



# **ESCOLAS DE GOVERNO: CONCEITO, ORIGENS, TENDÊNCIAS E PERSPECTIVAS PARA SUA INSTITUCIONALIZAÇÃO NO BRASIL**

**CIRO CAMPOS CHRISTO FERNANDES**



## **ESCOLAS DE GOVERNO: CONCEITO, ORIGENS, TENDÊNCIAS E PERSPECTIVAS PARA SUA INSTITUCIONALIZAÇÃO NO BRASIL**

Ciro Campos Christo Fernandes

### **RESUMO**

No Brasil, o termo escolas de governo foi inserido na Constituição de 1988 pela Emenda n. 19, de 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 proliferação de organizações voltadas para a capacitação de servidores públicos. Além disso, essas organizações estão atuando recentemente no sentido de formular propostas para sua institucionalização. Para contribuir com esta discussão, o artigo levanta aspectos das tendências atuais de formação e treinamento de servidores públicos, considerando a experiência internacional. A análise desenvolvida focaliza a formação do serviço civil, no âmbito da administração federal brasileira, para situar os arranjos institucionais adotados para a formação e treinamento dos servidores públicos. A conclusão do artigo discute a necessidade de compatibilizar o papel das escolas de governo no fortalecimento do serviço civil, atendendo às circunstâncias que marcam a trajetória específica do Brasil, com a ampliação e diversificação de papéis e formas de atuação que estas instituições têm buscado, no contexto contemporâneo.

## 1 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.

Esse 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 para as atividades de formação de servidores para o serviço civil. Aponta as dificuldades envolvendo a formulação, decisão e implementação de propostas com este objeto.

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 Castello Branco (1964-1967), com a edição do Decreto-lei n. 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 da implementação dessa proposta. Analisa ainda a retomada do tema no contexto da reforma gerencial do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), a iniciativa da fixação do termo escola de governo no texto constitucional e a recente expansão do segmento as escolas de governo na administração pública brasileira. A análise apresentada nessas duas seções retoma e expande partes de artigo anterior (FERNANDES et al., 2014).

A seção 4 traz um breve levantamento de algumas tendências atuais de formação e treinamento de servidores públicos, extraídas da experiência internacional. Com base nessas referências e na trajetória brasileira descrita nas seções 2 e 3, sugere uma conceituação abrangente do termo escola de governo, como contribuição ao debate. A conclusão do artigo (seção 5) argumenta pela necessidade de compreender o papel das escolas de governo no fortalecimento do

serviço civil, considerando as circunstâncias limitadoras que marcam a trajetória brasileira e a ampliação e diversificação de formas de atuação que estas instituições têm buscado, no contexto contemporâneo.

## **2 O SURGIMENTO DO TEMA**

O tema escola de governo emergiu da discussão em torno da formação dos servidores públicos, 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 empreendida no governo Castello Branco (1964-1967).

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 abrangido por essa seção, da reforma Vargas até o final do regime autoritário de 1964, no governo João Figueiredo (1979-1985), a organização e expansão do ensino superior em administração pública avançaram, estabelecendo um arranjo que equacionou o lado da oferta na formação de quadros que, entretanto, 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 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 nestas áreas era ainda muito limitada e a delimitação de um campo disciplinar da administração pública demorou a se diferenciar de áreas conexas (COELHO e 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.” (Op cit.: 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

---

<sup>1</sup> O concurso público já era instituto regulamentado pela Lei n. 284, de 28 de outubro de 1936, embora sem a abrangência e obrigatoriedade que assumiu décadas depois, com a Constituição de 1988.

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 preocupações em relação 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 a demanda e por desviar o foco da atuação coordenadora estratégica, na área de pessoal (OLIVEIRA e RUBIN, 2013). A incapacidade de oferecer programas de treinamento e de aperfeiçoamento para os servidores e de alinhar a oferta destas 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 DASP, depois de 1945, no período que se seguiu ao regime autoritário de Vargas. A baixa 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 criação de escolas e centros de formação se deu nas áreas da diplomacia, estatística e saúde, como iniciativas setoriais, destacando-se o

---

<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.

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 e a Escola Brasileira de Administração Pública – EBAP, 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 de quadros de pessoal. Segundo dados do DASP, as taxas de aprovação foram 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 públicos de ingresso na administração pública. Nesse sentido, a criação da FGV completaria o desenho da reforma “daspeana” deixado incompleto.

A cooperação internacional acompanhou a trajetória da instituição, com uma busca ativa por aportes internacionais, por meio de visitas técnicas, formação e intercâmbio de professores. A graduação em administração pública era oferecida pela EBAP em curso organizado com apoio da ONU. Em 1959, foi iniciado o intercâmbio de professores com a *University of Southern California*. A FGV construiu uma identidade forte com a administração científica e com os esforços de estruturação dessa disciplina (OLIVEIRA e 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 este 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, em sua maioria, inseridos em instituições de ensino superior, mas é pouco claro o efetivo impacto que tenham exercido sobre a 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 EBAP e a Escola de Administração da Universidade da Bahia, como cursos inseridos em universidades, em Minas Gerais, Pernambuco, Paraíba, Pará e São Paulo. O treinamento de servidores era oferecido na maioria das instituições, como atividade paralela, voltada para o atendimento a 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 o seu aproveitamento pelas empresas privadas (OLIVEIRA e RUBIN, Op cit.). O curso da EBAPE foi afinal extinto em 1966, devido à falta de recursos financeiros, o que evidenciava 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 estabelecia uma vinculação orgânica entre recrutamento, formação e acesso aos cargos públicos.

O paradoxo do declínio alimentado pelo sucesso parece determinado pelo comportamento da demanda que motiva os egressos a buscarem a 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

---

<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).



universitária de 1969 e pelo 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, argumentou enfaticamente pela necessidade de dotar a administração pública de um corpo administrativo de assessoramento da administração superior (DIAS, 1969). O Decreto-lei n. 200, norma legal que é o marco daquela reforma, ainda em vigor, determinou a criação do “corpo de assessoramento superior” da administração civil, reservado aos servidores que cumprissem o requisito de realização de “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 federa, atuando como agentes da reforma.

O recrutamento e seleção destes servidores seriam coordenados pelo Centro de Aperfeiçoamento - CA, órgão criado pelo mesmo Decreto-lei, com atribuição de coordenar as atividades de recrutamento, seleção, 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 e a constituição do corpo de assessoramento terminou por se fazer 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 um elo faltante 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

---

<sup>4</sup> Art. 121 do Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967.

<sup>5</sup> Lei n. 6.228, de 15 de julho de 1975.

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.

### **3 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 para o serviço civil. A referência à organização das atividades de formação de servidores remete para a 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 destas atividades no ambiente de atuação dessas escolas. São requisitos cuja natureza é questão em aberto para a reflexão, objeto da seção conclusiva desse artigo.

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 inicialmente como unidade da estrutura de um centro de treinamento pré-existente, criado nos anos 80. 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 dentro da organização, 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 refundidas ao mesmo tempo em que a FUNCEP foi 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

---

<sup>6</sup> O Decreto n. 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 n. 6.871, de 3 de dezembro de 1980.

<sup>7</sup> Lei n. 8.140, de 28 de dezembro de 1990.

<sup>8</sup> Lei n. 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.

um redesenho da administração federal 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.” (Op cit.: 55). Nesse sentido, estas instituições deveriam ser voltar 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: 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 n. 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:

§ 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). Nesse sentido, o dispositivo se filia à construção de um modelo de escola de governo inserida em um sistema de recrutamento e formação para carreiras, destinado a prover quadros de direção e assessoramento.

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.

---

<sup>10</sup> Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998.

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

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 parecem subjacentes à criação da Escola: o primeiro é o da escola de formação de quadros para carreiras, com vocação para a ocupação dos cargos de direção e assessoramento, inspirado na 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, aproximando-se da concepção de uma universidade corporativa (NICOLINI, 2008).

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, buscou a aproximação com as iniciativas de estruturação 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 presta 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.

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 em 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, da construção dos aparatos do estado prestador de serviços, articulador, regulador e provedor de bem-estar.

---

<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).



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 20 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 recente, realizada pela ENAP (veja FONSECA, 2015).

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 de formação do servidor na agenda dos governos estaduais e municipais. A Rede Nacional de Escolas de Governo, que conta atualmente com mais de 200 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

---

<sup>13</sup> Decreto n. 5707, de 23 de fevereiro de 2006.

<sup>14</sup> O Decreto de criação da PNDP (Decreto n. 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 n. 7.675, de 20 de janeiro de 2012), a coordenação desta instância incumbe tacitamente a esta Secretaria.

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

seu interesse, promovendo encontros nacionais, desde 2004 (veja, por exemplo: X ENEG, 2014).

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 106 escolas de todo o país, associadas à Rede, que responderam a um *survey* (ENEG, 2014: 5-7). Embora divulgados como resultados preliminares 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.<sup>16</sup>

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.<sup>17</sup> O formato organizacional mais comum, segundo a pesquisa, é o de unidades administrativas (cerca de 50%). As demais estão organizadas como órgãos da administração direta (27%) e entidades dotadas de personalidade jurídica própria, na forma de autarquia, fundação ou empresa pública. Este último grupamento dispõe, em princípio, de melhor acesso a recursos financeiros e de infraestrutura (a exemplo de salas, equipamentos) para o funcionamento de suas atividades.

---

<sup>16</sup> As formas de atuação encontradas incluem a oferta de capacitação técnica (84% das instituições pesquisadas), desenvolvimento gerencial (80%), programas de acolhimento para novos servidores (74%), ensino a distância (68%) e formação para carreiras (65%). A formação acadêmica também tem participação importante, com 46% das Escolas oferecendo pós-graduação *lato sensu*, 17% mestrados e 12% graduações, além de 3% doutorados. As atividades de natureza técnica mais comuns são o levantamento de necessidades de capacitação, realizado por 80% das escolas, a organização de eventos (64%) e o desenvolvimento de estudos e pesquisas (57%). Outras atividades com participação relevante são: assessoramento técnico (43%), editoração e publicação (43%), mapeamento de competências (34%), cooperação técnica (28%), recrutamento e seleção (28%) e produção cultural (23%).

<sup>17</sup> O levantamento da origem dos docentes evidenciou que 41% das Escolas dispõem de quadros próprios. Por outro lado, 78% das Escolas recorrem à contratação direta de professores ou instrutores, como pessoas físicas e 57% utilizam a contratação por intermédio de empresas. O somatório dos percentuais é superior a 100% indica que a maioria das Escolas (58%) combina os diferentes formatos de contratação dos seus docentes.

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.

#### 4 APROXIMAÇÕES AO TEMA NO CENÁRIO INTERNACIONAL

Alguns trabalhos recentes utilizam parâmetros de análise e critérios que possibilitam caracterizar, ainda que de forma preliminar, o perfil e as tendências atuais das escolas de governo, no ambiente internacional. Trata-se de relatórios e documentos elaborados por consultores e trabalhos de pesquisa que têm por objeto a análise comparativa entre instituições ou programas de capacitação de servidores públicos, em diversos países. Essa seção explora algumas possíveis inferências que se possa extrair desses levantamentos para situar de forma mais ampla o perfil e as tendências a que se fez referência na seção 3, em relação às escolas de governo no Brasil. Cabe ressaltar que à exceção de Prescott (2014), nenhum desses trabalhos adota o termo escola de governo, embora termos análogos sejam utilizados, conforme se discute em maior detalhe na parte final dessa seção.

As pesquisas que informaram esses trabalhos não são exaustivas e nem de longe alcançaram a maioria das instituições e programas de capacitação de servidores, em nível internacional. Os trabalhos de Hall (2002) e de Prescott (2014) analisam especificamente instituições de ensino em análises comparadas, baseadas na coleta direta de informações por meio de *surveys* junto às escolas.<sup>18</sup> Borins

---

<sup>18</sup> O levantamento de Hall (Op cit.) abrangeu instituições da Alemanha, Bélgica, Brasil, Canadá, Finlândia, Hong Kong, Reino Unido, Malásia e Cingapura. O trabalho de Prescott (Op cit.) contemplou instituições da Austrália, Nova Zelândia, Cingapura, Reino Unido e Holanda.

(1999) e Lucking (2003) focalizam instituições, programas e sistemas de treinamento. O primeiro tem como escopo a Comunidade Britânica (*Commonwealth*) e o segundo, os países em transição do socialismo, na Europa central e do leste. O relatório da OCDE (1997) e o trabalho de Kolisnichenko (2006), comissionado pelas Nações Unidas, analisam os sistemas de treinamento entre países-membros daquelas organizações.

A análise apresentada nessa seção descreve o perfil das escolas e programas com base nos seguintes parâmetros ou categorizações, inferidos da literatura examinada e bastante próxima daquela utilizada em relação ao Brasil, na seção 3: formatos e modelos de organização das instituições de capacitação de servidores; público-alvo dos cursos; relação entre os cursos e o ingresso do servidor em cargos e carreiras; forma de contratação de pessoal nas instituições de capacitação de servidores; inserção das atividades de capacitação na administração pública; responsabilidade institucional pela oferta de capacitação aos servidores; financiamento da capacitação; conteúdos e métodos de ensino e alinhamento dos programas em relação aos governos.

Constata-se a diversidade dos formatos de organização e inserção institucional das instituições de capacitação de servidores, que podem assumir a conformação de escolas de administração pública, algumas com prerrogativas de jurisdição em nível “nacional”, ou de órgãos ou agências da administração pública (POLLITT e OP DE BEECK, 2010). Não há modelos que sejam considerados como referência, mais completos ou desenvolvidos. O estudo de Hall (2002: 12) concluiu que “não existe um único modelo que seja ideal, ou melhor.” O levantamento de Kolisnichenko (2006) identificou como formatos de organização dessas instituições o de órgãos (ministérios), inseridos na estrutura central dos governos, entes públicos dotados de autonomia ou entes privados, situados fora do estado. O trabalho de Lucking (2003), que enfocou os sistemas de treinamento e arranjos para a capacitação de servidores, encontrou também uma diversidade de formatos.

As organizações de cunho nacional, como tipificadas por Kolishnenko (2005), têm sua atuação voltada prioritariamente para os servidores *seniores*, embora muitas também incluam em seus programas segmentos específicos ou mesmo a totalidade dos servidores. Também em Hall (2002) e no levantamento da

OCDE (1997) foram encontrados cursos voltados para os gerentes e cursos abertos ao conjunto dos servidores. Pollitt e Op de Beeck (2010) constataram a recente proliferação dos cursos de formação gerencial, para atender a demandas crescentes dos governos. O público-alvo desses cursos são os servidores *seniores*, mas também quadros recrutados externamente para assumir funções gerenciais.

De forma geral, predominam os cursos com ingresso voluntário, embora algumas instituições ofereçam programas obrigatórios, que são preparatórios ao ingresso no serviço público (HALL, 2002). A investigação sobre a relação entre os cursos e o ingresso nos cargos ou carreiras está presente em vários dos trabalhos (OCDE, 1997; BORINS, 1999; PRESCOTT, 2014). As análises distinguem entre a capacitação realizada previamente ao ingresso (*pre-entry*) e a realizada em serviço (*in service*). Há considerável diversidade entre os países, com relação a este parâmetro, que se verifica também internamente a cada administração pública nacional e entre seus órgãos e áreas (KOLISNICHENKO, 2006).

Os dois tipos de capacitação se relacionam com a organização dos cargos da administração pública, com base em dois modelos: o modelo de carreira (*career systems*) e o do posto ou função (*post system*) (OCDE, 1997; LUCKING, 2003). Os sistemas de carreiras, que adotam com maior ênfase o treinamento prévio, têm evoluído para a incorporação da capacitação ao longo da trajetória profissional do servidor, conformando modelos híbridos e mesmo a ENA francesa estaria se encaminhando nessa direção (LUCKING, 2003).

Com relação à forma de contratação de docentes, o trabalho de Hall (2002) constata que a maioria das instituições contrata profissionais externos para o desenho e a realização dos seus cursos. Pollitt e Op de Beeck (2010) identificaram como tendência a constituição de um *mix* entre servidores públicos com experiência profissional e acadêmicos em nível sênior.

A inserção das atividades de capacitação no âmbito das administrações públicas nacionais e os arranjos de coordenação ou centralização foram investigados no levantamento de Hall (2002). A conclusão do trabalho apontou para uma diversidade de formatos de inserção das instituições, mas, todas se reportam a algum órgão central de governo. O estudo de Kolisnichenko (2006) identificou arranjos centralizados e descentralizados, com, de um lado, a existência de um

órgão central ou de coordenação e, de outro, a delegação de responsabilidades para outros entes, inclusive em nível local. Em conexão com estes arranjos organizacionais, adotam-se, em maior ou menor grau, entre os países, parâmetros de padronização dos cursos e programas.

A presença do estado na organização e na oferta de educação e treinamento aos servidores se dá diretamente ou por intermédio de universidades, ou ainda, de organizações não governamentais (KOLISNICHENKO, 2005). Em alguns países, há uma organização que exerce o papel coordenador, configurando um sistema de escolas e centros de treinamento. O levantamento de Hall (2002) registra que as instituições inseridas na estrutura da administração pública atuam com razoável independência em relação às congêneres acadêmicas. O financiamento das instituições de capacitação de servidores se dá tanto por dotações orçamentárias fixas, como pela captação de recursos diretamente pelas próprias escolas (POLLITT e OP DE BEECK, 2010).

De forma geral, a formação do servidor tem sido bastante influenciada pelo movimento que levou a administração pública, no período recente, a se preocupar com a prestação de serviços e o atendimento ao cidadão. Esta mudança tem sido acompanhada da aproximação entre os conteúdos, currículos, métodos e instrumentos de ensino dos programas voltados aos servidores públicos e aqueles dirigidos aos executivos das empresas privadas, fenômeno destacado por Pollitt e Op de Beeck (2010).

Assim, cresceu a oferta de programas com um formato similar ao dos programas de *trainees*, que buscam a preparação de quadros orientados, desde o recrutamento, para a função gerencial. Em alguns casos, as instituições de capacitação dos servidores também buscam a assimilação do modelo das escolas de negócios e a incorporação do seu público-alvo. Essas tendências se refletiram também na relação dos cursos e programas com as carreiras da administração pública. Cada vez mais, a capacitação é encarada como atividade ao longo da carreira e não somente por ocasião do ingresso do servidor.

A criação de programas e unidades estrategicamente alinhados com os governos é importante tendência que indica a preocupação de converter o treinamento em instrumento para melhoria do desempenho e o alcance de objetivos

de governo (BORINS, 1999). Constata-se uma convergência das instituições de capacitação com as tendências que orientam as políticas e atividades dessa área para uma atuação com relevância e impacto estratégico sobre o processo decisório e as políticas dos governos (HALL, 2000).

A formação de gerentes com perfil de liderança surge como aspiração corrente entre estas instituições. De forma concomitante, a assimilação de novas formas e tecnologias de ensino, nos seus programas (LUCKING, 2003). Parece claro que a gestão dos recursos humanos ganhou complexidade e que há grande atenção voltada para os mecanismos de coordenação envolvendo uma diversidade de organizações.

Do conjunto dos trabalhos examinados e reiterando as limitações de escopo em relação ao universo de instituições, programas e países, é possível inferir como características do perfil e tendências recentes da atuação das escolas de governo, no ambiente internacional, o seguinte: diversidade de formatos de organização; ampliação e diversificação dos públicos-alvo; direcionamento dos programas para a formação gerencial; disseminação de métodos de ensino aplicado; constituição de quadros de pessoal mistos, com acadêmicos e *practitioners*; diversificação das fontes de financiamento para incluir recursos captados diretamente e, alinhamento do ensino com as prioridades dos órgãos da administração pública.

O perfil delineado nesses trabalhos permite extrair um conceito de escola de governo? Conforme mencionado, o assunto não é preocupação central dos trabalhos, mas há referências úteis para a discussão atualmente em curso no Brasil. Alguns dos trabalhos associam estas organizações ao desenvolvimento gerencial. Pollitt e Op de Beeck (2010) se referem a um perfil ora em disseminação, que descrevem como “institutos de treinamento e desenvolvimento”, que tem proliferado para atender a necessidade crescente de formação gerencial das administrações públicas. Borins (1999:301) descreveu essas organizações como “*civil service colleges*”, que desenvolvem um tipo de treinamento mais alinhado à estratégia e gestão das organizações. Savoie (1990) identifica na oferta da capacitação em serviço, por estas instituições, uma tendência recente de resgate da identidade e fortalecimento da cultura corporativa do serviço público.

Prescott (2014) adota a denominação “escolas nacionais de governo”, que descreve como organizações que atuam no treinamento e desenvolvimento dos servidores públicos, na pesquisa e em consultoria e apoio técnico aos órgãos. Estas escolas se diferenciariam por certa centralidade em sua atuação, inclusive a abrangência nacional, devido à sua vinculação direta ao estado e pela sua atuação na oferta de treinamento no desenvolvimento gerencial da administração pública.

O perfil de escola de governo que se depreende da literatura examinada pode ser descrito instituições inseridas na administração pública, voltadas para a formação e treinamento de servidores, mas prioritariamente dedicadas ao segmento dos servidores *seniores*. Ou seja, servidores potencial ou efetivamente envolvidos com o exercício de cargos ou posições cujas atribuições se relacionem diretamente com a direção e o assessoramento nos níveis mais elevados hierarquicamente e de maior complexidade técnica e política.

Esta orientação e o respectivo público-alvo que distinguiria essas instituições parecem evoluir, mais recentemente, para uma atuação com ênfase em formação gerencial, segundo conteúdos, métodos e formatos que aproximam as instituições ou programas das necessidades das organizações da administração pública, buscando responder à preocupação crescente com desempenho e resultados. Por outro lado, esta tendência inclui também uma maior abertura dos mecanismos e canais de recrutamento entre os servidores e a organização da capacitação como formação continuada, ao longo da trajetória profissional, para permitir uma contínua atualização de conteúdos, incorporando temas, questões, tecnologias e inovações emergentes.

## 5 CONCLUSÕES

Da análise desenvolvida nas seções precedentes, é possível apontar características de perfil e tendências que aproximam a experiência atual das escolas de governo brasileiras das suas homólogas internacionais. Pode-se concluir, de fato, que uma convergência aflorou dos trabalhos e levantamentos examinados, pelo menos como suposição preliminar, a ser corroborada por pesquisas posteriores, mais abrangentes e rigorosas.



Os aspectos de convergência podem ser sintetizados nos seguintes itens: a diversidade de formatos de organização e inserção na administração pública; a atuação fundamentalmente voltada para a capacitação de servidores *seniores*; a oferta crescente de formação gerencial, em conexão com o atendimento a demandas emergentes dos órgãos, buscando o alinhamento com as prioridades estratégicas da administração pública e, a adoção de metodologias e instrumentos do ensino aplicado, inserido na realidade dos governos, para dar conta das necessidades de gestão de serviços e de desenvolvimento institucional dos órgãos. Nesse sentido, há uma ampliação de papéis e formas de atuação que associa às atividades convencionais de ensino a pesquisa aplicada, promoção de eventos e a participação das escolas nas políticas governamentais.

Estes pontos de convergência não devem afastar nossa atenção das muitas limitações e algumas peculiaridades que se aplicam ao 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 no Brasil 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 nesse 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 “voos solitários” a 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 de governo 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 pelas escolas de governo.

## 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.
- BORINS, Sandford. Trends in training public managers: A report on a commonwealth seminar. *International Public Management Journal*, v. 2, n. 2, 1999, p. 299-314.
- BRASIL. Decreto n. 93.277, de 19 de setembro de 1986. Institui a Escola Nacional de Administração Pública - ENAP e o Centro de Desenvolvimento da Administração Pública - CEDAM, e dá outras providências. 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 n. 5707, de 23 de fevereiro de 2006. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. 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 n. 200, de 25 de fevereiro de 1967* - Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

BRASIL. Lei n. 6.871, de 3 de dezembro de 1980. Autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação Centro de Formação do Servidor Público - FUNCEP, e dá outras providências. Disponível 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 n. 7.834, de 6 de outubro de 1989. Cria a Carreira e os respectivos cargos de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, fixa os valores de seus vencimentos, e dá outras providências. 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 n. 8.140, de 28 de dezembro de 1990. Altera a denominação da Fundação Centro de Formação do Servidor Público - FUNCEP e dá outras providências. 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 n. 19, de 4 de junho de 1998* - Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Lei n. 284, de 28 de outubro de 1936 – *Reajusta os quadros e os vencimentos do funcionalismo público civil da União e estabelece diversas providencias.*

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

FADUL, Élvia Mirian Cavalcanti; SILVA, Mônica de Aguiar Mac-Allister da e SILVA, Lindomar Pinto da. Ensaçando 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.

FERNANDES, Ciro Campos Christo, CARVALHO, Paulo Sérgio de e 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 e 13 de agosto de 2014.

FONSECA, Diogo Ribeiro da. *Sistemas de Escolas de Governo da União: perfil, identidade e desafios para institucionalização* [Cadernos ENAP, 40]. Brasília: Enap, 2015, 137 p.

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*. *Respblica*, 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.

HALL, Donald. *Desenvolvimento gerencial no setor público: tendências internacionais e organizações-líderes*. (Cadernos ENAP n. 21). Brasília: ENAP, 2002. 97p.

HOLANDA, Nilson. O contexto da criação da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. *Respblica*, v. 4, n. 1, 2005.

KOLISNICHENKO, Natalya. *National organizational arrangements for delivering public administration education and training*. United Nations Department of Economic and Social Affairs (DESA), 2005. Disponível na internet em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan034310.pdf>

LUCKING, Richard. *Civil service training in the context of public administration reform: A comparative study of selected countries from Central and Eastern Europe, and the former Soviet Union, (1989-2003): Lessons on best practice in the approach to effective civil service training*. United Nations. Sarajevo, Bosnia and Herzegovina: United Nations Development Program, 2003. Disponível na internet em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/untc/unpan013648.pdf>

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 Congresso Internacional Del Clad Sobre La Reforma Del Estado Y De La Administración Pública, Buenos Aires, Argentina. 2008.

OCDE. Public Service Training in OECD Countries, *SIGMA Papers* n. 16, OECD Publishing, 1997. Disponível na internet em: <http://dx.doi.org/10.1787/5kml619ljzzn-en>

OLIVEIRA, Fátima Bayma e 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.

POLLITT, Christopher e OP DE BEECK, Liesbeth. *Training top civil servants: A comparative analysis [Report]*. Universidade de Louvain, 2010. Disponível na internet em: <http://soc.kuleuven.be/io/eng/publications/detail/IO06050104.htm>

PRESCOTT, Francis. *Research and curriculum development at National Schools of Government* [Projeto de pesquisa]. Canada School of Public Service, 14 de março de 2014. Disponível na internet em: <http://hdl.handle.net/1828/5220>

RAADSCHELDERS, Jos C. N. e 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.

SAVOIE, Donald. Public management development: A comparative perspective. *International Journal of Public Sector Management*, v. 3, n.3, 1990, p. 40-49.

X ENEG. *Relatório: X Encontro Nacional de Escolas de Governo*, Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 12-13 de agosto de 2014. Disponível na internet em: <http://repositorio.enap.gov.br/>

---

## AUTORIA

**Ciro Campos Christo Fernandes** – Gestor governamental e assessor da Presidência da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. Doutor em Administração e mestre em gestão pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas – EBAPE, da Fundação Getúlio Vargas. É bacharel em economia pela Universidade Federal de Minas Gerais. Ocupou diversos cargos na administração federal, dentre os quais os de assessor da Secretaria de Gestão Pública e diretor do Departamento de Articulação e Inovação Institucional, assessor do Secretário de Logística e Tecnologia da Informação, assessor especial e diretor de programa no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE.

Endereços eletrônicos: [ciro.fernandes@uol.com.br](mailto:ciro.fernandes@uol.com.br) / [ciro.fernandes@enap.gov.br](mailto:ciro.fernandes@enap.gov.br)

Observação: Os conteúdos apresentados neste artigo são autorais e não representam necessariamente o posicionamento institucional da ENAP.