

# Referenciais orientadores da proposta educacional da ENAP



# **Referenciais orientadores da proposta educacional da ENAP**

Brasília, 2010

## **Fundação Escola Nacional de Administração Pública**

*Presidente*

Helena Kerr do Amaral

*Diretora de Comunicação e Pesquisa*

Paula Montagner

*Diretora de Gestão Interna*

Mary Cheng

*Diretora de Desenvolvimento Gerencial*

Margaret Baroni

*Diretor de Formação Profissional*

Paulo Carvalho

© ENAP, 2010

**ENAP Escola Nacional de Administração Pública**

Diretoria de Comunicação e Pesquisa

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

Telefone: (61) 2020 3096 – Fax: (61) 2020 3178



## Sumário

<b>1. Apresentação.....</b>	<b>5</b>
<b>2. Estado e Democracia .....</b>	<b>7</b>
<b>3. Gestão públicas — políticas públicas.....</b>	<b>9</b>
<b>4. Trabalho e serviço público.....</b>	<b>13</b>
<b>5. Escolas de governo.....</b>	<b>14</b>
<b>6. Público-alvo da ENAP.....</b>	<b>16</b>
<b>7. Modelos de educação, ensino, apredizagem e avaliação.....</b>	<b>20</b>
<b>8. Avaliação dos eventos de aprendizagem.....</b>	<b>25</b>





## Apresentação

O texto que apresenta os referenciais orientadores da proposta educacional da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) é fruto de um trabalho coletivo que vem sendo desenvolvido pelos dirigentes, coordenadores pedagógicos e colaboradores da Escola.

Ao buscar sintetizar a riqueza desse processo coletivo – construído com base no exercício cotidiano de princípios que desenvolvem programas e metodologias de apoio ao processo educacional, “ao longo da vida” dos servidores públicos –, reafirmamos que a educação não se restringe às atividades desenvolvidas em sala de aula ou à leitura de livros. O desafio a enfrentar compreende aprender a conhecer, aprender a fazer e aprender a ser.

No desenvolvimento das capacidades dos servidores para prover um Estado democrático, participativo, gerido com zelo, mas também com a audácia de incorporar novos temas e, por isso, buscando antecipar necessidades da população, o contexto do aprendizado está sempre em mudança. Aprender a trabalhar e a tomar decisões em ambiente incerto cada vez mais é a regra e não a exceção.

A divulgação desses referenciais tem ainda a intenção de compartilhar nossas reflexões com os profissionais da Rede Nacional de Escolas de Governo que têm desafios similares, de modo a construir um trabalho conjunto alicerçado no conhecimento mútuo, na troca de experiências e no debate franco de ideias.

Boa leitura!

Helena Kerr do Amaral  
Presidente da ENAP



## **Referenciais orientadores da proposta educacional da ENAP**

### **Estado e Democracia**

Nas últimas décadas, intensas transformações econômicas, técnico-científicas, políticas e culturais vêm ocorrendo em todo o planeta, afetando de modo muito significativo a estrutura, a organização e o funcionamento dos Estados Nacionais, assim como a dinâmica das sociedades e das organizações cidadãs.

O Estado – que durante largos períodos teve papel preponderante na regulação do mercado e da produção, ancorando o financiamento do desenvolvimento econômico e se responsabilizando pelas políticas sociais – vem passando por constantes processos de modificação, decorrentes de alterações profundas em curso nas relações entre Estado, mercado e sociedade.

Tais transformações, no caso do Brasil, combinam-se com outro processo, o de redemocratização iniciado nos anos 1980, após duas décadas de governos militares autoritários, e que vem se consolidando há mais de 20 anos. Tal processo teve momento de destaque com a promulgação da Constituição Federal de 1988, também chamada de “constituição cidadã” por trazer para a agenda política e social inúmeras inovações e definições que visam ao fortalecimento dos direitos de cidadania, historicamente frágeis no Brasil.

A nova Constituição, que em larga medida redesenhou o Estado brasileiro, definiu em seu artigo 3º, como objetivos da República, “construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

Ademais, a Constituição introduziu ou fortaleceu várias concepções, tais como:

- a) Adoção pela administração pública de princípios gerais orientadores de todo seu funcionamento: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.
- b) Descentralização administrativa, com vistas a assegurar maior autonomia e agilidade, implicando a necessidade do pacto federativo com atribuições de responsabilidade às três esferas – municipal, estadual e federal –, com aumento da complexidade na elaboração e na implementação das políticas públicas.
- c) Democratização do setor público, por meio de processos que vêm conferindo maior transparência às ações governamentais e maior controle social.

O estabelecimento dos direitos fundamentais (aqui incluídos os direitos sociais), assim como as definições relativas à cultura, à ciência e tecnologia, ao meio ambiente etc. constituíram a base para a organização da ação do Estado e da divisão de atribuições entre a União, os estados e os municípios. Esse amplo espectro de temas e responsabilidades cobra a presença do Estado, seja pela prestação direta de serviços, seja por mecanismos regulatórios, por ações de fomento etc.

## **Gestão pública – políticas públicas**

Governar em contexto democrático implica a capacidade de incorporar e processar interesses e demandas amplamente diversificados, compartilhando poder e responsabilidade com a sociedade e os usuários dos serviços públicos, tanto nos momentos de escolher prioridades e estratégias, quanto no acompanhamento e na avaliação da ação pública.

Por meio das políticas públicas, o Estado conjuga objetivos superiores, relacionados ao futuro socialmente desejável, com a ação. Portanto, a capacidade de governo em políticas públicas extrapola a capacidade gerencial, abarcando o campo dos valores, concepções e compromissos que orientam as escolhas sobre os rumos da ação governamental.

A compatibilização entre o desenvolvimento e a democracia torna o desafio da formulação e da implementação de políticas públicas ainda maior, se considerarmos que no centro da questão do desenvolvimento sustentável está o desenvolvimento social.

Estudos comprovam que a coerência e a sustentabilidade do conjunto de ações e políticas governamentais crescem à medida que diminuem as prerrogativas unilaterais das autoridades executivas dos governos, levando à conclusão de que o bom governo é aquele que governa junto.

Ao mesmo tempo em que tais constatações revelam um caminho a seguir, também demonstram a complexidade da tarefa de imbricar, nos processos e arenas decisórias, as redes de instituições políticas autônomas, estendendo-se a responsabilidade política, além de verticalmente, também horizontalmente, em escopo e no tempo. Nesse sentido, governar junto implica fazer coordenação no interior do Estado (representação estendida no sentido horizontal), incluir interesses da sociedade

na formulação e implementação de políticas (representação estendida para além do escopo estatal) e estar atento à continuidade das ações rumo ao futuro desejado, ainda que este extrapole as contingências e constrangimentos temporais de uma única gestão (responsabilidade estendida no tempo).

A coerência das políticas não é uma consequência direta da totalidade ou da precisão do seu desenho original, mas de uma integração entre desenho e implementação, e entre longo e curto prazos.

Para isso, é necessário o domínio e o uso de metodologias, conceitos e técnicas que viabilizem a tradução de grandes objetivos e estratégias governamentais em políticas públicas e estas, por sua vez, em programas que levem à consequência a razão de ser do Estado, no desenvolvimento social e econômico, mediante uma conduta pautada pelos princípios da ética e da responsabilidade.

A administração pública do governo federal brasileiro tem o desafio de implantar políticas públicas voltadas para a redução das desigualdades regionais – condição essencial para a garantia do pacto federativo e da unidade nacional, num país de dimensões continentais e profundamente diversificado em termos geográficos, culturais e socioeconômicos. O desafio é grande porque a máquina pública brasileira ainda tem que superar seus próprios déficits de eficácia e eficiência, resultado do legado autoritário e patrimonialista das instituições públicas.

A qualidade das políticas públicas, como instrumento da ação governamental, é reflexo da capacidade de governo e de articulações entre Estado e sociedade, entre os papéis e ações dos entes da federação, bem como dos órgãos envolvidos na formulação e na implementação de políticas públicas na administração pública federal.

Os desafios da coordenação governamental impõem-se fortemente quando o assunto é formulação e implementação de políticas de governo, uma vez que a compatibilização entre desenvolvimento e

democracia contempla relações intra e intergovernamentais bastante intrincadas, no contexto dos processos simultâneos de descentralização, de regionalização e de globalização.

O gestor público precisa compreender a relação que se estabelece entre as instituições e os processos sociais na produção dos resultados de políticas públicas, analisando os limites e as possibilidades da sua ação. Todas as ações governamentais se desenvolvem dentro de um marco jurídico-institucional em que está presente o confronto permanente e a influência mútua entre esse aparato jurídico-institucional e a dinâmica das relações sociais, econômicas e políticas que criam e recriam a própria realidade. Conviver com essa permanente contradição faz parte do dia a dia do administrador público.

Tendo como pano de fundo o pluralismo institucional e social que marca as sociedades contemporâneas, vários são os arranjos institucionais possíveis para a implementação de políticas públicas. Cada um desses arranjos responde a estratégias específicas para o alcance dos objetivos relacionados à ampliação e/ou focalização da capacidade de atendimento de demandas da sociedade, em termos de políticas e de serviços públicos. Arranjos como descentralização, redes, parcerias, conselhos e diversas formas de contratualizar resultados são mecanismos que viabilizam os objetivos das políticas e que merecem atenção especial, constituindo-se fator de sucesso e condicionando o estilo de gestão e funcionamento do governo. Assim, planejamento, coordenação, monitoramento e avaliação, negociação, comunicação e liderança tornam-se competências-chave a serem desenvolvidas.

O sistema federal de planejamento tem no Plano Plurianual de Investimentos, o PPA, uma metodologia que enseja um modelo de gestão com foco em resultados, baseado na territorialidade, na intersetorialidade dos programas, na focalização dos investimentos e na indissociação com o orçamento público. Contudo, uma análise do

desempenho dos programas revela déficits de resultado atribuídos a problemas de formulação e de gestão. A superação desses problemas é um desafio cujo enfrentamento depende do envolvimento e da preparação de todos os agentes públicos.

Para dar conta da melhoria do gasto, a capacitação do gestor deve primar por promover a associação permanente entre meios e fins, o que é fundamental para a alocação correta dos recursos. As políticas públicas do governo federal geralmente são realizadas com descentralização de recursos para governos subnacionais. A melhoria da coordenação vertical e da capacidade de acompanhamento e controle contribui para a maximização da utilização dos recursos tendo em vista os fins a que se destinam.

As inovações introduzidas no sistema orçamentário da administração pública – especialmente na esfera federal – buscam valorizar e integrar as três funções básicas de um sistema orçamentário moderno: planejamento, gerência e controle. Trata-se de um esforço para consolidar o sistema orçamentário, transformando-o em um instrumento eficaz de gestão dos recursos e das organizações públicas.

Isto posto, a ENAP, como escola de governo responsável pela capacitação dos gestores públicos busca garantir que suas ações e programas contribuam de modo efetivo para o fortalecimento de uma gestão democrática, participativa, responsável, transparente e integrada ao desenvolvimento da sociedade brasileira. Tais ações e programas são orientados pelo respeito e pela valorização da diversidade (no serviço público e na sociedade), bem como pela busca de graus crescentes de inclusão social.

## **Trabalho e serviço público**

As transformações estruturais referidas anteriormente trouxeram para o setor público inúmeros desafios, com a exigência de adaptação aos novos contextos. Isso tem resultado, ao longo dos últimos anos, em processos de mudanças organizacionais, de alteração nas missões das organizações públicas, com a incorporação de novas ferramentas tecnológicas e organizacionais, que por sua vez vêm provocando a implementação de novos métodos de trabalho. Tais transformações produzem mudanças de porte no próprio conteúdo do trabalho exercido pelos servidores públicos, trazendo novas tarefas, eliminando velhas abordagens, remodelando outras tantas.

Assim, a incorporação de inovações tecnológicas aos processos de trabalho, associada à demanda por novos métodos de atuação decorrentes do processo de redemocratização do Estado, vêm transformando de modo acelerado, acentuado e constante o trabalho exercido pelos servidores públicos.

Esse novo cenário de mudanças contínuas exige do servidor público muito mais esforço cognitivo e competências bastante diversificadas, com maiores exigências de responsabilidade, autonomia, adaptabilidade, cooperação, relacionamento e comunicação. Enfim, um servidor capaz de escutar novas demandas e novos segmentos sociais. A alta qualificação dos quadros permanentes da administração pública é fundamental na manutenção das políticas, dos serviços e da aplicação dos recursos públicos dentro do espírito do interesse coletivo.

## **Escolas de governo**

A Constituição de 1988, em seu artigo 39, § 2º, determinou a instituição de escolas de governo, nos três níveis federativos, “para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira”.

A capacitação de servidores públicos, no entanto, não é uma preocupação inaugurada pela legislação de 1988, pois a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), na década de 1930, já é um marco no processo de profissionalização e qualificação do serviço público. O Instituto Rio Branco (IRB), em 1945, a Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE), em 1953, e a Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP), em 1954, foram as primeiras instituições públicas criadas para a qualificação profissional de segmentos do funcionalismo público. No âmbito do Poder Executivo Federal, nas décadas seguintes, foram criadas outras escolas setoriais, isto é, voltadas à capacitação de parcelas específicas do serviço público. A ENAP, diferentemente das demais escolas, surge com uma proposta de capacitar servidores de nível superior provenientes de todas as áreas de governo.

A Escola Nacional de Administração Pública constitui-se como parte do processo de democratização e modernização do Estado brasileiro, implementado logo após o encerramento do ciclo militar. Fundada em 1986, em pleno período constituinte, sua proposta remonta a 1982, quando o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) encomendou ao embaixador Sergio Paulo Rouanet um estudo envolvendo a “formulação de diretrizes gerais que pudessem levar à implantação, no Brasil, de uma escola superior de administração pública”. A escola de governo proposta deveria promover a formação e a qualificação de quadros de nível superior, tendo a missão de modernizar e tornar eficiente a administração pública federal.

O Relatório Rouanet expressou preocupação constante com a necessidade de estabelecer interligação de seleção, formação e progressão, e recomendou a criação de carreira ou cargos de natureza especial para o exercício de atividades de direção, supervisão e assessoramento nos escalões superiores da burocracia, como solução para a alocação dos funcionários polivalentes que a futura Escola formaria, recomendando sua criação simultânea.

A ENAP foi criada como uma diretoria no interior da estrutura de outra instituição, a Fundação Centro de Formação do Servidor Público (FUNCEP), que fora estabelecida no final de 1981 e que tinha por função estimular o associativismo sociocultural e recreativo no serviço público, valorizar o servidor e promover estudos e pesquisas que orientassem a formulação de políticas de pessoal civil. O estatuto da FUNCEP, aprovado pelo Decreto nº 85.524/80, estabelecia que as ações de desenvolvimento de pessoal se limitavam à capacitação de técnicos de nível médio e inferior.

Instituída pelo Decreto nº 93.277/1986, a nova diretoria intitulada ENAP se destinaria, “basicamente, a planejar, promover, coordenar e avaliar as atividades de formação, aperfeiçoamento e profissionalização do pessoal civil de nível superior da administração federal”.

Em dezembro de 1990, a Lei nº 8.140 mudou a denominação da FUNCEP para Fundação Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), e estabeleceu como sua finalidade promover, elaborar e executar os programas de capacitação de recursos humanos para a administração pública federal e coordenar e supervisionar os programas de capacitação gerencial de pessoal civil executados pelos demais centros de formação da administração pública federal. Com isso, desde então, a ENAP possui as atribuições relacionadas à formação e aperfeiçoamento de carreiras e à implementação de programas de desenvolvimento gerencial.

Desde 2003, a ENAP incentiva a articulação das escolas de governo em uma rede colaborativa. A Rede Nacional de Escolas de Governo conta com a participação – por adesão autônoma – de diferenciadas instituições governamentais, das três esferas de governo, principalmente ligadas ao Poder Executivo. No final de 2009, a Rede Nacional de Escolas de Governo estava composta por 121 instituições, sendo 38 federais, 55 estaduais e 28 municipais.

Culminando processos de discussão que envolveram inúmeros órgãos governamentais e escolas de governo, em fevereiro de 2006, o presidente da República, por meio do Decreto nº 5.707, instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP), que tem entre suas diretrizes a de “priorizar, no caso de eventos externos de aprendizagem, os cursos ofertados pelas escolas de governo, favorecendo a articulação entre elas e visando à construção de sistema de escolas de governo da União, a ser coordenado pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP)”. Para isso, considera como escolas de governo “as instituições destinadas, precipuamente, à formação e ao desenvolvimento de servidores públicos, incluídas na estrutura da administração pública federal direta, autárquica e fundacional”.

## **Público-alvo da ENAP**

Em 2006, existiam no Brasil aproximadamente 10 milhões de servidores públicos ativos nas três esferas de governo<sup>1</sup>. Desse total, atualmente 1,1 milhão vinculam-se ao governo federal, sendo cerca de 580 mil servidores civis da administração direta, autárquica e fundacional<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> De acordo com relatório do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que teve por base os dados da Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar (PNAD), da RRAIS e do SIAPE

<sup>2</sup> Segundo dados do Boletim Estatístico de Pessoal da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (posição de Agosto/2009).

– público-alvo da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, que estabelece diretrizes e orientações para os processos de capacitação.

Desse universo, o público da Escola Nacional de Administração Pública é constituído, potencialmente, por aproximadamente 30 mil pessoas, dentre servidores públicos de carreiras do ciclo de gestão e técnicos e dirigentes ocupantes dos cargos comissionados, conforme se esclarece a seguir. Tal estimativa foi estabelecida tendo por base a missão institucional e as definições inerentes à criação da ENAP, que é prioritariamente voltada ao desenvolvimento de quadros superiores da administração pública federal.

O grupo de carreiras de Estado que compõe o denominado “ciclo de gestão” estava composto, em julho de 2009, por 3.945 servidores, conforme informações do Boletim Estatístico de Pessoal da Secretaria de Recursos Humanos (agosto de 2009, p. 48). Esses servidores assim se distribuía: 242 analistas de comércio exterior, 508 analistas de planejamento e orçamento, 2.300 analistas de finanças e controle e 895 especialistas em políticas públicas e gestão governamental. Ademais, os servidores vinculados às agências de regulação, quadro de aproximadamente 5 mil dirigentes e técnicos de nível superior, constituem público potencial da ENAP no que se refere aos temas gerais sobre gestão pública e funcionamento do Estado democrático.

Cabe à ENAP, por atribuição legal, a responsabilidade pela formação inicial de duas dessas carreiras do ciclo de gestão, a de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) e a de Analista de Planejamento e Orçamento (APO), ambas geridas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. A Escola também é responsável pelo programa de aperfeiçoamento de carreiras, processo de educação continuada que constitui condição para a progressão na carreira de EPPGG. Nos últimos anos, esse programa é ofertado

também às outras carreiras do ciclo de gestão, com vistas a incentivar maior integração.

É relevante acentuar que os cargos de EPPGG e APO são estratégicos porque estão diretamente envolvidos nos processos de decisão, planejamento, viabilização e gestão das ações do governo federal brasileiro. Ao EPPGG, cabe formular, implantar e avaliar políticas públicas, podendo atuar em todos os órgãos do governo federal, inclusive nas unidades descentralizadas nos estados e municípios da federação. Já ao APO, cabe coordenar, compatibilizar e harmonizar os processos de alocação de recursos públicos federais e de elaboração de planos de médio e longo prazos, tendo em vista garantir a convergência da ação global de governo, atuando nas unidades setoriais e centrais do Sistema de Planejamento e Orçamento do Governo Federal.

A ENAP tem a responsabilidade de ofertar programas de capacitação para os servidores ocupantes dos cargos de Direção e Assessoramento Superiores (DAS). Esses servidores compõem um universo de 20 mil pessoas. Em 2005, o Decreto nº 5.497 definiu critérios para ocupação desses cargos comissionados, estabelecendo que 75% dos DAS de níveis 1 a 3 e 50% dos DAS nível 4 devem ser ocupados exclusivamente por servidores de carreira, buscando garantir que os cargos de coordenação e assessoria sejam ocupados por pessoas com vínculo com o serviço público no longo prazo.

Em continuidade ao processo de profissionalização da burocracia, de forma a aumentar a capacidade técnica do Estado para a condução de políticas públicas, o governo encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei (PL) nº 3.429/2008, que transforma parte dos cargos DAS em Funções Comissionadas do Poder Executivo (FCPE), cuja ocupação será privativa aos servidores efetivos, restringindo o quantitativo de cargos de livre provimento na administração pública federal. A aprovação desse projeto ampliará as atividades da ENAP

visto que, tal como já está estabelecido em relação aos DAS, o art. 3º do PL prevê a atribuição à Escola a responsabilidade pela articulação e oferta de programas de capacitação para habilitação de servidores em exercício nas FCPE.

Os instrumentos legais que vêm sendo adotados para a construção da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal – especialmente os decretos nº 5.497/2005 e 5.707/2006 – contribuem para o processo de institucionalização crescente de serviço civil profissional, fortalecendo assim a continuidade das ações governamentais para além de cada ciclo de governo, ou seja, consolidando o Estado brasileiro republicano e democrático.

Capacitar e formar servidores para atuarem de modo congruente com os desafios do ciclo de gestão, preparar servidores para assumirem crescentes responsabilidades expressas nos cargos comissionados (DAS e, futuramente, também FCPE), atender a demandas de novos segmentos que precisam ampliar suas competências de gestão (tais como aquele representado pelos servidores das áreas da Regulação) e desenvolver ações formativas para altos dirigentes da administração pública constituem o campo principal de atuação da ENAP no que tange à implementação de programas de formação e capacitação. Trata-se de um campo complexo, que precisa combinar o tratamento de temas e conteúdos atualizados e de qualidade a abordagens metodológicas inovadoras, que considerem o perfil desse público: heterogeneamente qualificado nos vários campos da gestão e das políticas públicas, com forte diversidade de origens (culturais, regionais, de formação acadêmica) e com pouquíssima disponibilidade de tempo para dedicação aos processos formativos.

Por fim, é importante ressaltar como um público-alvo potencial da ENAP os formadores das escolas de governo. Do ponto de vista estritamente institucional, a ENAP não possui essa atribuição,

no entanto, o seu acúmulo de experiências no campo da formação de servidores públicos, associado à tradição de prospecção de conteúdos e tecnologias educacionais junto a escolas nacionais e estrangeiras e à sua forte inserção na administração pública federal tornaram a ENAP uma referência para outras escolas de governo, tanto federais setoriais como de outras esferas e poderes. Assim, nos últimos anos têm sido implementadas várias iniciativas voltadas à atualização de docentes colaboradores das escolas de governo, além de outras que envolvem os dirigentes e técnicos das escolas nos processos de intercâmbio de conhecimentos e experiências sobre a implementação de programas formativos para servidores.

### **Modelos de educação, ensino e aprendizagem**

A ENAP toma como referências para sua ação as linhas de educação definidas no Relatório Jacques Delors<sup>3</sup> e, para isso, reproduz um trecho que sintetiza o principal: “Para poder dar respostas ao conjunto de suas missões, a educação deve organizar-se em torno de quatro aprendizagens fundamentais que, ao longo de toda a vida, serão de algum modo para cada indivíduo, os pilares do conhecimento: aprender a conhecer, isto é adquirir os instrumentos da compreensão; aprender a fazer, para poder agir sobre o meio envolvente; aprender a viver juntos, a fim de participar e cooperar com os outros em todas as atividades humanas; finalmente aprender a ser, via essencial que integra as três precedentes. É claro que estas quatro vias do saber constituem apenas

---

<sup>3</sup> O Relatório Jacques Delors, publicado no Brasil no ano 2000, é resultado de amplo trabalho produzido ao longo da década de 1990 pela Comissão Internacional sobre a Educação para o século XXI da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), na qual colaboraram educadores do mundo inteiro. Tal documento estabeleceu um marco orientador para os países membros da ONU.

uma, dado que existem entre elas múltiplos pontos de contato, de relacionamento e de permuta.”

A visão geral sintetizada na expressão “educação ao longo da vida” aponta que já não podemos associar a educação a um período particular da vida ou a uma finalidade demasiado circunscrita. Ou seja, não há uma oposição geral entre a educação dos adultos e a de crianças e jovens, assim como a formação profissional não pode ser separada da formação geral.

Mais do que aprender a fazer, o ser humano de nossos dias deve ser formado para aprender a aprender. E esse aprendizado precisa realizar-se de maneira coletiva, com uma visão ampla e não fragmentada dos processos organizacionais. A cooperação, a participação, a responsabilidade, a capacidade decisória e de intervenção são atributos a serem assimilados e praticados por este novo tipo de profissional: um novo trabalhador, com uma boa formação geral, com capacidade para perceber fenômenos em processo, formular análises e propor soluções, com maior autonomia e senso de responsabilidade organizacional.

Desde sua criação, a ENAP orientava-se pelo que se convencionou, à época, como “ensino de aplicação”. O ensino de aplicação é um modo de estruturar os processos de ensino-aprendizagem que incorpora à intervenção didática a prática e a vivência profissional dos participantes, considerando-os como agentes principais de sua aprendizagem. Uma vez que o servidor público é um ser adulto que traz consigo importante repertório de aquisições anteriores, os processos de capacitação e formação profissional não podem se reduzir à transmissão de conhecimentos, envolvendo operações de aprofundamento, revisão de informações, de conhecimentos e de valores. A ideia de “aplicação” expressa “a habilidade de utilizar, em situações particulares e concretas, os conhecimentos e abstrações anteriormente adquiridos” e sua utilização implica a adoção de métodos e procedimentos didáticos adequados,

que provoquem a constante reflexão sobre a ação, submetendo as práticas profissionais a uma análise crítica e à conjugação com possibilidades de mudança. Trata-se, portanto, de um modelo educacional adequado e atual às escolas de governo, que existem exatamente para buscar melhorias constantes na gestão pública.

Essa concepção se baseia nas crenças fundamentais sobre a educação de adultos, que enfatizam a responsabilidade dos adultos por sua própria aprendizagem; a importância de respeitar os diferentes estilos de aprendizagem; o envolvimento integral da pessoa (física, intelectual, emocional e espiritual) nos eventos de treinamento e desenvolvimento; a importância do compartilhamento de experiências que deve se dar em um ambiente de confiança, respeito, abertura e autenticidade e que leva em consideração a necessidade de tempo para reflexão e para tradução da aprendizagem em aplicações práticas. Dessa forma, os conhecimentos teórico-científicos e a experiência própria disponibilizados pelo facilitador, em interação com os conhecimentos e experiências do educando, mediados por processos de discussão grupal, propiciam reflexão coletiva sobre a atuação dos servidores como agentes dos processos sociais em que se envolvem, estando aí um diferencial para a melhoria da administração pública.

Aberta ao intercâmbio e ao conhecimento de variados modelos de educação de servidores públicos, a ENAP tem tradição na realização de intercâmbios com escolas nacionais e estrangeiras, fonte para renovação das concepções e das práticas educacionais. Sem defender um modelo fechado, porém inspirada na rica experiência brasileira de educação de adultos, que tem em Paulo Freire uma referência importante, a ENAP incorpora contribuições da Andragogia – vertente que ganhou maior destaque com as proposições de Malcolm Knowles em 1970 –, corpo de conhecimentos que estuda a especificidade dos processos de aprendizagem dos adultos e reforça as afirmações do

“ensino de aplicação”: os humanos adultos têm em suas experiências acumuladas o fundamento e substrato dos novos aprendizados; os interesses de aprendizado se tornam mais direcionados a competências que venham a ter utilidade em seu papel social e profissional; os adultos se tornam mais interessados em conhecimentos que tenham imediata aplicação prática, e sentem-se mais motivados a aprender quando colocados frente a problemas e desafios percebidos como verdadeiros.

A concepção de “aprendizagem experiencial”, proposta por David Kolb em 1984, que guarda afinidades com a ampla experiência de educação popular desenvolvida especialmente na América Latina no período 1960-1980, também é inspiradora das práticas educacionais na ENAP, sobretudo pela utilização da noção de estilos de aprendizagem, segundo a qual os adultos possuem diferentes estilos no aprender, mais um fundamento para a exigência da diversificação de abordagens e métodos didáticos na educação de adultos.

A opção pela educação centrada nas especificidades do aprendiz adulto faz com que a prática pedagógica assuma características próprias, incentivando o uso de simulações, casos e jogos que reproduzam a realidade do setor público e a combinação da aprendizagem individual com a aprendizagem coletiva, através de atividades em grupo que favoreçam a troca de experiências. Nessa perspectiva, a Escola distingue-se dos centros acadêmicos tradicionais, aliando a preocupação com o conhecimento teórico e a pesquisa com a vocação para a ação prática e o interesse pela transformação dos setores mais diversos do Estado, adaptando-se às novas e variáveis circunstâncias.

Tal especificidade da ENAP está expressa na existência de uma área de pesquisa e de publicações, eletrônicas e impressas. A área de pesquisa acompanha as experiências de introdução de inovações na gestão pública, por meio do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal e do Prêmio Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

(ODM), visando verificar como experiências desenvolvidas em âmbito local podem ser inspiradoras para a ampliação e a institucionalização de políticas nacionais, assim como experiências do âmbito federal precisam ser pensadas para atender a todo o espaço territorial (INSS, Receita Federal, MEC, IBGE etc.) ou novos segmentos sociais (ODM etc.).

O estudo dessas experiências deve ser disseminado para os servidores públicos por meio de casos, jogos e simulações, apoiando o desenvolvimento de competências tais como coordenação de equipes e intequipes, liderança, comunicação na organização, entre outras.

A disseminação vem sendo ampliada ao longo do tempo por meio de muitas publicações impressas e, mais recentemente, pela implementação de edições eletrônicas disponibilizadas no sítio da Escola, versões gratuitas e com potencial muito maior de alcançar servidores lotados nas diversas regiões do país, muitas vezes em localidades desprovidas de escolas de governo. A divulgação no sítio da ENAP é estratégica também por atender a formadores e tutores de outras escolas, estando aí também o investimento crescente na divulgação de objetos de aprendizagem em meios audiovisuais (digitalização de acervos bibliográficos, transmissão de eventos pela internet, videoconferências e teleconferências).

Com as acentuadas transformações tecnológicas em curso no mundo contemporâneo, novas oportunidades e desafios se colocam para o campo da formação de servidores públicos. Coerente com seu projeto educacional, a ENAP investe há vários anos em novas possibilidades ofertadas pela educação a distância, acumulando experiências e ampliando o leque de atendimento às regiões do país. Assim, articulam-se diversas possibilidades didáticas que vão desde as estritamente presenciais às totalmente a distância, mediadas pela comunicação via internet, mas sempre uma educação que busca implementar uma pedagogia de autoria, ancorada em ambiente educacional, tecnológica e

pedagogicamente rico em atitudes autônomas, criativas e colaborativas. Essas novas estratégias de ensino-aprendizagem valem-se de inúmeras ferramentas e procedimentos – tradicionais conjugados com os mais recentes – porém sempre tendo na base a ideia de que educar permanece sendo um ato intencional que se concretiza numa relação entre pessoas. Educar com tecnologias pode tornar o processo de ensino e aprendizagem mais dinâmico, flexível, contextualizado, empreendedor e inovador.

## **Avaliação dos eventos de aprendizagem**

As iniciativas de avaliação das atividades educacionais da ENAP baseiam-se em modelos ancorados na literatura nacional e internacional, especialmente aquele proposto por Kirkpatrick, em 1976, segundo o qual a avaliação deve ocorrer em quatro níveis: reação, aprendizagem, mudança de comportamento e resultados para a organização.

O primeiro nível, de reação, refere-se aos sentimentos e às opiniões do participante a respeito da atividade formativa. Para avaliar esse nível, é necessário definir quais as reações que são esperadas com a atividade. O segundo nível, de aprendizagem, determina a quantidade e o nível de conhecimentos que foram adquiridos pelos participantes. O terceiro nível, que alcançaria o comportamento no cargo, visa averiguar se a pessoa está aplicando em seu trabalho o que foi aprendido no curso. Os efeitos na organização procuram averiguar o quanto as mudanças de comportamento no posto de trabalho afetaram a organização como um todo, constituindo o quarto nível de avaliação.

A avaliação de reação é a mais consolidada e disseminada no conjunto das atividades formativas realizadas pela ENAP. Para isso, existem formulários, nos quais os participantes dos eventos expressam seus

juízos sobre a atividade vivenciada, no que se refere à qualidade e à carga de conteúdos, aos métodos e recursos didáticos usados, ao desempenho dos docentes, à impressão sobre aplicabilidade do conteúdo aprendido, entre outros aspectos. Ainda em relação à reação, no caso dos cursos de formação inicial, aperfeiçoamento de carreiras e de especialização, existem registros feitos pelos docentes a respeito da atividade implementada, assim como observações de sala de aula registradas pelos técnicos da ENAP que coordenam os cursos. A partir da composição e da articulação entre esses vários instrumentos, consolida-se a avaliação geral sobre cada atividade formativa, o que possibilita o planejamento de melhorias e inovações para as próximas edições. Ainda que cada um desses instrumentos guarde limitações próprias, se utilizados articuladamente fornecem subsídios estratégicos para as equipes técnicas.

A avaliação de aprendizagem é utilizada em todos os cursos de formação inicial de carreiras – que representam segunda etapa de concurso público e por isso têm exigências relativas aos processos de avaliação, com atribuição de notas para efeito classificatório, em todos os cursos do programa de aperfeiçoamento de carreiras – em que a aprovação nos cursos é condição para a progressão e promoção na carreira – e em todos os cursos de pós-graduação *lato sensu*, que seguem as orientações expedidas pelo Ministério da Educação, com definições relativas à aprovação em disciplinas e na monografia apresentada ao final do curso.

A avaliação das mudanças comportamentais ocorridas como resultado do evento de aprendizagem e aquela relacionada aos resultados para a organização (níveis 3 e 4 do Modelo de Kirkpatrick) constituem processos bastante complexos e ainda muito pouco utilizados pelas organizações de ensino, sendo objeto de pesquisas e experiências-piloto. A ENAP, nesse sentido, iniciou sondagens em alguns cursos, realizadas por meio de questionários eletrônicos, em que se busca explorar a

situação na qual se encontram servidores públicos, alguns meses após o evento formativo, no que se refere às suas práticas profissionais relacionadas aos assuntos abordados na aprendizagem.

Para a construção da avaliação nos níveis 3 e 4, é necessário o desenvolvimento, no interior das organizações públicas, do modelo de gestão por competências, ainda pouco disseminado, estando restrito a algumas empresas públicas e a setores de alguns ministérios.

Outra referência importante nos processos avaliativos realizados na ENAP tem como fundamento o Modelo de Avaliação Integrado e Somativo (MAIS) elaborado por Borges-Andrade. Esse é um modelo genérico de avaliação construído a partir da teoria da efetividade dos eventos de aprendizagem. O MAIS abrange questões sobre insumos, procedimentos, processos, resultados e ambiente dos eventos de aprendizagem.

ENAP

Escola Nacional de Administração Pública

SAIS - Área 2-A

70610-900 Brasília, DF

Telefone: (61) 2020 3000

site: [www.ena.gov.br](http://www.ena.gov.br)