

Formação de carreiras para a gestão pública contemporânea: o caso dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental

**Elisabete Ferrarezi
Adélia Zimbrão**

Introdução

A carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – EPPGG caracteriza-se pelo exercício de atividades relacionadas à gestão governamental e à formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, podendo assumir variadas funções e responsabilidades como o gerenciamento, a assessoria técnica, a direção ou a coordenação de programas e projetos governamentais. Ela surgiu a partir de estudo realizado em 1982, que também recomendava a criação de uma instituição voltada exclusivamente para a formação desses quadros superiores.

Assim, a Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, criada a partir dessa proposta, passa a desenvolver cursos de formação de longa duração para essa e outras carreiras como a de Analistas de Planejamento e Orçamento. Em 2003, o curso de formação para a carreira de EPPGG passou por um processo de reformulação visando adaptá-lo às mudanças ocorridas na gestão pública, às novas complexidades da sociedade contemporânea e às exigências de um profissional que tenha capacidade de analisar, decidir e buscar resultados, amparado pela ética pública. O objetivo desta apresentação é analisar duas edições realizadas desse novo curso de formação e discuti-la tendo em vista os desafios contemporâneos da administração pública. Para tanto, o texto apresenta: histórico da carreira no Governo Federal; resumo dos cursos de formação realizados entre 1988 a 2004 pela ENAP; análise da reformulação do programa de formação; propostas para a formação continuada para a administração pública contemporânea; e considerações finais.

1. Breve histórico da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e sua importância para a Administração Pública

No contexto da redemocratização do país, em meados dos anos 80, o governo do presidente José Sarney (1985-1989) promoveu uma reforma administrativa com objetivo de racionalizar e conter os gastos públicos e também dotar os quadros do serviço público federal de pessoal capacitado para corresponder às novas demandas da sociedade que a democracia exigia¹. Nesse sentido, a Comissão Geral de Reforma, constituída em 1986, identificou a necessidade de criação de uma escola de governo que promovesse a formação e qualificação de quadros de nível superior para a missão de modernizar e tornar eficiente a administração pública federal (Petrucci: 1995).

A idéia de se implantar no Brasil uma escola superior de administração pública já estava presente num estudo realizado, em 1982, pelo Embaixador Sergio Paulo Rouanet, a pedido do Departamento Administrativo do Serviço Público-DASP². Este estudo apontava que a fragilidade dos quadros da administração pública, juntamente com a ausência de critérios objetivos para o acesso à alta função pública, geravam descontinuidades tanto na execução de reformas administrativas quanto na implementação de políticas públicas. Era necessário formular um sistema que articulasse formação e

¹ Em 1986, com a reorganização da estrutura da administração federal, foi extinto o Departamento de Administração do Serviço Público – DASP, criado em junho de 1938, e foi criada a Secretaria da Administração Pública – SEDAP.

² A intenção do DASP era analisar a viabilidade de criação de uma instituição oficial de ensino e treinamento no Brasil, inspirada na Escola Nacional de Administração da França – ENA. Rouanet analisou comparativamente os modelos francês e alemão com as instituições de formação e treinamento existentes no Brasil.

inserção na alta administração, sem o qual a “Escola não se justificaria nem do ponto de vista dos alunos, nem do ponto de vista do Estado” (Rouanet, 1982:80), posto que “seria irracional investir recursos na formação de uma elite administrativa super-qualificada, e ao mesmo tempo bloquear o acesso dessa elite, em condições duráveis, a seus quadros de direção superior, privando-se assim de todos os benefícios do investimento realizado” (Rouanet, 1982:84).

Assim, o Relatório intitulado *Criação no Brasil de uma Escola Superior de Administração Pública* (1982), recomendou a criação de carreira ou cargos de natureza especial para o exercício de atividades de direção, supervisão e assessoramento nos escalões superiores da burocracia, como solução para a alocação dos egressos da futura Escola³.

Desse modo, o Relatório Rouanet, como ficou conhecido posteriormente o estudo, representou um marco que influenciou na concepção da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, e na constituição de uma carreira para seus egressos, a de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG). No entanto, as duas propostas não aconteceram de forma conjunta, como aconselhou Rouanet. O projeto de criação da carreira percorreu caminhos bastante tortuosos, enfrentando o efeito de estratégias neutralizantes de grupos políticos e de corporações de servidores públicos contrários à nova carreira, pois não queriam repartir seus espaços de poder (Petrucci *et al.*,1995:99). Assim, a ENAP⁴ foi criada em 1986 e a carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental - EPPGG⁵, em 1989.

A SEDAP, que vinha promovendo a Reforma Administrativa da Nova República, tinha como projeto-vitrine a criação da ENAP e da carreira de EPPGG, e sua intenção era implantá-lo antes do término do governo. Por isso, mesmo estando incompletos o projeto pedagógico e curricular da ENAP, e o processo de legalização da carreira, a SEDAP resolveu abrir concurso público. Desse modo, a homologação do resultado final do curso de formação da primeira turma da Escola foi anterior à data do Decreto de criação da carreira.

Para atender à expectativa de um perfil generalista para a formação do EPPGG, presente desde a concepção inicial da carreira, a ENAP combinou características dos administradores civis franceses com dos analistas de política americanos⁶. Os egressos da Escola não seriam especializados em temas determinados e teriam uma formação inter e multidisciplinar, que os capacitasse “a identificar problemas e gerenciar soluções, convocando e intermediando as diversas competências especializadas requeridas, interpretando e analisando propostas de especialistas” (Petrucci *et al.*,1995:103). Nesse sentido, o curso deveria formar um profissional capaz de uma visão abrangente, sistêmica e integrada dos complexos problemas da administração pública.

Previa-se para esses profissionais uma atuação de forma matricial, considerada bastante inovadora, na qual guardariam uma razoável mobilidade institucional, com a carreira inserida

³ Rouanet apresentou um projeto, adaptado ao contexto da administração pública brasileira, com base nos modelos aplicados na França e na Alemanha. Propôs a criação de carreiras superiores múltiplas em todos os órgãos federais que não as tivessem; ou, como alternativa, a criação de uma carreira superior, a de *agente do serviço federal*, baseada no modelo do administrador civil do sistema francês. Com essas propostas, segundo o autor, não se estaria “europeizando” o sistema administrativo brasileiro, mas criando “exclusivamente carreiras executivas”. (Rouanet, 1982:25)

⁴ A ENAP foi criada pelo decreto 93.277, de 19 de setembro de 1986, para ser “o pólo irradiador da Reforma Administrativa” que o Governo do Presidente José Sarney pretendia implantar, por meio da Secretaria de Administração Pública – SEDAP. O objetivo da ENAP, definido no Art. 2º da referida lei, era “planejar, coordenar e avaliar as atividades de formação, aperfeiçoamento e profissionalização do pessoal civil de nível superior da administração federal”.

⁵ A carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental foi criada pela Lei nº 7.834, de 06 de outubro de 1989, conforme o Art. 1º “(...) para execução de atividades de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, bem assim de direção e assessoramento em escalões superiores da Administração Direta e Autárquica.

⁶ “Essas características, enfatizadas pelo modelo americano, teriam se somado às características do modelo francês – particularmente à natureza prática do estágio – para compor um perfil generalista especialmente adequado ao ambiente político-administrativo instável, típico da nossa realidade e das sociedades em transição democrática” (Petrucci *et al.*,1995:226).

horizontalmente em todos os ministérios. Os “gestores”, como ficariam conhecidos seus membros, seriam distribuídos entre os diversos órgãos da administração direta e autárquica e constituiriam a ligação entre os governantes e a máquina burocrática.

Entretanto, a concepção generalista de carreira sofria fortes restrições da SEPLAN⁷, inclusive de seus dirigentes, que se posicionaram explicitamente contra essa concepção. Em 1990, a reforma administrativa do governo do Presidente Fernando Collor proibiu a realização de concursos públicos. Desse modo, o processo de implementação da carreira, que vinha sofrendo descontinuidade ainda na gestão do Presidente Sarney, foi interrompido e o cronograma de provimento dos cargos abandonado⁸.

A possibilidade de retomada do processo de seleção e formação de quadros dirigentes se deu a partir de 1994, nos programas de governo dos principais candidatos à Presidência da República, que enfatizaram a necessidade de recuperação da capacidade de governo e a importância da valorização da formação da alta administração pública, por meio da ENAP.

Com a vitória de Fernando Henrique Cardoso para a Presidência, teve início um processo de rearranjo institucional do Estado brasileiro, cuja justificativa estava pautada na crise do papel do Estado⁹. As mudanças na estrutura organizacional e administrativa pretenderam redefinir o papel do Estado e sua forma de se relacionar com a sociedade. O *Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado* foi apresentado em 1995, definindo objetivos e estabelecendo diretrizes para a reforma da administração pública brasileira.

Nesse contexto de mudança, a profissionalização da alta burocracia e adequação dos recursos humanos foi considerada uma das tarefas prioritárias da reforma, o que propiciou a realização de concursos para renovação do quadro de servidores públicos e a reorganização das carreiras e cargos. A carreira de EPPGG foi reativada pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE, em 1995, novamente com uma missão reformista. O MARE elaborou um cronograma de concursos para a carreira que cobria os quatro anos do mandato do governo, sendo realizados processos de seleção de 1995 a 1998, que constituíram as 2^a, 3^a, 4^a e 5^a turmas do curso de formação da ENAP¹⁰.

A reforma ministerial, realizada no início do segundo mandato do Presidente Fernando Henrique, extinguiu o MARE e suas atribuições foram transferidas para a Secretaria de Gestão, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Essa mudança assinalou a perda de força e prestígio da reforma administrativa, gerando a suspensão dos concursos por um ano. Foram retomados em 2001 e 2002, para a formação da 6^a e 7^a turmas e, mesmo com a mudança de governo, em 2003, tendo na Presidência da República Luiz Inácio Lula da Silva, o concurso foi realizado, sendo constituídas as 8^a e 9^a turmas do curso de formação na ENAP.

⁷ A Secretaria do Planejamento da Presidência da República – SEPLAN, em janeiro de 1989, incorporou a Secretaria de Administração Pública da Presidência da República – SEDAP. Uma das conseqüências dessa mudança é a transferência da ENAP para a jurisdição da SEPLAN. A subordinação da Escola à SEPLAN, segundo Petrucci (1995), teve implicações profundas na história da ENAP e dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, podendo ser entendido como um gerador fundamental do “acidentado processo da criação da carreira”.

⁸ A disputa de espaço político-institucional dentro da máquina burocrática, segundo Petrucci (1995), manteve-se acirrada mesmo após a primeira legalização da carreira. Alguns segmentos que forneciam funcionários para os quadros de alto nível da administração tentaram “novo golpe” contra a carreira, transformando os seus cargos em Analistas de Orçamento. Então, após um longo trabalho promovido pelos gestores e pela Associação dos EPPGG (ANESP), em 1992, promoveu-se a restauração da carreira e dos cargos de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, por meio do art. 21 da Lei nº 8.460/92.

⁹ O diagnóstico apontava como dimensões da crise o declínio do Keynesianismo, do Welfare State, da burocracia autonomizada e disfuncional, pela crise fiscal e pelas mudanças introduzidas com a globalização financeira. Era preciso um Estado mais flexível capaz de se adaptar às mudanças externas.

¹⁰ Os cursos de formação da carreira de EPPGG, de responsabilidade da ENAP, constituem a segunda fase do concurso público, de caráter eliminatório, para o provimento de cargos. A primeira fase é feita por outras instituições especializadas.

2. Os cursos de formação inicial para a carreira de EPPGG

A ENAP, até 2005, realizou nove edições do curso de formação inicial para a carreira de EPPGG. Essas edições serão concisamente analisadas a partir das críticas e problemas apontados pelos alunos e coordenações dos cursos, registrados nos relatórios finais disponíveis. De um modo geral, pode-se categorizar essas edições em *quatro momentos*, que estão diretamente relacionados ao contexto político, social e econômico de cada período de sua realização.

O *primeiro momento* é constituído pela experiência isolada da primeira turma, que se deu na conjuntura de redemocratização do país, no final dos anos 80. Esta fase foi marcada fortemente pelo discurso de que a ENAP formaria uma elite administrativa para atuar nos altos escalões da Administração Pública, constituindo uma burocracia moderna, estável e competente, preparada para os desafios do país e da democracia nascente. Embora a intenção fosse desenhar um curso compatível com essa demanda, foram vários os problemas que impediram que o curso tivesse a dimensão política e a organicidade pretendidas.

Com início em agosto de 1988, o curso pioneiro de formação em políticas públicas e gestão governamental recebeu os 120 candidatos classificados na primeira fase com expectativas elevadas quanto ao curso e sua futura carreira. Conforme Petrucci (1995:101): “Atendiam à convocação da Escola para a capacitação de uma elite administrativa, mediante curso de formação primoroso, com corpo docente altamente qualificado e instalações físicas excelentes, além de bolsa de estudos durante os dezoito meses do curso”. Entretanto, as expectativas logo foram revertidas, porque o valor da bolsa não passava da metade do esperado, houve “certa dose de improvisação” nas primeiras etapas do curso, e ainda não estava legalizada a carreira que os absorveria. Assim, os alunos mobilizaram-se para a aprovação da carreira, articulando-se com lideranças do Congresso Nacional e com altos escalões da burocracia.

O curso foi desenvolvido em horário integral, ao longo de 18 meses, com uma carga horária de 2.800 horas. Por não dispor de um corpo permanente de docentes, a ENAP contratou professores de importantes instituições de ensino e pesquisa do País, assim como experientes profissionais da administração pública. Em sua estrutura original, a formação contemplava três etapas sucessivas e articuladas: *embasamento, estágio e complementação*. A primeira etapa, embasamento, com 1.300 horas, era formada pelos blocos de integração; fundamentos; prática de políticas públicas; instrumento de gestão; instrumentos de pesquisa; análise de conjuntura; e língua estrangeira. Tinha como objetivos integrar os alunos à ENAP e nivelar os conhecimentos em função das formações diferenciadas; ampliar a visão de mundo dos futuros gestores, por meio do aprofundamento de estudos interdisciplinares, abrangendo conteúdos básicos em ciências humanas e por meio do desenvolvimento de práticas e instrumentos de gestão e de pesquisa, capazes de assegurar a relação teoria/prática.

Na segunda etapa, havia o estágio em órgãos públicos com uma carga de 1.000 horas, visando o aprendizado mediante a participação dos alunos em situações concretas da administração pública. Por último, a etapa de complementação, possuía carga horária de 500 horas e um período de ensino personalizado com o objetivo de preencher eventuais lacunas deixadas pelas etapas anteriores. No entanto, essa etapa foi reestruturada, pois havia carências significativas deixadas pelas fases anteriores, no que tange a aspectos teórico e conceitual, assim como métodos de análise do campo de políticas públicas. A mudança consistiu, numa primeira parte, em cursos intensivos sobre vários temas, com uma carga horária de até oitenta horas, sendo obrigatória a participação de todos os alunos. Na segunda parte, que foi organizada em pequenos módulos simultâneos sobre áreas específicas de gestão, os alunos poderiam selecionar os de seu interesse (Petrucci, 1995).

Ao final dos seis primeiros meses, os alunos fizeram um documento de avaliação do curso, sugerindo diversas alterações, dentre as quais, a reorganização curricular. Entre os principais problemas levantados por eles estavam: a preparação do curso ter se dado concomitante à sua realização, dado o

caráter emergencial, sendo os professores contratados sem uma elaboração prévia das ementas curriculares¹¹; a falta de integração dos conteúdos, resultando numa compartimentação estanque dos blocos formativos; descompasso entre a estrutura curricular e o desenvolvimento de um perfil generalista compatível com as funções que os gestores iriam exercer; trato superficial e repetitivo dado aos conteúdos no bloco de fundamentos; ausência de abordagens ditas “reais” nas atividades; e qualificação dos professores inadequada às especificidades do curso (Relatório Comissão dos alunos, 1989). Quanto à ENAP, foram identificados problemas nas condições de infra-estrutura oferecidas e no relacionamento com a Direção da Escola, principalmente, por causa de várias mudanças dos Diretores¹² que participaram inicialmente do projeto. Como se verá adiante, vários desses problemas se repetirão em outras edições.

Após longo período de proibição de realização de concursos públicos, em 1995, o então Ministro da Administração e Reforma do Estado, Bresser Pereira, os retomou com alterações do processo de recrutamento e seleção para EPPGG e Analistas de Planejamento e Orçamento. Para Bresser Pereira, o modelo de recrutamento e formação deveria se aproximar do modelo norte-americano, “(...) que recruta seus altos administradores nos cursos de pós-graduação existentes no país (...)” (ENAP,1998:275). O novo concurso continuaria sendo desenvolvido em duas fases¹³, mas com um grau de exigência e dificuldade em nível de pós-graduação.

As mudanças significativas no curso de formação inicial, realizado em 1996, foram a retirada do estágio, uma grande redução da carga horária em relação ao primeiro curso (de 2800 para 900 horas/aula), e ênfase acentuada na temática “Administração Gerencial” em todo o conteúdo programático. A estratégia consistia em ter um número significativo de novos funcionários qualificados que, formados pela Escola de Governo - ENAP, seriam espalhados pelos ministérios, disseminando a Nova Gestão Pública. Esse contingente novo atuaria, portanto, como “agentes de mudança” da “cultura burocrática tradicional¹⁴” para a “gerencial”. Uma das razões alegadas para a retirada do estágio era a possibilidade de o contato prévio dos novatos com a burocracia influencia-los negativamente.

Desse modo, o *segundo momento*, que se destaca na história dos cursos realizados para formar a segunda, terceira, quarta e quinta turmas de EPPGG, tem como característica principal a orientação em formar agentes de mudança para a Reforma Gerencial do Plano Diretor do MARE, com base no discurso do *expert* em gerência e avaliação. Houve forte ênfase em micro e macroeconomia, finanças públicas, além da *New Public Management* para viabilizar a Reforma do Estado.

O curso de 1996, de 900 horas, que formaria a segunda turma, foi estruturado em duas partes, sendo a primeira com duração de cinco meses e meio contemplando *atividades introdutórias, bloco de economia do setor público, bloco de políticas e governabilidade, bloco de administração pública e governança, ciclo de conferências e atividades complementares*. A segunda parte, de três meses, foi constituída por um *ciclo de atividades discentes complementares*, de caráter prático-teórico, em que os alunos deveriam realizar diagnósticos institucionais e propostas de soluções, tendo seus trabalhos examinados por bancas avaliadoras. Dos 70 alunos classificados para o curso de formação, 56 concluíram e 52 tomaram posse no cargo (ver quantitativo de servidores no anexo 1).

¹¹ Segundo Petrucci (1995), a Enap dispunha de pouco tempo para preparar o curso, contando somente com um corpo docente externo, devido à inexistência de uma equipe interna de professores, o que gerou alguns problemas no andamento do curso. Dentre as falhas, a deficiência na execução da etapa final, condensada em módulos intensivos, foi marcante.

¹² Passaram por essas diretorias, quatro Diretores-Gerais, dois Diretores de Ensino e quatro Diretores de Estágio até o final do curso.

¹³ A primeira fase é composta de provas objetivas e discursivas de conhecimentos gerais e específicos – de caráter seletivo, eliminatório e classificatório, e de títulos e experiência profissional - de caráter classificatório.

¹⁴ A burocracia foi criada no Estado Liberal como uma resposta eficiente à burocracia patrimonialista, criando uma série de controles que imprimissem o caráter público das ações do Estado. Mas, a burocracia, ao longo do século XX, vai subvertendo as razões para as quais fora criada, formando uma categoria social específica que estabelece entre seus membros certas relações que tendem a autonomizar-se face à sociedade como poder externo e acima da mesma e muito pouco orientada à prestação de serviços públicos aos cidadãos.

Em 1997, a terceira edição do curso, em linhas gerais, manteve a estrutura da segunda, sofrendo alguns ajustes de carga horária, em função das dificuldades encontradas pela turma em determinadas disciplinas, levando à realização de nivelamento em Economia e Ciência Política. O curso teve um total de 912 horas. Dos 115 matriculados no curso (de 130 vagas), foram aprovados 96 e 84 ingressaram na carreira.

Em março de 1998, teve início o quarto curso de formação que, em razão do ano eleitoral, foi dividido em duas etapas: a primeira, com 446 horas, aprovando 106 candidatos dos 120 classificados na primeira fase do concurso; e a segunda, com 384 horas, realizada após a nomeação e posse dos aprovados na primeira etapa da formação, que tiveram que voltar à Escola para concluir o curso com o Ciclo de Atividades Complementares. O curso manteve, em linhas gerais, a estrutura das edições anteriores, reduzindo a carga horária da primeira parte.

Quanto ao quinto curso de formação inicial, realizado em 1999, com o total de 900 horas, houve 140 vagas que resultou na constituição da maior turma dos cursos de formação, até o momento. O programa do curso foi elaborado praticamente com a mesma estrutura em blocos das edições anteriores, mas o relatório revela um hiato entre o planejado e o executado. Durante a realização da formação desta turma, o MARE foi extinto, enfraquecendo a Reforma Gerencial. Seus efeitos foram sentidos no curso, que segundo os alunos, dava a impressão de ser um conjunto de disciplinas sem conexão clara entre elas. Nessa experiência também houve problemas similares aos levantados pelos alunos nos cursos anteriores, mas o caráter eliminatório, segundo a 5ª turma, ganhou destaque especial pela direção da Escola, como forma de reduzir o número atípico da turma.

A formação de EPPGG, neste *segundo momento*, relacionava-se com a necessidade de implementação de novas formas de atuação do Estado, o que exigia fortalecer funções consideradas estratégicas: formulação, controle e avaliação de políticas públicas (MPOG, 2002: 23). Era preciso a “colaboração competente de um corpo de funcionários próprios preparados” (MPOG, 2002: 9) e “um quadro enxuto e altamente qualificado, movido pelo compromisso com resultados, e não apenas pelo cumprimento de formalidades legais (...)” (MPOG, 2002: 10). Eram muitas as expectativas de que esses servidores pudessem ser os agentes que promoveriam as mudanças necessárias para implementar a reforma gerencial, o que acabou resultando em um grande exigência e sobrecarga na formação inicial desses profissionais, que deveriam “fortalecer, de modo especial, o núcleo estratégico” (MPOG, 2002a: 39). Isso explica a pressão que era exercida sobre os alunos durante a realização dos cursos de formação. Havia uma idéia que a pressão constante a que estavam submetidos os gestores fazia parte do aprendizado para as situações de trabalho que enfrentariam, e isso acabou ofuscando, para esse público, o mérito da retomada do concurso e da formação, bem como da revitalização da Escola, empreendida pela direção à época.

Isso se revela nas reclamações e críticas dos alunos, deste período, que apontavam: a competição entre os alunos, desencadeada pelo caráter classificatório do curso e estimulada pela direção da Escola, gerava um clima de ansiedade, rivalidade e tensão, com atritos constantes; conflitos com alguns professores em razão da falta de didática e desconhecimento das regras do concurso; informações imprecisas; fragmentação do curso, repetição de conteúdos e falta de conexão entre as temáticas, com ênfase em certas escolas/vertentes e em certos conteúdos muito acadêmicos (como macroeconomia e microeconomia), com pouca clareza quanto à sua aplicabilidade; pouco tempo para muito conteúdo e para a leitura do material obrigatório, considerado excessivo; sobrecarga de exercícios extra-classe e de aulas; baixa ligação entre teoria e a vida prática, e muita ênfase nas avaliações de aprendizagem, com critérios pouco objetivos, ressaltando o aspecto concurso em detrimento da formação; infra-estrutura deficitária.

Se, por um lado, essa expectativa que os gestores constituíssem agentes de mudança, o rigor do curso, o excesso de conteúdos e o estímulo à competição tornavam a formação desse profissional bastante valorizada, por outro, acabavam sobrecarregando os alunos, comprometendo a aprendizagem e dificultando as relações interpessoais.

As sexta e sétima turmas estão contidas no *terceiro momento*. Comparativamente, os cursos são mais desestruturados no que diz respeito ao ordenamento e à disposição das disciplinas. Pode-se inferir que a extinção do MARE e, conseqüentemente, o enfraquecimento da reforma administrativa enquanto tema gerador, tiveram um impacto desorientador sobre essas duas edições do curso de formação inicial, que refletem, de alguma forma, o contexto dos anos 2001 e 2002, no qual praticamente já não se fala mais em reforma do aparelho de Estado. No segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, uma outra proposta ganhou destaque: o Plano Plurianual (PPA) 2000-2003, assumindo o lugar que antes era ocupado pelas idéias da Reforma do Estado. Essa temática foi introduzida no curso de formação, mas ainda assim não foi capaz de conferir organicidade aos conteúdos. A sétima edição ocorreu em ano eleitoral, tendo como conseqüência a drástica redução da carga horária da primeira etapa do curso de formação para 272 horas. E a segunda etapa, o Ciclo de Atividades, com 640 horas, foi realizada após a nomeação e posse dos gestores. As principais críticas dos alunos a respeito do curso, neste terceiro momento, são semelhantes a do período anterior.

E, por fim, o *quarto momento*, no qual encontram-se as 8ª e 9ª edições do curso, tratadas no próximo item, marcam uma mudança significativa na formação, propiciada por uma reformulação geral e pelo enfrentamento das principais questões identificadas pelos alunos em cursos anteriores.

3 –A reformulação da formação inicial para a 8ª e 9ª turmas e o perfil do EPPGG

Em 2003, no início do Governo Lula, o curso de formação inicial para a carreira de EPPGG passou por um processo de reformulação pela nova equipe, com base na análise dos programas das edições anteriores, nas avaliações de reação dos alunos e por meio do diálogo com professores e profissionais que ministraram ou acompanharam várias edições do curso, na tentativa de resolver os principais e recorrentes problemas dos sete cursos de formação anteriores¹⁵.

Os principais desafios desta reformulação, além de responder à necessidade do perfil generalista, da combinação equilibrada entre aprendizagem (curso de formação) e seleção (concurso público), e entre teoria e aplicação – problemas constantes dos cursos de formação e escolas de governo - foi o de mudar a imagem negativa que a maioria dos EPPGG egressos do curso tinham da Escola, em função da experiência anterior. A tensão que caracterizou outras edições do curso derivou, em grande parte, da sobrecarga de trabalho e do estímulo à competição entre os alunos, que geravam muita ansiedade e atritos com a direção da Escola. Uma vez que a tensão inerente a um concurso público não poderia ser evitada, permanecendo durante todo o tempo de realização do curso, devido a fatores como a alta exigência em relação aos conhecimentos e habilidades requeridos e à avaliação de desempenho, era preciso, ao menos, lidar de forma diferente com isso. Nesse sentido, particular atenção deveria ser dada à negociação de conflitos e à construção da interlocução e confiança, à criação de um ambiente tranquilo e cooperativo para que a aprendizagem pudesse ocorrer, e às regras e critérios objetivos para aferição de aprendizagem. O alinhamento de alguns professores com o Programa e a coerência interna dos temas, embora difícil de ser garantido, já que todos os professores são de outras instituições, também deveria ser atacado. Por fim, a excessiva carga horária de aulas e sobrecarga de leitura e ênfase em conteúdos estritamente acadêmicos com pouca aplicação e reflexão sobre a prática.

O conjunto de temas propostos para a formação teve por base as competências genéricas¹⁶ da

¹⁵ Essa reformulação do curso contou com a colaboração de alguns professores, que deram aula em várias edições do curso, por meio de sugestões e críticas à proposta inicial da coordenação de formação de carreiras da Enap.

¹⁶ Pesquisa realizada pela OCDE indica que o perfil de competências dos altos gerentes está mudando na maioria dos serviços públicos, e que há uma mudança na ênfase por competências gerenciais mais amplas, bem distintas daquelas aptidões específicas dos especialistas e dos técnicos (OCDE, Gerenciando a alta administração pública: uma pesquisa em países da OCDE. Brasília, ENAP, 1999).

carreira, consideradas fundamentais pela ENAP, tendo em vista as características de transversalidade das atividades, e o perfil generalista do EPPGG, o que exigiu que se trabalhasse com múltiplas competências. Também não é objetivo, nem seria possível, para uma carreira horizontal, desenvolver todas as competências necessárias à consecução de objetivos estratégicos das várias organizações em que os EPPGG trabalham, tendo que se concentrar em habilidades e conhecimentos que sejam úteis e válidos para a maioria das situações.

A concepção do programa do novo curso partiu, assim, das competências do núcleo comum da carreira para o desempenho da gestão governamental, e a elaboração, implementação e avaliação de programas e projetos. Com esse conjunto de funções, supõe-se que o EPPGG deve possuir visão ampla, sistêmica e integrada dos problemas socioeconômicos e político-administrativos da Administração Pública Federal, e das relações desta com a sociedade. O EPPGG atua em áreas diversificadas, de forma matricial, com mobilidade institucional e deve estar apto para enfrentar os desafios do setor público (*capacidade de analisar e decidir*)¹⁷.

Espera-se que seja capaz de assimilar criticamente e se adaptar às mudanças, que auxilie e promova inovações organizacionais e técnicas de gestão eficazes e eficientes, tendo sempre em vista a promoção dos direitos do cidadão e o compromisso com o alcance de resultados na administração pública (*capacidade de buscar resultados*).

A expectativa é que esse profissional contribua para a formação de uma burocracia competente, compatível com os desafios da democracia e da promoção do desenvolvimento, e conduza as relações e as atividades profissionais dentro de princípios éticos (*valores da ética pública*).

Dentre as principais propostas de mudanças na oitava e nona edições do curso, destacam-se:

- a re-adequação dos conteúdos e da carga horária aos objetivos de uma capacitação singular, que alia formação profissional e concurso público, mas cuja ênfase é a criação de um ambiente favorável à aprendizagem;
- novo encadeamento das disciplinas, organizadas por eixos estruturantes que integram os conteúdos diversificados e os articula em função dos objetivos gerais do curso e de um tema gerador;
- elaboração, pela coordenação, do programa de formação detalhado, chegando às ementas e objetivos de aprendizagem, a fim de orientar e alinhar o plano de aula, desenvolvido pelo professor, à proposta da ENAP,
- a obrigatoriedade de utilização pelos professores de critérios padronizados, estabelecidos pela coordenação, para todas as avaliações de aprendizagem;
- novas estratégias didáticas que privilegiam um ensino mais dinâmico e aplicado, com o uso de oficinas para exercitar algumas situações de transposição e aplicação do conhecimento, casos, trabalhos orientados, com carga horária destinada à leitura obrigatória e realização de trabalhos;
- estabelecimento de processos de trabalho para a equipe de coordenação e secretaria escolar, com padrões para o atendimento ao aluno, e para a relação com professores, que devem cumprir com as obrigações estipuladas: envio antecipado de plano de aula e bibliografia, exercícios, casos e avaliações de aprendizagem para análise da coordenação e ajustes de acordo com o Programa; utilização de critérios de avaliações definidos; utilização das orientações didáticas e metodológicas básicas emanadas pela ENAP.
- acompanhamento das aulas pela coordenação, a fim de permitir diálogo com o professor sobre a necessidade ou não de alterações na programação ou na metodologia;
- intensa comunicação da coordenação com os alunos (via Internet e em sala de aula) a fim de garantir que as informações e eventuais mudanças cheguem a todos, e para estabelecer um canal direto para ouvir as reivindicações, reclamações, sugestões e dúvidas;

¹⁷ Adaptado do relatório da Agência de Certificação Ocupacional (2004).

- realização de três tipos de avaliação de reação: por *disciplina*, por *eixo* (que tratam da opinião do participante sobre programação, apoio ao desenvolvimento do curso, aplicabilidade e utilidade do treinamento, resultados e desempenho do instrutor); e *avaliação final* (trata da satisfação geral quanto a três aspectos: programação, coordenação e apoio, e resultados esperados e aplicabilidade, além de uma dinâmica de grupo em que os alunos discutem os principais aspectos, positivos e negativos, quanto ao desenvolvimento). Os resultados de cada disciplina são encaminhados aos professores como *feedback* de suas atividades (ENAP, 2004).

Como resultado, formulou-se um programa curricular com uma carga horária em torno de 450 horas/aula¹⁸, desenvolvido em cerca de 3 meses. As aulas são ministradas em regime de tempo integral, com jornada diária de trabalho de 8 horas, possibilitada pela bolsa de estudos durante a realização do curso.

Além do objetivo geral de selecionar e preparar quadros de alta gerência para o ingresso na - Administração Pública Federal, em conformidade com a política estabelecida pelo órgão supervisor da carreira - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - após o término do curso, o aluno deveria estar apto a utilizar marcos teóricos e instrumentos necessários ao desempenho das atividades inerentes ao cargo, considerando suas múltiplas dimensões.

São objetivos específicos do Curso de Formação inicial (ENAP, 2004):

- Favorecer o desenvolvimento da capacidade de o aluno de trabalhar os conhecimentos de forma multi e interdisciplinar, visando à identificação de problemas prioritários e de alternativas de solução para a tomada de decisões;
- Proporcionar oportunidades de conhecimento e aplicação de instrumentos compatíveis com a gestão estratégica das organizações públicas e com as funções de coordenação, controle e avaliação de resultados;
- Desenvolver habilidades necessárias ao uso dos principais instrumentos relacionados ao ciclo de políticas públicas;
- Fomentar habilidades do aluno para promoção de redes e parcerias entre diferentes níveis de organizações governamentais, da sociedade e do setor privado, visando potencializar o impacto das políticas públicas e programas governamentais;
- Favorecer a capacidade de trabalhar em equipe;
- Proporcionar o debate atual sobre os temas estratégicos na administração pública para a promoção do desenvolvimento;
- Incentivar a adoção de atitudes éticas compatíveis com o desempenho da função pública.

A organização programática em 4 eixos básicos, que são integrados entre si, e cujos temas também dialogam internamente, buscou conferir coerência lógica e seqüencial ao Programa. A própria idéia de “eixo” traduz a expectativa de que o curso tenha uma linha principal claramente definida, que se divide em partes equilibradas, e que as articula em função de uma direção. No caso, o foco foi promoção da equidade e do desenvolvimento humano e social sustentável.

O curso se inicia com um ciclo de palestras com os objetivos: integração entre as pessoas, aproximação da realidade da Administração Pública por meio de seminários e encontros com EPPGG, informação sobre as principais diretrizes e políticas do Governo Federal, e informações sobre o curso e a carreira. Também há um ciclo de Seminários durante o curso, voltados ao debate de temas candentes, inovadores ou polêmicos; à disseminação de novos referenciais e propostas; e à consolidação ou ampliação dos conteúdos e práticas desenvolvidos nos eixos programáticos.

Os eixos tratam dos principais temas e problemas relacionados ao Governo Federal, enfatizando conhecimentos, marcos analíticos, informações e tecnologias de gestão aplicáveis ao setor

¹⁸ A proposta inicial era que houvesse mais 400 horas para o estágio e realização de oficinas de políticas públicas, mas ela não foi aprovada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, responsável legalmente pela gestão da carreira.

público, incentivando o desenvolvimento de competências que permitam pensar, agir e interagir estrategicamente visando à busca de resolução de problemas e dos melhores resultados. Além disso, o curso deve propiciar, ao novo integrante, o acesso a informações de forma que este tenha maior familiaridade com a situação de trabalho na Administração Pública, com a sua estrutura organizacional e modo de funcionamento. Os eixos são: Estado, Sociedade e Democracia; Economia e Desenvolvimento; Administração Pública; Políticas Públicas¹⁹.

Os objetivos gerais definidos para os eixos foram (ENAP, 2004):

Eixo 1 - *Estado, Sociedade e Democracia* - refletir sobre as transformações do Estado contemporâneo e as mudanças nas relações entre o Estado e a sociedade, o sistema político brasileiro, a estrutura e o funcionamento do Estado brasileiro, a organização política da sociedade no processo de construção e fortalecimento da democracia e da expansão da cidadania;

Eixo 2 - *Economia e Desenvolvimento* - situar o debate econômico atual e as perspectivas da economia brasileira, refletir sobre condicionantes, possibilidades e dificuldades para a atuação do Estado e a formulação das políticas públicas, e refletir sobre as teorias e evidências associadas ao debate sobre o desenvolvimento;

Eixo 3 - *Administração Pública* - desenvolver os marcos teóricos necessários a uma compreensão crítica da Administração Pública contemporânea, conhecer sua organização e principais sistemas, fornecer instrumentos operacionais básicos para a atuação na Administração Pública;

Eixo 4 - *Políticas Públicas* - conhecer e refletir sobre os principais marcos teóricos da análise das políticas públicas, e propiciar a utilização dos instrumentos básicos necessários ao desenho, à implementação e à avaliação das políticas públicas.

Para cada eixo foram ainda definidos os objetivos específicos e ementas e, para cada disciplina, os objetivos de aprendizagem. Um resumo das disciplinas que compõem os eixos está no anexo 2. No que se refere à metodologia de ensino, houve preocupação de oferecer condições e tempo para o estudo dos conteúdos sem exercer uma excessiva pressão sobre os alunos, que marcou negativamente edições anteriores.

Os 8º e 9º cursos de formação inicial foram muito bem avaliados nos três tipos de avaliação realizadas (disciplinas; eixos; e final). Embora com altos desvios padrão, as médias gerais obtidas na avaliação final foram 7,37 e 7,39 para os oitavo e nono cursos. Essa avaliação final trata da satisfação geral quanto a 30 aspectos divididos em 3 temáticas: programação (8º-7,0/ 9º-7,0); coordenação e apoio (8º - 8,0/ 9º- 7,5); e resultados esperados e aplicabilidade (8º -7,3/ 9º- 7,5). A melhora significativa em relação à maioria dos problemas anteriores decorreu das mudanças realizadas a partir do enfrentamento de vários problemas diagnosticados pelos próprios alunos²⁰.

A fim de garantir a qualidade e o cumprimento dos objetivos de aprendizagem, a coordenação de formação de carreiras deu a direção do curso, que tinha que garantir os padrões estipulados, orientar e monitorar os professores²¹ que receberam orientações sobre as características da carreira, do programa do curso/concurso, sobre o regulamento, e sobre os critérios de avaliação que deveriam ser adotados.

Assim, a autonomia que os professores contratados tinham anteriormente diminuiu e aumentou o grau de intervenção e a responsabilidade da equipe coordenadora na condução do curso. Essa mudança foi necessária porque a Escola não dispõe de um corpo permanente de docentes e, embora os professores sejam de alto nível, de importantes instituições de ensino e pesquisa do país, e

¹⁹ Os eixos básicos, com adaptações de carga horária, também fazem parte da formação da carreira dos Analistas de Orçamento e Planejamento, uma vez que igualmente pertencem ao ciclo de gestão e, portanto, devem ter formação comum. No caso, o eixo específico deles é Planejamento e Orçamento.

²⁰ Como houve mudanças significativas na forma e no instrumento de avaliação aplicados aos cursos de formação, ao longo do tempo, não se pode fazer a comparação quantitativa dos resultados entre as edições anteriores e a 8ª e 9ª.

²¹ Em média um Curso de Formação envolve 40 professores sem incluir os técnicos e analistas que atuaram nas atividades de integração e avaliação.

experientes profissionais da máquina burocrática, em geral, dispõem de insuficiente preparação metodológica para o ensino aplicado, que deveria caracterizar esse curso, que permitisse apresentar conhecimentos na forma de casos práticos, baseados em atividades reais²². Reside aí um grande problema que deverá ser enfrentado e que compromete muito o trabalho de escolas de governo que não têm corpo docente mínimo.

As informações aos alunos sobre as regras e funcionamento do curso foram constantemente veiculadas, tendo em vista tratar-se de concurso público e, dessa maneira, a necessidade de igual acesso. O material didático entregue ao aluno, antecipadamente, organizado por disciplina, é composto do roteiro das aulas com seqüência dos conteúdos, cronograma, objetivos de aprendizagem, forma de avaliação a ser adotada, prazos de entrega de trabalho e textos de leitura obrigatória. Essa publicidade de informações e regras, e a relação de confiança que se estabeleceu entre os alunos e a coordenação, contribuíram certamente para a melhoria de qualidade do curso.

O acompanhamento dos alunos e do professor, em sala de aula, pela equipe da ENAP, embora ainda não suficiente, dadas as limitações do número de pessoas para supervisão pedagógica, representou um diferencial significativo em relação às edições anteriores. Com a supervisão da equipe foi possível gerenciar conflitos interpessoais, tão comuns em situações de concorrência, e garantir que o curso mantivesse um alto padrão de qualidade. A autonomia da equipe para fazer eventuais mudanças na programação, juntamente com o professor, sempre que houvesse desvio ou sobreposição ao que já havia sido ministrado, e o diálogo constante com os professores para ajustes nos recursos instrucionais e metodologia, puderam ser feitos durante o período em que estavam sendo realizadas as aulas, evitando que situações problemáticas se estendessem.

Em relação ao recorrente problema da aplicação, um bom exemplo é o estágio da Escola Nacional de Administração da França – ENA, no curso de formação do administrador civil, que destina um longo período para a atividade, colocando os alunos em situações de responsabilidade real fazendo que tomem consciência da realidade das práticas administrativas (Chemla, 2005). Essa atividade, vinculada ao constante monitoramento da coerência interna do programa, continuam sendo questões que devem receber muita atenção e novas tecnologias.

4- A formação continuada para a Administração Pública contemporânea

No início do século XXI, os problemas do setor público - principalmente aqueles relacionados à gestão de recursos, à eficácia dos resultados, eficiência e relação com os cidadãos - ficaram mais complexos. Nesse contexto, a questão da formação dos servidores exige novas perspectivas, haja vista que as pessoas não foram preparadas para analisar e lidar com a enorme produção de conhecimentos e informações, com a quebra de paradigmas, e com as exigências de reflexão constante para a busca de soluções aos problemas.

Como formar alguém não só para exercer habilidades e ter mais instrumentos, mas sobretudo para estabelecer parâmetros éticos, intelectuais e políticos para suas ações? (Nogueira, 2004). Como estimular a reflexão e o uso de informação e conhecimento disponíveis para a crítica e solução de problemas? O objetivo desta parte do texto é analisar questões que a formação de servidores deve considerar ao ser desenhada, principalmente para os de carreira, e discuti-la tendo em vista os desafios da administração pública e a crescente complexificação dos problemas e demandas da sociedade.

Uma observação em relação à capacitação é o fato de que para ela ter eficácia e impacto sobre

²² Embora em diferentes proporções, a Diretora da ENA – França, Sra. Eliane Chemla, em palestra realizada na Enap em 22 de junho de 2005, diz enfrentar problemas parecidos com os nossos. Segundo ela: Como transmitir, de modo eficaz, conhecimentos e aptidões diversificadas; de que maneira adequar uma linguagem comum a alunos provenientes de diferentes horizontes, mas que trabalham juntos nas instituições; de que maneira mensurar conhecimentos e o *savoir-faire* (saber fazer) no final do curso, para classificá-los de acordo com seu mérito?

o trabalho, é preciso ter claro o seu alcance, o que significa identificar que problemas ela quer resolver ou que competências desenvolver. Ela não resolve todos os tipos de problemas da organização, mas somente aqueles que foram diagnosticados como passíveis de resolução por meio de capacitação²³.

Ao mesmo tempo em que a formação de servidores tenta resolver problemas contemporâneos da sociedade, e que constam da agenda política, ela também deve olhar para o futuro. Desse modo, as organizações e as pessoas precisam estar dispostos a aprender continuamente, a fim de diminuir a defasagem, própria da dinâmica organizacional, entre as competências atuais e as necessárias.

Por esse motivo, a tarefa se torna ainda mais desafiadora uma vez que, no Brasil, se acumulam na agenda tanto os aspectos diagnosticados pelas primeiras gerações de reformas administrativas, não plenamente resolvidos, quanto aqueles ligados aos novos problemas e às novas demandas da sociedade.

Em uma sociedade cuja diversidade é crescente, as expectativas são cada vez maiores, individualizadas e com vários meios de vocalização se comparados ao passado, o papel do servidor também será incomensuravelmente mais complexo (Trosa, 2001:52). Tendo em vista todas essas mudanças e as novas exigências colocadas para a administração pública decorrentes da complexificação das sociedades e Estados contemporâneos, e com base na 8ª e 9ª edição do curso de formação para EPPGG em que pudemos experimentar algumas das propostas abaixo relacionadas, apresentamos para discussão, uma lista, não exaustiva, dos requisitos que poderiam compor programas de capacitação para a alta função pública, que poderia incluir estímulos aos servidores para o seguinte:

- Ter como base para decisões e ações os parâmetros éticos, sociais, culturais e políticos, e instruir a gestão pública por princípios da equidade e da democracia.
- Estimular a reflexão e o uso de informação e conhecimento disponíveis para a crítica e solução de problemas e, sempre que possível, realizar consultas à sociedade para amparar as decisões.
- Ser um “tradutor cultural”, capaz de compreender diferentes funcionamentos e lógicas e dialogar com as múltiplas identidades societárias, com atenção especial às questões de raça e de gênero.
- Estimular a compreensão sobre o alcance da ação do servidor, que tem como finalidade última, o desenvolvimento social sob a ótica dos direitos do cidadão. Nem súdito nem beneficiário, o cidadão tem o direito a ter todos os direitos e deve ser tratado como sujeito de sua cidadania.
- Possibilitar a reflexão dos servidores públicos sobre suas próprias práticas, buscando inserir, apesar dos constrangimentos conjunturais ou estruturais, os elementos da criatividade, do *empoderamento* da comunidade e do diálogo político em suas rotinas.
- Compreender as relações intrínsecas entre política, desenvolvimento e mudança social para dialogar e agir de forma cooperativa, sempre que possível.
- Buscar novas formas de articulação das políticas descentralizadas criando capacidade para a gestão de múltiplas e diferentes redes, e para a coordenação transversal de programas no âmbito da Federação integrando e fortalecendo o fluxo de informações, propostas e soluções, características da sociedade-rede.
- Incentivar a participação de atores locais e setoriais na esfera pública, estimular a conexão horizontal entre organizações públicas, privadas e comunidades, democratizando procedimentos e processos decisórios, liberando potencial político e empreendedor dos atores, apontando para diferentes arranjos e equilíbrio entre Estado, setor privado e terceiro setor.

²³ Nesse sentido, outros subsistemas da gestão de pessoas deveriam intervir com ações próprias relativas à seleção, análise do trabalho, tecnologia a ser utilizada, condições objetivas e subjetivas do trabalho etc. Vários autores concordam que a partir dessas informações e da definição do perfil do cargo e das competências é que as ações de recrutamento, seleção, treinamento e desenvolvimento deveriam ser desenvolvidas.

- Saber utilizar novas ferramentas gerenciais mais adequadas à negociação de conflitos, negociação de projetos, gestão de riscos, tomada de decisões, ao planejamento, à elaboração de cenários e de contratos etc.
- Promover a inovação. A porosidade democrática e o experimentalismo público, com responsabilidade ética, devem ser cada vez mais incentivados, tendo a flexibilidade como contrapartida de maior responsabilidade e autonomia.

Essas propostas²⁴, se desenvolvidas, teriam vários desdobramentos, irradiando outras ações, de acordo com a complexidade do serviço. Pressupõem a vontade política de se construir um Estado não paternalista, não assistencialista e não clientelista. Além disso, a gestão de pessoas, com seus componentes gestão e desenvolvimento de competências, devem deixar de ser vistos como pertencentes à área de recursos humanos para se tornarem instrumentos do gerente intermediário na administração pública. O meio mais poderoso para mudanças nas organizações é investir nas pessoas.

Tomemos alguns exemplos da lista supracitada. Para negociar e gerenciar um contrato de terceirização de maneira eficaz é preciso estabelecer uma relação de parceria para obter as informações necessárias, mas corre-se o risco de ser manipulado e absorvido por ela. Não se trata apenas de saber lidar com grupos de pressão, mas de ter competência em áreas extremamente complexas da tecnologia ou do mercado em que a especialização torna-se obsoleta em pouco tempo (Trosa, 2001: 52). Os servidores devem estar aptos a avaliar os riscos e fazer julgamentos cada vez mais precisos, a reconhecer os problemas, os interesses, as lógicas dos parceiros, a gerenciar a diversidade de atores envolvidos por meio de acordos progressivos, conhecer mercados, ser capaz de escutar, ter consciência dos limites e a escolher o melhor instrumento contratual para gerenciar o ajuste.

A operacionalização de programas que atendam a diferentes demandas dos cidadãos, fugindo da padronização e ampliando as soluções específicas²⁵, envolve muito além da capacitação, dilemas e modificação de alguns pressupostos e normas estabelecidas em relação às políticas públicas. A igualdade de procedimentos da burocracia, a mesma norma para todos, em geral, tolhe a possibilidade de se pensar em igualdade de resultados dificultando a adaptação do serviço ao cidadão (Ferrarezi e Sousa, 2003). Esse dilema caminha no bojo das reformas administrativas das últimas duas décadas e implica riscos de arbitrariedade e desigualdade no atendimento. Qual é o equilíbrio entre a equidade e o serviço especializado?

A maioria das propostas desta lista, assumir riscos, ter maior liberdade para escolher, adaptar e inovar exigem meios para a assunção de maior autonomia por parte do servidor, ao mesmo tempo em que exige mecanismos de visibilidade, controle e responsabilização pelos resultados²⁶. Essas são competências que não eram utilizadas no gerenciamento por insumos no passado e que exigem tanto mudanças na *legislação* quanto na *atitude* dos servidores públicos. Mas não é possível esperar as mudanças legais para preparar as pessoas para lidarem com essas questões.

Além de maior liberdade ao servidor, seria preciso investir: no desenvolvimento de equipes não hierárquicas que legitimem e sustentem as decisões de seus membros e que saibam lidar com sistemas complexos não homogêneos; em avaliações de resultados sistematizadas para prover de

²⁴ A lista pode crescer muito tendo em vista um perfil genérico que todo profissional deve ter: responsabilidade, flexibilidade, adaptação a mudanças, capacidade de trabalhar em equipe, pró-ação, criatividade, polivalência; motivação para a realização; capacidade de trabalhar sob pressão e de administrar o stress; colaboração; orientação para o cliente etc. Executivos precisam ter pensamento estratégico, liderança para mudar e capacidade de gestão de relacionamentos etc.

²⁵ Para responder à diversidade de necessidades dos cidadãos, o Estado tem recorrido ao terceiro setor, mas os instrumentos administrativos e legais para essa parceria ainda não foram adaptados, e os poucos que foram enfrentam enorme resistência das consultorias jurídicas, como é o caso do termo de parceria criado pela lei das OSCIP (Lei 9790/99), que aperfeiçoa o convênio, sendo mais rigoroso nos controles de resultados com contrapartidas desburocratizantes (Ferrarezi, 2002).

²⁶ A obrigação de prestar contas é cada vez mais exigida pela sociedade como forma de controle e de se evitar a corrupção. Traduzir a *accountability* ainda é um objetivo de longo prazo.

modelos e soluções para amparar a decisão²⁷; nas chefias superiores para que permitam o fluxo de decisões pela hierarquia e dêem apoio; na ética pública para dar coerência e confiança em um sistema descentralizado (Trosa, 2001: 47-49).

A delegação, desconcentração e descentralização das políticas, o modelo contratualista, e a nova gestão pública são considerados instrumentos importantes para a renovação do Estado. É preciso dispor de vários meios para adaptação às mudanças, mas não é possível transpor um modelo único. De qualquer modo, a maioria das proposições feitas para a reforma da administração pública, na última década, aponta para o mesmo cenário em que os servidores deverão ser preparados para tomar decisões em contextos cada vez mais complexos, o que exigirá considerar as pressões, refletir sobre todos aspectos envolvidos na situação, autocontrole e gestão para avaliar riscos, capacidade de propor e debater, flexibilidade e adaptação à diversidade de situações.

5. Considerações finais

A concepção do curso de formação inicial para a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental se adapta ao principal objetivo da *Carta Iberoamericana de la Función Pública* (2003), segundo a qual a profissionalização da função pública é condição necessária para a melhoria da qualidade dos serviços prestados pelo Estado aos cidadãos e para a promoção do desenvolvimento.

Houve continuidade dos objetivos gerais do projeto inicial da carreira, mesmo com todas as descontinuidades administrativas pelas quais passaram os cursos, preservando-se o perfil generalista e as policompetências na formação do EPPGG, a fim de permitir ao profissional uma visão abrangente, sistêmica e integrada dos complexos problemas da administração pública, e instrumentos para ação e interação no aparato estatal.

Percebe-se que as mudanças realizadas no curso de formação inicial proporcionaram respostas bastante adequadas tendo em vista os problemas enfrentados em edições anteriores, os desafios contemporâneos da administração pública e a crescente complexificação dos problemas e demandas da sociedade. No entanto, persistem inúmeros desafios dentre os quais destaca-se o aprimoramento do ensino de aplicação e suas tecnologias.

A melhoria no relacionamento entre a coordenação e os alunos foi uma conquista importante haja vista o impacto favorável na aprendizagem. O planejamento e a definição da gestão dos processos de trabalho contribuíram fortemente para essa melhoria, tendo ainda se destacado a publicidade de informações e das regras, a entrega antecipada de material didático, e a supervisão pedagógica das aulas que permitiu que mudanças fossem feitas a tempo.

Um dos principais obstáculos a serem superados para as próximas edições se relaciona ao ensino de aplicação, às práticas de gestão pública, uma vez que o estágio e as oficinas de políticas públicas, que poderiam cobrir parte desse problema, foram retirados do curso pelo órgão supervisor da carreira. Diante dessa ausência, o curso terá que incrementar estratégias didáticas que trabalhem temas e problemáticas de forma aplicada, exigindo a criação de estudos de casos e jogos específicos para a administração pública brasileira, tarefa essa ainda pouco difundida entre nós. Investimentos em levantamento de necessidades de capacitação e pesquisas sobre os egressos de Escola seriam muito úteis para o aprimoramento da formação e para o desenho de programas para o aperfeiçoamento profissional.

Atualmente, profissionais bem formados são muito requisitados pelos dirigentes do Governo Federal, e particularmente os de carreira que possuem uma formação inicial em policompetências, como é o caso analisado. Claro está que este curso é apenas o início da trajetória e os cursos de

²⁷ A capacidade de intercâmbio de informações, de aprender, de capitalizar inovações é provavelmente um dos problemas mais graves da Administração Pública (Trosa, 2001: 73).

aperfeiçoamento, como condição para a promoção funcional, devem ser feitos tendo em vista as mudanças nas competências requeridas pelas organizações e a necessidade de atualização constante. Diferentes formas sob as quais a capacitação pode ser desenvolvida devem ser estimuladas, a fim de permitir maior adequação às características e necessidades dos profissionais: o ensino à distância, o desenvolvimento por meio de estudos e pesquisas, estágios em outras instituições/departamentos, *benchmarking*, treinamento em serviço etc.

A formação permanente do servidor, que leve em consideração esses fatores, e toda a complexidade discutida, surtirá mais efeito à medida que haja uma política adequada de gestão de pessoas e uma propensão a aprender dele, da equipe e da chefia, e constitua um trabalho contínuo de aprendizagem crítica que permita analisar e questionar as práticas e saberes estabelecidos.

No entanto, há que se considerar os limites da capacitação uma vez que ela resolve apenas questões específicas, e não todos os tipos de problemas das organizações. Também é claro que as questões políticas, ideológicas e corporativas pesam nas decisões, na maioria das vezes sobrepondo-se às prioridades diagnosticadas. Por esses motivos, a construção de um *ethos* da função pública é tão necessário, ao lado da reflexão crítica sobre o que constitui o interesse público.

Referências Bibliográficas:

- AGÊNCIA DE CERTIFICAÇÃO OCUPACIONAL. 2ª Reunião da Câmara de Certificação Ocupacional de Profissionais da Gestão Pública. Fundação Luís Eduardo Magalhães, Bahia 2004.
- CARTA IBERO AMERICANA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Aprovada pela V Conferência Iberoamericana de Ministros de Administração Pública e Reforma do Estado, Bolívia, 2003.
- CLAD/ONU-DESA. (disponível em www.clad.org.ve).
- CHEMLA, Eliane. A reforma da formação para carreiras da ENA/França: como formar profissionais para a condução de mudanças na administração pública. Palestra proferida pela Diretora da ENA – França, realizada na Enap, Brasília, 22 de junho de 2005.
- COMISSÃO DOS ALUNOS DO I CURSO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO GOVERNAMENTAL. *Seminário de Avaliação – Documento Final*. ENAP, Brasília, 1989. *mimeo*.
- ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. *Curso de Políticas Públicas e Gestão Governamental – Proposta Curricular*. Brasília, 1988, *mimeo*.
- _____. *Avaliação do 8º curso de Formação para Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental*. ENAP, Brasília, 2004.
- _____. *Curso de Políticas Públicas e Gestão Governamental – Programa de Formação*. Brasília, 1996, *mimeo*.
- _____. *Relatório do curso de Formação para Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental*. ENAP, Brasília, 1997, *mimeo*.
- _____. *Relatório do curso de Formação para Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental*. ENAP, Brasília, 1998, *mimeo*.
- _____. *Relatório do curso de Formação para Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental*. ENAP, Brasília, 1999, *mimeo*.
- _____. *Relatório do curso de Formação para Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental*. ENAP, Brasília, 2001, *mimeo*.
- _____. *Relatório do curso de Formação para Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental*. ENAP, Brasília, 2002, *mimeo*.
- _____. *Programa de Formação para Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental*. ENAP, Brasília, 2004.
- FERRAREZI, Elisabete. *Saiba o que são organizações da sociedade civil de interesse público*. Coleção

- Prazer em Conhecer. Agência de Educação para o Desenvolvimento. Brasília, 2002.
- FERRAREZI, Elisabete; SOUSA, Marcelo Álvares de. Promoção da cidadania: para quem ou com quem? *Respublica*, Brasília, novembro de 2003 (disponível em www.anesp.org.br).
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Seminário Balanço da reforma do Estado no Brasil. A nova gestão pública*. Brasília, 2 a 8 de agosto de 2002. Brasília: MP, Seges, 2002a.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *A política de RH na gestão FHC*. Brasília, MP, Seges, 2002.
- MORIN, Edgar. Podemos reformar a administração pública? In: Congresso Internacional del CLAD sobre la reforma Del Estado y de la Administración Pública, 2004. Madri: CLAD, 2004. p.1-8.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. Um Estado para Sociedade civil. Temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo, Editora Cortez, 2004. cap.4, p.167-193.
- OCDE. Gerenciando a alta administração pública: uma pesquisa em países da OCDE. Brasília, ENAP, 1999.
- ODELIUS, Catarina Cecília e MALUF, Maria Regina. A formação do administrador de empresas: breve retrospectiva histórica, tendências e perspectivas. *Caderno de Administração da UnB*, Brasília, nº 10.
- PETRUCCI, Vera Lúcia. SANTOS, Maria Helena C. e BRITO, Marcelo (coord.) *Escolas de Governo e Profissionalização do Funcionalismo*. Brasília: ENAP, 1995.
- ROUANET, Sergio Paulo. Criação no Brasil de uma Escola Superior de Administração Pública. Brasília, 1982, mimeo.
- TROSA, Sylvie. *Gestão pública por resultados: quando o Estado se compromete*. Rio de Janeiro, Revan, 2001.
- VILLA-ALVAREZ, Florindo. *Escola de Governo e a Eficácia da Gestão Pública*. Brasília, 1990, mimeo.

Resenhas biográficas

Elisabete Ferrarezi é socióloga, mestre em administração pública pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo e doutoranda em sociologia na UNB. Pertence à carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental desde 1996. Atualmente é Coordenadora Geral da Formação de Carreiras da Escola Nacional de Administração Pública. De 1997 a 2002, como assessora do Conselho da Comunidade Solidária - Presidência da República, coordenou as rodadas de interlocução política que envolveu consultas a atores governamentais e da sociedade civil para a construção de entendimentos sobre temas sociais prioritários, a fim de viabilizar propostas e medidas acordadas. Dentre essas propostas e programas criados destacam-se: desenvolvimento local integrado e sustentável; legislação para a expansão do microcrédito; e a reforma do marco legal do terceiro setor, da qual participou ativamente da elaboração e aprovação da Lei 9.790/99, que criou a qualificação de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e o termo de parceria. Foi uma das fundadoras do Centro de Estudos do Terceiro Setor- CETS da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (1994-1995). Na década de 80, atuou no Governo do Estado de São Paulo com educação em meio aberto para crianças e adolescentes em situação de rua, e com pesquisa social no Instituto de Pesquisas Tecnológicas. No Governo Municipal, atuou com habitação popular e educação de adultos. Foi professora universitária e possui artigos e livros publicados sobre administração pública, capital social e relações entre Estado e sociedade. Contato: Elisabete.ferrarezi@enap.gov.br

Adélia Cristina Zimbrão da Silva é graduada em Psicologia pela UERJ (1995), especialista (*lato sensu*) em Sociologia Urbana pela UERJ (1998) e Mestre em Administração Pública pela EBAP/FGV (2001).

Atualmente integra a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, exercendo o cargo de Assessora Técnica da Coordenação Geral de Cursos de Especialização da ENAP. Foi Analista de Finanças e Controle da área de Desenvolvimento Institucional da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, Ministério da Fazenda (2003 a 2004); Professora Universitária na área de Administração (2000 a 2004); Consultora atuando pela Fundação Getulio Vargas junto a entidades públicas, principalmente em temas relacionados à Gestão Pública como: Elaboração e Administração de Projetos Comunitários, Planejamento e Desenvolvimento Sustentável; Avaliação de Políticas Públicas; Funcionária do Banco do Brasil (1987 a 1998), atuando em Programas de Saúde e Saúde Mental da Caixa de Assistência dos Funcionários do Banco do Brasil-CASSI (1994-1998). Autora de publicações sobre Administração Pública. Contato: adelia.zimbrão@enap.gov.br

Anexo 1 - Quantitativo de Servidores por turmas - EPPGG

Cargo / Carreira	1990	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2004 (1)	2004 (2)	Total
Concurso EPPGG - vagas	120	70	130	120	140	90	90	90	45**	
Curso – Carga Horária	2.800	900	900	446*	900	826	272*	440	450	-
Aprovados ENAP	101	56	96	106	131	80	81	88	38	777
Ingressos	94	52	84	105	129	73	80	85	35	737
Ativos por turma	9	38	71	84	104	69	68	85	36	564
Ativos (acumulativo)	9	47	118	202	306	375	443	528	564	564

Fonte: SEGES, 2005

* ano eleitoral – houve carga horária adicional ministrada após a nomeação (1998=384horas e 2002= 640 horas).

** não havia candidatos aprovados para a área de Economia, portanto o número de candidatos convocados foi de 38.

Anexo 2

EIXOS	<i>Disciplinas focadas em</i> Marcos Analíticos e Conhecimentos	<i>Disciplinas focadas em</i> Instrumentos de Análise e Gestão
1- Estado, Sociedade e Democracia (52h)	D 1.1 – O Estado contemporâneo e suas transformações (14h) D 1.2 – Democracia e Cidadania no Brasil(16h) D 1.3 - Sistema Político Brasileiro (20h)	
2- Economia e Desenvolvimento (82h)	D 2.1 – Economia Internacional (16h) D 2.2 – Economia Brasileira (28h) D 2.3 – Economia do Setor Público (32h)	
3- Administração Pública (150h)	D 3.1 – O debate contemporâneo da Gestão pública (20h) D 3.2 – Administração Pública Brasileira (20h)	D 3.3 – Direito Administrativo e Serviços Públicos (24h) D 3.4 – Modelos de gestão e Arquitetura Organizacional (8h) D 3.5 - Gestão de Pessoas no Setor Público (12h) D.3.6 – Sistemas gerenciais de informação (8h) D 3.7 - Gestão de Contratos e Licitação (16h) D 3.8– Planejamento e gestão financeira e orçamentária (36h)
4- Políticas Públicas (146h)	D 4.1 Modelos de Análise Atuais e Conceituação(24h) D.4.2-. Atores Políticos, Participação e Controles (16h) D 4.3-Dilemas contemporâneos das políticas públicas (20h)	D 4.4 - Análise e interpretação de dados e indicadores econômicos e sociais (16h). D 4.5 - Planejamento Estratégico (24h) D 4.6 – Elaboração e gerenciamento de Projetos (20h) D 4.7 - Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (20h)

Fonte: ENAP, 2004.

Obs. Na carga horária não foram computados os períodos destinados aos estudos e provas e Ciclo de Seminários (cerca de 20 horas).