

Escola Nacional de Administração Pública e a formação dos Gestores Públicos Federais de Carreira

O Curso de Formação de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental tem como objetivo selecionar e preparar quadros de alta gerência para o ingresso na Administração Pública Federal, em conformidade com a política estabelecida pelo - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.”ⁱ

A criação de uma escola de governo que promovesse a formação de quadros de alto nível, com a missão de modernizar, profissionalizar e tornar eficiente a Administração Pública Federal, já era proposta presente, em 1982, no estudo promovido pelo diplomata Sergio Paulo Rouanet (2005). Esse estudo constituiu-se no marco que influenciou a concepção, em 1986, da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e a constituição de uma carreira para seus egressos: a de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG).ⁱⁱ

A proposta de Rouanet para a formação de Gestores Governamentais, como ficaram conhecidos os executivos públicos egressos da Enap, aproximava-se de dois casos específicos. O primeiro é o do *cycle de formation des hauts fonctionnaires*, ministrado pela *École Nationale d'Administration* (ENA), da França, e que, até fins dos anos 1980, era constituído de um curso de 29 meses. O segundo é o do curso de formação do Instituto Rio Branco (IRB), que era ministrado naquela época em cerca de três anos.

Em seu ato de criação (Decreto nº 93.277/1986) ficou estabelecido que a Enap seria a escola de governo responsável pela formação e profissionalização dos servidores dos escalões superiores da Administração Pública Federal. Já o Centro de Desenvolvimento da Administração Pública (Cedam) se responsabilizaria pela formação e capacitação dos servidores civis das áreas técnicas e técnico-operacionais [centro de treinamento].

O principal objetivo da Enap, portanto, consistia em preparar servidores públicos para a execução de tarefas de alta gerência do Governo Federal. A meta central seria “preparar o Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, tanto em termos de uma formação

teórica aprofundada e interdisciplinar – o generalista – como de um treinamento específico prático sobre os problemas concretos da realidade brasileira – o especialista. A Escola deveria criar condições para a progressiva formação de um corpo de administradores de alto nível, capacitado para enfrentar, com competência e determinação, os desafios da Administração Pública ...” (Souza, 1996).

Nas palavras de Florindo Villa-Alvarez, seu primeiro diretor de Ensino e Pesquisa, a Enap seria “uma espécie de Escola de Estado-Maior do oficialato administrativo... Após dois anos de curso, essa Escola dará aos egressos uma iniciação à última etapa de alto executivo em administração governamental” (Ramos, 1987).

Desde inícios dos anos 1990, os cursos de formação de executivos públicos de carreira de diversos países, ministrados por escolas de governo, estão sendo aprimorados. No caso da ENA, por exemplo, após reformulação do programa de ensino, ele passou a ser ministrado em cerca de 24 meses. Já o Instituto Rio Branco transformou a formação de diplomatas em um mestrado profissionalizante, em que são ensinadas a parte teórica, em sala, e a prática, em estágios.

Outro curso brasileiro que chama a atenção pela qualidade é o da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, responsável pela formação dos gestores públicos de Minas Gerais. Na última avaliação feita pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), ele foi o único na área de “Públicas” a obter a máxima classificação no Índice Geral de Cursos (IGC = 5).ⁱⁱⁱ

Já no exterior, destacam-se, além do da ENA^{iv}, o *curso de formación del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado*, promovido pelo *Instituto Nacional de Administración Pública* (Espanha);^v o *Corsi-Concorso selettivi di formazione che permettono l'accesso alla carriera di dirigente nelle amministrazioni dello Stato*, ministrado pela *Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione* (SSPA/Itália)^{vi}; e os *Senior Executive Service Candidate Development Programs* (SESCDPs), do *U.S. Office of Personnel Management* e do

Federal Executive Institute, que recrutam, selecionam e treinam os candidatos à carreira de executivos federais do *Senior Executive Service* (EUA).

O curso de formação de EPPGG, concebido inicialmente para ter duração de 3 (três) anos – tempo próximo ao do “Ciclo de Formação de Altos Funcionários” da ENA e do curso de formação para ingresso à diplomacia do IRB daquela época, foi implementado, para a formação da primeira turma, em aproximadamente 18 meses, sendo cerca de 9 meses de aulas em dedicação integral e 9 meses de estágio supervisionado, e para as turmas seguintes, em cerca de 900 horas/aula (seis meses corridos).^{vii} As últimas edições foram realizadas em pouco mais de 400 horas/aula. Nenhum outro curso de formação de carreiras passou por simplificação tão relevante.

Assim sendo, é chegada a hora de aprimorar a formação de Gestores Públicos Federais de Carreira, aproximando sua qualidade à adquirida por outras escolas de governo do Brasil e do exterior. Para tanto, primeiro é preciso consolidar a Enap como a Escola de Governo responsável pela formação de pessoal qualificado para o exercício de atividades de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas e a habilitação para o exercício de cargos de direção e assessoramento superiores, conforme previsto na Lei nº 7.834, de 6 de outubro de 1989.

É necessário também aperfeiçoar a formação do EPPGG em todas as suas fases. Para a inicial, uma ideia seria seguir o exemplo do IRB e transformá-lo em um curso de pós-graduação *stricto sensu* (mestrado profissional) em Políticas Públicas e Gestão Governamental, com a duração aproximada de 18 (dezoito) meses.

O curso de formação deverá, além da formação teórica, contemplar estudos de caso, atividades práticas, oficinas e estágios em órgãos e entidades da Administração Pública. É recomendável que o curso conte, também, com a participação de gestores governamentais, detentores de formação acadêmica em programas de mestrado e doutorado e histórico de atuação em postos da alta administração pública, como docentes e orientadores de atividades práticas e estágios.

Já os cursos de aperfeiçoamento, promovidos pela Enap ao longo da carreira, devem se aproximar mais ao que estabelecia o Decreto nº 98.895/1990 e serem constituídos de “assuntos das áreas de conhecimento e habilidades técnicas necessárias para o exercício da **gerência**” das atividades de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas nos seus vários níveis.^{viii}

Por fim, é importante tornar a Enap referência em formação de executivos públicos para a profissionalização da alta administração, por meio da disponibilização de vagas a alunos/servidores de países da América Latina, em especial do Mercosul. Isso possibilitaria a criação e consolidação de redes de políticas públicas e gestão governamental dentro da região, em especial com carreiras equivalentes à de EPPGG, como os *Administradores Gubernamentales* (Argentina), o *Cuerpo de Gerentes Públicos* (Peru) e o *Servicio Profesional de Carrera* (México).

Referências

Links para Escolas de Governo e programas de formação de executivos públicos de carreiras equivalentes a de EPPGG:

França

[École Nationale d'Administration \(ENA\)](#)

Formação dos *Grand Corps/Administrateurs Civils* por meio do *Cycle de Formation des Hauts Fonctionnaires*

Espanha

[Administradores Civiles del Estado](#)

Curso de Formación del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado

Itália

[Carriera di Dirigente nelle Amministrazioni dello Stato](#)

Curso de formação para ingresso à *Carriera di Dirigente nelle Amministrazioni dello Stato*

Estados Unidos

[Senior Executive Service \(Federal Career Executives\)](#)

[Senior Executive Service Candidate Development Programs \(SESCDPs\)](#)

[Federal Executive Institute - U.S. Office of Personnel Management](#)

Bibliografia

- BRASIL. Decreto nº 93.277, de 19 de setembro de 1986, que Institui a Escola Nacional de Administração Pública - Enap e o Centro de Desenvolvimento da Administração Pública - Cedam, e da Outras Providências.
- BRASIL. Lei nº 7.834, de 6 de outubro de 1989, que Cria a Carreira e os respectivos cargos de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, e dá outras providências.
- GOLDSWORTHY, D. Improving the public management career: Report for the Ministry of Planning, Budgeting and Management, Federal Government of Brazil. Brasília: Ministério do Planejamento, 2009.
- GRAEF, Aldino.(1998). Origens e Fundamentos da Carreira de Gestor Governamental. *Respublica: Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental*. Vol. 9, nº 1 – jan/jun 2010.
- MORERA I BALADA, Josep Ramon. Modernización de la gestión pública: reorientación de la gestión de la Carrera de Especialista en Políticas Públicas y Gestión Gubernamental (EPPGG). Brasília: Ministério do Planejamento, 2009.
- RAMOS, Cosete (PhD). Escola Nacional de Administração Pública: uma proposta diferente de educação. Brasília: Depto de Administração [FACE]-UnB/ENAP-MP, 1987.
- ROUANET, Sérgio Paulo. *Criação no Brasil de uma Escola Superior de Administração Pública*. Brasília: ENAP/ANESP, 2005.
- SOUZA, Eda Castro de. Escolas de Governo do Cone Sul: estudo institucional do INAP (Argentina) e da Enap (Brasil). Brasília: CEPPAC [FLACSO]/UnB, 1996.

NOTAS:

ⁱCurso de Formação para a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental 13ª Edição – 2008/09: Proposta curricular. Brasília: ENAP, 2008, disponível no site/sítio http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_include&evento=formacao_carreira&Itemid=186, consultado em 28 de janeiro de 2009.

ⁱⁱ “A escolaridade seria gratuita, e todos os alunos receberiam bolsas de estudo e moradia funcional. Sua duração total, incluindo os estágios, seria de seis semestres, mas poderia ser reduzida ocasionalmente pelo DASP [MPOG], segundo as conveniências da administração. A escolaridade básica compreenderia três grupos de disciplinas: complementação teórica, profissionalização administrativa e políticas públicas. (...) Terminada a escolaridade *stricto sensu*, o sexto semestre seria consagrado aos estágios. Haveria três tipos de estágios: um regional, outro profissional e um terceiro, institucional. O estágio regional comportaria um deslocamento para os estados, para que o futuro funcionário, que normalmente exercerá suas funções em Brasília, tenha contato direto com as realidades regionais. O estagiário estaria vinculado ao Gabinete do Governador ou a uma prefeitura municipal. O estágio profissional seria realizado numa empresa pública ou numa empresa privada, inclusive em áreas como televisão ou jornalismo. O estágio institucional seria realizado seja num ministério, seja no Judiciário ou no Congresso, a fim de familiarizar o aluno com os outros poderes da República. (ROUANET, Sérgio Paulo. *Criação no Brasil de uma Escola Superior de Administração Pública*. Brasília: ENAP/ANESP, 2005, pp 76 a 80).

ⁱⁱⁱO curso de formação de EPPGG, ministrado pela Escola de Governo de Minas Gerais (FJP), é, também, um curso de graduação em Administração Pública, com duração de 4 (quatro) anos.

^{iv} A Formação dos Grand Corps/Administrateurs Civils na Ecole Nationale d'Administration (ENA) é realizada por meio do "Cycle de Formation des Hauts Fonctionnaires". O curso de formação, a partir do ano de 2007, foi reestruturado e, atualmente, tem a duração de 24 (vinte e quatro) meses. Informação disponível no sítio: <http://www.ena.fr/index.php?/fr/formation/initiale/modules-stages>, consultado em 10 de dezembro de 2012.

^v "El proceso selectivo para el acceso al Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado incluye una fase de oposición, que se estructura en cuatro ejercicios de carácter eliminatorio, y un curso selectivo posterior desarrollado en el Instituto Nacional de Administración Pública. (...) Una vez finalizada la fase de oposición, se inicia un **curso selectivo** en el Instituto Nacional de Administración Pública [INAP], de carácter eminentemente práctico, con participación de expertos de la Administración Pública, universidades y sector privado. En este curso, de 9 meses de duración, se incluyen estudios en centros europeos tales como el Instituto Europeo de Administración Pública (Holanda), la Escuela Nacional de Administración (Francia) y la Escuela Nacional de Gobierno (Reino Unido); así como un periodo de prácticas en un Departamento ministerial u organismo público. En relación con las plazas ofertadas para ingreso libre, debe destacarse el crecimiento progresivo que se ha producido." Informação disponível no sítio http://www.inap.map.es/ES/Selección/Pruebas+Selectivas/PS_CSACE/En+qué+consiste+el+proceso.htm, consultado em 28 de julho de 2009.

^{vi} O Curso de formação para ingresso à "Carriera di Dirigente nelle Amministrazioni dello Stato" tem duração de 12 (doze) meses e mais aproximadamente 6 (seis) meses de estágios e formação aplicada ("Al corso-concorso - che ha la durata di 12 mesi più un periodo di 6 mesi di applicazione presso amministrazioni pubbliche o private -, possono accedere candidati sia dipendenti di ruolo di pubbliche amministrazioni sia esterni ad esse"). O concurso é composto de "Prova preselettiva" e "Prove d'esame".

A "Prove d'esame" é composta de "prove scritte" ed una "prova orale". Informação disponível no sítio: <http://www.sspa.it/?p=8005>

^{vii} A primeira versão do curso de formação para Gestores Governamentais/EPPGG na ENAP foi desenvolvida da seguinte forma: “O curso de Políticas Públicas e Gestão Governamental teve a duração de 18 meses, com horário integral e dedicação exclusiva, incluindo todas as etapas em que foi estruturado e dois períodos de 15 dias de férias. Considerando que a ENAP era uma escola prática de governo, diferenciada dos centros acadêmicos de ensino superior, seu primeiro curso foi estruturado em três etapas, que se desenvolveram sucessiva e articuladamente: Embasamento, Estágio e Complementação. (...)” (SOUZA, Eda Castro de. *Escolas de Governo do Cone Sul: estudo institucional do INAP (Argentina) e da ENAP (Brasil)*. Brasília: CEPPAC/UnB, 1996, pp. 193 a 196).

^{viii} A nomeação para os cargos da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental depende de aprovação e classificação, até o limite de vagas oferecidas, em concurso público de provas e títulos, e subsequente conclusão, com aproveitamento em curso específico de formação, ministrado pela Escola Nacional de Administração Pública – ENAP (Artigo 2º da Lei nº 7.834/1989). O Decreto nº 5176/2004 estabelece que: a formação e o aperfeiçoamento observarão o disposto no Programa Permanente de Desenvolvimento dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental - PROPEG, instituído em ato do Órgão Supervisor, com o objetivo de aprimorar a formação dos EPPGG e o

desenvolvimento das competências necessárias ao exercício das atividades estabelecidas no art 1º deste Decreto (art. 6º).
(...) O curso de aperfeiçoamento específico referido no inciso III do art. 11 será ministrado de forma modular e constituído de conteúdos relacionados às áreas de conhecimento e habilidades específicas necessárias para o exercício da gestão governamental nos aspectos técnicos relativos à formulação, implementação e avaliação de políticas públicas e nos aspectos de direção e assessoramento aos escalões superiores da administração federal, nos seus vários níveis (art. 12).