



*Cadernos*



ENAP 20 anos  
Caminhos de uma  
Escola de Governo

*Edição Especial*



**ENAP 20 anos**

**Caminhos de uma  
Escola de Governo**

*Edição Especial*

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

### *Presidente*

Helena Kerr do Amaral

### *Diretor de Formação Profissional*

Paulo Sergio de Carvalho

### *Diretora de Desenvolvimento Gerencial*

Margaret Baroni

### *Diretor de Comunicação e Pesquisa*

Celio Y. Fujiwara

### *Diretor de Gestão Interna*

Augusto Akira Chiba

---

ENAP 20 anos; caminhos de uma escola de governo. – Brasília:  
ENAP, 2006,  
104 p. (Cadernos ENAP – Edição Especial)

ISSN 0104 – 7078

1. ENAP: Aspecto Histórico 2. Escola de Governo: Brasil I.  
Título. II. Série

CDU: 35.071.1

---

**Caderno ENAP Edição Especial** *Equipe Editorial:* Natália Massaco Koga, Claudia Asazu, Maria Rita Garcia de Andrade, Juliana Silveira – *Textos:* Mônica Lucia Rique Fernandes, Clarice Gomes de Oliveira, Juliana Girão de Moraes, Larissa Mamed Hori, Claudia H. Conde Rosa, Sônia Davi Amorim, Adélia Zimbrão da Silva, Paulo Estevão Cavalcanti, Ligia Camargo, Mara Helena de Sousa, José Mendes de Oliveira, Tarcilena Polisseni Nascimento, Sonisley Santos Machado, Paulo Sergio de Carvalho, Margaret Baroni, Livino Silva Neto, Rodrigo Luiz Galletti – *Fotos:* André Abraão e Arquivos ENAP

**Cadernos ENAP** é uma publicação da Fundação Escola Nacional de Administração Pública. *Editor:* Célio Y. Fujiwara – *Coordenação-Geral de editoração:* Livino Silva Neto – *Supervisão de produção gráfica:* Rodrigo Luiz Galletti – *Projeto Gráfico:* Ana Carla Guaberto Cardoso e Livino S. Neto – *Editoração eletrônica:* Ana Carla G. Cardoso – *Capa:* Maria Marta da Rocha Vasconcelos, Ana Carla G. Cardoso e Livino S. Neto – *Revisão:* Luis Antonio Violin – *Ficha catalográfica:* Equipe da Biblioteca ENAP

© ENAP, 2006

Tiragem: 1.000 exemplares

### **ENAP Escola Nacional de Administração Pública**

Diretoria de Comunicação e Pesquisa

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

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

# **ENAP 20 anos**

## **Caminhos de uma Escola de Governo**





# Sumário

<b>Apresentação</b> .....	<b>7</b>
<b>Um pouco de história</b> .....	<b>9</b>
<b>Ave! Habemus Escola de Estado</b> .....	<b>21</b>
<i>Marcel Bursztyn</i>	
<b>Entrevista com</b> <b>Regina Silva Viotto Monteiro Pacheco</b> .....	<b>23</b>
<b>A delicada disputa pelas cabeças na evolução</b> .....	<b>37</b>
<b>do serviço público no Brasil pós-redemocratização</b> <i>José Carlos Vaz</i>	
<b>Em busca da excelência</b> .....	<b>45</b>
<b>Conhecimento que se dissemina</b> .....	<b>55</b>
<b>Olhar para fora</b> .....	<b>65</b>
<b>Os desafios da gestão pública brasileira</b> .....	<b>75</b>
<b>para o século 21: da experiência internacional</b> <b>aos eixos estratégicos de reforma</b> <i>Fernando Luiz Abrucio</i>	
<b>Entrevista com</b> <b>Helena Kerr do Amaral</b> .....	<b>83</b>



A preocupação sistemática com a qualidade do serviço público e com a capacitação e o desenvolvimento dos servidores públicos é um movimento recente no Brasil. As primeiras instituições dedicadas a esse tema foram criadas há cerca de 30 anos. Em nível federal, a ENAP Escola Nacional de Administração Pública surgiu há 20 anos e vive um período de consolidação institucional.

Essa história, apesar de jovem, deve ser trazida à luz. As preocupações com a qualidade do serviço público assumem dimensões estratégicas importantes – a necessidade de melhoria acelerada é premente, está presente a consciência de que qualquer projeto de governo tem que contar com uma máquina de serviço competente e que funcione.

Entendemos que a ENAP tem sido peça importante nesse quadro e está dedicada a proporcionar saltos qualitativos ao serviço e aos servidores, por meio de uma atuação focada no desenvolvimento de competências dos servidores para aumentar a capacidade de governo na gestão de políticas públicas.

Foram 20 anos de vida da Escola que desembocaram na visão moderna e integrada que hoje predomina. A história desse processo e as perspectivas que se abrem para o futuro do serviço público e dos servidores brasileiros devem alcançar um público maior.

A comemoração dos 20 anos da ENAP abre boa oportunidade para colocarmos essa discussão e o desenvolvimento dessas idéias em uma publicação que pretende tornar visíveis os principais pontos da história dessa Escola, seu momento atual e caminhos de desenvolvimento.



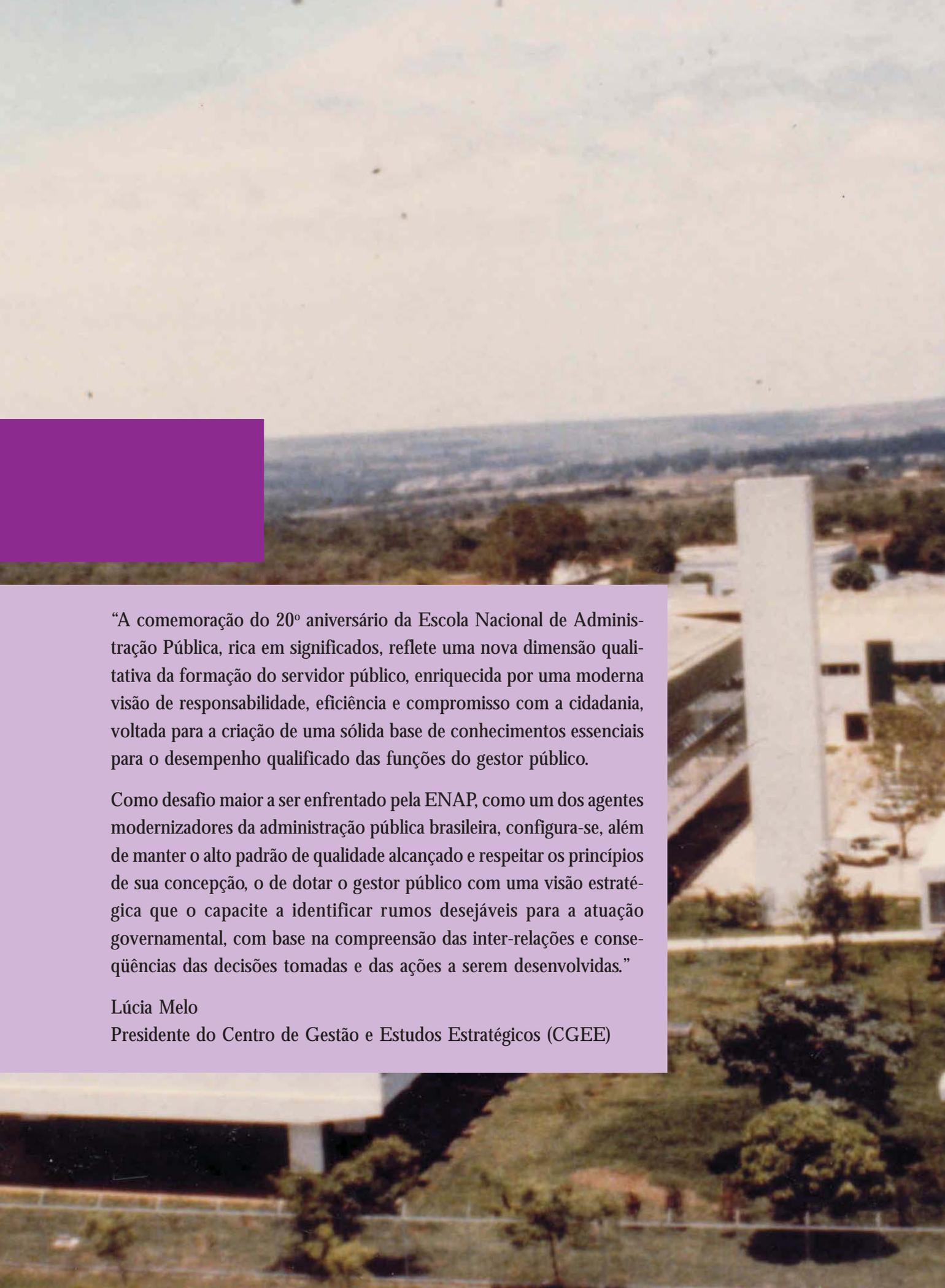
## Um pouco de história

A criação da ENAP ocorreu no contexto de redemocratização do País, um momento de muitos sonhos, mas também de incertezas e contradições.

Ao assumir o poder, em novembro de 1930, Getúlio Vargas encontrou um País em difícil situação econômica: contração do PIB, queda dos preços internacionais do café, fuga de capitais, crise cambial e desvalorização da moeda. Essa conjuntura estava relacionada aos efeitos advindos do colapso da bolsa de Nova York, em outubro de 1929, que levou à chamada Grande Depressão. A redução do comércio, dos empréstimos e dos investimentos estrangeiros e o desmoronamento do sistema monetário internacional fizeram com que muitos países fechassem suas economias e adotassem medidas protecionistas. O resultado desse processo foi uma relativa desarticulação da economia mundial que abriu espaços para saídas nacionais da crise.

Muitos países abandonaram a ortodoxia liberal e passaram a intervir cada vez mais na economia. Foi uma época em que o Estado interveio na economia e direcionou recursos para o mercado interno. No caso brasileiro, o governo federal começou a reagir à crise com a defesa do setor cafeeiro, cujo efeito principal foi manter o nível de atividade no comércio, na indústria, nas finanças e nos serviços e fazer com que, a partir de 1933, a economia voltasse a crescer.

A política econômica do governo Vargas não foi parte de um projeto de desenvolvimento nacional, nem tinha por objetivo fomentar a indústria. No entanto, esse setor foi o que mais se beneficiou com o crescimento econômico e apresentou nível de crescimento médio anual acima de 10%. Para atender às necessidades de regulação e fomento que o processo de industrialização exigia foi necessário criar instituições governamentais, centralizar as políticas públicas e capacitar funcionários. Nesse período foram criados o Instituto do Açúcar e do Alcool, o Conselho Federal de Comércio Exterior e o Departamento Nacional de Produção Mineral. Pela importância e abrangência, destaca-se a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, no



“A comemoração do 20º aniversário da Escola Nacional de Administração Pública, rica em significados, reflete uma nova dimensão qualitativa da formação do servidor público, enriquecida por uma moderna visão de responsabilidade, eficiência e compromisso com a cidadania, voltada para a criação de uma sólida base de conhecimentos essenciais para o desempenho qualificado das funções do gestor público.

Como desafio maior a ser enfrentado pela ENAP, como um dos agentes modernizadores da administração pública brasileira, configura-se, além de manter o alto padrão de qualidade alcançado e respeitar os princípios de sua concepção, o de dotar o gestor público com uma visão estratégica que o capacite a identificar rumos desejáveis para a atuação governamental, com base na compreensão das inter-relações e consequências das decisões tomadas e das ações a serem desenvolvidas.”

Lúcia Melo

Presidente do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE)

ano de 1932, e a consolidação de uma ampla legislação social e trabalhista, em 1943, que rendeu muitos dividendos políticos a Vargas.

É nessa conjuntura de redesenho institucional para apoiar o desenvolvimento do País que a Constituição de 1937 previu a necessidade de um órgão para organizar, orientar e racionalizar o serviço público no país. O Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) foi criado em 30 de julho de 1938 diretamente subordinado à Presidência da República. Foi responsável pela adoção do sistema de mérito na seleção e aperfeiçoamento do pessoal administrativo; pela criação da categoria de técnico de administração e pelo Decreto-Lei 2804/40 que regulamentava os cursos de aperfeiçoamento e de especialização dos servidores públicos. O DASP teve vida longa. Foi extinto apenas em 1986 pelo Decreto 93.2111 que transferiu suas funções para a Secretaria da Administração Pública (SEDAP).

No período imediatamente posterior ao fim da Segunda Guerra Mundial e da ditadura de Vargas, a economia do País, governado pelo General Dutra, pára de crescer e o projeto de industrialização amparado no Estado se desacelera. A máquina pública permaneceu como estava.

Ao voltar ao poder por eleições diretas em 1951, Vargas imprimiu ao seu mandato uma forte conotação nacionalista. Desejava a industrialização sob a égide da empresa estatal e não das empresas multinacionais. Foi vitorioso com a criação do monopólio do petróleo, mas derrotado na política. São símbolos desse período a Petrobras e o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE). Este último foi criado em 1952 e deu início a uma nova abordagem de projetos de desenvolvimento econômico por meio de auxílio técnico e financiamento.

Com Juscelino Kubitschek, o planejamento estatal alcançou patamares nunca antes experimentados no País. Seu Plano de Metas apresentava indicadores macroeconômicos, objetivos concretos e resultados que quantificados teriam que ser atingidos em cinco anos. JK articulou a centralização do planejamento em seu governo tendo por base o Conselho de Desenvolvimento e grupos técnicos menores e mais operacionais. Esses grupos se dividiam em dois tipos: os de trabalho e os executivos. Os primeiros preparavam projetos específicos e os outros articulavam administração pública e iniciativa privada tratando de questões concretas de tecnologia, recursos financeiros e manipulação de incentivos para a implementação do Plano de Metas. Para administrar esses projetos era preciso envolver órgãos como a Carteira de Comércio Exterior (Cacex), o BNDE, a Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc), o Conselho de Política Aduaneira (CPA) e a Superintendência



A instituição que precedeu a ENAP, a FUNCEP, teve como presidentes Jackson Guedes (1981-1985), Paulo Cesar Catalano (1985-1989) e Antonio Octavio Cintra (1989-1990). Foi na gestão de Paulo Catalano que se criou a diretoria ENAP, em setembro de 1986.

Os presidentes da ENAP foram:

**Pedro Luiz Barros Silva** (1990-1991)

**Carlos Cesar Pimenta** (1991-1992)

**Luiz Antonio Palma e Silva** (1992)

**Malvina Corujo de Azevedo Lopes** (interina, 1992-1993)

**Og Dória** (1993-1995)

**Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco** (1995-2002)

**Helena Kerr do Amaral** (2003 até o presente)

de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). A complexidade de administrar um aparelho de Estado voltado para metas ambiciosas de crescimento econômico e desenvolvimento nacional continuava a exigir quadros capacitados para conduzi-las. Criaram-se então as seguintes escolas: a Escola Interamericana de Administração Pública, o Instituto Rio Branco, o Centro Interamericano de Comercialização, a Escola de Administração de Empresas de São Paulo e a Escola Superior de Guerra. Foram reestruturados as Academias Militares, o Instituto de Tecnologia da Aeronáutica e o Instituto Militar de Engenharia.

Os anos que se seguem ao fim do governo JK, governos Jânio Quadros e João Goulart, foram marcados por uma conjuntura muito instável em que o projeto nacional-desenvolvimentista foi perdendo força. A explosiva combinação de inflação alta, estagnação econômica, falta de apoio do capital internacional e forte oposição das forças armadas criou as condições para o golpe militar em 1964 e possibilitou que a orientação monetarista imprimisse as diretrizes da política econômica pelas duas décadas seguintes. No que diz respeito à administração pública, o regime militar atribuiu a si um caráter modernizante com componentes supostamente neutros por se pretenderem técnicos. Por este pressuposto, a administração dependia de medidas que partiam

de um diagnóstico imparcial e de recomendações que mostravam um profundo conhecimento da matéria, ou seja, elaborado por especialistas. O aparato burocrático voltou a se expandir, desta vez, por meio das organizações descentralizadas sob a forma de sociedades anônimas de direito privado, fundações públicas e privadas. São exemplos a Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel); a Telecomunicações Brasileiras S/A (Telebras) e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), além do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq),

“A ENAP vem, ao longo desses 20 anos, concorrendo ativamente para a formação e aperfeiçoamento dos quadros da Administração Pública Federal e pode ainda dar um aporte muito mais efetivo para a modernização, a profissionalização e a eficiência do Estado brasileiro. Sua história é cheia de percalços, como, aliás, também o é a história do País. A ENAP e aqueles que por ela passaram também viveram momentos difíceis. O mais importante, porém, é que a instituição não sucumbiu aos reveses momentâneos, conseguindo manter-se firme na sua missão, aperfeiçoando-se e renovando a sua forma de contribuir com o desenvolvimento do País.”

Ricardo Corrêa Coelho

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental

5ª turma

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e a Fundação Centro de Formação do Servidor Público (FUNCEP).

O período dos governos militares correspondeu a uma ruptura no conceito de formação de administradores em vigência desde a reforma de 1930. Para dar uma dimensão profissional à área de recursos humanos do governo federal, o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) criou em dezembro de 1980 a FUNCEP. Pela lei que a instituiu, a 6.8711/80, cabia à FUNCEP estimular o associativismo sociocultural e recreativo no serviço público, valorizar o servidor e promover estudos e pesquisas que orientassem a formulação de políticas de pessoal civil. Para os servidores que trabalharam nessa época, a Fundação cumpria com o instituído por lei:

“Na época em que comecei a trabalhar aqui, havia sido criada a associação dos servidores. A Associação arrecadava dos funcionários e a FUNCEP também dava verba. A sede era no CONIC, tinha três dentistas, uma psicóloga, ginecologista, equipamentos modernos. Tudo sem convênio, bancado pela associação. Fazíamos muitos festejos, dia das crianças, dia das mães. No Natal tinha presentes para os filhos” (Altevir de Souza, assistente técnico. Trabalha na Escola desde 1982)

A técnica e a especialização eram o foco de atuação da FUNCEP. Seu estatuto, aprovado pelo Decreto 85.524/80, estabelecia que as ações de desenvolvimento de pessoal se limitavam à capacitação de técnicos de nível médio e inferior. Era preciso muito investimento. Quem realizava tal investimento era a Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa, SEMOR. Com os recursos garantidos, a FUNCEP passou a assumir parcial ou integralmente as atividades de capacitação de todos os ministérios, em especial para a área de recursos humanos. Com a incorporação da ENAP Escola Nacional de Administração Pública, em 1986, a FUNCEP passou a ter dois órgãos de direção superior (Presidência e Conselho Diretor); sete órgãos de apoio à Presidência (Gabinete do Presidente, Assessoria Especial, Auditoria Geral, Escritórios Regionais, Assessorias, Assistências, Coordenadoria de Recrutamento e Seleção); seis órgãos executivos de administração. Desses órgãos, dois eram de administração delegada com regimentos internos próprios. O Centro de Desenvolvimento de Administração Pública (CEDAM) e a ENAP. A ENAP tinha uma Diretoria de Ensino e Pesquisa e uma Diretoria de Estágio, cada uma

com duas coordenadorias; uma secretaria-executiva com três gerências e, finalmente, uma coordenadoria sócio-cultural.

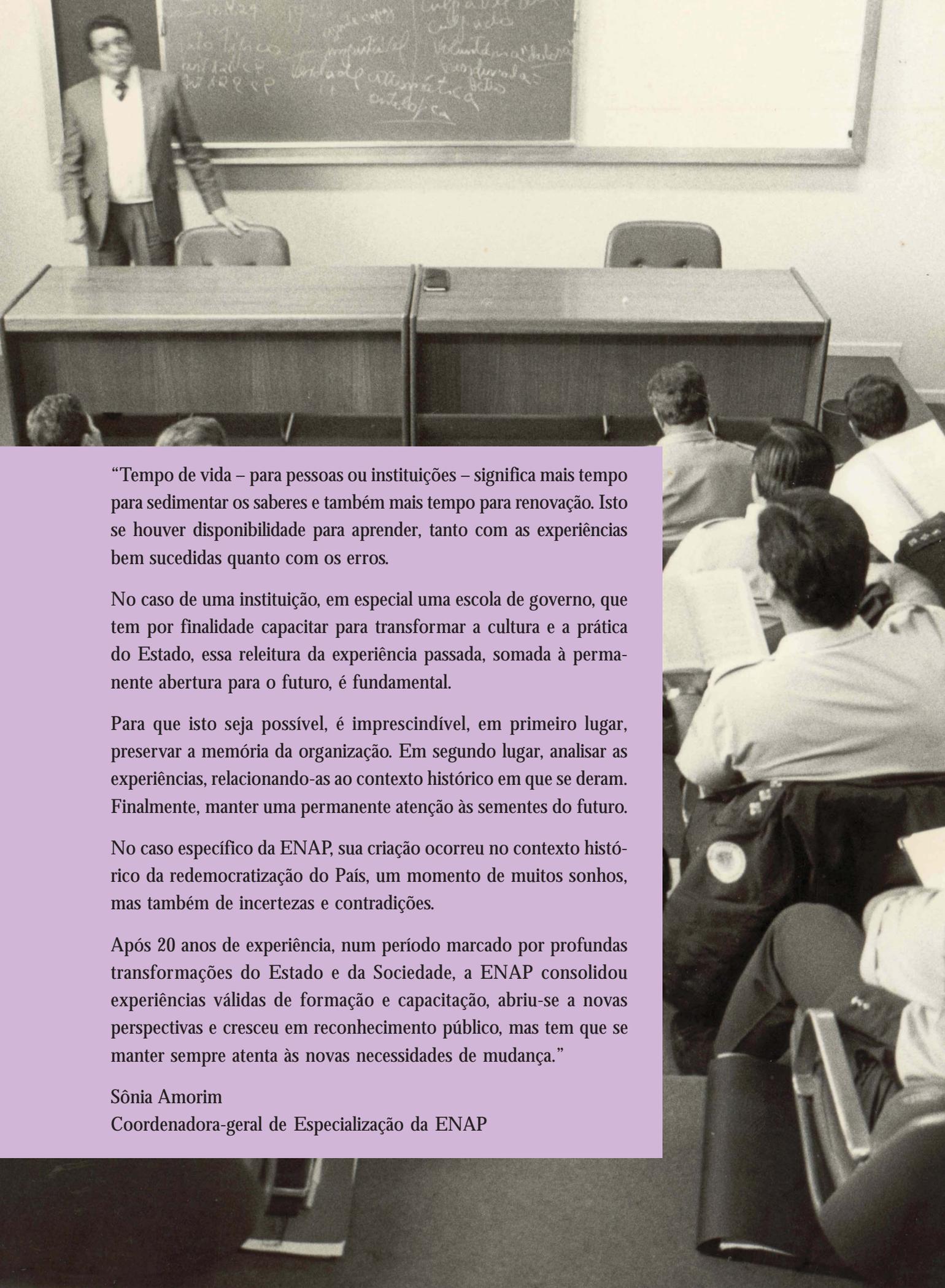
Ao CEDAM competia o aperfeiçoamento e treinamento de servidores públicos de todos os níveis. A competência da ENAP era a formação de quadros superiores da administração pública federal. A existência dessas duas estruturas, sob o guarda-chuva de uma mesma instituição (FUNCEP), aprofundou a separação entre formação e capacitação/treinamento que permaneceria por muito tempo.

Quando a ENAP foi criada, o país era governado por José Sarney (1985-1989), primeiro presidente civil depois de um ciclo de governos militares. Dívida externa elevada, descontrole inflacionário, desemprego e pobreza foram problemas enfrentados a partir de planos econômicos que congelaram preços, criaram uma nova moeda e decretaram moratória da dívida externa. Além dos desafios da economia, demandava-se do governo a reestruturação do Estado, a melhoria na capacidade de gestão e mudanças no aparato burocrático para que houvesse condições de atender às demandas sociais reprimidas durante 20 anos. O governo da Nova República instituído por Sarney propôs uma reforma administrativa para dar mais eficiência e eficácia à máquina pública. Também eram diretrizes de governo revitalizar o Estado brasileiro, valorizar a função pública e renovar os quadros burocráticos. É neste contexto que se resgata o relatório do Embaixador Sérgio Paulo Rouanet que, em 1982, fez um estudo comparativo dos modelos francês e alemão de instituições de formação e treinamento de administradores públicos e que terminou por inspirar a criação da ENAP, pelo Decreto 93.277, de 19.09.86.

Foram muitas as idéias que nortearam o projeto da Escola. A principal delas: criar uma elite de administradores públicos, bastante preparada do ponto de vista teórico e com oportunidades de treinamentos práticos em organizações governamentais. A expectativa era de formar dirigentes capazes de tomar decisões e conhecer a realidade da administração pública brasileira. As idéias foram muitas e os problemas também. O maior deles foi a falta de condições políticas e econômicas para tirar do papel e pôr em prática uma política de pessoal eficaz.

Em julho de 1988, foi realizado o primeiro processo de seleção para o Curso de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental e em agosto do mesmo ano, foi instalado o primeiro curso de Formação em Políticas Públicas e Gestão Governamental, embora sem a aprovação do decreto de criação da carreira de gestor, nome que passou a designar a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Funcionários que trabalhavam nessa época na ENAP se recordam:



“Tempo de vida – para pessoas ou instituições – significa mais tempo para sedimentar os saberes e também mais tempo para renovação. Isto se houver disponibilidade para aprender, tanto com as experiências bem sucedidas quanto com os erros.

No caso de uma instituição, em especial uma escola de governo, que tem por finalidade capacitar para transformar a cultura e a prática do Estado, essa releitura da experiência passada, somada à permanente abertura para o futuro, é fundamental.

Para que isto seja possível, é imprescindível, em primeiro lugar, preservar a memória da organização. Em segundo lugar, analisar as experiências, relacionando-as ao contexto histórico em que se deram. Finalmente, manter uma permanente atenção às sementes do futuro.

No caso específico da ENAP, sua criação ocorreu no contexto histórico da redemocratização do País, um momento de muitos sonhos, mas também de incertezas e contradições.

Após 20 anos de experiência, num período marcado por profundas transformações do Estado e da Sociedade, a ENAP consolidou experiências válidas de formação e capacitação, abriu-se a novas perspectivas e cresceu em reconhecimento público, mas tem que se manter sempre atenta às novas necessidades de mudança.”

Sônia Amorim

Coordenadora-geral de Especialização da ENAP

“A primeira turma de gestores ficou aqui na ENAP um ano e oito meses. Eu era gerente do alojamento. Deu um trabalho de louco! Eles se sentiam donos da Escola. Mas eram muito legais, estudiosos, inteligentíssimos. Estudavam de segunda a segunda”. (Neyde Rosa Costa, Chefe de Serviço do Alojamento. Trabalha na ENAP desde 1985).

Até o final do governo Sarney a ENAP atravessou fases mais difíceis, fruto de interesses divergentes entre as duas instituições (FUNCEP e ENAP), de mudanças frequentes em suas direções e da descontinuidade administrativa.

Empossado em março de 1990, o presidente Fernando Collor adotou um conjunto de medidas por meio da Secretaria de Administração Federal (SAF), cuja principal consequência foi um verdadeiro desmantelamento da máquina pública, que acabou por refletir nos destinos da ENAP. Com a Lei 8.140, de 28 de dezembro de 1990, a FUNCEP passou a se denominar Fundação Escola Nacional de Administração Pública, com as funções de promover, elaborar e executar os programas de capacitação de recursos humanos para a administração pública federal e coordenar e supervisionar os programas de capacitação gerencial de pessoal civil desenvolvidos pelos servidores de seu quadro permanente. A proibição de concursos públicos interrompeu a implementação da carreira de Especialista em Política Pública e Gestão Governamental.

“No período Collor ficamos preocupados porque, de repente, não podíamos contratar professores. Nosso orçamento foi lá para baixo, ficamos engessados. Nesse período, a ENAP produziu muito pouco, embora o discurso fosse que a Escola era um boeing parado na pista que eles fariam decolar!”. (José Mendes de Oliveira, Coordenador de Cursos. Trabalha na ENAP desde 1988)

Em 1992, após denúncias de corrupção, o Congresso brasileiro destituiu o presidente Collor. O vice-presidente Itamar Franco, empossado Presidente da República, herdou uma grave crise econômica, posteriormente controlada com o lançamento do Plano Real, que eliminou a inflação de 6.000% ao ano. O governo Itamar defendia o profissionalismo no setor público ancorado em um sistema de carreiras e na ética da moralidade. A gestão da ENAP, nesse período, foi marcada pela descontinuidade administrativa: em dois anos foram três presidentes. Fato marcante foi o relançamento da publicação RSP Revista do Serviço Público.

O primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1994-1998) caracterizou-se pela abertura aos capitais e comércio internacionais por processos de

The image shows a tall, red, rectangular sign with the word "ENAP" in white, serif capital letters. The sign is mounted on a pole and is positioned in front of a large, modern building with a white, corrugated metal facade. The sky is clear and blue. The building's facade is composed of vertical panels, and there are some structural elements visible, like a staircase or walkway on the side. The overall scene is brightly lit, suggesting a sunny day.

“Ter 20 anos significa que houve um processo de criação de competência, que tem de ser sistematizado e renovado sempre. A ENAP funciona como plataforma eficaz para outras experiências de ensino. Como sistematizar essa experiência e projetá-la para paradigmas inovadores é seu desafio. Para os seus próximos 20 anos, os desafios são os do próprio Brasil, no sentido de renovar o pacto federativo e os pactos setoriais, bem como assegurar os mecanismos de governança. Para além disso, é preciso pensar em governança em um contexto inter-regional e em um contexto de mundo globalizado.”

Maria João Rodrigues

Presidente do Conselho das Ciências Sociais da Comissão Europeia e Conselheira Especial da Presidência da União Europeia

privatização de setores até então considerados estratégicos e pela redução do peso do Estado na economia. Para adequar o aparelho de Estado a essa nova realidade, inseriu-se na agenda política a reforma da administração pública com a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). A ENAP foi o espaço escolhido pelo ministério para formular e difundir as propostas da nova administração pública. Entendia-se que o modelo burocrático já não era mais adequado para administrar os Estados modernos e assim era necessário um novo modelo – voltado para o cliente/cidadão, para controles por resultados, para a descentralização e desconcentração da ação estatal – mais compatível com as técnicas utilizadas pelas empresas. Para fortalecer e valorizar as carreiras típicas de Estado ou o que se denominou núcleo estratégico, foram reabertos os concursos públicos para as carreiras de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental e para os Analistas de Planejamento e Orçamento. Os cursos, as pesquisas e as publicações da escola são reorientados para temas ligados aos princípios da nova administração pública, assim como também é lançado um concurso para divulgar experiências de boas práticas de gestão.

Ao ter suas funções absorvidas pelo Ministério do Planejamento, em 1999, o MARE deixou inconcluso parte do projeto da reforma que propunha. Entre as mudanças que conseguiu implantar destacam-se a fixação do teto salarial para os servidores públicos, a flexibilização da estabilidade, a criação das agências autônomas executivas e reguladoras para as atividades exclusivas de Estado (normatização, regulação, segurança pública e fiscalização) e das organizações sociais para as atividades não-exclusivas (pesquisa, educação e saúde).

No segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso foram tomadas medidas econômicas voltadas para a redução dos gastos públicos como forma de diminuir a dependência e o endividamento do País. A reforma do Estado perde espaço e o governo utiliza como instrumento de ação o Plano Plurianual (PPA), instituído pela Constituição de 1988. Para a implementação do PPA 2000/2003, o Avança Brasil, era preciso formar técnicos e dirigentes. A formação desses técnicos, a oferta de cursos de conteúdo gerencial e a formação de carreiras foram as atividades que marcaram a ENAP neste período.

Quando assumiu o governo em 2003, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva encontrou o País em difícil situação econômica: descontrole cambial, inflação em alta, desvalorização dos títulos públicos brasileiros, risco-país em elevação, desigualdade social e infra-estrutura logística debilitada. Para fazer frente a esse quadro, os objetivos imediatos de seu governo foram superar a crise econômica, recuperar a estabilidade e

a credibilidade do País no exterior para criar condições de se promover um ciclo de desenvolvimento sustentado com geração de emprego, distribuição de renda e inclusão social. Alcançar esses objetivos só seria possível com servidores competentes que pudessem aumentar a capacidade de governo. Voltou-se a realizar concursos públicos e a qualidade do serviço passou a ter dimensões estratégicas. A ENAP precisava se consolidar institucionalmente para atender aos desafios postos e é isso que vem fazendo: regularizou e reposicionou a Revista do Serviço Público; investiu fortemente na informatização da Escola; criou padrões internos de trabalho; realizou, pela primeira vez em toda a sua história, concurso público para preenchimento de quadros técnicos próprios da Escola; consolidou o Concurso Inovação na Gestão Pública e contribuiu para a formulação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal.

## Marcel Bursztyn

Professor da Universidade de Brasília, dirige o Centro de Desenvolvimento Sustentável. Como diretor-adjunto da ENAP, coordenou o projeto pedagógico implantado com a primeira turma de EPPGG.

A ENAP, ao completar 20 anos, merece mais do que apenas uma festa de aniversário. Duas décadas de vida nos permite também festejar a solidez de um projeto que veio para servir de alicerce a uma construção institucional necessária.

Desde os momentos pioneiros, quando recém saíamos da ditadura militar e surgiu a oportunidade de transformar a velha FUNCEP numa escola de formação de quadros dirigentes do serviço público, muita água rolou. Ao longo de cinco mandatos presidenciais, foram muitos os sobressaltos e inúmeras as oportunidades para que a experiência sucumbisse. Aliás, a ENAP já nasceu como um desafio. Criada dentro de um espírito inovador, as estruturas decisórias do governo ainda não estavam adequadas para a absorção da idéia de profissionalização dos cargos de decisão. Como a Alemanha de Weber, no início do século 20, nosso País reagiu mal à ameaça ao *patrimonialismo*, que marcava nossa política e nossa administração pública desde a época da colônia.

Lançada a proposta da ENAP, logo se iniciou um processo de decolagem para um rumo ainda incerto. Passado o ponto de não retorno – o lançamento do edital de seleção dos candidatos à primeira turma – dois temores passaram a rondar a reduzida equipe inicial. O primeiro, imediato, era o que fazer com os alunos. Faltava o curso! Não havia ainda uma proposta pedagógica a ser implementada. O segundo, para dali a alguns meses, dizia respeito à institucionalização da carreira correspondente.

No primeiro caso, uma força-tarefa (naquela época a expressão ainda não estava na moda, mas foi o que se fez) tratou de conceber a estrutura de formação, valendo-se de uma inovadora combinação entre teoria e prática, com estágio em organismo governamental.

No caso da carreira dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, a experiência foi expressiva. Os 120 alunos, aprovados entre mais de 70 mil inscritos, assumiram um papel crucial como artífices da criação do que veio a ser a carreira dos EPPGGs, mais conhecidos como Gestores Governamentais. Não foi fácil. Todos os obstáculos possíveis (e impossíveis) serviram para aprofundar o processo de formação dos *enapiões*. 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 já bastaria como formação inicial.

Mas eles e elas tiveram mais. Foram expostos à realidade – com todas as fragilidades e desafios – da nossa administração federal. Estudaram política, filosofia, economia, pensamento social, planejamento. Trabalharam em resolução de casos concretos. Ajudaram a construir a idéia de que a ENAP não seria uma Escola de Governo, pois os governos passam e, às vezes – lamentavelmente – contrariando ao adágio, o chefe não tem razão! A ENAP adquiriu, então, o papel de Escola de Estado, formando servidores comprometidos com a perenidade e não com a transitoriedade, de forma semelhante ao que ocorre nos países onde as instituições públicas são mais sólidas (e mais públicas). Tão ciosos desse papel estavam os *enapiões*, que incomodaram muito durante a tenebrosa era Collor. Naquele momento de desfazimento estrutural, passaram a ser chamados *gestossauros*. Gestores dinossauros, espécie em extinção, numa época em que o neoliberalismo parecia triunfantemente arrasador. Resistiram nossos *gestossauros*. E resistiu a ENAP. Mostraram que a proposta veio para ficar.

Aos 20 anos e diante de tanta necessidade de que a missão da ENAP seja ainda mais determinante nos rumos de um projeto nacional para o Brasil, desejo longa vida a essa iniciativa. Felicito os dirigentes da Escola e os seus egressos. Essa peteca não pode cair.

# Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco

por *Marília Scalzo*

Presidente da ENAP por oito anos – de 1995 a 2002 –, Regina Pacheco relata a situação em que encontrou a Escola e fala sobre o trabalho desenvolvido em sua gestão.

É graduada em Arquitetura e Urbanismo pela USP e mestra e doutora em Urbanismo e Desenvolvimento Urbano pela Université de Paris XII.

### **Como foi sua chegada à ENAP? O que você encontrou?**

Cheguei à ENAP no começo de março de 1995 e encontrei o que já imaginava porque, entre receber o convite em janeiro de 1995 e assumir em março, fui a Brasília várias vezes, li os relatórios e os planejamentos dos anos anteriores e conversei com algumas pessoas. Eu já tinha idéia do que encontraria: uma instituição inerte e sem propósito claro, cujos funcionários não sabiam exatamente pelo que trabalhar. Havia uma grande cisão na cultura institucional: dois grupos muito claramente separados, opostos e críticos um ao outro. Era o pessoal que vinha da antiga Fundação Centro de Formação do Servidor Público (FUNCEP), a instituição de treinamento do servidor público federal, e o pessoal da ENAP, que nasceu como uma diretoria dentro da FUNCEP, em 1986, e que em 1990 transformou-se na ENAP. O pessoal da ENAP era muito mais senhor de si do que o pessoal do antigo treinamento. Achava-se mais qualificado e lidava com gente mais qualificada, apesar de ter feito isso apenas uma vez porque só houve um curso nesse período, fruto de um concurso no final dos anos 1980. Esse grupo era mais qualificado, mas não tinha o que fazer, não tinha rumo. O outro grupo seguiu fazendo um pouco de treinamento, mas muito pouco, porque a ENAP foi se afastando cada vez mais da capacitação do servidor público; foi achando cada vez mais que era um centro de pesquisa, uma entidade acadêmica. E isso não aconteceu só por decisão da ENAP. Os governos Collor e Itamar não estavam preocupados em capacitar o servidor público.

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. O resto estava com vidro quebrado, porta emperrada, chovia dentro. Havia muita gente da ENAP em outros órgãos. A folha de pagamento era imensa e tinha pouca gente lá. Havia muita gente acomodada. Na época, fizemos um trabalho de personificação da marca e a ENAP foi caracterizada como uma mulher adolescente que não sabia muito bem para onde ir, que tinha algumas possibilidades, mas estava em dúvida. (Um tempo depois, repetimos o trabalho e tinha mudado muito: passou a ser uma mulher dos seus 35, 40 anos que sabia o que queria, que tinha decidido para onde iria sua vida.) A escola não tinha nenhum vínculo com o governo. Não era prestigiada e nem queria ser. Apesar de ser uma instituição do governo, estava de costas para ele.

**Quando você assumiu, no início do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, a ENAP passou a responder ao então recém-criado Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), que também começou a tocar a reforma do Estado. Isso ligou fortemente a ENAP ao governo e ajudou a dar o rumo?**

Sem dúvida, foi fundamental. A ENAP passou a ser necessária. Ela, antes, não queria se ver como parte do governo, nem o governo estava interessado em valorizar a capacitação do servidor público. Eu fui convidada para presidir a ENAP pelo ex-ministro Luiz Carlos Bresser Pereira – que comandava o MARE e que é meu colega como professor na Escola de Administração da Fundação Getúlio Vargas – e o contexto da reforma do Estado foi fundamental. Eram idéias novas que a ENAP ajudou a conceber, a detalhar, a discutir. O ministro Bresser Pereira reunia sistematicamente um grupo de discussão com 50, 60 pessoas. Chamava todo mundo para discutir a reforma e fazia seminários mensais na ENAP. Reunia o pessoal do ministério, os diretores, os coordenadores, os responsáveis pelos projetos e o pessoal da ENAP. Discutíamos os projetos, ajudávamos a conceber e depois a disseminar essas idéias. Então a ENAP ganhou vida, ganhou um projeto. Além disso, os concursos foram retomados. O ministro Bresser Pereira revigorou a carreira dos gestores. Ele construiu a carreira para valer ao retomar os concursos, que viraram anuais, e ao discutir uma nova visão para a carreira e para os conteúdos que o concurso e o curso deviam ter. Foi fundamental.

## **Para criar a ENAP, um dos modelos seguidos foi o da Escola Nacional de Administração francesa, a ENA. Quanto você acha que esse modelo ajudou e quanto atrapalhou o caminho da ENAP?**

Gostei da pergunta porque em geral as pessoas falam só do quanto ajudou. Na verdade, acho que atrapalhou muito. A ENA apresentava uma visão já ultrapassada. Nessa época, já existiam outras visões de como organizar as carreiras e o serviço público. A visão de elite da ENA atrapalhou profundamente, não só a ENAP, como também os primeiros integrantes da carreira. Houve vários problemas. Se você andar um pouquinho nos ministérios e perguntar para o pessoal mais antigo como foi a chegada dos gestores em 1991, vai ver que eles têm horror. Era um pessoal superarrogante que achava que tinha o monopólio da defesa do interesse público. Não digo que a ENA seja isso, mas a transposição do modelo francês para o Brasil foi um desastre completo e, até hoje, as pessoas sonham com a carreira nos moldes da ENA, quando a ENA está, tardiamente, reformando-se. Acho que aquele modelo não faz o menor sentido hoje, nem para a França, nem para o Brasil. É um modelo de elite, baseado em monopólios e não em competências. O mundo não convive bem com isso hoje.

## **Como você atacou esse problema, para desmontar essa influência e montar uma escola mais de acordo com as necessidades do país, do governo e dos cidadãos?**

Várias coisas ajudaram. Primeiro o apoio fundamental do ministro Bresser Pereira, que não era só apoio. Ele discutia o projeto com a gente, o tempo inteiro. Indagava, questionava e assim ajudou a dar forma a uma missão clara para a ENAP. Foi importante também a possibilidade de observar a experiência internacional. Fomos atrás de como estava a Inglaterra; o que a França estava fazendo (não a ENA, mas o centro de capacitação gerencial ligado ao Ministério das Finanças e Indústria da França). Começamos a ler, a ir atrás da experiência internacional. Não para copiar, mas para aprender com quem já estava fazendo. Internamente, houve um processo firme que buscou envolver as pessoas sem fazer concessões populistas. Fomos identificando e afirmando idéias, discutindo em seminários, trazendo especialistas na cooperação internacional. Três consultores franceses acompanharam a evolução da ENAP e nos avaliaram nesse período. Eles vinham ao final de cada ano para fazermos seminários e avaliar onde estávamos, o que já tínhamos percorrido, para onde íamos, o que não tinha dado certo, o que faltava fazer.



“Havia coisas do arco da velha: no curso para secretárias, dizia-se que a secretária tinha que ter sempre na gaveta agulha e linha para pregar o botão no paletó do chefe. Foi preciso revisar tudo e mudar o tom. Por isso demos uma parada geral, para que não saíssem cursos com esse conteúdo.”



Tive que tomar algumas medidas duras também, como tirar da folha de pagamento da escola as pessoas que não quiseram voltar para a ENAP. Fizemos uma chamada e quem não quis voltar foi colocado nos ministérios onde estavam trabalhando. Foi uma medida dura, da qual não me arrependo nem um minuto, porque não dá para falar que a instituição tem que ser viva se ela tem um monte de fantasmas pendurados. A outra medida dura foi mandar embora as pessoas muito acomodadas. Não exatamente mandar embora, porque não se pode mandar ninguém embora no funcionalismo público. O nome é redistribuir, mandar para outros órgãos. O pessoal da ENAP levou um susto, porque nunca ninguém tinha feito isso. O dirigente não queria criar caso com ninguém porque estava lá de passagem. Até ali, isso tinha sido muito claro na ENAP e era essa a visão que os servidores tinham dos dirigentes. Por isso ficaram chocados com as medidas duras, mas admirados com uma linha coerente de conduta do grupo de direção. A ENAP começou a ter vida, cursos, gente. Antes não tinha. Tinha os funcionários, mal e mal ali, e de vez em quando pagava cursos fora para as entidades que queriam.

### **Funcionava muito mais como intermediária do que como escola?**

É. E funcionava assim também para os estados – isso foi outra coisa que mudamos. A ENAP é uma entidade da administração pública federal e tinha que capacitar os servidores públicos federais. Se sobrasse energia, espaço e dinheiro, podíamos fazer alguma coisa para os estados. A escola foi ganhando vida. O primeiro ano foi muito duro porque cometemos erros também. Paramos tudo para a revisão. Todos os conteúdos dos cursos, tudo. Havia coisas do arco da velha: no curso para secretárias, dizia-se que a secretária tinha que ter sempre na gaveta agulha e linha para pregar o botão no paletó do chefe. Foi preciso revisar tudo e mudar o tom. Por isso demos uma parada geral, para que não saíssem cursos com esse conteúdo. O segundo ano foi melhor e, a partir do terceiro, dobrávamos o número de servidores capacitados a cada ano. Isso deu muito orgulho e foi ajudando.

### **Vocês foram trabalhando nos cursos que atendiam aos concursos, ligados à carreira de gestor, e também em cursos que atendiam “emergências”, questões que tinham que ser resolvidas rapidamente?**

Emergências, menos. Nosso problema, no começo, era oferecer capacitação para o maior número possível de servidores públicos, até porque eles estavam havia

dez anos sem nenhum curso. A gente esquece, mas em 1995 tinha que dar curso de Word porque as pessoas não sabiam usar. Então tinha que fazer informática em massa, mas com qualidade. Nosso desafio era esse: aliar quantidade e qualidade. Para chegar lá, não podíamos ficar parando para desenhar um curso e oferecê-lo uma vez só em um ano. Para quem tem recurso escasso e necessidade de capacitação, é necessário criar um processo, é preciso ter escala. Para nós, o número era muito importante. Não por ser o número acima de qualquer coisa, mas porque isso era prestar serviço, era atualizar a visão dos servidores sobre o Estado, sobre a proposta gerencial e sobre o mundo lá fora.

Fomos desenvolvendo um catálogo de cursos. Nesse catálogo, havia os cursos muito procurados que eram os tradicionais – de orçamento, de licitação, de atendimento ao público – e havia aqueles que estávamos interessados em promover, que eram de desenvolvimento gerencial, de trabalho em equipe, de gerenciamento de contratos, de indicadores de desempenho, de planejamento estratégico e organizacional. Os tradicionais, que todo mundo queria, eram cobrados, e os outros, que estavam ligados à política para a gestão pública, eram gratuitos. No começo, caçávamos participantes para esses novos temas, porque as pessoas não entendiam a importância, mas depois isso foi mudando. Fomos desenvolvendo, olhando como as escolas internacionais tratavam daqueles temas, desenhando, redesenhando, identificando pessoas para dar o curso, fazendo o material didático. Era necessário ter uma certa padronização porque chegamos a fazer 24 mil capacitações por ano.

Depois de ter vários desses cursos montados é que começamos a poder adaptá-los para pedidos específicos, depois do quarto, quinto ano. Aí, se um órgão pedia um curso de compras, de licitação, junto com um pedaço do desenvolvimento gerencial, desenhávamos sob medida, mas já tínhamos os conteúdos e as pessoas, era fácil montar. No começo, a idéia era chegar num cardápio de cursos que desse conta do que estava atrasado. Nas carreiras também, não ficamos apenas com os gestores, fizemos os cursos iniciais para outras carreiras.

### **Quais os cursos para carreiras vocês montaram primeiro?**

O curso para gestores foi o primeiro. Era o maior, o mais denso, o que dava mais trabalho. Depois, no início do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, em 1999, houve uma reestruturação na administração pública federal e o MARE fundiu-se com o Ministério do Orçamento virando Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao qual a ENAP ficou vinculada. Então ganhamos a carreira do Ministério do

Planejamento para formar — os Analistas de Planejamento e Orçamento. Mais tarde, fizemos também a formação inicial para Oficiais de Chancelaria do Itamaraty, o curso de formação inicial para os Defensores da Defensoria Pública da União. Para o Ministério de Ciência e Tecnologia, fizemos cursos para promoção e progressão na carreira. Os maiores e mais pesados eram o dos gestores, com 900 horas de curso dadas em seis meses, e o dos Analistas de Planejamento e Orçamento, com 600 horas.

**Quando o MARE fundiu-se com o Planejamento, muita coisa mudou também para a ENAP. Antes, havia um rumo muito claro sobre o papel da ENAP na formação ligada à reforma do Estado. Como foi a mudança e esse segundo momento?**

Bem, em primeiro lugar fomos muito bem acolhidos nesse novo ministério. Eu diria até que a quantidade de gente simpática à ENAP era maior do que no tempo do MARE. Porque naquela época tínhamos o ministro Bresser Pereira totalmente do nosso lado, mas havia gente que achava que a ENAP era ruim, sempre seria ruim e nunca iria melhorar. O próprio MARE contratava cursos fora. Fomos bem acolhidos e passamos a atender uma nova agenda, menos ligada à reforma estrutural do Estado e mais na reforma do gerenciamento e organização por meio do Plano Plurianual (PPA). Continuamos com a mesma visão: de que o papel da ENAP era prestar serviço às necessidades do governo. Entramos na formação de gerentes do PPA, o que era um imenso desafio porque o gerenciamento intensivo de projetos foi estendido para toda a administração pública federal. A ENAP então se pôs a desenvolver os gerentes, a adaptar o conteúdo do curso de formação dos Analistas de Planejamento e Orçamento para isso, a fazer oficinas de debates sobre pontos críticos. Continuamos, também, com uma prática, que começamos no primeiro mandato, que foi trazer para o Brasil a literatura contemporânea sobre administração pública. Hoje, praticamente todas as teses e dissertações sobre administração pública no Brasil citam alguma publicação da ENAP desse período. Mudamos a RSP Revista do Serviço Público e fizemos muitas traduções de artigos, para trazer o debate sobre a administração pública para cá. Continuamos também com os cursos gerenciais, capacitando grande número de servidores e ganhamos, a mais, a ênfase no gerenciamento de programas. Fomos atrás das metodologias para gerenciamento de processos e programas que eram todas do setor privado e de infraestrutura e fizemos a adaptação para o setor público.

A tall, slender red pillar stands against a clear blue sky. At the top of the pillar, the letters "ENAP" are displayed in a white, serif font. To the right of the pillar, a silver street lamp with a curved arm and a spherical light fixture extends upwards. The background is filled with lush greenery, including a tall, thin pine tree and several palm trees. In the foreground, there are various plants and flowers, including pink blossoms. A white building is partially visible behind the trees on the right side. A solid orange rectangular block is positioned on the left side of the image, partially overlapping the red pillar.

ENAP

“A gente esquece, mas em 1995 tinha que dar curso de Word porque as pessoas não sabiam usar. Então tinha que fazer informática em massa, mas com qualidade. Nosso desafio era esse: aliar quantidade e qualidade. Para quem tem recurso escasso e necessidade de capacitação, é necessário criar um processo, é preciso ter escala. Para nós, o número era muito importante. Não por ser o número acima de qualquer coisa, mas porque isso era prestar serviço, era atualizar a visão dos servidores sobre o Estado, sobre a proposta gerencial e sobre o mundo lá fora.”

**Num artigo publicado no jornal Folha de S. Paulo, no dia 27 de março de 2006, o ex-ministro Bresser Pereira diz que foi o primeiro a propor a mudança, para que a reforma do Estado saísse de um ministério próprio e fosse para perto do orçamento, mas que de alguma forma arrependia-se porque a reforma parou ou perdeu importância no novo ministério diante de tantas outras urgências. Você acha que isso afetou a ENAP?**

Acho que não, porque fizemos essa adaptação para a agenda da gestão pública naquele momento. Acho que afetou o projeto da reforma do Estado porque ele não foi à frente na mudança estrutural. Na questão da visão gerencial, de uma nova linguagem e de uma nova postura, a reforma continuou porque isso já estava nos conteúdos dos cursos da ENAP. Para nós, a maior falta foi não ter mais o ministro Bresser para discutir.

Outra coisa que aconteceu foi que Gestão virou uma secretaria dentro desse novo ministério imenso que tinha oito secretarias. E a secretária nesse período, Ceres Alves Prates, tinha uma visão muito própria do que era necessário fazer para melhorar ou modificar o Estado. Como essa visão era diferente daquela da ENAP, ela não nos convocava, não tratava a ENAP como um recurso. Quem nos convocou muito foi a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, comandada pelo José Paulo Silveira, responsável pelo PPA. Então, mudamos um pouco de ângulo e de abordagem.

**O fato de não existir uma área de Recursos Humanos, que desse conta dos servidores públicos federais como um todo, dificultou muito o trabalho da ENAP?**

Não. Acredito que a capacitação tem que ser muito colada às necessidades de cada organização. Não dá para partir de um órgão central. O que é possível é ter orientações gerais, necessidades comuns. Foi isso o que desenhamos na Política Nacional de Capacitação – que foi feita, virou decreto, mas não foi implementada. Foi uma boa idéia que não deu certo na hora de implementar. Ela dizia que um pequeno comitê definiria a cada dois anos públicos estratégicos e prioritários para capacitação e temas comuns, transversais. O comitê também acompanharia e avaliaria o que as instituições estavam fazendo e publicaria os dados.

Acho que qualquer coisa muito centralizada na área de RH é um desserviço, porque desobriga o dirigente a se comprometer com a gestão das pessoas. Precisamos mais do desenvolvimento dos dirigentes para que assumam a responsabilidade de gerir as pessoas do que de um órgão central forte. É preciso entender qual o real desafio e contribuição que a capacitação pode dar — que geralmente não é aquilo que o servidor quer fazer.

Primeiro, é preciso ter uma política para a gestão pública. Se esse assunto não for tratado como um campo de política pública, a capacitação fica sem rumo. É necessário ter uma proposta de para onde levar a organização e o funcionamento do Estado. Deve haver a política, que é o macro, e o comprometimento de cada dirigente. Os dirigentes precisam entender que os servidores das autarquias, dos ministérios e das fundações precisam ser mobilizados para a ação e que a responsabilidade de cobrar, de motivar, de apoiar e de lançar desafios é deles. Ainda estamos longe disso no setor público no Brasil. Precisamos de dirigentes com capacidade executiva.

**Uma escola de governo serve ao governo, mas em última instância serve ao cidadão, pois forma e capacita gente para atender esse cidadão. Em muitos momentos não há choque algum entre essas duas linhas: servindo ao governo, a escola serve ao cidadão. Às vezes, quando há falta de visão dos dirigentes, é possível atender ao governo e não atender ao cidadão. Como se enfrenta isso?**

A escola de governo não pode ser só uma caixa de ressonância. Ela deve ter uma função de antena, de radar muito importante. É preciso estar antenado com a experiência internacional, procurar, pesquisar. Não é pesquisa acadêmica, mas pesquisa aplicada: qual é a tendência, o que ajuda, quais são os conteúdos, onde estão os desafios, como se avalia, como se compara. A escola não pode só responder às demandas feitas. Tem que ser o radar e desenvolver uma competência de influenciar os dirigentes para a construção de uma política pública de gestão. Acho que faz parte da idéia de escola de governo. Não porque seja um lugar de iluminados, como muitos já acharam, mas porque está ali para isso. Acho que tem que buscar influir, ajudar a ver mais longe. Agora, se o governo for intratável – se tivéssemos um Collor de novo – aí não faria o menor sentido. Se for assim, tem que largar tudo. Porque se o governo é tão ruim que vai ser um desserviço para o cidadão, isso não se salva numa escola de governo. Não tem como você fazer da escola uma ilha.

**Durante seu período na ENAP, até para constituir-se num radar, você procurou parcerias externas. Como desenvolveu essas parcerias e onde você acha que acertou mais, onde acertou menos?**

Uma das parcerias foi o MARE que fez com o Reino Unido e nós nos beneficiamos. Era um grande programa do MARE do qual fizemos parte. Recebíamos

consultores ingleses que nos ajudaram a desenhar cursos, a testar cursos até que nos apropriássemos deles e continuássemos fazendo. Essa foi uma parceria que caiu no nosso colo. Só o que tínhamos que fazer era dizer exatamente o que queríamos. Das outras, fomos atrás. Foi um pouco difícil juntar o que era possível com o que era interessante. Na França, por exemplo, descobrimos, fugindo do circuito oficial da ENA, o Instituto de Gestão Pública e Desenvolvimento Econômico (IGPDE) e fizemos uma parceria com eles.

O Canadá nos parecia muito interessante porque era um lugar que tem um serviço de carreira bastante estruturado, mas estava fazendo um imenso esforço de desenvolvimento gerencial. Parecia, para nós, algo semelhante ao desafio do Brasil, que ainda tem que completar uma burocracia de Estado em carreiras organizadas, mas que não pode fazer só isso, já tem que mudar a mentalidade. Foi essa conjunção que nos interessou e nós nos tornamos a primeira instituição parceira do Centro Canadense de Gestão. A Espanha tinha recursos e estava numa política de internacionalização na área de administração pública.

Fundamental também foi o CLAD, o Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento. O ministro Bresser Pereira reformou o CLAD e propôs os congressos anuais, que são um grande lugar de encontro, de conhecimento. Depois, montamos o programa com a União Européia, que levou três anos de negociação e que agora está funcionando.

**Antes de presidir a ENAP você era professora na Escola de Administração da Fundação Getúlio Vargas. Então, tornou-se presidente de uma instituição com muitos problemas. Há uma diferença enorme entre dar aulas e administrar uma confusão desse tamanho. Como você encarou esse desafio?**

Eu já tinha tido experiência gerencial. Tinha trabalhado com o ex-prefeito petista Celso Daniel, que também era professor da FGV, no primeiro mandato dele. Foi um período também de muito aprendizado. Realmente é muito diferente de dar aulas, mas acho que senti mais em voltar às aulas do que quando fui para lá. Senti mais o choque na volta porque, depois de tanta adrenalina, voltar para o ritmo da academia é difícil. Na ida era tudo muito novo e desafiador, os resultados foram aparecendo, a equipe era ótima.

Ir para lá foi uma grande oportunidade. E ter ficado esse tempo todo foi uma oportunidade muito especial, foi ter um tempão para fazer mudanças. Deu para mudar, ver os resultados, mudar de novo, avaliar de novo. Deu para fazer umas três gerações

de mudanças. Acho interessante, também, a idéia de alternar, ficar um pouco na frente de batalha e depois voltar para a academia.

### **O espaço da escola estava muito deteriorado. Você fez muitas reformas? Além disso, mexeu no visual, não só da escola, mas dos materiais e impressos?**

Aquilo tudo estava degradado: vidro quebrado, ar condicionado que não funcionava, era uma coisa horrível. No alojamento, então, nada funcionava. Nós conseguimos recursos para a reforma das instalações no primeiro convênio com o Fundo de Apoio ao Trabalhador (FAT). Essa foi a primeira grande reforma. Colocamos tudo abaixo, só ficaram as colunas e foi tudo refeito. As salas foram feitas com isolamento acústico, com quadros, com equipamento, com *blackout*. Mudamos a iluminação, o ar condicionado... Foi a primeira grande reforma. Na identidade visual, mexemos logo de cara. Isso não custa muito, é mais uma questão de cuidado. Trabalhamos com o Francisco Homem de Mello, professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU/USP), que, além de dar uma nova identidade visual à escola, treinou toda a equipe da ENAP.

Depois teve a fase dos móveis. Francisco Homem de Mello desenhou mesas maravilhosas, quadradas, retangulares, modulares, que se encaixam. E pusemos sofás, para quebrar aquela cara de burocracia. A ENAP não é um ministério, não pode ter essa cara, tem que ser agradável. É fundamental que quem vai fazer um curso se sinta bem. Tinha também uma coisa bárbara que o ministro Bresser Pereira tinha feito no ministério e que fizemos lá, que era o colegiado da diretoria. Tínhamos uma sala grande com todos os diretores juntos. Isso foi muito bom e dava uma outra imagem para as pessoas. Todo mundo entrava, todo mundo conversava, não tinha aquela coisa de marcar hora.

### **Você remodelou a biblioteca?**

Sim. De novo, para isso, tivemos o apoio do ministro Bresser Pereira. Adquirir um livro estrangeiro era difícil, fazer uma assinatura de uma revista estrangeira era impossível. Conseguimos recursos com o Banco Interamericano de Desenvolvimento, no Programa de Modernização da Administração Pública Federal, para comprar livros e assinaturas de periódicos internacionais. Aí, realmente, a biblioteca deu um salto imenso. Definimos o foco (que era administração pública, gestão pública) e com a participação de todos fomos comprando as publicações. Outra coisa importante foi

que informatizamos a biblioteca. Na reforma, fizemos todo o cabeamento do edifício. Quando cheguei na ENAP, havia só uns dez micros. Conseguimos alugar e comprar computadores, informatizar.

### **Como foi a criação do Concurso Inovação?**

Isso também foi fruto de conhecermos o que se fazia internacionalmente. Recebemos a visita de dois pesquisadores italianos que contaram a história de um concurso desses na Itália. Todo mundo ficou encantado, achando que era uma excelente idéia, então criamos o concurso. Também com foco na gestão, para não ser um concurso de qualquer coisa: era de melhorias na gestão pública, inovação na gestão pública federal. Isso foi logo no começo, em 1996 aconteceu a primeira edição. Esses prêmios existem, hoje, em praticamente todos os países para identificar e disseminar inovações, porque fica tudo muito escondido – ninguém sabe, os jornais não estão interessados em noticiar. É um trabalho de achar o que está acontecendo e divulgar.

### **Quando você assumiu a escola, a Internet estava só começando. Vocês desenvolveram muita coisa depois usando a Internet?**

Desenvolvemos duas coisas: alguns cursos a distância e a página da ENAP. No *site*, havia uma intenção, que ficou mais na intenção porque não conseguimos bem dar conta disso, que era o Observatório da Nova Gestão Pública. Era uma funcionalidade do *site* que dava entrada para outros *sites* selecionados sobre os temas de gestão pública. No fim, montamos também a sala de videoconferências. Acho que foi a última coisa que fizemos lá, ela ficou pronta no último ano.

### **De uma maneira geral você parece feliz com o período que passou lá. Se fizesse um balanço, o que tirava?**

Aprendi muitíssimo. Sempre trabalhei com administração pública e governos, desde o tempo de faculdade. Em geral, com governos locais e metropolitanos. Chegar na burocracia federal para mim foi uma descoberta. Descobri que idealizava muita coisa do funcionalismo público, mas também que havia muita gente com garra, que sem nenhum recurso, nenhum apoio, tocava as coisas, tinha sobrevivido à catástrofe toda e estava lá, firme para trabalhar. Foi muito rico, vi resultado o tempo todo.

## **Tem mais alguma coisa que você ache importante falar desse período?**

Talvez um tema que merecesse ser retomado, principalmente agora, é o da transição. Uma das coisas a que nos dedicamos foi preparar a transição. Montamos seminários de como preparar a transição – com canadenses, franceses para os outros e para nós mesmos – e foi uma coisa muito boa de fazer porque de certa forma foi um balanço, também. Foi um trabalho muito bom da equipe que estava lá. Acho que faltou a boa junção com a equipe que entrou, apesar de a Helena Kerr e eu sermos amigas há anos. Somos amigas, mas não conseguimos fazer uma transição mais integrada, mais solta, mais leve. Acho que é muito difícil para quem entra depois de um período tão longo de uma única direção. É difícil também, para quem sai, conseguir tomar distância. É preciso insistir nisso, não só na ENAP, mas na transição do governo como um todo. Mesmo que o presidente seja reeleito, é outro governo, outro mandato. A transição precisa ser trabalhada, sob risco de continuarmos cometendo muitos enganos, de parar coisas boas, de perder tempo... É um tema para o governo em geral. O País não pode parar porque mudou o governo, porque mudou a administração, e isso acontece sistematicamente a cada quatro anos no Brasil.

## **Hoje, às vésperas de uma eleição, de uma nova transição, o que você acha que seria um bom caminho para a ENAP? Ou um bom caminho para a formação do servidor federal?**

Acho que tem que ter uma política pública para a gestão. E acho que não tem. Espero não estar falando de um ponto de vista ideológico, mas acho que, friamente analisando, esse governo não tem uma proposta de como organizar e alterar ou melhorar o funcionamento do Estado, da administração pública. Acho que precisa ter, é um campo que precisa ter uma política bem clara. É muito difícil, porque mexer com servidor público mexe com interesses muito cristalizados, com associações que são muito corporativas. Mas acho que se tiver uma política é muito melhor. Uma política para gestão pública que oriente a ENAP. Outra coisa são cuidados que independem do governo: é não confundir, não achar que aquilo é uma instituição acadêmica. Algumas coisas claras assim ajudam a não perder o pique, para que a ENAP não volte a ser aquela coisa disforme que foi entre 1990 e 1995.

# A delicada disputa pelas cabeças na evolução do serviço público no Brasil pós-redemocratização

**José Carlos Vaz**

Bacharel em Administração pela FEA-USP; mestre em Administração Pública e doutor em Administração de Empresas pela EAESP-FGV; professor do Curso de Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP). Membro do Conselho de Administração do Instituto Pólis.

A partir da redemocratização da década de 1980, três forças direcionaram a evolução do serviço público brasileiro: a racionalização do uso de recursos crescentemente escassos; a demanda por novo patamar de qualidade dos serviços; e a pressão da sociedade por participação, transparência e controle social sobre as ações dos agentes públicos.

Por vezes em convergência, por vezes entre tensionamentos, essas forças podem ser encontradas no centro de qualquer debate sobre a administração pública no Brasil, o que não quer dizer que sua compreensão seja pacífica. O significado que lhes é atribuído varia de acordo com os interesses e as visões dos agentes públicos, havendo disputas em torno das interpretações dessas forças e das estratégias para lidar com elas.

A primeira dessas três forças tem motivação evidente. Por uma série de fatores ligados à dinâmica interna do Estado e à forma como foi conduzida a inserção subordinada do Brasil nas novas formas do capitalismo internacional, tornou-se imperativo o ajuste fiscal. A necessidade de racionalização no uso dos recursos, tornados mais escassos, facilitou que o chamado “modelo gerencial” encontrasse eco no Brasil, ao tratar das questões ligadas à eficiência e à redução de gastos públicos, justificando muitas iniciativas no âmbito da “reforma do Estado” e da “responsabilidade fiscal”.

A redemocratização, por sua vez, alimentou uma forte demanda da sociedade por melhoria da qualidade dos serviços públicos. Ampliou as possibilidades de reivindicação, crítica e cobrança da sociedade sobre a ação dos governos, força que também pode ser associada ao surgimento de novas expectativas influenciadas pelos padrões de qualidade do atendimento ao cliente implantados pelas empresas privadas.

Ao mesmo tempo, a redemocratização estimulou a pressão da sociedade por participação cidadã, transparência e controle social dos governos. A Constituição de 1988 criou mecanismos de democracia participativa, por vezes apropriados por setores organizados, mas, em muitos casos, subaproveitados pela sociedade civil. Vários setores da sociedade valeram-se do marco constitucional para instituir novos espaços. Alguns deles foram criados pelos governos para legitimar suas decisões.

A coexistência dessas forças direcionadoras não garante que atuem de forma complementar. Muitas vezes, elas agem em oposição, e os gestores públicos fazem escolhas ou cedem à pressão mais forte entre elas. A utilização de novas formas organizacionais para a contratualização da execução das políticas públicas, tais como as organizações sociais, é um exemplo. A necessidade de racionalização do uso de recursos e a demanda por serviços de melhor qualidade são apontadas como motivação para a sua criação. Por outro lado, seus opositores criticam-nas pelo aspecto da insuficiência da participação cidadã, da transparência e do controle social.

A tensão manifesta-se, outras vezes, entre a pressão por racionalização de recursos e a demanda por qualidade dos serviços. Os aumentos dos custos unitários dos serviços de centrais integradas de atendimento ao cidadão são exemplo desse fenômeno, assim como a degradação do nível de qualidade dos serviços públicos decorrente da redução de recursos disponíveis.

### **Em que contexto essas forças interagiram?**

O período de redemocratização coincidiu com um momento de mudança dos paradigmas da administração pública. Com a emergência do “modelo gerencial”, a agenda da gestão pública incorporou temas, como o controle sobre os gastos públicos; a orientação gerencial para resultados e a satisfação dos cidadãos; e a flexibilização e reestruturação das estruturas estatais.

Trata-se de mudanças que não ocorreram por acaso nem são um fenômeno brasileiro. Nas décadas de 1980 e 1990, países de capitalismo avançado de tradição anglo-saxônica promoveram profundas reformas nos respectivos aparelhos estatais, que inspiraram sua replicação, nem sempre criteriosa, em países periféricos.

As mesmas décadas trouxeram uma profusão de novas técnicas de gestão no setor privado, com o objetivo de adaptar as empresas a um novo ambiente competitivo e à disseminação da tecnologia da informação. A administração pública incorporou, de maneira acrítica, muitas dessas idéias e técnicas, tratadas pelo senso comum e pelo discurso raso de muitos gestores públicos como sinônimo de modernização gerencial.

A execução de uma “reforma do Estado” baseada nos princípios do “modelo gerencial”, a partir de 1995, contou com um esforço deliberado de capacitação e disseminação desses princípios, em grande parte conduzido pela ENAP. Não se tratava apenas de implantar proposições, mas de obter o convencimento dos dirigentes e servidores públicos para as novas idéias: cada cabeça passou a ser disputada cotidianamente.

O sucesso dessa estratégia – disseminar os princípios do modelo gerencial por meio da capacitação – é inquestionável: apesar da extinção do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), em 1999, materializando a retirada da “reforma do Estado” da agenda prioritária do governo federal, e da mudança de governo em 2003, vários temas e conceitos do “modelo gerencial” mantiveram-se presentes.

Não se podem negar os muitos méritos e a qualidade da gestão da implantação dessa estratégia no período 1995-2002. Entretanto, há uma condição prévia que lhe dá sustentação e explica a resistência do “modelo gerencial” à descontinuidade administrativa: sua funcionalidade ao processo de desenvolvimento de novas formas de acumulação capitalista, ao qual correspondem novos padrões de inserção subordinada dos países periféricos no capitalismo mundial. Isso tem exigido uma ressignificação conceitual da função do Estado. Tentativas de construção de modelos alternativos ao modelo gerencial, como o chamado “modelo societal”, ainda não conseguiram formar um corpo de idéias suficientemente sólido a ponto de contestar-lhe a hegemonia.

### **Como a administração pública brasileira respondeu?**

As transformações na gestão pública operadas pela combinação das três forças em questão podem ser compreendidas utilizando-se a categorização dos determinantes de desempenho organizacional proposta por Carlos Matus. Para esse autor, o desempenho das organizações públicas é fruto da relação entre três elementos: formas organizacionais, práticas de trabalho e estruturas mentais.

As formas organizacionais associam-se ao aparato normativo, institucional e organizacional. Incluem regulamentos, estruturas organizacionais e padrões de governança e são modificadas por decisões formais (leis, decretos, etc).

As práticas de trabalho estão associadas aos procedimentos, às técnicas e aos meios de realização das tarefas pelas organizações públicas, expressando-se na produção e provisão de serviços e no cumprimento das funções estatais. Podem ser modificadas por meio da introdução de novos sistemas e métodos.

As estruturas mentais vinculam-se à cultura institucional e organizacional e compreendem o conjunto de valores, princípios e hábitos que presidem a atuação dos agentes públicos. Sua transformação só é possível pela disseminação de novas teorias e de treinamento intensivo.

A articulação entre esses elementos ocorre em processo causal em que as estruturas mentais têm papel determinante sobre as práticas de trabalho e, ademais, incidem sobre as formas organizacionais (ainda que, em menor grau, o processo inverso possa ocorrer). Assim, as transformações das organizações estatais só podem ter sucesso em longo prazo se forem eficazes na modificação das estruturas mentais. Reformas limitadas a intervenções sobre formas organizacionais e práticas de trabalho tendem a ser menos eficazes.

No entanto, ao se percorrer a trajetória do serviço público no período, observa-se a preponderância de intervenções sobre as formas organizacionais, em detrimento das intervenções sobre as práticas de trabalho e sobre as estruturas mentais.

Entre as iniciativas de mudança de formas organizacionais, a criação do MARE, em 1995, é o maior exemplo. A racionalização do uso de recursos justificou ações de desconcentração da execução de políticas públicas, com a descentralização, privatização e terceirização. Também serviu de argumento para a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A demanda por maior qualidade dos serviços públicos forneceu argumentos para a criação de sistemas nacionais de políticas públicas, como o Sistema Único de Saúde e o de Assistência Social, para a privatização e a contratualização de serviços públicos, bem como para a criação de novos tipos de organização, como as agências executivas, as agências reguladoras e as organizações sociais. A pressão por participação cidadã, transparência e controle social permitiu a criação de estruturas participativas verticalizadas, tais como os sistemas de conferências setoriais municipais, estaduais e nacionais – são exemplos as conferências das cidades e as conferências de saúde –, a criação e o fortalecimento de conselhos gestores de políticas públicas nos três níveis de governo e os mecanismos de *accountability* da LRF.

As práticas de trabalho foram especialmente influenciadas pela pressão por racionalização de recursos. O crescimento do uso da tecnologia da informação modificou práticas de trabalho para reduzir custos unitários de transação e desperdícios. Novas práticas

buscaram economias em aquisições, como o pregão e as compras eletrônicas. Entretanto, os resultados atingidos são insuficientes, ainda restritos a poucos órgãos ou a sistemas cujos entornos mantiveram-se inalterados. Novas práticas de trabalho também se fundamentaram na demanda por melhor qualidade dos serviços públicos, como recursos de governo eletrônico e sistemas de atendimento ao cidadão com padrões de qualidade próximos aos do setor privado. No campo da participação, da transparência e do controle social, a constituição de sistemas nacionais informatizados permitiu maior acesso a informações sobre as ações dos governos, uma força que incidiu, todavia, muito menos sobre as práticas de trabalho do que as demais.

A modificação de estruturas mentais foi uma estratégia de mudança pouco explorada até 1995, quando, com o fortalecimento da ENAP, foi posta em marcha uma grande operação de capacitação baseada na disseminação dos pressupostos do Plano Diretor de Reforma do Estado. Desde então, a ENAP desempenha papel central na formação de quadros da Administração Pública Federal e na produção e circulação de conhecimento. Além disso, programas de capacitação de grande escala passaram a ser realizados por estados e municípios, com destaque para a criação de escolas de governo subnacionais. É forçoso observar que as iniciativas de mudança das estruturas mentais na administração pública geralmente focalizaram a promoção da eficiência no uso dos recursos e a melhoria da qualidade dos serviços, mas não ofereceram a mesma atenção à preparação dos dirigentes e servidores públicos para responder à pressão por participação, transparência e controle social.

### **Qual é o significado das transformações?**

Neste ponto da análise, é oportuno voltar a cada uma das três grandes forças para compreender o significado real do processo de evolução do serviço público brasileiro no período pós 1985.

Um vultoso esforço de ajuste fiscal foi realizado, em parte à custa da qualidade e do alcance das políticas públicas. Mesmo assim, o padrão de qualidade dos serviços apresentou tendência à elevação em razão das novas práticas de trabalho, embora com abrangência ainda restrita. Já a participação, a transparência e o controle social tiveram avanços mais formais do que efetivos.

A busca da racionalização do uso de recursos é, sem dúvida, a força dominante e tem sido a justificativa mais poderosa para as principais transformações ocorridas no serviço público. Não sem motivo, as ações de ajuste fiscal têm dominado a agenda de políticas públicas nos últimos anos. Mas o processo tem raízes mais profundas.

Mesmo antes da mais emblemática das iniciativas, a LRF, aprovada em um governo federal do PSDB, esse tema já se manifestava na prática e no discurso de governos municipais geridos pelo PT, em fins da década de 1980, sob a forma de políticas de saneamento financeiro e no discurso do uso racional dos recursos.

As respostas à pressão fiscal concentram-se na categoria das formas organizacionais: imposição de restrições orçamentárias e outras formas de regulamentação do gasto público predominam sobre efetivas mudanças de práticas de trabalho ou esforços, para mudar a mentalidade de desperdício que ainda encontra displicente apoio em muitos dirigentes e servidores.

A demanda por melhoria da qualidade dos serviços públicos apresenta-se como a segunda força preponderante, freqüentemente combinada com a racionalização de recursos. Novas formas organizacionais, como as privatizações e outros expedientes de delegação e contratualização, sobrepõem a transformação das novas práticas de trabalho no interior das organizações públicas. As ações sobre as estruturas mentais mais significativas nesse campo têm sido esforços de treinamento e capacitação para servidores diretamente envolvidos com a prestação de serviços ao cidadão, especialmente aqueles vinculados a centrais de atendimento ao cidadão. Todavia, ainda não se operou uma transformação de mentalidades mais espalhada entre os servidores e dirigentes públicos.

A pressão por participação, transparência e controle social tem apresentado menor capacidade relativa de influenciar a evolução do serviço público. Mesmo a ampliação dos espaços de participação cidadã ocorrida no período 2003-2006 foi objeto de crítica por setores da sociedade civil por sua baixa efetividade.

Grande parte das iniciativas nesse campo restringe-se à criação de instâncias de participação e controle social, sem correspondência proporcional em termos de práticas de trabalho e, muito menos, em promoção de câmbios nas estruturas mentais. Como resultado, mantém-se a fragilidade do controle social sobre o aparato estatal.

Por outro lado, há indicativos de alguma mudança nas estruturas mentais que, gradativamente, deixa de ser uma bandeira de alguns. Mesmo aqueles setores tradicionalmente refratários têm, ao menos formalmente, incorporado esses aspectos ao seu discurso e práticas, como atesta a disseminação de práticas de orçamento participativo em municípios governados pelos mais diferentes partidos.

### **A capacitação e o desafio de mudar as estruturas mentais**

A menor intensidade dos esforços de mudança de estruturas mentais permite questionar o alcance das estratégias de transformação da administração pública.

Evidencia, além disso, a necessidade de intensificar-se o investimento em capacitação de servidores, bem como em produção e circulação de conhecimento e reflexão crítica. Ela não pode ser vista como ação neutra: é instrumento de delicada disputa pelas respostas futuras às três forças aqui apresentadas.

Na racionalização do uso dos recursos, a principal disputa é pelo conteúdo dos esforços de reorientação dos gastos públicos. Significa, em última análise, o alcance do ajuste fiscal e das prioridades das políticas públicas, em termos de redistribuição da renda e da riqueza.

Quanto à demanda por qualidade dos serviços, trata-se, primeiramente, de possibilitar a real incorporação do foco no cidadão nos serviços públicos, passando de casos isolados para uma prática sistêmica. Os novos padrões seriam, assim, efetivamente assumidos por dirigentes e servidores como um valor em si. Em um segundo momento, debater-se-ia a visão do cidadão reduzido a consumidor-cliente de serviços públicos e não como portador de direitos e sujeito dos serviços.

Em relação à pressão por participação cidadã, transparência e controle social, é flagrante a necessidade de se avançar nas iniciativas de capacitação que fortaleçam a abertura dos agentes públicos para uma real valorização dessa dimensão como afirmação da cidadania e como parte essencial de nossa vida democrática.

As respostas a essas questões são essenciais para a superação da inércia que tem aprisionado as iniciativas de mudança da gestão pública. Superar a tendência à modernização conservadora exige novas formas de pensar e agir, que podem ser estimuladas e desenvolvidas por um trabalho de reflexão e capacitação dos agentes públicos. Esse é o grande desafio para a ENAP e outras instituições congêneres. Não bastam leis, organogramas e computadores. O grosso da disputa passa pela cabeça dos agentes públicos. Trabalhando sobre as estruturas mentais, será possível construir novas formas de atuação do Estado que contribuam para a redistribuição do poder, da renda e da riqueza em nosso país.

### **Referências bibliográficas**

ALVERGA, C. F. Levantamento teórico sobre as causas dos insucessos das tentativas de reforma administrativa. *Revista do Serviço Público*, Ano 54, n. 3, jul./set. 2003.

BRESSER PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, Ano 47, v. 120, n. 1, jan./abr. 1996.

ENAP - Escola Nacional de Administração Pública - Pesquisa ENAP. *Inovações na Gestão Pública Federal*. balanço de cinco anos do concurso promovido pela ENAP. Brasília, ENAP, 2001.

GAETANI, F. O recorrente apelo das reformas gerenciais: uma breve comparação. *Revista do Serviço Público*, Ano 54, n. 4, out./dez. 2003.

LEVY, E.; DRAGO, P. A. (Orgs.). *Gestão pública no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Fundap, 2005.

MATUS, C. *Adeus, Senhor Presidente*. São Paulo: Fundap, 1996.

MEZZOMO KEINERT, Tania M. *Do aparelho estatal ao interesse pública*: crise e mudança de paradigmas na produção técnico-científica em administração pública no Brasil (1937-1997).1998. Tese (Doutorado) - FGV-EAESP, São Paulo.

PAULA, A. P. P. *Por uma nova gestão pública*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

TAPSCOTT, D. (Org.). *Creating value in the network economy*. Boston: Harvard Business School Press, 1999.

A ENAP oferece cursos diversificados, mas o eixo fundamental de cada um deles é o mesmo: qualidade

A busca da excelência é o fundamento básico do sistema de ensino da ENAP, que divide-se em duas linhas: uma voltada para a formação de carreiras e outra focada no desenvolvimento gerencial.

As duas linhas de oferta de cursos respondem ao mesmo desafio: fazer com que cada servidor público possa colaborar para a implementação de uma gestão pública cada vez mais orientada para o cidadão.

Outro ponto fundamental é que se busca sempre transmitir ao servidor a importância de seu trabalho, as atitudes e os valores, a cultura do serviço público, mesmo em cursos instrumentais de curta duração.

Além da qualidade, outras características são comuns a todos os cursos, como a composição do quadro docente, formado por professores colaboradores. A ENAP tem uma equipe pequena que cuida da ordenação e articulação dos cursos e os professores são selecionados nas universidades ou no próprio governo. Dessa forma, garante-se a atualização permanente dos conteúdos trabalhados e a qualidade metodológica, além do enriquecimento do curso pela diversidade das experiências.

### **Despertando talentos para a gestão pública**

A área de Desenvolvimento Técnico e Gerencial compreende um conjunto de programas e cursos voltados para a capacitação de gestores e técnicos das organizações públicas. Esses programas e cursos pretendem criar uma visão coerente do gerenciamento em todos os níveis e otimizar o desempenho dos servidores por meio do ensino de estratégias, técnicas e métodos direcionados para a gestão mais efetiva e para a melhoria dos processos de trabalho, sem descuidar-se da dimensão dos valores que permeiam o compromisso ético no exercício da função pública.

Ao longo dos últimos três anos, a média de servidores capacitados anualmente em desenvolvimento técnico e gerencial superou o número de 12.000 pessoas. Só no primeiro semestre de 2006 já foram capacitados 11.689 servidores.

Os cursos são estruturados de acordo com as necessidades identificadas no setor público e refletem o compromisso da ENAP com a educação continuada para o aprimoramento profissional dos servidores. Na maioria dos casos, os eventos de aprendizagem são construídos a partir de uma reflexão nascida e elaborada dentro da própria Escola e baseada na missão institucional de desenvolver competências para aumentar a capacidade de governo na gestão das políticas públicas.

A organização de cursos em programas traduz a preocupação da ENAP em oferecer capacitação aos servidores de forma sistêmica e não fragmentada. Os programas reúnem cursos que podem ser realizados de forma isolada ou seqüencial, permitindo, neste último caso, uma visão de conjunto do processo de trabalho por meio da capacitação. A proposta dos programas é fornecer às organizações públicas uma forma de capacitação modular que favoreça o treinamento de acordo com as necessidades e a disponibilidade de tempo dos servidores, mesclando as modalidades de ensino presencial e a distância.

Os quatro programas ofertados atualmente são: Capacitação em Gestão da Logística Pública, para servidores que atuam na área de suprimentos; Capacitação em Gestão de Pessoas; Capacitação em Gestão do Plano Plurianual (PPA) e Desenvolvimento de Gerentes Operacionais e Supervisores.

Os eventos de capacitação têm metodologia, formato e carga horária diversos. Envolve desde a sensibilização de servidores para temas novos na administração pública até conteúdos mais abrangentes para a realização adequada de todas as etapas de um processo de trabalho. As modalidades de capacitação diversificam-se para atender às necessidades das instituições públicas, seja por meio de turmas fechadas ou abertas, cursos sob medida ou oficinas de trabalho.

As turmas fechadas atendem grandes demandas de servidores de um mesmo órgão para determinado curso. A ENAP, nesse caso, identifica as necessidades e elabora o plano de capacitação, que inclui os cursos que serão ofertados. As turmas fechadas podem ser realizadas nas instalações da Escola ou no próprio órgão contratante, até mesmo fora de Brasília. É importante destacar o apoio da ENAP na elaboração dos planos de capacitação dos Ministérios. A Escola oferece oficinas para que as áreas de desenvolvimento de pessoas dos diferentes órgãos aprendam a mapear as competências de sua organização e, a partir daí, elaborem planos de capacitação adequados às suas necessidades institucionais.

A ENAP oferece, também, cursos sob medida, ajustados às necessidades da instituição contratante. Esses cursos são construídos a partir de conversas com dirigentes voltadas para a correta identificação do público alvo, conteúdos e métodos de ensino que possam contribuir efetivamente para a melhoria do desempenho da organização.

A Escola promove e estimula a realização de oficinas para apoiar o desenvolvimento das organizações. Essas oficinas se destinam à elaboração do planejamento estratégico, a processos de mudança organizacional, ao acolhimento a novos servidores após concursos, ou à construção de consensos entre diferentes áreas governamentais, que precisam coordenar-se para a ação de implementação das políticas públicas. Essas oficinas têm metodologia adequada e orientada para gerar resultados mais efetivos na formulação e acompanhamento dos planos de ação de governo e de suas instituições.

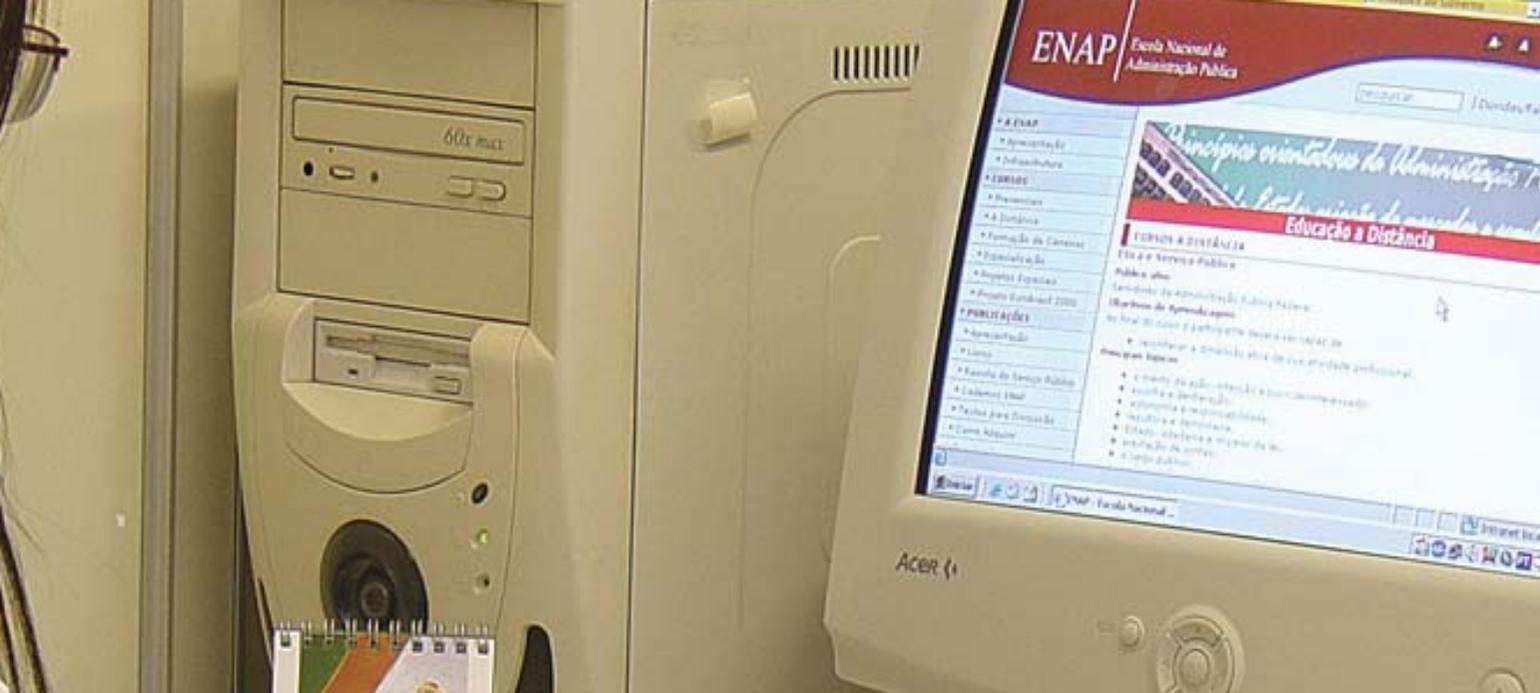
A ENAP estabelece parcerias com outras escolas de governo e centros de formação para poder levar seus cursos para perto do servidor em nível nacional. Essas parcerias funcionam como uma extensão da ENAP, que se responsabiliza pela qualidade da capacitação oferecida. Os cursos oferecidos nos Estados por meio de parcerias são exatamente iguais aos oferecidos em Brasília.

A mobilização de competências gerenciais constitui uma marca distintiva nas linhas de atuação da ENAP. Nesse sentido, a Escola oferece cursos para capacitação de dirigentes, preparando-os para a decisão e ação em contextos de alta complexidade e mudança, mediante o desenvolvimento de habilidades técnicas e relacionais, como as de negociação e liderança.

### **Criação de novos cursos**

A criação de novos cursos e programas obedece a uma sistemática de identificação de problemas da administração pública que requerem resposta e capacitação para o seu enfrentamento. O desenvolvimento desses cursos envolve pesquisas junto a dirigentes e técnicos das organizações públicas e sua validação se dá mediante a realização de turmas-piloto compostas de servidores com maior experiência na área, o que permite a avaliação e a adequação de conteúdos e metodologias.

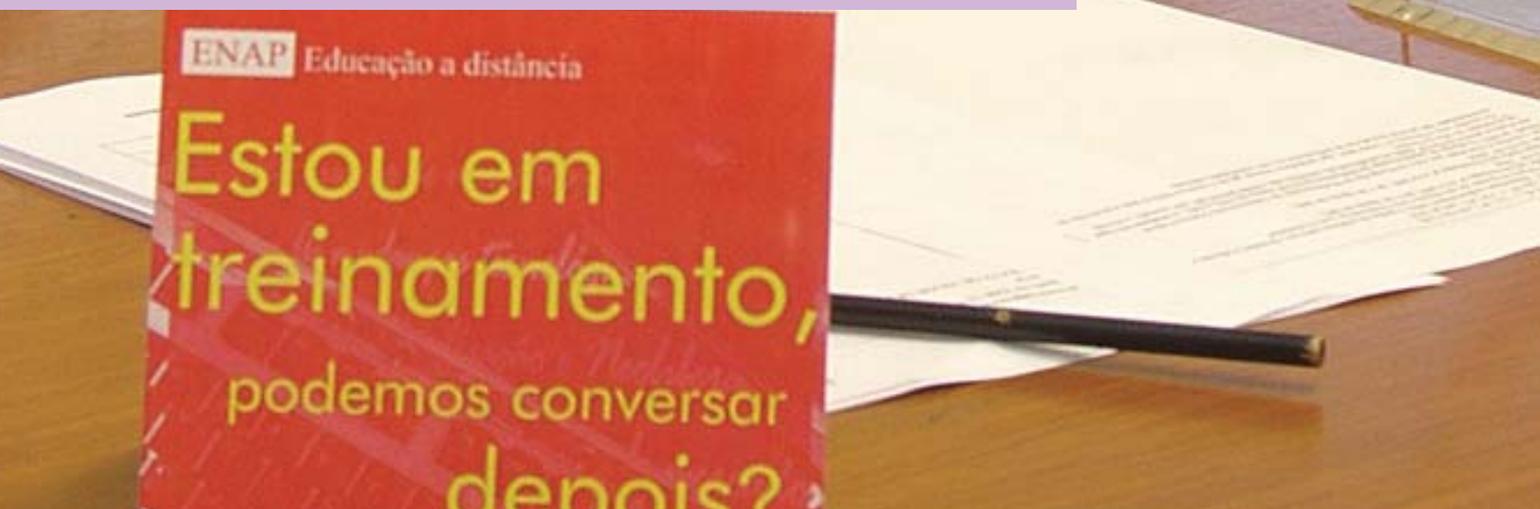
Novos cursos são desenvolvidos quando se identifica uma necessidade. Em 2005, foram desenvolvidos os cursos que compõem o Programa de Capacitação em Gestão do PPA, direcionados para servidores que trabalham na elaboração, na gestão, no monitoramento ou na avaliação do PPA. Essa demanda partiu da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento,



“Participar dos cursos de aperfeiçoamento e programas de formação da ENAP tem sido uma experiência muito profícua e enriquecedora para mim, pelos desafios que os coordenadores dos cursos e programas nos propõem, pelos questionamentos que os alunos nos fazem e que nos levam a pensar, enfim, pela oportunidade de debater com técnicos do setor público temas recorrentes e questões emergentes da Gestão e do Planejamento Público, da Formulação e Avaliação de Programas, da Elaboração de Sistemas de Indicadores para Monitoramento da Ação Governamental.

Espero que nos próximos 20 anos a ENAP continue, por meio da capacitação e formação de um número crescente de servidores e gestores públicos, contribuindo para o aperfeiçoamento da ação governamental na busca de um País mais justo e desenvolvido.”

Paulo de Martino Jannuzzi  
(ENCE/IBGE)



Orçamento e Gestão. Neste momento, a Escola está desenvolvendo o Programa de Capacitação em Orçamento e Finanças em parceria com a Secretaria de Orçamento e Finanças do mesmo ministério.

### **Educação a distância**

Até meados de 2004, as experiências da ENAP com Educação a Distância (EAD) foram esparsas e não sistematizadas. Com a crescente demanda por capacitação continuada, a direção da Escola decidiu estrategicamente investir nessa modalidade de ensino-aprendizagem, agregando-a definitivamente aos processos de capacitação no serviço público.

Assim, em julho de 2004, foi criada a Coordenação-Geral de Educação a Distância, vinculada à Diretoria de Desenvolvimento Gerencial. No primeiro ano de existência da Escola Virtual ENAP, a oferta de cursos na modalidade a distância possibilitou o aumento de quarenta por cento na capacidade de atendimento da escola, dando oportunidade de capacitação para servidores lotados em todas as regiões do País, eliminando os custos de locomoção e hospedagem em Brasília. Além de ampliar o número de servidores públicos federais atendidos, também foi possível ofertar os cursos a servidores estaduais e municipais.

Dessa maneira, construiu-se um novo modelo que possibilita levar rapidamente o conhecimento de ponta a servidores localizados também nos rincões do País, e não só àqueles residentes nas grandes regiões metropolitanas.

A ampla aceitação dos cursos na modalidade a distância está relacionada à qualidade dos conteúdos e à pertinência às atividades do serviço público e à política de democratização do conhecimento adotada pela ENAP: todos os cursos EAD são gratuitos. O investimento em desenvolvimento e revisão é inteiramente assumido pela Escola

A ENAP oferece atualmente cerca de 25 cursos a distância e tem como política a constante ampliação de seu catálogo virtual, incorporando novos cursos e temas e atualizando, permanentemente, conteúdos e metodologias dos cursos. Ética, orçamento público, análise e melhoria de processos e legislação são alguns dos temas em que a Escola se destaca pela excelência.

Alguns cursos são desenvolvidos pela própria ENAP, outros são cedidos por instituições parceiras nacionais e internacionais e adaptados à realidade da administração pública federal. São oferecidos cursos EAD para todas as disponibilidades de tempo: há cursos com uma hora/aula até aqueles com 35 horas/aula. Alguns são auto-instrucionais enquanto outros contam com o apoio de tutores. Em

cursos auto-instrucionais, o participante lê o conteúdo, responde às questões apresentadas e o próprio sistema corrige as respostas. Eles possibilitam o estudo e a realização de exercícios em salas de aula virtual, a utilização de correio eletrônico para comunicação com a coordenação acadêmica e o suporte tecnológico, além do acesso a salas de bate-papo e a banco de perguntas freqüentes (FAQ).

Quando o nível de complexidade aumenta, é oferecido aos participantes assistência de um tutor para esclarecimento de dúvidas, auxílio na realização de exercícios práticos e debate de temas de interesse em fóruns de discussão.

As inscrições para os cursos a distância podem ser feitas no sítio da ENAP ao longo do ano.

### **Café com debate**

É um evento de aprendizagem diferente dos cursos tradicionais. O Café com debate, realizado na ENAP mensalmente e aberto a servidores e dirigentes, estimula discussões de políticas públicas sobre temas que estejam na agenda da conjuntura nacional. Tem como característica a informalidade e reúne grupos que vão de 30 a mais de cem pessoas, durante o café da manhã, para discutirem o tema proposto sempre tratado sob a óptica da gestão. Não é uma atividade acadêmica nem uma palestra de algum programa governamental, mas uma discussão feita para instigar os participantes.

Alguns dos principais temas apresentados por ministros, secretários e dirigentes de estatais em Cafés com debate foram: política industrial; custos no setor público; turismo e desenvolvimento econômico; pacto federativo e desenvolvimento nacional; inclusão digital e inclusão social; política de recursos hídricos; política de segurança pública; promoção da igualdade racial; processo decisório no núcleo executivo; política de modernização dos portos brasileiros; ciência e tecnologia e desenvolvimento; prospecção de conhecimento no setor público; direito a informação e democracia; Estado e desenvolvimento nacional; certificação digital e gestão e fiscalização da saúde pública no Brasil. As discussões geram um texto que é distribuído aos participantes e publicado na página da Escola na Internet.

### **Formar, capacitar, aprender sempre**

Identificada a necessidade da criação de escola de governo, foi solicitada em 1982 uma pesquisa ao embaixador Sergio Paulo Rouanet sobre o tema. Após diversos estudos, ele sugeriu a criação de uma escola para formar a alta burocracia nacional e, para absorver os profissionais altamente capacitados, propôs que se criasse uma carreira específica, inspirada no modelo da *École Nationale d'Administration* (ENA) da França

A idéia de criação de uma escola de governo foi bem recebida e, em 1986, foi fundada a escola de governo ENAP — ainda como simples diretoria da FUNCEP — com a missão de formar altos quadros do serviço público. Havia, no entanto, resistência à criação de uma carreira\*, o que veio a acontecer somente em 1989, um ano depois de o concurso público se tornar obrigatório para ingresso no serviço público.

Foi então criada a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), chamada de carreira de gestor. Desde então, a ENAP já formou 11 turmas, cinco delas nos últimos quatro anos. A primeira turma passou por um curso de formação de 2.800 horas, que durou um ano e meio. A formação previa, além de aulas e de apresentação de monografia, um estágio por diversos setores da administração pública federal estadual e municipal, além de organismos internacionais. Atualmente, o curso de formação de Gestor tem 450 horas e sua principal característica é a preocupação em contemplar teoria e prática, oferecendo ensino teórico-aplicado.

Para ministrá-lo, a ENAP mescla professores oriundos da Academia com professores que estão na administração pública e que possuam sólida formação. Essa diversidade possibilita o enriquecimento pelas diferentes visões e práticas. São feitas reflexões teóricas com vivências diversificadas.

Esse curso é parte integrante do concurso público para EPPGG, que tem duas fases: a primeira correspondente a uma prova seletiva e a segunda ao curso de formação.

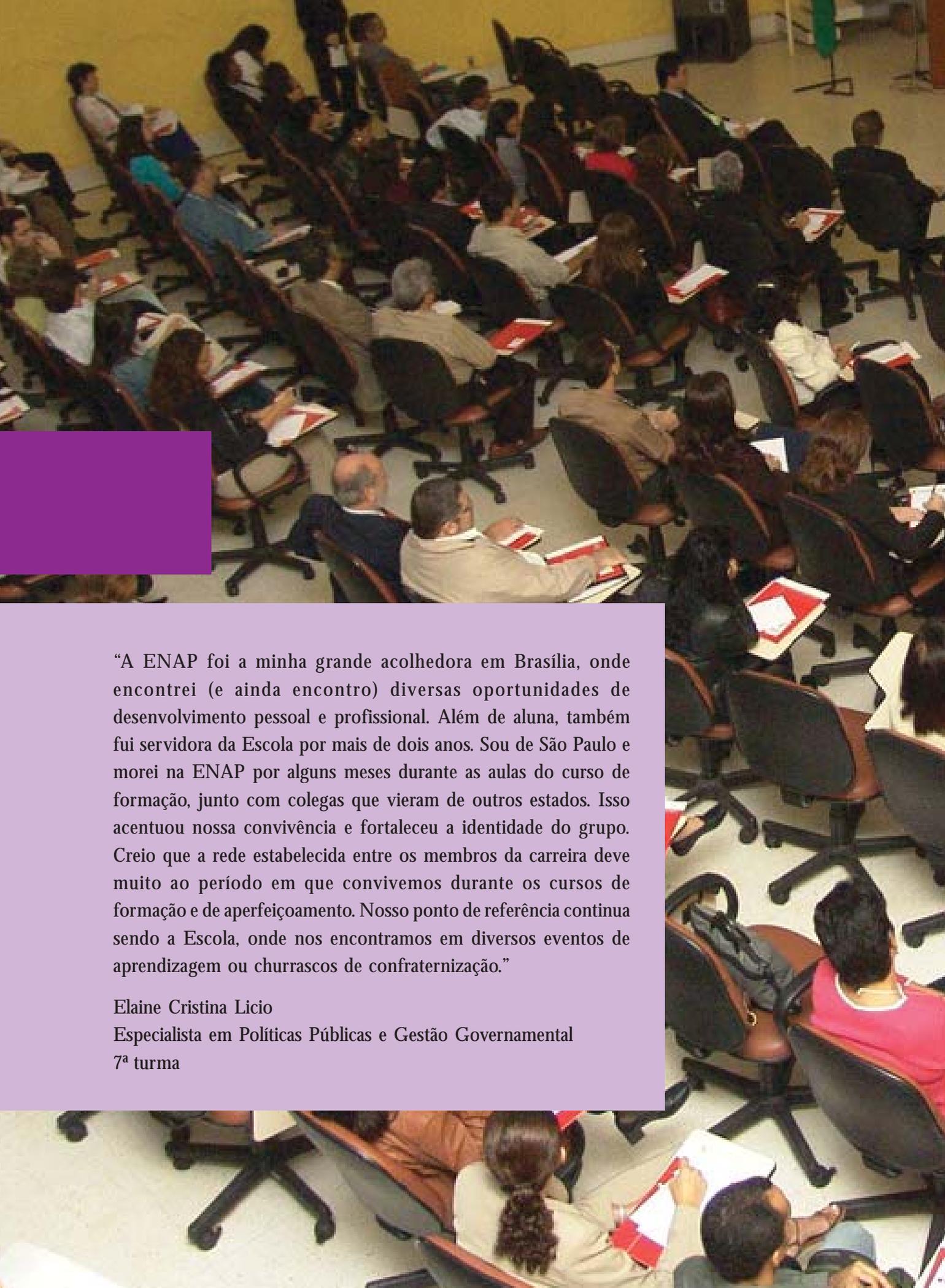
No início de suas atividades, a ENAP realizou também o primeiro concurso para provimento dos cargos de Analista de Finanças e Controle (AFC) e Analista de Orçamento, atualmente Analista de Planejamento e Orçamento (APO). Isso se deu no final do ano de 1989, apesar de as carreiras de AFC e APO terem sido criadas em 1987.

Este concurso, como o dos EPPGG, teve duas etapas: uma prova seletiva e um curso de formação único para as duas carreiras. O curso, com 1.220 horas, foi oferecido em três turmas distintas, entre janeiro de 1990 e junho de 1991.

Atualmente, a formação inicial dos AFC é de responsabilidade da Escola de Administração Fazendária (ESAF). Já a dos APO permaneceu com a ENAP, que já realizou várias edições do curso.

A formação realizada na ENAP procura preparar os gestores e analistas para pensar, agir e interagir estrategicamente, com base nos marcos teóricos e instrumentos

\* Vera Lúcia Petrucci, Maria Helena Castro Santos e Marcelo Brito (coord.) em *Escolas de Governo e Profissionalização do Funcionalismo*. Brasília: ENAP (1995); Eda Castro Lucas e Souza em sua teste de doutorado: “Escolas de Governo do Cone Sul: estudo institucional do INAP (Argentina) e da ENAP (Brasil)” (1996) e Elisabete Ferrarezi e Adélia Zimbrão no artigo “Formação de carreiras para a gestão pública contemporânea: o caso dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental” (Revista do Serviço Público, ano 57, nº1, Jan/Mar 2006, pp.63-86), relatam a ocorrência dessa resistência.



“A ENAP foi a minha grande acolhedora em Brasília, onde encontrei (e ainda encontro) diversas oportunidades de desenvolvimento pessoal e profissional. Além de aluna, também fui servidora da Escola por mais de dois anos. Sou de São Paulo e morei na ENAP por alguns meses durante as aulas do curso de formação, junto com colegas que vieram de outros estados. Isso acentuou nossa convivência e fortaleceu a identidade do grupo. Creio que a rede estabelecida entre os membros da carreira deve muito ao período em que convivemos durante os cursos de formação e de aperfeiçoamento. Nosso ponto de referência continua sendo a Escola, onde nos encontramos em diversos eventos de aprendizagem ou churrascos de confraternização.”

Elaine Cristina Licio

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental

7ª turma

necessários ao exercício do cargo e de acordo com princípios éticos, tendo sempre em vista a promoção dos direitos do cidadão e o compromisso com o alcance de resultados na administração pública. Desde 1989, já foram realizadas 11 turmas da carreira de EPPGG com 917 concluintes e 12 turmas da carreira de APO com 686 concluintes (incluindo os primeiros AFC).

### **Aperfeiçoamento**

Além da formação, a legislação estabelece cursos periódicos e frequentes de aperfeiçoamento para gestores.

A cada três anos, para serem promovidos, os gestores precisam realizar 120 horas de capacitação na ENAP. O programa de aperfeiçoamento foi remodelado em 2005 e adquiriu uma estrutura modular, de forma a facilitar aos EPPGG cumprir a carga horária em períodos adequados à sua agenda de trabalho. É voltado para a atualização e aprimoramento de competências cognitivas, instrumentais e interativas dos servidores desta carreira.

### **Pós-graduação *lato sensu***

A ENAP, com base na experiência adquirida no âmbito da formação e capacitação, e na busca de conjugar o esforço de transmissão com o de produção de conhecimento próprio sobre o setor público, credenciou-se junto ao Ministério da Educação (MEC), em 2003, para oferecer cursos de Especialização em Gestão Pública, em nível de pós-graduação *lato sensu*. Em 2005, o credenciamento da Escola foi ampliado e a ENAP foi autorizada a oferecer cursos de especialização em todas as áreas de sua competência.

O Curso de Especialização em Gestão Pública parte de uma visão ampliada de gestão, que transcende o aspecto exclusivamente gerencial, incorporando a concepção de gestão de políticas públicas. O formato pedagógico adotado visa estimular a permanente interação entre fundamentos teóricos, instrumentos e práticas.

Os professores têm formação sólida, sendo que, no mínimo 50% deles são mestres e doutores selecionados em universidades reconhecidas. Busca-se, também, trazer os conhecimentos específicos do setor público, convidando servidores com grande experiência na área e que, de preferência, tenham formação acadêmica.

O curso tem 420 horas presenciais, desenvolvidas em sua maior parte no período noturno, para favorecer a participação dos servidores públicos.

De 2002 a 2006, a Escola ofereceu quatro turmas do Curso de Especialização em Gestão Pública e uma do Curso de Especialização em Avaliação da Gestão Pública e pretende, em 2007, ofertar mais uma turma.

Antes do seu credenciamento pelo MEC, a ENAP realizou dois outros cursos de especialização *lato sensu*: o de Gestão da Tecnologia da Informação, em parceria com a Universidade Federal de Minas Gerais e o de Instrumentos de Gestão para Organizações Públicas, com a Universidade Federal da Amazônia.

### **Especializações e outros cursos sob medida**

Como uma coisa leva à outra, o curso de Especialização em Gestão Pública acabou gerando uma demanda por cursos para grupos específicos. A principal diferença dos cursos sob medida é que eles buscam atender e contribuir para resolver os problemas das instituições públicas solicitantes. Dessa maneira, foi formada uma turma de Especialização em Políticas Públicas e Gestão Estratégica da Saúde para servidores de nível gerencial do Ministério da Saúde.

A segunda pós-graduação sob medida concebida em 2006 foi a Especialização em Planejamento e Gestão Estratégicos no Setor Público, oferecida para servidores do Ministério da Justiça. Para servidores do MEC, foi criado o curso de Pós-graduação em Políticas Educacionais com ênfase em monitoramento e avaliação de programas e projetos; e para os servidores da Universidade Federal do Amazonas, o curso Gestão de Instituições Federais de Ensino Superior.

A área de formação oferece ainda outros cursos de longa duração, mas não com o formato de pós-graduação. São cursos que tratam de temáticas como avaliação e acompanhamento de programas e projetos sociais.

Desde o credenciamento da Escola pelo MEC em 2003, até 2005, além das duas turmas de especialização mencionadas, foram realizadas também 20 turmas sob medida que capacitaram mais de 890 servidores, atendendo a dez diferentes órgãos (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA; Ministério da Saúde; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério das Cidades; Ministério da Justiça; Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE; Ministério da Educação e a própria ENAP).

Não há um programa pronto para esses cursos. Eles são estruturados de acordo com a demanda, com as características do órgão e suas necessidades de competência. Mas dentro de toda essa diversidade, uma orientação se mantém: as monografias, os trabalhos finais dos cursos de especialização, são feitas sobre os programas do ministério em que o participante do curso trabalha. Esse é um dos pontos que estabelece a interlocução entre trabalho e formação que enriquece a ambos: o curso e o local de trabalho.

Ampla projeto editorial, biblioteca especializada e acervo disponível para download na Internet são ferramentas para informar e formar servidores públicos.

Parte importante dos trabalhos da ENAP diz respeito à difusão do conhecimento em administração pública, atividade que não poderia faltar em uma escola de governo. Para cumprir esse objetivo, a escola edita livros e periódicos, conta com uma biblioteca de acesso público e com um sítio na internet, que foi recentemente reformulado.

As publicações contemplam diferentes linhas, desde livros até relatórios de pesquisa, passando pela RSP Revista do Serviço Público. Os livros compreendem obras organizadas pela própria escola, co-edições e traduções de títulos estrangeiros ligados à administração pública, tratando de assuntos variados, como, por exemplo, gerenciamento e orçamento público.

Formato que amplia a capacidade de atuação da ENAP no campo editorial, as co-edições permitem ampla distribuição e total liberdade para que cada parte disponha de suas tiragens. Projetos de co-edições com as editoras Revan, Brookings, Anesp, Unesp, entre outras, possibilitaram o lançamento dos títulos *Guia de Gerenciamento no Setor Público*, *Criando Valor Público*, *Criação no Brasil de uma Escola Superior de Administração Pública* e a tradução, em curso, de *Governing by Network*.

Outro tipo de parceria que apresenta bons resultados é realizada pela área de Cooperação Internacional da Escola, que viabiliza a publicação de títulos estrangeiros inéditos no Brasil.

Também compõe a coleção de publicações a linha *Cadernos ENAP*, que até o presente lançou 29 títulos. O primeiro foi lançado em 1993, com o objetivo de divulgar textos mais densos e relatórios de pesquisas realizadas no âmbito interno. Posteriormente, passou a incluir a publicação de pesquisas externas.

## Uma revista a serviço da administração pública

A publicação mais conhecida de toda a linha editorial da Escola constitui um patrimônio da administração pública no País: a Revista do Serviço Público. A RSP foi criada em 1937 com periodicidade mensal e era ligada ao Conselho do Serviço Público Civil. No ano seguinte, foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), o qual incorporou a edição da revista, até então a única publicação nacional a tratar de administração pública.



O nascimento da Revista foi contemporâneo e diretamente associado às primeiras tentativas sistemáticas de organizar o Estado com um amplo corpo funcional qualificado. A publicação deveria servir como ferramenta de apoio à capacitação e atualização dos servidores, tratando tanto de assuntos práticos da rotina de trabalho como de temas teóricos da emergente ciência da administração. No decorrer do tempo, os artigos teóricos ganharam mais espaço com a participação da elite intelectual.

A aparição de textos mais acadêmicos foi interrompida no início do regime militar em 1964. Nesse período, a Revista passou a ter caráter bem mais oficial, publicando artigos de ministros, juízes e membros do alto escalão. Apesar disso, ela ensaiava alguma autonomia, o que se exemplifica pela circulação de um

volume no qual as páginas do editorial continham mensagem dizendo que este teria sido removido por conta de “inadequação aos propósitos da Revista”. A publicação foi interrompida pela primeira vez em 1974.

Com a abertura democrática, a Revista voltou a circular em 1981, agora publicada pela recém-criada Fundação Centro de Formação do Servidor Público (FUNCEP). O grande motor temático desse período foi a desburocratização e o foco do segmento de leitores voltou a abranger todos os níveis de servidores públicos. Artigos acadêmicos

## A RSP e seus reinícios

Ao longo dos anos, a RSP passou por vários formatos gráficos e mudanças de diretrizes, que refletiram em seus editoriais. No primeiro deles, em novembro de 1937, a Revista afirmava que seu surgimento relacionava-se à necessidade constante de o funcionário manter-se atualizado, indo além da cultura básica exigida quando da entrada no serviço público. A publicação foi interrompida em 1974 e retornou em 1981. O editorial de relançamento afirmava: “A *Revista do Serviço Público* ressurgiu inspirada pela consciência da crescente necessidade de manter a função pública em contato regular com as análises objetivas, em linguagem acessível, dos grandes temas político-administrativos de nossa época”. O seu lado acadêmico teve menor peso na revista nesse período, inflexão percebida também no formato da revista, renovado no final de 1985.

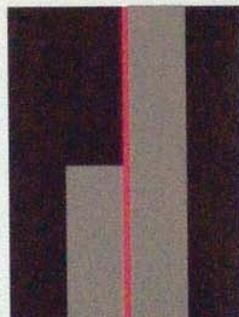
A publicação, novamente descontinuada em 1990, ressurgiu em 1994 retomando suas características originais. O Conselho Editorial da época apresentou a nova RSP como uma “(...) linha de continuidade que a une aos propósitos que lhe foram originalmente atribuídos”

A periodicidade da revista, durante seus quase 70 anos de existência, foi variada. A publicação nasceu como revista mensal, foi publicada trimestralmente entre 1962 e 1965, sofreu grande irregularidade entre 1966 e 1969, passou a ser quadrimestral entre 1970 e 1973 e voltou ser trimestral em 1974, antes de ser interrompida ao final do mesmo ano. Desde sua retomada, em 1981, é predominantemente trimestral.

Durante todo o período de sua existência, mesmo após as suspensões e a extinção do DASP, há uma constante marcante na Revista: a preocupação com a modernização e reforma do serviço público. Seja a reforma profissionalizante de Vargas, seja o desenvolvimentismo estatal do período militar, a desburocratização nos anos 80 ou a reforma gerencial do período Bresser em meados da década de 90.

A edição da RSP, um dos motivos de orgulho da ENAP, faz parte das atividades estratégicas para que a Escola cumpra seu papel. Nessa perspectiva, o que se busca é uma publicação que contribua cada vez mais para a análise e a discussão de temas relevantes para a melhoria da gestão governamental, assim como para a difusão de idéias e informações inovadoras sobre administração e políticas públicas. Uma revista que permita aos dirigentes e gestores o acesso tanto a abordagens teóricas e reflexivas, quanto a estudos que anunciem e reportem idéias e experiências cujo conhecimento possa significar uma contribuição importante para o aumento da efetividade e da eficácia do serviço público.

de Inovações na  
Helio Beltrão 2001



Ações premiadas  
no 1º Concurso  
de Experiências

O **Concurso Inovação na Gestão Pública Federal**, lançado em 1996, tem atualmente como objetivos: estimular iniciativas inovadoras de gestão em organizações da administração federal e difundir idéias criativas que resultaram em mudanças de práticas anteriores e geraram resultados para a sociedade. É o único concurso no espectro de sua atuação que premia servidores públicos federais. A partir de sua nona edição, contou com o apoio das embaixadas da Espanha e da França. As ações premiadas nos anos 2003-2006 foram provenientes de equipes de Ministérios como o do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; da Educação; da Agricultura e Pecuária; da Fazenda/Receita Federal; da Defesa; do Planejamento, Gestão e Orçamento; da Previdência e do Banco Central.

Planejamento e Gestão

Ações premia  
10º Concurso  
Gestão Públi  
2005

Juliana Girão de Morai  
(organizadora)

ENAP

es premiadas  
2º Concurso  
ação na  
ão Pública  
eral



Ações premiadas no  
3º Concurso Nacional de  
Experiências Inovadoras de  
Gestão na Administração  
Pública Federal  
Prêmio Helio Beltrão

1998



Vera Lúcia Petrucci &  
Lícia Maria Umbelino  
Organizadoras

ENAP

não eram completamente excluídos, mas tinham aparição reduzida, tornando a revista mais popular e menos teórica.

Após quatro anos, a Revista retornou ao formato mais acadêmico, com o intuito de apresentar artigos de mais fôlego. Isso durou apenas duas edições, visto que a publicação foi interrompida em 1990, pela segunda vez.

Em 1994, a Revista ressurgiu, mais uma vez associada a um movimento de reforma do Estado brasileiro, simultâneo à revisão da Constituição de 1988. Nesse período, surgiram temas como o gerencialismo, a necessidade de um novo pacto federativo, a governabilidade e a articulação entre os poderes executivo e legislativo.

O atual projeto editorial e gráfico veio suceder o que vigorava desde 1996. A missão da RSP passou a ser “disseminar conhecimento sobre a gestão de políticas públicas, estimular a reflexão e o debate e promover o desenvolvimento de servidores e seu compromisso com a cidadania”. A reformulação da Revista foi pautada pelas seguintes diretrizes: ampliar a relação da RSP com os servidores; dinamizar a relação com o meio acadêmico; e contribuir para o debate sobre a necessidade de aperfeiçoamento da relação Estado e sociedade. O novo Plano Editorial foi elaborado a partir de discussões entre dirigentes e técnicos da ENAP, consultores externos e os membros do Conselho Editorial.

O visual gráfico traduz essas diretrizes ao buscar aumentar a atratividade da Revista e tornar a leitura mais agradável. O perfil acadêmico dos artigos é mantido, e acrescentam-se textos direcionados a questões práticas. Entrevistas e reportagens, que não constavam no formato anterior, são inseridas na revista. Além do novo aspecto e do conteúdo mais diversificado, é interessante mencionar a republicação de artigos, o que permite passear pelo passado da administração pública brasileira retratado na RSP e, talvez, verificar que certos debates continuam atuais.

A RSP estabeleceu um marco na Administração Pública brasileira quando surgiu em 1937, construindo uma história importante e retratando diversas épocas do Estado brasileiro. O DASP e a Revista foram importantes veículos de divulgação de técnicas de administração com o propósito último de implantar uma nova mentalidade no serviço público e um quadro mais profissionalizado. Desde o início da sua publicação, os períodos de maior ebulição da Revista estão relacionados com reformas administrativas, fato já observado por Keinert e Vaz (RSP, ano 45, vol. 118, nº 1 janeiro/julho 1994). Foi assim nos dois renascimentos da RSP, em 1981 e em 1994. Para o futuro da Revista, espera-se que ela continue sendo uma referência importante em

administração pública, que atinja um número cada vez maior de leitores com as facilidades trazidas pela Internet e que continue a fomentar o debate sobre o Estado por meio dos seus textos.

### **Tradição e modernidade: a Biblioteca Graciliano Ramos**

Outro importante componente da missão da ENAP na difusão do conhecimento em gestão pública é a Biblioteca Graciliano Ramos. Seu acervo conta com 8.525 livros e 10.309 artigos indexados de 160 títulos de periódicos nacionais e estrangeiros. Focada em administração pública, é anualmente atualizada por meio de compras, doações e permutas. Em breve, contará também com acervo de fitas de vídeo, composto, principalmente, pelo material usado nos cursos e por palestras realizadas na Escola.

Em 1981, a Biblioteca e a parte de pesquisa e publicações da ENAP, compunham

“É pela informação e pelo conhecimento que podemos mudar os comportamentos e os estilos de governança com o objetivo de atingir níveis mais equilibrados e sustentáveis de desenvolvimento.

Completar 20 anos também representa muito, não só por já serem duas décadas, mas, especialmente, por corresponderem a um dos períodos mais marcados pelas sucessivas reformas na Administração Pública.

Os desafios dos próximos 20 anos estarão fortemente dependentes dos desafios da próxima evolução dos paradigmas prevaletentes sobre as intervenções na esfera pública. Que funções para o Estado? Que fronteiras entre o público e o privado? Que espaço para as parcerias entre público e privado? Que cultura de gestão pública? Que aparelhos administrativos? Que estratégias de formação e capacitação?

Enfim, estou certo de que a ENAP continuará a dar sua valiosa contribuição, que bem conhecemos, ao longo da sua significativa história. Parabéns à ENAP!”

L. Valadares Tavares

Presidente do Instituto Nacional de Administração  
(INA– Portugal)

o Centro de Documentação, Informação e Difusão (CDI). O CDI tinha como finalidade a coordenação, o acompanhamento, a avaliação e o desenvolvimento dos processos de coleta, tratamento, armazenamento e disseminação de informações científicas e tecnológicas de interesse da então FUNCEP. Havia uma preocupação em atender às demandas internas e, apenas em um segundo momento, aos demais segmentos da administração pública.

Em agosto de 2003, o CDI passou a se chamar Biblioteca Graciliano Ramos, com a função de coordenar a execução das atividades de acervo documental e bibliográfico, tendo em vista a consolidação e divulgação de informação e de conhecimentos relativos à gestão pública.

A modernização recente da Biblioteca foi possibilitada por convênio firmado entre a ENAP e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que vigora desde 1996. Esse acordo permitiu a atualização do acervo, a aquisição de assinaturas de diversos periódicos e a melhoria da infra-estrutura com a compra de computadores e *softwares*.

A disponibilização *on-line* da base de dados teve início em 2001, juntamente com os serviços de solicitação de pesquisas e renovação de empréstimo por *e-mail*. O sistema atual de gerenciamento da Biblioteca foi implantado em 2005 e trouxe consigo a navegação *web* e a alimentação em tempo real. Isso significa que quando um livro ou artigo é indexado no sistema, ele imediatamente pode ser visualizado pelo usuário que esteja fazendo uma busca que contemple palavras-chave daquele material.

A Biblioteca conta atualmente com 1.606 usuários cadastrados, entre servidores e alunos da própria Escola, servidores públicos federais e do governo do Distrito Federal, pesquisadores, professores universitários e bibliotecas parceiras. Desde março de 2005 até a terceira semana de julho de 2006, foram realizados 5.864 empréstimos, o que gera uma média de 366,5 empréstimos por mês. O acervo, permanentemente atualizado, tem sido elogiado por vários usuários, especialmente universitários. As dependências da Biblioteca também são freqüentadas por membros da comunidade que procuram um lugar tranquilo para estudar.

Um dos desafios da Biblioteca é a elaboração de um vocabulário controlado em administração pública que auxilie o processo de indexação. Esse vocabulário atuaria como um dispositivo de controle terminológico para traduzir a linguagem natural usada nos documentos e indexadores em uma linguagem mais restrita do sistema. Incorporar sistematicamente os trabalhos realizados pelos alunos da ENAP, o que requer uniformização, padronização entre as áreas de ensino e criação de rotina de envio, é um outro desafio para a Biblioteca Graciliano Ramos.

### **A ENAP no mundo virtual**

A implementação do sítio ENAP na Internet insere-se no contexto amplo de democratização do Estado. No início dos anos 90, quando se iniciou a expansão do uso comercial da comunicação eletrônica, a internet era utilizada, tão somente, como um meio de divulgação de informação institucional e de serviços culturais. De fato, isso gerava aumento na quantidade de informação disponibilizada aos cidadãos, mas não produzia grande impacto na vida das pessoas. Com o passar do tempo, ficou comprovado que a internet permite a prestação de serviços aos cidadãos de forma mais eficiente, eficaz e satisfatória, pois contribui com a redução do custo



A Biblioteca Graciliano Ramos tem 1.606 usuários cadastrados. Seu acervo conta com 8.525 livros e 10.309 artigos indexados de 160 títulos de periódicos nacionais e estrangeiros.

institucional, facilita a difusão da informação, cria espaços de discussão temáticos e horizontaliza a comunicação.

Na consecução de iniciativas de governo eletrônico, há alguns desafios que se impõem à gestão para a construção de uma identidade que reforce o potencial da instituição, desenvolva uma imagem favorável e universalize as redes de dados. Para tanto, é importante que haja um sistema de informação flexível, moderno e capaz de suportar mudanças. É dessa maneira que o sítio da Escola vem traçando a sua evolução.

A evolução do sítio da ENAP caracteriza-se por diversas fases, sendo a primeira delas uma experiência comum à própria evolução do universo da internet, em que se esforçava em garantir um grande volume de informações a respeito da Escola e sobre os seus cursos, além de orientar os interessados sobre os procedimentos de matrícula e participação. Entretanto, não havia um ambiente tecnológico que favorecesse serviços como a inscrição *on-line*, por exemplo.

Esse modelo de utilização da Internet, para fins de disseminação de informação institucional, somente reproduz o papel de divulgação que já era exercido por quaisquer outros meios de comunicação. Por conseqüência disso, em fase posterior, a ENAP passa a disponibilizar pelo sítio o *download* de suas publicações, gratuitamente, contribuindo para a democratização das informações sobre gestão pública, tendo sempre em vista a difusão de conhecimento.

A resposta aos desafios mencionados motiva várias transformações, entre elas o surgimento do Observatório da Gestão Pública. Essa funcionalidade tem como objetivo disponibilizar ao usuário do sítio da ENAP informação previamente consolidada e pronta para ser consumida sobre as principais tendências internacionais de transformação da administração pública, na busca pela construção de um Estado mais ágil, eficiente, responsivo e voltado aos interesses do cidadão. Para tanto, a ENAP possui uma equipe responsável por realizar um rastreamento sistemático de dados sobre gestão pública em várias páginas de governo, institutos de pesquisa, escolas de governo e publicações especializadas em diversos países, e organizá-los para consulta por meio de *links* de acesso, visando uma economia de tempo por parte do usuário.

Outra importante funcionalidade é o Banco de Soluções. Essa ferramenta armazena os relatos de todas as experiências premiadas nas edições do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal desde seu lançamento em 1996, totalizando 261 arquivos. Seu objetivo é servir como fonte de inspiração para a implementação de novas iniciativas de enfrentamento dos desafios na gestão pública.

Seguindo a evolução das fases do sítio da Escola, a preocupação com uma melhor utilização das tecnologias da informação e da comunicação incorporou os conceitos de usabilidade e navegabilidade. Permitiu-se a ampliação da prestação de serviços aos usuários do sítio, tais como o fornecimento de informações mais completas sobre os cursos e disponibilidade de turmas, inscrição *on-line*, consulta ao acervo da Biblioteca Graciliano Ramos, ativação do serviço Fale Conosco, entre outros.

O sítio oferece, também, a oportunidade de realizar treinamentos a distância que possibilitam acesso à capacitação a um número maior de servidores federais. Com essa iniciativa, a ENAP caminha para a consolidação de suas ações de capacitação por meio de projetos e cursos que utilizam novas tecnologias de informação e de comunicação. Os cursos são oferecidos pela internet ou em mídia impressa, com remessa de apostilas ao aluno.

Em julho de 2006, foi lançado o novo sítio da ENAP com novo leiaute e adequado às normas-padrão de acessibilidade. Além disso, inaugurou a ferramenta de cadastro único para visitantes, usuários da biblioteca e de publicações, alunos e colaboradores e inseriu mecanismos de busca, mapa do sítio otimizado e categorizado, entre outras funcionalidades. Essas alterações também contemplam os sub-sítios da Rede de Escolas, Mesa-redonda e Concurso Inovação.

A reestruturação do sítio buscou unir simplicidade à funcionalidade, tendo sempre em vista que o interesse central é o atendimento das necessidades do cidadão. O sítio da ENAP, ao disponibilizar informações sobre cursos, permitir *download* de material e acesso ao acervo da Biblioteca Graciliano Ramos, consolida-se cada vez mais como um instrumento de disseminação de conhecimento em gestão pública.

Cooperação internacional, programa de parcerias, Rede Nacional de Escolas de Governo são, também, permanente estímulo ao processo de reflexão e de auto-superação

Buscar novos conhecimentos e metodologias aplicáveis à realidade da administração pública brasileira, trazer o olhar externo para a atuação da ENAP, repensar e avaliar constantemente a produção da Escola. É com esses objetivos que a Escola vem, ao longo de sua trajetória, conduzindo as ações de cooperação internacional, a experiência do Programa de Parcerias e a mobilização da Rede Nacional de Escolas de Governo.

### **Cooperação internacional em várias frentes**

A ENAP desenvolve projetos de cooperação em âmbito bilateral e multilateral. Entre os de âmbito bilateral, vale destacar os projetos com a França, o Canadá e a Espanha. Em caráter multilateral, a ENAP mantém parcerias importantes com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a União Européia e o Banco Mundial.

Os projetos visam à qualificação e ao aperfeiçoamento do quadro técnico da Escola, bem como à oferta de produtos e serviços inovadores em gestão pública. Os programas de formação para carreiras e especializações, de educação continuada e a área de pesquisa são fortemente beneficiados pela cooperação e intercâmbio internacionais, merecendo destaque os avanços em capacitação de dirigentes e a educação a distância.

Os projetos são também orientados para a formação de servidores públicos e para o desenvolvimento de dirigentes e gerentes estratégicos, com destaque para os gerentes de programas do Plano Plurianual.

A cooperação com a França, iniciada em 1984 e renovada em bases anuais desde então, tem propiciado o desenvolvimento de dirigentes e gerentes públicos em

ARTICULACIÓN HORIZONTAL EN LA GESTIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES  
ENAP, Brasília, agosto 2004

## LA GESTIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES EN EL CONTEXTO CONTEMPORÁNEO DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Albert Serra  
Francisco Longo

ESADE  
Instituto de Dirección y Gestión Pública

### A cooperação internacional em números

- ◆ No período de 1997 ao primeiro semestre de 2005, foram capacitados 1.080 servidores públicos em cursos e eventos de aprendizagem na ENAP e em instituições francesas.
- ◆ De 2002 a 2005, foram capacitados 442 servidores na ENAP e em instituições em Madri e Barcelona (Espanha).
- ◆ No âmbito da cooperação com o Canadá, a biblioteca da ENAP incorporou ao seu acervo cerca de cem livros de referência em administração pública e foram traduzidos e publicados 11 títulos pela ENAP.
- ◆ No período de 2002 ao primeiro semestre de 2006, 965 dirigentes e servidores públicos foram capacitados em cursos e eventos de aprendizagem na ENAP e na CSPS/Ottawa (Canadá).
- ◆ Nove servidores foram premiados com viagens técnicas à França e à Espanha no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, com o apoio dos governos dos dois países.



temas como o gerenciamento estratégico, a mobilização de equipes, a coordenação governamental, a negociação e a gestão de conflitos. Com base no projeto com a França, a ENAP fortaleceu, internamente, as áreas de engenharia pedagógica e de formação e desenvolveu novos cursos e consultorias em temas estratégicos para a Presidência da República, o Ministério do Desenvolvimento Social e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituições de referência, como a École Nationale d'Administration (ENA), o Institut de la Gestion Publique et du Développement Economique (IGPDE) e a Sciences Po figuram como parceiros.

O projeto de cooperação internacional com instituições espanholas data de 2002 e conta com o apoio da Agência Espanhola de Cooperação Internacional (AECI). As atividades desenvolvidas no âmbito desse projeto privilegiam a formação de servidores públicos em temas como a modernização do Estado, a gestão de programas sociais, o atendimento ao cidadão e o governo eletrônico. São parceiros o Ministério de las Administraciones Públicas, o Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), a Esade e a Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

Os governos da França e Espanha apóiam também a realização do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, promovido pela ENAP e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, desde a sua sétima edição (2002). O concurso premia as experiências vencedoras com visitas técnicas a esses países e está hoje em sua décima primeira edição.

A ENAP desenvolve, desde 2002, o projeto de cooperação “Parceria para a Excelência da Gestão no Setor Público”, com a Canada School of Public Service (CSPS), apoiado pela Agência Canadense de Desenvolvimento Internacional (CIDA). Esse projeto tem contribuído significativamente para o fortalecimento institucional





“A Escola Canadense do Serviço Público (*Canada School of Public Service – CSPPS*) e a ENAP vêm desenvolvendo uma forte parceria para preparar os serviços públicos canadense e brasileiro para os desafios do futuro. Nossos governos têm a obrigação de inovar para servir aos cidadãos. Os próximos 20 anos requerem que nos adaptemos e mudemos nossas estratégias de aprendizado com rapidez jamais vista, a fim de equipar nossos servidores públicos com conhecimento e habilidades cada vez mais complexas. Devemos reconhecer que, individualmente, não podemos prover todas as soluções a nós solicitadas, mas precisaremos cooperar extensivamente em redes de parcerias, nacionais e internacionais, para compartilhar respostas às dificuldades e problemas. Na medida em que o mundo está mais interconectado, devemos ligar nossos governos às melhores idéias e soluções, vindas de todo lugar do globo.

Vencer nessa missão requer excelência na liderança do setor público. Nossas organizações estão trabalhando juntas para criar essa excelência na liderança, para o presente e para os próximos 20 anos.”

Ruth Dantzer

Presidente da Escola Canadense do Serviço Público



da ENAP, propiciando o desenho e a oferta de novos cursos sobre temas como a gestão de políticas públicas, a liderança e a gestão integrada de recursos e a gestão de desempenho, além da aplicação de metodologias e tecnologias inovadoras de ensino, em especial no que concerne ao programa de educação a distância da ENAP. Tem, igualmente, favorecido a área de pesquisa e estudos da Escola, particularmente em temas relativos à gestão por competências e à diversidade.

Em razão dos resultados alcançados na cooperação com o Canadá e a Espanha, a ENAP deverá, no triênio 2007-2009, desenvolver novos projetos com esses países, com o apoio das respectivas agências de fomento. Eles deverão privilegiar a melhoria da capacidade de gestão de políticas públicas em áreas estratégicas do governo (previdência, assistência social, pacto federativo, entre outros) e contribuir para a profissionalização e a qualificação do serviço público, bem como a melhoria da gestão pública.

A ENAP assinou, recentemente, protocolos de cooperação nas áreas de ensino e pesquisa com o Instituto Nacional de Administração (INA) de Portugal e com a Escola Nacional de Administração da China. Atividades de cooperação e intercâmbio com esses dois países estão também previstas para o triênio 2007-2009.

Em termos de cooperação multilateral, a ENAP beneficia-se, desde 1997, do “Projeto de Modernização do Poder Executivo Federal (PMPEF)”, estabelecido entre

### **Liderança para aprender, inovar e cooperar**

Qual a liderança de que preciso para favorecer o aprendizado, a inovação e a cooperação no serviço público? Para refletir sobre esse tema, o “Fórum Internacional Brasil-Canadá aprender, inovar e cooperar: uma conversa entre pares”, realizado na ENAP em parceria com a CSPS, reuniu, entre os dias 5 e 7 de junho de 2006, 73 dirigentes de 16 países. O evento fez parte das celebrações dos 20 anos da ENAP e contou com a participação de representantes da África do Sul, da Alemanha, da Argentina, do Canadá, da China, da Espanha, dos Estados Unidos, da França, da Guatemala, de Portugal, do Quênia, da República Dominicana, da Rússia, da Suécia, da Ucrânia e de escolas federais, estaduais e municipais de todo o Brasil.

Patrocinado pela CIDA e apoiado pelos governos espanhol e francês e pela União Européia, o encontro foi organizado em quatro idiomas. Seguindo uma metodologia inovadora, os próprios participantes criaram a agenda, propondo tópicos para discussões. No balanço do evento, os dirigentes formaram um “mercado de cooperação” com demandas e ofertas de aprendizagem, cooperação e inovação, envolvendo a ENAP, a CSPS, os parceiros internacionais e os integrantes da Rede Nacional de Escolas de Governo.

o BID e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. O Projeto tem contribuído para a modernização tecnológica da Escola e a especialização do acervo da Biblioteca Graciliano Ramos, tido como referência nacional na área de gestão pública. A ENAP desenvolve também, em parceria com o Ministério do Planejamento, o componente de capacitação do “Projeto EuroBrasil 2000 – Apoio à Modernização do Aparelho de Estado”, financiado pela União Européia e pelo governo brasileiro. Em 2007, a Escola deverá iniciar ações de cooperação e intercâmbio com a Alemanha e o Reino Unido, como desdobramento da missão técnica, composta de servidores da ENAP, à Academia

Federal de Administração Pública (Bakoev) e à National School of Government, realizada em maio de 2006.

A ENAP é associada à Global Development Learning Network, rede de instituições estrangeiras coordenada pelo Banco Mundial, que visa à promoção e oferta de cursos a distância em administração pública. É também sede, no Brasil, da Escuela Ibero-Americana de Gobierno y Políticas Públicas (IBERGOP), que congrega sedes acadêmicas de sete países: Argentina, Chile, Colômbia, Costa Rica, México, Espanha e Portugal. No âmbito da IBERGOP, a ENAP ofereceu cursos para dirigentes ibero-americanos nas áreas de reforma gerencial e governo eletrônico.

“A ENAP tem demonstrado uma capacidade de renovação extraordinária sendo, hoje, sinônimo de educação de qualidade para o governo. A educação cria as bases da inovação e da mudança. Assim, a ENAP tem o desafio de continuar se renovando, oferecendo programas de desenvolvimento cada vez melhores, que apontem para uma administração pública embasada na ética e na justiça, responsável socialmente e pautada pela competência e profissionalismo.”

Pedro Paulo Carbone  
Gerente Executivo da Universidade Corporativa do Banco do Brasil  
Professor da FGV

Vale destacar, por fim, que a ENAP tem participação relevante nas atividades promovidas pelo Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD), organizando, anualmente, painéis com escolas estrangeiras de referência em administração pública, nos congressos internacionais promovidos por esse centro.

### **Parcerias que geram parcerias**

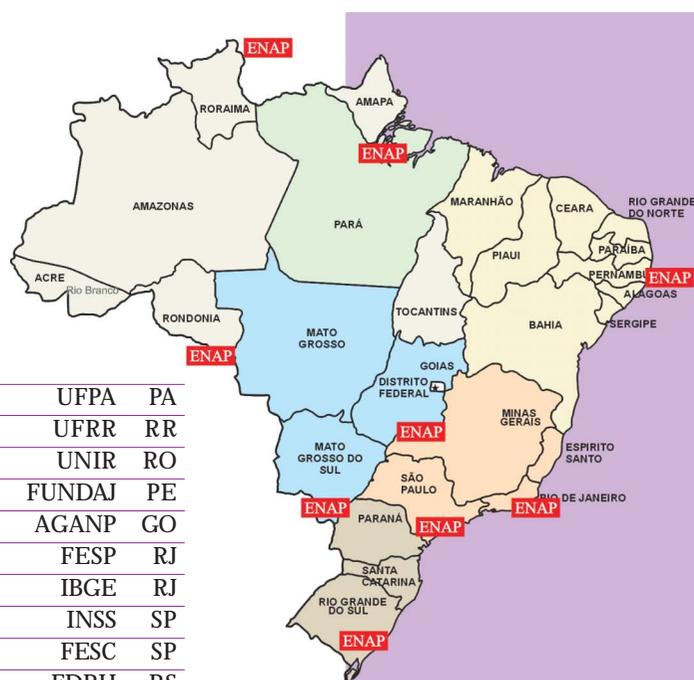
Para potencializar a atuação da ENAP em escala nacional, a Escola desenvolve, desde 1996, o Programa de Parcerias com centros de capacitação e escolas de governo estaduais e municipais. O programa tem como objetivos proporcionar aos servidores

públicos federais lotados em órgãos situados fora do Distrito Federal a oportunidade de participar de cursos regulares da ENAP; ampliar a atuação da Escola em território nacional mediante a difusão dos cursos de educação continuada; viabilizar, com menor custo, seus cursos às organizações públicas que se encontram fora de Brasília; e promover o intercâmbio de conhecimentos e experiências entre entidades públicas que se dedicam à capacitação de servidores públicos.

A preparação das atividades e as despesas do programa são partilhadas entre a ENAP e as instituições parceiras. A formação das turmas também: 50% das vagas são destinadas a servidores federais e 50% a servidores estaduais e municipais.

O processo de parcerias evolui de forma constante. No início, o programa era visto como uma espécie de “sistema de franquias” para a multiplicação de cursos da ENAP, cabendo às entidades parceiras o papel de reproduzir o “padrão ENAP” nas atividades implementadas. A partir de 2004, o programa assumiu o desafio de elevar as parcerias para um nível mais complexo – as instituições participam hoje da elaboração da programação dos cursos, podendo inserir cursos novos, em comum acordo com a ENAP.

Os cursos têm durações entre catorze e setenta horas e a maior parte deles é de 28 e 35 horas. Os temas são variados. Os cursos com maior participação foram os de Mobilização de equipes; Elaboração de projetos; Gerenciamento de projetos; Análise e melhoria de processos; e Formação de pregoeiros.



1. Universidade Federal do Pará	UFPA	PA
2. Universidade Federal de Roraima	UFRR	RR
3. Universidade Federal de Rondônia	UNIR	RO
4. Fundação Joaquim Nabuco	FUNDAJ	PE
5. Agência Goiana de Adm. e Negócios Públicos	AGANP	GO
6. Fundação Escola de Serviço Público	FESP	RJ
7. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística	IBGE	RJ
8. Instituto Nacional de Seguridade Social	INSS	SP
9. Escola Municipal de Governo de São Carlos	FESC	SP
10. Fundação para o Desenvolvimento em RH	FDRH	RS
11. Escola de Governo do Mato Grosso do Sul	MS	MS

Até 2004, a ENAP havia firmado parcerias com seis entidades. Em 2005, somaram-se outras três organizações. Hoje, o programa conta com 11 instituições, que se localizam em diferentes estados, nas cinco regiões do País.

Aliado ao ensino a distância (EAD), o programa consolida a estratégia de a Escola disponibilizar o acesso à capacitação nas regiões mais longínquas, garantindo-se, de outra parte, o padrão de qualidade dos cursos realizados na ENAP, uma vez que as instituições parceiras observam procedimentos e metodologias de trabalho e zelam pela qualidade dos conteúdos ministrados.

O esforço para potencializar as ações comuns de capacitação de servidores em outras partes do País tem gerado importante movimento: as próprias escolas parceiras, após firmarem cooperação com a ENAP, articulam-se com instituições locais para se ampliar o alcance das iniciativas de capacitação em seus estados e municípios. São parcerias que geram novas parcerias.

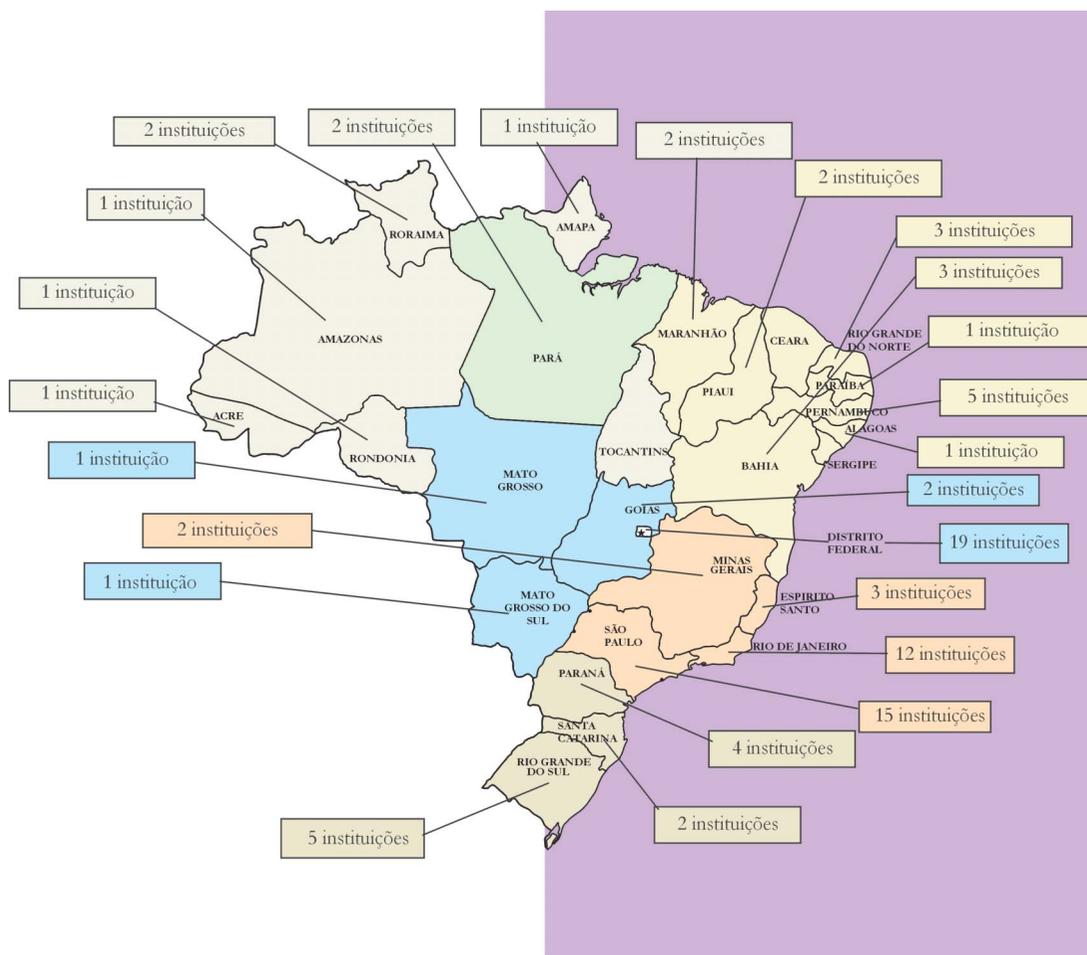
### **A Rede Nacional de Escolas de Governo**

Procurando criar novos espaços para a interlocução, troca de informações e identificação de pontos de apoio entre as instituições de formação e capacitação de servidores públicos, a ENAP começou a articular, em 2003, a Rede Nacional de Escolas de Governo. Ela foi idealizada com o objetivo de reduzir o isolamento e ampliar as capacidades das escolas de governo federais, estaduais e municipais, por meio do compartilhamento de conhecimentos e experiências e do incentivo à formação de parcerias.

A forma de conexão em estrutura menos hierarquizada, como a rede, busca garantir a horizontalidade e flexibilidade das relações e o respeito à diversidade das escolas de governo decorrente da heterogeneidade que caracteriza as regiões do País. A rede integra, hoje, 94 instituições, das quais 26 são escolas federais, 33 estaduais, 24 municipais e 11 ONGs e universidades.

Encontros presenciais para debater temas de interesse comum entre as escolas têm sido a principal estratégia de atuação da rede. Desde sua criação, já foram realizados quatro encontros nacionais e nove encontros federais.

Os encontros nacionais têm contado com a participação de dezenas de dirigentes e representantes de instituições federais, estaduais e municipais. Neles foram discutidos, em palestras com especialistas nacionais e internacionais e em oficinas de trabalho, temas como a importância da criação da rede; os eventos de aprendizagem como instrumento de mudança de cultura no serviço público; o papel das escolas e da capacitação no contexto de inovação no serviço público; as parcerias interinstitucionais



para compartilhamento de conhecimento e recursos; a difusão de conhecimento; a organização das escolas de governo, propostas e projetos pedagógicos, entre outros. O encontro mais recente aconteceu em 8/6/2005, em continuidade ao Fórum Internacional Brasil-Canadá, e teve como principal objetivo identificar, com base no levantamento prévio realizado durante o fórum, possibilidades de cooperação entre as escolas de governo estrangeiras e as 32 instituições brasileiras participantes.

Já os encontros federais são realizados com a participação das escolas de governo federais que formam o núcleo mais ativo da Rede de Escolas. Uma das principais pautas dos nove eventos já realizados foram os debates sobre temas relacionados à nova política nacional de capacitação de servidores públicos e o papel da rede de escolas na sua implementação. Vale ressaltar que, em 2006, foi publicado o Decreto nº 5.707, que instituiu a política e as diretrizes para o desenvolvimento de pessoal da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e reconheceu a necessidade de articulação de um sistema de escolas de governo da União.

Destacam-se também, nas reuniões das escolas federais, o levantamento das áreas de atuação das escolas federais feito com base na análise de seus catálogos de

cursos e produtos, a apresentação de conteúdos e métodos para a capacitação de dirigentes e as oficinas de trabalho para a definição de indicadores de capacidade e desempenho comuns.

Além dos encontros presenciais, buscam-se alternativas para se promover diálogo entre as escolas que dispense deslocamentos freqüentes de seus representantes a Brasília. A página eletrônica da rede <[http://www2. enap.gov.br/rede\\_escolas/](http://www2.enap.gov.br/rede_escolas/)> e a utilização de videoconferência são algumas dessas alternativas.

“Em 20 anos, a ENAP observou e interpretou as mudanças do Estado brasileiro, organizando esse saber em um conteúdo transmissível às várias gerações de gestores públicos. Foi uma tarefa notável que inspirou inúmeras instituições em vários locais do País. Pela experiência acumulada, seria importante fortalecer seu papel de articuladora da rede de escolas de governo. Além disso, a ENAP deve explorar novos territórios, levando seu conhecimento a outros atores sociais que interagem com o serviço público, como conselheiros de instituições sociais e membros de organizações não governamentais, expandindo sua presença nesta nova configuração em que o Estado se apresenta.”

Rômulo Paes de Sousa  
Secretário Nacional de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

A articulação em rede não somente contribui para o fortalecimento das escolas de governo existentes, mas também incentiva a formação de novas instituições de capacitação por todo o Brasil. São exemplos disso a Escola Municipal de Governo de São Carlos/SP, a Escola Municipal de Administração Pública de Boa Vista/RR e a Escola de Governo de Guarulhos/SP, todas criadas a partir de 2003.

Embora possam ser identificados avanços significativos no processo de consolidação da Rede Nacional de Escolas de Governo, muito ainda se espera de sua atuação. O trabalho em rede tem grande potencial para contribuir na racionalização de esforços, por meio da otimização da infra-estrutura e de recursos humanos e financeiros das escolas, na minimização ou eliminação de ações

em duplicidade e, por fim, na promoção de ações de sensibilização e comprometimento para ampliar a adesão dos dirigentes públicos à importância da capacitação permanente dos servidores.

O fortalecimento do diálogo permitirá que se avance de uma etapa de constituição de espaço para troca e compartilhamento de conhecimentos para uma fase de construção de conexões que promovam ações conjuntas.

# Os desafios da gestão pública brasileira para o século 21: da experiência internacional aos eixos estratégicos de reforma

## Fernando Luiz Abrucio

Fernando Luiz Abrucio é doutor em Ciência Política pela USP, coordenador do curso de Mestrado e Doutorado em Administração Pública e Governo da FGV/SP e tem atuado como professor da ENAP desde 1993. Escreveu diversos trabalhos, no Brasil e no exterior, sobre reforma do Estado.

A reforma da gestão pública é uma tarefa essencial para que o Brasil sepulte mazelas do passado e monte nova estratégia de desenvolvimento para o século 21, capacitando o Estado para a difícil tarefa de compatibilizar crescimento econômico com justiça social. É fundamental ressaltar: não há hoje nenhuma nação no mundo que se tenha desenvolvido sem uma administração pública de qualidade.

A imagem que a sociedade tem do desempenho atual do Estado brasileiro é muito negativa, conforme revelou recente pesquisa de opinião feita pelo Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Nessa sondagem de opinião, 79% dos entrevistados acreditavam que o setor público é pouco ou nada dedicado a atender às pessoas. Numa proporção menor, 68% dos ouvidos disseram que a capacidade de a administração pública corrigir erros é pequena ou inexistente. E a pior informação dessa sondagem de opinião: 79% dos cidadãos pensam que, na maior parcela da burocracia, muita gente ou quase todo o mundo está envolvido em processos de corrupção.

A percepção dos graves problemas da administração pública pode, no entanto, gerar uma falsa impressão, a de que o Estado brasileiro nunca teve avanços em sua

organização e nada tem sido feito nos últimos anos. Uma das melhores diplomacias do mundo, o Itamaraty, é um dos maiores casos de sucesso burocrático nos países em desenvolvimento do século 20. Durante a vigência do Estado nacional-desenvolvimentista, a área econômica teve também uma série de exemplos bem-sucedidos, como comprovam os casos do BNDES e do Banco Central.

Desde a redemocratização, o Estado brasileiro passou por diversos aperfeiçoamentos institucionais. Conquistas presentes, por exemplo, na Constituição de 1988, na implementação de aspectos do Plano Diretor do Aparelho do Estado, nos avanços fiscais (particularmente a Lei de Responsabilidade Fiscal) e no fortalecimento das instâncias fiscalizadoras – como o Ministério Público, a Polícia Federal e a Controladoria-Geral da União. Em adição a essas mudanças estruturais, podem ser citadas diversas iniciativas dos governos federal, estaduais e municipais, como o uso de mecanismos de governo eletrônico, a adoção de instrumentos de participação popular, a criação de carreiras estruturantes e de escolas de governo – como a ENAP, exemplo reconhecido de sucesso.

Na verdade, convivem no Brasil experiências bem-sucedidas na administração pública com um desempenho estatal insatisfatório em um número enorme de tarefas – com a conseqüente reprovação da sociedade. Daí que é necessário estabelecer uma agenda política que realce e articule os bons exemplos de gestão, ao mesmo tempo que os problemas existentes devem ser diagnosticados e colocados como prioridade nacional.

Essa agenda reformadora deve ter na experiência internacional uma de suas inspirações. As transformações que vêm ocorrendo na administração pública mundial vinculam-se ao processo de reforma do Estado, iniciado no final da década de 1970. Num primeiro momento, por conta do forte componente fiscal da crise, elementos relacionados à economicidade e à eficiência ganharam destaque nas experiências reformistas. Mas outros fenômenos já alimentavam o debate e, pouco a pouco, foram ganhando destaque como peças-chave da chamada Nova Gestão Pública (NGP). Nessa linha, estavam questões ligadas à alteração do paradigma organizacional – saindo de um modelo mais hierárquico, vertical e procedimentalista para outro mais horizontalizado e baseado em equipes e metas –, à reformulação do modelo de provisão de serviços públicos, à descentralização e à democratização do aparelho estatal.

Embora, no início, bastante influenciada pelos argumentos favoráveis ao Estado mínimo, a lista citada mostra como houve uma multiplicidade de preocupações, alimentando os processos de reforma da gestão pública. Em relação ao mundo

desenvolvido e a uma parte das potências médias, a avaliação de duas décadas de reformas revela, em oposição ao que, muitas vezes, tem-se argumentado, que os resultados gerais não apontaram para a redução do tamanho do Estado, mas, sim, para a reconstrução da forma de intervenção e gestão do aparelho estatal.

No que se refere ao processo de reforma, a multiplicidade de atores envolvidos e o contexto democrático das decisões colocam em evidência a necessidade de haver um modelo estratégico de formulação e implementação. Nesse sentido, é fundamental construir coalizões reformistas, propor idéias mobilizadoras da sociedade – como “Um Estado para os cidadãos” – e colocar a gestão pública no centro da agenda política.

Entre as questões que ganharam destaque, a regulação é uma das mais importantes, sobretudo após a saída direta do Estado de uma série de setores. Majoritariamente, a literatura conclui que mais importante e difícil do que privatizar, dentro da agenda de reformas, é criar formas efetivas de regular serviços públicos.

A descentralização é outra questão que está modificando o modelo administrativo tradicional. Tanto quanto a privatização, esse fenômeno é verdadeiramente global: ele atinge fortemente a Europa, os Estados Unidos, a América Latina e começa a ter maior impacto sobre a África e a Ásia. Com o processo descentralizador veio um enorme otimismo sobre os seus resultados. As pesquisas empíricas mostram que a descentralização tem potencial positivo, particularmente porque pode conjugar as *issues* da democratização e da melhoria do desempenho governamental. Mas ela também pode gerar uma série de problemas, como o aumento das desigualdades regionais e a competição predatória entre os níveis de governo.

Na verdade, mais do que a descentralização, o desafio colocado à gestão pública contemporânea é o de lidar com a complexificação das relações territoriais de poder. As reformas da gestão pública bem-sucedidas vinculam-se mais à coordenação das relações intergovernamentais, questão que abarca e ultrapassa o aspecto descentralizador.

A redução da força de trabalho envolvida na provisão de serviços públicos não foi a tônica da reforma nos países desenvolvidos. O que de fato houve foi uma reformulação do modelo burocrático, em termos de organização de pessoal e de padrão de gastos públicos, especialmente os previdenciários. Está aí a questão que mais aflige a administração das despesas do setor público. Reformas na previdência, por conseguinte, tornaram-se estratégicas nos processos de modernização da gestão pública.

Em vez de se orientar basicamente por políticas de demissão de funcionários, a reorganização da estrutura de pessoal do setor público foi caracterizada por outras

três ações. Primeira, a realocação de servidores, principalmente para os níveis mais descentralizados de governo, os quais, cada vez mais, são os responsáveis finais pela provisão dos serviços públicos. A segunda ação tem sido mudar o perfil profissional da burocracia, apostando em trabalhadores mais qualificados, com maior capacidade de trabalhar em equipe e de assumir responsabilidades gerenciais. Nesse sentido, mudanças organizacionais, como a horizontalização das estruturas organizacionais e a diminuição dos níveis hierárquicos, tendências que se espalham por várias reformas em todo o mundo, constituíram-se em incentivos institucionais à mudança do perfil profissional do funcionalismo.

A flexibilização da gestão de pessoal é o corolário da reestruturação do funcionalismo público. Não se trata, cabe avisar, de perder a autonomia burocrática que garante proteção contra intromissões políticas indevidas, tampouco está em questão a necessidade de haver os melhores quadros na administração pública e investir na sua qualificação ao longo da carreira. O que constitui esse fenômeno é a multiplicação de formas jurídicas de contratação e organização da carreira, reservando-se espaço mais estratégico para funcionários com maior estabilidade funcional e adotando-se outras modalidades para atividades que podem ser realizadas pelo Estado, mas não constituem o seu núcleo, e, particularmente, para tarefas cuja produção de bens o setor público deve garantir, porém não precisa ser o executor direto.

Reformas orçamentárias também ganharam destaque nas últimas décadas. Em uma era de crise fiscal, tal questão constitui-se no “coração” da reformulação do aparelho estatal. As nações que fracassaram nesse intento não têm condições de adequar sua administração aos desafios do mundo contemporâneo – em poucas palavras, estão fadadas a não ter um Estado sadio em termos fiscais e, conseqüentemente, a não ter desenvolvimento sustentável.

Os países que mais avançaram em suas reformas não pararam na lógica meramente fiscalista de “gastar menos”. O ponto essencial em uma era em que, paradoxalmente, há maior escassez relativa de recursos estatais e mais demandas por políticas públicas encontra-se na eficiência, que deve ser o principal objetivo da reformulação da gestão pública no campo orçamentário-financeiro. Ser eficiente é “fazer mais com menos”, isto é, otimizar os insumos existentes, reduzindo os custos envolvidos na ação estatal.

Para reduzir custos, as reformas da gestão pública têm utilizado principalmente quatro mecanismos. O primeiro é a desburocratização, tanto para o público externo como para o interno, pois a diminuição das normas e dos procedimentos que regem a

administração pública leva conseqüentemente à redução do tempo de realização das tarefas e mesmo do número de pessoas necessárias para realizá-las.

A maior coordenação dos gastos e das atividades do setor público também são ferramentas importantes no campo da eficiência. Os orçamentos têm, por exemplo, orientado sua lógica mais por programas do que por setores, realizando políticas intersetoriais, a fim de evitar a duplicação de despesas e otimizar o uso do dinheiro público. Ainda nessa linha, muitos governos pelo mundo ordenam-se cada vez mais de forma matricial, reduzindo o número de órgãos dentro da estrutura administrativa.

Concentrar as ações governamentais diretas em um menor número de questões e adotar formas variadas de provisão de serviços públicos são outras formas de tornar o Estado mais eficiente. No primeiro aspecto, cabe citar formas de terceirização de atividades internas, ao passo que no segundo podem ser lembradas as parcerias entre o setor público e a iniciativa privada. Vale ressaltar que a busca da eficiência por meio do compartilhamento ou da delegação de tarefas depende fortemente da capacidade regulatória presente no núcleo estratégico do Estado. Se os governos não conseguirem regular a contento a terceirização, as parcerias público-privadas e as concessões de serviços trarão, em vez de eficiência, mais despesas para corrigir as externalidades negativas daí produzidas.

Mas o principal instrumento de redução de custos tem sido a utilização maciça da tecnologia da informação. O chamado governo eletrônico está revolucionando a gestão do setor público, por meio da redução dos gastos com compras governamentais, da melhor organização dos dados e da diminuição de certas etapas do processo decisório. Além disso, o *e-government* tem contribuído para aumentar a transparência e a acessibilidade do Estado, isto é, a capacidade de se obterem serviços e informações públicas.

A eficiência não é o único nem o principal balizador dessas reformas. Na verdade, a principal característica da Nova Gestão Pública é a orientação pelo desempenho, norteando a ação estatal mais por metas e indicadores do que por normas e procedimentos. Nesse modelo, é preciso melhorar a qualidade das políticas públicas por meio de mecanismos mais ágeis, flexíveis e, principalmente, sujeitos à avaliação.

A administração orientada por desempenho tem duas faces principais. Por um lado, a mudança do paradigma organizacional, com a horizontalização das estruturas, a ênfase no trabalho em equipe e, principalmente, a criação de um ciclo administrativo baseado em resultados, que segue a seguinte ordem: construção de metas, implementação, avaliação, aprendizado e correção das políticas. Por outro, a gestão

pública cada vez mais procura orientar suas ações pelas demandas dos cidadãos, e não segundo a lógica ensimesmada da burocracia.

O sucesso das reformas da Nova Gestão Pública tem forte relação com a gestão de recursos humanos. Entre os tópicos mais importantes dessa questão, podem-se citar:

a) a flexibilização de contratação e da carreira, matriz de um novo modelo de meritocracia, baseado na avaliação contínua da burocracia;

b) o aumento maciço no investimento em capacitação do funcionalismo, realizando um treinamento cada vez mais contínuo, multidisciplinar e voltado também para competências interpessoais;

c) a mudança nos padrões de relacionamento entre os sindicatos e o Estado, particularmente com o crescimento de instrumentos como os contratos coletivos de trabalho;

d) a adequação dos funcionários públicos a uma nova relação com a sociedade, para que sejam mais capazes de filtrar as demandas dos cidadãos e atender a elas com agilidade e qualidade.

Um último aspecto deve ser destacado na agenda de reforma no plano internacional. Trata-se da democratização do poder público, por meio de mecanismos que possam ser acionados ininterruptamente – e não apenas no período eleitoral – pela sociedade para controlar políticos e burocratas. Nessa linha, está a criação de maior número de instrumentos de *accountability* vertical e horizontal, como o *Ombudsman*, os conselhos de políticas públicas e as formas de avaliação dos serviços públicos por parte dos usuários. O potencial democratizador encontra-se igualmente na constituição do chamado espaço público não estatal, seja como fiscalizador, seja como produtor das políticas. O compartilhamento de políticas e a atividade fiscalizatória exercida pela comunidade podem tornar o Estado mais permeável às demandas sociais. É claro que essa potencialidade democrática depende de boas instituições e da socialização política dos cidadãos de cada país. Mesmo assim, o fato é que está havendo maior abertura do governo para a participação de outros atores, e isto deve ser aproveitado no bojo da reforma da gestão pública.

O Brasil não ficou imune à onda de reformas da gestão pública. Nos últimos vinte anos, é possível localizar, na experiência brasileira, resultados díspares, que vão desde medidas reformistas bem-sucedidas, passam por resistências e bloqueios a mudanças, até equívocos em diagnósticos e/ou na implementação de reformas. Foi um processo muito fragmentado de alterações e resistências e, salvo raros momentos, as elites políticas e sociais fracassaram em constituir uma agenda que priorizasse a temática da gestão pública com perspectivas de longo prazo.

Observando a experiência internacional e tentando adaptá-la à especificidade do caso brasileiro, podem ser destacados quatro eixos estratégicos para a reforma da administração pública: profissionalização, eficiência, efetividade e democratização.

No campo da profissionalização, é essencial repensar o modelo de provimento do alto escalão governamental. Para tanto, é preciso reduzir o número de cargos em comissão e preencher aqueles que correspondem à necessária cota política de forma mais meritocrática. Mais importante ainda é realizar investimento maciço na capacitação dos servidores para se readequar seu perfil aos objetivos da Nova Gestão Pública. Essa tarefa será mais bem-sucedida caso sejam definidas, de maneira precisa, as posições estratégicas do conjunto das carreiras, a fim de focalizar melhor a gestão de pessoal. Por fim, a profissionalização passa por nova relação entre Estado e sindicatos públicos, marcada pela responsabilização de cada parte diante da sociedade – formas de contrato coletivo de trabalho têm sido usadas em vários países para resolver essa questão.

A eficiência do setor público tem sido alcançada, em primeiro lugar, por formas matriciais de organização do governo, diminuindo o número de órgãos e níveis hierárquicos. Além disso, a desburocratização, como dito anteriormente, constitui instrumento fundamental para reduzir custos tanto para a burocracia como para os cidadãos. Na mesma linha, instrumentos de governo eletrônico são capazes de racionalizar as tarefas e cortar radicalmente os custos. No que tange à provisão de serviços ou construção de obras, também podem ser usadas formas de parceria com o setor privado ou com organizações não governamentais, contanto que a regulação estatal dessas tarefas seja bem realizada.

Mas qualquer mudança em prol da eficiência tem como eixo o orçamento. E nesse terreno o Brasil tem muito a avançar, uma vez que a lógica orçamentária é afetada negativamente tanto pela pulverização do emendismo parlamentar como pela centralização ineficiente do contingenciamento. Falta ao orçamento brasileiro, em poucas palavras, orientar-se por metas e indicadores que possam ser acompanhados e avaliados.

A gestão por resultados, tão propalada nas reformas pelo mundo, vai além da eficiência. Seu objetivo maior é aumentar a efetividade das políticas públicas, isto é, sua qualidade e seu impacto na sociedade. As metas e os indicadores são a base desse modelo e devem perseguir não só a otimização dos recursos públicos, mas seu direcionamento para ações que efetivamente mudem a vida dos cidadãos. No caso brasileiro, três pontos destacam-se aqui.

O primeiro é a necessidade de reforçar a lógica intersetorial dos programas, uma vez que a fragmentação das ações, setorializadas e organizadas como “caixinhas” (da Saúde, da Educação, etc.), e a sobreposição dos órgãos não focalizam os problemas e os resultados, mas, sim, os meios e as demandas internas da burocracia. Na mesma direção, é preciso melhorar a coordenação federativa, para que os níveis de governo evitem competir entre si e produzam mais cooperação na provisão dos serviços públicos. Finalmente, efetividade só pode ser alcançada se as políticas públicas orientarem-se pelo atendimento aos cidadãos, de modo que o poder público procure ouvir constantemente a opinião dos usuários, criando um fluxo de aprendizado entre a implementação e a formulação dos programas governamentais.

O corolário da reforma da gestão pública brasileira deve ser o reforço dos mecanismos de democratização. O Brasil deve, no século 21, combater o principal mal de sua história: a tendência de o Estado não responder à sociedade. Nesse sentido, são essenciais instrumentos como o *Ombudsman*, o controle social das licitações públicas e das indicações para cargos do alto escalão, bem como a produção de indicadores a partir dos quais os cidadãos e as associações civis possam acompanhar os resultados das políticas. Aperfeiçoar a burocracia não é desafio vinculado ao desempenho governamental em si mesmo; o mote principal deve ser fortalecer e aprimorar o governo para produzir maior desenvolvimento econômico e social, algo que só pode ser atingido por reformas que tornem o Estado mais permeável às demandas e cobranças dos eleitores.

A administração pública brasileira pode aprender com os seus próprios avanços nos últimos anos e, particularmente, com a experiência internacional, orientando-se por agenda de longo prazo. Para essa tarefa, uma escola de excelência como a ENAP pode cumprir importante papel como *think tank* produtor e elaborador de debates sobre a gestão pública, mas, acima de tudo, deve exercer a função de levar essas idéias à vida cotidiana do servidor, capacitando-o para os desafios que o Brasil certamente terá de enfrentar no século 21.

### Helena Kerr do Amaral

por *Marília Scalzo*

“Façam perguntas”. Essa é a sugestão que a presidente da ENAP faz ao jovem servidor que chega à Escola. Nesta entrevista, ela fala também sobre os desafios encontrados na condução da instituição e nas soluções implantadas.

A presidente da ENAP é graduada em Administração de Empresas e mestra em Administração Pública e Planejamento Urbano pela Fundação Getúlio Vargas e é doutoranda em Economia pela Unicamp.

#### **Como foi seu começo na ENAP? Como se deu a transição da direção passada para a sua e que heranças você aproveitou?**

Vim para a ENAP no dia 13 de janeiro de 2003. Já tinha havido uma série de discussões do comitê de transição – a transição do governo Fernando Henrique para o governo Lula foi a primeira organizada no Brasil. Quando fui convidada e conversei, pela primeira vez, com o ministro Guido Mantega, ganhei uma caixa de documentos sobre a ENAP com a avaliação do grupo que estava preparando o governo Lula. Já teria sido um bom patamar para começar. Por sorte, quando cheguei a Brasília, a Regina Pacheco, ex-presidente da ENAP, e três de seus diretores ainda estavam lá, o que me permitiu conversar e receber os documentos que falavam do quadro técnico da escola, da estrutura, dos problemas crônicos, de algumas das potencialidades e das vontades que já existiam na administração da ENAP e não foram realizadas. Algumas dessas vontades estavam expressas também no documento que recebi do ministro Guido Mantega, como fortalecer a capacitação dos quadros de direção mais elevados e menos os de nível médio. Foi uma transição muito fácil. Ouvi muito do que eles falaram, mas não ouvi tudo, porque cheguei aberta a ver quem eram as pessoas que estavam aqui e a ouvi-los. A primeira atividade mais geral que fiz na ENAP foi de planejamento com uma consultora externa, que depois nos acompanhou nesses três anos e meio, para fazer uma avaliação de como a escola era vista e redefinir sua missão. A definição da missão era baseada no que o Ministério do Planejamento esperava de mim. Achemos bom

escrever ali o que íamos fazer. Discutimos muito e redefinimos a missão, nestes termos: “Desenvolver competências de servidores para aumentar a capacidade de governo na gestão das políticas públicas”. Não era uma mudança radical, mas definiu a importância do desenvolvimento de competências, que é um modo mais contemporâneo de discutir a gestão de pessoas. Minha experiência profissional mostrava que tínhamos baixa capacidade de governo. O servidor sabe fazer as coisas, mas não sabe decidir, não sabe agir nas horas críticas, não sabe gerenciar conflitos, não sabe trabalhar com outras esferas de governo e isso precisava ser desenvolvido para que a ação governamental se desse no *timing* certo. Uma decisão média é melhor do que uma decisão excelente, mas na hora errada. E a gestão de políticas públicas passou a ser entendida desde a formulação, a implementação até a avaliação. O fortalecimento da implementação havia sido iniciado no governo anterior, mas havia carência de preparar técnicos para assessorar ministros na formulação e na avaliação. Nesse planejamento estratégico, também comecei a identificar pessoas que poderiam responder bem no novo contexto da escola. Foi levantado ali o problema da alta rotatividade. Hoje, acho que a escola tem uma rotatividade normal para um lugar com tanta exposição. O governo inteiro vem fazer cursos aqui e, quando há alguém muito bom, levam-no embora. Se eles se desenvolveram aqui e sabem ver bem o governo, não há importância que alguns saiam. O problema é uma rotatividade que tira a capacidade da escola e sua inteligência. Então fizemos outros investimentos – em gestão do conhecimento, modernização de arquivos, sistemas de informática – para que, mesmo que as pessoas saiam, a ENAP não mude tanto e consiga continuar cumprindo sua missão e evoluir.

### **Há um decreto do governo sobre capacitação de servidores? É do começo do governo?**

A discussão do decreto vem desde o começo e envolveu a Secretaria de Recursos Humanos, a Secretaria de Gestão e a ENAP. O decreto que existia antes era bom nas concepções – já reconhecia que capacitação não é só curso em sala de aula –, mas não tirava as conseqüências disso. Era preciso valorizar o treinamento em serviço para estimular o auto-desenvolvimento. Havia também uma preocupação própria da crise dos anos 90 com os custos. Queríamos investir em capacitação, então discutimos várias formas de aprimorar o decreto. Ele incorpora o conceito de desenvolvimento e gestão por competências, saindo do conceito tradicional de capacitar para a atribuição e para o cargo e cria um comitê gestor mais simples, composto pela Secretaria de Recursos Humanos, a Secretaria de Gestão e a ENAP. É da ENAP o papel de coordenar as

escolas de governo. Acho que é um salto de qualidade começar a conceber de forma regular uma política de desenvolvimento dos servidores em nível federal. Procuramos fortalecer as áreas de recursos humanos para que elas assumam a coordenação desse desenvolvimento mais abrangente. A função da ENAP é a formação de dirigentes e carreiras estratégicas, mas podemos contribuir ajudando os ministérios a procurar as pessoas certas e o jeito certo de gastar e avaliar o gasto em capacitação. Como tudo no governo, houve demora para se formular, aprovar e regulamentar o decreto; o comitê ainda está no início, mas o decreto foi publicado em fevereiro de 2006. Acho que isso pode ajudar a criar uma cultura de capacitação permanente no governo federal.

### **Desde que começou a ser discutido, o decreto, de alguma maneira, já orientou o trabalho feito na ENAP?**

Muito. Como estamos falando de gestão por competências, começamos a ajudar os ministérios a conhecer suas competências. Quais são as competências essenciais dos dirigentes? Quais são específicas de cada ministério? O que dá para desenvolver internamente? O que pedir para as escolas de governo? O que procurar na universidade? Conforme a competência que se quer desenvolver, é um ou outro o provedor desse serviço. Fizemos vários mapeamentos piloto de competências com ministérios e alguns estão usando isso como referência para sua política.

### **Como é o ensino na ENAP, hoje?**

Vou separar a formação de carreiras do desenvolvimento gerencial, que é a forma da nossa estrutura. Uma das duas carreiras que formamos na ENAP, por obrigação legal, é a de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, que o governo chama de Gestor. A origem da ENAP tem ligação com a instituição dessa carreira. Desde o relatório Rouanet, que deu origem ao decreto de 1986, que cria a ENAP – são esses 20 anos que estamos comemorando –, previa-se a formação de uma carreira que pudesse assumir funções de direção, formulação e assessoramento de decisões horizontalmente, no governo. A carreira era inspirada na formada pela Escola Nacional de Administração francesa, a ENA. Outra carreira que formamos é a de Analista de Planejamento e Orçamento, que é típica da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento e também de todo o sistema de planejamento e orçamento do governo. Não mexemos muito no curso de formação para essa carreira. Aproximamos um pouco mais o conteúdo de planejamento e o conteúdo de

orçamento, para valorizar a função de planejamento, já que o orçamento é a expressão de uma das etapas do planejamento. Diminuímos um pouco o número de horas dos dois cursos e aproximamos um do outro. É consequência natural da concepção do ciclo de gestão feita no governo Fernando Henrique. Carreiras que são do mesmo ciclo de gestão não podem ter formações muito diferentes. Os cursos para Analista de Planejamento e Orçamento e para Especialista em Políticas Públicas têm dois eixos iguais: Estado e sociedade e economia e finanças. Eles têm a mesma carga horária e o mesmo conteúdo, porque os dois têm de ter uma visão do Estado brasileiro e das questões de desenvolvimento colocadas hoje. Os dois cursos só se separam nos módulos específicos. Também tornamos os cursos mais aplicados. Uma crítica comumente feita à carreira dos gestores é que eles saíam arrogantes e muito individualistas, porque o curso era muito competitivo e a nota ajudava a definir sua alocação. Achemos que devíamos prepará-los para trabalhar em equipe, para ajudar a resolver problemas públicos, então o curso tinha de ser um pouco mais aplicado. Acho que fomos bem-sucedidos, porque antes eles sofriam para passar no curso e saíam muito isolados, com raiva da escola. Agora, como o aprendizado favorece o trabalho em equipe, eles vêem que dependem uns dos outros. Vêem que não são os todo-poderosos qualificados de uma carreira de elite do Estado. A carreira ainda tem problemas, mas hoje eles estão mais na alocação, que não é um problema da ENAP. Essa é a primeira grande área que desenvolvemos, que é complementada com o aperfeiçoamento. O aperfeiçoamento na carreira de gestores é obrigatório para a progressão e envolve integração entre a ENAP e a Secretaria de Gestão (SEGES) do Ministério do Planejamento. Para regularizar a oferta do aperfeiçoamento, que estava atrasado para algumas turmas, seguimos as diretrizes da missão da ENAP. Hoje, esse aperfeiçoamento é baseado no desenvolvimento de competências e tem oferta modular. Outro curso já existente quando cheguei era o de especialização em Gestão Pública, cujo pedido de credenciamento no Ministério da Educação já havia sido feito. Fizemos todas as gestões junto ao MEC e o curso foi reconhecido. O MEC também deu autorização para outras especializações sob medida. Isso foi uma mudança na composição dos cursos da ENAP com relação ao governo anterior. Temos ainda muitos cursos de curta duração, mas aumentamos os cursos de média e longa duração, porque há uma parte dos servidores de carreiras com salários menores, que, em algum momento da vida, quer dar um salto e precisa de uma especialização. A nossa tem conteúdos que atendem mais às necessidades do governo e, em geral, é mais barata do que as das universidades. Na área de desenvolvimento gerencial, havia muitos cursos para evitar

desperdício de recursos públicos e alguns voltados para a gestão de equipes que aproveitavam do maior legado que recebi do governo anterior – as cooperações internacionais. Adaptavam-se as metodologias dos parceiros estrangeiros para a realidade brasileira e o curso tornava-se regular na ENAP, mas o catálogo era um pouco difícil de ser usado. Começamos a organizar a oferta por trilhas de aprendizagem, com os cursos agrupados no catálogo de acordo com os quatro grandes programas do Ministério do Planejamento – Sistema de Gestão de Pessoas, Sistema de Compras e Logística Pública, Sistema de Finanças e Orçamentos e Planejamento Plurianual (PPA). Isso facilita a compra pelos ministérios.

### **Como funcionam os cursos sob medida?**

Gostamos muito de trabalhar com os cursos sob medida. Cada vez mais o catálogo é só uma referência e fazemos os ajustes conforme o que pede cada ministério. Por isso, na Diretoria de Desenvolvimento Gerencial, privilegiamos o relacionamento com as instituições que querem melhorar seus resultados. Pegamos o catálogo como referência e vamos ajustando até chegar à medida certa. Os resultados são muito melhores, porque nossos clientes, na verdade, não são pessoas, são os ministérios.

### **É bom a ENAP estar no Ministério do Planejamento?**

Acho que só existem duas opções para a ENAP: no Ministério do Planejamento ou na Casa Civil da Presidência. Acho bom estar no Ministério do Planejamento, até porque o Ministério do Planejamento dos meus sonhos é mais forte. Como ele tem uma visão quase completa do governo e a ENAP recebe dirigentes de quase todo o governo, podemos servir ao Ministério do Planejamento para decisões gerais de governo. As três fundações que estão ligadas ao Planejamento – ENAP, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – não têm uma obrigatoriedade de estar ali, porque têm missões mais amplas, mas acho muito bom. Uma parte importante de capacitação sistêmica de governo hoje é composta de demandas do Ministério do Planejamento. A Secretaria de Recursos Humanos é responsável pela capacitação em geral. Dentro dessa capacitação geral que todo ministério faz um pouco, a ENAP lidera no que se refere a dirigentes. Se não fizer sozinha, estimula as outras escolas a fazerem. Estamos juntos com a Secretaria de Recursos Humanos e a Secretaria de Gestão, esta que estuda as estruturas de governo. Isso permite que, juntas, possamos pensar o presente

e o futuro da capacitação. A Secretaria de Gestão, a Secretaria de Recursos Humanos e a ENAP estão dentro do Ministério do Planejamento e do comitê gestor. Se mudarem as estruturas e as metas de trabalho – e é a Secretaria de Gestão que estimula –, tem de haver algum tipo de capacitação para dar conta da mudança no processo de trabalho. O que a ENAP não pode é ser a escola do Ministério do Planejamento, porque assim não cumpre sua missão.

### **Mas a formação de carreira já garante que ela atenda o governo como um todo?**

Não, porque as duas carreiras são do Ministério do Planejamento. Elas atuam no governo como um todo, mas são carreiras gerenciadas pelo Ministério do Planejamento. A alocação do especialista em políticas públicas é decidida pelo Planejamento, assim como suas mudanças de posto. Estávamos até pensando em realizar um censo para ver onde estão os gestores e qual sua experiência profissional para, depois, podermos fazer alocações mais adequadas. Sugeri isso para as duas carreiras. Seria bom para criar um banco de talentos, para acompanhar a carreira dos gestores e mesmo definir critérios de liberação para fazer mestrado ou doutorado ou de afastamento para cuidar de interesses pessoais. Qualquer servidor pode se afastar, mas para isso é preciso ter informação. O censo poderia ajudar a gerenciar as carreiras, ver o tipo de trajetória que a Secretaria de Recursos Humanos e a Secretaria de Gestão querem, mas é preciso financiamento, porque a ENAP não tem orçamento para fazer isso sozinha. Essa é uma boa dica para a gestão 2007-2010.

### **Qual foi o maior investimento feito na área de ensino?**

O investimento maior que fizemos nessa área foi em educação a distância. Com o investimento em infra-estrutura – internet com cabo óptico, computadores novos, laboratórios reformados – e uma boa parceria com o Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), conseguimos fortalecer essa área. A ENAP só existe em Brasília, e isso é bom. Ela é moderna nesse sentido, porque é leve, não tem muitos prédios para administrar. Temos parcerias com escolas estaduais e, com a educação a distância, conseguimos atingir servidores fora de Brasília. A administração federal só vai melhorar se houver fortalecimento dos quadros em nível nacional. Acho que esse é um caminho de altos investimentos no futuro. A consolidação da ENAP passa pelo fortalecimento ainda maior da educação a distância.

## **Além dos cursos, vocês organizam outras atividades?**

Além da área de ensino, temos uma função de produção e difusão do conhecimento em gestão. Essa função realiza-se hoje pela cooperação internacional, pelas publicações da ENAP e pelas informações divulgadas no *site* da instituição. Acabamos de reformular a página da ENAP para ficar mais navegável e fizemos mais investimentos no que já tinha sido um dos grandes ativos que recebi, a biblioteca, para que o uso eletrônico pudesse ser mais disseminado. Aumentamos em quantidade as publicações e reposicionamos a *RSP Revista do Serviço Público*. Também na área de difusão do conhecimento, criamos o Café com Debate. Uma vez por mês, promovemos um encontro, pela manhã, na escola, sobre algum tema palpitante ou polêmico, para o qual é convidada uma personalidade do governo ou de fora para falar. Os participantes podem fazer perguntas com total liberdade de expressão. Debates temas como a informação como direito, o problema do pacto federativo, a questão da diversidade, da incorporação das questões de raça nas políticas públicas do Brasil, o desafio de aumentar o turismo no Brasil, o gerenciamento de custos no Estado... Os temas vão dos mais técnicos à reforma do Estado. Reconhecemos a atividade como capacitação e atingimos um público formado por dirigentes que têm pouco tempo. Na área de difusão, fizemos também algumas pesquisas, mas essa é uma área ainda não consolidada. A equipe de pesquisas cuida do Concurso Inovação, que já está na décima edição. É um concurso importante, porque valoriza experiências de pessoas e de equipes que fazem mudanças no governo. Nossas cooperações internacionais premiaram o primeiro e o segundo lugares desse concurso, respectivamente, com uma viagem à Espanha e à França para conhecimento de experiências semelhantes. O terceiro lugar, se a pessoa passar na seleção, recebe como prêmio um curso de especialização em gestão pública. É sempre um incentivo.

## **Vocês estão tornando disponível o Banco de Soluções do concurso no site da ENAP?**

Sim, com o investimento em desenvolvimento de sistemas, montamos o Banco de Soluções, que permite pesquisar e aprender com as soluções do concurso. Em geral, funciona como inspiração, porque não há nada que possa ser copiado, mas inspira inovações. Agora já estão abertas as inscrições para o décimo primeiro concurso. O que é bom nós continuamos. Fazer pesquisas ajudou também na discussão de alguns temas difíceis nesse período. Promovemos seminários sobre a negociação coletiva no serviço público, sobre a ocupação de cargos de direção e a questão de gênero ou de raça. Foi a

primeira sondagem no governo sobre esse tema e ficou evidenciado que, apesar de o concurso público não ser um elemento de discriminação, a ocupação de cargos de direção por mulheres nos níveis mais altos ainda é muito baixa. Por negros, então, é baixíssima, porque o sistema educacional dificulta, a discriminação acontece antes. Com o aumento da escolaridade das mulheres, a cada concurso entram mais mulheres no serviço público, mas, nas chefias relevantes, ainda não há muitas. Essa é uma contribuição ligada à preocupação deste governo, que criou as secretarias especiais para a promoção da igualdade racial e para a questão da mulher. Além disso, as pesquisas ajudam a reformular os cursos. Promovemos muitos cursos na área de negociação e gestão de conflitos, porque o governo muitas vezes não funciona por não conseguir fazer acordos. Introduzimos, nos conteúdos, também muitas oficinas de planejamento estratégico, mas são menos de planejamento estratégico e mais de construção de consensos. As pessoas aprendem a ouvir e a abrir mão de partes dos seus projetos em favor de um projeto público mais relevante. Quanto à formação de liderança, temos de formar mais as pessoas que tomam decisão. Promovemos também duas mesas-redondas com o apoio da área de pesquisa: uma sobre gestão por competências, que gerou uma publicação, e outra sobre educação a distância no governo federal.

### **Você disse que aumentou o número de publicações. Qual a orientação nessa área?**

Constituímos uma comissão editorial com gente de todas as diretorias e presidida por uma assessora da Presidência. Ela planeja as publicações do ano, e a decisão de publicar este ou aquele assunto passa por ela. Uma parte das publicações vem por conta da cooperação internacional. O convênio com o Canadá dá direito a traduzir alguns artigos. A comissão e alguns técnicos os analisam para se fazer a melhor escolha e publicam-nos, em geral, na série Cadernos ENAP, que já existia e só passou por uma mudança estética. Outra linha de publicações é a dos livros do Concurso Inovação. Além do Banco de Soluções, disponível no *site* da ENAP, no dia da premiação é lançada uma publicação com as experiências premiadas do ano. Decidimos também reduzir a quantidade de material copiado nos cursos. Nos de curta duração, estamos oferecendo CDs com a legislação de pessoal ou com a lei de contratos ou licitações, por exemplo. Fica muito mais fácil usar esse recurso e fazer buscas. Para os cursos de longa duração, como os de formação de carreiras, compramos os livros básicos ou editamos coletâneas, como as duas que vão sair agora com textos clássicos sobre

políticas públicas, planejamento e orçamento. Na abertura das comemorações dos 20 anos da ENAP, publicamos também, com a Associação de Gestores, o Relatório Rouanet, que deu origem a esta escola. Vai sair ainda um relatório sobre a pesquisa de gênero na série Cadernos ENAP.

### **Quais são as cooperações internacionais da ENAP e como elas têm funcionado?**

A primeira cooperação que havia, que data quase da criação da ENAP, é com o governo francês. Elaboramos um plano de ação anual, que é discutido com a embaixada. A cooperação é baseada em trazer especialistas para dar cursos e oficinas aqui ou em mandar pessoas da ENAP ou dirigentes públicos para fazer cursos de curta duração na França. A Espanha está ajudando bastante na educação a distância, porque tem boa experiência, e na formação de dirigentes. A vantagem dessa cooperação é a cultura latina. Assinamos um convênio com Portugal, que ainda está incipiente mas que esperamos ampliar, porque há uma similaridade de qualidades e defeitos ainda maior. A cooperação com o Canadá tinha tido um ano de experimentação e o convênio estava desenhado quando cheguei. Era um projeto de três anos, que foi o maior sucesso. Houve muitos cursos lá para os quais mandamos gente nossa e outros que adaptamos e foram realizados no Brasil. O encerramento desse projeto culminou, neste ano, com um seminário internacional, que reuniu, pela primeira vez, dirigentes de escolas de quatro continentes. Foi uma experiência muito rica. Usamos metodologias menos tradicionais, montamos a agenda na hora, promovemos discussões e saímos com o caderno das conclusões. Depois houve um mercado de cooperação em que as escolas ofereciam ou pediam cooperação entre si.

Além disso, há os financiamentos mais clássicos. O do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), por exemplo, permitiu melhorar muito a infra-estrutura da ENAP. Com a União Européia há um projeto gerenciado pelo Ministério do Planejamento, que é basicamente de capacitação. Trazemos cursos e especialistas para aqui, desenvolvemos cursos a distância e fizemos uma viagem para conhecer as escolas européias, que, imagino, irá gerar, para o próximo presidente da ENAP, cooperações com a Alemanha e a Inglaterra. Espero poder deixar a cooperação internacional ampliada, porque acho que uma escola nacional não pode satisfazer-se ouvindo o que o Brasil faz em administração. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) indiretamente também tem ajudado a trazer especialistas. O que fazemos sempre nesses casos é convidar as outras escolas da Rede de Escolas de



“O Brasil está ajustando o desenho da burocracia que deseja, ao mesmo tempo que está aperfeiçoando a democracia. Temos só 20 anos de redemocratização brasileira e 20 anos de ENAP.”



Governo para participarem. Não adianta melhorar a administração federal na ENAP e não ter capacitação permanente nos estados e municípios.

### **Quem participa da Rede Nacional das Escolas de Governo?**

São escolas federais, da administração direta, estaduais e municipais. Temos duas reuniões anuais com as escolas federais e uma reunião anual com todas as escolas brasileiras que estamos descobrindo. No *site* da ENAP, há uma página que ajuda as escolas a se encontrarem. A perspectiva é, um dia, ter um portal que informe como trabalham as escolas de governo. Há estados que têm escolas, outros não; a maior parte dos municípios não tem. A autonomia de estados e municípios permite formatos muito diferentes, por isso trabalhamos como rede. É um modelo menos rígido, menos tradicional de articulação; não é uma associação presidida pela ENAP. No caso das escolas federais, temos uma responsabilidade maior, porque coordenamos a ação de capacitação para cargos em comissão. Por isso temos feito o possível para criar indicadores comuns. As escolas corporativas – do Banco do Brasil, da Caixa Econômica, da Petrobras, dos Correios – também participam da rede. Elas têm experiência muito grande e ajudam muito no método porque têm mais dinheiro.

### **Há críticas quanto a usar um modelo como a ENA francesa em uma escola de governo no Brasil. O que você acha?**

Acho que modelo nunca funciona; inspiração, sim. A inspiração na ENA foi muito útil para o Brasil: em plena redemocratização, criar uma escola no Brasil para formar um grupo estratégico capaz de ajudar na formulação, avaliação e implementação das políticas públicas. Inspirar-se na França não fez mal nenhum para a ENAP, mas basear toda a administração pública numa única carreira, acho que nem o relatório Rouanet nem governo algum acredita nisso. O Brasil está ajustando o desenho da burocracia que deseja, ao mesmo tempo que está aperfeiçoando a democracia. Temos só 20 anos de redemocratização brasileira e 20 anos de ENAP. Assim como o Instituto Rio Branco é uma conquista do governo brasileiro, por ter profissionalizado a carreira diplomática no Brasil, criar uma carreira regular como a de gestor e ter uma escola que forma para essa carreira e também para outras é bom. O que é preciso é saber que ainda não se chegou lá. Nossa mudança para preparar as pessoas mais para o trabalho em equipe não basta, temos de contribuir com a Secretaria de Gestão para que a alocação dessas pessoas leve em conta as necessidades do governo e o perfil delas, usando a classificação

só para desempate. Isso, em médio prazo, pode gerar uma carreira de pessoas muito bem preparadas, que ganhem bem e não sejam arrogantes.

### **No espaço da escola, você mexeu muito?**

O tempo todo. A criação de mais cursos de especialização criou uma demanda de espaços físicos diferentes daqueles dos cursos de curta duração. A ampliação de dinâmicas interativas também exige salas de aulas que não podem ser muito pequenas – é preciso ter espaços onde as pessoas possam falar alto sem atrapalhar a sala ao lado. Mas o maior investimento foi em tecnologia de informação, em informática. Como o governo também fez um investimento grande, isso deu uma rapidez maior para a ENAP. Compramos muitos computadores, atualizamos o parque de informática e desenvolvemos sistemas. O investimento em desenvolvimento de sistemas é menos visível, mas permite que tenhamos relatórios, por aluno, de todas as atividades que ele fez na escola; relatórios dos colaboradores com suas avaliações, agilizando a parte administrativa da escola. Queríamos ter feito a reforma no ginásio de esportes, mas não tivemos recursos orçamentários. Fizemos algumas pequenas mudanças para aumentar o número de salas e uma pequena reforma também nos alojamentos. Agora, temos dois tipos de alojamento: um melhor, para professores, e três blocos mais simples em que se pode dividir o quarto. Também reformamos os anfiteatros.

### **Vamos falar um pouco de seu jeito de administrar. O que você mudou na escola, como é sua relação com a equipe?**

A ENAP está sendo uma experiência muito gostosa. Tive primeiro uma sorte grande, porque o ministro do Planejamento na época em que cheguei deu-me liberdade para escolher minha equipe. O primeiro critério era competência e o segundo era compromisso, ética. Não precisei fazer uma equipe com base em indicações, o que me permitiu montar uma equipe técnica de diretores muito boa. Fiz questão de gerir ouvindo muito os quadros históricos da escola. Promovemos desde o começo, no mínimo uma vez por semestre, uma reunião de planejamento estratégico, que envolve, pelo menos, os coordenadores-gerais, os diretores, os assessores da Presidência, os assessores de cooperação internacional e a assessoria jurídica. Em algumas reuniões, focamos mais na definição de metas e prioridades e, em outras, na capacidade de governo, nas questões internas de gestão que podem ser gargalos para a implementação das metas. Isso permitiu um alinhamento muito bom. As

peças são donas do projeto e dos resultados. Não é o meu projeto. Acho que ele está bastante compartilhado, pelo menos em nível gerencial. Para envolver o conjunto dos servidores é sempre mais difícil. Quando finalizamos o planejamento com o grupo gerencial e é validado pelo conselho diretor, fazemos uma apresentação aberta a todos no auditório, mas nem todos vão e nem todos que comparecem entendem tudo o que estamos falando. Quando cheguei aqui, a direção da ENAP estava toda numa sala, sem divisórias. Não gosto desse estilo. Acho que o diretor deve ficar perto de sua equipe. Minha porta está sempre aberta, a sala de reunião não é da presidente, é da ENAP, e temos reuniões quinzenais do conselho diretor. Trabalhamos bastante integrados, com colegiado forte de diretores, mas não todos na mesma sala. Acho que era muito constrangedor todo mundo saber como estava todo o mundo todo o dia. Tenho bastante paciência, não sei se é uma boa ou má qualidade. Até esgotar a expectativa com alguém, espero muito. Mas quando esgota, esgota. Vou dando as chances, pedindo, cobrando, delego muito para os diretores. Na semana que não temos reunião do conselho diretor, despacho individualmente com os diretores para não levar conflitos não trabalhados entre diretores para o conselho diretor. Nessas reuniões de despacho, fazemos uma memória, um acompanhamento e vou resolvendo as coisas pequenas. Nas duas últimas reuniões de planejamento estratégico, discutiu-se a continuidade: que marcas queríamos atingir, que desafios devíamos superar. Agora, começamos a ver se atingimos uma parte. Isso dá uma sensação de posse dos resultados. E discutimos como consolidar coisas importantes com a saída do grupo de direção, que é normal na ocupação de cargos de direção no governo. Já estamos fazendo o orçamento 2007, realista, claro, porque não podemos impor para o próximo governo um orçamento pequeno demais ou com temas que o próximo presidente e sua equipe não possam redirecionar. Estamos fazendo com cuidado, mas sem tolher a criatividade dos coordenadores, porque eles vão ficar e estão contentes com suas realizações. Outra característica minha é o acompanhamento. Acho que o papel de quem coordena é de acompanhar e dar coragem para as equipes. E de fazer os contatos fora. Tenho de ter uma relação política, não só com o Ministério do Planejamento, mas com todos os ministérios, para atrair demandas apropriadas para o foco da ENAP.

### **Como se compõe o quadro de funcionários da ENAP?**

A ENAP tem o quadro que herdamos. Tem as pessoas que foram estabilizadas pela Constituição de 1988, que já estavam na antiga FUNCEP, que se transformou na

ENAP. Alguns foram remanejados, no final do governo Fernando Henrique, para outros lugares. É um quadro pequeno. Tive um número relativamente bom de cargos de confiança para nomear para os cargos de direção e fiz uma tentativa de privilegiar funcionários de carreira, não por preconceito contra gente que vem do setor privado, mas por preocupação da continuidade. Acho que o presidente da escola pode-se trocar várias vezes, mas os coordenadores-gerais e os coordenadores de curso precisam ficar mais tempo, porque desenvolver esse saber leva muito tempo. Agora realizamos um concurso e contratamos técnicos de ensino: vão entrar 16 técnicos de ensino de nível superior nas áreas de cursos e mais 16 na área administrativa. Na área administrativa, os novos vão permitir estender o horário da biblioteca, melhorar o atendimento na secretaria escolar e reforçar as áreas administrativa e de informática. Os que entram na área de ensino vão aprender a capacitar em escolas de governo. Com esse reforço, esperamos que, além de promover os cursos e de negociar com os ministérios, consigamos refletir sobre o que fazem e até sobre o que escrever, principalmente porque as outras escolas buscam na ENAP referência para se desenvolverem. Se não publicamos, há o risco da descontinuidade, porque não se registra como a escola evolui.

**O primeiro interlocutor de uma escola de governo é o governo, o ministério a que ela está subordinada, e é a ele que ela deve atender. Mas, em última instância, seu papel é atender ao cidadão. Nem sempre essas coisas estão numa mão única. Como você vê essa questão?**

Concordo que quem faz qualquer ação governamental deve prestar contas para a sociedade. E acho muito importante que a escola tenha condição de ser um espaço de liberdade. Escola que não é espaço em que se possam debater conhecimentos não é uma escola. Estamos num regime democrático e, se o que se quer é fortalecer a governança democrática, a escola deve ser um lugar de livre debate de idéias. Nem sempre os governos encaram essa liberdade das escolas de governo. Tenho a maior sorte, porque havia uma cultura neste governo das escolas sindicais, das pessoas que vieram do movimento sindical, e elas procuraram muito a ENAP para a formação das suas equipes. O fato de a ENAP ser uma fundação também dá um pequeno grau de liberdade. Temos que estar alinhados ao governo e pensar além deste governo para sustentar o Estado – o que, para mim, valoriza mais a existência da rede. Se não conversarmos com os outros dirigentes de escolas, podemos só ficar fazendo a lição de casa das demandas imediatas do governo. E se ficamos apenas nesse papel, não

nos antecipamos às necessidades de mudança do Estado brasileiro. Temos de preparar as pessoas para trabalhar 30, 35 anos no governo. Elas têm de ser capazes de dar respostas a problemas que não estão colocados ainda. Se as escolas forem só uma correia de transmissão das demandas de curto prazo dos governos aos quais estão vinculadas, elas não servem. Por outro lado, se não responderem aos problemas concretos do governo, também não servem.

### **Que balanço você faria desses seus anos na ENAP? Quais os acertos, quais os erros?**

Fica complicado fazer balanço antes de acabar a gestão. Vejo mais acertos do que erros. A equipe de direção da escola conseguiu mobilizar grande parte da ENAP para um projeto político, sintonizado com as necessidades do governo. A questão mais importante para mim é estar em sintonia. Eu já tinha trabalhado em várias escolas de governo antes de vir para o Executivo e há um *timing* do Executivo que, se as escolas o perderem, elas não servem. Não adianta ser perfeito para ninguém usar. Nós pudemos oferecer sintonia, por exemplo, no momento da constituição do Programa Bolsa Família. Realizamos uma oficina sobre a gestão de políticas sociais com os espanhóis e selecionamos para participar os atores que estavam no meio do conflito. Foi o *timing* certo para ofertar o produto. Esse é o maior acerto: conseguir oferecer produtos que resolvam problemas reais do governo. Ainda não conseguimos processar bem todas as demandas, há necessidades de ministérios que não identificamos direito, porque não achamos o interlocutor de negociação. Não conseguimos também resolver a questão da sazonalidade da oferta. Por causa da questão orçamentária, em geral ninguém pede curso no começo do ano, porque não há orçamento liberado. Pelo mesmo motivo, há sobras de fim de ano e uma demanda enorme de cursos nos últimos meses. Precisamos distribuí-los nos dois semestres igualmente. Minha grande satisfação é com alguns comentários que as pessoas fazem sobre a ENAP. Tínhamos a imagem, em algumas áreas do governo, de elitista ou de pouco ágil, e a melhoramos muito. E há uma ousadia em alguns conteúdos, que é bom ver que estamos fazendo: é muito mais difícil promover curso de negociação do que de técnicas de compras. Fiquei contente também com os espaços de debate mais livres, trouxemos gente muito boa, ampliamos a participação das pessoas.

### **O que você está preparando para a transição?**

O principal produto objetivo é o acompanhamento das metas. Hoje ele é feito no Excel e Power Point, que os diretores usam na reunião do conselho, mas espero

que, até dezembro, ele esteja disponível na intranet. Os resultados estarão lá, visíveis, para os servidores a ENAP e para quem se interessar. O modelo traz as explicações de por que alguma meta não foi atingida. Às vezes, o ministério responsável desistiu, não foi um erro da ENAP. Essa é uma informação importante para quem venha a assumir a escola. Fizemos um investimento enorme de classificação e modernização dos arquivos e há uma gestão do conhecimento ali dentro. Se as informações sobre os cursos já realizados e sobre suas avaliações estiverem disponíveis e bem classificadas, qualquer um pode achá-las, independentemente de você ter conseguido passar todas as informações. É difícil relatar tudo quando você está passando a bola para alguém. Quando cheguei, estavam todos disponíveis para mim, mas eu tinha de selecionar diretores, ver a casa onde ia morar, a mudança. E imagino que quem vai me substituir estará passando pelo mesmo momento que passei. Provavelmente faremos uma reunião de planejamento estratégico em novembro ou dezembro para consolidar tudo isso. Acho que a transição não tem mais mistério. O salto de qualidade é o sistema de acompanhamento, que é mais simples do que o que existia aqui.

### **Qual é o futuro para as escolas de governo?**

Se nos detivermos no que realizamos no seminário internacional e, depois, com as escolas brasileiras, terminamos as dinâmicas com o que chamamos de mercado de cooperação. Nos painéis, colocávamos, por exemplo: “a ENAP oferece os conteúdos do curso de diversidade”; em seguida, alguém pregava uma pedaço de papel que dizia: “sou da escola do Acre e gostaria que a ENAP contasse como desenhou o curso de liderança”. Estamos agora processando essas informações. O futuro são as ações conjuntas, temos de fortalecer o elo entre as escolas, porque a rede não pode ser resumida só nas reuniões semestrais ou anuais. As escolas federais têm uma agenda conjunta de trabalho mais concreta. Já realizamos videoconferências e isso ajuda bem. A construção de indicadores comuns também ajuda. A próxima reunião será para fortalecer o mercado de cooperação. Vamos apresentar o que vimos na missão realizada na Alemanha, França, Holanda e Inglaterra.

### **O que você acha que são hoje os grandes nós ou gargalos do serviço público? E como a capacitação pode ajudar a dissolvê-los?**

Se se levarem em conta as competências, acho que um dos nós é a visão de médio prazo. Os decisores públicos, os que estão em cargo de decisão, ocupam a

maior parte do seu tempo com decisões pequenas, apagando incêndios ou tratando de pequenos favores, porque existe pressão, e acabam abandonando seus sonhos. Ninguém assume um cargo de direção para ficar tomando conta do cotidiano. E, pouco tempo depois de chegar ao cargo, o dirigente submerge nisso. Por isso, ele precisa ter na capacitação um espaço para trocar experiências sobre seu papel de direção e de liderança e para reflexão. O ideal é que a reflexão seja feita num espaço fora do local de trabalho. O gargalo é o dirigente pensar pequeno, porque não sai nada até chegar lá embaixo na execução. Outro gargalo é a habilidade de ouvir a sociedade – de escutar e a partir daí rever o que tinha pensado. O mandato eleitoral dá as diretrizes. O dirigente deve ouvir as diretrizes de seu ministro, presidente, governador ou prefeito, mas, se não souber escutar o que a sociedade está pedindo e fazer um plano de ação que misture as diretrizes com essa escuta, ele pode errar o foco. É grande a demanda para desenvolver a capacidade de escuta e de coordenação. E nisso as escolas podem ajudar. Outra habilidade necessária é negociação. Para desenvolver essas habilidades – a escuta, a liderança e a negociação –, são necessárias formas não tradicionais de dar aula. É difícil acertar a mão, principalmente porque os dirigentes têm pouquíssimo tempo. Se não melhorar isso, não adianta dar curso de massa de novas técnicas de trabalho para 500 mil servidores, porque o gargalo está nos dirigentes.

### **O que você diria para um jovem que quer começar hoje no serviço público. Por que ele deveria entrar no serviço público e por que ele deveria fazer ENAP?**

Por que ingressar no serviço público? Para mexer com questões mais amplas. Os problemas públicos não têm uma caixinha só, eles envolvem dimensões não só das ciências humanas, mas de todas as ciências. A possibilidade de pensar de maneira mais abrangente é maior no setor público do que no setor privado. Isso não vai acontecer logo que a pessoa se forma, acontece de vez em quando. De vez em quando temos a chance de poder pensar em coisas que têm resultado para a sociedade e são estimulantes. A ENAP é um dos caminhos de capacitação, depois de já se ter entrado no setor público. Não é a formação inicial. Entrando no serviço público federal, a ENAP ajuda a fazer o processo de treinamento e desenvolvimento; porque hoje a faculdade inicial é apenas o primeiro estímulo para responder às coisas da vida. Aprendemos em vários lugares. Um deles são as escolas de governo, que tratam de questões técnicas mais tradicionais, ligadas a finanças públicas e

orçamento, mas também de competências, como trabalhar em equipe e tantas outras. Minha sugestão é que o jovem pare de achar que já sabe tudo. O que eles sabem melhor é fazer perguntas. Quando vêm para a escola, digo: façam muitas perguntas aqui e quando chegarem aos ministérios, porque vocês vão contribuir muito para o setor público fazendo aquela pergunta que os outros não têm mais a coragem de fazer.

