

ENAP *Cadernos*

A Experiência da ENAP
na Formação Inicial para a
Carreira de Especialista em
Políticas Públicas e Gestão
Governamental – EPPGG:
1988 a 2006

Volume I

*Elisabete Ferrarezi, Adélia Zimbrão
e Sônia Naves Amorim*

A Experiência da ENAP na
Formação Inicial para a Carreira de
Especialista em Políticas Públicas e
Gestão Governamental – EPPGG:
1988 a 2006

Volume I

Fundação Escola Nacional de Administração Pública

Presidente

Helena Kerr do Amaral

Diretora de Desenvolvimento Gerencial

Margaret Baroni

Diretor de Formação Profissional

Paulo Carvalho

Diretora de Comunicação e Pesquisa

Paula Montagner

Diretor de Gestão Interna

Mary Cheng

Ferrarezi, Elisabete.

A Experiência da ENAP na Formação Inicial para a Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – EPPGG: 1988 a 2006/
Elisabete Ferrarezi, Adélia Zimbrão e Sônia Naves Amorim. Brasília : ENAP, 2008.

215 p. (Cadernos ENAP, 33)

ISSN: 0104-7078

1. Alta Administração Pública. 2. Escola de Governo. 3. Capacitação Profissional. I. Título. II. Série.

CDU 35.08

Cadernos ENAP é uma publicação da Fundação Escola Nacional de Administração Pública *Edição:* Paula Montagner – *Coordenação-Geral de editoração:* Livino Silva Neto – *Supervisão de produção gráfica:* Livino Silva Neto – *Editoração eletrônica:* Ana Carla Gualberto Cardoso e Vinícius Aragão Loureiro – *Capa:* Maria Marta da Rocha Vasconcelos – *Revisão:* Clarice Gomes de Oliveira, Luciana Barreto Machado Rezende e Roberto Carlos Araújo – *Ficha catalográfica:* Equipe da Biblioteca ENAP.

© ENAP, 2008

Tiragem: 1.000 exemplares

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Comunicação e Pesquisa

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

Telefone: (61) 3445 7096 – Fax: (61) 3445 7178

A Experiência da ENAP na Formação Inicial para a Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – EPPGG: 1988 a 2006

Volume I

*Elisabete Ferrarezi**,
Adélia Zimbrão e Sonia Naves Amorim

*Elisabete Ferrarezi é doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília e mestre em Administração Pública pela FGV/SP. Pertence à carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental desde 1996. Atualmente é Coordenadora-Geral de Pesquisa da ENAP. Contato: elisabete.ferrarezi@enap.gov.br

Adélia Zimbrão é graduada em Psicologia pela UERJ, especialista (lato sensu) em Sociologia Urbana pela UERJ e Mestre em Administração Pública pela EBAP/FGV (2001). Integra a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, trabalhando atualmente na assessoria da presidência da Fundação Casa de Rui Barbosa. Contato: adelia.zimbrao@rb.gov.br

Sônia Naves David Amorim é graduada em Sociologia e Política e em Administração Pública pela UFMG e mestre em Sociologia do Desenvolvimento pela Universidade de Brasília. Atualmente é assessora técnica da Coordenação-Geral de Pesquisa, da ENAP. Contato: sonia.amorim@enap.gov.br

Participaram da elaboração da pesquisa: Elisabete Ferrarezi, Adélia Zimbrão, Sônia Naves David Amorim e Lessandra da Silva (Colaboradora – FGV/RJ).

Sumário

Volume I

Apresentação	7
Agradecimentos	9
Introdução	11
1. Primeiro momento: 1ª edição do curso de Formação em Políticas Públicas e Gestão Governamental – 1998 a 1990	15
1.1 - Contexto político-institucional	15
1.2 - Concepção geral e objetivos do curso	22
1.3 - Estrutura curricular e resultados do curso	26
1.4 - Estratégias pedagógicas e avaliação	31
2. Segundo momento: da 2ª à 5ª edição do curso de Formação em Políticas Públicas e Gestão Governamental – 1996 a 1999	37
2.1 - Contexto político-institucional	37
2.2 - Concepção geral e objetivos dos cursos	42
2.3 - Estrutura curricular e resultados dos cursos	45
2.4 - Estratégias pedagógicas e avaliação	54
3. Terceiro momento: da 6ª à 7ª edição do curso de Formação em Políticas Públicas e Gestão Governamental – 2001 a 2002	65
3.1 - Contexto político-institucional	65
3.2 - Concepção geral e objetivos dos cursos	67
3.3 - Estrutura curricular e resultados dos cursos	68
3.4 - Estratégias pedagógicas e avaliação	77

Volume II

4. Quarto momento: da 8 ^a à 11 ^a edição do curso de Formação em Políticas Públicas e Gestão Governamental – 2004 a 2006	93
4.1 - Contexto político-institucional	93
4.2 - Concepção geral e objetivos dos cursos	96
4.3 - Estrutura curricular dos cursos implementados no quarto momento	101
4.4 - Estratégias pedagógicas e avaliação	117
5. Considerações finais	133
Notas	143
Referências bibliográficas	151
Anexo I – Quadro resumido dos resultados dos cursos de formação para a carreira de Especialista em Políticas Pública e Gestão Governamental – EPPGG	159
Anexo II – Quadro comparativo das Estruturas Curriculares da 1 ^a a 11 ^a edições do Curso de Formação de EPPGG de 1988 a 2006	161
Anexo III – Ementas das disciplinas das onze edições do curso de Formação de EPPGG de 1988 a 2006	171
Anexo IV – Parâmetros e critérios de avaliação dos alunos para os professores	207
Anexo V – Dirigentes da ENAP responsáveis pelas edições do curso de formação inicial para a carreira de EPPGG de 1988 a 2006	213
Anexo VI – Relação de professores e orientadores da 1 ^a a 11 ^a edição do curso de EPPGG – 1988 a 2006	215

Apresentação

Desde os anos 30, no Brasil, a profissionalização da administração pública vem-se desenvolvendo em uma trajetória que foi iniciada com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP e se acelerou nas três últimas décadas, assumindo caminhos complementares de organização de carreiras, institucionalização de Escolas de Governo e aprimoramento de programas de formação e de capacitação.

Recentemente, com a implantação, pelo Decreto nº 5.707 de 2006, da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP), o Poder Executivo Federal ampliou e fortaleceu o esforço na direção do aperfeiçoamento de seus quadros.

A ENAP, como Escola de Governo e parte integrante desta história, ao completar 20 anos de existência, em 2006, considerou oportuno o resgate de sua experiência. Como instância representativa das nossas atividades, escolhemos analisar a concepção e o desenvolvimento da formação inicial para a carreira de Especialistas em Gestão Pública e Gestão Governamental (EPPGG), curso estreitamente associado à criação da Escola, e que em agosto de 2008, atinge vinte anos de muitas transformações, sendo oportuna uma reflexão mais profunda.

Durante todo o percurso, o curso sofreu a influência de valores e perspectivas diferentes, relacionados a contextos políticos e institucionais diversos. Foi continuamente revisado, para se aproximar mais das necessidades do setor público, incorporando novos temas e estratégias pedagógicas, mas, mantendo, seu eixo original – as políticas públicas –, bem como a natureza generalista e a estratégia teórico-aplicada.

A pesquisa apresentada neste documento analisa, interpreta e sistematiza o material das onze edições do curso, desenvolvidas pela ENAP, de 1988 a 2006. Consideramos que esta é uma história que merece ser conhecida, permitindo extrair, dos acertos e erros, importantes lições, as quais a ENAP, com o propósito de contribuir para seu contínuo aprimoramento, deseja compartilhar com as demais Escolas de Governo, instituições e profissionais dedicados ao ofício de formação de servidores públicos.

Helena Kerr do Amaral
Presidente da ENAP

Agradecimentos

Esse texto, de memória e reflexão, surgiu por ocasião da revisão dos cursos de formação de carreiras, no início do governo Lula, em 2003, sob a gestão da presidente da ENAP, Helena Kerr do Amaral. O novo governo tinha como prioridade o fortalecimento do Estado e, para tanto, investiu na retomada dos concursos públicos para carreiras da administração pública federal.

O presente relatório constitui parte desse processo de revisão. Por esse motivo, gostaria de agradecer aos que tornaram possível a realização desta pesquisa, aproveitando o ensejo para também saudar as equipes que participaram da citada revisão. Também não poderia deixar de reconhecer o trabalho dos servidores e dirigentes que se empenharam na construção dos cursos de formação progressos, cuja primeira edição comemorou 20 anos em 2008. Foi um trabalho de construção e aperfeiçoamentos contínuos, como este relatório comprova¹.

Tivemos a oportunidade de participar da revisão dos cursos de formação para a carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental e de analista de planejamento e orçamento, sob a direção de Sandra Hollanda, diretora de formação profissional (2003-2004), com quem a equipe de formação de carreiras, que eu coordenava à época, teve a chance de debater em alto nível, de renovar os cursos de formação e de criar um programa de aperfeiçoamento contínuo para a carreira de EPPGG.

Iniciamos com um levantamento dos problemas apontados tanto pelos alunos nas avaliações de reação disponíveis quanto por professores que ministraram cursos em várias edições da formação, além das consultas feitas a outros gestores selecionados em função de sua experiência na área de ensino. A reformulação visava a adaptar a formação às mudanças ocorridas na gestão pública, às novas complexidades da sociedade contemporânea e às exigências de um profissional com policompetências e que disponha de capacidade de analisar, decidir e buscar resultados, amparado pela ética pública, pelos direitos dos cidadãos e pela busca da equidade no desenvolvimento humano e social sustentável.

O debate sobre o novo formato contou, assim, com o apoio de várias pessoas, aos quais agradecemos: os professores, a então diretora Sandra Hollanda, cuja participação foi decisiva; a equipe da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que acolheu a maioria das propostas; a presidente Helena Kerr do Amaral, que tinha o firme propósito de

resolver os problemas recorrentes apontados pelos alunos; e a minha equipe de formação de carreiras. Estendemos os agradecimentos ainda aos gestores Sergio Ligiero, que participou do projeto inicial de revisão e do 8º curso, e Samuel Antero, que o substituiu e cuja vocação para a área de educação foi revelada na 9ª turma e nos cursos de aperfeiçoamento. Agradecimentos especiais para a Adélia Zimbrão, gestora formada no novo curso, na 8ª turma, cuja curiosidade e apreço pelo questionamento e gestão do conhecimento contribuíram para que a história dos cursos de formação fosse agora registrada nesta pesquisa. À colaboradora Lessandra da Silva, que fez o levantamento inicial nos programas e avaliações e muito nos auxiliou na pesquisa. À Sonia Amorim, que esteve presente nas oficinas de reformulação e deu um toque especial a este texto, dada a sua participação na coordenação da formação da histórica primeira turma, além de ter armazenado muitos documentos relevantes para recontar essa história. À Talita Victor Silva, que apoiou Adélia e Lessandra na coleta e organização dos dados. À Eliane Luz, que integrou a equipe durante vários anos e que repassou os procedimentos de gestão para a nova equipe; à Kledina Rodrigues da Silva, Izabel Denise Pinheiro Morbeck, Suerda Maria Farias da Silva, pelo engajamento no processo de redesenho de todos os processos e práticas de gestão na diretoria na ocasião, e pela convicção nas inovações em curso. Ao Paulo Carvalho, diretor de formação profissional a partir de 2005, que apoiou a realização da pesquisa e os novos cursos. A todos os servidores da ENAP que se empenham para que os cursos de formação ocorram da melhor maneira possível. Aos alunos que registraram suas opiniões nas avaliações de reações.

Por incentivo da presidente da Escola, registramos essa experiência de revisão para o Congresso do CLAD 2005 no painel “Algunas experiencias nacionales en torno al esfuerzo de organizar el servicio civil a la luz de la Carta Iberoamericana de la Función Pública”, com o texto “Formação de carreiras para a gestão pública contemporânea: o caso dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental” (Ferrarezi e Zimbrão, 2006). Na ocasião, percebemos que havia material suficiente para aprofundar o levantamento inicial feito.

Foi essa a origem da pesquisa, que registra parte do que foi o processo de construção de uma nova carreira, de uma formação que é, ao mesmo tempo, concurso público, e da própria constituição da Escola, analisando a estrutura curricular e as estratégias pedagógicas utilizadas nesses percursos em suas relações com o contexto político e as prioridades da agenda de gestão pública de cada período.

Elisabete Ferrarezi
Coordenadora Geral de Pesquisa

Introdução

A ENAP completou, em 2006, vinte anos de existência, momento em que se realizou esta pesquisa. Durante esse período, realizou onze edições do curso de formação inicial para a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), sob a égide de diferentes contextos políticos e institucionais².

Essa pesquisa apresenta uma análise comparativa dessas onze edições do curso de formação iniciado em 1988, com o objetivo de sistematizar, registrar e compartilhar o aprendizado organizacional e, principalmente, subsidiar as edições futuras³.

Para assegurar uma compreensão mais profunda do curso, a análise tomou como referência as seguintes premissas:

- O curso de formação de EPPGG foi concebido para atender ao perfil de uma carreira em processo de criação, a de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental;
- A realização da formação para essa carreira foi atribuída à ENAP, criada um ano e meio antes do início do curso, com a finalidade de formar quadros superiores para a Administração Federal;
- Essas três ações – criação do curso, da ENAP e da carreira –, mesmo que tenham sido realizadas em momentos distintos, podem ser consideradas como partes de um mesmo processo de política de recursos humanos. Essa interdependência foi mais forte no período inicial do curso, mas, ainda que a ENAP tenha ampliado suas atividades, persiste uma interação entre o desenvolvimento dessas partes, que será considerada na análise;
- Os contextos políticos e institucionais em que se desenvolveram as onze edições apresentaram características muito diversas, o que se refletiu na concepção e desenvolvimento dos cursos, nas condições de funcionamento da ENAP e na posição atribuída à carreira de EPPGG.

A análise dos cursos realizados pela ENAP para os EPPGG foi desenvolvida relacionando-os aos contextos políticos e institucionais vigentes, o que permitiu demarcar quatro momentos, com configurações distintas, quanto a valores e diretrizes presentes nas agendas de gestão pública:

- O primeiro momento, de 1988 a 1990, em que ocorre a realização da primeira edição, tem como principal característica o fato de ser o período da transição democrática do país, liderado por uma coalizão de forças politicamente heterogêneas que, em meio a debates na Assembléia Constituinte e propostas do Executivo, buscava alternativas para responder aos desafios socioeconômicos, políticos e institucionais do país.

- O segundo momento, de 1996 a 1999, compreende o período da segunda à quinta edição. Ocorre após uma paralisação na realização do concurso de cinco anos, na gestão Collor e Itamar Franco. Tem como cenário o primeiro período do governo Fernando Henrique Cardoso, em um ambiente no qual, assegurada a estabilização econômica, emerge como prioritária a proposta de reforma do aparelho do Estado, sob o modelo da Nova Gestão Pública (NGP).

- O terceiro momento, de 2001 a 2002, em que se desenvolvem a sexta e sétima edições do curso, é marcado pela ocorrência de mudanças na agenda de gestão do governo Fernando Henrique Cardoso, com o deslocamento da prioridade da Reforma do Estado para o Planejamento Plurianual - PPA.

- O quarto momento, de 2004 a 2006, no novo governo Luiz Inácio Lula da Silva, é marcado pela mudança na agenda, que confere prioridade ao fortalecimento do Estado e às políticas públicas finalísticas, especialmente às políticas econômicas de sustentação do crescimento e às políticas sociais de combate à desigualdade. Além de uma revisão do curso, nesse período foram desenvolvidas da 8^a até a 11^a edição da formação.

A pesquisa dos cursos teve como foco apreender a concepção geral da formação, em sua relação com as prioridades políticas institucionais vigentes em cada momento, além de analisar a estrutura curricular e as estratégias pedagógicas utilizadas. A essa análise se agregam tanto as críticas quanto as sugestões feitas aos cursos pelos alunos. Desse modo, almeja-se registrar a memória e compartilhar o aprendizado organizacional obtido, nem sempre acessível⁴.

Os procedimentos metodológicos basearam-se na coleta de dados de fontes documentais primárias e bibliográficas sobre o tema. O método de elaboração da análise se fez baseado na leitura, categorização e interpretação das informações constantes nos documentos gerados pela ENAP ou por outras instituições, como relatórios, regulamentos, programas, trabalhos produzidos, documentos governamentais e legislação pertinente.

Para a análise qualitativa, os documentos foram classificados e tratados em ordem cronológica e segundo suas dimensões temáticas. Vale enfatizar que, embora os procedimentos para a coleta, sistematização e análise dos dados tenham seguido um roteiro comum, previamente definido, a quantidade e a qualidade das informações são diferenciadas. Houve acesso a todos os programas e regulamentos das edições, o mesmo não ocorrendo em relação aos relatórios finais ou de avaliação. Além disso, é importante destacar que a estrutura dos

relatórios, da mesma forma como as informações, variou de edição para edição, o que trouxe dificuldade na análise comparativa.

A análise é basicamente documental devido à quantidade razoável de documentos de vários tipos. Foram investigados artigos de dirigentes da ENAP à época da realização dos cursos, bem como relatórios que continham informações gerais sobre a grade curricular, avaliações de reação dos alunos e avaliações da equipe coordenadora dos cursos.

A maioria das avaliações de reação⁵ aplicadas aos participantes utilizou procedimentos estatísticos e qualitativos, com variações no tipo de questão formulada e no instrumento utilizado: questionários (com questões abertas e fechadas) aplicados ao final de cada disciplina e ao término do período de atividades do curso em encontros presenciais e, nas últimas edições, oficinas de avaliação, nas quais pequenos grupos discutiam o curso realizado, com o apoio de um facilitador.

Uma observação metodológica importante merece destaque. Pelo fato de a avaliação de reação dos discentes ser a mais utilizada nos relatórios da ENAP, o presente levantamento tem por base essa percepção dos alunos sujeitos à pressão do processo seletivo na segunda etapa do concurso e ainda sem dispor da experiência profissional na carreira. A questão é que essas avaliações de reação nem sempre foram acompanhadas de relatórios por parte da coordenação de curso que pudessem contrapor-se à percepção dos alunos. É provável que também tenha havido extravio de documentação dos primeiros cursos. Essa lacuna pode levar, por vezes, a uma ênfase desbalanceada, já que não tivemos acesso à opinião do pessoal da Escola, que poderá vir a ser suprida em pesquisas futuras a partir da realização de entrevistas com os responsáveis diretos pela implementação dos cursos de formação inicial nos quatro momentos analisados, ou seja, ex-coordenadores, ex-dirigentes e ex-alunos.

Também seria interessante dispor de outros tipos de avaliação, como as relacionadas ao “comportamento no cargo” (transferência ou impacto do treinamento no trabalho), que provê informações sobre o grau de transferência positiva dos novos conhecimentos para o trabalho e seus efeitos sobre o comportamento profissional do indivíduo, além de entrevistas com dirigentes dos órgãos nos quais os integrantes da carreira foram inseridos, para contrapor as opiniões.

É importante ressaltar que a maioria das respostas aos aspectos avaliados apresentam grandes desvios-padrão e alto grau de dispersão em torno das médias encontradas, o que indica significativas diferenças de perfis pessoal e profissional entre os participantes. Quanto maior a heterogeneidade dos perfis de participantes, em termos de conhecimentos, habilidades e experiências prévios, maior a probabilidade de que os professores não consigam atender satisfatoriamente às exigências de todos os participantes. Uma vez que o concurso seleciona variados perfis de profissionais, em um espectro que abrange ciências humanas, biológicas

e exatas, um curso padrão para todos os alunos tem dificuldades para atender às diferentes necessidades.

Enfim, essa pesquisa constitui um primeiro levantamento sistematizado da experiência da ENAP nos cursos de formação de EPPGG. Outras complementares deverão ser realizadas a fim de dar voz, não somente aos alunos – que preenchem os formulários de reação durante a realização do curso, ainda distante da realidade profissional e sujeitos às pressões de um concurso público – mas também às equipes que se empenharam na elaboração e implementação dessa formação, cuja memória precisa ser resgatada.

1. Primeiro momento: 1ª edição do curso de Formação em Políticas Públicas e Gestão Governamental – 1988 a 1990

1.1 - Contexto político-institucional

O desenvolvimento do curso de formação inicial da primeira edição só pode ser devidamente compreendido se analisado à luz da interação entre dois conjuntos de variáveis:

- O ambiente político e institucional do governo da Nova República (1985-1989), em que se delineou a reforma administrativa que incluía, entre suas propostas, a criação de uma Escola de Governo – a ENAP – e de uma carreira – os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental – EPPGG, a ser formada pela Escola;
- As perspectivas e interesses dos atores envolvidos nessas propostas e suas repercussões nas condições de sua concretização.

O governo Sarney surgiu da união de forças políticas ideologicamente diferentes, que, apoiadas pela sociedade, buscavam retomar o processo de democratização do país, interrompido durante 20 anos de governos autoritários.

No início do governo, o ambiente era caracterizado por grandes esperanças e intensos debates, tanto no Executivo, onde se buscavam estratégias para enfrentar a situação de crise geral do país, como no Legislativo, onde a Assembleia Constituinte definia a nova ordem social, política e econômica que deveria nortear todas as ações do governo e da sociedade.

Os desafios a enfrentar decorriam de grave crise econômica, social e institucional. A crise econômica e social manifestava-se por dívida externa elevada, altos índices de inflação, de desemprego e de pobreza. A crise institucional tinha como uma de suas expressões uma máquina pública fragmentada, em que conviviam órgãos com padrões arcaicos e clientelistas, a maior parte na administração direta e autárquica, ao lado de órgãos mais modernos e dinâmicos ligados à administração indireta.

Em um primeiro momento, as ações do governo concentraram-se nos desafios econômicos, com medidas de impacto, como o Plano Cruzado e a moratória da dívida externa.

Mas, além dos desafios da economia, demandava-se do governo a reestruturação do Estado, a melhoria da capacidade de gestão e mudanças no

aparato burocrático para que houvesse condições de atender às demandas sociais reprimidas durante 20 anos (ENAP, 2006, p. 15).

Essa problemática foi entregue ao Ministério Extraordinário para Assuntos da Administração, ao qual estava submetido o Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP. O Ministério criou, em julho de 1985, a Coordenação do Plano de Reforma da Administração Federal para elaborar as primeiras propostas. Compunha-se de seis comissões técnicas, integradas por representantes da sociedade civil, da área acadêmica e da Administração Pública.

A Reforma Administrativa só tomou impulso, entretanto, após o Plano Cruzado, com a criação, no início de 1986, junto à Presidência da República, da Secretaria de Administração Pública – SEDAP. Esta absorveu as funções atribuídas antes ao ministério, extinguiu o DASP e passou a ser o órgão responsável pela reforma administrativa, definindo, em setembro de 1986, as diretrizes da Reforma.

Também em 1986 foi eleita a Assembléia Nacional Constituinte, que discutia, no âmbito do Legislativo, as mudanças do marco legal do país, que teria impactos em todas as ações futuras. As discussões e propostas da Constituinte entre 86 e 88 tiveram forte impacto nas propostas e na execução da Reforma Administrativa do Executivo, com muitos dos seus temas ficando inconclusos, pois dependentes do andamento da Constituinte. Explanando sobre esses impactos, Gileno Marcelino, ex-Secretário Geral da SEDAP, afirma que foi adotada uma estratégia gradual para o processo de reforma da Nova República, limpando o terreno em áreas só indiretamente afetadas pela Nova Constituição, como a área de capacitação de recursos humanos. Em outras áreas, como a do sistema de carreiras, assumiu-se o risco de ter de se adaptar, posteriormente, aos novos dispositivos constitucionais (MARCELINO, 1989, p.113).

Esse cenário permite entender, em parte, as facilidades encontradas para reestruturação de órgãos e atividades de capacitação e as dificuldades e frustrações no desenvolvimento de questões de maior impacto, entre as quais estão planos de cargos, estatuto de servidores e sistemas de carreira.

A Reforma Administrativa do governo Sarney pretendia retomar o processo de profissionalização no setor público iniciado no período Vargas, inaugurado no Brasil com a criação do DASP, em 1938. O órgão assumiu, até o início dos anos 50, a liderança do processo de organização de uma burocracia meritocrática e profissionalizada, mas, após esse período, passou a desempenhar papel meramente cartorial e tornou-se incapaz de combater práticas patrimonialistas e clientelistas.

O foco da Reforma Sarney era a administração direta e autárquica, vista como a que demandava maior concentração de esforços modernizadores. Essa opção se justificava pelo fato de que, com a Reforma Administrativa de 1967, instituída pelo Decreto-Lei nº 200, o estímulo deslocou-se para órgãos

da administração indireta, com a criação de empresas públicas e sociedades de economia mista – regidas por princípios mais ágeis e flexíveis e com maior capacidade para atender às demandas surgidas no momento de expansão econômica do país. Apesar de seus méritos, apontava-se que a Reforma de 67 levou o setor público à fragmentação em dois setores, com níveis díspares de eficiência e, também, ao longo dos anos, à perda de controle dos novos órgãos criados, alguns deles passando a assumir funções de contratadores de mão de obra para a administração direta.

O marco da etapa inicial da Reforma Administrativa foi a Exposição de Motivos de 3 de setembro de 1986, a qual estabelecia como diretrizes básicas da Reforma a racionalização das estruturas administrativas, formulação de uma política de recursos humanos e contenção de gastos públicos.

Nesse sentido, a Comissão Geral de Reforma, constituída em 1986, identificou a necessidade de criação de uma Escola de Governo que promovesse a formação e a qualificação de quadros de nível superior para a missão de modernizar e tornar eficiente a administração pública federal (SANTOS *et al.*, 1995).

São criados, pelo Decreto nº 93.277, de 19 de setembro de 1986, a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP e o Centro de Desenvolvimento da Administração Pública – CEDAM, ambos inseridos, como diretorias, na estrutura funcional da Fundação Centro de Formação do Servidor Público – FUNCEP, existente desde dezembro de 1980.

A ENAP foi criada para se dedicar exclusivamente à formação de quadros de nível superior e ser “o pólo irradiador da Reforma Administrativa”. Conforme o artigo 2º daquele Decreto, “a Escola Nacional de Administração Pública destinar-se-á, basicamente, a planejar, promover, coordenar e avaliar as atividades de formação, aperfeiçoamento e profissionalização do pessoal civil de nível superior da Administração Federal”. O CEDAM deveria assumir as atividades de capacitação de servidores públicos de todos os níveis, que vinham sendo desenvolvidas há alguns anos pela FUNCEP.

Na época já ocorriam debates sobre a criação de cargos especiais, cujos ocupantes viessem a participar ativamente do processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, exercendo atividades de direção, supervisão e aconselhamento nos escalões superiores. Sua formação seria atribuição da ENAP. Entretanto, a proposta de criação dos cargos especiais foi oficializada somente em 1987, percorrendo uma longa trajetória de avanços e recuos, finalizada apenas em 1989, com a criação da carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (SANTOS *et al.*, 1994, p.44).

Tanto a ENAP como a futura carreira e o seu curso de formação tiveram como inspiração relatório elaborado, em 1982, pelo embaixador Sergio Paulo Rouanet, a pedido do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP

intitulado “Criação no Brasil de uma Escola Superior de Administração Pública”, publicado pela ENAP, em 2005 (ROUANET, 2005).

Baseado em análise de dois modelos de Escola de Governo, o francês e o alemão, o relatório sugeria a criação de uma Escola voltada exclusivamente para a formação e o recrutamento de quadros superiores da Administração Pública. A proposta era adotar os princípios da formação generalista e de ensino de aplicação da Escola Nacional de Administração – ENA, da França. Em termos concretos, para reduzir custos, sugeria o uso das instalações da FUNCEP. O estudo apontava que a fragilidade dos quadros da administração pública, juntamente com a ausência de critérios objetivos para o acesso à alta função pública, gerava descontinuidades tanto na execução de reformas administrativas quanto na implementação de políticas públicas. Era necessário formular um sistema que articulasse formação e inserção na alta administração, sem o qual a “Escola não se justificaria nem do ponto de vista dos alunos, nem do ponto de vista do Estado”, visto que “seria irracional investir recursos na formação de uma elite administrativa superqualificada e, ao mesmo tempo, bloquear o acesso dessa elite, em condições duráveis, a seus quadros de direção superior, privando-se assim de todos os benefícios do investimento realizado” (ROUANET, 2005, p.81).

O relatório 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, com contornos similares à da carreira de Administradores Civis da França, como solução para a alocação dos egressos da futura Escola⁶.

O Relatório Rouanet, como ficou conhecido posteriormente o estudo, representou um marco que influenciou tanto na concepção da Escola Nacional de Administração Pública quanto na constituição de uma carreira para seus egressos – a de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – e as características gerais de sua formação. No entanto, as duas propostas não aconteceram de forma conjunta, como aconselhou Rouanet.

As circunstâncias que afetaram mais diretamente o curso, nesse primeiro momento, estão representadas pelas condições de criação e organização da ENAP e pelo processo de criação da carreira de EPPGG, fatos que acompanharam o desenvolvimento do primeiro curso de formação e só foram encerrados com a lei de criação da carreira, oito dias depois de homologada a conclusão do curso. Por sua relevância, estes dois processos serão, a seguir, detalhados.

• O processo de implantação da ENAP

Idealizada como “escola prática de governo”, e com proposta diferenciada dos “centros acadêmicos de ensino” (FUNCEP/ENAP, 1988), o que evitaria a superposição ou redundância com as atividades desenvolvidas pelos demais

centros, a criação da ENAP, ainda assim, encontrou algumas resistências de universidades e centros de capacitação que temiam concorrência e perda de espaço.

A concepção da Escola previa o intercâmbio com experiências internacionais de Escolas de Governo, o que estimulou seus dirigentes a uma série de visitas técnicas à ENA francesa, sugerida como modelo por Rouanet, mas também a Escolas da Espanha, Canadá e Argentina. O modelo ENA foi assumido como a principal referência, e para implementá-lo foi assinado um acordo de Cooperação Técnica com a França, levando a um intercâmbio permanente entre ENA e ENAP. A medida garantiu que especialistas franceses acompanhassem os programas, transmitindo técnicas e instrumentos didáticos mais utilizados pela ENA, durante o curso⁷.

Segundo Maria Helena de Castro Santos, ex-diretora de ensino da ENAP (1989 a 1990), apesar de a ENAP ter-se valido muito da experiência da ENA, esta também representou uma das dificuldades, devido à diferença dos sistemas educacionais e administrativos entre os dois países e, principalmente, sua ambiência cultural, social e política (SANTOS *et al.*, 1994, p.43).

Entre os traços adotados pela ENAP, pode-se mencionar o modelo de organização da ENA francesa, cujas diretorias e equipes de coordenação técnica definiam as grandes linhas dos programas e as diretrizes pedagógicas e contratavam externamente os docentes. Estes eram recrutados junto aos *enarcas*, egressos da ENA, e nas universidades, mas já orientados para o ensino de aplicação e familiarizados com o uso de dossiês, seminários, casos e outros instrumentos didáticos.

Apesar do apoio da cooperação técnica da França, das diversas adaptações à realidade brasileira e da introdução de traços de outros modelos, como o modelo americano de políticas públicas, foram muitas as dificuldades que a ENAP enfrentou, naquele momento, pois se tratavam de novas experiências – a criação da Escola e de um curso complexo – cujas bases político-institucionais foram sendo geradas de forma concomitante à própria implantação.

A principal dificuldade, segundo Santos, é a origem institucional da ENAP, como uma diretoria da FUNCEP. As vantagens em termos de custos foram sobrepostas por duas grandes desvantagens: a dependência administrativa e financeira da ENAP, frente à FUNCEP, o que afetava sua autonomia decisória; e a coexistência conflituosa da Escola com FUNCEP e CEDAM, visto que estas últimas partilhavam uma mesma cultura organizacional, sendo a ENAP considerada um enclave. O fato de as equipes técnicas da ENAP terem sido contratadas externamente, com maiores exigências quanto à experiência no setor público e à titulação (mínimo mestrado) agravou a situação (SANTOS *et al.*, 1994, p.42).

Um dos resultados do quadro acima foi a criação de um ambiente de instabilidade política e administrativa na Escola. Desde sua criação em 1986, até

o final do primeiro curso em 1989, a ENAP passou por quatro diretores gerais, três diretores de ensino e dois diretores de estágio, ocasionando descontinuidades com conseqüências para o seu desempenho⁸.

• O processo de criação da carreira de EPPGG

Apesar de o Relatório Rouanet ter concebido uma estratégia conjunta de criação da ENAP e dos quadros superiores a serem formados, só um ano e meio depois de criação da ENAP foi encaminhado ao Congresso o primeiro dispositivo legal relativo à criação dos quadros, o Projeto de Lei nº 243/87. O projeto sugeria a criação de cargos de natureza especial para Técnicos de Políticas Públicas e Gestão Governamental e conferia à ENAP a função de ministrar o curso de formação inicial destes quadros.

Sujeito a grandes debates e objeto de propostas divergentes, o projeto de criação da carreira só foi concluído em 1989. De acordo com Santos, o caminho foi lento e enfrentou o efeito de estratégias neutralizantes de grupos políticos e corporações de servidores públicos contrários à nova carreira, pois não queriam repartir seus espaços de poder (SANTOS *et al*, 1995).

As divergências se situaram especialmente na definição das formas de acesso dos egressos da Escola à administração pública, tanto no que diz respeito ao tipo de cargo ou carreira quanto às funções a serem exercidas.

Quanto ao tipo de carreira, os instrumentos legais apresentados de 1987 a 1989 apresentam uma evolução na sua concepção. A proposta inicial era a criação de cargos de natureza especial de “Técnicos de Políticas Públicas e Gestão Governamental”, cuja denominação foi alterada para “Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental”. Esses cargos, cujo número seria definido anualmente pela SEDAP, seriam vinculados a determinadas carreiras de nível superior (algo que se aproxima da noção de carreiras múltiplas)⁹. Em 1989, prevalece a concepção de carreira única, denominada “Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental”¹⁰. Quanto às funções a serem exercidas, Santos observa que “implícita na concepção da carreira que se delineava estava a formação de um profissional generalista, capaz de uma visão abrangente e uma perspectiva sistêmica e integrada dos complexos problemas da administração pública, constituindo-se no elo entre os governantes e a máquina pública. Esses profissionais atuariam de forma matricial, não devendo ter um *locus* exclusivo de atuação dentro da máquina, mas, ao contrário, seguindo o modelo da ENA francesa, guardariam um grau razoável de mobilidade institucional” (SANTOS *et al*, 1994, p.46). Seriam distribuídos entre os diversos órgãos da administração direta e autárquica exercendo atividades de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, assim como de assessoramento e de direção. Na origem da proposta, a intenção era criar um corpo de

alto nível, dotado de estrutura remuneratória diferenciada, para dar suporte ao comando político do Estado.

O temor das corporações existentes frente ao exercício destas funções, por parte da nova carreira, suscitou tentativas constantes de mudanças na legislação, buscando deslocar as funções da carreira das atividades-fim para atividades-meio, com definição de seu *locus* nas áreas sistêmicas da administração federal – recursos humanos, administração geral, modernização e informática, controle interno, planejamento, estatística e orçamento, o que era dificilmente compatível com as atividades relacionadas às políticas públicas (SANTOS *et al*, 1994, pp. 44-46).

Segundo avaliação da então diretora Maria Helena Santos, a disputa por espaço político-institucional dentro da estrutura burocrática explicaria a mudança da concepção de carreiras múltiplas para a de uma carreira única, que possivelmente restaria isolada dentro da burocracia federal. Explicaria também as tentativas de redução do número de vagas na carreira¹¹, seu confinamento, por assim dizer, a determinadas áreas da administração¹², assim como o veto presidencial ao Projeto de Lei nº 243/87, em 8 de setembro de 1989, alegadamente para controle de gastos.

A carreira é finalmente aprovada, sem restringi-la ao exercício em área-meio pela Lei nº 7.834 de 6 de outubro de 1989.

Referindo-se ao papel da primeira turma nesse período de lutas, Marcel Bursztyń, que em 1988 coordenou o projeto pedagógico implantado na primeira turma, afirma: “os alunos assumiram um papel crucial como artífices da criação do que veio a ser a carreira dos EPPGG (...), todos os obstáculos possíveis (e impossíveis) serviram para aprofundar o processo de formação dos *enapianos*. Na luta eles (e elas) aprenderam a legislar, a negociar, a pressionar, a trabalhar em equipe. Olhando para trás, hoje, posso afirmar que só aquilo bastaria como formação inicial” (BURSZTYN, 2006, pp. 21-22).

No período subsequente à aprovação da carreira de EPPGG prosseguiram, entretanto, divergências, sobretudo sobre a concepção generalista que sofria fortes restrições dos dirigentes da Seplan¹³ que se posicionaram explicitamente contra essa proposta. Meses depois, o Decreto nº 98.895/90 volta a restringir a carreira à área-meio.

Em 1990, a reforma administrativa do governo do presidente Fernando Collor de Mello proibiu a realização de concursos públicos. Desse modo, o processo de implementação da carreira foi interrompido e o cronograma de provimento dos cargos abandonado. No mesmo ano, por meio da Lei nº 8.140, a FUNCEP passa a se chamar ENAP, com as funções de promover, elaborar e executar programas de capacitação de recursos humanos, excluindo a menção explícita a atividades de formação constantes do Decreto de criação da ENAP em 1986, como diretoria da FUNCEP.

Para encerrar definitivamente a carreira de EPPGG, a Lei nº 8.216 de 13 de agosto de 1991, em seu artigo 27, transforma os cargos ocupados da carreira em cargos de Analistas de Orçamento, que passam a se chamar Analistas de Orçamento e Planejamento, extinguindo, ao mesmo tempo, os cargos de EPPGG não ocupados.

Somente em 1992, após parecer favorável à Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada junto ao Superior Tribunal Federal, a Lei nº 8.460 de 17 de setembro de 1992, restaura carreira e cargos, nos termos da Lei nº 7.834/89, que criou a carreira¹⁴.

Após o *impeachment* de Collor, Itamar Franco assumiu a presidência da República. No período de seu governo (2 de outubro de 1992 a 1 de janeiro de 1995), não houve concursos para a carreira. Foi um momento marcado por intensas negociações com o Congresso Nacional e por discussões em torno da alteração do sistema de governo, que culminaram com o plebiscito, em 21 de abril de 1993, cujo resultado confirmou o sistema presidencialista.

Na ENAP, esse contexto ensejou inúmeros fóruns e estudos relativos ao Estado, à profissionalização dos servidores e a Escolas de Governo. A carreira de EPPGG voltou a ser um tema em discussão, suscitando o *workshop* “Formação de Especialistas em Políticas Públicas”, realizado pela ENAP em setembro de 1993, assim como uma edição da Revista do Serviço Público (ENAP, 1994, volume 118), reunindo artigos dedicados à profissionalização. Esses estudos mantiveram viva a discussão da profissionalização, oferecendo aportes para as administrações que se seguiram¹⁵.

1.2 - Concepção geral e objetivos do curso

O projeto ENAP, incluída a criação da carreira generalista, que absorveria seus egressos, tornara-se, desde 1986, o projeto-vitrine da SEDAP, que queria implantá-lo ainda antes do final da administração Sarney¹⁶. Dessa forma, em dezembro de 1987, ainda que incompletos esses processos, resolve a Secretaria abrir concurso público para o primeiro curso de formação da Escola.

A SEDAP procurava, assim, criar um fato consumado que, calculava, lhe traria vantagens na disputa interburocrática pelo controle do espaço institucional relativo à formação de quadros de nível superior da burocracia e, portanto, na redefinição das jurisdições correspondentes (SANTOS, 1994, p.48).

Divulgado com alarde, “como o primeiro passo de uma revolução que vai mudar o serviço público no Brasil”, o concurso público de âmbito nacional, constituído de provas escritas (objetivas e discursivas) realizadas pela Fundação CESGRANRIO, entrevistas, análise de currículo e exame médico, precedeu o curso de formação como primeira fase do processo seletivo para ingresso na carreira a ser criada.

O edital definia em linhas gerais o conteúdo do curso e o aproveitamento dos egressos, informando que a ENAP prepararia “quadros superiores de pessoal civil da Administração Pública Federal, tanto em termos de uma formação técnica aprofundada, de caráter interdisciplinar e pluralista, como em função de um treinamento prático. Os egressos do curso serão aproveitados na administração federal e autárquica, na forma da lei” (FUNCEP, 1988).

Foram oferecidas 120 vagas, sendo 50% para a clientela interna – servidores públicos portadores de certificado de conclusão do 2º grau – e 50 % para clientela externa, profissionais de nível superior não pertencentes a órgãos públicos, com idade máxima de 35 anos¹⁷. Esse processo foi realizado entre janeiro e julho de 1988 e teve um total de 69.989 inscritos.

O curso pioneiro de formação em políticas públicas e gestão governamental, segunda fase do processo seletivo, recebeu, em agosto de 1988, os 120 candidatos classificados na primeira fase¹⁸. Um traço característico da turma era sua heterogeneidade quanto à escolaridade, à formação, à experiência profissional e à idade¹⁹. Esse caráter heterogêneo, apesar de ser um fator que gerou dificuldades para o desenvolvimento do curso – algumas disciplinas eram consideradas muito superficiais por uns, complexas por outros, em virtude da diversidade de formação acadêmica –, foi destacado pelos alunos-gestores como enriquecedor para a formação de profissionais generalistas, tendo em vista a possibilidade do convívio com uma turma que apresentava grande diversidade de interesse e formação (SANTOS *et al.*, 1995, pp. 111-122).

Os alunos dessa primeira edição do curso de formação vinham com expectativas elevadas quanto ao curso e a sua futura carreira. Conforme Santos (SANTOS *et al.*, in PETRUCCI, 1995, p.101), “atendiam à convocação da Escola para a capacitação de uma elite administrativa, mediante curso de formação primoroso, com corpo docente altamente qualificado e instalações físicas excelentes, além de bolsa de estudos durante os dezoito meses do curso”. Entretanto, as expectativas logo foram revertidas porque o valor da bolsa não passava da metade do esperado. Houve “certa dose de improvisação” nas primeiras etapas do curso. Também não estava legalizada a carreira que os absorveria. Além de submetidos a tensões inerentes a um curso de caráter eliminatório, os candidatos tiveram ainda que se mobilizar para a aprovação da carreira, articulando-se com lideranças do Congresso Nacional e com altos escalões da burocracia.

A concepção do curso de formação tinha por fundamento, de um lado, a percepção geral da carreira para a qual foi concebido, ainda pouco precisa e sujeita a interpretações diversas na própria ENAP e, de outro, o modelo de curso da ENA francesa, ainda que com adaptações à realidade brasileira.

As bases do projeto ENAP para a carreira e sua relação com a concepção do curso foi claramente explicitada por Florindo Villa-Alvarez, diretor de Ensino e Pesquisa da ENAP, entre 1987 e 1988, e um dos formuladores da

proposta acadêmica, nos seguintes termos: “o cerne da proposta de criação da ENAP procurou privilegiar o conceito de administração política, que transcende o tradicionalismo da administração instrumental das chamadas atividades-meio, para ressaltar o nível de planejamento estratégico de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, no contexto de uma profunda e definitiva reforma do Estado brasileiro. O produto enapiano foi pensado por nós como um co-formulador, um co-implementador avaliador das estratégias e táticas do jogo e do exercício do poder político (o administrador político)”. (VILLA-ALVAREZ, 1990).

Segundo os documentos oficiais, “trata-se de formar gestores que, habilitados para fazer leituras compreensivas das relações contidas no complexo Estado-Sociedade, sejam capazes de participar ativamente do processo decisório no qual estivessem inseridos, interagindo com o meio-ambiente, construindo alianças e agendando questões estratégicas”.

Essa “escola prática de governo” afirmava como objetivos para o primeiro curso: “Formar o Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, tanto em termos de uma formação teórica aprofundada e interdisciplinar – **o generalista** – como em função de um treinamento prático específico sobre problemas concretos da realidade brasileira – **o especialista**. Para suprir o setor público de recursos humanos altamente capacitados, no exercício de funções de assessoria e direção, dos mais altos níveis da administração pública brasileira, a ENAP se propõe a:

- criar condições para o exercício de uma atitude favorável à promoção e à aceitação das transformações no meio ambiente da Administração Pública;
- habituar o aluno a identificar e a definir os problemas que importa analisar prioritariamente e a tomar decisões em bases sistemáticas;
- favorecer o desenvolvimento da capacidade do aluno de se relacionar com instituições governamentais, tanto nacionais como estrangeiras e com especialistas do setor privado;
- enfatizar a importância do fator humano, desenvolvendo a capacidade de trabalho em grupo, com indivíduos de formação e pontos de vista similares ou substancialmente diferentes;
- capacitar para o emprego de métodos e técnicas adequadas às várias situações do processo de trabalho;
- desenvolver habilidades para solucionar, de modo prático e eficaz, os problemas concernentes à Administração Pública;
- e capacitar o aluno para exercer atividades correspondentes ao plano de carreiras da administração federal” (FUNCEP/ENAP, 1988, p.13).

O conteúdo do curso se justificava pelo perfil almejado para os futuros egressos, que deveria contemplar as seguintes dimensões:

- Contextualização – ser capaz de analisar e avaliar as ações do setor público brasileiro frente aos contextos nacional e internacional;

- Visão prospectiva – ser capaz de adotar atitudes proativas frente às transformações do ambiente externo e interno das organizações;
- Dimensão Institucional – ser capaz de analisar a estrutura das organizações públicas;
- Dimensão de Políticas Públicas – ser capaz de participar ativamente na formulação, implementação, controle e avaliação de políticas públicas;
- Sensibilidade Administrativa – ser capaz de identificar e definir problemas administrativos, propondo alternativas de solução que sejam adequadas aos recursos disponíveis e aos condicionamentos da conjuntura econômica, política e social;
- Habilidades Gerenciais – ser capaz de otimizar a administração dos recursos humanos, materiais e financeiros;
- Dimensão Ética – ser capaz de conduzir, dentro de princípios éticos, o relacionamento interpessoal e o trato da coisa pública;
- Espírito Crítico – ser capaz de perceber a realidade a ser analisada em todos os seus aspectos e contradições” (FUNCEP/ENAP, 1988, p.14).

A ENA francesa, responsável desde 1945 pela formação de um conjunto de carreiras superiores da função pública e reconhecida por sua excelência, foi assumida como a referência principal para a construção dessa formação.

O projeto da ENA apresentava como principais traços ser um projeto de formação profissional de caráter polivalente e generalista, distinguindo-se de projetos de formação acadêmica e de formação especializada. Em seus documentos, a ENA se reconhece como uma “escola de aplicação”, cuja pedagogia privilegia a reflexão e a análise a partir de situações concretas e a interação grupal no desenvolvimento de atividades, usando para tanto técnicas e instrumentos didáticos compatíveis.

Essa formação aplicada era viabilizada na França pelo fato de o concurso já exigir conhecimentos profundos em disciplinas básicas, geralmente desenvolvidas em curso preparatório do Instituto de Estudos Políticos de Paris (*Sciences-Po*), o que proporcionava o nivelamento teórico adequado entre os aprovados. O curso de formação profissional, desenvolvido durante dois anos, dividia-se em duas etapas iguais:

- Etapa de estágio, que dava início à formação na qual os alunos eram inseridos em órgãos diversos do setor público e em empresas, vivenciando, com apoio de supervisores da ENA e do órgão, situações concretas de trabalho. Ao final, os alunos apresentavam relatórios técnico-analíticos, avaliados por critérios específicos e relacionados principalmente à eficácia profissional, capacidade de adaptação, dinamismo e comportamento.

- Etapa de ensino, composta de algumas disciplinas teóricas fundamentais desenvolvidas em torno de algumas “aulas magistrais”, disciplinas voltadas para domínio de instrumentos de gestão e de pesquisa e disciplinas

denominadas “seminários”. O foco principal encontrava-se nos “seminários desenvolvidos na forma de trabalhos de pesquisa grupal direcionados ao estudo aprofundado de problemas relativos à ação governamental, buscando estimular a análise e a proposição de alternativas”. Coordenados por especialistas e apoiados por vários instrumentos didáticos, como dossiês, estudos de casos e conferências, os seminários tinham por objetivo desenvolver o realismo e o espírito de inovação, bem como incentivar a formulação de soluções úteis para a Administração (ENA, 2003).

Para ao primeiro curso na ENAP, tentou-se ajustar a estrutura geral e os conteúdos às necessidades brasileiras com assessoramento de técnicos da ENA. Os ajustes incluíram, além de alguma redução na carga horária, de 27 para 18 meses (2.800 horas), alterações de disciplinas, conteúdos e práticas didáticas. Um exemplo foi a inclusão de grande número de disciplinas teóricas básicas na primeira etapa do curso com a finalidade de nivelar o conhecimento entre os alunos.

A estrutura curricular do curso de formação elaborado pela ENAP manteve a divisão geral entre ensino e estágio, em novo formato que incluiu três etapas consecutivas:

- Etapa de embasamento – que privilegiava atividades de ensino – desenvolvida em oito meses (1.300 horas) e distribuída em sete blocos de atividades.
- Etapa de estágio, desenvolvida em seis meses (100 horas) em órgãos públicos.
- Etapa de complementação, desenvolvida em quatro meses (500 horas), composta de disciplinas adicionais de apoio ao aluno e destinada à elaboração do trabalho final.

Em todas as etapas os alunos estavam sujeitos à avaliação de aprendizagem por meio de trabalhos individuais e em grupos e à apuração de frequência (mínimo de 85%). A última etapa era encerrada com a apresentação de trabalho individual final do curso.

Apresenta-se, a seguir, o detalhamento da estrutura curricular do curso com suas disciplinas, aspectos pedagógicos e resultados.

1.3 - Estrutura curricular e resultados do curso

O quadro a seguir permite visualizar a estrutura curricular com seus componentes:

1988/1990 – 1º Curso de formação	Carga horária
1ª Etapa: Embasamento	1.300 horas
1. Bloco de Integração – abrange atividades de integração entre corpo discente e docente da ENAP	80 horas
2. Bloco de Fundamentos – abrange atividades de equalização de conhecimento por meio dos seguintes módulos: Filosofia/Ética; Administração; Direito; Ciência Política; Economia; Elementos de Estatística Aplicada; Metodologia Científica.	252 horas
3. Bloco de Prática de Políticas Públicas – Eixo central da Etapa, adaptado dos Seminários da ENA. Abrangeu o estudo e a elaboração de projetos de políticas públicas em quatro áreas temáticas: Violência; Alimentação; Desenvolvimento Científico e Tecnológico; Processo de Urbanização.	480 horas
4. Bloco de Instrumentos de Gestão – bloco que visou à instrumentalização dos alunos na área de gestão. Foram ministrados os módulos: Planejamento Estratégico; Economia do Setor Público; Mudanças e Desenvolvimento Organizacional; Comunicação Oral e Escrita; Técnicas de Negociação.	208 horas
5. Bloco de Instrumentos de Pesquisa – bloco que visou à instrumentalização dos alunos para prática de políticas públicas. Abrangeu os módulos: Treinamento em computação; Elaboração e Análise de Projetos; Processos de Pesquisa.	80 horas
6. Bloco de Análise de Conjuntura – espaço reservado a debates, conferências, encontros e palestras sobre questões referentes às políticas públicas.	100 horas
7. Língua Estrangeira – abrangeu cursos instrumentais de língua inglesa e língua francesa (opcionais).	100 horas
2ª Etapa: Estágio – compreendeu atividades de estágio institucional supervisionado em órgãos do governo federal, estadual e municipal.	1000 horas
3ª Etapa: Complementação – visou à complementação de lacunas no conhecimento adquirido nas etapas anteriores, e a elaboração de trabalho final do curso, examinado por comissão especial. Os módulos ministrados foram: Políticas Públicas (reforço conceitual), Recursos Humanos, Planejamento e Orçamento, Métodos e Técnicas de Pesquisa, Organização e Funcionamento do Setor Público.	500 horas
Total de horas	2.800 horas

A **primeira etapa**, intitulada “Embasamento”, com 1.300 horas e distribuída em sete blocos, tinha por objetivo a integração do aluno à Escola e a ampliação de sua visão de mundo, a partir do aprofundamento de estudos interdisciplinares e do desenvolvimento de práticas e instrumentos de gestão capazes de assegurar a relação teoria/prática (FUNCEP/ENAP, 1988).

Dessa primeira etapa, o bloco “Fundamentos”, voltado para o nivelamento em disciplinas teóricas consideradas essenciais, foi o mais criticado pelos alunos por seu caráter excessivamente acadêmico, introdutório, repetitivo e redundante em relação a conteúdos que tinham sido exigidos na seleção inicial. Essa percepção pode ser atestada no documento de avaliação do curso, feito pelos alunos ao final dos seis primeiros meses, quando se concluía a etapa “Embasamento”. Nesse documento, em meio à manifestação de preocupação com questões gerais relacionadas à carreira e à situação da ENAP, sugerem redimensionar esse bloco, evitando o “taylorismo” pedagógico e a identificação de disciplinas-chave merecedoras de tratamento aprofundado, ao lado de outras optativas.

A direção do curso considerou, entretanto, que, devido à heterogeneidade da turma, era necessário nivelar os conhecimentos. O objetivo do bloco era fornecer noções básicas das sete disciplinas – Filosofia, Administração, Direito, Ciência Política, Economia, Estatística e Metodologia - em um tempo reduzido (máximo de 40 horas por disciplina), o que tornava difícil evitar a superficialidade (SAF, 1993).

Alguns alunos ressaltaram a fragmentação no tratamento dos temas do curso por falta de uma estratégia global desenvolvida pela coordenação capaz de contribuir tanto para uma maior interação entre as disciplinas como maior aprofundamento (COMISSÃO DOS ALUNOS DO I CURSO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO GOVERNAMENTAL, 1989, p.5). Essa percepção, como atestamos na análise dos períodos subseqüentes, seria uma das mais recorrentes nos cursos de formação.

Outra preocupação, ao final da primeira etapa, era a de o curso estar se distanciando da proposta básica de formação de um administrador político, sugerindo, em decorrência, “alicerçar as atividades curriculares sobre o eixo da questão da política pública, matriz em torno da qual se deveria aglutinar as disciplinas-chave”.

O documento de avaliação dos alunos apontou também a necessidade de fortalecer o bloco Análise de Conjuntura, composto de painéis e conferências com personalidades de várias tendências, para debate das grandes questões nacionais. Este poderia ser o segundo eixo do curso, na forma de núcleos permanentes de análise sistemática de conjuntura, aos quais os alunos se agregariam segundo seus interesses. Sem perder vinculação com o eixo da política pública, poderiam funcionar como focos dinâmicos de formação teórico-prática.

Entre os principais problemas, foram indicados a fragmentação da grade curricular, o trato superficial e repetitivo dado aos conteúdos no bloco de fundamentos e a qualificação dos professores, considerada inadequada às especificidades do curso.

Ainda nessa etapa, o bloco melhor avaliado pelos alunos foi “Prática de Políticas Públicas”, inspirado nos seminários da ENA. Tratava-se de simular uma

prática de formulação de políticas para a ação governamental, em que os alunos, divididos em grupos e assessorados por especialistas, desenvolveram projetos em quatro áreas temáticas: Violência, Alimentação, Desenvolvimento Científico e Tecnológico, Processo de Urbanização. O processo incluía a elaboração de diagnósticos sobre o problema e sobre os programas governamentais, sugerindo formas de intervenção. O bloco foi dividido em aulas expositivas, seminários e trabalhos em grupo, em que três dimensões básicas das políticas governamentais eram destacadas: a dimensão cognitiva, a institucional e a dimensão de análise da relação entre *politics* e *policy*.

As razões para o êxito do bloco “Prática de Políticas Públicas”, provavelmente, deve-se ao seu caráter aplicado, que permitia relacionar questões teóricas a situações concretas que encontrariam na futura vida profissional. Subdividia-se em uma fase introdutória, de pesquisa, e uma fase de análise e apresentação de propostas. O modelo da ENA previa a organização de dossiês sobre os temas, por parte da Escola, mas na ENAP os alunos participavam da elaboração dos dossiês.

Segundo a ENAP, “ao final do bloco, em razão da dificuldade de se reunir as informações necessárias ao estudo de cada tópico, os grupos se diferenciavam muito quanto ao grau de aprofundamento obtido em seu trabalho” (SAF, 1993).

A **segunda etapa** do curso de formação compreendeu atividades de estágio institucional supervisionado em órgãos do governo federal, estadual e municipal. A etapa de estágio em um período de seis meses seguia-se à etapa de embasamento, privilegiando, fundamentalmente, a prática institucional, viabilizando a aprendizagem por meio da participação do aluno em situações concretas na administração pública (FUNCEP/ENAP, 1988).

Os alunos realizaram seus estágios, sob atenção de supervisores e orientadores, em oito unidades da Federação, assim distribuídos: Federal (56 alunos); Estadual (14 alunos); Municipal (28 alunos) e Internacional (7 alunos). Esse processo contou com a participação de 49 instituições.

A atividade curricular de estágio, inspirada no modelo da ENA, que lhe atribuía significado especial, foi desenvolvida durante 1000 horas e teve como objetivo principal proporcionar ao estagiário situações concretas de trabalho de modo que ele fosse “o agente principal no seu processo de aprendizagem (...)” (ENAP, 1988, p.25).

Os objetivos específicos do estágio eram:

- avaliar a estrutura organizacional e as especificidades da administração pública;
- desenvolver uma capacidade de análise crítica e de compreensão da organização na qual estava inserido;
- possibilitar a avaliação e a aplicabilidade dos conhecimentos adquiridos na fase de “embasamento”;

- exercitar sua capacidade de síntese e análise, domínio da comunicação, aplicação de técnicas básicas de tratamento de dados quantitativos;
- desenvolver habilidades profissionais específicas, de acordo com seu Plano de Estágio;
- manter atitudes e comportamentos éticos compatíveis;
- produzir e contribuir com trabalhos práticos com o desenvolvimento institucional ou para a implementação de políticas específicas.

Além de ser capaz de utilizar técnicas aprendidas na etapa anterior, o aluno deveria observar, na organização em que realizava o estágio, os seguintes componentes:

(...) as diferentes unidades de trabalho hierarquizadas e articuladas para cumprir determinados objetivos vinculados às políticas públicas; as normas gerais que regem essa organização, os planos e os projetos que implementa; os recursos materiais, humanos e financeiros que administra; unidades externas com as quais se relaciona e; os resultados que alcança ou as necessidades que supre (ENAP, 1988, p.25).

A designação do local de estágio competia ao diretor de estágio, após levar em conta, da parte do aluno, seus interesses, aspirações, condições pessoais (idade e situação familiar), motivação, personalidade e projetos, classificação do aluno no concurso de admissão da ENAP, experiência e estudos anteriores e aspectos a serem aperfeiçoados. Do lado da instituição, avaliavam-se suas características, interesse e disponibilidade de locais e de técnicos orientadores de estágio.

O aluno deveria apresentar três relatórios: Relatório de Instalação (até a terceira semana); Relatório Crítico-Analítico (ao longo do período de estágio); e Relatório de Tratamento de Problema, terceiro e último (apresentado ao final do período), no qual deveria constar uma análise sobre assuntos ou problemas observados que mereceram maior atenção e envolvimento pessoal²⁰.

Foram previstos dois seminários durante a realização do estágio²¹:

“No primeiro (31 de julho), os alunos retornarão à ENAP para troca de experiências com os colegas e as demais pessoas envolvidas com a etapa (...). No segundo, os alunos, com base em seu conhecimento teórico-prático, apresentarão proposta para as atividades a serem desenvolvidas na etapa de Complementação, tendo em vista o Trabalho Final que deverão elaborar” (FUNCEP, 1989).

O primeiro seminário foi estruturado em três etapas. Na primeira e na segunda, foram convidados especialistas de conteúdo para dirigirem e facilitarem a discussão em pequenos grupos de alunos, divididos de acordo com os temas de seus respectivos estágios (educação e cultura, questões trabalhistas, cooperação técnica internacional, ciência e tecnologia, modernização, orçamento,

desenvolvimento regional, planejamento, desenvolvimento urbano e habitação). A terceira etapa objetivava promover reflexão sobre as relações entre teorias e modelos organizacionais e a realidade da organização acolhedora.

O processo de avaliação de desempenho do aluno, no estágio, seria feito mensalmente, tomando por base as informações coletadas que contribuiriam para a confecção de um dossiê por parte do supervisor²².

Apesar da complexidade e do grau de improvisação em sua implementação com mudanças de regras provocadas principalmente por mudanças nos integrantes da equipe responsável da ENAP, e das dificuldades por parte de alguns alunos em estabelecer relação entre o tema do estágio e a organização acolhedora, e entre o estágio e a futura carreira, a etapa de estágio foi considerada pela direção do curso e pelos alunos como relevante para a formação, tendo sido satisfatória tanto do ponto de vista didático quanto do institucional. Segundo a então diretora, Maria Helena Santos, os alunos apontaram-no como um dos melhores momentos do curso, destacando seu caráter eminentemente prático e o fato de ter permitido a demonstração de sua competência técnica (SANTOS *et al.*, 1994).

A terceira e última etapa denominada “Complementação” foi desenvolvida em quatro meses. Compôs-se de disciplinas selecionadas para complementar lacunas detectadas a partir do confronto entre a aprendizagem da primeira parte do curso e as questões levantadas durante o estágio, além de incluir a elaboração de trabalho final do curso. No entanto, essa etapa foi reestruturada, pois havia carências significativas deixadas pelas fases anteriores, no que diz respeito a aspectos teóricos e conceituais, assim como métodos de análise do campo de políticas públicas. A mudança consistiu em cursos intensivos sobre vários temas de caráter geral, com carga horária de até 80 horas, sendo obrigatória a participação de todos os alunos. Os módulos ministrados foram Políticas Públicas (reforço conceitual), Recursos Humanos, Planejamento e Orçamento, Métodos e Técnicas de Pesquisa e Organização e Funcionamento do Setor Público. Também foram organizados pequenos módulos simultâneos sobre áreas específicas de gestão, nos quais os alunos podiam selecionar os de seu interesse. Sua execução foi entregue a servidores da administração pública com experiências nas respectivas áreas. “Portanto, apesar de seu título, essa etapa se distinguiu mais por seu caráter de formação básica do que propriamente de formação complementar, sendo, inclusive, na opinião de alguns alunos, a etapa mais rica do curso, precisamente porque, naquele momento, foram oferecidos conteúdos mais voltados às reais necessidades de um futuro EPPGG” (SAF, 1993, p.21).

1.4 - Estratégias pedagógicas e avaliação

As diretrizes pedagógicas do curso da primeira turma foram explicitados na proposta curricular como uma pedagogia ativa que privilegiava os seguintes princípios:

- flexibilidade, de modo a permitir que a proposta curricular se construa a partir de sua prática, valendo-se, de um lado, do caráter positivo da heterogeneidade de seu público como componente do processo pedagógico e, de outro, de múltiplas formas e processos educacionais, que vão dos métodos convencionais até o ensino personalizado;

- multidisciplinaridade, que possibilite, pelo acesso às diversas áreas do conhecimento, a compreensão das múltiplas dimensões da realidade e de suas inter-relações;

- integração teórico/prática, que permita analisar, no confronto com situações-problema, a realidade institucional, possibilitando recorrências teóricas;

- integração curricular, que pela articulação e organização de conteúdos e atividades pedagógicas, resulte em uma totalidade coerente com os objetivos de formação (FUNCEP/ENAP, 1988, p.11).

O documento afirma ainda que, “além do desenvolvimento das habilidades de compreensão dos fenômenos, a ação pedagógica busca também favorecer o desenvolvimento das habilidades de comunicação e interação social, assim como a adoção de atitudes e comportamentos éticos compatíveis com as expectativas da sociedade em relação ao desempenho das funções públicas”.

O currículo era entendido “como a totalidade das experiências planejadas da Escola, não só atividades formais de aprendizagem, como interrelações de alunos com alunos, alunos com professores e a Escola com a comunidade” (FUNCEP/ENAP, 1988, p.12).

As estratégias didáticas adotadas foram norteadas pelos objetivos de cada etapa e módulo do currículo, incluindo tanto aulas expositivas, seminários, palestras, conferências, painéis quanto atividades de pesquisa, aulas e trabalhos práticos, estudo dirigido, visitas, atividades em grupo, ensino personalizado.

Entretanto, apesar dessa concepção, a implementação foi marcada por um descompasso em relação às interações teoria/prática e aos aspectos técnicos/políticos.

Na relação teoria/prática, a maior dificuldade residia na falta de experiência em ensino aplicado, por parte da ENAP e dos docentes, sendo a maioria originária de universidades, prevalecendo o caráter acadêmico.

Ao lado da formação técnica, o currículo previa, para desenvolver a dimensão política na formação do gestor, a participação dos alunos em atividades com lideranças e organismos fundamentais da administração pública. Apesar dessas iniciativas por parte da Escola, o documento de avaliação feito pelos alunos apontava a necessidade de reforçá-las:

Torna-se urgente a inclusão imediata de atividades voltadas para a formação de administradores políticos. A promoção de um contato intenso e sistemático com parlamentares de diversos partidos, lideranças empresariais e sindicais, dirigentes de empresas estatais, autoridades

pertencentes aos três poderes, jornalistas e representantes de diversas instituições da sociedade permite o desenvolvimento do senso crítico e do discernimento necessários ao desempenho da função de gestor. A proposta curricular original, distribuída em agosto de 1988, previa um espaço para estas atividades no módulo de análise de conjuntura, hoje relegado a segundo plano (COMISSÃO DE REPRESENTANTES DOS ALUNOS DA PRIMEIRA TURMA, 1989, p.5).

Essa percepção por parte dos alunos coadunava-se com a efervescência do momento político que o país estava enfrentando no início da redemocratização e, também, pela imagem simbólica construída acerca do papel político que os gestores deveriam desempenhar na administração pública brasileira²³.

No mesmo documento, entre outras propostas, os alunos sugerem a redefinição das estratégias didáticas: redução do tempo destinado a aulas expositivas; programando tempo para leituras; abrindo espaço para atividades de pesquisa e visitas a instituições; organizando e valorizando trocas de experiência entre alunos.

A proposta de avaliação de rendimento do aluno contemplava o caráter de formação generalista e flexível, já que os instrumentos avaliativos eram bastante diversificados. O bloco “Fundamentos” avaliava o desempenho do aluno com base na participação nos debates, capacidade de exposição, análise e síntese, atitudes para o trabalho em grupo e capacidade de negociação e seu desempenho em provas escritas (ENAP, 1988, Artigo 42). O bloco “Instrumentos” considerava a participação dos alunos em aulas, conferências e em atividades solicitadas pelos professores. No bloco “Políticas Públicas”, os instrumentos avaliativos compunham-se de apresentação em grupo, apresentação de proposta de projeto e desenvolvimento do projeto. Na avaliação do estágio, foram analisados relatórios de instalação crítico-analítico e de tratamento de problema; acompanhamento do aluno pelo orientador de estágio, visitas do supervisor de estágio, assiduidade e pontualidade.

Apesar dessa diversidade de métodos avaliativos, os alunos sugeriram a rediscussão dos critérios e procedimentos de avaliação das disciplinas. Também destacaram a falta de homogeneidade dos critérios com que os supervisores avaliavam o desempenho dos discentes nos estágios, atribuída à falta de treinamento da equipe da ENAP em medidas e indicadores de desempenho (SANTOS *et al*, 1995, p.109).

Santos atribui parte dos problemas ao tempo insuficiente com que contou a nova diretoria (diretoria de Estágio) para preparação da etapa e também ao pouco rigor nos critérios de seleção dos orientadores nos órgãos. Há ainda que se considerar a gestão complexa que esse curso exigia por parte da equipe recém constituída e que passou por mudanças de direção constantes.

Muitas das questões na implementação do curso são reconhecidas pelos alunos como problemas resultantes do fato de constituírem a primeira turma, que afirmam que suas sugestões têm como objetivo “resgatar a boa inspiração original eventualmente desmentida pela prática e corrigir aspectos que se revelaram indesejáveis” (COMISSÃO DOS REPRESENTANTES DOS ALUNOS, 1989, p.8).

Algumas das sugestões contidas no documento dos alunos foram adotadas na etapa de complementação, buscando suprir lacunas deixadas nas outras etapas.

Em uma avaliação mais ampla colhida junto aos alunos, o que se constatou é a existência de uma quase unanimidade quanto à correção da concepção pedagógica do curso em suas linhas gerais, com as falhas devendo-se, não às diretrizes que nortearam o curso, mas à definição dos conteúdos programáticos e operacionalização das ações (SAF, 1993).

Um ponto que chama a atenção, nessa primeira experiência da ENAP, é o destaque dado às avaliações feitas pelos alunos, sendo difícil encontrar, nos documentos analisados, um contraponto feito pela coordenação. O processo de avaliação do curso, concebido para cobrir cada etapa do currículo, foi feito a partir de seminários com os alunos, realizados ao fim das etapas, de forma a que avaliassem o período percorrido e fizessem propostas para a condução das atividades das fases seguintes do curso. Na base da avaliação orientadora eleita pela ENAP, estavam as seguintes funções:

- Diagnóstica, permitindo conhecer o resultado do processo ensino aprendizagem;
- Reorientadora, assinalando os aspectos que devem ser modificados no currículo, além de permitir adaptar os processos às diferenças individuais;
- Prognóstica, proporcionando os meios de conhecer os resultados prováveis do processo ou do currículo;
- Clarificadora, evidenciando a adequação dos objetivos, permitindo reformulá-los, além de possibilitar um retorno a cada etapa do currículo, permitindo aperfeiçoá-lo (FUNCEP/ENAP, 1988, p.40).

Ainda que a intenção da ENAP fosse desenhar um curso compatível com a demanda de formação de pessoal qualificado para o exercício das atividades de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, foram vários os problemas que impediram que o curso tivesse a dimensão política e a organicidade pretendidas. Entre eles, destacam-se as mudanças políticas no Governo Federal, com sucessivas substituições na diretoria da Escola durante a fase de implementação do curso – fato que acabou afetando sua operacionalização, gerando dificuldades de ordem política, institucional e pedagógica: “A cada equipe que assumia, logo se faziam sentir os reflexos sobre a proposta curricular e a dinâmica do curso, o que comprometia, como é óbvio, a coerência do programa e a integração das partes de que ele se compunha” (SAF, 1993, p.18).

Há de se considerar também que era a primeira experiência da ENAP em um curso/concurso de formação de alta complexidade e que os aspectos

político-institucionais da carreira, externos à ENAP, parecem ter exercido influência na avaliação que os alunos faziam do curso.

Em que pese todas as dificuldades enfrentadas durante o curso, pode-se afirmar que a formação dos primeiros EPPGG, no geral, foi positiva proporcionando-lhes condições para a ocupação de postos estratégicos na administração pública, como demonstra a pesquisa realizada pela ENAP em 1994 (quatro anos depois de empossados) sobre o desempenho dos “gestores” em atividade. A pesquisa avaliou a atuação dos egressos por meio do levantamento dos DAS ocupados e da avaliação do seu desempenho profissional por suas chefias, utilizando questionários e entrevistas. A pesquisa apresentou dados bastante favoráveis. Constatou-se que 90% dos egressos em atividade haviam ocupado cargos comissionados e 46%, DAS 4 e 5, o que indica posição de destaque na administração pública. As entrevistas realizadas com as chefias mostraram que, de maneira geral, a atuação profissional dos mesmos foi positivamente avaliada. Foram destacadas características como elevado grau de iniciativa, capacidade de tomada de decisão e de resolução de problemas, além de capacidade de liderança, consideradas pouco comuns em profissionais recém-chegados (SANTOS *et al*, 2004, pp. 65-66).

O curso, iniciado em agosto de 1988, foi encerrado em 20 de janeiro de 1990. Dos 120 classificados na primeira etapa do concurso, 104 chegaram à etapa final, sendo que 101 concluíram, com êxito, o curso de formação, 91 destes tendo sido nomeados.

2. Segundo momento: da 2ª à 5ª edição do curso de Formação em Políticas Públicas e Gestão Governamental – 1996 a 1999

2.1 - Contexto político-institucional

Os quatro cursos de formação inicial para a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – da segunda à quinta turma, realizados de 1996 a 1999 – configuram o que designamos “segundo momento”.

Foram elaborados e desenvolvidos em um novo contexto político-institucional, que se inaugura com a vitória de Fernando Henrique Cardoso para a presidência e tem como uma de suas principais marcas a proposta de dar início ao processo de rearranjo institucional do Estado brasileiro, cuja justificativa estava pautada na crise do papel do Estado.

Segundo o diagnóstico do governo, além da questão fiscal, a crise do Estado estava ligada à crise da administração pública burocrática, marcada pela ineficiência, morosidade, clientelismo e descompromisso com o desempenho estatal. A crise do modelo burocrático era definida pela ineficiência das estruturas hierarquizadas, pesadas e centralizadoras, caracterizadas pelo excesso de regulamentos e pela uniformização de procedimentos na prestação de serviços públicos, que mostravam baixa capacidade para responder com agilidade às demandas sociais e eram pouco permeáveis a inovações. A Administração Pública Gerencial²⁴ deveria assim caminhar para um novo modelo de gerenciamento. Mudanças na estrutura organizacional e administrativa pretendiam redefinir o papel do Estado, sua forma de intervenção e de se relacionar com a sociedade.

O primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) inseriu a reforma da administração pública na agenda do país. Criou, com este objetivo, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE e elaborou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, apresentado em 1995, que “formulou e difundiu as propostas de reforma gerencial, realizando um verdadeiro *aggiornamento* da agenda de reforma do aparelho de Estado” (PACHECO, 2000, p.39). Essas propostas, inspiradas em movimentos de reforma pró-mercado presentes no cenário mundial da década de 90 e rapidamente difundidas na América Latina, buscavam inserir mudanças no ordenamento macroeconômico que conduzissem a um quadro de ajuste e estabilidade, à redução do tamanho do Estado e eliminação de instituições protecionistas e à criação de agências regulatórias.

No plano internacional, os resultados dessa série de reformas implicaram uma profunda reestruturação produtiva dessas economias, o que provocou também uma nova modalidade de inserção no sistema internacional por meio da desregulamentação dos mercados de produtos, financeiros e laborais que visavam à integração competitiva ao mercado. Em seguida, o objeto das mudanças passou pela consolidação das reformas, pelo restabelecimento da capacidade regulatória do Estado em atividades repassadas para a iniciativa privada, pela melhoria da competitividade e por novas definições na oferta dos serviços sociais e de sua qualidade (FERRAREZI, 2007).

A partir dos anos 80, as mudanças no setor público passam a ocorrer, segundo o então ministro da Administração e Reforma do Estado, Bresser-Pereira, “em função da crise de Estado e da demanda, por parte da sociedade, de que as administrações públicas sejam mais eficientes, e os salários dos servidores, mais compatíveis com os do setor privado”. As principais diretrizes da política de recursos humanos do MARE eram a adequação dos servidores “ao novo Estado que estava surgindo”, tarefa essa considerada prioritária “no atual contexto de mudança, implicando o estabelecimento de uma política voltada para captação de novos servidores, o desenvolvimento ou capacitação do pessoal, a implantação de um sistema remuneratório adequado que estimule o desempenho por meio de incentivos e a constituição de carreiras compatíveis com a necessária reconstrução do aparelho do Estado” (BRESSER-PEREIRA, 1998, pp. 267-268).

Essa agenda estava relacionada com a delimitação da área de atuação do Estado às atividades que envolviam o uso do poder de Estado, conforme definido no plano diretor da reforma em curso, o que exigia pessoal capacitado para desempenhar as novas funções²⁵. Era preciso então “dotar os administradores públicos de competência gerencial, em um quadro de relações de trabalho muito mais flexível e inseguro do que era no passado, e em um quadro externo de extrema complexidade e mudança rápida”. Nesse ambiente, o perfil do gerente público deveria ser semelhante ao do setor privado, principalmente, no que diz respeito à capacidade de trabalhar e tomar decisões em um contexto em que os dados da realidade, o desenvolvimento tecnológico e as formas de gestão mudam rápida e permanentemente (BRESSER-PEREIRA, 1998, p.268).

• A carreira de EPPGG

Este novo enfoque, que abriu espaço para ação no espaço público, por meio de parcerias e novos arranjos institucionais, levou também a estratégias de fortalecimento do núcleo estratégico do Estado, promessa já presente nos programas de governo dos principais candidatos à Presidência da República em 1994, enfatizando a necessidade de recuperação da capacidade de governo e a importância da valorização da formação da alta administração pública por meio da ENAP (FERRAREZI E ZIMBRÃO, 2006, p.66).

No programa do governo, a profissionalização da alta burocracia e a adequação dos recursos humanos foram reputadas como tarefas prioritárias da Reforma do Aparelho do Estado, propiciando, assim, tanto a realização de concursos para a renovação do quadro de servidores quanto a reorganização das carreiras e dos cargos. Trabalhou-se com a noção de carreiras horizontais, com atribuições mais amplas e genéricas, não sendo exclusivas de órgãos específicos, com salários e condições de acesso e promoções uniformes.

Foi reativada pelo MARE, em 1995, a carreira de EPPGG, que, desde 1989, com a primeira turma, não fora objeto de novos concursos devido ao desinteresse do governo Collor em fortalecer quadros do Estado. Elaborou-se, a partir de 1995, um cronograma de concursos para as carreiras de EPPGG, de Analistas de Planejamento e Orçamento e de Analistas de Finanças e Controle, cobrindo os quatro anos do mandato do governo.

O segundo momento registra algumas mudanças nas condições de ingresso e na percepção da carreira de EPPGG. Foram alterados os pré-requisitos para participar do concurso, tornando obrigatório o curso superior completo, ao contrário do processo seletivo ocorrido para a primeira turma, que, seguindo o modelo francês, não exigia dos já servidores públicos (clientela interna) diploma de nível superior para entrada na carreira, o que se mostrou inadequado para a realidade brasileira. Excluiu-se também o limite de idade, vetado pela Constituição de 1988.

Para Bresser-Pereira, as carreiras do ciclo de gestão, criadas nos anos 80, “foram prejudicadas por uma visão burocrática do serviço público, tendo como fonte de inspiração os “enarcas” da *École National d’Administration – ENA*”. Buscou-se, a partir de 1995, um modelo misto que deveria se aproximar mais do sistema norte-americano e que “(...) recruta seus altos administradores nos cursos de pós-graduação existentes no país – do que no francês – que usa a ENA para essa finalidade. Nesse modelo, a ENAP passou a ter um papel estratégico” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p.275).

O novo concurso continuaria sendo desenvolvido em duas fases, mas com um grau de exigência de conhecimento de pós-graduação em administração pública, economia ou em ciência política. Devido ao nível de pós-graduação exigido, o tempo do curso de formação dos EPPGG foi reduzido. A perspectiva era de que os profissionais daquelas carreiras ocupassem, sem monopólio legal, os cargos superiores de todos os setores da administração pública em que eram necessários.

Na medida em que a ENAP se transformava no principal núcleo de pensamento e debate sobre a Reforma Gerencial no país, a formação complementar dos novos gestores concentrou-se na apresentação e discussão dos processos de mudança que estão ocorrendo no Estado e na sociedade neste final de século e dos princípios da reforma (BRESSER-PEREIRA, 1998, p.275).

Os concursos – primeira etapa do processo de seleção²⁶ – foram realizados de 1995 a 1998, e, na seqüência, foram desenvolvidas pela ENAP como segunda etapa do processo seletivo, quatro turmas do curso de formação inicial para a carreira. Tal como no primeiro momento, o ministério responsável pela gestão da carreira de EPPGG assumiu uma missão reformista e, nesse contexto, imputou aos membros da carreira o papel de “agentes de mudança” na administração pública.

Os programas desse segundo momento permitem observar a presença de controvérsias relacionadas ao papel e ao espaço de atuação dos EPPGG, que, em verdade, remontam ao decreto de Regulamentação nº 98.976, de 1990, que reduziu o escopo e o espaço institucional da carreira, remetendo as atividades do cargo “preferencialmente” para as áreas-meio da administração²⁷. Esse decreto foi editado em um contexto de resistência à implementação da carreira, de tal modo que contrariou os termos da Lei 7.834, de 06 de outubro de 1989, que criou e definiu suas atividades como sendo de “(...) formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, bem como de direção e assessoramento em escalões superiores da Administração Direta e Autárquica” (Art. 1º), ou seja, atividades relacionadas ao ciclo de políticas públicas como um todo, e não apenas à administração de recursos.

O debate relativo ao papel e ao espaço de atuação da carreira de EPPGG assume impacto no conteúdo dos programas dos quatro cursos, onde se encontram referências que apontam tanto para uma concepção ampla de gestor de políticas públicas quanto para uma concepção de administrador de recursos. A proposta curricular da quinta turma, por exemplo, enfatiza a função gerencial da carreira: “Em geral, espera-se que sejam capazes de realizar atividades técnicas relativamente complexa e, após algum tempo, assumir atividades gerenciais. Na maioria das vezes são absorvidos em atividades finalísticas dos diferentes ministérios” (ENAP, 1988, p.1). No mesmo documento, verifica-se referência ao aproveitamento de parte dos EPPGG pela Administração Pública em áreas de gestão das instituições governamentais, refletindo um diagnóstico de governo relativo à necessidade de profissionalização nas áreas de gestão.

No segundo momento, registra-se, também, um esforço do MARE em fortalecer a carreira de EPPGG, viabilizando-a financeiramente, por meio da Lei nº 9.625/98 que promove alterações em sua estrutura e legislação. Pelo artigo 21 da Lei nº 9.625/98, as suas atribuições passam a ser “o exercício de atividades de gestão governamental, nos aspectos técnicos relativos à formulação, implementação e avaliação de políticas públicas”, excluindo-se a parte que constava da Lei nº 7.834/89, de criação da carreira, “de direção e assessoramento em escalões superiores da administração pública federal direta e autárquica”.

A carreira de EPPGG passou a integrar um grupo caracterizado como pertencente ao ciclo de gestão (atividades de finanças, controle, orçamento e

planejamento), o que assegurou melhores padrões remuneratórios. Buscando aproximar as atribuições, as carreiras de Analista de Finanças e Controle e de Analista de Planejamento e Orçamento, passam a ter como funções “o exercício de atividades de gestão governamental, nos aspectos técnicos relativos à formulação, implementação e avaliação de políticas públicas na área econômico-financeira e patrimonial de auditoria e de análise e avaliação de resultados”(Analista de Finanças e Controle) e “o exercício de atividades de gestão governamental, nos aspectos técnicos relativos à formulação, implementação e avaliação de políticas públicas nas áreas orçamentária e de planejamento”(Analista de Planejamento e Orçamento), segundo os artigos 22 e 23 da Lei nº 9625/98.

• Papel da ENAP

Ao assumir a ENAP em 1995, a então presidente Regina Pacheco (1996-2002) relata que havia uma cisão na cultura institucional, com dois grupos separados e críticos em relação ao outro. Era o pessoal da Funcep (1980) e o da ENAP (1986), que era uma diretoria da Funcep e cujo nome foi adotado pela instituição matriz em 1990. Segundo Pacheco, na instituição havia treinamento, mas era muito pouco porque a ENAP foi-se afastando cada vez mais da capacitação do servidor público e se aproximando de um centro de pesquisa. “Foi assim que encontrei a Escola: esfacelada, sem rumo e deteriorada fisicamente. Uma das coisas que mais me chocou é que naquele prédio imenso – 19 mil metros quadrados de área construída – havia apenas seis salas de aula” (PACHECO, 2006, p.23-24).

Na realidade, a situação da ENAP em 1995 era, em grande parte, resultado do período Collor, no qual a Escola abandonou a formação de carreiras e passou a executar treinamentos, com ênfase naqueles espelhados na gestão privada. Também havia sido afetada pela transição de governo do período Itamar, em que se assumiu a opção de estimular pesquisas e debates que preparassem a Escola para escolhas mais sustentáveis no governo seguinte.

O MARE atribuiu à ENAP um papel estratégico na implementação de seu programa de Reforma do Aparelho do Estado. Segundo Regina Pacheco, a reforma adotada para o setor público buscava, simultaneamente, promover a nova administração pública e fortalecer o núcleo estratégico do Estado a partir da retomada de concursos públicos. Nesse sentido, a ENAP, vinculada ao MARE, tinha como objetivo ajudar a formular e difundir as novas proposições para a reforma do setor público: “A ENAP ganhou vida, ganhou um projeto” (PACHECO, 2006, p.24).

Segundo a ex-presidente, o problema no começo era oferecer capacitação para o maior número possível de servidores porque estavam dez anos sem cursos e o desafio consistia em aliar quantidade e qualidade. “Para nós, o número era muito importante. (...) porque isso era prestar serviço, era atualizar a visão dos servidores

sobre o Estado, sobre a proposta gerencial e sobre o mundo lá fora. (...) No começo, caçávamos participantes para os novos temas, porque as pessoas não entendiam a importância, mas depois isso foi mudando” (PACHECO, 2006, p.28).

A origem das Escolas de Governo, segundo a ex-presidente, foi marcada, em geral, pelo propósito de formar a futura elite burocrática, tendo como referência os modelos francês e alemão. Passam, a partir dos anos 90, a ter como grande desafio a capacitação de quadros existentes, sobretudo gerenciais e dirigentes, a fim de formar, para o setor público, profissionais comprometidos com a mudança da cultura burocrática e com a disseminação dos valores republicanos. Desse modo, trata-se de transformar escolas de governo em centros de excelência em gestão pública (PACHECO, 2002, p.77).

A nova gestão pública teria compromisso com resultados previamente definidos, praticando avaliação permanente e competição administrada entre instituições similares, estimulando dirigentes, gerentes e funcionários a buscar eficiência e eficácia. Para alcançar essa efetividade das organizações públicas, “o desenvolvimento gerencial deve ocupar papel central nas atividades das escolas de governo, fornecendo um conjunto de novas ferramentas de gestão e um conjunto de valores que renovam a ética no setor público” (PACHECO, 2002, p.76). A partir desse período, a ENAP passou a ter um amplo catálogo de cursos adaptados a exigências de um projeto reformista da política de gestão.

A política de recursos humanos definiu que era necessário compatibilizar o caráter permanente das carreiras com o ambiente de mudanças que estavam ocorrendo nas atividades do Estado. Considerava-se, assim, que era preciso aumentar a capacidade de adaptação dos integrantes das carreiras às novas demandas e funções do Estado, por meio de maior qualificação profissional e capacitação profissional. Essa diretriz se traduziria nos cursos de formação da ENAP com a exigência de desempenho em nível de pós-graduação, e considerando o perfil do servidor, “que deveria atuar sob a lógica da gestão empreendedora, ao invés de fazê-lo sob a lógica da administração burocrática” (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2002, p.91).

2.2 - Concepção geral e objetivos dos cursos

Os cursos de formação realizados para formar a segunda, terceira, quarta e quinta turmas de EPPGG, no segundo momento, têm como principal característica a orientação de formar agentes de mudança da “cultura burocrática tradicional” para a “gerencial”, com base no discurso do *expert* em gerência, administração e avaliação (PACHECO, 2000, p.39).

Nesse sentido, é possível compreender a ênfase que os objetivos desses cursos de formação expressam em relação a “contribuir para impulsionar o desenvolvimento de uma cultura gerencial” e também “induzir ao desenvolvimento de atitudes favoráveis à promoção das transformações a serem implementadas na administração federal”.

Para se ajustar aos novos objetivos, o curso de Políticas Públicas e Gestão Governamental para a carreira de EPPGG foi profundamente alterado.

A duração do curso saiu das 2.800 horas 1ª edição para uma carga horária, nas quatro edições do segundo momento, que oscilou entre o máximo de 1040 horas (segunda edição) e o mínimo de 830 horas (quarta edição). Esse corte na extensão das atividades foi positivo, pois tratava-se de formação inicial e de seleção de pessoas com experiência profissional e com nível de pós-graduação. Embora permanecessem menções sobre a importância de se afastar do ensino acadêmico e a necessidade de referenciais aplicados, foram excluídas estratégias importantes para esse intento com a retirada da etapa de estágio da estrutura curricular e da disciplina aplicada Prática de Políticas Públicas, instâncias que aproximavam os alunos da realidade da gestão e das políticas públicas e facilitavam a adaptação à entrada no serviço público.

Conforme relatório acerca da concepção e estrutura do curso:

Os objetivos, estrutura, conteúdo, metodologia e duração do Curso de Formação tomaram por base determinados pressupostos da política que vem sendo implementada pelo MARE, bem como resultados das avaliações das experiências anteriores (...). Assim como a expectativa de desempenho dos egressos em atividades de nível estratégico (assessoria e gestão) (ENAP, 1997, p.4).

A fim de atender às necessidades de gestão impulsionadas pela nova agenda, houve destaque em micro e macroeconomia, finanças públicas, ciência política e na literatura contemporânea sobre administração pública, além de explorar as diferentes formas que a *New Public Management* (Nova Gestão Pública) adquiriu nos países desenvolvidos, visando a auxiliar a implantação da Reforma Gerencial proposta pelo Plano Diretor elaborado pelo MARE²⁸.

A relação, no quadro abaixo, dos objetivos do curso para as quatro turmas do segundo momento, mostra sua similaridade e evidencia sua convergência com a agenda política de gestão daquele período.

Há referência direta aos desafios nos campos da saúde e da educação no programa da quinta turma, justificados no próprio edital do concurso, ao se oferecer vagas a essas duas áreas, demonstrando preocupação com o desenvolvimento gerencial de instituições especializadas em políticas setoriais.

A concepção geral dos cursos permanece, porém, a mesma durante o segundo momento, pois direcionada à melhoria da *performance* institucional e da revisão do *modus operandi* das organizações do setor público. Percebe-se que os objetivos dos cursos de formação de EPPGG desse segundo momento estão fortemente vinculados à concepção da ENAP como uma “escola corporativa de gestão de governo”, “o que se traduz por estreito alinhamento às políticas e diretrizes do governo para a melhoria da gestão pública” (PACHECO, 2002, p.75) ²⁹.

Objetivos do curso

2ª Turma (1996)

- Propiciar marcos de referência multidisciplinar indispensáveis a uma visão globalizante das transformações que vêm-se processando no Estado, tanto em âmbito nacional quanto em internacional;
- Fornecer marcos analíticos, ferramentas e tecnologias de gestão necessários à implementação, gerenciamento e avaliação dos programas governamentais, de acordo com as exigências contemporâneas e com o contexto econômico, político, social e institucional do país;
- Proporcionar oportunidades de conhecimento e aplicação de ferramentas e instrumentos compatíveis com a capacitação para a gerência estratégica das organizações públicas e com as funções de coordenação, regulação, controle e avaliação de resultados atribuídas ao governo federal;
- Induzir ao desenvolvimento de atitudes favoráveis à promoção das transformações a serem implementadas na administração federal;
- Contribuir para impulsionar o desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações públicas federais voltada para a eficácia centrada no interesse público e na revalorização da função pública;
- Fomentar o desenvolvimento integrado de competências de análise, de habilidades gerenciais e de atitude ética compatível com o desempenho da função pública.

3ª Turma (1997)

- Propiciar marcos de referência multidisciplinar indispensáveis a uma visão globalizante das transformações que vêm-se processando no Estado e na administração pública, tanto em âmbito nacional quanto em internacional;
- Fornecer marcos analíticos, ferramentas e tecnologias de gestão necessários à implementação, gerenciamento e avaliação dos programas governamentais, de acordo com as exigências contemporâneas e com o contexto econômico, político, social e institucional do país;
- Proporcionar oportunidades de conhecimento e aplicação de ferramentas e instrumentos compatíveis com a capacitação para a gerência estratégica das organizações públicas e com as funções de coordenação, regulação, controle e avaliação de resultados atribuídas ao governo federal;
- Induzir ao desenvolvimento de atitudes favoráveis à promoção das transformações a serem implementadas na administração federal;
- Contribuir para impulsionar o desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações públicas federais voltada para a eficácia e o interesse público, bem como para a revalorização da função pública;
- Fomentar o desenvolvimento integrado de competências de análise, de habilidades gerenciais e de atitude ética compatível com o desempenho da função pública.

4ª Turma (1998)

- Propiciar marcos de referência multidisciplinar indispensáveis a uma visão integrada das transformações que vêm-se processando no Estado e na administração pública, tanto em âmbito nacional quanto em internacional
- Fornecer marcos analíticos necessários à formulação, implementação e avaliação dos programas governamentais, de acordo com as exigências contemporâneas e com o contexto econômico, político, social e institucional do país;
- Induzir ao desenvolvimento de atitudes favoráveis à promoção das transformações a serem implementadas na administração federal;
- Contribuir para impulsionar o desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações públicas federais voltada para a eficácia e o interesse público, bem como para a revalorização da função pública;
- Fomentar o desenvolvimento integrado de competências de análise, e de atitude ética compatível com o desempenho da função pública.

5ª Turma (1999)

- Proporcionar aos ingressantes:
- Uma visão comum sobre as perspectivas da ação do Estado no mundo contemporâneo;
 - Os constrangimentos e potencialidades da Economia e da Sociedade brasileiras;
 - As possibilidades oferecidas pela atual estrutura das Finanças Públicas;
 - As principais características do quadro político-institucional brasileiro;
 - As reformas administrativas em andamento e seus princípios;
 - Fundamentos do marco jurídico da Administração Pública Federal;
 - Aspectos do gerenciamento da máquina pública.
- Preparar os concursados para:
- Compreender o contexto das políticas públicas;
 - Realizar estudos preparatórios para elaboração de políticas, programas e/ou projetos;
 - Formular projetos, considerando inclusive seus aspectos de implementação;
 - Ter maior compreensão sobre os desafios nos campos de Saúde e Educação;
 - Utilizar instrumentos conceituais e/ou ferramentas que possibilitem colaborar para o aumento da eficiência e qualidade dos serviços públicos.

2.3 - Estrutura curricular e resultados dos cursos

A estrutura curricular dos cursos do segundo momento foi modelada em 1996, para a segunda turma de EPPGG, com 1040 horas, dividida em duas partes: a primeira, de 560 horas, desenvolvida em cinco meses e meio, organizada sob a forma de atividades introdutórias, três blocos temáticos (Economia, Política e Administração Pública), ciclo de conferências e atividades complementares. A segunda parte, denominada Ciclo de Atividades Aplicadas, de 480 horas e desenvolvida em três meses, era composta de trabalhos aplicados e também de atividades complementares.

Os cursos deste segundo momento apresentaram, com exceção do curso de 1999 (quinta turma), relativa semelhança, sujeitos apenas a ajustes em disciplinas e carga horária. A 5ª edição adota um formato distinto, no qual a distribuição das disciplinas não obedece mais a uma divisão por blocos temáticos. Não foi localizada uma avaliação dessa experiência por parte da coordenação, mas a julgar pela volta, no curso seguinte, da lógica anterior por blocos, supõe-se que essa tenha sido mais eficaz. A separação temática permite trabalhar melhor a integração das disciplinas e o ensino, facilitando o acompanhamento do cumprimento dos objetivos de aprendizagem por parte da coordenação.

Em 1997, na 3ª turma de EPPGG, foram feitos alguns ajustes no conteúdo, decorrentes de alterações no concurso, que dividiram as vagas em três áreas específicas: 70 para gestão pública, 30 para gestão econômica e 30 para políticas sociais. A terceira edição do curso manteve a estrutura da segunda, sofrendo, porém, algumas alterações de carga horária em função das dificuldades encontradas pela turma em determinadas disciplinas, aspectos avaliados como críticos pela turma anterior. Foram introduzidas disciplinas de nivelamento em Economia e Ciência Política em virtude das dificuldades encontradas pelas pessoas que nunca haviam estudado tais áreas, aspecto esse que já havia sido criticado pela segunda turma. Essa dificuldade é decorrente da heterogeneidade de formação acadêmica dos alunos, característica própria de um concurso que seleciona múltiplos perfis. O curso teve um total de 912 horas.

Na quarta turma, de 1998, manteve-se a possibilidade de escolher um campo de conhecimento entre Economia, Educação e Administração Pública para a realização de provas na primeira etapa do concurso. Entre as 120 vagas oferecidas, não houve, porém, reserva para áreas específicas. Em linhas gerais, o quarto curso conservou a estrutura das edições anteriores, mas foi dividido em duas etapas em função do ano eleitoral, reduzindo a carga horária da primeira parte (446 horas).

Após a conclusão dessa etapa inicial, os alunos aprovados foram nomeados, tomaram posse e imediatamente voltaram à Escola, pois o MARE colocou-os à disposição da ENAP a fim de cursarem a segunda etapa do curso (384 horas), composta pelo Ciclo de Atividades Complementares. Essa edição totalizou, portanto, 830 horas.

No período de junho a dezembro de 1999, realizou-se a 5ª edição da formação inicial, somando 900 horas. O processo de seleção, que ofereceu 140 vagas, seguiu o mesmo formato do concurso anterior, inserindo, contudo, mais uma área de conhecimento: a saúde. O programa do curso foi elaborado a partir das edições anteriores com ajustes relacionados ao conteúdo, à estratégia pedagógica e à carga horária de cada disciplina. O programa da 5ª edição aponta que “após três experiências, a ENAP tem condições de oferecer uma alternativa nova, mais finamente ajustada às mudanças que ocorreram dentro e fora do Estado nesses últimos anos e aos novos desafios que se estão colocando; mais coerente com as reais características do corpo administrativo; mais adaptado ao perfil dos prováveis concursados; mais diretamente dirigido à fase inicial de exercício profissional; mais amadurecida do ponto de vista pedagógico” (ENAP, 1999, p.1).

A diferenciação entre as turmas pode ser observada, no quadro abaixo, a partir do detalhamento das diversas atividades da primeira e segunda parte do curso.

Nas Atividades Introdutórias constata-se que as ações variaram ano a ano, sendo reservadas 54 horas para o curso de 1996, 72 horas para o curso de 1997 e 16 horas para os cursos de 1998 e de 1999.

Essas atividades eram compostas geralmente de abertura oficial do curso, dinâmicas de integração e informações sobre a carreira e a ENAP. Na terceira turma (1997) foram também introduzidas atividades de nivelamento nas áreas de Economia (24 horas) e de Ciência Política (16 horas), totalizando 40 horas. O objetivo das “Atividades de Nivelamento” foi reduzir o grau de heterogeneidade na formação acadêmica dos participantes, propiciando oportunidade para fixação dos conceitos básicos naquelas áreas, experiência essa que foi considerada boa pelos alunos, e que se repetiria na edição posterior.

Os três blocos temáticos, com foco, respectivamente, em Economia, Políticas Públicas e Administração Pública apresentaram também algumas diferenças.

O quadro a seguir apresenta o bloco temático I da estrutura curricular dos primeiros cursos, que congrega os módulos referentes a Economia e as disciplinas da quinta turma relacionadas a essa temática.

Bloco I			
2ª Turma (1996)	3ª Turma (1997)	4ª Turma (1998)	5ª Turma (1999)
Economia do Setor Público (126 horas)	Economia do Setor Público (116 horas)	Economia do Setor Público (104 horas)	Curso não dividido em Blocos (190 horas)
Microeconomia do Setor Público (24 horas)	Microeconomia do Setor Público (32 horas)	Microeconomia do Setor Público (40 horas)	Microeconomia do Setor Público (40 horas)
Macroeconomia do Brasil Atual (24 horas)	Macroeconomia do Brasil Atual (52 horas)	Macroeconomia do Brasil Atual (40 horas)	Macroeconomia Contemporânea (40 horas)

Bloco I (continuação)

2ª Turma (1996) Economia do Setor Público (126 horas)	3ª Turma (1997) Economia do Setor Público (116 horas)	4ª Turma (1998) Economia do Setor Público (104 horas)	5ª Turma (1999) Curso não dividido em Blocos (190 horas)
Economia Brasileira (18 horas)	Finanças Públicas e Orçamento (32 horas)	Finanças Públicas e Orçamento (24 horas)	Finanças Públicas (40 horas)
Finanças Públicas e Orçamento (36 horas)			Planejamento e Gestão Orçamentária (35 horas)
Mercado de Trabalho no Setor Público (12 horas)			Gerenciamento de Custos (35 horas)
(período de avaliações 12 horas)			

O bloco I manteve sua denominação “Economia do Setor Público” de 1996 a 1998, mas sofreu pequenos ajustes em sua carga horária total. O bloco I, do curso de 1996, era composto por cinco disciplinas que tinham, em média, cada uma, 21 horas/aula.

Os cursos seguintes suprimiram “Economia Brasileira” e “Mercado de Trabalho no Setor Público”. A disciplina “Finanças Públicas e Orçamento” foi separada no curso da quinta turma em duas. A terceira turma, em 1997, precisou de um reforço em macroeconomia, que passou das 32 horas inicialmente previstas para 52 horas. Vê-se que experimentaram a carga horária de 40 horas para Micro e Macroeconomia no curso de 1998 e a mantiveram na edição de 1999.

As disciplinas relativas ao bloco I da quinta turma tiveram acréscimo significativo de carga horária. No relatório do curso de 1997, foi analisada a importância em rever a carga horária dos módulos desse bloco, sugerindo que não fosse inferior a 40 horas, bem como a necessidade em integrar seus conteúdos, em especial, entre Finanças Públicas e Gestão Orçamentária e Financeira. Nesse sentido, levando em conta as experiências anteriores e em função do destaque dado ao Plano Plurianual – PPA Avança Brasil, a disciplina Gestão Orçamentária e Financeira ganha novo fôlego. Essa disciplina, adotada no curso de 1997, em Atividades Complementares, foi avaliada como insuficiente pelos alunos e pela ENAP, “um dos fracassos do curso” por não ter atingido os objetivos propostos (ENAP, 1997, p.17). Nota-se também, em 1999, que a temática do Planejamento é trabalhada junto com Orçamento. É introduzida pela primeira vez a disciplina “Gerenciamento de Custos”, mais ligada à área meio.

Portanto, o bloco I teve pequenas alterações na carga horária, registrando mudanças mais significativas na edição da quinta turma. Destaca-se ainda, na edição de 1999, a mudança do nome da disciplina “Macroeconomia do Brasil

Atual” para “Macroeconomia Contemporânea”. Todavia, na avaliação do curso realizada pelos alunos da quinta turma, registram-se críticas relativas à ênfase em “economia norte-americana” e recomendações de que deveriam ter mais conteúdos voltados à economia brasileira.

No quadro a seguir, compara-se o bloco temático II das quatro edições do segundo momento.

Bloco II			
2ª Turma (1996) Política e Governabilidade (120 horas)	3ª Turma (1997) Estado e Políticas Públicas (288 horas)	4ª Turma (1998) Estado e Políticas Públicas (120 horas)	5ª Turma (1999) Curso não dividido em Blocos (190 horas)
Governabilidade no Brasil (36 horas)	Governabilidade no Brasil (40 horas)	Governabilidade no Brasil (40 horas)	Políticas Sociais (40 horas)
Burocracia (24 horas)	Políticas Sociais no Brasil (40 horas)	Políticas Sociais no Brasil (40 horas)	Elaboração de Políticas Públicas (40 horas)
Políticas Sociais no Brasil (30 horas)	Formulação e Avaliação de Políticas Públicas (32 horas)	Formulação e Avaliação de Políticas Públicas (40 horas)	Sistema Político Brasileiro (40 horas)
Parcerias Internacionais e Políticas Governamentais (18 horas)	Estudo de Atores e Análise Estratégica (32 horas)		Elaboração de Projetos e Indicadores de Desempenho (35 horas)
Avaliações (12 horas)	Gestão de Políticas Públicas (144 horas)		Organização do Projeto e Gerenciamento de Equipe (35 horas)

O bloco II foi o que, ao longo dos quatro anos, teve mudanças mais significativas. Na edição de 1996, o bloco que era denominado Política e Governabilidade aparece, nos programas de 1997 e 1998, como Estado e Políticas Públicas. Nesse caso, o tema governabilidade já não constava como um problema teórico de relevância.

Na edição de 1996, constava como um dos objetivos “oferecer um quadro relativo ao leque de parcerias internacionais a serem consideradas na formulação e na implementação das políticas governamentais; proporcionar um adequado conhecimento sobre o papel da burocracia e de suas relações com o sistema político” (ENAP, 1996, p.7). Na edição de 1997, conservaram-se alguns objetivos, mas esse trecho citado foi retirado, acrescentando-se os seguintes objetivos: “oferecer oportunidades para articular e aplicar conceitos, marcos de análise e instrumentos fornecidos ao longo do curso; possibilitar o desenvolvimento de competências e habilidades para resolução de questões concretas do setor público federal” (ENAP, 1997, p.4).

A disciplina “Burocracia”, presente nesse bloco do curso e formulada para a segunda turma, reaparece, no bloco III, no programa de 1998, referente à Administração Pública. A disciplina “Parcerias Internacionais e Políticas Governamentais” é suprimida do programa do curso, sendo o tema abordado em outras disciplinas.

Nos cursos para a terceira e quarta turmas, comparecem a disciplina “Formulação e Avaliação de Políticas Públicas” e, na segunda e quinta, uma similar, “Elaboração de Políticas Públicas”, ambas relacionadas ao núcleo comum da carreira.

No curso de 1997, o módulo “Gestão de Políticas Públicas” sofreu ajustes de carga horária em virtude de necessidades decorrentes da turma, sendo ampliada de 104 para 144 horas. Tal como feito na edição de 1996, mas com outra denominação, esse módulo era formado por trabalhos aplicados, tomando-se por base as demandas de situações-problema dos ministérios identificadas pela ENAP. O objetivo desta atividade era exercitar a capacidade de realização de análise do contexto (diagnóstico) e a elaboração de estratégias para o desenho de uma resposta gerencial.

O relatório de 1997 expressa a necessidade de alterações no bloco II:

No bloco Estado e Políticas Públicas as modificações devem ser substanciais. Este bloco tem problemas de eixo. Sua base deveria ser o módulo Formulação e Avaliação de Políticas Públicas o qual seria bem cercado na teoria e na prática com a compreensão do processo político brasileiro visto no módulo Governabilidade, com as dimensões teóricas e aplicadas da questão social no Brasil, visto nas Políticas Sociais e com os instrumentos de gestão e implementação de políticas (parte integrando o próprio módulo de políticas públicas, parte em análise estratégica e/ou marco lógico). O exercício de Gestão de Políticas Públicas concretizaria metodologicamente a proposta. Neste Bloco, portanto, reside uma das dificuldades de conteúdo e metodologia que necessita ser superada para, de fato, constituir-se em uma macro unidade do currículo (ENAP, 1997, p.17).

Para a 5ª edição foram inseridas as disciplinas “Sistema Político Brasileiro”, “Elaboração de Projetos e Indicadores de Desempenho”, “Organização do Projeto e Gerenciamento de Equipe”. Essas últimas revelam um deslocamento de um ensino preponderantemente acadêmico para a abordagem de temas específicos ligados à prática profissional, em que os aspectos gerenciais e instrumentais passam a assumir maior importância.

Um quadro comparativo do bloco temático III, nas quatro edições do curso de formação no segundo momento, é apresentado a seguir.

O bloco III que, em 1996, era Administração Pública e Governança, nas edições seguintes passou a ser designado Administração Pública.

Bloco III

2ª Turma (1996) Administração Pública e Governança (150 horas)	3ª Turma (1997) Administração Pública (172 horas)	4ª Turma (1998) Administração Pública (168 horas)	5ª Turma (1999) Curso não dividido em Blocos (155 horas)
Formas Históricas de Administração Pública (18 horas)	Formas Históricas de Administração Pública (36 horas)	Administração Pública no Brasil (40 horas)	Administração Pública Contemporânea (40 horas)
Administração Pública no Brasil (30 horas)	Administração Pública no Brasil (24 horas)	Reforma do Estado (40 horas)	Teoria das Organizações (40 horas)
Reformas do Estado: a experiência internacional (24 horas)	Reforma do Estado: Brasil em Contexto Comparado (40 horas)	Teoria das Organizações (24 horas)	Direito Administrativo (40 horas)
Administração Pública Gerencial (12 horas)	Organizações Públicas em Contexto de Mudança (24 horas)	Direito Administrativo (40 horas)	Monitoramento, Controle e Gestão por Resultados (35 horas)
Organizações Públicas em Contexto de Mudança (18 horas)	Direito Administrativo (48 horas)		Burocracia (40 horas)
Reforma do Estado e Direito Administrativo (24 horas)			
Plano Diretor da Reforma do Estado (24 horas)			
Avaliações (12 horas)			

As disciplinas ministradas para a 2ª e a 3ª edições eram praticamente as mesmas, com as exceções “Administração Pública Gerencial” e “Plano Diretor da Reforma do Estado”, que só apareceram no programa da turma de 1996. Já em comparação com a quarta turma (1998), houve um aumento considerável na carga horária da disciplina “Administração Pública no Brasil” e supressão de “Formas Históricas de Administração Pública”, cujo conteúdo foi absorvido, em parte, pela disciplina “Burocracia” e por “Reforma do Estado”. A disciplina “Organizações Públicas em Contexto de Mudança” foi substituída por “Teoria das Organizações” que, no curso de 1999, teve um acréscimo de carga horária. Para a quinta turma, agregou-se a disciplina “Monitoramento, Controle e Gestão por Resultados”.

Na 2ª, 3ª e 4ª edições, o tema da reforma do Estado aparece no currículo em disciplina própria, indicando a importância do assunto para a direção da Escola e para o MARE. Em 1999, no segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, o MARE fundiu-se com o Ministério do Orçamento, tornando-se Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Com a extinção do MARE, atesta-se um enfraquecimento do tema da reforma estrutural do Estado, eixo das primeiras edições do segundo momento. Em função das novas prioridades, observa-se a mudança na 5ª edição do curso mais voltado ao gerenciamento de

projetos e ao Plano Plurianual, desaparecendo a disciplina “Reforma do Estado”. Essas mudanças reforçaram a impressão dos alunos daquela edição de que o curso constituía um conjunto de disciplinas sem conexão clara entre elas. Percebe-se, novamente, como a agenda política repercute no curso.

O módulo “Ciclo de Conferências” constava da estrutura curricular dos programas dos cursos de 1996 (30 horas) e 1997 (32 horas). Os objetivos se mantêm parcialmente, já que a edição de 1997 buscava, como a de 1996, “complementar os conteúdos desenvolvidos nos diversos blocos; suscitar o debate e o interesse por questões presentes na agenda do governo” (ENAP, 1996, p.10). Entretanto, a edição de 1997 suprime o propósito exposto na edição anterior: “dar oportunidades de convivência com diferentes visões sobre uma mesma questão, possibilitando o contato com diferentes atores sociais” (ENAP, 1996, p.10). Enquanto a edição de 1996 previa a participação de “diferentes atores como pesquisadores, executivos da área pública, parlamentares, empresários, representantes da sociedade civil, etc, em função da natureza e especificidade das questões e temáticas” (ENAP, 1996, p.10), a edição de 1997 retira o trecho: “parlamentares, empresários, representantes da sociedade civil”. A formação do “administrador “político” e a aproximação com a sociedade civil deixam, portanto, de ser enfatizadas.

O último componente da primeira parte do curso – Atividades Complementares – apresenta grandes variações entre as edições. Os conteúdos abordados, ora nas Atividades Complementares ora no Ciclo de Atividades Aplicadas estavam, de modo geral, relacionados a instrumentos de gestão.

Na edição de 1996, as atividades complementares objetivavam fornecer oportunidades de nivelamento, tendo em vista a heterogeneidade da formação acadêmica dos alunos. Não são bem detalhadas e estavam também relacionadas à realização de leituras dirigidas e obrigatórias de textos a serem indicados pelos professores dos três blocos; oferta de cursos opcionais de informática básica e outras atividades. Os módulos relacionados mais diretamente à gestão faziam parte do “Ciclo de Atividades Aplicadas”.

Na edição de 1997, os objetivos das atividades complementares são voltados para fornecimento de ferramentas de gestão aplicáveis ao serviço público com os módulos: “Comunicação Administrativa”; “Gestão Interinstitucional e Negociação”; “Gestão Orçamentária e Financeira”; “Projetos na Área Pública”; “Outros Sistemas na Área Federal”; “Visitas Institucionais a ministérios e órgãos públicos federais” – organizados pela ENAP para conhecimento das atividades desenvolvidas pelos ministérios e órgãos públicos federais que acolheriam os futuros gestores.

Na 4ª edição (1998), o currículo não incluía atividades complementares, e na quinta as atividades foram reduzidas.

Os quadros a seguir detalham as Atividades Complementares e o Ciclo de Atividades Aplicadas, que constitui a segunda parte do curso, nas edições de 1996 a 1999.

Atividades Complementares			
2ª Turma (1996) (80 horas)	3ª Turma (1997) (116 horas)	4ª Turma (1998)	5ª Turma (1999) (165 horas)
Atividades Complementares não estão detalhadas. Há apenas menção à oferta de cursos opcionais de informática básica e leituras dirigidas e obrigatórias de textos a serem indicados pelos professores dos módulos integrantes dos blocos I, II e III.	Gestão Interinstitucional e Negociação (12 horas) Comunicação Administrativa (12 horas) Gestão Orçamentária e Financeira (32 horas) Projetos na Área Pública (24 horas) Outros Sistemas na Área Federal (4 horas) Visitas Institucionais (32 horas)	Este curso não contém, em seu programa, previsão de Atividades Complementares.	(Atividades Introdutórias fazem parte dessa carga horária) Ms Project Subjetividade nas Relações de Trabalho Conferências

No curso de 1996, o Ciclo de Atividades Aplicadas era entendido como uma segunda fase dentro da formação, tendo como objetivo fornecer ferramentas e tecnologias de gestão necessárias ao planejamento, implementação e controle de programas governamentais, bem como desenvolver habilidades de gerenciamento. Outro propósito era o de favorecer o desenvolvimento de trabalhos aplicados ao setor público federal, como síntese das duas fases do processo de formação inicial. Foi estruturado em um grande bloco de Instrumentos da Administração Gerencial, incluindo Laboratório de Gestão Estratégica, Gestão de Políticas Públicas e Trabalho Final.

Ainda na 2ª edição, no Laboratório de Gestão Estratégica, partindo de problemas concretos em organizações públicas selecionadas, os alunos, em equipes, tinham que produzir um Plano Diretor para a instituição estudada. Os grupos tinham orientação metodológica de um professor.

No módulo de Gestão de Políticas Públicas, partiu-se de temáticas ou demandas concretas ligadas aos ministérios, relacionadas às seguintes áreas: Saúde, Educação, Trabalho e Administração Pública. Os grupos organizaram dossiês para a coleta de informações e apresentaram trabalho que deveria conter análise do contexto (diagnóstico) referente à questão-problema, a proposição de uma estratégia básica para sua resolução e o desenho de uma resposta gerencial. Os grupos apresentaram os trabalhos a uma banca examinadora.

Ciclo de Atividades Aplicadas

2ª Turma (1996) (480 horas)³⁰	3ª Turma (1997) (60 horas)	4ª Turma (1998) (384 horas)	5ª Turma (1999) (200 horas)
Atividades Introdutórias (discussão sobre inovação na gestão pública) (40 horas)	(Este curso não contém, em seu programa, previsão de um Ciclo de Atividades Aplicadas. Entretanto houve trabalho aplicado na disciplina Gestão de Políticas Públicas, do Bloco II).	Noções Básicas de Gestão Estratégica	Trabalho Aplicado 1 (80 horas)
Módulos Instrumentais de Gestão Pública (220 horas): Comunicação Administrativa, Contratos de Gestão, Formulação e Gestão de Projetos, Planejamento Estratégico, Gestão Interinstitucional e Negociação, Comunicação e <i>Marketing</i> no Setor Público, Gestão da Informação, Gestão Estratégica de RH, Gestão de Compras e Serviços, Gestão Orçamentária e Financeira e Técnicas de Comunicação Grupal	Prevê apenas visitas institucionais e Trabalho Final (60 horas)	Recursos Humanos: Gestão de Pessoas	Trabalho Aplicado 2 (120 horas)
Trabalhos Aplicados (220 horas): Laboratório de Gestão Estratégica; Gestão de Políticas Públicas; e Trabalho Final		Gerenciando a Mudança	
		Comunicação Oral e Escrita	
		Gestão por Resultados	
		Gestão Orçamentária e Financeira	
		SIAPE (palestra)	
		Ética no Serviço Público (palestra)	
		Secretários - Executivos (palestra)	
		Estudo de caso com apresentação de dois Relatórios Parciais e um Relatório Final	

Foi solicitado, como trabalho final, um ensaio crítico-analítico, elaborado individualmente, aplicado a questões ou problemáticas concretas do setor público federal. O produto tinha que estar vinculado à análise de políticas públicas e/ou de questões institucionais relacionadas à administração pública federal, levando em conta a articulação com os conteúdos e referências abordados ao longo do curso.

Apesar desse segundo curso de formação ter assumido um viés acadêmico, ele também ofereceu oportunidades de aplicação do aprendizado.

Na turma de 1997 não foi estruturado um ciclo de atividades aplicadas, com disciplinas, e o período constou apenas de um trabalho final individual, na forma de ensaio crítico-analítico, vinculado a temáticas do setor público. Desenvolvido em 60 horas, teve como objetivo oferecer oportunidade aos participantes para articular e aplicar conceitos, marcos de análise e instrumentos de gestão fornecidos ao longo do curso.

Na edição de 1998, o Ciclo de Atividades Aplicadas visava ao preparo do futuro gestor para implementar políticas públicas e gerenciar atividades permanentes da Administração Pública. Teve a duração aproximada de três meses (384 horas) e se deu, em virtude do ano eleitoral, após nomeação e posse dos aprovados na primeira fase do curso de Formação. O Ciclo de Atividades Aplicadas contemplou sete módulos didáticos, dos quais participaram obrigatoriamente todas as equipes: Gestão Estratégica, Recursos Humanos e Gestão de Pessoas, Gerenciando a Mudança, Comunicação Oral e Escrita, Gestão por Resultados, Gestão Orçamentária e Financeira, Palestras sobre SIAPE e Ética e com Secretários Executivos, e Estudo de Caso extraído da Administração Federal, que inseriu um elemento inovador e aplicado no curso. Para sua elaboração, a ENAP realizou consulta junto aos órgãos da Administração Pública Federal e identificou os interessados em receber os alunos/gestores para desenvolverem os estudos de casos. O objetivo era analisar diversos aspectos da organização ao longo de nove semanas. Essa análise resultaria em dois relatórios parciais e um final, avaliados por bancas examinadoras organizadas pela ENAP.

Na quinta turma, em 1999, essa última parte do curso, de 200 horas, foi planejada para a elaboração de dois trabalhos aplicados, com acompanhamento de monitores: um dossiê (80 horas) e um projeto (120 horas). Esse primeiro trabalho (dossiê), desenvolvido em grupo, consistia no levantamento de informações relevantes e consistentes que poderiam subsidiar a elaboração de uma política pública, programa ou projeto, atentando para os seguintes elementos: atores, agendas, potenciais parceiros, possíveis fontes de financiamento, prováveis impactos, limites do marco jurídico e das estruturas organizacionais e arranjos organizacionais possíveis. As conclusões do dossiê deveriam apresentar um balanço das diferentes alternativas.

Já o segundo trabalho aplicado deveria proporcionar aos concursados uma oportunidade de elaborar, também em grupo, um projeto em conformidade com a metodologia do PPA, incluindo objetivos, ações, custos, indicadores e informações gerenciais, estratégias de implementação e acompanhamento. O tema desse trabalho era consequência do primeiro.

2.4 - Estratégias pedagógicas e avaliação

Os documentos do segundo momento reafirmam as diretrizes expressas na época de criação da ENAP e do primeiro curso de formação, relativas ao ensino aplicado e ao desenvolvimento de experiências que simulem situações vivenciadas no cotidiano organizacional.

Os programas das três edições – segunda, terceira e quarta turma – declaram: “os conteúdos a serem desenvolvidos não podem ser confundidos com aqueles universais e teóricos da academia. Sua especificidade reside no sentido da aplicação temática ao setor público, tendo em conta as funções a serem

desempenhadas no nível estratégico da administração pública federal” (ENAP, 1996, 1997 e 1998, p.1).

No tocante às estratégias didáticas, os programas dos cursos informam que, além das aulas convencionais, utilizadas nas quatro edições do segundo momento, também seriam realizadas atividades envolvendo casos e experiências, trabalhos práticos individuais e em grupos, debates e visitas institucionais, permitindo articular informações e conceitos, por intermédio dessas atividades ou de textos ou preleções convencionais.

Apesar dessa orientação, houve dificuldade em articular teoria e prática. Por um lado, houve supressão do estágio, realizado no primeiro momento, mas, por outro, abriu-se espaço para as atividades aplicadas. As atividades do segundo momento tinham um viés acadêmico no ensino das disciplinas e sua adaptação às necessidades de um curso de formação profissional foi um processo lento, que envolveu um aprendizado tanto por parte dos professores quanto pela coordenação pedagógica. Esse aprendizado se refletiria mais no ciclo de atividades aplicadas, e, aos poucos, em outras disciplinas dos futuros cursos, quando os coordenadores cobravam dos colaboradores maior aderência das disciplinas teóricas ao ensino aplicado, à análise das situações encontradas no cotidiano e ao fazer próprio da administração pública. Os cursos também passariam, ainda durante esse segundo momento, a planejar um tempo exclusivo, durante as disciplinas, para a leitura de bibliografia obrigatória e realização de exercícios e outras estratégias voltadas ao ensino de adultos que não somente a preleção típica da academia.

Outra estratégia pedagógica destacada nos programas se relaciona com o aproveitamento da experiência e conhecimento trazidos pelos concursados por meio do desenvolvimento de atividades que proporcionassem espaços de troca e aprendizado coletivo. Isso se traduziu na realização de trabalhos em grupos e pelo estímulo aos debates.

Dada a heterogeneidade do grupo, segundo os programas, “as atividades devem ser organizadas privilegiando-se formas de cooperação interdisciplinares entre os participantes, tanto pelo enriquecimento que essa metodologia poderá gerar no aprendizado coletivo do grupo, quanto porque o trabalho na área pública pressupõe necessária atuação em equipe” (ENAP, 1996, 1997 e 1998, p.2).

Sobre essa estratégia de trabalhos em grupo prevaleceu, entre os alunos, o reconhecimento de sua contribuição para a aprendizagem de atividades em equipe. As críticas dos alunos foram direcionadas mais ao modo como foram desenvolvidos os trabalhos em alguns módulos (falhas na orientação, critério de formação dos grupos, etc) do que à estratégia em si. Atualmente, sabe-se que para o aproveitamento dos trabalhos em grupo, algumas técnicas podem auxiliar os alunos no autogerenciamento. Experiências realizadas na 8ª e 9ª edição, nas quais os alunos realizaram oficinas com moderador para aprender a organizar o

grupo e aproveitar as habilidades individuais para a realização dos trabalhos, resultaram em melhor aproveitamento desse tipo de atividade, diminuindo os conflitos interpessoais.

Desde o primeiro curso de formação, destaca-se a sugestão dos alunos para um maior equilíbrio entre exposições e leituras, com a proposta de redução do tempo destinado a aulas expositivas, em favor de tempo programando para leituras.

Essa preocupação, compartilhada com a coordenação do curso, cuja a carga de leitura obrigatória dependia do professor e não continha limite diário, levou a vários experimentos. Na turma de 1996, a jornada diária de trabalho era de oito horas, com seis horas reservadas às atividades regulares em sala e duas para atividades complementares e ciclo de conferências. Caso o aluno resolvesse aproveitar esse tempo para a realização de leitura, perderia a palestra. Na turma de 1997, a estratégia foi oferecer sete horas de aula e reservar uma hora para leitura de textos, iniciativa mantida nas edições de 1998 e 1999. Em 1998 definiu-se, também, que a bibliografia recomendada seria enviada aos alunos, antes do curso, para realização de leituras prévias obrigatórias. Essa experiência, porém, não foi bem avaliada.

Uma diretriz que se manteve presente desde o primeiro curso foi a de garantir a formação generalista ao profissional da carreira, dando ênfase à interdisciplinaridade. Os programas sinalizavam a importância atribuída à integração de conhecimentos e habilidades para um gestor público, ressaltando-se as estratégias que buscam criar transdisciplinariedade.

Propôs-se que a integração dos temas seria obtida por meio da definição conjunta das ementas por parte dos professores das duas etapas, auxiliados pela coordenação do curso, não somente para evitar superposições, mas também para que houvesse pontos de conexão. Mas isso não ocorreu a contento.

Ao longo dos quatro anos dos cursos compreendendo esse segundo momento (1996-1999), apesar dos esforços da coordenação, relativos à integração dos conteúdos, as avaliações dos cursos apontaram, por um lado, redundância e repetição de temas nas disciplinas e, por outro, fragmentação, comprometendo a lógica proposta pelo programa do curso.

Nesse período, a rotatividade na equipe de formação para carreiras da ENAP e constantes alterações na programação das disciplinas e atividades ocasionaram problemas para a execução do curso. Nos relatórios analisados, isso foi percebido e bastante criticado, tanto pelos alunos como pela coordenação.

A relação dos alunos com a coordenação de curso foi marcada por insatisfação nessas edições do segundo momento, principalmente em relação ao não cumprimento do planejamento, embora tenha havido uma melhora significativa em sua avaliação, do segundo para o quinto curso, quando é bem avaliada por sua proximidade e presteza junto aos alunos. Entretanto, a relação dos alunos com a

direção da ENAP, em geral, pautou-se por divergências e conflitos. A relação dos discentes com os professores é ambígua: alguns docentes são elogiados e outros criticados, por falta de interesse e de didática e por desconhecimento das necessidades em aliar teoria e prática no curso de formação. Os alunos argumentam que muitos professores são competentes no conhecimento, mas não têm habilidade para dar aula.

Segundo a coordenação do curso, é necessário que, previamente, a ENAP já tenha todos os professores agendados e comprometidos com o curso. “É sabida a relação existente entre a disciplina mal sucedida e os professores contratados de última hora” (ENAP, 1999, p.18).

Nota-se, nesse período de retomada dos concursos, a preocupação da coordenação em responder aos problemas enfrentados, tendo por base as avaliações de reação e reuniões com representantes das turmas. De um curso para outro foram feitas mudanças na tentativa de responder às questões tidas como críticas, principalmente àquelas relacionadas ao ensino de aplicação e à repetição de conteúdos. Uma hipótese que foi testada nos cursos do quarto momento permite analisar por que essas constantes alterações não foram capazes de resolver problemas básicos recorrentes. Para que houvesse integração entre conteúdos, em um curso com essa duração e complexidade, seria necessário que as aulas fossem acompanhadas por um coordenador presente em sala de aula, capaz de avaliar junto com os professores, qual era o momento vivenciado pelo grupo, as dificuldades ou sobreposições, e ainda, que fosse capaz de sugerir mudanças de rumo durante a disciplina. Os professores selecionados provinham das melhores universidades brasileiras, mas as características de uma formação profissional aliada a um concurso público são muito diferentes do ambiente da academia. Um coordenador de curso que pudesse realizar o *feedback* poderia ter equacionado muitos dos problemas diagnosticados, como a experiência atual da ENAP vem demonstrando.

Quanto à avaliação dos alunos, as críticas foram constantes nos quatro cursos, no que se refere à necessidade de maior clareza e detalhamento dos critérios de avaliação de desempenho, para impedir a subjetividade, e também de melhor monitoramento de seus trabalhos, sobretudo os trabalhos em grupo, por se tratar de um concurso de caráter eliminatório e classificatório. A análise dos regulamentos desses cursos confirmam a imprecisão apontada e algumas mudanças nas regras.

No regulamento da segunda turma, por exemplo, não são explicitadas as formas de avaliação dos alunos, informando-se apenas que estas seriam realizadas dentro de cada bloco por meio de provas e trabalhos indicados pelos professores.

Os regulamentos de 1996, 1997 e 1998 declaram que todos os blocos do curso têm caráter eliminatório, sendo requisito mínimo para aprovação, em cada bloco, a obtenção da média seis.

Esse processo passa por mudança significativa no regulamento do quinto curso de formação (1999). Segundo a nova regra, todas as disciplinas e os trabalhos aplicados assumem caráter eliminatório, sendo requisito mínimo para a aprovação a obtenção de 60% dos pontos possíveis em cada disciplina. Anteriormente essa exigência se aplicava aos blocos, ou seja, se o aluno tivesse rendimento insuficiente em uma disciplina, poderia recuperar-se em outra. Tal mudança elevou o nível de estresse, já que os alunos, se alcançassem resultado menor que 60% em apenas uma disciplina, independente de seu desempenho anterior, estariam automaticamente desligados do curso, sendo, portanto, eliminados do concurso. Nota-se que o caráter “eliminatório” assumiu maior ênfase na edição do quinto curso, dificultando tanto as relações com os alunos quanto as relações com os professores.

Segundo relatório do curso de 1999, essa regra gerou muitas dificuldades no gerenciamento das atividades, agravando o clima de tensão e “quase tornando o curso inviável” (ENAP, 1999, p. 15).

Recebemos muitas reclamações dos professores quanto à eliminação de alunos no decorrer do curso. O argumento utilizado era o fato de ser constrangedor para o professor passar a se responsabilizar pelo desligamento do aluno que já tinha passado por seleção na primeira etapa do Concurso. Registraram como sugestão que se fizesse a seleção da primeira fase do concurso público, bastante rigorosa para chegar aqui na ENAP só pessoas com excelente formação. Ocorreram problemas com alguns professores que discordaram, dentro de sala de aula, da orientação recebida pela ENAP, quanto à elaboração e correção de provas, trazendo certo desconforto para a coordenação do curso (ENAP, 1999, p. 16).

O acirramento dos conflitos levou a reuniões, quase diárias, entre a coordenação e os representantes de turma, com o objetivo de buscar soluções para os problemas apresentados no desenvolvimento do curso. Foi negociado um acordo entre os representantes de turma e a direção da ENAP, alterando os artigos 19 e 20 do regulamento, que passou a ter a seguinte redação:

Terá oportunidade de submeter-se a uma segunda e única prova o candidato que obtiver rendimento igual ou maior do que 30% (trinta por cento) dos pontos possíveis de cada disciplina, após a fase de revisão de prova prevista no artigo 24 do Regulamento; permanecendo o candidato com rendimento inferior a 60% (sessenta por cento) na segunda prova aplicada, o mesmo estará excluído do concurso público (ENAP, 1999, p.7).

Segundo a coordenação, somente após esse acordo melhorou o andamento do curso. Trata-se da oferta de uma “segunda chance aos alunos reprovados em

uma disciplina, para minimizar a “morte súbita” (designação atribuída pelos alunos à eliminação automática).

Foram feitas sugestões pela coordenação para tentar minimizar o efeito “eliminação”, que adquiriu maior dimensão no quinto curso de formação: “Maior participação da direção da ENAP, junto à Secretaria de Gestão, na elaboração do edital de convocação para o concurso público para a carreira de EPPGG – garantindo um perfil mais adequado de candidato às exigências da Administração Pública Federal – exigindo melhor formação acadêmica dos candidatos para que a fase mais rígida de eliminação ocorra na 1ª etapa do concurso, e não na ENAP; e que o curso de formação, na ENAP, continue eliminatório e classificatório, mas que crie mais espaço para a dimensão pedagógica e de conteúdo, para que os alunos possam concentrar-se mais na formação, retornando a avaliação do rendimento por módulos ao invés de por disciplina” (ENAP, 1999, p.17).

A saída da diretora de Educação Continuada, durante a primeira fase de realização do curso, responsável pela orientação pedagógica, fez com que esta atribuição passasse a ser praticada pela presidente da ENAP, que realizou muitos ajustes na segunda fase para adequar as disciplinas às novas prioridades do “Avança Brasil” – PPA.

Na edição de 1999, um novo item acrescido ao regulamento que acirrou os conflitos foi o referente à avaliação dos trabalhos aplicados. Segundo esse item, as bancas que avaliariam trabalhos aplicados seriam compostas por profissionais de reconhecida competência, não cabendo recurso das decisões, embora as decisões não fossem “monocráticas” (ENAP, 1999, Artigo 25). No que diz respeito à avaliação dos trabalhos aplicados, a que despertou maior nível de insatisfação foi a de Gestão de Políticas Públicas (GPP), realizada via banca, com críticas dos alunos em relação à falta de objetividade dos critérios das bancas avaliadoras. Para os discentes, existiria incompatibilidade desse tipo de avaliação com a natureza de concurso. Reclamaram ainda que esse tipo de procedimento teria prejudicado a classificação final dos alunos nos concurso, pois as notas foram atribuídas às equipes por bancas diferentes, sem critérios padronizados.

Para os discentes, a falta de anotações dos avaliadores para esclarecer pontos fortes e fracos tornava difícil o aprendizado, além de a forma de aferição de trabalhos em equipe ter sido considerada inadequada.

Na turma de 1998, todos os relatórios elaborados e apresentados no Ciclo de Atividades Aplicadas receberam notas pelo trabalho em equipe. Alguns alunos alegaram que se esforçaram muito na primeira etapa quando as notas eram individuais e que esse esforço foi em vão, uma vez que, no Ciclo de Atividades, tiveram dificuldades dentro das equipes, sentindo-se prejudicados na classificação final. Os alunos sugeriram repensar a atuação das bancas sob critérios de maior transparência, objetividade e uniformidade compatíveis com a natureza de concurso público³¹.

Outra questão que passou por diferentes estratégias foi a da apuração de frequência dos alunos. Sobre esse aspecto, o regulamento da turma de 1996 é mais descritivo na relação de justificativas de faltas que serão aceitas. No regulamento da turma de 1997, mantido em 1998, observa-se maior controle da presença do aluno na sala, com a menção de que “a assinatura da frequência implica compromisso de permanência em classe durante toda a duração da aula ou atividade programada” (ENAP, 1997).

Uma ruptura em relação à frequência às aulas ocorre na 5ª edição do curso de formação (1999), quando o item frequência é substituído pela palavra “assiduidade”, sendo suprimida a obrigatoriedade de o aluno assistir às aulas. Foi introduzida a seguinte norma: após 10 minutos de atraso, os alunos estariam proibidos de entrar no recinto para assistir aula, conferência ou mesmo realizar provas. A justificativa para a medida no que diz respeito à não obrigatoriedade na frequência às aulas se expressa no documento:

Para enfrentar uma das questões pedagógicas que mais vinha comprometendo o aproveitamento do curso, propomos liberar os alunos da obrigatoriedade na frequência às aulas; esse tipo de flexibilidade deve permitir enfrentar tanto a heterogeneidade de formações, quanto os diversos tipos de aprendizes. Como alternativa, o aluno poderá optar por somente ler a bibliografia, estudar individualmente ou em grupo, e/ou assistir os vídeos das aulas expositivas, submetendo-se à prova da disciplina (ENAP, 1999a, p.3).

A adoção da não obrigatoriedade às aulas³², no curso de 1999, inicialmente gerou polêmica entre os alunos. Na percepção da coordenação do curso, a “liberação da frequência constituiu fator positivo no desenvolvimento do curso. Os alunos compareceram em número bastante significativo durante quase todas as aulas e não houve conflitos como nos anos anteriores” (ENAP, 1999b, p.9).

Outro problema que aparece de forma recorrente em todos os momentos analisados nesta pesquisa – apesar de não ser de responsabilidade da ENAP e ter forte impacto na expectativa dos alunos durante a realização do curso – diz respeito à alocação dos gestores depois do curso de formação. Foram feitas críticas ao processo de lista única na classificação final após a criação da expectativa de alocação por área.

Em relação a essa questão, a coordenação de curso propõe, no relatório de 1999:

“A ENAP poderia sugerir à Secretaria de Gestão que a divulgação do número de vagas por ministérios aconteça na metade do curso, proporcionando maior tempo para os alunos refletirem melhor sobre a escolha, e poderem fazer simulações entre eles, com mais tranquilidade, evitando estresse e desgastes de última hora, como ocorrido nesse ano” (ENAP, 1999, p.17).

No regulamento da segunda turma – mantido nas edições posteriores do segundo momento – apura-se uma novidade em relação ao regulamento da primeira turma de 1988: a especificação de que a classificação dos candidatos aprovados no curso seria tomada como referência para fins do exercício profissional, de acordo com critérios do MARE (ENAP, 1996, Artigo 34, Parágrafo Único). De modo geral, essas normas permanecem nas edições sucessivas, destacando-se um acréscimo no regulamento da quarta turma que declara não caber recurso da decisão do professor que negar provimento ao pedido de revisão formulado pelo aluno.

Em suma, durante esse segundo momento, percebe-se que a sobrecarga de trabalho e o estímulo à competição (caráter eliminatório da formação, cuja classificação implicava a possibilidade de escolha do local de trabalho), se, por um lado, tornavam a formação do profissional bastante valorizada, por outro, acabavam dificultando as relações interpessoais e a aprendizagem, gerando um clima de ansiedade, rivalidade e tensão. A pressão constante a que estavam submetidos os gestores acabou ofuscando o mérito da retomada do concurso e da formação, bem como da revitalização da escola empreendida pela direção à época.

Os atritos constantes entre os alunos, a direção da Escola e os professores podem ser atribuídos a diversos fatores apontados nos relatórios da ENAP: falta de didática e desconhecimento por parte de alguns professores das regras do concurso; pouco tempo para a leitura da bibliografia obrigatória, considerada excessiva; indisponibilidade de material didático tempestivamente; informações imprecisas; fragmentação do curso; repetição de conteúdos; e falta de conexão entre as temáticas. Apontam a necessidade de equilibrar a ênfase dada em certas escolas/vertentes e em determinados conteúdos considerados muito acadêmicos, como macroeconomia e microeconomia, com pouca clareza quanto à aplicabilidade dos conteúdos; pouco tempo para muito conteúdo; sobrecarga de exercícios extraclasse e excessiva carga horária em sala de aula; ausência de relação entre teoria e vida prática e ressaltaram ainda o aspecto “concurso” em detrimento da formação. A redução do tamanho do curso foi também objeto de sugestões por parte de alunos e coordenação, e a infra-estrutura da ENAP examinada como deficitária. Mas relatórios demonstram melhorias contínuas em relação ao acervo da biblioteca e às mídias eletrônicas, entre outros. O contato com professores renomados nacionalmente foi sempre um dos aspectos de maior destaque na opinião dos concursados.

Apesar do período da formação ter sido alvo de críticas dos alunos, considera-se que o clima gerado pelo fator concurso público gera tensão, pois envolve questões decisivas na vida profissional das pessoas, cujas expectativas são a de entrar para uma carreira de relativo prestígio e bom padrão de remuneração, além de abrigar múltiplas possibilidades de desenvolvimento profissional, já que seus integrantes podem trabalhar em qualquer instituição do governo federal.

Os aspectos críticos relacionados às formas de avaliação, embora associados ao seu caráter subjetivo, já que depende de um professor que detém

autonomia em seus critérios e que acompanha o aluno apenas durante curto período devem ser relativizados pelo mesmo motivo apontado acima: a nota implicava eliminação do concurso e na classificação que daria a oportunidade de escolher o local de trabalho. Análises do relacionamento entre o resultado das avaliações e os obtidos nas avaliações de aprendizagem seriam úteis, uma vez que, geralmente, a insatisfação com tal tipo de quesito decorre de baixos desempenhos nos testes de aprendizagem utilizados.

As avaliações de reação baixas, associadas aos grandes desvios-padrão e alto grau de dispersão em torno das médias encontradas, refletem a divergência de opiniões e indicam significativas diferenças de perfis pessoal e profissional entre os participantes. Quanto maior a heterogeneidade dos perfis de participantes, em termos de habilidades, experiências e conhecimentos prévios, maior a probabilidade de que os professores não consigam atender satisfatoriamente às exigências de todos os participantes. Tal fato pode ser explicado pela alta variabilidade de formação e experiência das turmas constituídas.

Quanto à faixa etária, a maioria dos alunos desse segundo momento era jovem (entre 20 e 35 anos)³³. As diferenças de perfis profissionais entre os participantes podem ser vistas pela formação acadêmica. A segunda turma (1996) tinha predominância de economistas (20), seguidos dos engenheiros (12), cientistas sociais (8) e, por último, de administradores (7). Os demais concursados ficaram divididos em cerca de sete graduações, as mais diversas possíveis. Mais de 40% do grupo tinham pós-graduação *strictu sensu*: 25 com mestrado e sete cursando, seis com doutorado, dos quais quatro concluídos e dois cursando. A terceira turma, de 1997, era composta por economistas (36), engenheiros (25), administradores (15) e, por último, cientistas sociais (12). Os demais concursados ficaram divididos em 20 graduações. Mais de 40% do grupo foram identificados em nível de pós-graduação *strictu sensu*: 27 com mestrado concluído e 19 cursando, cinco com doutorado, dos quais dois concluídos e 3 cursando (ENAP, 1997, p.4). A terceira turma (1998) era composta por economistas (36), administradores (11), comunicadores sociais/publicitários (8) e bacharéis em Relações Internacionais (7). Os demais ficaram divididos em 36 graduações. Em relação à pós-graduação, foram identificados 20 alunos com mestrado concluído, 14 com créditos concluídos e seis cursando; no doutorado, havia três com créditos concluídos e apenas um cursando (ENAP, 1998, p.5). Na quinta turma (1999), com 140 alunos, a predominância de formação acadêmica entre os aprovados foi: Economia (17,5%), Engenharia (16,6%) e Relações Internacionais (9,5%). Os demais concursados ficaram divididos em 38 graduações. Em relação à pós-graduação, foram identificados 39,7% com mestrado e 1,5% com doutorado (ENAP, 1999, p.4).

Os programas instrucionais voltados para habilidades cognitivas devem atentar para a homogeneização de requisitos (repertório de entrada) de seus

participantes sob o risco de não conseguirem atender às expectativas de aprendizado de todos eles, como foi o caso aqui analisado.

Nesse sentido, a avaliação crítica feita pelos alunos deve ser ponderada. Um curso padrão para todos os membros da carreira tem dificuldades inerentes em atender às diferentes necessidades e perfis profissionais. Nesse caso, o fato de o curso oferecido ser, ao mesmo tempo, de formação profissional e constituir a segunda fase do concurso público dificulta a exigência de homogeneização do repertório de entrada, feita por outras instituições na primeira fase do concurso público, e também é contra a concepção generalista e horizontal que exige no recrutamento perfis variados.

Uma avaliação de impacto sobre a contribuição do curso é a que possibilitaria um *feedback* mais fidedigno, analisando a vinculação dos conteúdos do curso com a realidade de trabalho no setor público, em um momento no qual o gestor está vivenciando situações de trabalho.

Como resultados finais dos quatro cursos de formação do segundo momento têm-se:

- Segunda turma (1996) – Dos 70 candidatos classificados para o curso de formação, 60 se matricularam, 56 concluíram e 52 tomaram posse no cargo.
- Terceira turma (1997) – As 70 vagas para a área de Gestão Pública e 30 vagas para Gestão Econômica ofertadas no edital do concurso foram ocupadas. Já para as 30 vagas para a área de Políticas Sociais, deixaram de se classificar na primeira etapa do concurso 13 candidatos. Dos 115 matriculados no curso de formação, 96 foram aprovados e 84 ingressaram na carreira.
- Quarta turma (1998) – Dos 120 candidatos classificados para o curso de formação, 119 se matricularam e 114 compareceram. Foram aprovados 106 alunos e 105 tomaram posse no cargo.
- Quinta turma (1999) – Das 140 vagas ofertadas no edital do concurso, foram matriculados 139 alunos. Destes, 131 concluíram o curso e um foi reprovado. Tomaram posse 129 aprovados e dois estavam *sub judice*.

3. Terceiro momento: da 6^a à 7^a edição do curso de Formação em Políticas Públicas e Gestão Governamental – 2001 a 2002

3.1 - Contexto político-institucional

A sexta e a sétima turmas do curso de formação EPPGG estão contidas no terceiro momento – 2001/2002, período final da transição do primeiro para o segundo mandato do presidente Fernando Henrique.

Essa transição coincidiu com a reestruturação do governo em meio a turbulências causadas pela crise financeira internacional e por indefinições de ordem política e institucional. Com a extinção do MARE, as suas secretarias operacionais foram incorporadas à Secretaria da Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, sofrendo perda de memória administrativa, conhecimento e experiência acumulada pelas equipes anteriores.

As propostas de reforma do aparelho do Estado emanadas do MARE, que haviam tido dificuldade em angariar o apoio de alguns ministros estratégicos, agora perdiam centralidade na agenda e poder político. Os postos-chaves foram assumidos pelo pessoal de confiança do então ministro da Casa Civil, Clóvis Carvalho, cujas prioridades para a gestão pública eram outras. O foco agora eram os processos de trabalho e não as formas de organização das instituições públicas. Encerrava-se assim esse ciclo de reformas, com alguns sucessos, mas com resultados aquém dos esperados (GAETANI, 2003, p.30).

Essa alteração formal assinala uma mudança mais profunda na agenda da política de gestão do governo. Confere-se destaque ao Plano Plurianual (PPA) 2000-2003 e ao desenvolvimento dos gerentes responsáveis pelos programas, adotando-se como diretrizes a integração entre planejamento, orçamento e gestão, por meio da estruturação das atividades do governo federal em programas, e da seleção e responsabilização de gerentes pelo controle de seus resultados. Cada programa teria “objetivo claro e indicadores de resultados, tendo à frente um gerente, responsável pelos resultados do programa e pela otimização dos recursos a ele alocados. Assim, todas as ações resultaram na definição de 380 programas, construídos a partir das orientações estratégicas do governo” (PACHECO, 2000, p.40).

Segundo Pacheco (2000), o novo contexto trazia novos desafios para a ENAP, visto que esta deveria preparar-se para apoiar a capacitação e a qualificação de dirigentes e gerentes estratégicos que atuariam nesses programas do PPA. Nesse sentido, novas orientações são colocadas para a Escola, destacando-se:

[...] passar da oferta de cursos à produção e difusão de conhecimento e tecnologia gerencial e programas de desenvolvimento gerencial (com atividades pré e pós-curso e novas metodologias de aprendizagem); prospectar o conhecimento de ponta em gestão (conceitos, técnicas e ferramentas; especialistas; instituições de excelência), desenvolvido para o setor privado, e adaptá-lo para as especificidades do setor público; buscar influir nas políticas de recursos humanos e desenvolvimento gerencial; continuar a formar quadros para as carreiras de Estado, reforçando suas competências como agentes de mudança; difundir a metodologia do Plano Plurianual junto aos governos estaduais; desenvolver competência interna em desenvolvimento gerencial, aprendendo com os parceiros, ao mesmo tempo em que atende aos novos públicos-alvo. (PACHECO, 2000, p.41).

No que diz respeito à missão institucional da ENAP, observam-se algumas alterações quando comparada com o momento anterior:

A ENAP tem por finalidade buscar e difundir conhecimento e tecnologia gerencial para o desenvolvimento de dirigentes, gerentes e demais servidores públicos, em direção à gestão pública ágil, eficiente e com foco no cidadão. Vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a ENAP busca traduzir, em seus programas, as orientações de governo para a inovação na gestão pública. Para tanto, investe em conhecimento e tecnologia gerencial de ponta, buscando adaptá-los à melhoria da gestão pública (ENAP, Catálogo 2000 e 2001).

Segundo Pacheco (2006, p.29), “continuamos com a mesma visão de que o papel da ENAP era prestar serviços, atendendo às necessidades do governo. (...) passamos a atender uma nova agenda, menos ligada à reforma estrutural do Estado e mais à reforma do gerenciamento e organização por meio do PPA”.

A Escola passava a se dedicar à formação para o gerenciamento intensivo de projetos, cujas metodologias provinham do setor privado, adaptando, inclusive, o curso de formação dos Analistas de Planejamento e Orçamento nessa direção.

A ligação da Escola, naquele momento, deu-se mais fortemente com a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, responsável pelo PPA, do que com a Secretaria de Gestão, cuja secretaria “tinha uma visão muito própria do que era necessário fazer para melhorar ou modificar o Estado” (PACHECO, 2006, p.31).

Quanto à carreira de EPPGG, verifica-se, nos dois primeiros anos do segundo mandato Fernando Henrique Cardoso (1999 e 2000), uma interrupção dos concursos, por contingências econômicas, mas os mesmos são retomados em 2001 e 2002.

3.2 - Concepção geral e objetivos dos cursos

As edições do curso da sexta e sétima turmas refletem muitas das indefinições do momento e as mudanças na agenda do governo. A ênfase, em vez de reforma do aparelho de Estado, passou à temática do PPA. Tratava-se de fornecer aos futuros gestores governamentais, amplo conhecimento acerca dos programas do Plano Plurianual, enfatizando os aspectos gerenciais e as suas competências como “agentes de mudança”.

Nas duas edições, o curso mantém a organização por disciplinas, experimentada a partir da quinta turma (1999), formato que consideramos inadequado porque o conhecimento é tratado de forma fragmentada e desarticulada.

A organização da 7ª edição foi, entretanto, afetada por um planejamento inadequado do concurso pelo MP, já que era um ano de eleições, cuja legislação determina prazos para a posse dos egressos. Assim, a estrutura do curso de formação foi adaptada para viabilizar a posse no prazo legalmente permitido. Em consequência, a estrutura desse curso foi bastante diversa da sexta edição. Manteve-se a estrutura por disciplinas, mas dividida em dois períodos: uma primeira etapa, com disciplinas introdutórias consideradas básicas, com total de 272 horas, e uma segunda etapa, denominada Ciclo de Atividades Complementares, com 640 horas e duração aproximada de quatro meses, realizada após a nomeação e posse dos gestores.

A estruturação da segunda etapa foi bastante criativa, tendo-se adaptado estratégias já utilizadas na primeira turma de 1988, como oficinas e estágio (inserindo-se o estágio probatório), o que, ao final, redundou em maior aceitação do curso, por parte dos alunos.

Em termos gerais, e em comparação com as turmas do segundo momento, nota-se, na 6ª e 7ª edições, uma pequena redução nas disciplinas relacionadas a micro e macroeconomia, orçamento, finanças e custos e alguma ampliação nas disciplinas relacionadas a políticas públicas. Na 6ª edição, houve a introdução das disciplinas “Elaboração de atos e documentos oficiais”, “Desenvolvimento de competências interpessoais”, “Estatística básica e análise de dados”, bem como mais duas voltadas para o PPA. Uma inovação de destaque foi o desenvolvimento de atividades que expressavam o objetivo do desenvolvimento de “competências pessoais”, com apoio da coordenação do curso, que, segundo o regulamento, passaria a exercer acompanhamento pedagógico dos participantes, registrando seu desempenho nas disciplinas e atividades voltadas ao desenvolvimento de competências interpessoais (ENAP, 2001, Artigo 17).

Em relação às edições do segundo momento, os objetivos dos cursos da 6ª e 7ª edições são mais associados às competências genéricas da carreira de EPPGG, excluindo a menção às transformações nacionais e internacionais do Estado e da administração pública e à aquisição de ferramentas e instrumentos

para gerência estratégica. Também foi suprimido o objetivo expresso na 5ª edição que diz respeito à compreensão sobre os desafios nos campos de saúde e educação, explicável pelo fato de o edital da 5ª edição ter oferecido vagas para essas duas áreas, o que não ocorreu nas edições do terceiro momento.

Os objetivos das 6ª e 7ª edições foram descritos da seguinte forma:

Objetivo geral:

- Preparar quadros para a administração pública federal, em conformidade com a política estabelecida pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Objetivos específicos:

- Fornecer marcos analíticos e conhecimentos necessários ao desempenho das atividades inerentes a seu cargo, proporcionando formação de caráter generalista, com ênfase nas múltiplas dimensões e restrições para a formulação, implementação e avaliação das políticas públicas: dimensão social, política, jurídico-legal, restrições macroeconômicas e de financiamento do setor público, implicações microeconômicas e condicionantes organizacionais;

- Desenvolver, junto aos participantes, comportamentos e atitudes profissionais que favoreçam a mudança da cultura das organizações públicas – da cultura burocrática e/ou patrimonialista à cultura empreendedora e voltada para o cidadão.

Nota-se ainda uma nova linguagem, como atesta o termo empreendedorismo, bastante utilizado à época pela Secretaria de Gestão, mas os preceitos da reforma gerencial, como o foco no cidadão e a busca por resultados, além da concepção de gestores-agentes de mudança, permaneceram no programa.

3.3 - Estrutura curricular e os resultados dos cursos

Devido às restrições legais do período eleitoral, a estrutura curricular da sexta e da sétima turmas apresentaram diferenças na composição interna, tendo sido excluídas da sétima turma algumas disciplinas, bem como inseridas novidades no ciclo de atividades complementares, realizado após a posse. A sétima turma excedeu em 86 horas a carga total da sexta, ficando com 912 horas, quando a carga horária total da sexta turma foi de 826 horas.

O quadro a seguir detalha as duas estruturas:

2001 – 6ª turma	Carga horária	2002 – 7ª turma	Carga horária
Introdução	49 horas	Atividades introdutórias	16 horas
Administração Pública Contemporânea	49 horas	Gestão Pública Contemporânea	40 horas
Microeconomia do Setor Público	59,5 horas	Microeconomia do Setor Público	56 horas
Macroeconomia do Brasil Atual	56 horas	Macroeconomia	44 horas
Governo e Sistema Político Brasileiro	38,5 horas	Estado, Governo e Sistema Político Brasileiro	24 horas
Direito Administrativo	38,5 horas	Direito Administrativo	36 horas
Formulação de Políticas Públicas	35 horas	Introdução às Políticas Públicas	28 horas
Políticas Públicas e gestão por programas	3 partes (84 horas)	Atividades Complementares	16 horas
A agenda do Governo Federal: PPA 2000-2003	35 horas	Provas	12 horas
Estatística básica e análise de dados	35 horas	Carga horária total	272 horas
Análise Organizacional das Políticas Públicas	31,5 horas	Ciclo de Atividades* - Oficinas de Políticas Públicas; Trabalho Aplicado; Estágio Supervisionado em Órgãos Públicos; Palestras e Seminários	640 horas
Políticas Sociais no Brasil	52,5 horas		
Financiamento do Setor Público no Brasil	52,5 horas		
Avaliação de Políticas Públicas	31,5 horas	Disciplinas do Ciclo de Atividades: Estatística Básica e análise de documentos	32 horas
Elaboração de atos e documentos oficiais	14 horas	Elaboração de atos e documentos oficiais	16 horas
Desenvolvimento de competências interpessoais	42 horas	Avaliação de programas governamentais	32 horas
Seminários de Administração Pública	52,5 horas	Finanças Públicas no Brasil	32 horas
Trabalho final	70 horas	Análise organizacional das Políticas Públicas	24 horas
Total de horas	826 horas	Total de horas do curso	912 horas*

*Ano eleitoral – curso em duas etapas: o ciclo de atividades foi realizado após nomeação e posse dos gestores.

A comparação entre a 6ª e 7ª edições do curso permite observar que nove disciplinas básicas relativas ao Estado, políticas públicas, economia e finanças foram mantidas nas duas edições, com pequenas alterações na nomenclatura, carga horária ou temas.

Apesar da redução na carga horária de 38,5 para 24 horas, na ementa “Governo e Sistema Político Brasileiro”, da 7ª edição, não tem nenhuma redução de conteúdo. Pelo contrário, são acrescentados novos temas, como “Caracterização do Estado brasileiro a partir do marco institucional vigente” e “Características fundamentais do presidencialismo brasileiro”.

A disciplina “Administração Pública Contemporânea”, com 49 horas, passa a ser designada “Gestão pública contemporânea”, com 40 horas. No que tange a mudanças no conteúdo, a edição de 2002 acrescenta “Modelos de Estado de Bem-Estar” e suprime “Reformulação do modelo de provisão dos serviços públicos”.

A disciplina “Microeconomia do Setor Público”, da sétima turma, tem redução de três horas em sua carga horária, comparativamente à sexta edição. Já a disciplina “Macroeconomia” tem pequena mudança de ementa e de carga horária, assim como “Direito administrativo”.

A disciplina “Introdução às Políticas Públicas” foi acrescida na sétima turma, com ementa semelhante à disciplina “Formulação de Políticas Públicas”. Apesar da redução de sete horas em relação à 6ª edição, a disciplina da sétima turma inseriu novos conteúdos.

Entretanto, algumas disciplinas introduzidas na sexta turma, como “A agenda do Governo Federal: PPA 2000-2003”, “Políticas públicas e gestão por programas”, “Políticas sociais no Brasil” e “Desenvolvimento de competências interpessoais” foram excluídas da sétima turma. Outras duas disciplinas novas, introduzidas na sexta turma, foram mantidas na 7ª edição: “Elaboração de atos e documentos” e “Estatística básica e análise de dados”. Observa-se também que a sétima turma teve na segunda etapa (Ciclo de Atividades) maior número de atividades aplicadas, como as Oficinas de Políticas Públicas e o Estágio. Não há justificativas formais sobre essas mudanças, mas se supõe que tenham sido motivadas pela necessidade de antecipar o encerramento das disciplinas básicas relativas a áreas temáticas, para dar posse aos alunos, devido às injunções de ordem legal já mencionadas. Tais alterações levaram também a um maior desenvolvimento, na segunda parte do curso, das atividades aplicadas.

O detalhamento e a avaliação das novas disciplinas inseridas na 6ª edição se encontram a seguir.

A disciplina “A Agenda do Governo Federal: PPA 2000-2003” teve como ponto forte mais destacado pelos alunos o próprio tema, percebido como relevante para as atribuições do cargo, e a oportunidade de contato com diferentes profissionais do governo, diretamente envolvidos com a implantação do PPA. Os participantes observaram que faltou uma palestra introdutória para nivelar os conhecimentos (conceitos e terminologias usadas no PPA) e houve repetição de conteúdos (nas palestras), produzindo a sensação de carga horária elevada para pouco conteúdo. A disciplina durou uma semana.

A disciplina “Políticas Públicas e Gestão por Programas” ofereceu subsídios para três trabalhos aplicados, tendo, segundo mais da metade dos alunos, contribuído pouco para o esclarecimento sobre a área de atuação do Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. As contribuições apontadas dizem respeito ao esclarecimento sobre o PPA e a metodologia de planejamento, mas as exposições foram consideradas repetitivas, restritas ao PPA, com pouco conteúdo teórico e sem remeter ao texto adotado como bibliografia, gerando desmotivação. Essas duas disciplinas não constaram da grade curricular da sétima turma, mas o tema PPA foi tratado por meio de conferências.

A disciplina “Políticas Sociais no Brasil” obteve boa avaliação na sexta turma. Mais de 70% dos alunos consideraram que havia correspondência com os objetivos do curso de formação e mais de 60% disseram que havia aplicabilidade do conteúdo abordado em situação de trabalho.

Foram indicados como facilitadores da aprendizagem os painéis com gestores versando sobre políticas públicas, que foram considerados extremamente relevantes para a prática profissional por mostrarem “aspectos da realidade que teremos de enfrentar”, assim como a utilização de jogo de simulação de decisão. Alguns pontos destacados como negativos em relação a essa disciplina foram: falta de estruturação e encadeamento dos temas; ausência de clareza de objetivos e transparência nos propósitos dos trabalhos. Além disso, parte da turma não dominava alguns temas/conceitos básicos, o que dificultou a compreensão dos textos – apontados como herméticos, com pouca vinculação com os temas das exposições e excessivos em número de páginas. Para esse grupo, as discussões dos textos foram consideradas “vazias, não fechando conceitos ao final”, ainda dificultadas pelas condições de leitura e pela tensão quanto às avaliações, cujos critérios não estavam suficientemente claros. Como observamos nas edições anteriores, a diversidade da formação profissional se reflete nas avaliações de reação.

Claro que sempre há espaços para melhorias, mesmo em um curso bem avaliado. Mas a opinião dos alunos também revela um nível elevado de exigência em relação à qualidade, apontando, ainda, para possíveis lacunas de conhecimento em áreas específicas. Apesar de a disciplina não ter constado do currículo da sétima turma, o tema foi tratado no curso.

A oficina “Desenvolvimento de Competências Interpessoais”, incorporada na 6ª edição, procurou apresentar os principais aspectos relacionados à aprendizagem e desenvolvimento de competências, tomando como base a ontologia da linguagem.

Ela serviu como uma referência para o desenvolvimento de atividades promovidas durante o curso destinadas ao mapeamento de competências individuais, tendo por objetivo sensibilizar o participante para o desenvolvimento de competências não cognitivas requeridas para o exercício profissional (ENAP, 2002, Artigo 4, Parágrafo Único). As atividades constavam de acompanhamento individual da aprendizagem dos alunos e da realização final de auto-avaliação com grupos de alunos.

Seus objetivos eram amplos: “favorecer a auto-reflexão e identificação das motivações e competências pessoais para o trabalho no Governo Federal; promover o desenvolvimento de competências identificadas durante as atividades de acompanhamento; orientar na elaboração de currículo de competências e experiências de trabalho (carta de apresentação) a ser oferecida como subsídio ao processo de alocação de gestores às vagas disponibilizadas”. Embora a participação na

atividade fosse voluntária, foram realizados 82 encontros individuais (91% do total de alunos) para entrevistas, aplicação de instrumentos, devolução de resultados da aplicação dos instrumentos e orientação para a elaboração da carta de apresentação, que poderia ser considerada no momento da alocação dos gestores nos ministérios.

Na sétima turma foi excluída essa oficina destinada ao desenvolvimento de competências interpessoais. Por outro lado, foi desenvolvida, a partir de reuniões com grupos de alunos, uma atividade denominada “mapeamento das competências profissionais” voltada para o levantamento das aprendizagens promovidas pelo curso e das dificuldades enfrentadas. Foi desenvolvida por um profissional da área, mas em tempo muito reduzido.

A disciplina “Elaboração de Atos e Documentos” buscava aprimorar a redação de textos administrativos, pareceres e notas técnicas, bem como comunicações oficiais e atos normativos, tendo os seguintes aspectos ressaltados na avaliação feita pela sexta turma: a aplicabilidade, a abordagem prática ao tema e a adequação do conteúdo ao tempo disponível. No entanto, a disciplina foi prejudicada pela baixa frequência dos alunos às aulas, fato provocado “(...) pelo momento de confluência de várias matérias que valiam ponto (a dela não vale)”. A disciplina foi considerada extremamente prática e “de grande valia para nosso dia-a-dia como gestores” (ENAP, 2001).

Ao ser ministrada essa disciplina na sétima turma, o aspecto mais bem avaliado foi a “aplicabilidade do conteúdo”, com 74% das respostas alcançando níveis ótimo e bom. Os pontos fracos indicados se referiram à aridez e à inadequação do assunto para turmas numerosas, à qualidade do material didático, sendo destacados os erros de português, além da visão tradicional da linguagem.

A disciplina “Estatística básica e análise de dados” não obteve boa avaliação dos alunos da sexta turma. Mais da metade dos respondentes afirmou ter conhecimento regular e fraco em estatística e praticamente 70% indicaram que a disciplina pouco contribuiu para a aquisição de novos conhecimentos. Além disso, a carga horária foi reputada como inadequada, pois disposta em apenas quatro dias para o cumprimento de programa extenso e conteúdo complexo, além de uma turma heterogênea, na qual grande parte não dominava os conceitos básicos.

O material didático foi também alvo de críticas por estar desatualizado e escrito em inglês. Nas observações feitas pelos alunos, o curso não foi planejado para um público de não estatísticos, uma vez que as explicações e estratégias pressupunham conhecimento estatístico prévio. Nesse sentido, avaliaram que houve inadequação do conteúdo da disciplina aos objetivos do curso de formação. Alguns discentes sugeriram que as aulas deveriam auxiliar os gestores a ler e interpretar dados, o que seria mais adequado ao exercício das atividades do cargo. A maioria considerou a disciplina relevante, desde que reestruturada, e outros chegaram a propor a retirada da disciplina do próximo curso.

Na avaliação dessa mesma disciplina, por parte da sétima turma, verifica-se uma melhoria na percepção dos alunos comparativamente à sexta, mas ainda não obtém boa avaliação. Em todos os aspectos avaliados, a disciplina recebeu acima de 50% das respostas nos níveis regular e fraco. Os pontos fracos indicados apontam a desconexão entre a disciplina e o curso, o desnível entre o conteúdo que o professor pretendeu passar e o conhecimento de parcela da turma, e na forma como a disciplina foi conduzida: pouca estruturação, falta de suporte de material didático, de aulas no laboratório e de interação do professor com a turma. Um comentário menciona que “faltou uma introdução à disciplina”. Os discentes sugeriram que houvesse revisão do conteúdo da disciplina.

O relatório cita que a inclusão dessa disciplina foi feita em virtude de solicitação anterior dos gestores, mas temáticas que empregam modelos, como os dessa matéria, correm o risco de fracassar caso o aluno não disponha de conhecimento prévio e não haja ligação estreita entre o que está sendo aprendido e a prática no setor público. O mesmo ocorreu com microeconomia e macroeconomia, no início do segundo momento, cujo estudo deveria analisar a realidade e não simplesmente avançar o conhecimento teórico, próprio da academia.

O Ciclo de Atividades Complementares, desenvolvido na segunda etapa de formação da 7ª turma foi composto por um conjunto diversificado de atividades: disciplinas comuns que complementaram a formação básica; oficinas de políticas públicas, organizadas por quatro temas e desenvolvidas simultaneamente com quatro grupos de participantes; trabalho aplicado; estágio supervisionado em órgãos públicos; palestras e seminários. Houve boa avaliação por parte dos alunos, apesar de terem apontado a necessidade de maior articulação entre as atividades.

Em certo sentido, a sétima edição recuperou, com adaptações, alguns instrumentos pedagógicos do primeiro momento, como o estágio e as oficinas de práticas de Políticas Públicas, que havia tido boa aceitação por parte da turma e coordenação do curso.

Foram incluídas na grade curricular da sétima turma quatro oficinas, que tinham por objetivo oferecer aos alunos a oportunidade de algum aprofundamento em uma temática de política pública, fornecendo-lhes, assim, subsídios não só teóricos e metodológicos, como também aplicados, a partir da observação de situações concretas enfrentadas pelas organizações públicas.

As oficinas, desenvolvidas cada uma em blocos de 92 horas, foram formuladas em conjunto com a Secretaria Adjunta e a Secretaria de Gestão – SEGES do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, abrangendo conteúdos e atividades para subsidiar a futura inserção profissional dos EPPGG.

Cada oficina teve como foco um tema específico, mas era desenvolvido em três módulos, de acordo com a seguinte estrutura:

• **Oficina Um** – “Desafios da redução da pobreza por meio de coordenação horizontal (intragovernamental) e vertical (intergovernamental) de políticas e programas com execução descentralizada, com os seguintes módulos: “Políticas sociais no Brasil”; “Análise de indicadores sociais; “Contratualização de resultados em políticas sociais”.

• **Oficina Dois** – “Desenvolvimento de capacidade institucional para formulação de políticas de regulação de mercados e sua implementação por meio de agências reguladoras: a ótica da administração direta”, com os seguintes módulos: “Organização industrial”, “Políticas de infra-estrutura, e “Contratualização de resultados em infra-estrutura”.

• **Oficina Três** – “Políticas de gestão como políticas públicas”, com os seguintes módulos: “Macroestrutura e funcionamento da Administração Pública Federal”, “Marco jurídico da Administração Pública, e “Gestão pública e contratualização de resultados na gestão pública”.

• **Oficina Quatro** – “Fomento ao desenvolvimento econômico sustentável”, com os seguintes módulos: “Financiamento do desenvolvimento”, “Competitividade e políticas de desenvolvimento”, e “Gestão interinstitucional, conflitos e dilemas do desenvolvimento”.

Cada gestor preenchia um formulário no qual deveria hierarquizar suas preferências em relação às quatro áreas. A distribuição por oficinas buscava levar em conta o perfil de cada um e a preferência explicitada. A escolha da oficina serviu de base para a escolha do lugar do estágio, mas não havia necessariamente vinculação entre o tema escolhido para realização dos estágios, a realização do trabalho aplicado e a alocação futura, já que essa decisão caberia ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Em geral, as oficinas foram avaliadas positivamente (a classificação como ótimo e bom nas quatro oficinas oscilou entre 64% e 40%), apesar de também terem sofrido críticas.

A oficina que teve a melhor avaliação foi a Oficina Quatro – “Fomento ao desenvolvimento econômico sustentável”: 64,3% dos alunos classificaram seu resultado como ótimo e bom, 31,2% como regular, e apenas 3,9% como fraco. Os aspectos mais bem avaliados foram: contribuição da bibliografia, com 100% de ótimo e bom, seguido de contribuição do Módulo 1 (“Financiamento do desenvolvimento”), com 87,5% de ótimo e bom. Os aspectos de pior avaliação foram a adequação da seqüência e inter-relação entre módulos (62,5% regular) e oportunidades de realizar exercícios (62,5% regular e fraco).

Os problemas percebidos pelos alunos na implementação foram citados da seguinte maneira: “Houve pouca vinculação entre os programas do governo e os ministérios com aquelas matérias que foram dadas”; “Faltou um pouco mais de clareza quanto ao conteúdo que seria desenvolvido em cada oficina”; “Faltou padronização das avaliações e textos (em números)” (ENAP, 2002, p.149).

A Oficina Um – “Desafios da redução da pobreza por meio de coordenação horizontal (intragovernamental) e vertical (intergovernamental) de políticas e programas com execução descentralizada” foi a segunda mais bem avaliada, considerada ótima e boa por 54,6%, regular por 23,5%, e fraca por 22% dos alunos. O Módulo 2 (“Indicadores sociais”) obteve a melhor avaliação, sendo que foi sugerida a ampliação da carga horária do módulo para aprofundar conceitos e explicitar outros indicadores. O Módulo 3 (“Contratualização de resultados em políticas sociais”) obteve a pior avaliação, tendo sido apontadas a falta de preparo no tema do expositor e a ausência de subsídio bibliográfico para execução do trabalho (ENAP, 2002, p. 108).

Os alunos questionaram nessa oficina o número excessivo de avaliações e a falta de clareza dos critérios adotados, como também a inadequação dos exercícios.

Os problemas recorrentes percebidos em relação à implementação da Oficina Um foram:

- Conteúdo – muita preocupação com conteúdo e pouca com troca de experiência; pouca integração e seqüência lógica entre os temas; pouco material didático repetitivo para os economistas.

- Avaliação – em número excessivo; “pouco planejada e substantiva”; falta de critérios e padrão objetivo para os trabalhos.

- Expositores – sem experiência na implementação de projetos e programas.

- Organização – “sistema de avaliação; objetivos claros; planejamento das atividades”; “cada professor conduziu da sua maneira”; “disciplinas muito curtas, muitas palestras, pouco tempo para discussão e leitura”. (ENAP, 2002, p.119).

Em terceira posição ficou a Oficina Dois – “Desenvolvimento de capacidade institucional para formulação de políticas de regulação de mercados e sua implementação por meio de agências reguladoras: a ótica da administração direta”, que obteve os seguintes resultados na avaliação dos alunos: 48,7% de ótimo e bom, 32,8% como regular e 18,5% como fraco. Essa oficina teve como aspecto mais bem avaliado a contribuição do Módulo 1 (“Políticas de infra-estrutura e regulação”) para a aprendizagem, com 83,5% de ótimo e bom. Os aspectos mais mal avaliados foram: oportunidades de realizar exercícios (83,5% de regular e fraco) e o Módulo 3 (Contratualização de resultados em infra-estrutura), com 73% de regular e fraco.

Os problemas identificados na implementação das atividades da Oficina Dois foram:

- Pouco tempo para leitura ou pesquisa;

- Módulo 3: excesso de palestras e grande rotatividade de professores e palestrantes; mudanças de última hora no calendário; não cumprimento do

programa distribuído inicialmente aos alunos; condução do módulo, que abordou não o tema contratualização e sim as estruturas das agências reguladoras.

- Planejamento do cronograma de aulas; mudanças na programação/buracos na grade de horários;
- Seqüência lógica das aulas e palestras;
- Assuntos muito distintos (infra-estrutura e defesa da concorrência) na mesma oficina;
- Vinculação obrigatória entre oficina e área de estágio; Falta de transparência das vagas para estágio (ENAP, 2002, p.128).

A Oficina Três – “Política de Gestão como Política Pública” – teve a avaliação mais baixa entre as oficinas, sendo que apenas 40% dos alunos consideraram seu resultado como ótimo e bom, 34,3% como regular, e 25,7% como fraco. Os aspectos que obtiveram pior avaliação – sendo apontados como fraco ou regular por mais de 70% dos alunos – foram: “oportunidade de realizar exercícios” (86% de fraco), adequação da seqüência e inter-relação entre módulos, Módulo 1 (Macroestrutura e funcionamento da Administração Federal), trabalhos em grupo, palestras além da sistemática de avaliação. Os problemas identificados pelos alunos na implementação foram os seguintes:

- Falta de clareza quanto a objetivos, fio condutor, encadeamento dos assuntos, relacionamento entre as disciplinas, palestras e apresentações de órgãos;
- Grande carga de informações, sem ter sido dado espaço para que os alunos elaborassem o conteúdo (discussões, trabalhos escritos), resultando em baixo aprofundamento e aproveitamento;
- Fragmentação excessiva do conteúdo, dificultando a aprendizagem;
- Pouca relação com a prática do gestor;
- Módulo de macroestrutura, pela falta de informações sistematizadas sobre o Governo Federal. (ENAP, 2002, p.137).

Como aspectos positivos foram apontados o Módulo 3 (“Gestão Pública e Contratualização de resultados”), que, ao contrário do que ocorreu com este em outras oficinas, foi considerado por 86% dos alunos como ótimo e bom, distinguindo-se por ter sido construído em moldes operativos não convencionais, combinando painéis, *workshops*, leituras dirigidas e palestras. A bibliografia disponibilizada foi também considerada um ponto positivo, classificada por 74,5% dos alunos como ótima e boa.

O trabalho no Ciclo de Atividades Aplicadas da sétima turma tinha o tema de interesse definido de comum acordo com a coordenação do curso. Representou oportunidade de estruturar a análise de um problema de política pública (relacionado ao tema da oficina), situação com a qual os novos gestores se defrontam cotidianamente no seu ambiente de trabalho. A definição do tipo de trabalho aplicado se deu em função da combinação de três fatores: a) o perfil e o

interesse dos alunos; b) a realidade do local de estágio; e c) a negociação entre o aluno, o coordenador do grupo e o tutor de estágio.

A 7ª edição do curso se destacou ainda pela reinserção do estágio na grade curricular. Foi desenvolvido em seis semanas, em regime de tempo integral, excetuando dois períodos de quatro horas semanais, nos quais o aluno desenvolvia outras atividades previstas no ciclo. O estágio totalizou 128 horas e foi monitorado pelo coordenador da oficina da ENAP, em encontros semanais. Os alunos foram distribuídos durante o estágio em instituições da Administração Pública Federal, responsáveis por programas do Plano Plurianual vinculados às quatro áreas temáticas selecionadas pela coordenação. Cada tutor recebeu no máximo dois alunos, de maneira a não haver sobrecarga de trabalho e a maximizar o aproveitamento pelos alunos. Além disso, durante o período de estágio, a ENAP esteve em contato permanente com cada tutor, esclarecendo dúvidas e solucionando eventuais problemas. Grande parte das atividades envolveu coleta de material institucional, entrevistas com dirigentes, gerentes e assessores, além de visitas técnicas. Ao final desse período, os alunos elaboraram um relatório de estágio, conforme roteiro distribuído pela coordenação do curso.

Esperava-se que, no decorrer do estágio, os alunos passassem a conhecer melhor a estrutura, as atribuições e os principais programas em execução nos órgãos e entidades públicas, relacionando a prática profissional aos conteúdos e ferramentas desenvolvidos durante o curso de formação. Os alunos demonstraram satisfação com os estágios realizados, sendo considerados como ótimos e bons por 74%, regular para 20%, e fraco para apenas 6% dos alunos.

3.4 - Estratégias pedagógicas e avaliação

As estratégias pedagógicas e didáticas utilizadas no terceiro momento (de forma mais marcante na sexta turma) evidenciam a preocupação com o ensino direcionado para o desenvolvimento de conhecimentos e habilidades necessários para a atuação na carreira. Observa-se que várias tentativas de promoção de um curso de formação mais ajustado às necessidades profissionais foram feitas ao longo das sete primeiras edições.

Na 6ª edição, há a tentativa de fazê-lo por meio não apenas de conhecimentos, mas também pelo desenvolvimento de habilidades que pudessem contribuir para o exercício do cargo. Para tanto, foram criadas atividades direcionadas especificamente para esse fim, a partir tanto de uma disciplina relacionada ao desenvolvimento de competências interpessoais quanto de estratégias didáticas capazes de mapear as competências individuais dos alunos, promover o desenvolvimento cognitivo, assim como estimular competências não cognitivas requeridas para o exercício profissional. Os participantes foram orientados no sentido de estabelecer planos individuais de desenvolvimento de competências, de acordo com as necessidades identificadas. A participação nas atividades era voluntária e

complementar à disciplina sobre o tema de competências, mas a maior parte dos alunos (91%) participou das entrevistas.

O responsável pelo acompanhamento pedagógico registrava o desempenho individual dos alunos tanto nas disciplinas quanto nas atividades voltadas ao desenvolvimento de competências interpessoais. Havia um roteiro de entrevista utilizado nas sessões de acompanhamento pedagógico, que contemplava avaliação sobre as aprendizagens proporcionadas pelo curso de formação e os fatores que dificultaram o processo de aprendizagem.

Além disso, na ficha de acompanhamento pedagógico³⁴ era proposto ao aluno se manifestar acerca de motivação para carreira, características profissionais desejadas e sugestão para promover melhorias no curso de formação. Na sexta turma foram realizadas entrevistas com 82 concursados (ENAP, 2001, p.18).

Dos que responderam a avaliação na sexta turma, 10,5% consideraram ótimo o acompanhamento pedagógico; 42,1%, bom; 31,6%, regular; e 15,8%, fraco (ENAP, 2001, p.41). Alguns alunos sugeriram que esse procedimento deveria ser intensificado e realizado durante todo o curso.

Embora a coordenação tenha avaliado que “comportamento e atitudes profissionais são instâncias que fogem ao escopo de um curso, pertencendo a um âmbito mais abrangente de formação dos indivíduos” (ENAP, 2001, p.31), percebe-se que houve um esforço louvável de sensibilização para o aprendizado de novas atitudes, em um curso tradicionalmente menos voltado a esse campo. Os alunos da sexta turma participaram de uma auto-avaliação, na qual analisavam seu aprendizado no curso de formação, tomando-se por base os seguintes aspectos: conhecimentos cognitivos, habilidades e atitudes esperadas de um Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Os alunos recebiam um perfil³⁵ com as características desejáveis do egresso do curso, traduzindo os próprios objetivos das atividades, mais do que as atitudes requeridas.

Na leitura dos relatos desses alunos, atesta-se que a grande maioria considerou o curso bem sucedido no que diz respeito ao aprendizado cognitivo (apesar de ressaltarem que poderia ser mais aplicado) e que promoveu aprendizado de algumas competências, especialmente habilidade para trabalhar em equipe. Em relação a atitudes, demonstraram certa hesitação, considerando que somente a atuação no cotidiano organizacional iria demonstrar se obtiveram aprendizado:

- “Quanto aos conhecimentos cognitivos, o curso, sem dúvida, contribuiu muito para a aplicação dos meus conhecimentos. Entretanto, como já disse, poderia ter sido mais prático e objetivo. Quanto a comportamento, atitudes e competências, o curso favoreceu, de modo geral, positivamente, contribuindo para a minha postura profissional e pessoal”.

- “O curso sim contribuiu. Quanto ao conhecimento cognitivo, a contribuição foi imensa. Da mesma forma, a competência pessoal foi muito bem desenvolvida, no quesito trabalhar em equipe”.

• “Quanto aos conhecimentos cognitivos, foram muito bem desenvolvidos. Hoje tenho formação generalista que considero excelente, e um pensamento analítico abrangente, considerando pontos que antes não considerava. Quanto às habilidades adquiridas para o apoio na tomada de decisões, apesar de muito incrementadas, só o contato do dia-a-dia revelará se são suficientes” (ENAP, 2001, pp. 47-52).

Segundo avaliação da coordenação, as atividades voltadas ao desenvolvimento de competências, especialmente da sexta turma, agregaram um sentido inovador. Possuíam, entretanto, ainda caráter introdutório, já que, conforme afirma Perrenoud (*apud* DUARTE, 2003, p.6), “a formação de competências exige uma pequena revolução cultural para passar de uma lógica do ensino para uma lógica do *coaching*, baseada em um postulado relativamente simples: constroem-se as competências exercitando-as em situações complexas”.

Alguns autores apontam que a construção de um currículo por competências passaria pela investigação de competências necessárias, envolvendo análise do processo de trabalho, e pela especificação de uma capacidade de trabalho, incluindo critérios para julgar o alcance e a qualidade da capacidade.

Ainda que possamos reconhecer a necessidade de se (re)conformar os modelos de formação profissional, pautados numa lógica de novas competências profissionais, serão necessários muitos exercícios de aplicação que possibilitem configurar novas metodologias de ensino-aprendizagem (MOTTA, 2008).

Outra importante inovação do terceiro momento, em relação às estratégias didáticas, foram as oficinas desenvolvidas na sétima edição, que obtiveram boa avaliação por parte dos alunos, devido a uma maior aproximação com temas concretos de políticas públicas. Entretanto, dada a pequena carga horária das mesmas, para apresentação e discussão de muitos temas complexos, os alunos apresentaram como problemas recorrentes o pouco aprofundamento, o número excessivo de palestras, a falta de um fio condutor que encadeasse os assuntos, além do pouco espaço para discussão e elaboração dos conteúdos pelos próprios alunos – falhas que, em síntese, descaracterizam o que normalmente se denomina como oficina.

Entretanto, o fato de o estágio ter sido realizado nos órgãos públicos relacionados aos temas trabalhados nas oficinas permitiu uma complementação, com possibilidade de aprofundar temas e, principalmente, o reconhecimento da situação real vivenciada em cada setor.

Em 2002, o estágio, que fez parte da formação do primeiro momento, esteve suprimido tanto nas edições do segundo momento quanto na sexta turma (2001) do terceiro momento, e retornou ao processo de formação, sendo muito bem avaliado pelos alunos.

O estágio correspondeu às expectativas de 21% dos participantes. Para 39,6%, chegou a superar. Foi reputado como ótimo por 31% dos gestores. Para 43% foi considerado bom; para 20%, regular, e para 6%, fraco. Os aspectos mais bem avaliados foram: acompanhamento do estágio pelos coordenadores de oficinas da ENAP (83% julgaram como ótimo e bom), contribuição para o conhecimento da estrutura do órgão de estágio e para a elaboração do Trabalho Aplicado (81% avaliaram como ótimo e bom). Outros alunos comentaram a relevância do estágio para a formação e parabenizaram a ENAP pela introdução dessa atividade no curso.

O estágio deve ser entendido como uma estratégia para se atingir os objetivos de formação generalista, com articulação entre teoria e conhecimento aplicado. Nesse sentido, pode constituir-se como importante elo capaz de desenvolver habilidades do aluno e fazê-lo refletir acerca da aplicabilidade dos conceitos debatidos em sala de aula.

Em outros aspectos pedagógicos, como jornada escolar, controle de frequência e processo de avaliação de desempenho dos alunos, os cursos do terceiro momento apresentaram algumas modificações.

A jornada diária de aula da sétima turma – problema recorrente em todas as edições – aumentou em relação à sexta, passando de sete para oito horas. O problema é agravado quando se utilizam predominantemente aulas expositivas. Alguns alunos sugeriram que as aulas expositivas fossem dadas pela manhã e que, pela tarde, sejam realizadas atividades mais aplicadas, como visitas a ministérios, contatos com gestores, entre outros.

Em ambas edições do curso de formação do terceiro momento, o sistema de avaliação, no que tange à pontuação, foi o mesmo: para ser aprovado, o aluno deveria obter um mínimo de 50% de pontos em cada disciplina, atividade, trabalho aplicado e um mínimo de 60% no conjunto das disciplinas e trabalhos.

Se o aluno não alcançasse o mínimo de 50% na prova referente à disciplina, teria possibilidade de realizar uma segunda prova, com o mesmo grau de dificuldade (isso seria limitado a três disciplinas do curso, excluindo-se os trabalhos aplicados e o trabalho final) (ENAP, 2001 e 2002, Artigo 20). A classificação final se deu pela soma dos pontos obtidos nas duas etapas do concurso, podendo ser considerada para fins de exercício profissional, de acordo com critérios a serem estabelecidos pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Em relação ao controle da frequência, a 6ª edição não exigiu obrigatoriedade e a sétima só exigiu na segunda etapa do curso de formação, pois os alunos, já empossados, encontravam-se na situação de servidores e as faltas eram comunicadas ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para fins de desconto em folha de pagamento (ENAP, 2002, Artigos 18, 19 e 20).

Essa flexibilidade mereceu destaque na sexta turma, considerada por 93% dos alunos como ótima e boa. Interessante destacar que a não obrigatoriedade não

implicou ausência às aulas, visto que 87,8% tiveram comparecimento acima de 80% e apenas 12,2% freqüentaram entre 60% e 80% do curso.

Outro problema que aparece de forma recorrente diz respeito à alocação dos gestores após o curso de formação. Apesar de não ser área de competência da ENAP, os alunos não diferenciam essas instâncias decisórias e consideram que a indefinição das regras de alocação, por parte da SEGES, provocou instabilidade no desenvolvimento do curso, gerando alto nível de ansiedade entre os discentes.

No que se refere à avaliação geral da formação pelos discentes, quando se comparam as duas edições do terceiro momento, verifica-se uma melhor avaliação do sétimo curso. O curso de formação de 2002 foi avaliado como ótimo e bom por 74% dos respondentes. O aspecto mais bem avaliado foi o material didático e o que recebeu a pior avaliação foi a contribuição das palestras para a complementação dos conhecimentos necessários ao exercício do cargo. Já o curso de 2001 foi considerado ótimo e bom por 69% dos respondentes, destacando-se como ponto positivo a sistemática adotada de não controlar a freqüência.

Os aspectos que receberam as avaliações mais baixas foram: adequação da seqüência e inter-relação das disciplinas para a construção das aprendizagens necessárias ao desempenho do cargo e contribuição das intervenções da coordenação na resolução de conflitos (ENAP, 2001, p.46). Sobre os aspectos relacionados mais diretamente ao desenho do curso, os comentários dos alunos da sexta turma apontam problemas recorrentes das edições anteriores: “não cumprimento das ementas, dilema superficialidade/aprofundamento mal resolvido; conjugação teoria e prática mal resolvida, e inter-relação das disciplinas e sua seqüência lógica mal tecida” (ENAP, 2001, p.10).

São recorrentes, tanto nas edições anteriores quanto nas turmas do terceiro momento, as críticas quanto à organização/adequação de disciplinas às atividades de carreira (abordagem acadêmica, com poucas atividades de aproximação às práticas da carreira de gestor – sugestão em contratar professores mais ligados à prática e com experiência no setor público), havendo também baixa seqüência e inter-relação entre as disciplinas. Transparece, mesmo com as inovações desse momento, a pequena bagagem relativa a uma escola aplicada. A reclamação sobre alguns professores também é recorrente e na sexta turma parece adquirir maior conflito. Os alunos reclamaram que havia pouca interação e entrosamento entre professores; descumprimento de ementas por parte de alguns docentes; e os professores por vezes abordavam o mesmo assunto, parecendo não haver coordenação. Sobre isso um aluno escreveu: “Professores sem controle. Davam a disciplina como queriam. Alguns nem se empenhavam. (...) No primeiro dia de cada disciplina, seria essencial a presença de um membro da equipe de coordenação do curso em sala de aula para sentir o clima de interação inicial professor-aluno” (ENAP, 2001, p.33).

O que ocorre na sala de aula deve estar em consonância com as decisões tomadas no âmbito do projeto pedagógico da instituição, dos objetivos e dos procedimentos de ensino. Dessa forma, um aprendizado para a Escola é que faz-se necessário alguma forma de acompanhamento pelos coordenadores de curso do cotidiano da prática didática do professor.

Entretanto, a dificuldade dessa estratégia reside no número reduzido da equipe de coordenação apontado em alguns relatórios. Os objetivos pedagógicos servem para orientar os professores sobre o que eles devem esperar da ação pedagógica. Precisar o objetivo e dizer o que se espera que os alunos sejam capazes de fazer ao final do curso e quais competências eles devam desenvolver é fundamental, na perspectiva da pedagogia da competência, para que a intencionalidade pedagógica possa refletir-se em um aprendizado que conjugue teoria e prática.

A insatisfação maior dos alunos, no que diz respeito aos professores, refere-se mais ao estilo docente adotado por cada professor do que às diretrizes fornecidas pela ENAP para atuação do profissional de ensino. Estilo docente pode ser interpretado focalizando as maneiras como o professor enfrenta as dificuldades e os problemas que surgem durante a disciplina, na sua relação com o conteúdo científico, com os procedimentos didáticos, com os alunos e com a instituição. Os alunos, em geral, reclamam do estilo de cada professor: “O professor sabe a matéria, mas não tem didática. Não serve para ser professor, pois não tem disponibilidade/paciência para tirar dúvidas dos alunos”; “Pouca disposição para esclarecimentos e questionamentos: respostas e comentários agressivos, ríspidos; pouca (nenhuma) flexibilidade para rever conteúdos e procedimentos frente às dificuldades dos alunos”; (...) “O professor demonstra pouco interesse pela aprendizagem do aluno”; “extrema falta de clareza das exposições do professor e obscuridade dos critérios de avaliação adotados”; Seria absolutamente necessário que o professor apresentasse, no início da aula, o programa do curso, explicitando com didática a organização do curso, interação entre suas partes, estratégias de avaliação, buscando incorporar expectativas da turma. No entanto, nada disso foi realizado no início do curso, tornando a estratégia do curso pouco clara e comprometendo o próprio aproveitamento por parte dos alunos (ENAP, 2001).

Essa preocupação aparece também quando os alunos da sétima turma destacam os aspectos em que as expectativas não foram atendidas com os aspectos em que o curso superou as expectativas: quando perguntados sobre os primeiros, os discentes explicitaram o desempenho de alguns professores, com relação à didática e à organização das atividades das aulas. E em relação a aspectos que superaram expectativas, os alunos novamente apontam o aspecto docente: qualificação, experiência e desempenho de alguns professores.

Sobre esse bom desempenho, alguns comentários: “Gostaria de parabenizar a ENAP e especialmente ao professor. Fiquei realmente espantada com a

habilidade do professor em tratar dos temas de forma multidisciplinar”; “Infelizmente a restrição de tempo não permitiu que a matéria fosse mais explorada; “O professor conseguiu transformar o curso de Direito Administrativo num curso leve, interessante, agradável e acessível ao entendimento de alunos de formações distintas, aumentando o interesse pela matéria e ampliando de forma útil o conhecimento dos temas abordados “É notável o conhecimento da professora responsável acerca do tema, assim como seu dinamismo e entusiasmo pela matéria que ensina”; “Caráter acessível, amigável, democrático”; “Destaque para a solicitude e dedicação do professor assistente nas aulas”; “A maneira organizada, sintética e didática com que a professora apresentou os conceitos” (ENAP, 2002, pp. 37-55).

No que diz respeito às aprendizagens significativas e dificuldades durante o curso de formação, há uma convergência entre as opiniões dos alunos da sexta e da sétima turma.

De modo geral, as aprendizagens mais significativas destacadas pelos alunos são:

Trabalhar e conviver em grupo foram as aprendizagens indicadas com maior frequência. A convivência com a diversidade de pessoas foi apontada como grande promotora de aprendizagens sobre o ser humano e suas interações, sobre a diversidade de linguagens técnicas e racionalidades configuradas pelas formações profissionais, sobre as diferentes regiões do Brasil e suas particularidades sócio-culturais. O potencial de aprendizagem da convivência foi mais presente em situações de convívio informal, por meio da troca de experiências e conhecimentos, mas também atuou nas situações de trabalho em grupo, em que a diversidade foi progressivamente respeitada e não impediu a produção dos resultados esperados. Aprendizagens associadas a esta foram indicadas, como: flexibilidade e adaptabilidade, trabalhar com conflitos, negociação, escutar, respeitar opiniões diferentes da própria, relacionamento interpessoal, cooperação, tolerância e paciência. A oportunidade para estabelecer rede de contatos e formar um espírito de corpo também foi apontada como significativa para a aprendizagem do grupo (ENAP, 2001, p.18).

Essas aprendizagens, sintetizadas no relatório de 2001, são similares às identificadas na sétima turma.

Quanto aos fatores que inibem a aprendizagem, também se observam destaques semelhantes: reclamações em relação à falta de didática de alguns professores, pouca aplicabilidade/praticidade de alguns conteúdos apresentados, “curso foi doutrinário (governo atual)”, “inexistência de consulta aos candidatos pela coordenação sobre assuntos do curso”. Além disso, fatores geradores de

ansiedade foram identificados como “dificultadores” de aprendizagem: “não conhecer de forma adequada as áreas onde trabalharemos”; “não saber sobre vagas disponíveis”, “ansiedade gerada pelas avaliações”; “caráter eliminatório”, “administrar o tempo escasso”, “administrar o excesso de informações” (ENAP, 2002, pp. 83-86).

A fala de um dos alunos parece insinuar o núcleo central das dificuldades interpostas para a aprendizagem das competências necessárias ao exercício do cargo: “Ninguém tem idéia do que o gestor faz, assim a avaliação do que é importante aprender para a carreira é feita um pouco às cegas” (ENAP, 2001, p.19).

As críticas dos alunos, em especial da sexta turma, a respeito do curso nesse terceiro momento, são praticamente as mesmas do período anterior e referem-se, principalmente, à percepção de excesso de pressão em relação às avaliações, indefinições quanto à alocação que acabaram segundo os mesmos comprometendo a aprendizagem e dificultando as relações interpessoais.

A característica aplicada das atividades complementares do curso da sétima edição somada ao fato de essa parte ter sido feita quando já haviam tomado posse, pode ter exercido influência na percepção positiva dos alunos comparado a turma anterior. No entanto, isso foi uma exceção decorrente das restrições do momento, pois o curso de formação inicial constitui legalmente a segunda fase do concurso público e assim deve permanecer. A pressão inerente a um processo seletivo sempre fará parte do contexto do curso, e aprender a lidar com isso também compõe o aprendizado atitudinal do EPPGG.

As tabelas a seguir apresentam dados da avaliação pelos alunos da 6ª e da 7ª edição do curso de formação EPPGG em alguns aspectos.

Houve aumento significativo da satisfação dos alunos do terceiro momento, principalmente na 7ª edição, em relação à correspondência do curso e os objetivos apresentados no regulamento. Na sexta turma, o índice ficou 61% entre ótimo e bom, e isso se eleva para quase 85% na sétima turma. A contribuição das disciplinas para a formação e desempenho do cargo também demonstra aumento no nível de satisfação: na sexta edição, 64% expressaram sua opinião nos níveis ótimo e bom; na sétima edição esse número passa a ser de quase 85%. Quanto à adequação e à inter-relação das disciplinas, apesar das críticas que esse aspecto sempre recebe, também se verifica melhoria: foram quase 30% de avaliações ótimas e boas, na edição de 2001; na sétima, esse número salta para quase 70%.

Quanto à contribuição da bibliografia e do material didático, os números são os seguintes: na 6ª edição, 85% entre ótimo e bom; na edição de 2002, quase 92%. Em relação à satisfação com o sistema de avaliação de desempenho dos alunos, têm-se na sexta turma os seguintes números: cerca de 63% avaliaram nos patamares ótimo e bom. Na sétima turma, esses níveis ficaram em torno de 77%. No que se refere à satisfação com as palestras, verifica-se alteração nos

Sexta edição (2001)	Ótimo%N	Bom%N	Regular%N	Fraco%N	TotalN
1- Correspondência do curso realizado com os objetivos apresentados no regulamento.	7,3 3	53,7 22	34,1 14	4,9 2	41
2- Contribuição do conjunto das disciplinas para a aquisição dos conhecimentos necessários ao exercício do cargo.	12,2 5	51,2 21	26,8 11	9,8 4	41
3- Adequação da seqüência e inter-relação das disciplinas para a construção das aprendizagens necessárias ao desempenho do cargo.	2,4 1	26,8 11	48,8 20	22,0 9	41
4- Contribuição das referências bibliográficas (obrigatória e complementar) para o seu aprendizado.	32,5 13	52,5 21	12,5 5	2,5 1	40
8- Sistemática de avaliação (separação em 3 ou 2 momentos) favoreceu o aprendizado?	32,5 13	40,0 16	17,5 7	10,0 4	40
10- Contribuição das palestras para a complementação de conhecimentos necessários ao exercício do cargo.	26,8 11	43,9 18	24,4 10	4,9 2	41
13- Clareza nas orientações dadas aos participantes do curso pela coordenação.	7,5 3	50,0 20	37,5 15	5,0 2	40
Sétima edição (2002)					
1- Correspondência do curso com os objetivos apresentados no regulamento.	23,7 18	60,5 46	13,2 10	2,6 2	76
2- Contribuição do conjunto das disciplinas para a aquisição dos conhecimentos necessários ao exercício do cargo.	19,5 15	63,6 49	15,6 12	1,3 1	77
3- Adequação da seqüência e inter-relação das disciplinas para a construção das aprendizagens necessárias ao desempenho do cargo.	16,2 12	52,7 39	24,3 18	6,8 5	74
5- Contribuição do material didático para o seu aprendizado.	28,6 22	63,6 49	7,8 6	0,0 0	77
6- Adequação dos critérios de avaliação.	17,1 13	60,5 46	18,4 14	3,9 3	76
4- Contribuição das palestras para a complementação de conhecimentos necessários ao exercício do cargo.	4,1	32,4	36,5	27,0	
7- Clareza nas orientações dadas aos participantes do curso pela coordenação.	32,5 25	44,2 34	20,8 16	2,6 2	77

índices: enquanto quase 70% da sexta turma as consideram entre ótimas e boas, na sétima turma apenas 37% tiveram a mesma percepção.

Em relação à clareza da comunicação da coordenação, em 2001, 57,5% a consideraram ótima e boa; já na sétima turma esse número se elevou para 75%.

Quanto ao perfil da sexta turma, 16,66% dos alunos estavam na faixa etária entre 24 e 29 anos; entre 30 e 39, 38,88%; e entre 40 e 59 anos, 37,77%. A predominância de formação acadêmica foi: Engenharia, 23 (25%); Economia, 17 (18%); Administração, 16 (17%); Ciências Sociais, 8 (8%); Relações Internacionais, 11 (11%). Os demais ficaram divididos em 12 – graduações diversas.

Quanto à pós-graduação, verifica-se a existência de nove alunos especialistas, 20 alunos mestres, e oito alunos com doutorado.

Já a sétima turma era predominantemente jovem, com 56,25% dos integrantes situados na faixa etária entre 22 e 30 anos, 32,5% entre 31 e 40, 10% entre 41 e 50, e apenas 1% entre 51 e 60 anos. Quanto à formação acadêmica, os alunos eram egressos dos cursos de Economia (23%), Administração (17%), Engenharia (9%), Direito (8%) e Relações Internacionais (5%). As demais graduações somam 8%. Quanto à pós-graduação, verificou-se a presença de 14 alunos especialistas, 14 alunos mestres, 11 alunos com créditos de mestrado concluídos e quatro alunos ainda cursando, três alunos com doutorado concluído e três alunos cursando.

Como resultados finais dos dois cursos de formação do terceiro momento, têm-se:

- Sexta turma (2001) – Dos 90 candidatos classificados para o curso de formação da segunda turma, 80 concluíram e 73 tomaram posse no cargo;
- Sétima turma (2002) – Dos 92 candidatos matriculados no curso de formação, 81 concluíram e 80 ingressaram na carreira.