal arranjo visava à ampliação da capacidade institucional de suas organizações integrantes, por meio do compartilhamento de experiências e do estabelecimento de parcerias, nas esferas federal, estadual e municipal dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (ENAP, 2014b).

No decorrer dos 11 anos desde a criação da Rede Nacional, houve expressiva ampliação tanto em número de membros (de 49 instituições em 2003 para 204 em 2014)<sup>1</sup>, quanto em atividades desenvolvidas (encontros nacionais, visitas técnicas a escolas europeias, publicação de livros, projetos de cooperação e parcerias, entre outras) (ENAP, 2014a, 2014b). Contudo, a sistematização de informações sobre a estrutura e funcionamento dessa rede ainda é bastante incipiente<sup>2</sup>.

Dessa forma, a presente pesquisa surgiu da necessidade de se obter informações relativas ao perfil e à atuação das instituições que integram a Rede Nacional de Escolas do Governo, de forma a apoiar as discussões realizadas durante o X Encontro Nacional de Escolas de Governo (Eneg)<sup>3</sup>, realizado nos dias 12 e 13 de agosto de 2014, na Enap - Brasília/DF.

Tal estudo visa ao fornecimento de subsídios que propiciem articulações estratégicas entre os membros da Rede voltadas à promoção e ao aperfeiçoamento das ações de formação, desenvolvimento e valorização ofertadas aos servidores e agentes públicos, em consonância com as políticas públicas em que atuam.

<sup>1</sup> A presente pesquisa foi realizada em 2014, entre os meses de abril e outubro. Desde então houve ampliação na configuração da Rede para 260 instituições, em novembro de 2015.

<sup>2</sup> Um esforço recente de sistematização de informações acerca de escolas de governo foi realizado pela Enap ao longo do ano de 2014 (ver FONSECA *et al.*, 2015). Não obstante, a referida pesquisa se estruturou em torno das escolas integrantes do Sistema de Escolas de Governo da União (Segu), rede de formação e aperfeiçoamento profissional de âmbito federal, cujas instituições participantes integram igualmente a Rede Nacional. O Segu contava, até novembro de 2014, com 17 escolas integrantes.

<sup>3</sup> À exceção de 2011 e 2013, o Encontro Nacional de Escolas de Governo (Eneg) vem sendo realizado anualmente desde 2003, visando ao fortalecimento da Rede (ENAP, 2014b).

Realizada esta introdução, apresentar-se-á a metodologia utilizada para a elaboração do estudo e a estratégia de coleta e análise de dados. Em seguida, serão discutidos os principais resultados obtidos a partir da análise das variáveis abordadas pela pesquisa. Por fim, serão feitas considerações finais em que se ressaltarão as contribuições e limitações do presente estudo, bem como uma agenda para pesquisas posteriores.

## **Metodologia**

Nesta seção serão apresentados os procedimentos metodológicos adotados na pesquisa para consecução de seu objetivo, que consiste no levantamento de informações relativas ao perfil da Rede Nacional de Escolas de Governo, no que diz respeito à estrutura formal, infraestrutura, atividades e articulação em rede das instituições que a integram.

Após breve caracterização da pesquisa, são apresentados o universo e a amostra considerados; o procedimento de construção do questionário; e as estratégias de coleta e análise dos dados. Assim, este relatório discutirá, adiante, os principais resultados obtidos após a aplicação de *survey* submetido aos dirigentes das instituições que compõem a Rede Nacional de Escolas de Governo.

## **Caracterização da pesquisa**

A pesquisa teve abordagem quantitativa, por meio da aplicação de *survey* (questionário autoaplicado) aos dirigentes das instituições integrantes da Rede Nacional de Escolas de Governo. Tal estudo possui natureza descritiva, pois procura mapear o perfil da Rede Nacional de Escolas de Governo desde a distribuição das instituições participantes pelas diferentes unidades federativas, esferas de governo e poderes, passando pela estrutura organizacional e infraestrutura física até a identificação das principais atividades desenvolvidas e as inserções em outras redes mantidas por essas instituições.

## **Composição da amostra**

O universo da pesquisa constitui-se das 204 instituições cadastradas na Rede Nacional de Escolas de Governo, até maio de 2014, com a seguinte distribuição por esfera: 61 instituições federais (30%), 95 estaduais ou distritais (47%) e 48 municipais (23%) (ENAP, 2014a). A amostra obtida contabilizou 110 instituições respondentes, correspondendo a 54% do universo.

A análise de pertencimento a redes foi realizada a partir da mesma amostra de respondentes ao questionário, incluindo-se integrantes de outras redes de formação e aperfeiçoamento profissional que não pertenciam à Rede Nacional.

## **Construção do questionário**

O questionário foi desenvolvido com o objetivo de caracterizar o perfil da Rede Nacional a partir de elementos gerais da estrutura organizacional e formas de atuação das instituições que a compõem<sup>4</sup>. Foram definidas 22 questões distribuídas da seguinte maneira:

- a. Seção 1 – Estrutura formal – bloco composto por 11 perguntas para identificação de unidade federativa, esfera de governo e poder; personalidade jurídica; ato de criação; formato organizacional; e participação da instituição em outras redes voltadas à capacitação de servidores.
- b. Seção 2 – Infraestrutura e atividades – bloco composto por 11 perguntas para identificação dos recursos e infraestrutura disponíveis (infraestrutura física, dimensão do quadro de pessoal, valor do orçamento e quantitativo de capacitações realizadas pela instituição em 2013) e das atividades desenvolvidas em cada escola (público-alvo; principais atividades desenvolvidas, em especial aquelas destinadas ao ensino e à aprendizagem; origem do quadro docente e/ou técnico responsável pela concepção e desenvolvimento das ações formativas).
- c. Identificação do responsável pelo preenchimento do questionário – bloco em que foram solicitadas informações para a identificação da instituição (nome e site) e do respondente (nome, cargo, *e-mail* e telefone).

As 22 questões abordadas nas referidas seções comportaram 19 perguntas fechadas e 3 abertas. Das questões fechadas, 10 apresentaram a opção “outros” para inclusão de respostas não previstas no questionário. A questão relacionada à participação em outras redes de formação e aperfeiçoamento profissional foi utilizada como referência para mapeamento das articulações interinstitucionais. O instrumento final completo encontra-se no Anexo III deste relatório.

## **Estratégia de coleta de dados**

Com a finalidade de se alcançar maior abrangência de respondentes e facilitar a consolidação dos dados para compartilhamento dos resultados no X Encontro Nacional de Escolas de Governo, optou-se pela coleta eletrônica ao longo do processo de inscrição das instituições no evento.

Dessa forma, o convite para participação no evento, com a devida divulgação da pesquisa, foi encaminhado pela Assessoria da Presidência da Enap, via e-mail e ofício, aos dirigentes das 204 instituições integrantes da

---

<sup>4</sup> A versão inicial do instrumento foi elaborada pela equipe da Coordenação-Geral de Pesquisa e, posteriormente, validada com representantes da Assessoria da Presidência da Enap, diretamente envolvidos na articulação da Rede Nacional de Escolas de Governo.

Rede Nacional de Escolas de Governo<sup>5</sup>. Em seguida, o *link* para acesso ao questionário foi enviado para a mesma lista de e-mails dos dirigentes. Os textos dos convites para participação no X ENEG e participação na pesquisa constam, respectivamente, nos Anexos I e II.

O questionário ficou disponível para preenchimento de 14 de julho a 11 de agosto de 2014, período no qual os respondentes puderam estabelecer contato, por *e-mail* e telefone, com a equipe de pesquisa da Enap para esclarecimento de dúvidas e detalhamento da pesquisa. Foram contabilizadas 116 respostas completas<sup>6</sup>.

Encerrada a consolidação dos dados coletados, o exame das informações relativas aos quantitativos de pessoal e de capacitações realizadas pelas Escolas, assim como aos valores de orçamento, suscitou dúvidas quanto à unidade de análise considerada pelos participantes ao registrarem suas respostas.

A hipótese levantada foi a de que, embora existam membros da Rede Nacional que se configurem como unidades administrativas ou órgãos pertencentes a instituições com personalidade jurídica própria, alguns respondentes poderiam ter tomado a instituição maior como referencial para responder a essas questões e não a unidade responsável pelo desenvolvimento das ações de ensino e aprendizagem (que seria a escola de governo em si), fato que poderia causar distorções entre as respostas dos participantes.

Como os resultados da pesquisa deveriam ser apresentados no X Encontro, agendado para os dias 12 e 13 de agosto de 2014, essas três questões não foram consideradas na análise apresentada durante o evento, e novo questionário foi enviado às instituições que participaram da primeira coleta a fim de confirmar os dados recebidos. Na oportunidade, foram retomadas oito questões relativas à origem do quadro docente e/ou técnico responsável pela concepção e desenvolvimento das ações formativas, à personalidade jurídica, à unidade federativa, à esfera de governo e ao Poder.

A segunda versão do questionário foi enviada às 116 escolas respondentes da primeira versão para conferência e atualização dos dados. Essa versão ficou disponível para preenchimento de 29 de agosto a 19 de setembro de 2014. Das 116 escolas, 56 (48%) realizaram alterações no questionário original. Esse segundo instrumento de coleta de dados encontra-se no Anexo IV deste relatório.

---

<sup>5</sup> A lista de contatos dos dirigentes das escolas é atualizada pela Assessoria da Presidência da Enap, por ocasião de adesões ou exclusões das instituições ou de inscrições para participação nos eventos da Rede Nacional. Porém, algumas mensagens retornaram devido aos aplicativos de segurança instalados nas contas de *e-mails* corporativos e, por isso, os *links* foram novamente enviados aos representantes das escolas, dirigentes ou técnicos por eles indicados e, em alguns casos, também foram encaminhados para contas de *e-mails* particulares.

<sup>6</sup> Os resultados apresentados no X Encontro Nacional de Escolas de Governo representaram o consolidado até 5 de agosto de 2014, quando no banco de dados constavam 106 respostas.



A identificação das redes de capacitação foi realizada inicialmente por meio da sistematização das respostas fornecidas à respectiva questão (questão 9 do Anexo III). Durante a etapa de confirmação e consolidação de dados, com fins à padronização das siglas e nomenclaturas das redes, foram listadas as redes previamente mapeadas pela Enap e aquelas encontradas na primeira etapa de pesquisa. Complementarmente, a definição das redes se deu também pela identificação de membros integrantes por meio de documentos e sites oficiais e, quando necessário, por meio de contatos telefônicos.

Assim, diferentemente dos dados coletados diretamente pelo questionário, a análise de redes foi produzida pela Enap em coleta de dados realizada também pela internet, tomando-se como subsídio os sites das redes identificadas<sup>7</sup>.

Somando-se a isso, de 2 a 7 de outubro de 2014, foram realizados contatos, por e-mail ou telefone, com os respondentes que não atualizaram dados, tais como os relativos aos quantitativos de pessoal e de capacitações e aos valores de orçamento. Para esse mesmo fim, foram realizadas buscas nos websites das instituições, procedimento que permitiu confirmar, também, as informações relativas à personalidade jurídica, bem como ao formato organizacional das instituições.

### **Procedimento de análise dos dados**

Encerradas as coletas, das 116 respostas completas foram contabilizadas 110 respostas válidas. Esse quantitativo foi obtido após a exclusão de seis respostas duplicadas, já que se considerou como unidade de análise um questionário por instituição participante da Rede Nacional. Também foram excluídos da base de dados os quantitativos de servidores e os valores de orçamento não confirmados pelas instituições, sendo consideradas respostas ausentes. A questão relativa ao quantitativo de capacitações realizadas foi descartada da análise<sup>8</sup>.

As declarações de participação em outras redes apresentadas no questionário, assim como a inserção de outras redes identificadas ao longo do processo de coleta de dados, permitiu o mapeamento de 29 redes de capacitação. A distribuição das instituições foi identificada mais adiante no relatório.

---

<sup>7</sup> Essa circunstância torna a coleta de dados um pouco mais susceptível a erros decorrentes da sinalização incompleta ou imprecisa dos participantes das redes identificadas ou provenientes do processo manual de coleta e inserção das informações no banco de dados. De todo modo, foram feitas seguidas conferências, por diferentes pesquisadores, para que se pudessem diminuir falhas no mapeamento do pertencimento das instituições às redes de capacitação.

<sup>8</sup> As respostas recebidas indicaram a existência de interpretações variadas para as expressões “quantitativo de capacitações” e “quantitativo de ações de ensino e aprendizagem” utilizadas nos questionários, possibilitando assim, a ocorrência de distorções entre os quantitativos coletados.

Consolidada a base, foram utilizados procedimentos estatísticos descritivos, com enfoque para a análise comparativa das escolas. Os dados foram analisados com uso dos *softwares Statistical Package for the Social Sciences – SPSS 21* e do *Office Excel 2007*. Para análise e desenho de redes, foi utilizado o *software Pajek64 3.15* com aplicação de técnica de agrupamento, a qual teve por critério apenas os dados de pertencimento às redes, a fim de apresentar a distribuição das escolas entre as redes de capacitação identificadas. Assim, para a apresentação dos dados e para a análise descritiva das variáveis levantadas no questionário, foram utilizados gráficos e tabelas referentes à frequência das respostas. Para a análise de redes, os dados são apresentados sob a forma de figuras relativas à estrutura das redes de capacitação.

## Resultados

Como mencionado anteriormente, o survey realizado teve como objetivo caracterizar o perfil (estrutura organizacional e atuação) das instituições que integram a Rede Nacional de Escolas de Governo, sendo os dados apresentados a seguir. Tendo por referência o objetivo citado, os resultados são de natureza descritiva, apresentando um sumário das características das escolas e respectivas redes.

### Perfil das escolas de governo segundo sua estrutura formal

No que diz respeito à estrutura formal, os respondentes foram demandados a informar diferentes características de suas respectivas instituições.

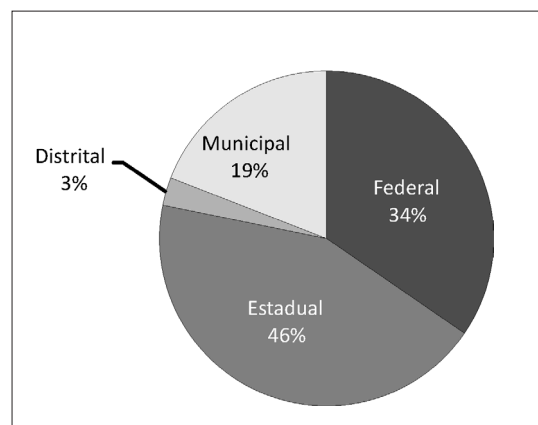
Com relação à esfera de governo (Tabela 1 e Figura 1), pôde-se observar que a maioria das escolas pertence ao nível estadual/distrital (47%), com representação de 21 estados e do Distrito Federal. A esfera federal também apresentou porcentagem significativa (34%) e, se somada à esfera estadual/distrital, juntas perfazem 81% do total de escolas respondentes. A despeito do expressivo número de municípios existentes no País, apenas 19% das escolas pertence ao âmbito municipal.

**Tabela 1: Quantitativo de escolas por esfera de governo**

<b>Esfera de governo</b>	<b>Quantidade</b>
Federal	38
Estadual	48
Distrital	3
Municipal	21
Total	110

Fonte: Elaboração própria.

**Figura 1: Distribuição de escolas por esfera de governo**



Fonte: Elaboração própria.

A esse respeito, destaca-se que a distribuição de escolas por esfera de governo observada na presente pesquisa mostrou-se bastante alinhada com os dados disponíveis relativos ao universo de escolas pertencentes à Rede Nacional, os quais apontam que 30% das escolas são federais, 47% estaduais/distritais e 23% municipais (ENAP, 2014a).

Contudo, ao se comparar o percentual de escolas com o de empregos públicos por esfera de governo, veremos que a esfera federal possui apenas 15% dos empregos públicos e 35% do total de escolas na Rede Nacional. Nos estados e Distrito Federal, essa proporção é de 46% das escolas respondentes para 34% dos empregos públicos. Já os municípios dispõem de 19% das referidas escolas e 51% dos empregos públicos do País<sup>9</sup>.

No que tange ao Poder a que a escola pertence (Tabela 2 e Figura 2), verifica-se que a maioria pertence ao Poder Executivo (73%), o que se coaduna com o fato de ser esse o maior poder em termos de quantitativo de pessoal, representando mais de 95% dos empregos públicos no País, se contabilizadas as administrações direta e indireta (PESSOA *et al.*, 2009). O destaque subsequente é devido ao Poder Legislativo, que concentra 14% das escolas respondentes. Nessa categoria foram incluídas as escolas ligadas aos tribunais de contas (67%), os quais são órgãos independentes, auxiliares ao Poder Legislativo. O Poder Judiciário e os ministérios públicos compõem em conjunto os restantes 13%.

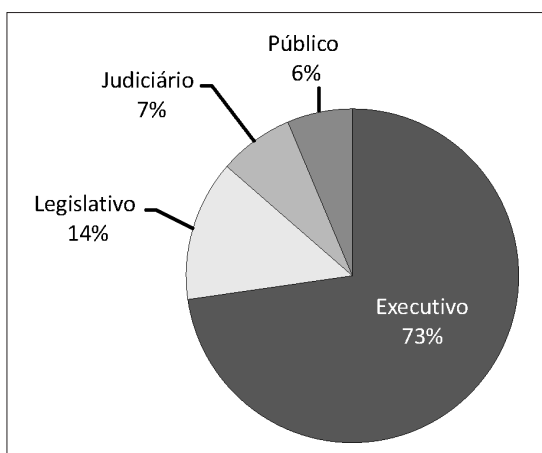
**Tabela 2: Quantitativo de escolas por Poder**

Poder	Quantidade
Executivo	80
Legislativo	15
Judiciário	8
Ministério Público	7
<b>Total</b>	<b>110</b>

Fonte: Elaboração própria.

<sup>9</sup> Dados do estudo de Carvalho (2011), cujo ano de referência é 2007.

**Figura 2: Distribuição de escolas por Poder**



Fonte: Elaboração própria.

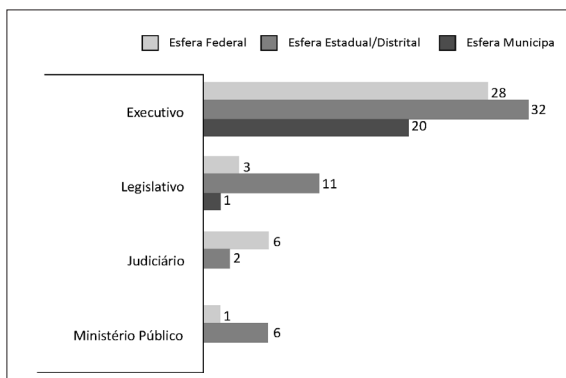
A partir do cruzamento dos dados referentes à esfera de governo e Poder, demonstrado na Tabela 3 e igualmente na Figura 3, é possível verificar que as escolas pertencentes ao Poder Executivo são em sua maioria estaduais/distritais e federais. Ademais, o Poder Executivo concentra a quase totalidade das escolas municipais. No Poder Legislativo também há predomínio das escolas estaduais/distritais. Com relação aos poderes menos presentes na distribuição das escolas respondentes, observa-se certa predominância de escolas estaduais no que se refere ao Ministério Público, e federais, no que se refere ao Judiciário.

**Tabela 3: Quantitativo de escolas por esfera de governo e Poder**

Esfera	Poder				Total
	Executivo	Legislativo	Judiciário	Minist. Públ.	
<b>Federal</b>	28	3	6	1	38
<b>Est./Distr.</b>	32	11	2	6	51
<b>Municipal</b>	20	1	0	0	21
<b>Total</b>	80	15	8	7	110

Fonte: Elaboração própria.

**Figura 3: Distribuição de escolas por esfera de governo e Poder**



Fonte: Elaboração própria.

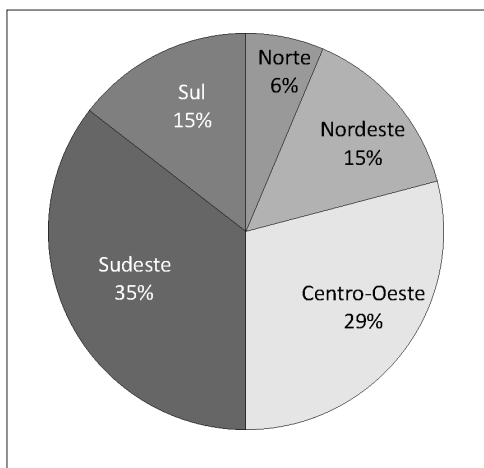
Com relação à região (Tabela 4 e Figuras 4 e 5), nota-se que o Sudeste concentra 35% das escolas. Cabe destaque também ao Centro-Oeste, que detém o segundo maior quantitativo (29%), principalmente em razão do Distrito Federal, o qual é a unidade federativa com maior quantitativo de instituições, conforme Tabela 4 e Figura 5. Já as regiões Nordeste e Sul detêm, cada uma, 15% das escolas respondentes, enquanto o Norte é a que possui o menor quantitativo de instituições (6%).

**Tabela 4: Quantitativo de escolas por região e unidade da Federação**

Unidade da Federação		Total
<b>Norte</b>	Acre	1
	Amapá	1
	Amazonas	2
	Pará	1
	Tocantins	2
<b>Nordeste</b>	Bahia	2
	Ceará	7
	Maranhão	2
	Paraíba	1
	Pernambuco	2
	Rio Grande do Norte	2
<b>Centro-Oeste</b>	Distrito Federal	25
	Goiás	3
	Mato Grosso	1
	Mato Grosso do Sul	3
<b>Sudeste</b>	Espírito Santo	5
	Minas Gerais	9
	Rio de Janeiro	12
	São Paulo	13
<b>Sul</b>	Paraná	7
	Santa Catarina	5
	Rio Grande do Sul	4
<b>Total</b>		<b>110</b>

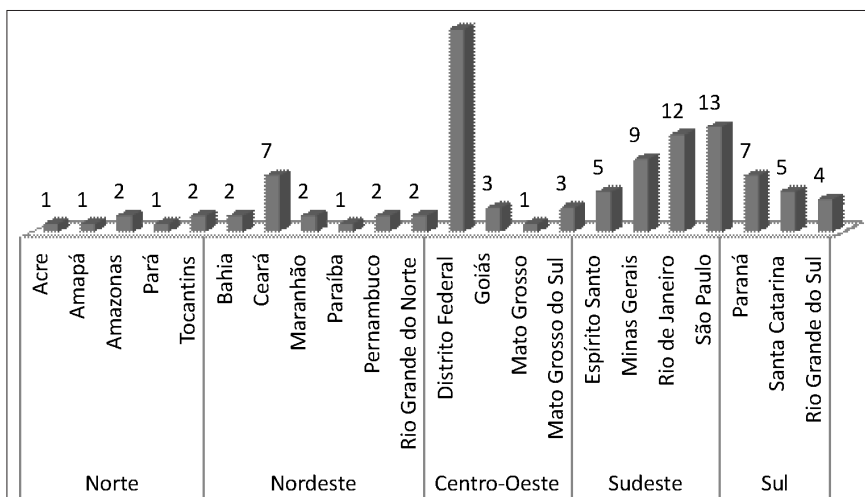
Fonte: Elaboração própria.

**Figura 4: Distribuição de escolas por região**



Fonte: Elaboração própria.

**Figura 5: Distribuição de escolas por unidade da Federação**



Fonte: Elaboração própria.

Cruzando-se os dados relativos à esfera de governo e região, destacados na Tabela 5 e na Figura 6, constata-se que, na região Sudeste, há uma distribuição mais equânime das escolas entre as esferas municipal, estadual/distrital e federal. É possível verificar igualmente que 62% das escolas municipais encontram-se no Sudeste. Com relação ao Centro-Oeste, há uma preponderância das escolas federais, fato relacionado à localização da capital federal. Já as regiões Nordeste e Sul destacam-se pela quantidade de escolas estaduais. No Norte, observa-se também uma certa prevalência das escolas estaduais.

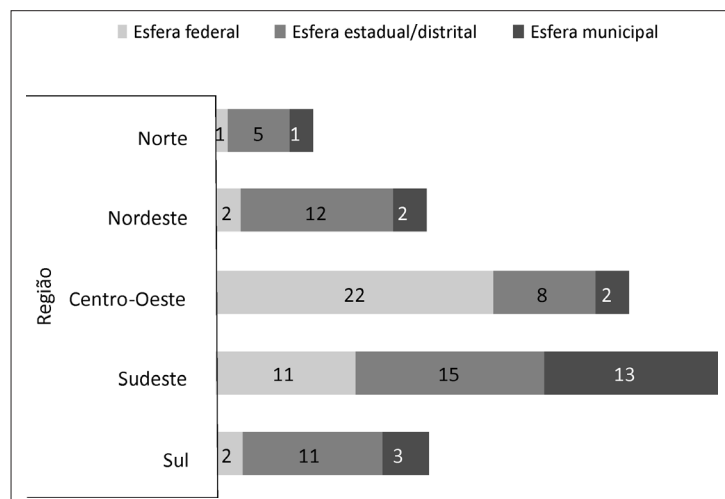
**Tabela 5: Quantitativo de escolas por região e esfera de governo**

Região	Esfera			Total
	Federal	Est./Distr.	Municipal	
Norte	1	5	1	7
Nordeste	2	12	2	16

Região	Esfera			Total
	Federal	Est./Distr.	Municipal	
Centro-Oeste	22	8	2	32
Sudeste	11	15	13	39
Sul	2	11	3	16
<b>Total</b>	<b>38</b>	<b>51</b>	<b>21</b>	<b>110</b>

Fonte: Elaboração própria.

**Figura 6: Distribuição de escolas por região e esfera de governo**



Fonte: Elaboração própria.

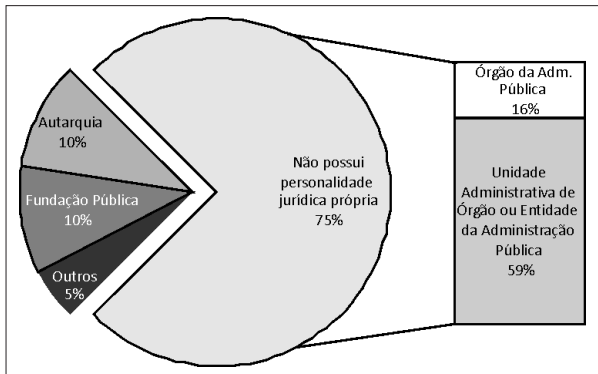
A Tabela 6 e a Figura 7 demonstram que apenas 25% das escolas respondentes têm personalidade jurídica própria e essas são em sua maioria autarquias ou fundações públicas. Dentre os 75% das escolas que não têm personalidade jurídica, 16% são órgãos da administração pública e 59% são unidades administrativas de órgãos ou entidades da administração pública.

**Tabela 6: Quantitativo de escolas por natureza jurídica**

Natureza jurídica			Total
<b>Possui personalidade jurídica própria</b>	Autarquia	11	28
	Fundação Pública	11	
	Outros	6	
<b>Não possui personalidade jurídica própria</b>	Órgão da administração pública	17	82
	Unidade administrativa de órgão ou entidade da administração pública	65	
<b>Total</b>		<b>110</b>	<b>110</b>

Fonte: Elaboração própria.

**Figura 7: Distribuição de escolas por natureza jurídica**



Fonte: Elaboração própria.

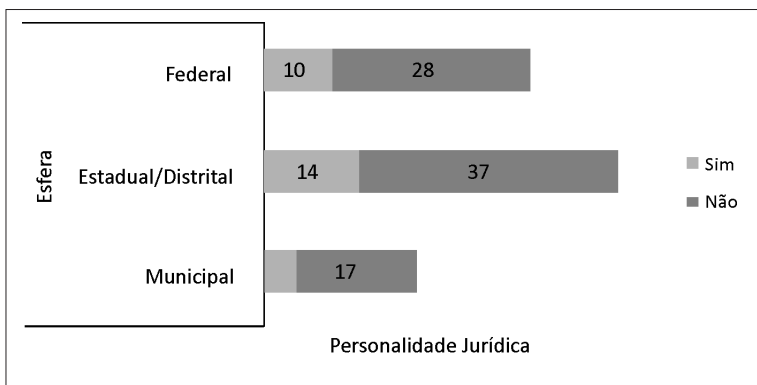
No que se refere à relação entre personalidade jurídica e esfera de governo e entre natureza jurídica e poder, observada nas Tabelas 7 e 8 e nas Figuras 8 e 9, as Escolas que possuem personalidade jurídica própria estão proporcionalmente concentradas nas esferas estadual/distrital e federal e encontram-se predominantemente no Poder Executivo.

**Tabela 7: Quantitativo de escolas por esfera de governo e personalidade jurídica**

Esfera	Personalidade jurídica própria		Total
	Sim	Não	
Federal	10	28	38
Estadual/Distrital	14	37	51
Municipal	4	17	21
<b>Total</b>	<b>28</b>	<b>82</b>	<b>110</b>

Fonte: Elaboração própria.

**Figura 8: Distribuição de escolas por esfera de governo e personalidade jurídica**



Fonte: Elaboração própria.

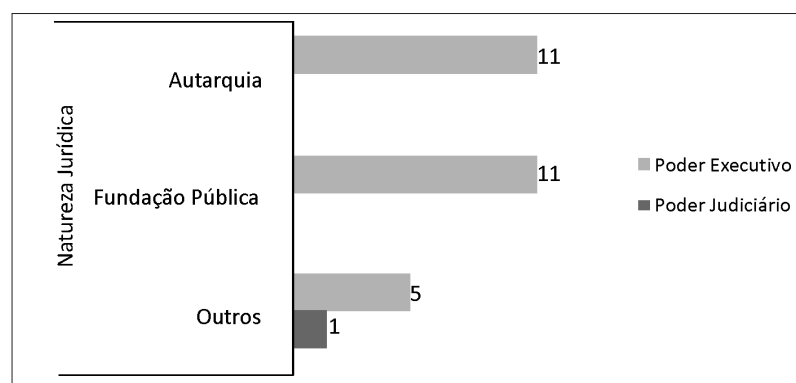


**Tabela 8: Quantitativo de escolas com personalidade jurídica própria por Poder**

Poder	Natureza jurídica			Total
	Autarquia	Fund. Pública	Outros	
Executivo	11	11	5	27
Judiciário	0	0	1	1
Legislativo	0	0	0	0
Minist. Público	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>11</b>	<b>11</b>	<b>6</b>	<b>28</b>

Fonte: Elaboração própria.

**Figura 9: Distribuição de escolas com personalidade jurídica própria por Poder**



Fonte: Elaboração própria.

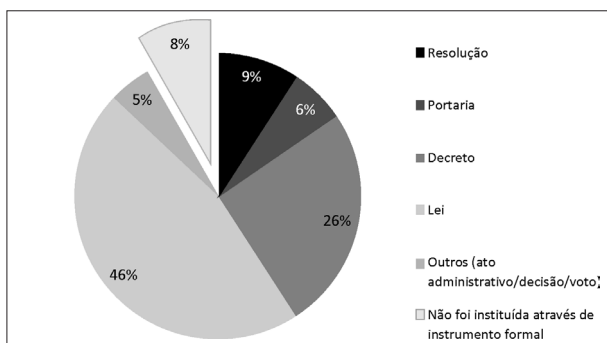
Quando demandadas a responderem sobre o procedimento formal de instituição da escola, 92% afirmaram que foram instituídas por meio de ato legal, sendo que os maiores destaques dentre os tipo de ato cabem para lei (46%) e decreto (26%). Cabe ressaltar, conforme pode ser constatado na Tabela 9 e na Figura 10, que 8% das escolas não possuem nenhum tipo de instrumento de previsão legal.

**Tabela 9: Quantitativo de escolas por tipo de ato instituidor**

Tipo de ato instituidor	Quantidade
Resolução	10
Portaria	7
Decreto	28
Lei	51
Outros (ato adm./decisão/voto)	5
Não foi instituída através de instrum. formal	9
<b>Total</b>	<b>110</b>

Fonte: Elaboração própria.

**Figura 10: Distribuição de escolas por tipo de ato instituidor**



Fonte: Elaboração própria.

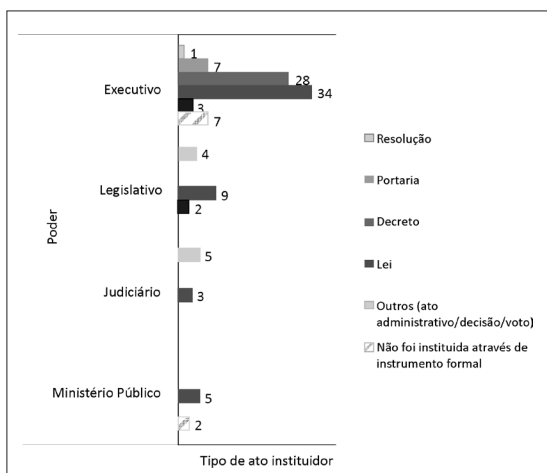
Ademais, a Tabela 10 e a Figura 11 comparam o Poder com o tipo de ato instituidor. Verifica-se que as escolas que não foram instituídas por ato legal ou foram por ato administrativo – o que compreende um nível mais baixo em se tratando da hierarquia legal (como, por exemplo, os atos de mesa diretora e as portarias) – encontram-se, em sua maioria, no âmbito do Poder Executivo, embora tal fato deva ser relativizado, já que se trata do Poder que apresenta o maior quantitativo de escolas.

**Tabela 10: Quantitativo de escolas por tipo de ato instituidor em cada Poder**

Tipo de ato	Poder				Total
	Executivo	Legislativo	Judiciário	Minist. Públ.	
Resolução	1	4	5	0	10
Portaria	7	0	0	0	7
Decreto	28	0	0	0	28
Lei	34	9	3	5	51
Outros (ato adm./ decisão/voto)	3	2	0	0	5
Não foi instituída por instrum. formal	7	0	0	2	9
Total	80	15	8	7	110

Fonte: Elaboração própria.

**Figura 11: Distribuição de escolas por tipo de ato instituidor em cada Poder**



Fonte: Elaboração própria.

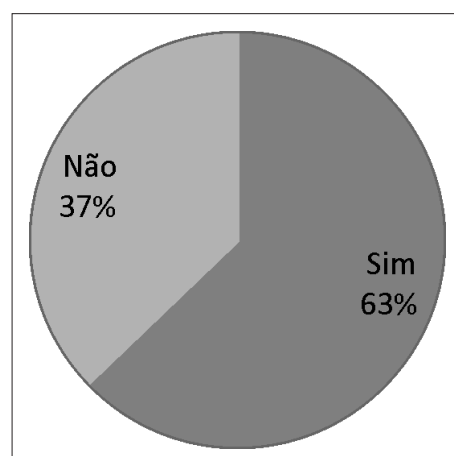
No que concerne ao quesito redes de capacitação, 63% das escolas respondentes pertencem a outras redes além da Rede Nacional de Escolas de Governo, conforme ilustrado na Tabela 11 e na Figura 12.

**Tabela 11: Quantitativo de escolas por pertencimento a outras redes de capacitação**

Outras redes de capacitação	Quantidade
Sim	69
Não	41
Total	110

Fonte: Elaboração própria.

**Figura 12: Distribuição de escolas por pertencimento a outras redes de capacitação**



Fonte: Elaboração própria.

### **Perfil das escolas de governo segundo infraestrutura e atividades**

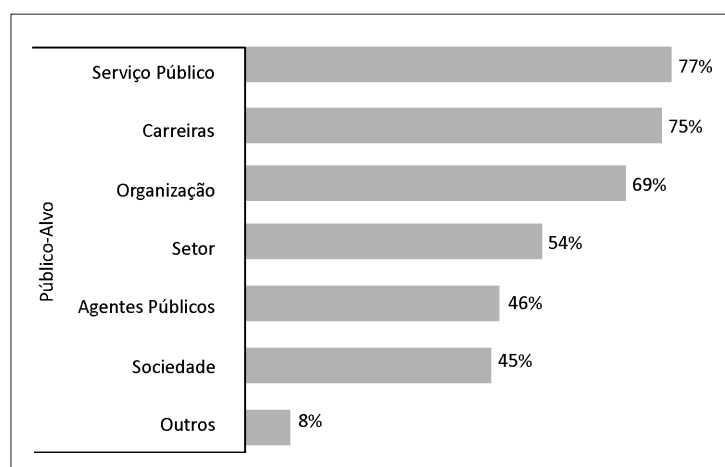
Na dimensão infraestrutura e atividades, o primeiro aspecto inquirido foi relativo ao público-alvo da escola. Conforme pode ser verificado na Tabela 12 e na Figura 13, os públicos mais citados são serviço público (77%), que diz respeito à capacitação voltada para servidores e empregados públicos em geral, e carreiras (75%), que trata da formação e aperfeiçoamento para carreiras específicas. O terceiro público mais citado foi organização (69%), que se refere às ações de capacitação voltadas para a organização principal à qual a escola está subordinada.

Dentre os menos citados destacam-se sociedade (45%), que engloba as ações de capacitação voltadas para a sociedade civil em geral; agentes públicos (46%), que envolve as ações de capacitação voltadas para pessoas que não são servidores ou empregados públicos, mas que estão diretamente envolvidos com a implementação de projetos ou atividades da administração pública; e setor (54%), que diz respeito às ações de capacitação voltadas para organizações da mesma área de atuação.

**Tabela 12: Quantitativo das categorias de público-alvo**

<b>Público-alvo</b>	<b>Quantidade</b>
Serviço Público	85
Carreiras	83
Organização	76
Setor	59
Agentes Públicos	51
Sociedade	49
Outros	9

Fonte: Elaboração própria.

**Figura 13: Distribuição das categorias de público-alvo**

Fonte: Elaboração própria.

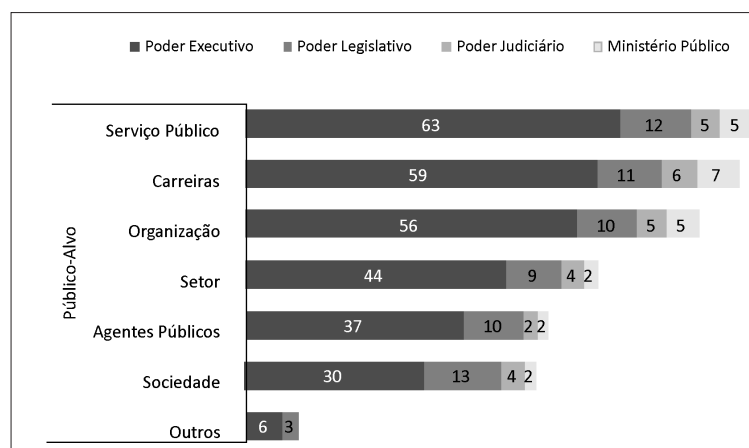
Do cruzamento dos dados entre Poder e público-alvo (Tabela 13 e Figura 14), verifica-se que o Judiciário e, sobretudo, o Legislativo apresentam uma distribuição mais equânime entre os tipos de público-alvo. Com relação ao Ministério Público, este privilegia a tríade serviço público, carreiras e organização, com uma leve ênfase em carreiras. O Poder Executivo tem o foco mais voltado também para esses públicos, mas com maior ênfase em serviço público.

**Tabela 13: Quantitativo das categorias de público-alvo por Poder**

Público-alvo	Poder				Total
	Executivo	Legislativo	Judiciário	Minist. Públ.	
Serv. Público	63	12	5	5	85
Carreiras	59	11	6	7	83
Organização	56	10	5	5	76
Setor	44	9	4	2	59
Ag. Públicos	37	10	2	2	51
Sociedade	30	13	4	2	49
Outros	6	3	0	0	9

Fonte: Elaboração própria.

**Figura 14: Distribuição das categorias de público-alvo por Poder**



Fonte: Elaboração própria.

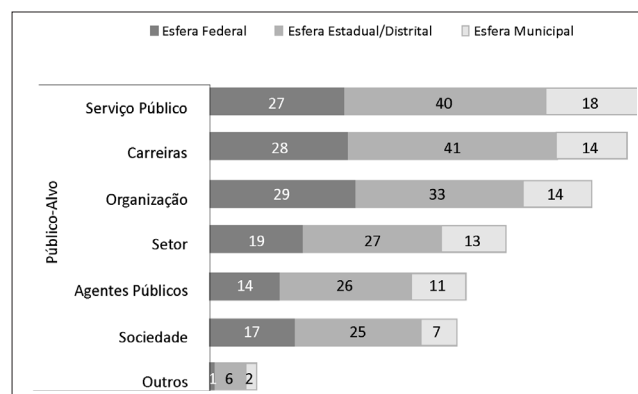
Por sua vez, do cruzamento entre esfera de governo e público-alvo, a Tabela 14 e a Figura 15 evidenciam que as escolas das três esferas de governo também privilegiam os públicos serviço público, carreiras e organização.

**Tabela 14: Quantitativo das categorias de público-alvo por esfera de governo**

Público-alvo	Esfera			Total
	Federal	Est./Distr.	Municipal	
Serv. Público	27	40	18	85
Carreiras	28	41	14	83
Organização	29	33	14	76
Setor	19	27	13	59
Ag. Públicos	14	26	11	51
Sociedade	17	25	7	49
Outros	1	6	2	9

Fonte: Elaboração própria.

**Figura 15: Distribuição das categorias de público-alvo por esfera de governo**



Fonte: Elaboração própria.

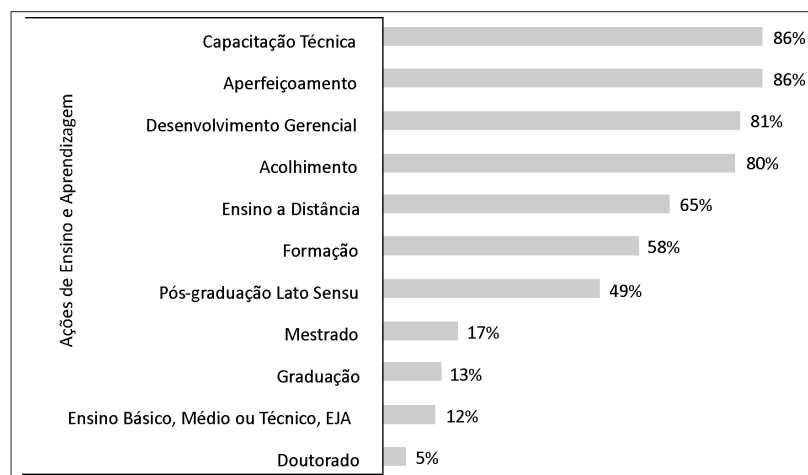
No que se refere às ações de ensino e aprendizagem, prevaleceram aquelas ligadas ao desempenho direto da função pública, como a capacitação técnica (86%), o aperfeiçoamento (86%) e o desenvolvimento gerencial (81%) (Tabela 15 e Figura 16). Entre as menos realizadas estão a graduação (13%), as pós-graduações *stricto sensu* (22% no total) e o ensino básico, médio ou técnico e educação de jovens e adultos (12%). Em uma categoria intermediária estão as ações de ensino a distância<sup>10</sup> (65%) e a pós-graduação *lato sensu* (49%). Outro ponto interessante a se destacar é o de que, apesar de as carreiras serem um dos públicos prioritários das Escolas, apenas 58% ofertam ações de ensino e aprendizagem voltadas para a formação inicial das mesmas.

**Tabela 15: Quantitativo de categorias de ações de ensino e aprendizagem realizadas**

Ações de ensino e aprendizagem	Quantidade
Capacitação Técnica	95
Aperfeiçoamento	95
Desenvolvimento Gerencial	89
Acolhimento	88
Ensino a Distância	72
Formação	64
Pós-graduação Lato Sensu	54
Mestrado	19
Graduação	14
Ensino Básico, Médio ou Técnico, EJA	13
Doutorado	5

Fonte: Elaboração própria.

**Figura 16: Distribuição de categorias de ações de ensino e aprendizagem realizadas**



Fonte: Elaboração própria.

<sup>10</sup> Note-se que o ensino a distância, enquanto modalidade de ensino, pode referir-se a quaisquer dos demais tipos de ação educacional (capacitação técnica, pós-graduação). O levantamento, no entanto, tem intuito de averiguar quantas escolas utilizam essa modalidade.

A pesquisa também buscou investigar outras atividades realizadas pelas escolas, para além das ações de ensino e aprendizagem. A Tabela 16 e a Figura 17 evidenciam primeiramente o destaque para o levantamento de necessidades de capacitação (81%) e, em sequência, para a realização de eventos (64%) e de estudos e pesquisas (60%). As atividades menos realizadas são produção cultural (22%), recrutamento e seleção (31%), cooperação internacional (33%) e mapeamento de competências (35%).

**Tabela 16: Quantitativo de categorias de outras atividades realizadas**

Outras atividades	Quantidade
Levantamento de Necessidades de Capacitação	89
Eventos	70
Estudos e Pesquisas	66
Editores	49
Assessoria	50
Mapeamento de Competências	38
Cooperação Internacional	36
Recrutamento e Seleção	34
Produção Cultural	24

Fonte: Elaboração própria.

**Figura 17: Distribuição de categorias de outras atividades realizadas**



Fonte: Elaboração própria.

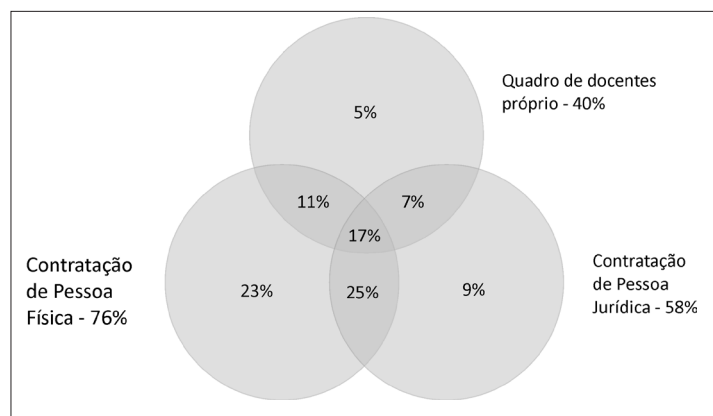
No que diz respeito à origem dos docentes que atuam nas ações de ensino e aprendizagem dessas escolas, a maior parte advém da contratação de pessoas físicas e jurídicas. Apenas 5% das escolas respondentes contam exclusivamente com quadro próprio de docentes. Vale destacar que grande parte das escolas (60%) utiliza duas ou mais formas de viabilização de docentes, podendo haver diferentes combinações entre quadro docente próprio, contratação de pessoa física e contratação de pessoa jurídica. Ademais, 6% recorre a outras formas que não as citadas na Tabela 17 e na Figura 18, como a utilização de servidores da escola ou do órgão ao qual ela é vinculada, em geral, que se voluntariam para atuar nas ações formativas.

**Tabela 17: Quantitativo de escolas por origem dos docentes**

Origem dos docentes	Quantidade
Apenas quadro próprio	6
Apenas contratação de pessoa física	25
Apenas contratação de pessoa jurídica	10
Quadro próprio e contratação de pessoa física	11
Quadro próprio e contratação de pessoa jurídica	7
Contratação de pessoa física e jurídica	25
Quadro próprio e contratação de pessoa física e jurídica	19
Outras formas	7
Total	110

Fonte: Elaboração própria.

**Figura 18: Distribuição de escolas por origem dos docentes**



Fonte: Elaboração própria.

As escolas respondentes, ao serem questionadas acerca do quadro técnico responsável pela concepção de suas ações de ensino e aprendizagem, afirmaram, em sua maioria, que essas são desenvolvidas exclusivamente por quadro técnico da própria Escola (62%). Por outro lado, 31% afirmaram que o desenvolvimento dos cursos é feito mediante trabalho conjunto entre o quadro técnico da escola e profissionais/empresas contratados. Dessa feita, se somados, tem-se que o quadro técnico das escolas está envolvido no desenvolvimento das ações de ensino e aprendizagem em 93% dos casos, como ilustrado na Tabela 18 e na Figura 19.

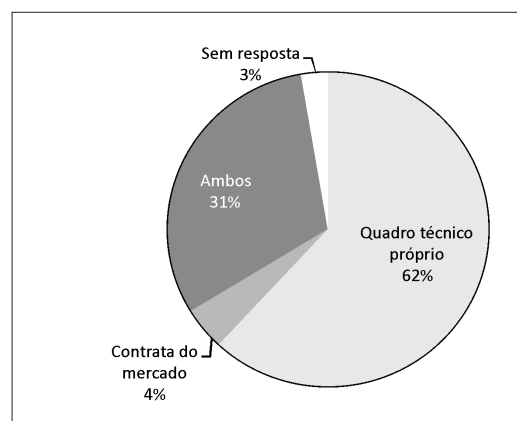


**Tabela 18: Quantitativo de escolas segundo forma de desenvolvimento dos cursos**

Desenho dos cursos	Quantidade
Quadro técnico próprio	68
Contrata o mercado	5
Quadro técnico próprio e contrata o mercado	34
Sem resposta	3
Total	110

Fonte: Elaboração própria.

**Figura 19: Distribuição de escolas segundo forma de desenvolvimento dos cursos**



Fonte: Elaboração própria.

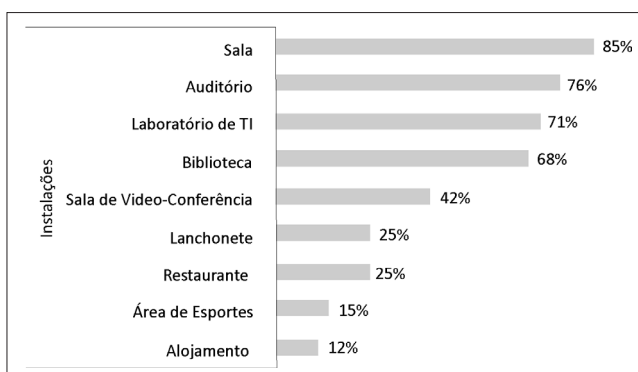
Entre as escolas respondentes, 88% afirmaram possuir infraestrutura própria para desenvolvimento de suas atividades educacionais. Dessas, a maioria listou as instalações mais básicas para suas atividades como salas, laboratório de TI, auditório e biblioteca. Além disso, a Tabela 19 e a Figura 20 também demonstram que os tipos de instalação menos presentes são aqueles relacionados ao apoio indireto às atividades da escola, como lanchonete, restaurante, área de esportes e alojamento.

**Tabela 19: Quantitativo de categorias de instalações disponíveis**

Instalações	Quantidade
Sala	94
Auditório	84
Laboratório de TI	78
Biblioteca	75
Sala de Video-Conferência	46
Lanchonete	28
Restaurante	27
Área de Esportes	16
Alojamento	13

Fonte: Elaboração própria.

**Figura 20: Distribuição de categorias de instalações disponíveis**



Fonte: Elaboração própria.

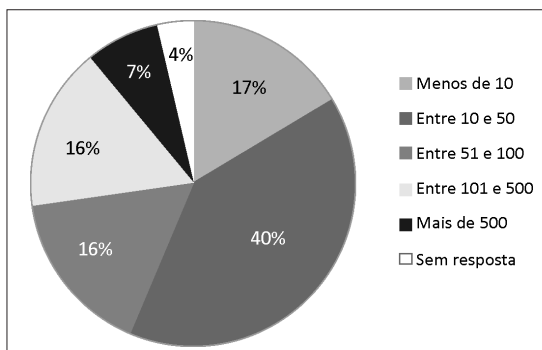
As escolas também foram classificadas quanto ao porte (micro, pequeno, médio e grande), a depender da quantidade de servidores/empregados à disposição da instituição (Tabela 20 e Figura 21). A maior parte das escolas, correspondente a 57%, é de micro (até 10 empregados) e pequeno porte (entre 10 e 50 empregados). Outros 16% podem ser classificadas como de médio porte (de 50 a 99 empregados), e 23%, como de grande porte (mais de 100 empregados).

**Tabela 20: Quantitativo de escolas por quantitativo de pessoal**

Quadro de pessoal	Quantidade
Menos de 10	18
Entre 10 e 50	44
Entre 51 e 100	18
Entre 101 e 500	18
Mais de 500	8
Sem resposta	4
<b>Total</b>	<b>110</b>

Fonte: Elaboração própria.

**Figura 21: Distribuição de escolas por quantitativo de pessoal**



Fonte: Elaboração própria.

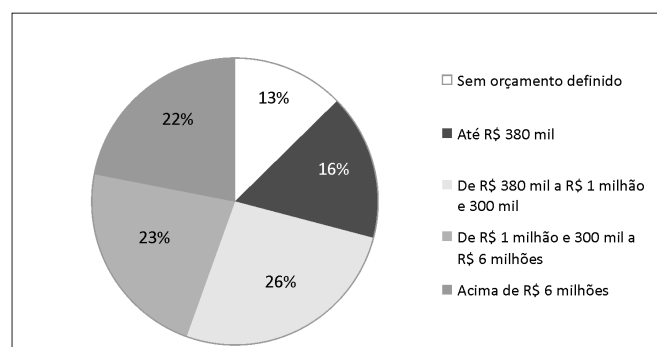
Com relação ao orçamento executado em 2013, conforme demonstrado na Tabela 21 e na Figura 22, tem-se que 45% das escolas respondentes executou mais de 1 milhão de reais no ano de referência (2013), sendo que, dentre essas, aproximadamente metade executou valor superior a 6 milhões de reais.

**Tabela 21: Quantitativo de escolas segundo valor do orçamento executado em 2013**

Orçamento	Quantidade
Sem orçamento definido	14
Até R\$ 380 mil	18
De R\$ 380 mil a R\$ 1 milhão e 300 mil	29
De R\$ 1 milhão e 300 mil a R\$ 6 milhões	25
Acima de R\$ 6 milhões	24
<b>Total</b>	<b>110</b>

Fonte: Elaboração própria.

**Figura 22: Distribuição de escolas segundo valor do orçamento executado em 2013**



Fonte: Elaboração própria.

Ademais, ao se realizar o cruzamento das informações relativas ao orçamento executado em 2013 e ao fato de possuir ou não personalidade jurídica própria, conforme ilustrado na Tabela 22 e na Figura 23, observa-se que, entre as escolas com personalidade jurídica própria, há uma tendência em executar valores maiores de orçamento<sup>11</sup>.

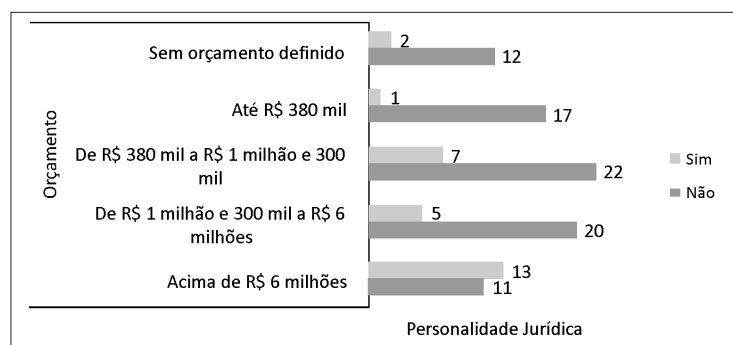
<sup>11</sup> Foi realizado também o cruzamento entre possuir ou não personalidade jurídica própria e as variáveis de infraestrutura (infraestrutura própria, sala, auditório, laboratórios de TI, sala de videoconferência, biblioteca, alojamento, área de esportes, restaurante e lanchonete). Com a exceção de área de esporte e, mais fragilmente, de biblioteca, não há correlação entre a personalidade jurídica própria e uma melhor infraestrutura, como se poderia inicialmente esperar.

**Tabela 22: Quantitativo de escolas segundo valor do orçamento executado em 2013 e personalidade jurídica**

Orçamento	Personalidade jurídica própria		Total
	Sim	Não	
Sem orçamento definido	2	12	14
Até R\$ 380 mil	1	17	18
De R\$ 380 mil a R\$ 1 milhão e 300 mil	7	22	29
De R\$ 1 milhão e 300 mil a R\$ 6 milhões	5	20	25
Acima de R\$ 6 milhões	13	11	24
Total	28	82	110

Fonte: Elaboração própria.

**Figura 23: Distribuição de escolas segundo valor do orçamento executado em 2013 e personalidade jurídica**



Fonte: Elaboração própria.

### Perfil das escolas de governo segundo articulação em redes

A análise das articulações em redes<sup>12</sup>, conforme explicitado no capítulo de metodologia, foi realizada a partir de coleta específica de dados em sítios na *internet* a partir do apontamento das escolas em relação ao pertencimento a outras redes de desenvolvimento e/ou capacitação. Tendo em vista, assim, que o conhecimento do pertencimento a outras redes pelos participantes da Rede Nacional é algo ainda incipiente, optou-se pelo desenho que pudesse ilustrar a estrutura reticular formada pela Rede Nacional e sua interação com outras redes de formação e aperfeiçoamento profissional.

Entre as instituições pesquisadas, como se observa na Tabela 22, a maior parte pertence exclusivamente a uma rede (72%), seguido por um conjunto menor de participantes de até duas redes (17,5%) e ainda menor de

<sup>12</sup> Os laços de relacionamento em um determinado grupo (pessoas, organizações, países etc.) combinam-se para formar uma rede (Nooy; Mrvar; Batagelj, 2011). A observação, sistematização e desenho desses laços constitui um dos objetivos da análise de redes. No caso da análise desenvolvida neste trabalho, optou-se pela utilização da ferramenta como forma de se identificação o pertencimento de diferentes entidades da Rede Nacional a outras redes de desenvolvimento e/ou capacitação.

participantes de três ou mais redes, até o limite de 6 redes simultaneamente (somados, são 3 entidades<sup>13</sup> ou 0,4% dos casos).

**Tabela 23: Distribuição das entidades segundo pertencimento a redes**

Número de redes a que pertence simultaneamente	Número de entidades	% de entidades
1	535	72
2	128	17,5
3	54	7,5
4	14	2
5	5	0,6
6	3	0,4
<b>Total</b>	<b>739</b>	<b>100</b>

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados recolhidos pelo questionário e pesquisa realizada na internet.

A Figura 23 detalha a existência de “redes dentro da rede”, retratadas pela existência de 29 redes interligadas, incluindo-se a própria Rede Nacional de Escolas de Governo. Considerada a totalidade de integrantes identificados nas 29 redes, são contabilizadas 739 entidades (ou “nós”)<sup>14</sup> conectadas nesse conjunto. Assim, das 204 escolas mapeadas no âmbito da Rede Nacional, foram identificadas outras 535 entidades que estão interligadas por redes formais a esse conjunto. Tal quantitativo demonstra o potencial universo de instituições integradas em redes de capacitação, ainda não abrangido pela Rede Nacional de Escolas de Governo.

Diferentes tonalidades foram escolhidas para diferenciar a composição das redes, em núcleos distintos. É importante dizer, no entanto, que essa diferenciação teve valor estritamente didático, para facilitar a visualização.

Para dar ênfase à Rede Nacional de Escolas de Governo, esta é apresentada em um agrupamento específico, mas possui todos os seus integrantes desenhados pela figura de um “quadrado” (ao total de 204 participantes). Os “círculos” demarcam as outras entidades que não pertencem diretamente à Rede Nacional, mas que estão a ela vinculadas pelo pertencimento de pelo menos um de seus membros. Desse modo, percebe-se que muitas entidades da Rede Nacional estão inseridas simultaneamente em mais de uma rede de desenvolvimento e/ou capacitação. Essa multiplicidade

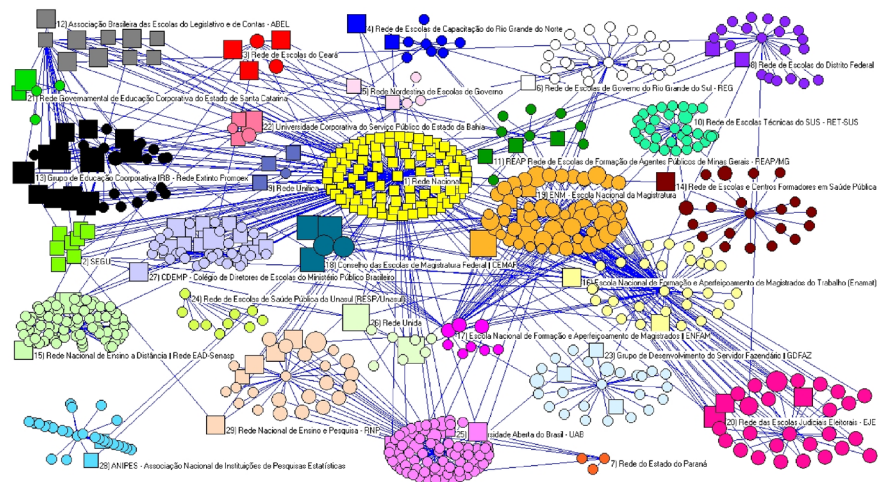
<sup>13</sup> São a Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz (ENSP-Fiocruz), a Escola de Saúde Pública do Ceará (ESP-CE) e a Escola Superior da Magistratura do Ceará (ESMEC). Na Figura 23, as duas primeiras são os “quadrados” grandes marcados como pertencentes à “26) Rede Unida” e a última é o “quadrado” também grande da rede “19) ENM – Escola Nacional da Magistratura”. Assim, todas as três escolas pertencem simultaneamente a seis redes – incluída a Rede Nacional de Escolas de Governo – o maior número de ligações registrado pelo levantamento de dados disponível.

<sup>14</sup> Refere-se aqui a “entidades” em razão da grande diversidade de participantes. Há escolas de governo e outras instituições de formação e aperfeiçoamento profissional, assim como universidades públicas e privadas, ministérios, secretarias estaduais e municipais, tribunais e o Ministério Público, além de alguns organismos internacionais.

de participações, demonstrada em números na Tabela 22, é um indício dos diferentes *backgrounds* e alinhamentos temáticos e institucionais dos participantes, como observado na subseção anterior.

As linhas indicam o pertencimento às redes. Quanto maior o número de linhas conectadas a uma entidade, maior o número de redes às quais elas pertencem e maior o tamanho das figuras (“círculos” ou “quadrados”). Essa última estratégia, do tamanho das figuras, foi utilizada para facilitar a visualização e diferenciação do número de ligações para cada entidade, permitindo-se a identificação de elementos centrais em razão de sua conectividade.

**Figura 24: Desenho da interface dos participantes da Rede Nacional de Escolas de Governo com outras redes de formação e aperfeiçoamento profissional**



A Figura 25 possibilita a observação das redes a partir de uma técnica de achatamento ou redução de redes (*network shrinking*). Desse modo, pode-se observar mais precisamente a existência de pertencimentos mútuos entre as redes. Ou seja, integrantes de uma mesma rede podem pertencer também a outras redes simultaneamente, configurando verdadeiros blocos de redes intimamente ligadas. No desenho, quanto mais grossa a linha observada, maior o número de entidades que pertencem simultaneamente às duas redes, o que pode indicar, assim, maior integração entre as redes.

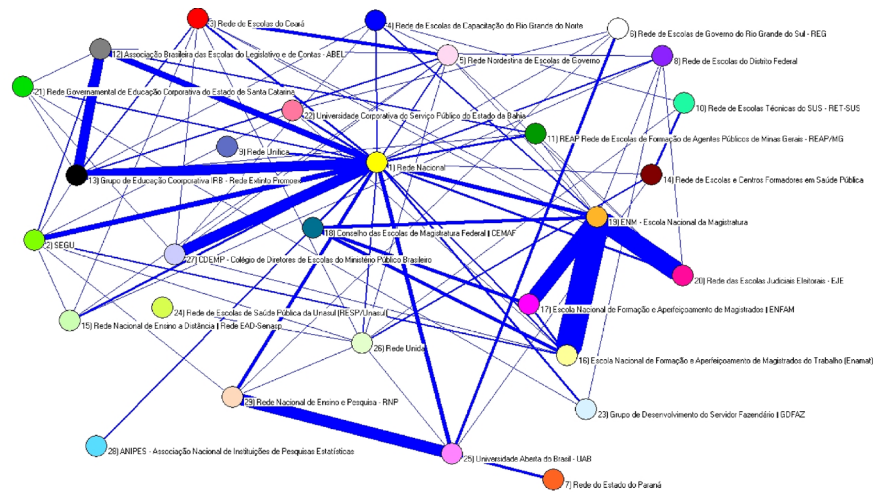
Destaque-se a existência de quatro redes do Judiciário em que os participantes praticamente são os mesmos, indicando elevada integração setorial: 16) Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados do Trabalho (Enamat); 17) Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (Enfam); 19) Escola Nacional da Magistratura (ENM); e 20) Rede das Escolas Judiciais Eleitorais (EJE).

Das 29 redes representadas, quatro destacam-se por possuírem elevada quantidade de participantes simultaneamente pertencentes à Rede

Nacional. São elas: 2) Sistema de Escolas de Governo da União (Segu)<sup>15</sup>; 12) Associação Brasileira das Escolas do Legislativo e de Contas (ABEL); 13) Grupo de Educação Corporativa IRB – Rede Extinto Promoex; e 27) Colégio de Diretores de Escolas do Ministério Público Brasileiro (CEMP).

Outras integrações que parecem chamar a atenção são temáticas, como a das redes direcionadas a ensino e pesquisa, caso das redes 25) Universidade Aberta do Brasil (UAB) e 29) Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP). Assim como existem redes regionais, a exemplo da 5) Rede Nordestina de Escolas de Governo, que é composta por entidades que também participam das redes presentes nos estados, como Rio Grande do Norte e, principalmente, Ceará.

**Figura 25: Desenho da interface reduzida dos participantes da Rede Nacional de Escolas de Governo com outras redes de formação e aperfeiçoamento profissional**



## Conclusões e recomendações

O presente estudo buscou delinear o perfil das instituições integrantes da Rede Nacional de Escolas de Governo segundo suas dimensões de estrutura formal e de infraestrutura e atividades, o que permitiu suprir importante lacuna relacionada à ausência de informações sobre essas escolas.

Em linhas gerais, no que se refere à dimensão formal, pôde-se observar que a maioria das escolas está concentrada nas esferas federal e estadual/distrital, com maior ênfase nessa última. Em se tratando de região, o maior percentual de escolas está no eixo Sudeste-Centro-Oeste. O Poder Executivo detém a maioria das escolas.

O estudo permitiu observar que a maior parte das escolas não possui personalidade jurídica própria, prevalecendo aquelas que são unidades

<sup>15</sup> Apesar de o Segu estar totalmente dentro da Rede Nacional, os 17 participantes desta rede pertencem ao mesmo tempo a outras redes, o que os torna menos “exclusivos” da Rede Nacional, e explica uma linha de integração aparentemente menos intensa que as outras três redes citadas.

administrativas de órgãos ou entidades da administração pública. A grande maioria foi instituída por ato legal, sobretudo lei ou decreto.

Além disso, mais da metade das escolas declarou participar de outras redes voltadas à capacitação de servidores públicos, além da Rede Nacional de Escolas de Governo. Uma primeira investigação acerca da composição dessas outras redes indicou a existência de um complexo conjunto de articulações, via pertencimentos mútuos. Observou-se também a existência de participantes conectados com outras redes que possuem ligações por razão da atividade setorial ou de articulação regional.

Com relação à dimensão de infraestrutura e atividades, a maior parte das escolas tem infraestrutura própria e conta com as instalações básicas (sala de aula, auditório, laboratório de TI e biblioteca) para a realização de suas atividades. Já no que diz respeito ao tamanho das escolas, baseado na quantidade de servidores/empregados públicos que compõem o quadro de pessoal à disposição da instituição, tem-se que mais da metade das mesmas é de micro ou pequeno porte. Contudo, não obstante essa realidade, a maioria das escolas executou um orçamento superior a 500 mil reais no ano de 2013.

Ainda nessa dimensão, nota-se que a maior parte das escolas privilegia como público-alvo os servidores e empregados públicos de maneira geral, havendo também a formação e o aperfeiçoamento de carreiras específicas, assim como ações de capacitação voltadas para a organização principal à qual a escola está subordinada.

A maioria focaliza também as ações de ensino e aprendizagem relacionadas ao desempenho direto da função pública, como a capacitação técnica, o aperfeiçoamento e o desenvolvimento gerencial. Nesse âmbito, com relação à origem dos docentes que atuam nessas ações, constatou-se a utilização de estratégias diversas, com a prevalência da contratação de pessoas jurídicas e, sobretudo, físicas. Já no que diz respeito ao desenho dessas mesmas ações, o quadro técnico próprio da escola desempenha papel mais direto, participando da quase totalidade das atividades de concepção das ações de ensino e aprendizagem.

Com relação às demais atividades desempenhadas pelas escolas, o maior foco encontra-se no levantamento das necessidades de capacitação, na realização de eventos e no desenvolvimento de estudos e pesquisas.

Considera-se, portanto, que o objetivo inicial deste trabalho foi alcançado, fornecendo importantes subsídios para, a partir do conhecimento da realidade das escolas, possibilitar a troca de conhecimentos e a definição de estratégias de ação conjunta voltadas à promoção e ao aperfeiçoamento das ações de formação, desenvolvimento e valorização ofertadas aos servidores públicos pelas instituições pertencentes à Rede Nacional.

Na linha do Caderno Enap nº 40, que investigou o sistema de escolas de governo da União, o presente artigo teve como intuito traçar um panorama



da constituição e do funcionamento das escolas de governo existentes no País, em diferentes níveis de governo e Poderes governamentais. Um dos desafios observados é o de uniformização ou padronização dos trabalhos realizados pelas escolas de governo existentes. Sem criar amarras que possam resultar em obstáculos para o desenvolvimento de inovações na provisão de formação e capacitação por meio de escolas de governo, a regulamentação do funcionamento desses órgãos de governo previstos constitucionalmente é uma necessidade para garantir maior amplitude e segurança jurídica à sua atuação. Espera-se que o levantamento realizado sirva de parâmetro para o desenho de normativas a esse respeito, que definam as linhas mestras de atuação das escolas, sem desconsiderar a necessidade por flexibilidade e os diferentes contextos de atuação.

Não obstante, como perspectivas de agenda para pesquisas futuras sobre o assunto, recomenda-se o aprofundamento do estudo das demais redes que existem em paralelo dentro do âmbito da Rede Nacional e a realização de análises inferenciais que permitam explorar mais a fundo as relações existentes entre as variáveis pesquisadas. Além disso, recomenda-se a coleta de dados que possam caracterizar o grau e o tipo de interação entre os participantes da Rede Nacional, elementos que poderiam indicar, com mais acuidade, como os diferentes participantes se integram para a consecução de seus objetivos comuns de realização de atividades de formação e aperfeiçoamento profissional.

## Referências

- CARVALHO, E. D. P. O aparelho administrativo brasileiro: sua gestão e seus servidores – de 1930 aos dias atuais. In: CARDOSO Jr., J. C. Burocracia e ocupação no setor público brasileiro. Rio de Janeiro: Ipea, 2011, v. 5, pp. 47–89 (Diálogos para o Desenvolvimento).
- CARVALHO, P. S. Rede Nacional de Escolas de Governo no Brasil: aprendizagens e desafios. In: Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, 17., 2012, Colômbia. Disponível em: <http://repositorio.Enap.gov.br/handle/1/810> (Acesso em 20/11/2015).
- CARVALHO, P. S.; CAVALCANTE, P. L. C. Democracia, desenvolvimento e profissionalização da burocracia na administração federal brasileira: reformas ou mudanças incrementais? Versão preliminar do texto a ser apresentado no XIX Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, Equador, 2014.
- ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (Enap). Distribuição das instituições participantes da Rede Nacional de Escolas de Governo. Brasília: Enap, 2014a.
- ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (Enap). A Rede Nacional de Escolas de Governo: propósitos e desafios. Brasília: Enap, 2014b.
- FONSECA, Diogo Ribeiro da; LEMOS, Joselene; TORRES, Marcelo e CAMÕES, Marizaura. Sistemas de escolas de governo da União: perfil, identidade e desafios para institucionalização [Cadernos Enap, 40]. Brasília: Enap, 2015, 137 p.
- PESSOA, E.; MATTOS, F.; BRITTO, M.; FIGUEIREDO, S. *Emprego público no Brasil: comparação internacional e evolução recente*. 19º Comunicado da Presidência do Ipea, 2009.
- NOOY, W. de; MRVAR, A.; BATAGELJ, V. *Exploratory Social Network Analysis with Pajek: Revised and Expanded Second Edition*. Structural Analysis in the Social Sciences 34. Cambridge University Press, 2011.



## Anexo I

# Convite para participação no X ENEG



Prezados colegas da Rede Nacional de Escolas de Governo,

É com grande satisfação que convidamos sua instituição para o **X Encontro Nacional de Escolas de Governo**, a ser realizado em Brasília, nos dias **12 e 13 de agosto de 2014**, na Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

Em virtude da natureza estratégica das questões a serem discutidas, o X Encontro prevê a participação dos dirigentes das instituições que compõem a Rede Nacional de Escolas de Governo, os quais, se desejarem, poderão inscrever somente mais uma pessoa de sua escola, em consideração ao grande número de instituições que atualmente integram a Rede.

A programação do evento segue em anexo, assim como a ficha de solicitação de inscrição, a qual deverá ser encaminhada **até o dia 25 de julho** ao e-mail [redescolasdegoverno@Enap.gov.br](mailto:redeescolasdegoverno@Enap.gov.br).

Reforçamos a importância de sua presença, porém ressaltamos que, para a efetivação das inscrições, é imprescindível que sua instituição responda à Pesquisa Perfil da Rede Nacional de Escolas de Governo, cujas instruções serão enviadas em breve pelo e-mail da Pesquisa Enap. O objetivo dessa iniciativa é identificar características da estrutura organizacional e da atuação das instituições que integram a Rede.

Por fim, pedimos às instituições que desejarem distribuir ou expor qualquer material de divulgação durante a Feira de Trocas, prevista na programação do Encontro, ou que necessitem de quaisquer esclarecimentos, que entrem em contato com a Assessoria da Presidência da Enap, pelo e-mail acima ou pelos telefones (61) 2020-3126 /2020-3031.

Atenciosamente,

**PAULO SERGIO DE CARVALHO**

Presidente da Enap





## Anexo II

### Convite para participação na Pesquisa



Prezado(a) dirigente,

Convidamos sua instituição a participar da **Pesquisa Perfil da Rede Nacional de Escolas de Governo**, cujo objetivo consiste em identificar características da estrutura organizacional e da atuação das instituições que integram a Rede Nacional de Escolas de Governo.

As informações levantadas serão apresentadas no **X Encontro Nacional de Escolas de Governo (Eneg)** e permitirão aprofundar o conhecimento sobre a composição da rede, subsidiando a formulação de propostas de fortalecimento institucional e o desenho de possíveis linhas de cooperação entre as escolas de governo. A iniciativa pretende contribuir para a ampliação da eficácia das ações de desenvolvimento dos servidores e empregados públicos.

Para que sua instituição participe, solicitamos a designação de um servidor para responder ao formulário eletrônico com as questões da pesquisa, que deve ser acessado na *internet*, pelo *link*.

O servidor designado se identificará no próprio formulário, ao completar o preenchimento, e atuará como ponto focal entre sua instituição e a Enap, para o caso de eventuais dúvidas a serem esclarecidas.

O prazo para o preenchimento do formulário é até **25 de julho de 2014**.

Lembramos que as inscrições para o **X Eneg** ficarão pendentes até o recebimento do formulário de pesquisa preenchido.

A participação da sua instituição é muito importante para o sucesso do encontro.

Atenciosamente,

Coordenação-Geral de Pesquisa  
Escola Nacional de Administração Pública (Enap)  
pesquisaEnap@Enap.gov.br  
Fone: (61) 2020-3334



## Anexo III

### Questionário

#### Perfil da Rede Nacional de Escolas de Governo

##### Apresentação

Prezado(a) dirigente,

Agradecemos sua participação nesta pesquisa, cujo objetivo é caracterizar o perfil (estrutura organizacional e atuação) das instituições que integram a Rede Nacional de Escolas de Governo.

##### Estrutura Formal

1. A sua instituição está inserida em qual esfera de governo?
  - ( ) Federal
  - ( ) Estadual
  - ( ) Distrital
  - ( ) Municipal
2. A sua instituição pertence a que Poder?
  - ( ) Executivo
  - ( ) Legislativo
  - ( ) Judiciário
  - ( ) Ministério Público
3. A sua instituição está sediada em qual Unidade da Federação?
  - ( ) Acre
  - ( ) Alagoas
  - ( ) Amapá
  - ( ) Amazonas
  - ( ) Bahia
  - ( ) Ceará
  - ( ) Distrito Federal
  - ( ) Goiás
  - ( ) Espírito Santo



- Maranhão
  - Mato Grosso
  - Mato Grosso do Sul
  - Minas Gerais
  - Pará
  - Paraíba
  - Paraná
  - Pernambuco
  - Piauí
  - Rio de Janeiro
  - Rio Grande do Norte
  - Rio Grande do Sul
  - Rondônia
  - Roraima
  - São Paulo
  - Santa Catarina
  - Sergipe
  - Tocantins
4. A sua instituição possui personalidade jurídica própria?
- Sim
  - Não
5. Qual é a natureza jurídica da sua instituição?
- Autarquia
  - Fundação Pública
  - Empresa Pública
  - Outra: \_\_\_\_\_
6. Qual é o formato de organização da sua instituição?
- Órgão da administração pública
  - Unidade administrativa de um órgão da administração pública direta
  - Unidade administrativa de uma entidade da administração pública indireta
7. É uma unidade administrativa de que órgão ou entidade? (Informe a denominação completa)
- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_

8. Além da Rede Nacional de Escolas de Governo, a sua instituição participa de outra(s) rede(s) voltada(s) à capacitação de servidores? (Redes setoriais, estaduais ou municipais)

Sim

Não

9. De qual(is) rede(s) a sua instituição participa?

---

10. A sua instituição foi criada por ato legal normativo?

Sim

Não

11. Que tipo de ato normativo criou a instituição? (Exemplos: lei, decreto, portaria, etc.)

---

### Infraestrutura e Atividades

12. O público-alvo atendido por sua instituição se enquadra, progressivamente, em quais das seguintes categorias?

Carreiras (Formação e aperfeiçoamento de carreiras específicas)

Organização (Ações de capacitação voltadas para uma organização principal à qual está subordinada)

Setor (Ações de capacitação voltadas para organizações da mesma área de atuação. Exemplos: setor de educação, saúde, tributário)

Serviço Público (Ações de capacitação voltadas para os servidores/ empregados públicos em geral)

Agentes públicos (Ações de capacitação voltadas para pessoas que não são servidores/empregados públicos, mas estão diretamente envolvidas com a implementação de projetos ou atividades da administração pública)

Sociedade (Ações de capacitação voltadas para a sociedade civil em geral.)

Outras categorias

13. Caso tenha selecionado "Outras categorias" na questão 12, identifique-as, por ordem de prioridade. (Considere as categorias já assinaladas na questão 12. Exemplo: caso tenha respondido "1 – Carreiras" e "2 – Setor" na questão 12, a nova categoria descrita será a de número 3.)

---

14. As ações de ensino e aprendizagem realizadas por sua instituição se incluem em quais das seguintes categorias?

Por favor, selecione pelo menos um item. Se selecionar a opção "Outra(s)", especifique a sua escolha utilizando o respectivo campo de texto.

- ( ) Acolhimento/ambientação (recepção de novos servidores/ empregados públicos)
- ( ) Formação para ingresso em carreiras (capacitação inicial de servidores/ empregados públicos)
- ( ) Aperfeiçoamento para carreiras (capacitação continuada de servidores/ empregados públicos)
- ( ) Capacitação técnica (capacitação para o desempenho de atividades técnicas especializadas)
- ( ) Desenvolvimento gerencial (capacitação para gerenciamento de processos, projetos e pessoas)
- ( ) Ensino a distância (EAD)
- ( ) Ensino básico, médio ou técnico, educação de jovens e adultos (EJA)
- ( ) Graduação
- ( ) Pós-graduação *lato sensu* (Especialização)
- ( ) Mestrado
- ( ) Doutorado
- ( ) Outra(s): \_\_\_\_\_

15. Que outras atividades a sua instituição realiza?

Se selecionar a opção "Outra(s)", especifique a sua escolha utilizando o respectivo campo de texto.

- ( ) Assessoramento técnico
- ( ) Cooperação internacional
- ( ) Editoração e publicação
- ( ) Estudos e pesquisas
- ( ) Mapeamento de competências
- ( ) Levantamento de necessidades de capacitação
- ( ) Produção cultural
- ( ) Promoção de eventos
- ( ) Recrutamento e seleção
- ( ) Outra(s): \_\_\_\_\_

16. Com relação aos docentes que atuam nas ações de ensino e aprendizagem ofertadas, quais destas situações se aplicam à sua instituição?  
**Por favor, selecione pelo menos um item. Se selecionar a opção “Outra(s)”, especifique a sua escolha utilizando o respectivo campo de texto.**

Possui quadro próprio de docentes

Contrata docentes por hora-aula, como prestadores de serviços (pessoa física)

Contrata indiretamente, por intermédio de outras organizações, como prestadores de serviços (pessoa jurídica), por projeto ou atividade

Outra(s): \_\_\_\_\_

17. Como são concebidas/desenhadas as ações de ensino e aprendizagem em sua instituição?

**Por favor, selecione pelo menos um item. Se selecionar a opção “Outra(s)”, especifique a sua escolha utilizando o respectivo campo de texto.**

São desenvolvidas por quadros técnicos da própria instituição

São desenvolvidas por outras organizações, contratadas no mercado como prestadores de serviços

Outra(s): \_\_\_\_\_

18. A sua instituição possui infraestrutura física própria (salas de aula, biblioteca etc.) para realização das ações de ensino e aprendizagem?

Sim

Não

19. A infraestrutura própria da instituição conta com quais instalações para realização de suas atividades?

**Selecione todas as que se aplicam.**

Sala de aula

Auditório

Laboratório de informática

Sala de videoconferência

Biblioteca

Alojamento

Área esportiva

Restaurante

Lanchonete

20. Quantos servidores/empregados públicos compõem o quadro de pessoal à disposição da instituição (servidores/empregados públicos em exercício na instituição, incluídos os estagiários e ocupantes de cargo em comissão ou função de confiança e excluídos os terceirizados)?

(Formato da resposta: 999)

21. Qual o valor aproximado do orçamento executado pela instituição em 2013?

(Formato da resposta: R\$ 00,00)

22. Qual o número aproximado de capacitações realizadas pela sua instituição em 2013?

(Formato da resposta: 999)

**Identificação do responsável pelo preenchimento do questionário**

Escola:

Site da instituição (se houver):

Nome:

Cargo:

E-mail:

Telefone:

## Anexo IV

### Questionário 2

#### Confirmação de Dados – Pesquisa Perfil da Rede Nacional de Escolas de Governo

Prezado(a) dirigente,

Para que possamos aprofundar a análise sobre identidade e atuação das escolas de governo, pedimos a gentileza de confirmar e complementar algumas de suas respostas à Pesquisa Perfil da Rede Nacional de Escolas de Governo.

Agradecemos sua participação.

#### Estrutura Formal

##### Q1. A sua escola está sediada em qual Unidade da Federação?

Por favor, selecione **apenas uma** das seguintes opções:

- Acre
- Alagoas
- Amazonas
- Amapá
- Bahia
- Ceará
- Distrito Federal
- Espírito Santo
- Goiás
- Maranhão
- Minas Gerais
- Mato Grosso do Sul
- Mato Grosso
- Pará
- Paraíba
- Pernambuco

- PiauÍ
- Paraná
- Rio de Janeiro
- Rio Grande do Norte
- Rondônia
- Roraima
- Rio Grande do Sul
- Santa Catarina
- Sergipe
- São Paulo
- Tocantins

**Q2. A sua escola está inserida em qual esfera de governo?**

Por favor, selecione **apenas uma** das seguintes opções:

- Federal
- Estadual
- Municipal

**Q3. A sua escola pertence a que Poder?**

Por favor, selecione **apenas uma** das seguintes opções:

- Executivo
- Legislativo
- Judiciário
- Ministério Público
- Tribunal de Contas

**Q4. A sua escola possui personalidade jurídica própria?**

Por favor, selecione **apenas uma** das seguintes opções:

- Sim
- Não

**Q5. Qual é a natureza jurídica da sua escola?**

Por favor, selecione **apenas uma** das seguintes opções:

- Autarquia
- Fundação Pública
- Empresa Pública
- Outro: \_\_\_\_\_

**Q6. Qual é o formato de organização da sua escola?**

Por favor, selecione **apenas uma** das seguintes opções:

- Órgão da administração pública

- ( ) Unidade administrativa de um órgão da administração pública
- ( ) Unidade administrativa de uma entidade da administração pública indireta

**Q7. É uma unidade administrativa de que órgão? (Informe a denominação completa.)**

Por favor, escreva aqui a sua resposta: \_\_\_\_\_

### **Infraestrutura e Atividades**

**Q8. As ações de ensino e aprendizagem realizadas por sua escola se incluem em quais das seguintes categorias?**

Considere as ações desenvolvidas: por quadros técnicos da sua escola; em parcerias com outras organizações públicas; ou por organizações contratadas no mercado como prestadoras de serviços.

**Assinale as opções a seguir para confirmar ou alterar sua resposta.**

Por favor, selecione todas as que se aplicam:

- ( ) Acolhimento/ambientação (recepção de novos servidores/empregados públicos)
- ( ) Formação para ingresso em carreiras (curso de formação como etapa de concurso para ingresso em carreiras do serviço público)
- ( ) Aperfeiçoamento para carreiras (capacitação continuada para progressão e promoção de servidores/empregados em carreiras do serviço público)
- ( ) Capacitação técnica (capacitação para o desempenho de atividades técnicas especializadas)
- ( ) Desenvolvimento gerencial (capacitação para gerenciamento de processos, projetos e pessoas)
- ( ) Ensino a distância (EAD)
- ( ) Ensino básico, médio ou técnico, educação de jovens e adultos (EJA)
- ( ) Graduação
- ( ) Pós-graduação lato sensu(Especialização)
- ( ) Mestrado
- ( ) Doutorado
- ( ) Outras: \_\_\_\_\_

**C01. As ações de “acolhimento/ambientação” foram concebidas/desenhadas de que forma? \***

Por favor, selecione **todas** as que se aplicam:

- ( ) Pelo quadro técnico da própria escola



- Por organizações contratadas no mercado como prestadoras de serviço
- Em parcerias com outras organizações públicas
- Outro: \_\_\_\_\_

**C02. As ações de “formação para ingresso em carreiras” foram concebidas/desenhadas de que forma? \***

Por favor, selecione todas as que se aplicam:

- Pelo quadro técnico da própria escola
- Por organizações contratadas no mercado como prestadoras de serviço
- Em parcerias com outras organizações públicas
- Outro: \_\_\_\_\_

**C03. As ações de “aperfeiçoamento para carreiras” foram concebidas/desenhadas de que forma? \***

Por favor, selecione todas as que se aplicam:

- Pelo quadro técnico da própria escola
- Por organizações contratadas no mercado como prestadoras de serviço
- Em parcerias com outras organizações públicas
- Outro: \_\_\_\_\_

**C04. As ações de “capacitação técnica” foram concebidas/desenhadas de que forma? \***

Por favor, selecione todas as que se aplicam:

- Pelo quadro técnico da própria escola
- Por organizações contratadas no mercado como prestadoras de serviço
- Em parcerias com outras organizações públicas
- Outro: \_\_\_\_\_

**C05. As ações de “desenvolvimento gerencial” foram concebidas/desenhadas de que forma? \***

Por favor, selecione todas as que se aplicam:

- Pelo quadro técnico da própria escola
- Por organizações contratadas no mercado como prestadoras de serviço
- Em parcerias com outras organizações públicas
- Outro: \_\_\_\_\_

**C06. As ações de “EAD” foram concebidas/desenhadas de que forma? \***

Por favor, selecione todas as que se aplicam:

- ( ) Pelo quadro técnico da própria escola
- ( ) Por organizações contratadas no mercado como prestadoras de serviço
- ( ) Em parcerias com outras organizações públicas
- ( ) Outro: \_\_\_\_\_

**C07. As ações de “ensino básico, médio ou técnico, EJA” foram concebidas/desenhadas de que forma? \***

Por favor, selecione **todas** as que se aplicam:

- ( ) Pelo quadro técnico da própria escola
- ( ) Por organizações contratadas no mercado como prestadoras de serviço
- ( ) Em parcerias com outras organizações públicas
- ( ) Outro: \_\_\_\_\_

**C08. As ações de “graduação” foram concebidas/desenhadas de que forma? \***

Por favor, selecione **todas** as que se aplicam:

- ( ) Pelo quadro técnico da própria escola
- ( ) Por organizações contratadas no mercado como prestadoras de serviço
- ( ) Em parcerias com outras organizações públicas
- ( ) Outro: \_\_\_\_\_

**C09. As ações de “pós-graduação lato sensu” foram concebidas/desenhadas de que forma? \***

Por favor, selecione **todas** as que se aplicam:

- ( ) Pelo quadro técnico da própria escola
- ( ) Por organizações contratadas no mercado como prestadoras de serviço
- ( ) Em parcerias com outras organizações públicas
- ( ) Outro: \_\_\_\_\_

**C10. As ações de “mestrado” foram concebidas/desenhadas de que forma? \***

Por favor, selecione **todas** as que se aplicam:

- ( ) Pelo quadro técnico da própria escola
- ( ) Por organizações contratadas no mercado como prestadoras de serviço

( ) Em parcerias com outras organizações públicas

( ) Outro: \_\_\_\_\_

**C11. As ações de “doutorado” foram concebidas/desenhadas de que forma? \***

Por favor, selecione **todas** as que se aplicam:

( ) Pelo quadro técnico da própria escola

( ) Por organizações contratadas no mercado como prestadoras de serviço

( ) Em parcerias com outras organizações públicas

( ) Outro: \_\_\_\_\_

**C12a. Caso tenha selecionado a opção “Outras” na questão 8, identifique as demais ações de ensino e aprendizagem realizadas por sua escola no campo a seguir. \***

Por favor, escreva aqui a sua resposta: \_\_\_\_\_

**C12b. As outras ações de ensino e aprendizagem realizadas por sua escola foram concebidas/desenhadas de que forma?\***

Por favor, selecione **todas** as que se aplicam:

( ) Pelo quadro técnico da própria escola

( ) Por organizações contratadas no mercado como prestadoras de serviço

( ) Em parcerias com outras organizações públicas

( ) Outro: \_\_\_\_\_

**Q9. Quantos servidores/empregados públicos compõem o quadro de pessoal à disposição da sua escola?**

O quantitativo de servidores/empregados públicos informado deve representar **somente o quadro de pessoal à disposição da escola**, incluídos os estagiários e ocupantes de cargo em comissão ou função de confiança e excluídos os terceirizados.

Por favor, escreva aqui a sua resposta: \_\_\_\_\_

**Q10. Qual foi o valor aproximado do orçamento destinado à execução das atividades realizadas por sua escola em 2013?**

O orçamento informado deve representar **somente o valor destinado à execução das atividades** realizadas por sua escola em 2013. Despreze os centavos ao informar o valor.

Por favor, escreva aqui a sua resposta: \_\_\_\_\_

**Q11. Qual foi o número aproximado de ações de ensino e aprendizagem realizadas por sua escola em 2013?**

Por favor, escreva aqui a sua resposta: \_\_\_\_\_

**Identificação**

**Q12. Qual é o nome da sua escola?**

Por favor, escreva aqui a sua resposta: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_



## Anexo V

### Redes das Escolas de Governo

- 1) Rede Nacional de Escolas de Governo
- 2) Sistema de Escolas de Governo da União (Segu)
- 3) Rede de Escolas do Ceará
- 4) Rede de Escolas de Capacitação do Rio Grande do Norte
- 5) Rede Nordestina de Escolas de Governo
- 6) Rede de Escolas de Governo do Rio Grande do Sul (REG)
- 7) Rede do Estado do Paraná
- 8) Rede de Escolas do Distrito Federal
- 9) Rede Unifica
- 10) Rede de Escolas Técnicas do SUS (RET-SUS)
- 11) Rede de Escolas de Formação de Agentes Públicos de Minas Gerais (REAP/MG)
- 12) Associação Brasileira das Escolas do Legislativo e de Contas (Abel)
- 13) Grupo de Educação Corporativa IRB - Rede Extinto Promoex
- 14) Rede de Escolas e Centros Formadores em Saúde Pública
- 15) Rede Nacional de Ensino a Distância – Rede EAD-Senasp
- 16) Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados do Trabalho (Enamat)
- 17) Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (Enfam)
- 18) Conselho das Escolas de Magistratura Federal (Cemaf)
- 19) Escola Nacional da Magistratura (ENM)
- 20) Rede das Escolas Judiciais Eleitorais (EJE)
- 21) Rede Governamental de Educação Corporativa do Estado de Santa Catarina
- 22) Universidade Corporativa do Serviço Público do Estado da Bahia
- 23) Grupo de Desenvolvimento do Servidor Fazendário (GDFAZ)
- 24) Rede de Escolas de Saúde Pública da Unasul (RESP/Unasul)
- 25) Universidade Aberta do Brasil (UAB)

26) Rede Unida

27) Colégio de Diretores de Escolas do Ministério Público Brasileiro (CDEMP)

28) Associação Nacional de Instituições de Pesquisas Estatísticas (Anipes)

29) Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP)