

A realidade de governo como matéria-prima na capacitação de servidores públicos na Escola Nacional de Administração Pública no Brasil

**Maria Stela Reis
Elisabete Ferrarezi
Cláudia Antico**

Introdução

Cabe à Escola Nacional de Administração Pública, do Governo Federal – ENAP, por atribuição legal, a responsabilidade pela formação inicial de duas carreiras do ciclo de gestão, a de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) e a de Analista de Planejamento e Orçamento (APO), ambas sob a coordenação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Entre 1988 e 2012, a ENAP realizou 33 cursos de formação, sendo 16 para EPPGG e 17 para APO.

A criação da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental se efetivou em 1989, no contexto da redemocratização do Brasil, com o objetivo de fortalecer os esforços para a reforma do Estado no Brasil, provendo a administração pública de quadros altamente qualificados para dar sustentabilidade e continuidade administrativa aos serviços públicos oferecidos à sociedade.

O campo de atuação desse profissional é transversal aos órgãos da administração pública, com mobilidade, focado nas atividades de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, além de assessoramento e direção. Seu perfil, portanto, é generalista, dotado de visão abrangente e perspectiva sistêmica dos problemas da administração pública no contexto das relações entre Estado e Sociedade.

O Curso de Formação corresponde à segunda etapa do concurso público para os respectivos cargos. Atualmente têm duração de 540 horas aula e estão estruturados em quatro eixos: 1 – Estado, Sociedade e Democracia, 2 – Economia e Desenvolvimento, 3 – Administração Pública e 4 – Planejamento e Gestão Orçamentária e Financeira (para os APO) ou Políticas Públicas (para os EPPGG). Destaca-se, no curso de EPPGG, o Módulo Práticas de Governo, que proporciona ao candidato a oportunidade de vivenciar e analisar programas governamentais sob a ótica do ciclo de gestão das políticas públicas.

O presente artigo tem por objetivo analisar os resultados da implantação de estratégias de aprendizagem voltadas à análise in loco de programas de governo nos cursos de formação para a carreira de EPPGG. Considerando a crescente complexidade da administração pública, a necessidade de desenvolver competências e firmar valores para o exercício profissional, o texto explora as metodologias de ensino e aprendizagem usadas nas últimas edições da formação dos EPPGG que consideram as especificidades da formação profissional e a mobilização de competências.

1. Competências para situações complexas e a contribuição da capacitação

Nas últimas décadas, ocorreram transformações sociais, econômicas, técnico-científicas e, políticas, afetando a organização e o funcionamento dos Estados e a dinâmica das sociedades. A democratização brasileira exigiu reconfiguração da administração pública a fim de atender aos direitos dos cidadãos, às novas funções de regulação econômica e social, e às exigências do estado de direito. Essas funções do Estado exigiram novas instituições, regulações e processos de trabalho e propostas foram feitas para aumentar a eficiência tanto no que diz respeito à gestão de desempenho de funcionários quanto da administração.

Mais recentemente, a ideia de fortalecimento do Estado e de desenvolvimento com redução de desigualdades sociais entrou na agenda governamental prioritária, exigindo o aumento da capacidade gerencial de seu aparato, novas competências e práticas de gestão capazes de sustentar as mudanças nas políticas públicas e, conseqüentemente, a profissionalização e a formação continuada dos servidores públicos.

No contexto de complexidade crescente da administração pública, os servidores deixam de ser simples executores de tarefas definidas pelos políticos eleitos e passam também a ser gestores de relações com os cidadãos, numa atuação que envolve dimensão política e administrativa. O objetivo de orientar a sua conduta não apenas para instrumentalizar os objetivos políticos, mas também por valores democráticos, pelo interesse público e pela ideia de governança, colocam desafios quanto à preparação de servidores.

As demandas de transformação que são propostas para a administração pública não se restringem à sua eficiência técnica e gerencial, envolvendo o compromisso e a responsabilidade ética dos governantes e administradores com o exercício da função pública. Com a crescente conscientização e participação do cidadão, os agentes públicos passaram a ser cobrados também no que se refere à transparência das ações e observância aos princípios do decoro e da legalidade.

Assim, a capacidade governamental de servidores em políticas públicas abarca também o campo dos valores, das concepções e dos compromissos políticos que orientam as escolhas e os rumos da atuação do Estado. Valores e princípios como democracia, ética pública, direitos dos cidadãos, equidade, justiça social, transparência, *accountability* e participação passam a fazer parte da gramática da gestão governamental.

Nos servidores são depositadas muitas expectativas, entre as quais a de resguardar o interesse público e os valores democráticos das políticas, para além dos objetivos políticos imediatos. O servidor público precisa compreender a relação que se estabelece entre as instituições, o sistema político e os processos sociais na produção de políticas públicas, analisando o cenário, os limites e as possibilidades da sua ação. São desafiados a incorporar novas ferramentas tecnológicas e organizacionais e novos métodos de trabalho, impondo ao servidor público mais esforço cognitivo e maiores exigências de responsabilidade pelas ações e resultados, habilidades e competências diversificadas como capacidade de gerenciamento de recursos e pessoas, autonomia, adaptabilidade, cooperação, capacidade de interagir em redes e relacionar-se, comunicação e inovação.

A capacitação regular dos servidores constitui um meio para mobilizar as competências, a constituição de novos conhecimentos e a construção de um corpo funcional capaz de refletir a sua ação, compreender as implicações sociais e políticas de suas intervenções e garantir que o Estado esteja a serviço dos cidadãos.

A ENAP, na condição de Escola de Governo, valoriza o ensino de aplicação, um modo de estruturar os processos de ensino-aprendizagem que incorpora à intervenção didática a prática e a vivência profissional dos participantes, considerando-os como agentes principais de sua aprendizagem. Uma vez que o servidor público é um ser adulto que traz consigo repertório de aquisições anteriores e experiência profissional, os processos de capacitação e formação não podem se reduzir à transmissão de conhecimentos, envolvendo a revisão e a modificação de conhecimento consolidados e a consideração do conhecimento tácito. Segundo Farias (1983: 5), o termo aplicação é em geral usado para designar a “habilidade de utilizar, em situações particulares e concretas, os conhecimentos e abstrações anteriormente adquiridos”.

O ensino aplicado implica a adoção de métodos e procedimentos didáticos que provoquem a constante reflexão sobre a ação, submetendo as práticas profissionais a uma análise crítica e à conjugação com possibilidades de inovação.

Para os que adentram a administração, na formação inicial, o ensino aplicado proporciona aos alunos a possibilidade de ter contato (muitas vezes o primeiro), com o gerenciamento de um programa, de analisar e elaborar soluções num ambiente controlado, funcionando como um laboratório com maior liberdade de expressão e proposição.

Trata-se de uma mudança significativa em relação ao modo como os cursos para servidores eram tradicionalmente elaborados no país, que tem pouca tradição de ensino aplicado. Nos últimos anos, escolas de governo públicas e privadas começaram a investir em pesquisas e desenvolvimento de metodologias interativas e experienciais e no uso de meios tecnológicos, que proporcionam interações mais criativas, voltadas ao adulto e ao mundo do trabalho, buscando se adaptar aos diversos estilos de aprendizagem.

No caso da formação inicial para carreiras do ciclo de gestão, em geral, existe experiência profissional pregressa, porém para grande parte é a primeira entrada no serviço público. Por isso, a necessidade de desenvolver habilidades ligadas ao uso de instrumentos e sistemas de gestão aliada à reflexão crítica sobre as implicações das ações governamentais e possibilidades de atuação e de inovação. Os estudos de casos, estágios, simulações, visitas técnicas, fóruns de discussão constituem algumas das práticas utilizadas nos cursos de formação e aperfeiçoamento da ENAP considerando múltiplas competências exigidas.

A ENAP, nos últimos anos, tem buscado mudar o foco do ensino baseado em transmissão passando a utilizar metodologias que aproximem os alunos da realidade da administração pública. O papel do professor deixa o de ser o protagonista e transmissor e passa a ter ênfase o papel de interlocutor, facilitador do debate crítico entre os participantes, identificando questões políticas e gerenciais e mobilizando competências adequadas à

complexidade do desenvolvimento e da gestão das políticas públicas.

A identificação de quais são as melhores estratégias didáticas para a efetividade de capacitação de gestores, que atuam em áreas estratégicas no Estado, constitui um dos principais desafios da formação pelas escolas de governo, que visam promover melhorias constantes na gestão pública.

2. O Módulo Práticas de Governo no Curso de Formação Inicial para EPPGG

O Curso de Formação Inicial possui um conjunto de estratégias denominadas *Práticas de Governo* (100 horas), que buscam aprofundar o caráter aplicado dos cursos, propiciando ao aluno a oportunidade de participar e analisar a realidade operacional de governo da administração pública federal e compreender o contexto em que irá atuar. Contribui também para que possa desenvolver uma visão realista, crítica e proativa sobre os principais desafios na Administração Pública Federal.

Buscou-se, por meio dessa nova estratégia de aprendizagem, levar os participantes a vivenciar e analisar situações organizacionais concretas, tendo em vista contribuir para a conformação de uma visão abrangente e crítica acerca do contexto e sobre os desafios da gestão e das políticas públicas e para atender às necessidades individuais de desenvolvimento.

A estrutura programática do curso é composta por quatro eixos (Anexo). Os Eixos 1, 2 e parte do Eixo 3 fornecem conhecimentos da realidade brasileira, considerando seu contexto histórico, político, socioeconômico, cultural e jurídico-institucional. O Eixo 4 tem por objetivo oferecer marcos jurídicos e conceituais, bem como ferramentas que são diretamente relacionadas ao exercício profissional do cargo, tratando do campo próprio das políticas públicas.

A experiência de implantação do Módulo Práticas de Governo foi realizada em 2009, nas edições 13^a e 14^a e reproduzida, com ajustes sucessivos, nas edições 15^a e 16^a, respectivamente em 2010 e 2011.

Cada uma dessas edições foi avaliada por meio dos instrumentos regulares de avaliação dos cursos utilizados pela ENAP, bem como por meio de pesquisa qualitativa com os egressos que já estavam na ativa há pelo menos um ano. Essas pesquisas foram feitas com a técnica do grupo focal e todas tiveram como objetivo verificar o quanto o curso e, em especial, a experiência do Módulo Práticas de Governo, contribuiu para a preparação desses profissionais para enfrentar os desafios em suas práticas na administração pública federal. Nas edições de 2009, as Práticas de Governo foram constituídas por estágio supervisionado em órgãos governamentais e oficinas de análise da prática governamental, envolvendo a complexidade da tomada de decisão sobre políticas do governo federal. Ambas as atividades, nas edições de 2009, foram realizadas após o cumprimento de todas as disciplinas.

O Módulo Práticas de Governo tem um caráter formativo abrangente na medida em que o

candidato é levado a vivenciar o ciclo de gestão das políticas públicas tal qual ocorre no âmbito de um programa. Sua importância é a de propiciar ao candidato a possibilidade de identificar a aplicação dos conceitos e instrumentos tratados nos diversos eixos do Curso.

Módulo Práticas de Governo: componentes e objetivos

Estágio Supervisionado
<ul style="list-style-type: none">- Propiciar a inserção dos alunos em áreas típicas da administração pública federal, para que eles possam observar aspectos relacionados à organização, funcionamento e relacionamento interpessoal nas Secretarias Executivas, Subsecretarias de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOAs) e Secretarias Finalísticas.- Possibilitar contato com projetos estratégicos e/ou de inovação que estejam em desenvolvimento no setor público federal.
Análise da Prática Governamental
<ul style="list-style-type: none">- Propiciar análise comparada e reflexão crítica sobre contextos diversificados e típicos da Administração Pública Federal, de forma que o EPPGG tenha uma visão ampla e integrada das principais dimensões da ação governamental, notadamente suas áreas meio, fim e de coordenação central.- Processar coletivamente a experiência do estágio.- Identificar necessidades de desenvolvimento de competências.

O Estágio Supervisionado, com 80 horas de duração, consistiu na promoção de visitas técnicas de grupos de alunos a diversos órgãos da administração pública federal, com tarefa pré-definida de pesquisa. Foi adotado como objeto de análise um programa ou ação que fosse estratégico para o alcance dos objetivos governamentais e que tivesse um tempo de maturidade suficiente em relação às fases do ciclo de gestão das políticas públicas. Isso possibilitaria ao candidato ter uma visão mais completa sobre os processos envolvidos na produção de uma política pública.

Desse modo, foram escolhidas as unidades típicas da Administração Pública Federal: Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração – SPOA, Secretaria-Executiva e Secretaria Finalística do Ministério (onde o programa, objeto do estágio, está alocado), na medida em que é na relação entre essas unidades, em tese, que o ciclo de gestão se concretiza.¹

Aos alunos coube a análise do programa ou ação governamental, mediante um roteiro proposto que coincide com as fases do ciclo de gestão de políticas públicas e que guarda coerência com a própria lógica de estruturação do Programa do Curso de Formação.

1A Secretaria-Executiva é o órgão de assistência direta e imediata ao Ministro na supervisão e coordenação das atividades desenvolvidas pelas Secretarias integrantes da estrutura do Ministério e das entidades a ele vinculadas. A Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA) integra a Secretaria-Executiva e exerce o papel de órgão setorial dos Sistemas de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC, de Administração dos Recursos de Informação e Informática - SISIP, de Serviços Gerais - SISG, Nacional de Arquivos - SINAR, de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira do Governo Federal, de Organização e Inovação Institucional e de Contabilidade Federal. As Secretarias Finalísticas são as secretarias responsáveis pelos programas específicos de cada Ministério.

- Fase 1 – O contexto e a decisão de criar uma política pública;
- Fase 2 – A elaboração da política pública e sua tradução em programa/projeto;
- Fase 3 – A implementação do programa;
- Fase 4 – O monitoramento e a avaliação.

Para cada parte do roteiro elaborado pela ENAP, foram definidas questões que chamassem a atenção do aluno para a integração entre a política (atividade finalística) e os processos de gestão do órgão, de modo que ele pudesse identificar de que forma uma organização governamental viabiliza, administrativamente, os seus objetivos políticos, e se articula internamente e com atores externos e outros órgãos. O foco desse trabalho, portanto, foi a análise institucional e organizacional do programa/projeto selecionado nos diversos órgãos. Além disso, para facilitar aos alunos uma compreensão sobre a estrutura de gestão dos Ministérios, foram destacados no roteiro dimensões de análise específicas para cada uma das três unidades organizacionais lócus do estágio em um mesmo Ministério, todas relacionadas às etapas do ciclo de política pública. Ao final, os alunos deveriam ser capazes de compreender o fluxo e as principais interações que constituem a gestão de um programa e refletir criticamente a fim de indicar, quando cabível, aperfeiçoamentos para o alcance dos objetivos do programa e do seu impacto na sociedade.

A capacidade analítica esperada dos alunos deveria se refletir nos seguintes aspectos, aferidos em um relatório:

- Capacidade de identificar e sintetizar os principais aspectos que caracterizam o programa/projeto/ação;
- Capacidade de estabelecer relações entre as fases do ciclo de gestão e as condições organizacionais encontradas, especialmente quanto ao planejamento, à qualidade dos recursos humanos (competências individuais associadas às competências necessárias ao programa/projeto), ao clima organizacional, às relações interpessoais, à gestão das informações, aos recursos materiais e financeiros alocados no programa, aos mecanismos de monitoramento e avaliação e a contraposição com os objetivos, metas e produtos e resultados esperados do programa;
- Capacidade de avaliar as condições de trabalho encontradas e de propor e justificar mudanças, qualificando-as quanto à natureza (jurídico-institucionais, políticas e/ou administrativas), à complexidade (número de atores envolvidos e níveis de governo) e ao volume e qualidade de recursos (humanos, materiais e financeiros).

Como regra geral, cada órgão recebeu três participantes distribuídos em cada uma das unidades do Ministério. Ao final do estágio, foi elaborado um único relatório contendo análise da gestão governamental de forma integrada.

Ao supervisor, no órgão, coube a função de receber os candidatos, viabilizar as condições do estágio e os apoiar, se necessário, na preparação da agenda de trabalho. Ao aluno foi disponibilizada, também, orientação por profissionais com competência e experiência em gestão pública, tendo como base o mesmo roteiro do estágio, para ajudá-lo na associação

entre os referenciais teóricos e a realidade de trabalho e para estabelecer a integração das observações oriundas das unidades de gestão. A orientação poderia ser realizada em reuniões presenciais ou em ambiente virtual, sempre por iniciativa do aluno.

O trabalho de preparação dos alunos para a análise a ser desenvolvida foi feita durante a última disciplina do Curso (Arquitetura Institucional e Organizacional da Ação de Governo), cujo programa forneceu os insumos necessários para a orientação do trabalho de análise institucional e organizacional, objeto do estágio. A disciplina faz parte do Eixo 3 – Administração Pública, cujos objetivos são levar o participante a compreender a complexidade das interações e arranjos da Administração Pública na implementação de políticas públicas no contexto federativo; bem como analisar aspectos relativos às estruturas, à coordenação e às operações necessárias para a fluidez na ação governamental.

Com o sentido de permitir que os alunos tivessem conhecimento dos trabalhos e experiências vividas pelo grupo todo e, assim, ampliar a visão analítica institucional e organizacional do conjunto das organizações do governo federal, notadamente suas áreas meio, fim e de coordenação central, foi realizada a oficina Análise da Prática Governamental, com carga horária de 28 horas.

Para o alcance desse objetivo, estabeleceu-se um processo coletivo de socialização das informações e análises das diversas experiências do estágio sob dimensões transversais. Essas informações e análises foram tratadas de modo agregado considerando o ciclo de gestão. Ao longo de três dias e meio de trabalho, os 114 participantes desenvolveram uma série de atividades que visavam a socialização e a reflexão analítica dos desafios da gestão pública federal. A Oficina foi dividida em quatro atividades.

- Atividade 1 – O *Café dos Gestores* teve como objetivo promover a socialização sobre a opinião geral dos participantes sobre as experiências vividas. A estratégia foi de subdividir os participantes em 20 mesas, e estimular a discussão em torno de três rodadas de discussão, com rodízio de integrantes nas mesas, pautadas por questões, a saber: “Como foi a experiência do estágio para vocês?”; “O que mais lhes chamou a atenção nos programas e órgãos do governo federal?”. Por fim, foram apresentadas em plenária todas as sistematizações de discussão que os grupos tiveram.
- Atividade 2 – Socialização das Observações e Análises sobre o Ciclo de Gestão. Esta atividade teve como objetivo estimular a análise dos participantes sobre as fases do ciclo de gestão dos órgãos e secretarias. Para tanto, foi organizada a partir da troca das observações individuais em relação a cada fase do ciclo na lógica das Secretarias (Finalística, SPOA e Executiva) e dos órgãos de coordenação central (Ministério da Fazenda, Casa Civil e Ministério do Planejamento). Os alunos que fizeram estágios em Ministérios Setoriais foram separados daqueles que fizeram estágios nos órgãos centrais, em salas distintas, e em cada uma delas repetiu-se o método de subdividir os participantes em grupos e fazer com que analisassem os aspectos administrativos e institucionais pertinentes a cada fase do ciclo de políticas. Numa dinâmica de agregações sucessivas de conclusões, chegou-se à plenária com as conclusões gerais dos alunos organizadas por temas. Foi grande a dedicação dos moderadores desse trabalho na condução das discussões no sentido de que, ao final, todos

pudessem visualizar o conjunto da produção. Vale destacar que o objetivo da dinâmica não foi de produzir consensos, mas sim de obter uma visão da complexidade (com suas contradições intrínsecas) da realidade operacional das políticas públicas no governo brasileiro.

- Atividade 3 – Levantamento de Propostas e Soluções para Gargalos e Lacunas e Oportunidades da gestão. A dinâmica de organização do grupo grande em pequenos grupos com rodízio de participantes, para aprofundar a socialização e a produção de *insights* foi repetida, com plenária das principais conclusões, ao final.
- Atividade 4 – Debate com especialistas em gestão pública - Talk Show. O debate teve como objetivo proporcionar aos participantes uma reflexão externa a partir dos elementos que desenvolveram e analisaram ao longo da oficina. O debate contou com a participação de três especialistas em gestão pública e/ou dirigentes, que tinham como tarefa comentar e refletir sobre as conclusões dos alunos, contrapondo-as com as realidades vividas por eles próprios. O debate seguiu uma metodologia de *talk show*, ou bate papo informal, com provocações iniciais e interação entre os debatedores e, posteriormente, entre debatedores e plenária.

A avaliação de aprendizagem do Módulo Práticas de Governo teve como objeto o Relatório de Análise da Ação Governamental. Cada um dos relatórios foi submetido à leitura avaliativa de dois gestores públicos com perfil docente, que fizeram a avaliação segundo critérios estabelecidos pela ENAP, e para cada um deles foi solicitado um relatório que justificasse a nota atribuída.

Os depoimentos dos alunos, ao final da oficina, bem como o padrão de qualidade apresentado nos relatórios dos estágios, permitem constatar que o curso forneceu os fundamentos necessários para abordar a gestão pública em seus principais aspectos, fornecendo elementos para a realização de análise institucional e organizacional do funcionamento da administração pública federal.

Questões como a pouca participação de *stakeholders* na definição dos programas, predomínio do incrementalismo na escolha e desenho dos mesmos, dificuldades de articulação entre unidades do mesmo órgão em torno dos programas, problemas de compatibilidade entre processos da área fim e da área meio, fragilidade de estruturas, contingenciamentos orçamentários, deficiência de capacidade de gestão das unidades de implementação de programas – como os municípios, e outros déficits relacionados à institucionalização da gestão, estabelecem um panorama abrangente e sistematizado, o qual, guardadas as limitações decorrentes de sua origem representa subsídio para a reflexão estratégica da ENAP sobre sua oferta formativa em relação às competências requeridas para os gestores enfrentarem esses desafios.

A observação dos resultados da oficina de análise da prática governamental a respeito do diagnóstico de gestão de políticas públicas no governo federal levou à identificação de duas grandes diretrizes para os cursos de formação de EPPGG. A primeira é a do investimento no desenvolvimento da capacidade propositiva dos alunos por meio do aumento de seu contato

com situações concretas. A segunda é a do investimento no perfil empreendedor, que age de forma proativa para gerir mudanças das condições institucionais e organizacionais da gestão pública federal.

Cabe ressaltar um aspecto não mensurado da proposta pedagógica do Módulo Práticas de Governo, que foi a de criar situações vivenciais que levassem os alunos a exercitar competências de comunicação, articulação, auto-organização, negociação. O exercício dessas competências não foi objeto de avaliação, mas é sabido que o sucesso nesse campo influencia favoravelmente o alcance dos objetivos do grupo. Para que esse objetivo fosse alcançado, buscou-se reproduzir, ao máximo, as situações típicas de trabalho em equipe numa organização, em que cada um tem que lidar com complexidades e interagir com pessoas estranhas, e construir relação de confiança para o trabalho.

Os critérios para a composição dos grupos em cada programa foram pautados pela busca da heterogeneidade, sendo observadas: a diversidade de gênero; a não coincidência entre histórico profissional e local de estágio; a diversidade na formação acadêmica de cada candidato do trio; o tempo de experiência profissional, quando possível; e a área temática de opção² do candidato. Assim, as SPOAs receberam candidatos que optaram por gestão governamental; as secretarias finalísticas, os candidatos que optaram por políticas públicas; e as secretaria executivas receberam candidatos das duas opções.

Outra estratégia para alcançar o objetivo de levá-los a desenvolver uma visão o mais abrangente possível da administração pública, foi a própria abrangência dos lócus dos estágios supervisionados. A ENAP visitou 27 órgãos da Administração Pública Federal e identificou 37 programas como objeto de estágio supervisionado. Os 114 alunos foram organizados em 37 grupos (trios ou duplas). Cada grupo analisou um programa diferente.

Um produto indireto dessa experiência foi a aproximação da Escola com o ambiente e os desafios cotidianos da gestão pública. As diversas reuniões preparatórias e também as reflexões produzidas na oficina de socialização dos estágios trouxeram subsídios riquíssimos sobre os problemas de gestão e as necessidades de capacitação dos servidores públicos.

Nas edições seguintes do Curso de Formação (15^a e 16^a), ocorre um fortalecimento do Módulo Práticas de Governo no sentido de intensificar a relação entre teoria e prática para o favorecimento da aprendizagem e seus objetivos foram mantidos.

Ajustes para a 15^a edição

Em linhas gerais, na 15^a edição, o Módulo Práticas de Governo foi desenvolvido desde o início do Curso. Durante as disciplinas iniciais, os alunos foram levados a utilizar o roteiro de análise de programas, conforme desenvolvido na edição anterior, para analisar programas estratégicos que lhes foram apresentados por meio de palestras. Outra medida adotada foi a de proporcionar alternância entre o trabalho de campo (até então denominado de “estágio supervisionado”) e a sala de aula. Foram duas oportunidades de os alunos analisarem um

²No concurso de 2009 os candidatos inscreveram-se segundo áreas temáticas, podendo escolher entre Gestão Governamental e Políticas Públicas.

programa ou ação governamental, sendo que em cada uma delas, o foco da análise foi distinto, mantida a referência do ciclo de políticas públicas e dos processos de gestão envolvidos; e guardando coerência com o conteúdo que estava sendo ministrado em sala de aula.

A oficina de socialização das experiências – Oficina de Análise da Prática Governamental - também foi distribuída no Curso, sendo realizada nos dois momentos imediatamente posteriores às etapas de Trabalho de Campo e com carga horária bastante reduzida, já que o excesso de tempo dedicado à atividade na edição anterior levou a repetição de conteúdos. O relatório de trabalho de campo manteve-se como objeto de avaliação do desempenho do aluno no Módulo.

A realização das palestras ocorreu de acordo com o desenvolvimento de conteúdos do Curso, complementando-o com a análise dos desafios das políticas governamentais e com o contraponto de ideias sobre temas transversais da gestão pública.

Nessa edição, os alunos foram encaminhados para a análise de 34 programas distintos, distribuídos em 26 órgãos da administração pública federal.

Ajustes para a 16ª edição

Para a 16ª edição, num movimento contínuo de melhoria e aprofundamento da aplicação como princípio metodológico do Curso de Formação de EPPGG, novas mudanças foram implementadas no Módulo Práticas de Governo e em sua inserção no programa do Curso, promovendo-se uma diversificação dos focos de análise no trabalho de campo supervisionado, a saber: o ciclo de políticas públicas em um programa de governo; e melhorias na gestão pública.

Foi eliminada a etapa formal de análise de programas antecedente ao Trabalho de Campo Supervisionado, sendo fortalecida a atividade em sala de aula, sob condução dos docentes. Ficou evidente, na experiência da 15ª edição, que a análise realizada no trabalho de campo foi suficiente para o cumprimento dos objetivos do Módulo.

Houve a manutenção da estrutura de visitas em grupos aos Ministérios em duas etapas de trabalho de campo, intercaladas ao programa do curso. Na primeira etapa, houve a realização da análise completa de um programa governamental, a partir do ciclo de políticas públicas nas unidades típicas de gestão dos Ministérios (Secretaria Executiva, SPOA e Secretaria Finalística); e na segunda etapa, o *locus* passou a ser os órgãos em que foram implementadas experiências exitosas de gestão em dimensões fundamentais e críticas da gestão de uma política pública, em especial a brasileira, a saber:

- Coordenação da Intersetorialidade;
- Fortalecimento das Relações Federativas
- Modernização da Gestão/Inovação;
- Monitoramento e Avaliação;
- Planejamento Estratégico.

Essas dimensões da gestão pública são consideradas fundamentais para o sucesso de uma política pública e o propósito dessa fase do trabalho de campo foi o de levar os alunos a entender e analisar os fatores que contribuem para a ocorrência de boas práticas de gestão pública do governo federal.

As experiências exitosas foram selecionadas no Banco de Soluções premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, promovido anualmente pela ENAP há 17 anos e outras iniciativas, que recebem destaque na administração pública, pelo seu caráter inovador, seu potencial de disseminação e impacto positivo na prestação de serviços públicos.

Assim, na primeira etapa do Trabalho de Campo Supervisionado, os grupos de alunos foram encaminhados para análise de 24 programas distintos de governo, sendo constituídos por 4 integrantes, e esses programas, por sua vez, sediados em 11 órgãos da administração pública federal. Na segunda etapa, novos grupos foram constituídos e encaminhados para análise de 19 experiências de gestão distintas, em 12 Ministérios.

A ENAP investiu no planejamento e viabilização das duas rodadas de visitas dos alunos, trabalho altamente dependente de articulação institucional com os Secretários-Executivos dos Ministérios e os dirigentes da escola.

Foram mantidas as oficinas de análise da prática de governo após cada etapa do trabalho de campo supervisionado. A segunda oficina foi denominada “Oficina de Boas Práticas de Gestão”. Os alunos tiveram a oportunidade de compartilhar referências a respeito das boas práticas de gestão e, desta forma, ampliar a visão analítica institucional e organizacional a respeito do processo de mudança no setor público federal, além de analisar os fatores que permitiram o sucesso da experiência e sua aplicabilidade.

Avaliação do Módulo Práticas de Governo

Foram realizados grupos focais com participantes egressos dos Cursos de Formação das edições 13^a a 16^a. São ressaltados, aqui, os aspectos relacionados à contribuição do Módulo Práticas de Governo para a aprendizagem dos conteúdos do curso e para apropriação sobre a realidade de governo.

Os resultados obtidos a partir dessas discussões indicaram que o Módulo Práticas de Governo, que alternou momentos teóricos e práticos, foi a atividade mais interessante e motivadora do Curso de Formação. A experiência e as análises promovidas nesse Módulo possibilitaram a percepção de que a teoria e a realidade da administração pública federal estão associadas, na medida em que permitem a reflexão sobre a aplicação de conceitos.

O roteiro de análise das políticas, organizado segundo fases do ciclo de gestão de políticas públicas contribuiu para a formação de uma visão sistêmica e um quadro analítico de referência, bastante útil para a análise e compreensão de que, em um programa governamental real, o ciclo não é executado de forma esquemática, nem sequencial. Além disso, a observação do programa por meio do ciclo tornou possível identificar e identificar as

lacunas, falhas e práticas exitosas.

A relevância do contato do futuro ingressante com a realidade do trabalho possibilitou também a compreensão da heterogeneidade dos contextos da administração pública federal, com áreas mais e outras menos estruturadas, assim como programas com diferentes níveis de complexidade. Tal percepção foi possível, especialmente, durante as oficinas de socialização das experiências vivenciadas no trabalho de campo, com o compartilhamento das análises realizadas.

Essa complexidade pôde ser percebida também pela coexistência de diversos atores da política pública, em diferentes níveis (dirigente, estratégico, operacional), e com dificuldades, limitações e desafios distintos para a implementação. Do mesmo modo, favoreceu o entendimento sobre o trabalho do corpo técnico envolvido, das unidades organizacionais e seu ambiente de trabalho.

Para desempenhar o seu papel, os gestores necessitam de formação interdisciplinar abrangente que permita a interface com os burocratas e políticos nas diferentes fases da gestão de políticas públicas. Para tanto, têm que aprender a lidar com linguagens estruturadas e não estruturadas e dominar ferramentas para conseguir elaborar soluções com base nesses conhecimentos diferenciados. Segundo um depoimento, “o papel do gestor é destravar o diálogo e lidar com as complexidades de temas técnicos, explorando-os em todas as suas dimensões”.

Por fim, o exercício e reflexão sobre as atitudes dos futuros EPPGG frente ao trabalho deve ser objetivo do Curso, porque nesse campo se materializam a capacidade dos gestores de entender e analisar o contexto em que estão inseridos, suas responsabilidades, seu papel, a ética do profissional público, a habilidade de escutar e se posicionar. Uma das formas sugeridas de fortalecer essa dimensão no curso é a promoção do diálogo com os demais gestores para discussão de experiências.

3. Considerações Finais

Os resultados da avaliação dos alunos comprovam a premissa que inspirou a implantação da experiência do Módulo Práticas de Governo nos Cursos de Formação Inicial de EPPGG, de que a melhor contribuição da escola para os novos profissionais é a possibilidade de eles terem contato com o cotidiano do setor público e poderem analisá-lo, à luz das teorias pertinentes ao campo interdisciplinar da gestão pública.

O investimento feito pela ENAP resultou numa melhoria da preparação dos gestores para o trabalho. No entanto, trata-se apenas da formação inicial, o início de um processo de desenvolvimento profissional que acompanha a trajetória do EPPGG. Outras estratégias precisam ser fortalecidas após o curso e durante o período ativo do profissional nos cursos de aperfeiçoamento.

As formas como os novos profissionais são recebidos pelos Ministérios para onde são encaminhados em sua alocação inicial é bastante diversificada, a depender do órgão, sendo

na grande maioria das vezes pouco planejada, de forma que o novo profissional, desde o início, precisa buscar tarefas para se ocupar e, em muitos casos, enfrentar também o desafio de buscar uma inserção compatível com o perfil de seu cargo. Ou seja, desde o início ele precisa mobilizar a capacidade de articulação com as equipes já existentes, superiores e outros interlocutores; bem como de compreender rapidamente o contexto da organização para identificar possibilidades de colaboração, orientando sua ação pelas responsabilidades inerentes à sua carreira no setor público brasileiro. A inserção e a efetiva colaboração do profissional dependerão também da mobilização de uma capacidade de visualizar sistemicamente a organização em sua complexidade, relacionando-a com conceitos e instrumentos pertinentes ao campo da análise de políticas públicas e do ciclo de gestão governamental.

Em linhas gerais, também o contexto das organizações contém muitas insuficiências no que diz respeito à existência de processos estruturados e equipes capacitadas para a gestão interna e das ações a eles consignadas.

Essa complexidade é constituída por um conjunto de fatores interdependentes que se convertem na real matéria de reflexão e intervenção dos gestores públicos. Envolvem as difíceis interdependências entre órgãos, equipes e até mesmo entre interesses individualizados; arcabouço jurídico e normativo das instituições; interdependências do nível federal de governo com os demais entes federados, com atores sociais; instâncias decisórias, no campo que se situa entre a política e a técnica.

Segundo Schlindwein (2007), para lidar com a complexidade, as competências chave são a do pensamento sistêmico e a da prática sistêmica, e estas devem ser competências essenciais para o processo de aprendizagem sobre como lidar com situações de complexidade do 'mundo real'. Para o autor, o resultado da análise da realidade sempre contém em si o elemento subjetivo do seu observador, exigindo habilidades interpessoais para a construção de uma visão compartilhada da complexidade, sendo o engajamento com a realidade a principal fonte de aprendizado.

A experiência do Módulo Práticas de Governo no Curso de Formação contribui nesse sentido, ainda que se possa fortalecê-lo com a proposição de contextos mais complexos de análise para os alunos. Essa experiência também indica a necessidade de ampliar o método aplicado em outras disciplinas, exigindo investimento em pesquisa para elaboração de casos, jogos e simulação e na formação de professores para uso da metodologia.

O planejamento de uma proposta curricular que leve o aluno a desenvolver uma visão abrangente e sistêmica da complexidade do contexto da administração pública federal demanda que a escola tenha um conhecimento atualizado a respeito do contexto do setor público, além de inserção e articulação junto aos órgãos centrais e demais órgãos. Portanto, o investimento no ensino-aplicação é um fator de qualificação e desenvolvimento institucional da própria escola e de seus colaboradores.

As equipes envolvidas na coordenação pedagógica do Curso de Formação, devido aos contatos com todos os atores envolvidos e acompanhamento das atividades e reflexões dos

alunos, tiveram a oportunidade de ter uma visão ampla da administração pública. Esse é um capital que pode agregar valor às estratégias da Escola e à sua capacidade de formular, junto aos órgãos supervisores das carreiras, estratégias de aperfeiçoamento do desenvolvimento profissional da força de trabalho, para melhoria das políticas públicas.

Em suma, essa experiência reforça que o papel da ENAP para a carreira dos EPPGG vai além da formação e aperfeiçoamento, tornando-se referência à inovação da gestão pública, ao fortalecimento da carreira e de seu *ethos*. Além disso, mostrou a importância da ENAP fortalecer sua capacidade de alavancar a discussão a respeito da gestão pública e articular redes, promover debates e interlocuções para criar a sinergia em torno da inovação no setor público.

O aprofundamento do ensino-aplicação mostra-se, assim, uma estratégia adequada e produtiva não só para a preparação dos alunos enfrentarem a complexidade da realidade governamental, como para o fortalecimento da própria Escola, no seu papel de desenvolver competências para aumentar a capacidade de governo na gestão de políticas públicas.

Referências Bibliográficas

- CHIPPARI, M.; REIS, M. S.; GALVÃO, M. C. C. P.; LOTTA, G.; DIZNER, G. F. F. (2009). Análise da experiência da ENAP no desenvolvimento de competências de EPPGG. Documento interno de trabalho, mimeo: ENAP.
- ENAP (2009). Relatório Final do Curso de Formação para a Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – 13^a e 14^a edições. Mimeo.
- ENAP (2011). Relatório Final do Curso de Formação para a Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – 15^a edição. Mimeo.
- ENAP (2012). Relatório Final do Curso de Formação para a Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – 16^a edição. Mimeo.
- ENAP (2012). Projeto Político Pedagógico da ENAP. Documento interno de trabalho, mimeo.
- GENTILE, Paola e BENCINI, Roberta. (2000). “Construindo Competências. Entrevista com Philippe Perrenoud”. In: **Nova Escola**, set., p.19-31.
- MORIN, Edgard (2000). **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. São Paulo: Cortez.
- NICOLESCU, Basarad (2000). **Educação e Transdisciplinaridade**. Brasília-DF: UNESCO.
- OLIVEIRA, Vilma Q. Sampaio F. (org.). (2004) **O sentido das competências no projeto político-pedagógico**. Coleção pedagógica, n.3, 2^a ed. Universidade Federal do Rio Grande do Norte: Editora da UFRN.
- SCHLINDWEIN, Sandro Luis (2007). “Prática sistêmica para lidar com situações de complexidade”. In **Anais**, 3^o Congresso Brasileiro de Sistemas, CCA-PGA/Universidade Federal de Santa Catarina.
- ZARIFIAN, Philippe (2003). **O modelo de competência: trajetória histórica, desafios atuais e propostas**. São Paulo: SENAC.

RESENHA BIOGRÁFICA

Maria Stela Reis

Diretora de Formação Profissional

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública

SAIS Área nº 2-A Sala 220

70 610-900 - Brasília - DF - Brasil

E-mail: stela.reis@enap.gov.br

Tel.: 55 (61) 2020 3065

Fax: 55 (61) 2020 3167

Maria Stela Reis é graduada e mestre em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Atuou como técnica em planejamento e políticas públicas, de 1990 a 2007 junto à Fundação do Desenvolvimento Administrativo (Fundap), no Governo do Estado de São Paulo, tendo concentrado suas atividades no campo da capacitação em gestão pública desde 1996. Foi Coordenadora-Geral de Formação de Carreiras da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do Governo Brasileiro, de 2007 a 2011 e desde maio de 2011 é Diretora de Formação Profissional da escola, tendo ao seu cargo os Cursos de Especialização em Gestão Pública (pós-graduação lato sensu), Programas de Formação Inicial para Carreiras de Estado e Projetos Especiais de Desenvolvimento Institucional.

Elisabete Ferrarezi

Coordenadora-geral de Pesquisa

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública

E-mail: elisabete.ferrarezi@enap.gov.br

Tel.: 55 (61) 2020 3108

Elisabete Ferrarezi é doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília, mestre em Administração Pública pela FGV/SP. Pertence à carreira do governo federal de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental desde 1996. Na ENAP, foi Coordenadora-geral de Formação de Carreiras (2003-2006) e desde 2007 é Coordenadora-geral de Pesquisa, gerenciando pesquisas, o Concurso Inovação, a Casoteca de Gestão Pública, o Sistema Mapa da oferta de capacitação em escolas de governo. Atua em pesquisas sobre inovação na gestão pública, formação e desenvolvimento de servidores públicos. Possui artigos e livros publicados sobre relações entre Estado e sociedade, redes, participação e capital social, novos arranjos institucionais e políticas públicas.

Cláudia Antico

Coordenadora-geral de Formação

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública

E-mail: claudia.antico@enap.gov.br

Tel: 55 (61) 2020-3014

Cláudia Antico é doutora em Demografia, mestre em Sociologia pela Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP e graduada em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP. Desde agosto de 2011, é Coordenadora-geral de Formação na ENAP, área responsável pelos Cursos de Formação Inicial para EPPGG e APO e o Programa de Aperfeiçoamento para Carreiras. Servidora da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional do Estado de São Paulo, concursada desde 2008 como Executivo Público, atuou na Unidade de Articulação com Municípios na elaboração de diagnósticos socioeconômicos regionais e municipais do Estado de São Paulo para subsidiar a elaboração de políticas públicas. Trabalhou na Fundação do Desenvolvimento

Administrativo – FUNDAP, entre 2004 e 2008, como assistente de coordenação no desenvolvimento do Programa de Desenvolvimento Gerencial e do Curso de Especialização em Gestão Pública Contemporânea, ambos direcionados a gerentes públicos do Estado de São Paulo.

ANEXO

Estrutura do Programa do Curso de Formação para a Carreira de EEPPGG – 16ª edição

Atividades Introdutórias – 20h

- Abertura e apresentação do curso.
- Oficina de Integração do grupo.
- Encontro com EPPGG em grupos.
- Apresentação da Carreira de EPPGG e sua Gestão
- Apresentação do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão.
- Palestra Magna.
- Oficina de Competências Conversacionais.

Eixo 1 – Estado, Sociedade e Democracia – 52h

O Estado Contemporâneo e suas Transformações	16h
Democracia e Cidadania no Brasil	16h
Sistema Político Brasileiro	20h

Eixo 2 - Economia e Desenvolvimento – 72h

Economia Brasileira	24h
Economia Internacional	16h
Economia do Setor Público	16h
Economia da Regulação e Defesa da Concorrência	16h

Eixo 3 – Administração Pública – 144h

Debate Contemporâneo da Gestão Pública	16h
Administração Pública Brasileira	20h
Fundamentos do Direito Público	20h
Planejamento e Gestão Orçamentária e Financeira	24h
Compras, Contratos e Licitações	12h
Convênios e Termos de Parceria	12h
Gestão Estratégica nas Organizações Públicas	32h
Comunicação Escrita em Governo (à distância)	08h

Eixo 4 – Políticas Públicas – 132h

Análise de Políticas Públicas	24h
Planejamento Estratégico Governamental	16h
Análise e Interpretação de Indicadores	16h
Métodos de Planejamento Aplicados ao Desenho de Programas	24h
Elaboração e Gerenciamento de Projetos	16h
Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas	20h
Oficina de Políticas Públicas	16h

Práticas de Governo – 100h

Trabalho de Campo Supervisionado	80h
Oficina de Análise da Prática Governamental	20h
Palestras	20h

CARGA HORÁRIA TOTAL	540h
----------------------------	-------------