

Formar dirigentes, capacitar gestores, desenvolver gerentes: do que estamos falando? A experiência da ENAP-Brasil no período 2003-2007

Paulo Sergio de Carvalho*

Introdução

Os programas de formação e capacitação de dirigentes públicos representam uma vertente importante da profissionalização dos servidores públicos responsáveis pelos níveis de direção governamental. São complexas e diferenciadas as realidades vividas nesse âmbito por cada um dos países de Iberoamérica: em que pese a existência de consensos e referenciais comuns, há muito a ser construído, por meio da ampliação do intercâmbio de experiências e aprofundamento de debates sobre as várias concepções subjacentes a cada projeto.

A construção de consensos em torno da temática da formação de dirigentes exige a explicitação dos contextos em que cada projeto está sendo experimentado, cobra a comparação e alinhamento de conceitos e modelos orientadores do desenho de propostas, e pede uma rigorosa análise e avaliação de resultados obtidos, com o levantamento de hipóteses sobre possibilidades de aproveitamento em outros contextos.

A *Carta Iberoamericana da Função Pública* (2003) é importante marco de referência para nossos governos e para nossas instituições formadoras: elemento de partida para a definição de detalhamento de modelos e projetos de formação e capacitação de servidores públicos, com grande destaque para o papel protagonista exigido dos dirigentes públicos para a efetiva profissionalização da função pública.

Este texto busca em sua primeira parte analisar as contribuições ofertadas pela *Carta Iberoamericana da Função Pública* na construção de uma linguagem comum entre nossos governos e organizações formadoras e depois se dedica a apresentar alguns elementos contextualizadores da atuação da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP – Brasil) no que diz respeito à formação e capacitação de dirigentes públicos.

A análise da literatura existente na biblioteca virtual do CLAD mostra que o tema já vem sendo objeto de preocupação e de contribuições significativas por parte de muitos dirigentes e pesquisadores do campo da gestão pública. No entanto, o caráter ainda esparso de muitas das elaborações aponta para as exigências de aprofundamento de pesquisas e de sistematização dos conhecimentos e reflexões produzidos.

A Carta Iberoamericana da Função Pública e o papel dos dirigentes

A *Carta Iberoamericana da Função Pública*, respaldada em novembro de 2003 pelos 21 Chefes de Estado que compõem a Iberoamérica, é um precioso marco orientador para a estruturação e/ou atualização dos sistemas de função pública profissional em nossos países. Respeitando as diferenciadas trajetórias históricas e tradições culturais de cada nação, estabelece linhas ou diretrizes e avança na construção de uma linguagem comum, incentivando o compartilhamento de esforços e de experiências para a melhoria dos sistemas nacionais de função pública.

A *Carta* conceitua “função pública” como “el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad nacional

* Diretor de Formação Profissional – Enap – Brasil

determinada. Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general” (p. 5)

Como um dos critérios que inspiram os enunciados da *Carta* está “El protagonismo de los directivos públicos y la interiorización de su papel como principales responsables de la gestión de las personas a su cargo” (p. 9). Assim, muitas das formulações ao longo do texto estarão diretamente preocupadas com o envolvimento, a participação e responsabilização dos dirigentes públicos nos diversos processos necessários à profissionalização da função pública.

O capítulo quinto, dedicado especificamente à função dirigente, começa por apresentar uma definição para o que seria a “función directiva profesional”: “Aquel segmento de cargos de dirección inmediatamente subordinado al nivel político de los gobiernos, cuya función es dirigir, bajo la orientación estratégica y el control de aquél, las estructuras y procesos mediante los cuales se implementan las políticas públicas y se producen y proveen los servicios públicos. Se trata de una función diferenciada tanto de la política como de las profesiones públicas que integran la función pública ordinaria. La adecuada definición y consolidación de una dirección pública profesional son básicas para un correcto diseño institucional de los sistemas públicos contemporáneos”. (p. 26)

Para que essa gerência pública profissional seja devidamente institucionalizada, a *Carta* relaciona a necessidade de arranjos institucionais que tornem possível: uma esfera de delegação; sistemas eficazes de controle e prestação de contas que permitam a responsabilização dos dirigentes; um elenco de prêmios e sanções vinculados à responsabilidade assumida; e um conjunto de valores comuns de referência. (p.26)

O texto defende, para que seja efetivada a profissionalização da função dirigente, a construção de regulações específicas que definam o universo de cargos que se consideram de direção pública profissional. Tais regulações devem incorporar: exigências de qualificação profissional; regras de acesso ao cargo que utilizem critérios de capacidade e mérito aliados ao nível de confiança requerido em cada caso; regras de avaliação e prestação de contas, com base em controle de resultados; regras de permanência; e, incentivos que estimulem a boa gestão (p. 27).

O professor Francisco Longo, que foi o responsável pelo anteprojeto da *Carta Iberoamericana da Função Pública*, pontua que a aparição dos dirigentes evidencia a ruptura do tradicional dualismo – interiorizado durante um longo tempo – proposto pelo modelo weberiano, segundo o qual a função pública tem sido dividida “entre dois grandes protagonistas: uma classe política, investida de autoridade através de mecanismos de democracia representativa, e um serviço público profissional, regido pelo sistema de mérito” (2007, p. 165). Ele ressalta que tal interiorização ocorreu “não apenas no funcionamento das administrações, mas também na própria consciência social” (p. 166).

Para Longo, as bases da crise do modelo weberiano (políticos/funcionários) surgiram há muitas décadas, com o próprio desenvolvimento do Estado de bem-estar, à medida que os governos foram assumindo cada vez mais a prestação de serviços, evidenciando uma dimensão *empresarial* em parte significativa de sua atuação.

Pontuando que “não há *management* sem *managers*”, o autor ressalta que as diferenciadas reformas nos sistemas político-administrativos de boa parte dos países, exigem dirigentes, que os sistemas tradicionais de serviço público em geral não têm capacidade de produzir na proporção necessária. Isso

levou os reformadores a elegerem a profissionalização dos dirigentes como uma prioridade e a se dedicarem a “políticas específicas de gestão dos recursos humanos na faixa superior dos sistemas do serviço público ou serviço civil” (p. 168).

Parece estar subjacente à análise desenvolvida por Longo, a idéia de que as transformações decorrentes das mudanças do papel do Estado fizeram emergir um novo sujeito na arena da gestão pública, que ganha a identidade de “dirigentes públicos profissionais”.

Esta idéia está expressa na *Carta Iberoamericana da Função Pública*, conforme já apresentado anteriormente, quando afirma que a função dirigente profissional (também chamada de “gerência pública profissional”) é “una función diferenciada tanto de la política como de las profesiones públicas que integran la función pública ordinaria”.

Ao discorrer sobre as novas tendências para a consolidação da função pública profissional, Julio César Fernández Toro, Secretário Geral do CLAD, retoma a análise sobre o modelo burocrático de Estado (a matriz weberiana já apontada por Longo), baseado em duas racionalidades presentes entre os funcionários públicos. Haveria, por um lado, a *racionalidade política*, característica dos altos funcionários dirigentes do Estado, e, por outro lado, a *racionalidade técnica*, que dirigiria o comportamento dos funcionários operacionais (Fernández del Toro, 2006, p. 4). Esta separação entre a política e a técnica constituiu o alicerce dos sistemas de função pública profissional, sendo responsável pelo surgimento de carreiras administrativas baseadas no mérito, mas também por inúmeras distorções construídas ao longo do tempo.

Fernández Toro aponta então que uma terceira racionalidade sempre esteve presente, mas antes era desconhecida e agora se torna evidente: a *racionalidade tecnopolítica*, intermediária entre a racionalidade propriamente política e a exclusivamente técnica. E aduz: “Esta tercera racionalidad está presente en el comportamiento de los que ahora se denomina el sector directivo del Estado” (p. 11).

Para acompanharmos com maior clareza a diferenciação entre os três setores que representam cada uma das racionalidades apontadas, vejamos a explicação do autor:

“El sector político es aquel que está directamente vinculado a las funciones de representación según el partido gobernante y ha de ser rotado según los resultados electorales. El sector directivo es el segmento intermedio entre políticos y técnicos, que aunque es de importancia clave en la articulación de la visión política y el programa de gobierno con las capacidades institucionales de la planificación, administración e implementación, suele evidenciar problemas de gerencia en nuestra región. Para ese sector habría que crear una normativa especial de carrera. El sector técnico, vinculado directamente a funciones de implementación, ha de entrar en un marco normativo de profesionalización a través de la carrera administrativa que permita estabilizar las condiciones de acceso, permanencia, protección, capacitación y salida” (Fernández Toro, 2006, p. 11).

O reconhecimento da existência desse terceiro setor – o tecnopolítico – entre os funcionários públicos, pela *Carta Iberoamericana da Função Pública*, leva-a a defender a “creación de una carrera administrativa gerencial o directiva diferenciada de la carrera administrativa de los técnicos” (idem, p. 11).

Conforme já apontado anteriormente, o capítulo 5 da *Carta* dedica-se a definir a função dirigente profissional e a elaborar linhas para regulação específica para ela. No entanto, trata apenas tangencialmente do problema da formação ou capacitação de dirigentes públicos.

Ainda que a *Carta* não desenvolva um tópico específico sobre uma política de capacitação de dirigentes, traz várias indicações para essa construção necessária. Ela destaca desde o início a condição de protagonismo dos dirigentes nos processos de profissionalização da função pública e, em razão disso, destaca, por exemplo, seu papel importante nos processos de planejamento de recursos humanos (Carta, 2003, p.12). Afirma sua implicação ativa na avaliação de rendimento das pessoas, motivo pelo qual os dirigentes precisam dominar destrezas técnicas e habilidades sociais exigidas para isso (p.18). Por fim, ao estabelecer orientações para a organização de núcleos ou departamentos centrais responsáveis por Recursos Humanos, acentua que – sem prejuízo da importância desses departamentos – deverá caber aos dirigentes de linha à frente das unidades de trabalho um papel predominante na gestão das pessoas sob sua responsabilidade. Tal definição implicará, entre outros aspectos, “Fortalecer las competencias de los directivos en materia de gestión de las personas, asumiendo líneas de capacitación permanente en los conocimientos y habilidades necesarias, y articular el conjunto de mecanismos de la función pública en forma tal que promuevan y estimulen la mayor implicación y responsabilización de los directivos en este campo.” (p. 25)

Ademais, ao afirmar que regulamentações específicas são condições de garantia da profissionalização dos dirigentes públicos, a *Carta* propõe que haja a definição de um universo de cargos considerados de direção pública profissional, diferenciados tanto das funções políticas, como dos postos reservados ao pessoal do serviço civil ordinário. Também salienta a necessidade de normas para a provisão desses cargos dirigentes, considerando que sejam assumidos tanto por pessoas provenientes da função pública, como por dirigentes incorporados de outros âmbitos.

Conforme pontua Longo (2003), a institucionalização do cargo de dirigente público exige intervenções em diversas áreas, sendo complexa a decisão de por onde começar: fazer a reforma do marco legal? Desenvolver uma ofensiva cultural? Realizar previamente reformas estruturais? A essas perguntas, não há uma resposta genérica. Para o que nos interessa aqui, cabe ressaltar que “o desenvolvimento de dirigentes, crescentemente assumido como prioridade em nosso ambiente próximo, tem desempenhado importante papel dinamizador” (Longo, 2003, p. 25), ou seja, “o investimento em capacitação tem sido, em muitos casos, um começo de mudanças importantes nas estruturas e maneiras de fazer das organizações públicas, o que não é um mau começo” (idem, p. 26).

Daí podemos depreender a necessidade de construção de linhas gerais ou diretrizes para a formação e capacitação de dirigentes públicos. As instituições, governamentais ou não governamentais, dedicadas à capacitação de servidores públicos, em graus diferenciados, já atuam nesse campo. No entanto, a construção de consensos sobre os campos de competências dirigentes a desenvolver e sobre as melhores estratégias educativas a implementar é um importante campo que apenas começa a ser explorado.

A este propósito cabe lembrar a contribuição de Valadares e Figueiredo que, após analisarem o contexto recente de transformações na administração pública e refletirem sobre os novos desafios para a formação – e tendo como referência as recentes experiências de capacitação de dirigentes em Portugal – perguntam se não é o caso de pensarmos um quadro comum de formação para dirigentes iberoamericanos. Elencam então uma primeira proposta com vista à construção coletiva de um quadro comum de competências de direção, a ser consolidado e utilizado pela comunidade de dirigentes e formadores iberoamericanos. Tais definições poderiam vir a constituir uma “carta iberoamericana de competências comuns para dirigentes públicos” a ser aprovada em reuniões futuras (Tavares e Figueiredo, 2005, p. 8).

A ENAP e a formação de dirigentes públicos

Os diversificados contextos político-governamentais nos quais foi criada e se desenvolveu a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP – Brasil) determinaram um conjunto de experiências bastante rico, pleno de contradições e tensões internas, no qual gradualmente a formação de dirigentes foi sendo implementada com diferenciadas concepções. Sem negar-se a atender demandas de capacitação técnicas provenientes dos diversos órgãos públicos federais, mas especialmente aquelas diretamente associadas ao refinamento de competências de planejamento e gestão de políticas públicas, a ENAP vem afirmando sua vocação de escola de preparação de dirigentes públicos, buscando priorizar suas elaborações e suas ofertas formativas para os servidores públicos ocupantes de cargos de direção. Para se entender o padrão de experiência acumulado pela ENAP é preciso recuperar algumas breves pontuações históricas, que esclarecem sobre a situação atual.

Notas de um percurso: entre treinamento de servidores e formação de dirigentes

Em 1980, o governo militar do General Figueiredo, buscando dar uma dimensão profissional à área de recursos humanos do governo federal, criou a Fundação Centro de Formação do Servidor Público (FUNCEP), cujo estatuto estabelecia que as ações de desenvolvimento de pessoal se limitavam à capacitação de técnicos de nível médio e inferior. Além de estimular atividades socioculturais e recreativas, cabia à Funcep implementar treinamentos básicos de funcionários.

Em 1982, em atenção a um pedido do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), o diplomata Sérgio Paulo Rouanet produziu relatório com um estudo comparado entre várias escolas de formação de quadros servidores no Brasil e na Europa, no qual – inspirado principalmente na experiência francesa – “recomendou a criação de carreira, ou cargos de natureza especial, para o exercício de atividades de direção, supervisão e assessoramento nos escalões superiores da burocracia” (Ferrarezi & Zimbrão, 2006, p. 64) e a concomitante e necessária implantação de uma escola superior de administração pública.

Em 1986, o primeiro governo do período de redemocratização, a chamada Nova República do presidente José Sarney, propôs uma reforma administrativa para dar mais eficiência e eficácia à máquina pública. Tendo como diretriz a revitalização do Estado, com a valorização da função pública e a renovação dos quadros burocráticos, resgatou o *Relatório Rouanet*, e criou a ENAP. Em 1989 criou a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), cujos critérios de ingresso incluíram, como segunda etapa eliminatória, curso de formação inicial a ser ministrado pela ENAP.¹

Aqui é preciso destacar um detalhe de importância significativa para compreensão do desenvolvimento futuro da Escola: por meio do Decreto 93.277/1986, o governo cria a ENAP (Escola Nacional de Administração Pública) e o CEDAM (Centro de Desenvolvimento da Administração Pública), como integrantes da estrutura da já existente FUNCEP.²

Em 1990, durante o governo Fernando Collor cujas ações resultaram em um desmantelamento da máquina pública, a Lei 8.140 alterou o nome da FUNCEP, que passou a se denominar Escola Nacional de Administração Pública. Proibidos os concursos públicos, a carreira de EPPGG recém-criada teve sua implementação interrompida.

¹ Esse período é rico de definições e de contradições, que aqui estão apresentadas apenas de modo esquemático. Para um conhecimento mais aprofundado, ver, por exemplo, Rouanet (2005), Ferrarezi & Zimbrão (2006) e ENAP (2006).

² À ENAP coube a competência de formar quadros superiores da administração pública federal, e ao CEDAM realizar treinamentos de servidores civis federais. Isto aprofundou a separação entre formação e capacitação/treinamento, deixando marcas na cultura interna. A respeito ver Cadernos ENAP – Edição Especial (2006, p. 15).

Durante o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-1998), a ENAP passa a cumprir o papel de formular e difundir as propostas da nova administração pública, sob a direção do então criado Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare), que também reativou concursos para as carreiras de EPPGG e de Analista de Planejamento e Orçamento (APO), porém enfatizando um perfil mais gerencial, com um grau de dificuldade no nível de pós-graduação, e visando formar quadros que disseminassem a cultura da Nova Gestão Pública nos vários ministérios.

No segundo mandato do presidente FHC (1999-2002), a reforma de Estado perde espaço e a idéia-força passa a ser a implantação do Plano Plurianual (PPA) instituído pela Constituição de 1988. O Mare é extinto, a ENAP passa para o âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e cumpre o papel de formar técnicos e dirigentes responsáveis pela implementação e monitoramento do PPA.

Em 2003, o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva parte do diagnóstico de que “o não-investimento regular nos quadros da administração pública reduziu a capacidade de governo” (Kerr do Amaral, 2004, p. 3), havendo uma realidade heterogênea, com áreas de excelência e outras praticamente desmanteladas: entre outras várias medidas, retoma-se a regularidade de concursos públicos e se afirma a importância da política de capacitação, traduzida posteriormente no Decreto 5707/2006, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP).

A Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal

A Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP) especificada pelo Dec. N. 5707/206 representa um avanço inovador em relação à situação pré-existente e é o resultado de debates que envolveram diversos atores governamentais ao longo do período 2003-2005, com destacada contribuição da ENAP. A Política se afirma sobre algumas características importantes: enfatiza uma política de desenvolvimento permanente do servidor público que valoriza diversas formas de aprendizagem (não reduzida a cursos formais); coloca foco na melhoria da eficiência e da eficácia do serviço público; propõe a gestão por competências, enfatizando a adequação das competências requeridas aos objetivos institucionais; dá importância à capacitação gerencial e qualificação para ocupação de cargos de direção e assessoramento superior; reconhece o papel das Escolas de Governo. Para seu período inicial, prioriza o fortalecimento do sistema de gestão de pessoas.

A implementação efetiva da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal contribuirá para o atendimento às diretrizes da *Carta Iberoamericana da Função Pública*. Nessa política, estão previstas para a ENAP as seguintes responsabilidades:

- promover, elaborar e executar ações de capacitação que contribuam com os planos de capacitação dos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional no que tange à habilitação dos servidores no exercício de cargos de direção e assessoramento superiores;
- coordenar e supervisionar os programas de capacitação gerencial de pessoal civil executados pelas demais escolas de governo da administração pública federal direta, autárquica e fundacional;
- participar do Comitê Gestor da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, juntamente com a Secretaria de Gestão e a Secretaria de Recursos Humanos, do Ministério do Planejamento, cujas atribuições envolvem a orientação e avaliação da implantação dos planos de capacitação dos órgãos públicos federais, assim como disseminar amplamente a Política de Desenvolvimento de Pessoal entre os dirigentes públicos e o conjunto dos servidores, além de

zelar pela observância das disposições estabelecidas pelo Decreto 5707.

A ENAP já coordena, desde 2003, a Rede Nacional de Escolas de Governo. Trata-se de uma articulação voluntária entre vários organismos formadores das três esferas de governo, dos poderes executivo, legislativo e judiciário, que busca o compartilhamento de conhecimentos e de experiências sobre boas práticas das Escolas de Governo, incentivando trabalhos em parceria.³

A partir das orientações do Decreto n. 5707, cabe adicionalmente à ENAP contribuir para consolidar e coordenar um Sistema de Escolas Federais de Governo, em que as escolas de governo do Poder Executivo Federal atuem de modo atender eficientemente as diretrizes preconizadas pela política nacional de desenvolvimento de pessoal.

No âmbito iberoamericano, a ENAP faz parte do Conselho Acadêmico Assessor da Escola Iberoamericana de Administração e Políticas Públicas (EIAPP), criada em 2006 sob a liderança do CLAD, e está engajada na sua consolidação. O objetivo da EIAPP é o de fomentar o desenvolvimento e oferta de cursos que atendam às demandas específicas das escolas de governo dos países participantes, e de dar mais eficiência e racionalização às iniciativas de cooperação em âmbito ibero-americano. A EIAPP não terá sede física, sendo representada pelas escolas e institutos de formação de cada um dos países participantes; no caso do Brasil, a ENAP é a sede da EIAPP.

Na reunião especial do Conselho Acadêmico Assessor da EIAPP realizada em Havana em abril de 2007, ficou definido que o núcleo da programação acadêmica da EIAPP em sua oferta inicial será composto de quatro blocos temáticos: planejamento estratégico, negociação e tomada de decisões; desenvolvimento de competências diretas; gestão por resultados; e, governo eletrônico. Ficou atribuída à ENAP a oferta de um primeiro curso presencial, de uma semana de duração, sobre o tema Planejamento Estratégico. O desenho da proposta do curso já foi apresentado à direção do CLAD e a implementação está aguardando definições sobre o financiamento.

A atuação da ENAP no período 2003-2007

No período 2003-2006, que constituiu o primeiro mandato do Presidente Lula, tendo sido orientada a “fortalecer a capacitação dos quadros de direção mais elevados e menos os de nível médio” (Kerr do Amaral, 2006, p. 83), a ENAP estabeleceu como sua missão institucional “desenvolver competências de servidores para aumentar a capacidade de governo na gestão das políticas públicas”. Tal formulação passou a orientar as definições estratégicas da Escola, incorporando o conceito de *desenvolvimento de competências*, assim como a idéia de que *gestão das políticas públicas* inclui todo o ciclo da gestão, ou seja, formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Tratou-se de um aprofundamento do que já tinha sido começado no governo anterior, mas que esteve principalmente centrado no fortalecimento da implementação de políticas. Tais orientações refletiram-se na revisão, atualização e ampliação dos programas de desenvolvimento gerencial que a escola já ofertava; na experimentação de propostas inovadoras de capacitação de dirigentes, principalmente por meio de prospecção viabilizada pela cooperação internacional; na revisão dos cursos de formação inicial de carreiras; na criação do programa de aperfeiçoamento para EPPGG em formato modular e na implementação de vários cursos em nível de pós-graduação lato sensu, a partir de credenciamento obtido junto ao Ministério da Educação. Ademais, os investimentos sistemáticos e mais vigorosos na modalidade de educação a distância ampliaram os resultados da Escola e colocaram novas perspectivas de atendimento aos dirigentes públicos, por possibilitarem outras formas de acesso a públicos que têm menor disponibilidade de liberação de tempo, durante a jornada de trabalho, para os investimentos em

³ Ver: http://www2.ena.gov.br/rede_escolas/

autodesenvolvimento profissional.

Em 2007 iniciou-se o segundo mandato do Presidente Lula e a ENAP, em seu planejamento estratégico, reafirmou sua missão institucional e defendeu o aprofundamento de sua proposta formativa, que enfatiza o investimento na formação de dirigentes públicos, sem, no entanto, dar menor importância à sua tradição como agência capacitadora na área de desenvolvimento técnico e gerencial.

No período 2003-2007, o elenco de cursos ofertados na ENAP está dividido entre uma área de Desenvolvimento Técnico e Gerencial e uma área de Formação de Carreiras e Especializações. A formação de dirigentes não está constituída como uma área específica: o entendimento corrente na Escola é de que cada uma das duas áreas deve abordar os temas de capacitação em graus diferenciados de aprofundamento e direcionamento, adequando-os ao perfil do público a ser alcançado. Várias das atividades podem atender tanto a servidores ocupantes dos cargos técnicos, como aqueles que desempenham funções de direção, sendo também propício – em alguns momentos programados – promover o intercâmbio de experiências entre esses diferenciados estratos de profissionais do serviço público.

À medida que vão se consolidando as definições estratégicas para a implantação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, especialmente a partir de 2005, a Escola está sendo instigada a apresentar, em nível mais detalhado, suas propostas relacionadas à demanda de capacitação de dirigentes.

Desenvolvimento gerencial

Em 2004, a Diretoria de Desenvolvimento Gerencial (DDG) – que é responsável pela implementação de uma gama muito diversificada de temas de capacitação e treinamento, principalmente por meio de cursos de curta duração (boa parte deles com carga de 40 horas), combinando as modalidades presencial e a distância – fez uma ampla revisão e atualização da mais de meia centena de cursos que herdou do período anterior; também criou vários cursos novos. Nesse processo, os cursos foram articulados em programas, visando “criar uma visão coerente do gerenciamento, em todos os níveis, e otimizar o desempenho dos servidores, por intermédio do ensino de métodos e técnicas voltados para a melhoria dos processos de trabalho, sem descuidar-se da dimensão dos valores que permeiam o compromisso ético no exercício da função pública” (ENAP, 2006b, p. 12). Em 2007, estão em execução atividades formativas articuladas em cinco programas: Capacitação em Gestão da Logística Pública; Capacitação em Gestão de Pessoas; Capacitação em Gestão do PPA (Plano Plurianual); Desenvolvimento de Gerentes Operacionais e Supervisores (DGOS); e Capacitação em Gestão Orçamentária, este último criado recentemente. Tais programas são atualizados permanentemente e contemplam cursos técnicos voltados para gerentes e técnicos operacionais, mas em geral, também possibilitam ofertas focadas especificamente nos dirigentes de escalões superiores, responsáveis pelas áreas temáticas abordadas pelo respectivo programa.

O desenvolvimento da capacidade de gestão por parte dos gestores públicos é encarado como desafio para a área: “Gestores têm que ser talentos capazes de conduzir outros talentos de forma estratégica e orientada por princípios éticos” e constituem um público preferencial para os programas de capacitação. Dentre estes, alguns projetos são “mais direcionados para os dirigentes e gerentes”, com temas que “têm privilegiado as competências relacionadas ao planejamento estratégico, a liderança, a negociação, a gestão de conflitos e o gerenciamento de equipes”, buscando assim consolidar a ENAP como referência “na capacitação de dirigentes públicos, disseminando conceitos e tecnologia inovadores por meio de produtos capazes de atender prontamente a problemas estratégicos de gestão” (Baroni & Oliveira, 2006, pp. 15-6)

Formação de Carreiras e Pós-Graduações

Na Área de Formação de Carreiras e Especializações, sob coordenação da Diretoria de Formação Profissional (DFP), o período de 2003-2004 também envolveu a atualização de cursos e a criação de novas modalidades. A implementação dos cursos de formação para Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) e Analista de Planejamento e Orçamento (APO), carreiras intrinsecamente ligadas ao próprio nascimento e consolidação da ENAP, é tarefa bastante complexa porque os cursos constituem segunda etapa de processo seletivo bastante disputado em âmbito nacional, estando regida por uma legislação detalhada. Ambas as carreiras são do Ministério do Planejamento, mas os EPPGG atuam de modo distribuído nos vários ministérios, enquanto os APO atuam mais concentrados no próprio Ministério do Planejamento (na SOF, Secretaria de Orçamento Federal e na SPI, Secretaria de Planejamento e Investimentos). Ainda que tenham atribuições diferenciadas, parte da formação inicial é comum às duas carreiras, pois se trata de formar profissionais de alto nível para o chamado ciclo da gestão pública, tendo o objetivo geral de “desenvolvimento de competências que permitam pensar, agir e interagir estrategicamente, visando à busca de resolução de problemas e de melhores resultados em prol dos cidadãos” (ENAP, 2006b, p. 88).

À carreira de EPPGG, conforme define o Decreto 5176/2004, “compete o exercício de atividades de gestão governamental nos aspectos técnicos relativos à formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, bem assim de direção e assessoramento em escalões superiores da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, em graus variados de complexidade, responsabilidade e autonomia”. Para efeito de promoção na carreira, o mesmo Decreto estabelece como um dos condicionantes a participação em curso modular de aperfeiçoamento na ENAP, sendo exigido o cumprimento de 120 horas de capacitação a cada três anos.

O programa modular de aperfeiçoamento de EPPGG foi desenhado no ano de 2005, estando em implementação a partir de 2006. Construído pela ENAP num processo de interlocução com a Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento (órgão gestor da carreira de EPPGG), o novo programa inspira-se na gestão por competências e propicia uma oferta formativa que considera a evolução da experiência dos profissionais ao longo da carreira, combinando temáticas e abordagens que garantam os aspectos cognitivos, instrumentais e interativos. Pela sua característica modular, o programa oferta um elenco de disciplinas de curta duração (30 horas) que permite ao servidor fazer suas escolhas, para o cumprimento das 120 horas requeridas para promoção, levando em conta seus interesses e necessidades sentidas no trabalho, assim como o melhor momento para dedicar-se ao curso.

Além do atendimento a essas carreiras do Ministério do Planejamento, a DFP realiza vários cursos de pós-graduação lato sensu, em áreas temáticas do campo do planejamento, gestão e políticas públicas. De acordo com a regulamentação do Ministério da Educação, tais cursos devem ter carga horária de 360 horas (ou mais) e é exigida a apresentação de um trabalho de conclusão de curso (monografia), além de outras exigências.

Antes de 2003 a ENAP ofertou alguns cursos em nível de pós-graduação, mas sempre em parceria com Instituições de Ensino Superior, uma vez que não tinha o credenciamento para certificar cursos dessa modalidade. Com processo iniciado em 2002, a partir de 2005 a ENAP recebeu autorização do MEC para ofertar cursos em sua área de atuação, o que permitiu a ampliação da oferta de vários cursos.

O Curso de Especialização em Gestão Pública (420 horas – 18 meses de duração) já teve 4 edições realizadas, estando em fase de reformulação e atualização, devendo ser retomado em 2008. Para esse curso existe um processo seletivo público, do qual podem participar servidores provenientes de

qualquer área da Administração Pública Federal.

Ademais, a DFP realiza cursos de especialização sob medida, atendendo a demandas de órgãos públicos, já tendo atendido ao Ministério da Saúde, Ministério da Justiça, Ministério da Educação e Ministério do Planejamento, além da Universidade Federal do Amazonas. Outros cursos sob medida, porém de menor duração, e classificados como cursos de aperfeiçoamento também têm sido ofertados, merecendo destaque o tratamento do tema avaliação de políticas públicas.

Em geral, os cursos produzidos pela DFP – tanto na formação de carreiras, como nas especializações e aperfeiçoamentos – têm ganho características cada vez mais pronunciadas de desenvolvimento de dirigentes, embora isso ocorra de um modo híbrido com a formação técnica e com foco nas funções de assessoramento.

À proporção que o Programa modular de Aperfeiçoamento de EPPGG vai acumulando experiência e os participantes dos cursos passam a expressar com maior precisão e clareza suas demandas, vai se tornando muito evidente que as competências exigidas aos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, em seu cotidiano de trabalho nas organizações públicas, correspondem largamente ao que a literatura da área define como competências da alta direção pública.

O difícil foco nos dirigentes

Conforme já apontaram os autores citados (Fernández Toro, Longo), a função dirigente somente aparece com força no último período, tendo estado oculta em períodos anteriores, nos quais se entendia que a função pública se dividia apenas entre “políticos” e “técnicos”. Como bem apontado, tais análises se baseiam em modelo construído por Weber, e interiorizado nas organizações e na consciência social. Na prática da administração pública, a realidade de apresenta de modos muito mais nuançados: ainda que os estereótipos e a linguagem comum se baseiem nesse modelo, o que se encontra no interior das organizações são graus os mais diversificados de misturas entre esses papéis ou funções específicas.

O quadro dos servidores públicos federais do Brasil apresenta-se como uma realidade complexa, multifacetada e carregada de contradições, na qual convivem diferenciadas histórias pessoais e institucionais de mecanismos de ingresso, ascensão, permanência e trânsito entre as diversas carreiras, cargos ou funções. Este campo demanda investigações em caráter aprofundado e será objeto de pesquisas coordenadas pela ENAP, como uma das vertentes necessárias à consolidação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal. No caso dos quadros dirigentes, o embaralhamento se apresenta ainda mais acentuado, uma vez que o critério da confiança, que é o determinante neste âmbito, é mesclado com vários outros como representatividade (de partido político ou movimento social, de votação recebida, de origem regional, etc.) e habilitação técnica (reputação e reconhecimento acadêmico, titulação, tempo de experiência em determinado campo de trabalho, etc.)

Pacheco (2002) fez uma síntese de vários estudos sobre a caracterização dos dirigentes públicos e, inspirada em estudo empírico sobre os quadros de alta direção do Ministério da Fazenda publicado pela ENAP em 1998, defendeu a hipótese de que na administração federal brasileira daqueles anos... “a maioria dos dirigentes públicos têm as requeridas competências técnicas” e que “o maior déficit hoje é o de competências específicas de direção” (Pacheco, 2002, p.1).

Com a existência de quadros de alta direção provenientes de carreiras estruturadas existentes na administração pública brasileira – seja em âmbito federal, estadual ou municipal, seja do poder executivo, legislativo ou judiciário – assim como de áreas externas à administração pública (empresas privadas e profissões liberais, por exemplo), nomeados somente pelo critério de confiança, há uma

certa dificuldade em precisar o perfil desses dirigentes.

Ademais, na linguagem cotidiana o termo “dirigente público” confunde-se em alguns momentos com “lideranças”; em outros contextos, identifica-se com o termo “gerente”, às vezes adjetivados como “gerentes estratégicos”. Enfim, a precisão conceitual buscada pela *Carta Iberoamericana da Função Pública* (e antes apontada por diversos estudiosos sobre o assunto) ainda não encontra correspondência no quadro existente de fato no Brasil.

Assim, aproveitemos o enquadre utilizado por Pacheco (2002, p. 15), que considerou como dirigentes “aqueles que respondem diretamente aos Ministros de Estado e à sociedade; ocupam os cargos DAS 5 e 6 e equivalentes⁴, na estrutura da administração pública federal. Têm responsabilidade pelas políticas públicas e pelo desempenho das organizações públicas; fazem parte da equipe de governo e assim, além de responsáveis pelos resultados da organização que dirigem, são co-responsáveis pela implementação do programa de governo, e pelos resultados do governo como um todo”.

Temos então, os DAS-6 (aqueles servidores que atuam diretamente ligados aos Ministros de Estados) e os DAS-5 (diretores nos departamentos dos diversos órgãos), como aqueles que seriam o foco principal de uma política de formação de dirigentes públicos. No caso do Executivo Federal, no final de 2006, esse contingente – distribuído entre administração direta, autarquias e fundações – correspondia a 1.194 funcionários, o equivalente a 5,6% do total de 21.261 servidores ocupantes de cargos DAS no período.

No entanto, os servidores ocupantes dos demais cargos DAS (1 a 4) também estão submetidos a regras similares de acesso e permanência, além de serem muitas vezes cobrados, em graus diferenciados, por competências de direção, no exercício de coordenação de equipes de trabalho, em funções de planejamento e avaliação, assim como em muitos processos de tomada de decisão sobre o encaminhamento e projetos e ações dentro dos órgãos públicos.

O governo brasileiro vem criando critérios para o aumento da ocupação de cargos de direção e assessoramento superiores (DAS) por servidores de carreira. Em 2005, por meio do Decreto Nº. 5497, dispôs sobre o provimento de cargos em comissão do Grupo

Direção e Assessoramento Superiores - DAS, níveis 1 a 4,⁵ por servidores de carreira, no âmbito da administração pública federal: 75% dos cargos de livre provimento para os cargos de DAS-1 a DAS-3 (que correspondiam a 17.000 servidores em dezembro de 2006) e 50% dos cargos de DAS-4 (que correspondiam a 3 mil servidores em dezembro de 2006) devem ser ocupados por servidores de carreira.

O governo reconhece a importância dessa ampliação, mas também é ciente do quadro de carência ou excassez de competências especificamente de direção existente em largos contingentes dos servidores de carreira. Em razão disso, o decreto orienta as áreas de desenvolvimento de recursos humanos a

⁴ A sigla refere-se “Direção e Assessoramento Superior”, forma como são designados os “cargos de direção e assessoramento superiores da administração, cujo provimento deva ser regido pelo critério da confiança” (Lei 5645/1970, art. 3º). Os DAS-6 correspondem aos seguintes cargos: Secretários de órgãos finalísticos, Dirigentes de autarquias e fundações e Subsecretários de órgãos da Presidência da República; e os DAS-5 correspondem a: Chefe de gabinete de Ministro de Estado, Diretor de Departamento, Secretário de controle interno e Subsecretário de planejamento, orçamento e administração.

⁵ O cargo DAS-4 corresponde a coordenadores-gerais, chefes de gabinete de autarquias e fundações e chefes de assessorias de gabinete de Ministros. O cargo DAS-3 é atribuído a coordenadores, o DAS-2 é designado para chefe de divisão e o DAS-1 é para chefe de seção e assistência intermediária.

colocarem como prioridade “incluir em seus planos de capacitação ações voltadas à habilitação de seus servidores para o exercício de cargos de direção e assessoramento superiores”. Tal decreto também explicita que “caberá à ENAP promover, elaborar e executar ações de capacitação” para a viabilização dos planos de capacitação. Também à ENAP fica atribuída a responsabilidade de “coordenação e supervisão dos programas de capacitação gerencial de pessoal civil executados pelas demais escolas de governo da administração pública federal direta, autárquica e fundacional”.

Em 2006, o Decreto Nº. 5707 que institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, relaciona como uma das diretrizes “promover a capacitação gerencial do servidor e sua qualificação para o exercício de atividades de direção e assessoramento”.

Assim, ao mesmo tempo que podemos utilizar o recorte proposto por Pacheco, considerando os ocupantes dos cargos DAS-5 e DAS-6 como os dirigentes públicos, precisamos também levar em conta que esse quadro é bastante móvel... tanto por ascensão por um servidor na escala dos cargos DAS, como pelo fato de que mesmo os ocupantes de DAS 1 a 3 já exercem, em várias situações, efetivamente algumas das funções de dirigente público.

Principalmente para o atendimento às orientações dos Decretos Nºs. 5497/2005 e 5707/2006 que sinalizam para os processos de capacitação de servidores, a ENAP tem buscado construir consensos sobre a caracterização da função dirigente e das correspondentes competências necessárias ao seu exercício, com vista a produzir maior precisão no foco de seu trabalho. Conforme já apontado, a formação de dirigentes tem sido realizada dentro dos programas de desenvolvimento gerencial e de formação de carreiras ou cursos de pós-graduação, concomitante à formação de técnicos e assessores, sem uma clara precisão no foco de intervenção.

Conclusão

A formação de dirigentes públicos profissionais está colocada na agenda dos governos e instituições de formação de servidores públicos iberoamericanos como um desafio importante para a implantação efetiva das diretrizes definidas pela *Carta iberoamericana da Função Pública*. No Brasil, a Escola Nacional de Administração Pública está consciente de que é preciso dar passos importantes para a consolidação de um processo consistente, efetivamente sistemático e duradouro de formação de dirigentes, o que deve ser feito de modo coerente com as orientações da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal estabelecidas por decreto presidencial em 2006.

O aprofundamento do debate e das parcerias com as escolas de governo iberoamericanas é condição fundamental para o sucesso do empreendimento. Desta forma, a ENAP está fortemente engajada na construção da Escola Iberoamericana de Administração e Políticas Públicas (EIAPP) e do Instituto Mercosul de Formação (IMEF).

Será pelo intercâmbio ativo, pelos debates fraternos e pela soma de esforços que nossos países conseguirão, cada um respeitando suas próprias necessidades e tradições, implementar de modo efetivo a capacitação de dirigentes públicos e avançar na incorporação do ideário aprovado em 2003 na *Carta Iberoamericana da Função Pública*.

Referências bibliográficas

BARONI, Margaret & OLIVEIRA, José Mendes de. “Desenvolvimento profissional e mobilização de competências no setor público. XI Congresso do CLAD, Guatemala, 2006. <http://www.clad.org.ve/fulltext/0055340.pdf> - 29.07.2007

CARTA IBEROAMERICANA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. *Conferência Iberoamericana de Ministros de Administração Pública e Reforma do Estado*. CLAD/ONU-DESA, Bolívia, 2003. <http://www.clad.org.ve/> - 29.07.2007

ENAP. “ENAP 20 anos: caminhos de uma Escola de Governo”. *Cadernos ENAP – Edição Especial*. Brasília, ENAP, 2006a.

ENAP. *Catálogo de cursos*. Brasília, ENAP, 2006b. <http://www.enap.gov.br> - 29.07.2007

FERNÁNDEZ TORO, Julio César. “Las Reformas del servicio civil de carrera y de la Administración Pública: Tendencias actuales em Iberoamérica”. *Gestion Pública – Revista de la Procuraduría de la Administración de la República de Panamá*, nov., 2006.

FERRAREZI, Elisabete & ZIMBRÃO, Adélia. “Formação de carreiras para a gestão pública contemporânea: o caso dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. X Congresso do CLAD, Santiago, 2005. <http://www.clad.org.ve/fulltext/0052330.pdf> - 29.07.2007

FERRAREZI, Elisabete & ZIMBRÃO, Adélia. “Formação de carreiras para a gestão pública contemporânea: o caso dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. *Revista do Serviço Público* 57 (1): 63-86 jan/mar 2006.

KERR DO AMARAL, Helena. “Conexões estratégicas para o aumento da eficácia das ações de capacitação de dirigentes públicos”. IX Congresso do CLAD, Madrid, 2004. <http://www.clad.org.ve/fulltext/0049714.pdf> - 29.07.2007

LONGO, Francisco. “El desarrollo de competencias directivas em los sistemas públicos: una prioridad del fortalecimiento institucional”. VII Congresso do CLAD, Lisboa, 2002. <http://www.clad.org.ve/fulltext/0043905.pdf> - 29.07.2007

LONGO, Francisco. A consolidação institucional do cargo de dirigente público. *Revista do Serviço Público*. Brasília. Ano 54 No. 2, (Abr.-Jun. 2003)

LONGO, Francisco. La expansión de la dirección pública profesional: apuntes desde la experiencia española. X Congresso do CLAD, Santiago, 2005. <http://www.clad.org.ve/fulltext/0052312.pdf> - 29.07.2007

LONGO, Francisco. *Mérito e flexibilidade: a gestão das pessoas no serviço público*. São Paulo: Fundap, 2007. (Original: 2004 – Paidós Ibérica S.A.)

LONGO, Francisco & GIL, Eduard. “La dirección pública como aprendizaje: una experiencia de diseño y evaluación de la formación em gerencia pública. Ponência IX Congresso do CLAD, Madrid, 2004. <http://www.clad.org.ve/fulltext/0049716.pdf> - 29.07.2007

PACHECO, Regina Silvia. “Mudanças no perfil dos dirigentes públicos no Brasil e desenvolvimento de competências de direção”. VII Congresso do CLAD, Lisboa, 2002. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043904.pdf> - 29.07.2007

ROUANET, Sergio Paulo. *Criação no Brasil de uma escola superior de administração pública*. Brasília: ENAP, 2005.

TAVARES, Luis Valadares & FIGUEIREDO, João. “Novos desafios para a formação de dirigentes públicos”. X Congresso do CLAD, Santiago, 2005. <http://www.clad.org.ve/fultext/0053132.pdf> - 29.07.2007

TAVARES, Luis Valadares & FIGUEIREDO, João. “Por uma carta latino-ibero-americana de competências comuns para dirigentes públicos: a proposta de Portugal. *Revista do Serviço Público*, 57 (1): 51-62 jan/mar 2006.

Legislação citada:

LEI Nº 5.645 - DE 10 DE DEZEMBRO DE 1970 - Estabelece diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e das autarquias federais, e dá outras providências: <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1970/5645.htm> - 29.07.2007

LEI Nº 8.140, DE 28 DE DEZEMBRO DE 1990 - Altera a denominação da Fundação Centro de Formação do Servidor Público - FUNCEP e dá outras providências:

http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/1989_1994/L8140.htm - 29.07.2007

DECRETO Nº 93.277, DE 19 DE SETEMBRO DE 1986 - Institui a Escola Nacional de Administração Pública - ENAP e o Centro de Desenvolvimento da Administração Pública - CEDAM, e dá outras providências:

<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=130599> - 29.07.2007

DECRETO Nº 5.176 DE 10 DE AGOSTO DE 2004 - Regulamenta a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental - EPPGG e dá outras providências:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5176.htm - 29.07.2007

DECRETO Nº 5.497, DE 21 DE JULHO DE 2005 – Dispõe sobre o provimento de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, níveis 1 a 4, por servidores de carreira, no âmbito da administração pública federal:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5497.htm - 29.07.2007

DECRETO Nº 5.707, DE 23 DE FEVEREIRO DE 2006 – Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm - 29.07.2007

Resenha biográfica

Paulo Sergio de Carvalho é psicólogo, mestre em psicologia clínica pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Foi funcionário do Banco do Brasil, dirigente sindical, professor universitário. Na gestão pública, atuou no âmbito municipal como secretário de planejamento (Santo André-SP) e no âmbito federal como assessor no Ministério da Saúde. Trabalha com educação política desde a década de 1980, sendo Diretor de Formação Profissional da ENAP a partir de 2005. Endereço eletrônico: paulo.carvalho@enap.gov.br - - Endereço postal: Escola Nacional de Administração Pública – ENAP: SAIS – Área 02 A – 70610-900 – Brasília – DF – Brasil. Telefone: +5561 3445-7065 – Fax: +5561 3445-7167