

# **Sistema de Escolas de Governo da União: perfil, identidade e desafios para institucionalização**

*Pesquisa Enap*

*Diogo Ribeiro da Fonseca*

*Marizaura Reis de Souza Camões*

*Marcelo Douglas de Figueiredo Torres*

*Joselene Pereira Lemos*

# **Sistema de Escolas de Governo da União: perfil, identidade e desafios para institucionalização**

*Pesquisa Enap*

*Diogo Ribeiro da Fonseca*

*Marizaura Reis de Souza Camões*

*Marcelo Douglas de Figueiredo Torres*

*Joselene Pereira Lemos*

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

### *Presidente*

Paulo Sergio de Carvalho

### *Diretora de Formação Profissional*

Maria Stela Reis

### *Diretor de Desenvolvimento Gerencial*

Paulo Marques

### *Diretor de Comunicação e Pesquisa*

Pedro Luiz Costa Cavalcante

### *Diretora de Gestão Interna*

Aíla Vanessa David de Oliveira Sousa

*Editor:* Pedro Luiz Costa Cavalcante – *Coordenadora-Geral de Pesquisa:* Marizaura Reis de Souza Camões – *Coordenador-Geral de Comunicação e Editoração:* Luis Fernando de Lara Resende – *Revisão:* Renata Fernandes Mourão; Roberto Carlos Ribeiro Araújo e Simonne Maria de Amorim Fernandes – *Revisão gráfica:* Ana Carla G. Cardoso – *Projeto gráfico:* Livino Silva Neto – *Capa e Editoração Eletrônica:* Vinicius Aragão Loureiro

*Ficha catalográfica:* Equipe da Biblioteca Graciliano Ramos - Enap

---

F8661p FONSECA, Diogo Ribeiro da  
Sistemas de Escolas de Governo da União:  
perfil, identidade e desafios para  
institucionalização / Diogo Ribeiro da  
Fonseca... [et al]. – Brasília: Enap; 2015  
137 p. (Cadernos ENAP, 40)

ISSN 0104-7078

1. Escola de Governo. 2. Capacitação  
Profissional. 3. Administração Pública. – Brasil.  
I.Título.

CDU 35:377

---

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Publicado em 2 de fevereiro de 2015 e atualizado em 26 de fevereiro de 2015.

© Enap, 2015

Tiragem: 1.000 exemplares

**Enap Escola Nacional de Administração Pública**

Diretoria de Comunicação e Pesquisa

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

Telefone: (61) 2020 3096 – Fax: (61) 2020 3178

## Sobre os autores

### **Diogo Ribeiro da Fonseca**

Técnico da Agência Nacional de Transportes Terrestres  
Mestre em Administração pela Universidade de Brasília  
diogorfonseca@gmail.com

### **Marizaura Reis de Souza Camões**

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental  
Coordenadora-Geral de Pesquisa da Enap  
Mestre em Administração pela Universidade de Brasília  
marizaura.camoes@enap.gov.br

### **Marcelo Douglas de Figueiredo Torres**

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental  
Historiador e Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais  
marcelo.torres@enap.gov.br

### **Joselene Pereira Lemos**

Técnica em Assuntos Educacionais  
Especialista em Gestão de Pessoas no Serviço Público pela Enap  
joselene.lemos@enap.gov.br



# Sumário

<b>Apresentação</b> .....	<b>9</b>
<b>Introdução</b> .....	<b>13</b>
<b>Capítulo 1 – Escolas de governo e a profissionalização dos servidores públicos federais</b> .....	<b>17</b>
<b>Capítulo 2 – Procedimentos metodológicos</b> .....	<b>29</b>
2.1 Escolas analisadas .....	30
2.2 Etapa 1 – Análise documental da legislação das escolas de governo .....	32
2.3 Etapa 2 – Entrevistas com dirigentes e gestores das escolas de governo .....	33
<b>Capítulo 3 – Dimensão político-institucional: as escolas de governo no contexto da administração pública federal.</b> .....	<b>35</b>
3.1. Instrumento de criação das escolas de governo .....	36
3.2. Posição das escolas de governo na administração pública .....	37
3.3. Autonomia formal: nível hierárquico e tipificação orçamentária .....	39
3.4. Percepção de autonomia e relações com <i>stakeholders</i> .....	42
3.5. Escolas de governo e a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal ....	44
3.6 Delineando uma identidade para as escolas de governo .....	46
<b>Capítulo 4 – Dimensão estratégica: objetivos e atividades</b> .....	<b>55</b>
4.1 Papel das escolas de governo .....	55
4.2 Previsões normativas para orientação estratégica das escolas .....	56
4.3 Setor de atuação e público-alvo .....	57
4.4. Principais atividades de educação e pesquisa das escolas de governo .....	59
4.5 Tipologia de escolas de governo .....	62
4.6 Outras atividades desenvolvidas pelas escolas .....	65
4.7. Cooperação com outras organizações .....	67
<b>Capítulo 5 – Dimensão educacional: recursos e processos educacionais</b> .....	<b>71</b>
5.1. Etapas 1 e 2 – Identificação de necessidades e planejamento de ações educacionais .....	72
5.2 Etapa 3 - Desenvolvimento de ações educacionais .....	76
5.3 Etapa 4 – Acompanhamento de ações educacionais .....	79
5.4 Etapa 5 – Avaliação de ações educacionais .....	79

<b>Capítulo 6 – Fortalecimento das escolas de governo: desafios e fatores determinantes para o seu desempenho e marco legal .....</b>	<b>83</b>
6.1 As escolas e a atuação em rede .....	88
6.2 O instituto das escolas de governo .....	89
<b>Capítulo 7 – Conclusões .....</b>	<b>93</b>
<b>Referências .....</b>	<b>103</b>
<b>Anexos .....</b>	<b>109</b>
Anexo I – Detalhamento das categorias de documentos coletados .....	109
Anexo II – Tipos de documentos coletados e analisados por escola .....	112
Anexo III – Dicionário de categorias .....	113
Anexo IV – Roteiro de entrevistas .....	119
Anexo V – Detalhamento dos instrumentos de criação das escolas .....	122
Anexo VI – Função e vinculação das escolas de governo .....	123
Anexo VII – Fundamentos legais para análise das variáveis .....	128
Anexo VIII – Quadro classificativo das escolas de governo .....	135
Anexo IX – Missão das escolas de governo .....	136
Anexo X – Fatores intervenientes na atuação das escolas de governo .....	137

## **Figuras e Quadros**

### **Figuras**

Figura 1: Ano de criação das escolas e tipos de normativos .....	36
Figura 2: Quantidade de dispositivos legais que definem status de escola de governo .....	46
Figura 3: Escolas que possuem plano estratégico e previsões normativas de orientação estratégica e planejamento .....	56
Figura 4: Tipologia das escolas de governo com base em tipos de ações educacionais e público-alvo .....	63
Figura 5: Outras atividades desenvolvidas pelas escolas de governo .....	65
Figura 6: Modelo empírico do processo de realização de ações educacionais em escolas de governo .....	72
Figura 7: Reuniões das escolas de governo de 2003 a 2014 (rede nacional e Segu) .....	97
Figura 8: Participação das escolas de governo nas reuniões do Segu .....	98

## **Quadros**

Quadro 1: Segu–Escolas, organizações mantenedoras e órgãos supervisores .....	31
Quadro 2: Aspectos formais fundamentais do perfil institucional das escolas .....	39
Quadro 3: Cargo do dirigente e tipificação orçamentária da escola .....	41
Quadro 4: Critérios para a caracterização das escolas de governo federais .....	48
Quadro 5: Temática e público-alvo das escolas .....	58
Quadro 6: Principais atividades realizadas pelas escolas conforme resposta a questionário estruturado e às entrevistas .....	61
Quadro 7: Tipos de cooperação previstos nos normativos das escolas de governo .....	68



## Apresentação

No momento em que concluímos quatro anos de gestão na Escola Nacional de Administração Pública (Enap), tenho a alegria de entregar a todas as organizações e pessoas interessadas nos temas de gestão pública e, mais especificamente no desenvolvimento de pessoas, os resultados de uma primeira pesquisa sobre 17 instituições que compunham o Sistema de Escolas de Governo da União (Segu) até novembro de 2014.

Trata-se de estudo inédito e inovador que vem suprir lacunas de conhecimento sobre o perfil institucional das escolas de governo federais. O trabalho fornece subsídios para apoiar os processos decisórios necessários a maior articulação entre elas, com vista à consolidação de um sistema de oferta formativa condizente com os desafios postos à Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, instituída pelo Decreto nº 5707/2006.

O relevo e o papel deste estudo se tornarão mais evidentes se fizermos uma breve revisão sobre o percurso da rede de escolas de governo e sobre os desafios enfrentados ao longo dos últimos 12 anos.

O trabalho em rede entre as escolas vem sendo buscado de modo organizado desde o início de 2003. Nos momentos iniciais, ao mesmo tempo em que realizavam trocas de informações e de experiências sobre suas ações, desenhando parcerias, as escolas de governo federais participavam ativamente dos debates que resultaram na edição do mencionado Decreto nº 5707/2006. A norma estabelece, na política de capacitação dos servidores, o papel prioritário dessas escolas na oferta específica para os servidores federais e a indicação de consolidação de um sistema de escolas de governo sob coordenação da Enap.

A partir de 2008, registrou-se importante esforço de construção do Sistema Mapa de Oferta de Capacitação, a envolver as quase 200 instituições componentes da Rede Nacional de Escolas de Governo. Embora tenha produzido, inicialmente, informações bastante valiosas e importantes efeitos de aproximação entre as escolas nas três esferas da Federação, tal sistema teve dificuldade de se sustentar ao longo do tempo, tendo sido desativado no início de 2014.

É de se destacar que, a partir de 2009, as escolas de governo federais foram impulsionadas a se mobilizar mais ativamente e a cooperar de modo eficaz, de forma a enfrentar o desafio de retomar o credenciamento *especial* dos seus cursos de pós-graduação *lato sensu*, extinto naquele ano por medida do Conselho Nacional de Educação (CNE). Uma revisão parcial da posição do CNE, ainda em 2010, que estabeleceu a possibilidade do credenciamento *regular* das escolas de governo, desde que submetidas a processos de avaliação pelo Ministério da Educação (MEC), abriu para as escolas de governo federais uma nova etapa de ações que demandaram muito trabalho e articulações. Por essa razão, o Segu se afirmou como um ativo fórum de discussão e articulação de trabalhos das escolas de governo federais, ao longo do período 2011-2014. Sob a coordenação e o apoio da Enap, o Segu estabeleceu processos de conversação e negociação com o Conselho Nacional de Educação e as áreas do MEC envolvidas na regulação dos cursos de pós-graduação.

Ao longo dos últimos quatro anos, o Segu acumulou experiências, conhecimentos e resultados. Iniciou o período com a participação de 13 escolas e chegou, em dezembro de 2014, a 20 escolas, agora com representações do Executivo, Legislativo, Judiciário e do Ministério Público.

Registre-se que várias dessas escolas foram criadas nos últimos anos e encontraram no Segu referências e orientações para sua consolidação. Recentemente, a pressão por maior qualificação dos servidores públicos é crescente e muitos órgãos, para garantir a oferta de capacitação, têm adotado iniciativas de constituírem centros de capacitação ou outros arranjos organizativos nomeados genericamente como *escola de governo*.

A proliferação de novas escolas, se, por um lado, é positiva por representar a ampliação da oferta e a preocupação dos órgãos em assumirem ativamente suas políticas de capacitação, por outro lado, ao se realizar de modo voluntarioso e pouco articulado, pode resultar em tumulto institucional e uso pouco eficiente dos recursos públicos.

Durante o período 2011-2014, ficou evidente a necessidade de se construir consistência e consenso para o conceito de *escola de governo*. Seja por necessidades internas à rede, em que a diversidade de desenhos e características das escolas muitas vezes dificultava o entendimento e a construção de ações comuns, seja por pressões difusas, provenientes do sistema de ensino nos processos de discussão e negociação referentes ao estabelecimento de mecanismos regulatórios para o credenciamento dos cursos de pós-graduação.

O fato é que o Segu acumulou conhecimentos e experiências diversas sobre os potenciais e os limites das escolas que o constituíam, mas demandava uma visão mais sistematizada, coesa e aprofundada sobre a

caracterização desse coletivo de instituições governamentais engajadas nos processos de formação, capacitação e treinamento de servidores públicos.

Dessa forma, a proposta da Enap de realização de pesquisa para a caracterização institucional das escolas componentes do Segu recebeu apoio das demais escolas, condição básica para que pudesse se efetivar. O desenho geral da pesquisa foi aprovado coletivamente e, ao longo de 18 meses, gerou como resultado este estudo exploratório e qualitativo que teve o objetivo de mapear o perfil, o formato e o funcionamento das instituições do Segu. No final de novembro de 2014, a pesquisa *Sistema de Escolas de Governo da União: perfil, identidade e desafios para institucionalização* teve seus resultados previamente apresentados, debatidos e validados pelas escolas participantes<sup>1</sup>.

O estudo mapeou a diversidade de desenhos organizativos existente nesse universo, apontou as principais similaridades e diferenças de estratégias educacionais em implantação e ressaltou muitos desafios comuns a esse conjunto de instituições. Tal resultado é tornado público em período que evidencia o crescimento do interesse dos órgãos públicos em desenhar soluções efetivas para seus desafios de capacitação e desenvolvimento de sua força de trabalho, concomitante com o reconhecimento das Escolas do Segu, pelos diversos órgãos reguladores do MEC, como atores centrais na implementação de soluções educacionais adequadas e específicas aos desafios de capacitação do serviço público federal.

O importante percurso de aprendizado coletivo sobre o papel, possibilidades e limites das escolas componentes do Segu deixou clara, ainda, a necessidade de aperfeiçoamento e de atualização das definições institucionais e legais.

Se a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, alterou o art. 39 da Constituição Federal de 1988 para incluir parágrafo específico sobre a manutenção de escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, a presente pesquisa tem o condão de demonstrar a premência da regulamentação desse dispositivo constitucional, para que suas especificidades – o ensino aplicado e diretamente ligado às necessidades da administração pública – sejam colocadas de forma clara, com vista a fortalecer as escolas para o desempenho de suas competências constitucionais. Assim, a pesquisa

---

<sup>1</sup> Agradecemos aos representantes do Sistema de Escolas de Governo da União pela contribuição e apoio nas diferentes etapas deste trabalho; aos contatos institucionais das 17 escolas que forneceram documentos e auxiliaram no agendamento das entrevistas; à equipe da Enap que participou de reuniões internas para debate do estudo, em especial, ao Conselho Diretor e aos assessores da Presidência, Kelly Sartório, Ciro Fernandes e Valéria Porto.

traz elementos para a construção do marco legal das escolas de governo, que permitirá a elas exercerem seu papel institucional de atuar na melhoria da gestão pública e de contribuir para o desenho de modelos de gestão inovadores, que tornem o Estado, ao mesmo tempo, mais permeável às demandas da sociedade e mais eficiente na obtenção de resultados concretos para melhoria da vida do cidadão.

*Sistema de Escolas de Governo da União: perfil, identidade e desafios para institucionalização*, que tenho a honra de apresentar, proporcionará um conhecimento mais profundo entre as escolas de governo e terá, por consequência, um aumento quantitativo e qualitativo das ações de cooperação interinstitucional. Tal resultado possibilitará o desdobramento da pesquisa em novas investigações, aprofundando tópicos e aspectos apenas esboçados neste primeiro momento, e estabelecendo articulações com outras experiências em curso no País e no Exterior.

Não posso deixar de destacar o papel fundamental da equipe da Coordenação-Geral de Pesquisa da Diretoria de Comunicação e Pesquisa da Enap na condução do trabalho e, ainda, o apoio e o engajamento dos dirigentes e técnicos das escolas componentes do Segu. A todos, um agradecimento muito especial!

Boa leitura a todos.

Paulo Sergio de Carvalho

Presidente da Enap

## Introdução

O presente Caderno tem por objetivo apresentar os resultados de pesquisa voltada para o levantamento e sistematização de informações de escolas de governo, realizada pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), com vistas a delinear o seu perfil e oferecer suporte a programas estratégicos de integração e fortalecimento dessas instituições.

A necessidade de realização da pesquisa ampara-se em dois desafios enfrentados pela Enap. O primeiro refere-se ao seu crescente papel mobilizador, como coordenadora do Sistema de Escolas de Governo da União (Segu), a partir de 2006, e articuladora da Rede Nacional de Escolas de Governo desde 2003. A grande diversidade de instituições que constituem esses grupos promove um ambiente de potencial integração, criação de parcerias e alinhamento na persecução de interesses relacionados à melhoria e ampliação de políticas de capacitação e desenvolvimento de servidores em todo o setor público brasileiro.

Essa articulação em torno de interesses e linhas de atuação comuns requer o aprofundamento do conhecimento sobre essas instituições que integram a rede e o Segu. Observa-se grande variação de características, principalmente com relação à natureza jurídica, vinculação institucional, esferas, poderes, áreas de atuação, público-alvo, estrutura organizacional, metodologias de ensino, quadros constitutivos de servidores, entre outros elementos. Assim, sob o ponto de vista prático, há dificuldades de se estabelecer uma agenda de trabalho comum, assim como de se promover o compartilhamento de conhecimentos e experiências práticas entre as instituições.

Como segundo desafio a ser subsidiado pela pesquisa, verifica-se a ambiguidade ou vagueza conceitual do termo escola de governo. A baixa quantidade de pesquisas e ausência de consolidação teórica acerca desse universo organizacional compromete a concepção adequada de seu funcionamento, com as escolas sendo concebidas, erroneamente, ora como universidades tradicionais, ora como universidades corporativas ou mesmo como unidades de capacitação organizacional.

A imprecisão conceitual acerca do termo escola de governo se verifica também no atual quadro normativo da administração pública federal, sendo um elemento de caráter crítico, haja vista os pressupostos de

legalidade que norteiam a atuação das organizações públicas. O atual marco legal não prevê critérios para a classificação desse modelo institucional o que resulta na criação de uma gama de instituições sob a denominação de escolas de governo. Por esse motivo, observa-se a crescente heterogeneidade das instituições que integram o Segu e a Rede Nacional de Escolas de Governo, reflexo da tendência à multiplicação de escolas de governo como forma de atendimento à demanda de um contingente cada vez maior de servidores públicos, com ações de capacitação e desenvolvimento para a melhoria de seu desempenho.

O papel da presente pesquisa reside, portanto, não na resolução das questões aqui apontadas, mas no estabelecimento de fundamentos teóricos e empíricos que gerem subsídios para o desenvolvimento de um conhecimento mais aprofundado sobre as escolas de governo no Brasil. Para tal grau de aprofundamento fez-se mister a seleção de uma amostra de instituições que representasse a variedade e, ao mesmo tempo, as características fundamentais das escolas de governo, de modo a emergirem pontos de convergência que sirvam como potencial base teórica para desenvolvimento futuro, assim como para uma possível agenda estratégica de atuação.

A partir dessas premissas a pesquisa deteve-se sobre as 17 escolas integrantes do Segu até novembro de 2014<sup>2</sup>, buscando identificar tanto suas características transversais fundamentais quanto seus aspectos variáveis, bem como os principais obstáculos para a sua atuação efetiva.

A pesquisa de natureza exploratória foi realizada em duas etapas complementares, as quais foram estruturadas em torno de três dimensões de análise: dimensão político-institucional, relativa à posição da escola na estrutura da administração pública federal; dimensão estratégica, acerca do papel e da atuação da escola frente às demandas de seu ambiente; e dimensão educacional, relativa às ações de ensino e aprendizagem e ao processo de capacitação. Ao se caracterizar como estudo exploratório, prescinde, a princípio, de referenciais teóricos tradicionais, com o intuito de se proporcionar a construção paulatina de uma teoria específica para as escolas de governo.

Sendo assim, a primeira etapa voltou-se para os fundamentos das escolas de governo, detendo-se na análise da sua legislação, com o objetivo de se avaliar como tais instrumentos descrevem a atuação das

---

<sup>2</sup> Em dezembro de 2014, três novas escolas passaram a compor o Segu: Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Servidores do Poder Judiciário (Ceajud), Escola Nacional de Defesa do Consumidor (ENDC) e Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU). Contudo, a coleta e análise de dados haviam finalizado e, por isso, não fizeram parte deste estudo.

escolas no âmbito da administração pública federal. A segunda etapa buscou complementar os resultados da análise documental por meio da investigação *in loco* da realidade das escolas, mediante entrevistas com seus dirigentes e gestores. As entrevistas, também estruturadas em torno das três dimensões de análise citadas, tentaram descrever de forma mais fidedigna as rotinas de trabalho das escolas, o seu perfil institucional, suas estratégias de atuação e atividades realizadas.

Este Caderno descreve, portanto, a sequência dos estudos realizados, iniciando-se no Capítulo 1 com um breve histórico da profissionalização no âmbito da administração pública brasileira, a contextualização das escolas de governo nas políticas de gestão de pessoas do Governo Federal e os atuais desafios que ensejaram à realização dessa pesquisa. Em seguida, no Capítulo 2 são descritos os métodos de coleta e análise de dados empregados, cujos resultados são apresentados nos três capítulos subsequentes a partir das três dimensões de análise da pesquisa. O Capítulo 3 apresenta os resultados da dimensão político-institucional e descreve as características formais e estruturais das instituições analisadas e sua posição na estrutura da administração pública federal, revelando alguns aspectos transversais e fundamentais das escolas de governo. O Capítulo 4 traz a descrição do perfil de atuação das escolas de governo para alinhamento de suas atividades às necessidades das organizações públicas em seu campo de atuação. A dimensão educacional é tratada no Capítulo 5, o qual descreve cada etapa do ciclo educacional das escolas. No Capítulo 6 apresenta-se uma discussão sobre o fortalecimento das escolas de governo, a necessidade de um marco legal consistente e os desafios e fatores determinantes para seu desempenho. Por fim, o Capítulo 7 apresenta a Conclusão do Caderno, com perspectivas para estudos futuros e questões acerca do papel das escolas de governo, da própria Enap e o atual contexto da administração pública no que se refere a políticas de capacitação e desenvolvimento de pessoal.



## Capítulo 1 – Escolas de governo e a profissionalização dos servidores públicos federais

As escolas de governo desempenham papel fundamental para o provimento das competências necessárias ao aperfeiçoamento das organizações públicas, constituem a infraestrutura especializada para o desenvolvimento de quadros de servidores, gestores e agentes públicos que formulam e implementam políticas públicas (CARVALHO *et al.*, 2009). Ao longo do processo de formação da burocracia estatal no Brasil, a criação de escolas de governo assumiu um papel relevante para a formação de quadros de alto escalão, estruturação e profissionalização de carreiras de Estado e produção de mudanças culturais importantes para o aperfeiçoamento da administração pública (MARINI; MARTINS, 2005).

As primeiras iniciativas de sistematização das atividades de formação, capacitação e treinamento de servidores públicos no Brasil remontam à reforma empreendida pelo primeiro Governo Vargas (1930-1945). Nesse contexto, destaca-se a edição da Lei nº 284, de 28/10/1936, criando o Conselho Federal do Serviço Público Civil que, posteriormente, através do Decreto-Lei nº 579, de 30/07/1938, deu origem ao Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp). No artigo 2º, alínea “e”, do referido diploma legal ficava estabelecido que competia ao Dasp: “promover a readaptação e o aperfeiçoamento dos funcionários civis da União.” (BRASIL, 1938, grifo nosso).<sup>3</sup>

A previsão formal das atividades de capacitação e desenvolvimento despontavam como elemento fundamental para a profissionalização da burocracia pública, especialmente em razão das marcantes características patrimonialistas da administração pública até a Revolução de 1930. Sendo assim, os esforços de profissionalização pretendidos pelo Dasp, ainda que realizados de maneira parcial, representam um marco na tarefa de profissionalizar a administração pública brasileira. (BRESSER-PEREIRA, 1998)

---

<sup>3</sup> O Decreto-Lei também cria, no Capítulo II, as famosas “Comissões de Eficiência”, compostas por três integrantes e constituídas em cada ministério. As comissões eram responsáveis por questões relativas à racionalização da gestão, englobando aspectos relacionados com a organização de pessoal.

Dessa maneira, o processo de profissionalização de servidores públicos, ainda que coadjuvante na estruturação da burocracia pública brasileira, e por sua natureza ainda assistemática, terminou por consolidar-se apenas em setores estratégicos de governo, o que promoveu o surgimento de ilhas de excelência, com carreiras estruturadas e capacitadas (*e.g.* o Itamaraty e o Exército), cercadas por burocracias pouco estruturadas e ineficientes. Esse contexto cultural e normativo da profissionalização da burocracia perpassa o período democrático entre 1945-1964, o qual foi marcado pela “administração paralela” de Juscelino Kubitschek (1956-1960). (LIMA JÚNIOR, 1998).

No regime militar (1964-1985) houve nova empreitada que se traduziu na expansão e fortalecimento da administração indireta, amparada e impulsionada pelo Decreto-Lei nº 200/1967. Mais uma vez, os projetos mais estratégicos, os melhores quadros e as maiores remunerações encontravam-se nas fundações, autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, formalmente distantes da estrutura da administração direta alocada na Esplanada dos Ministérios. A expansão do Estado, com a criação de diversos órgãos para a administração indireta, gerou a necessidade de um controle unificado sobre os sistemas de pessoal, sendo desenvolvidos amplos sistemas de registro e pagamento. No entanto, algumas medidas descaracterizaram os próprios princípios do modelo funcional burocrático da impessoalidade e da profissionalização. A maior autonomia à administração indireta refletiu-se em contratações sem concurso público para dezenas de novas estatais, favorecendo práticas patrimonialistas (MARTINS, 1997).

A Constituição Federal (CF)/1988 busca mitigar as ressurgentes práticas patrimonialistas e diminuir o fosso existente entre a administração direta e indireta na burocracia pública brasileira. Para tanto, estendeu para a totalidade do aparelho estatal os regramentos característicos da administração direta, especialmente no que se refere à determinação de observar as leis de compras governamentais e a obrigatoriedade do concurso público. Posteriormente, efeito semelhante de planificação normativa do serviço público aplicou-se à gestão da sua força de trabalho. A edição da Lei nº 8.112, de 1990, substituiu o estatuto anterior, datado de 1952, criando o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, aplicado para as administrações autárquica e fundacional.

Apesar de ser a norma basilar para a gestão de pessoas na administração pública, a Lei nº 8.112/1990 não se adequou às necessidades emergentes de uma administração pública moderna. Suas normas estão voltadas para a regulamentação da conduta do servidor e criam alguns dispositivos para a preservação de sua autonomia profissional. No entanto, seu teor é pautado no controle e na rigidez normativa, sendo reflexo de um modelo que já estava em vias de obsolescência naquele período. A extensão de direitos e deveres equânimes para todos os servidores prejudicava a criação de políticas

de pessoal conforme o cargo (BRESSER-PEREIRA, 1998). Ademais, a extensão do estatuto às esferas estadual e municipal da administração pública tornou generalizada a rigidez burocrática (PIRES *et al.*, 2005) e consequentemente a dificuldade de se efetivar políticas de recursos humanos específicas nos órgãos públicos dos estados-membros.

Especificamente do ponto de vista das escolas de governo e dos programas de formação, capacitação e treinamento de servidores públicos, a Carta de 1988 não avançou de maneira consistente, deixando a matéria na mesma situação coadjuvante em que sempre permaneceu. De forma semelhante, a capacitação no âmbito do Regime Jurídico delineou-se sob uma perspectiva jurídico-procedimental. Ainda que voltados para a ascensão na carreira, os processos educacionais não eram objeto de uma política específica, sendo efetivamente controlados e monitorados apenas em sua dimensão financeira programática, sem um olhar específico sobre o teor, a qualidade e o retorno das ações educacionais empreendidas pela administração pública. Não obstante a vagueza do quadro normativo que desde aquele período se delineava, o contexto da capacitação de servidores públicos federais observou avanços importantes no período de transição democrática com a criação da Fundação Centro de Formação do Servidor Público (Funcep), através da Lei nº 6.871, de 3/12/1980, e que posteriormente, através do Decreto nº 93.277, de 19/09/1986 e da Lei nº 8.140, de 28/12/1990, deram origem à Escola Nacional de Administração Pública – Enap<sup>4</sup>.

No período subsequente ocorreu a pouco debatida reforma do Governo Collor, que provocou impacto significativo na estrutura administrativa da época devido à grande operação de *downsizing*, redução do número de órgãos, afastamento e remanejamento de pessoal, acarretando um desmantelamento da máquina pública (COSTA, 2008). Esse período foi marcado pela baixa profissionalização dos serviços públicos e não há relato de ação significativa no sentido de aumentar a capacitação profissional dos servidores (BRASIL, 2002).

Já na década seguinte, houve mudança nesse cenário em função da proposta de reforma gerencial empreendida pelo Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e explicitada por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). Esse documento demonstra que se pretendia fazer uma espécie de reinvenção da administração

---

<sup>4</sup> De acordo com o referido diploma legal, artigo 2º, a Enap terá como finalidade básica promover, elaborar e executar os programas de capacitação de recursos humanos para a administração pública federal, visando ao desenvolvimento e à aplicação de tecnologias de gestão que aumentem a eficácia e a qualidade permanente dos serviços prestados pelo Estado aos cidadãos. Caberão ainda à Enap a coordenação e supervisão dos programas de capacitação gerencial de pessoal civil executados pelos demais centros de formação da administração pública federal.

pública brasileira, implantando o que na literatura internacional ficou comumente conhecido como Nova Gestão Pública (NGP)<sup>5</sup>.

De maneira bastante concisa, seria possível argumentar que a proposta consistia em introduzir, no âmbito da administração pública brasileira, ferramentas típicas do mundo corporativo. Por esse prisma, na implantação da reforma gerencial a participação das escolas de governo seria crucial:

Ainda nessa área, o papel a ser desempenhado pelas escolas de governo será fundamental através de programas de treinamento e desenvolvimento de recursos humanos diretamente relacionados aos objetivos da reforma do aparelho do Estado. O conjunto de ações na área de recursos humanos tem por objetivo, a valorização do servidor público eficiente, através do reconhecimento por parte do cidadão de seu trabalho e, da conseqüente mudança de imagem perante a sociedade, envolvendo maior grau de autonomia, iniciativa e responsabilização, diminuindo controles formalistas e incentivando a adoção de uma política que seja conseqüente tanto com o bom desempenho quanto com a insuficiência do mesmo. (BRASIL, 1995, p.55).

Por essa perspectiva, percebe-se que as escolas de governo assumiram um papel relevante na implantação das reformas propostas pelo PDRAE, especialmente considerando que o extinto Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare) procurou fazer da Enap uma instituição de frente na implementação das propostas gerenciais então defendidas pelo Ministro Bresser-Pereira. Pacheco (2000) aponta com precisão o protagonismo e forte alinhamento estratégico que havia, naquele momento, entre a Enap e o ministério encarregado pelas mudanças gerenciais na administração pública brasileira:

Nesse período, a Enap, vinculada ao Mare, ajudou a formular e difundir as novas proposições para a reforma do setor público. Adotou o conceito de 'educação continuada' e aplicou-o na capacitação de diversos segmentos de funcionários (das áreas administrativas, gerentes operacionais e intermediários), tendo capacitado, entre 1995 e 1999, mais de 72.000 servidores públicos federais – isto significa que em cinco anos, capacitou quase 3 vezes mais funcionários do que nos catorze anos anteriores. **Assumiu, em seus cursos, a orientação de preparação para a mudança.** (PACHECO, 2000, p.7, grifo nosso).

<sup>5</sup> Para uma visão abrangente das experiências de reforma administrativa nas democracias desenvolvidas consultar o excelente trabalho de Christopher Pollitt e Geert Bouckaert, *Public Management Reform*, Oxford University Press, terceira edição, 2011.

O Governo FHC também lança a denominada Nova Política de Recursos Humanos, que se baseava em dois principais pilares: *reestruturação das carreiras*, por meio de revisão da política de concursos e da política remuneratória das carreiras de Estado; e *reorganização das carreiras e cargos e desenvolvimento profissional* dos servidores, por meio da consolidação da avaliação de desempenho como principal mecanismo para a concessão de incentivos, assim como para o diagnóstico das necessidades e conformação de políticas da capacitação (BRASIL, 1997). Boa parte desse esforço traduz-se em vasta modificação no ordenamento jurídico relativo à burocracia pública brasileira, efetivada através da EC nº 19/1998.<sup>6</sup>

Entre outras mudanças no texto constitucional, houve uma inovação em relação às escolas de governo, que, de maneira negociada com o Congresso Nacional, entram lateralmente na pauta da reforma administrativa.<sup>7</sup> Reconhecendo a importância das ações de formação, capacitação e treinamento de servidores públicos a CF/88 foi alterada, com a participação decisiva do Congresso Nacional, pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998, incluindo um dispositivo, § 2º do art. 39, sobre as escolas de governo:

A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados. (BRASIL, 1988)

Ainda em 1998, o Mare lançou a Política Nacional de Capacitação dos Servidores públicos federais a partir do Decreto nº 2.794, de 1º de outubro de 1998, cujos objetivos eram a melhoria da eficiência do serviço público e da qualidade dos serviços prestados ao cidadão; a valorização do servidor, por meio da sua capacitação permanente; a adequação do quadro de servidores aos novos perfis profissionais requeridos no setor público; a divulgação e o controle de resultados das ações de capacitação; e a racionalização e a efetividade dos gastos com capacitação (Decreto nº 2.794/1998, art. 1º).

<sup>6</sup> Os artigos nº 3 a 6 da EC 19, de 4/6/1998, alteraram profundamente os artigos nº 37 e 38 da CF/88 (Da administração pública) e 39,40 e 41 (Dos servidores públicos).

<sup>7</sup> Ciro Fernandes retrata com precisão que a obrigatoriedade de manter escolas de governo não constava da mensagem original de reforma enviada pelo Mare ao Congresso Nacional. O tema foi inserido e aprovado como uma espécie de concessão feita à administração pública burocrática nas negociações entre os parlamentares e o governo FHC (FERNANDES, 2013).

Em consonância com a tradição histórica de transformações parciais, inconclusas e descontínuas na administração pública brasileira, a reforma gerencial também enfrentou vários problemas e resistências<sup>8</sup>. Dificuldades foram encontradas inclusive dentro do próprio núcleo forte do Governo FHC que, pautado pela agenda do controle da inflação e ajuste fiscal, praticamente tirou de cena o tema da reforma administrativa com a extinção do Mare logo no início do segundo mandato.<sup>9</sup> É importante destacar que a proposta de reforma gerencial arrefeceu, mas o dispositivo constitucional, em alguma medida, contribuiu para uma maior visibilidade e institucionalização das escolas de governo, especialmente considerando a tradição legalista e bacharelesca da administração pública.

O Governo do Presidente Luis Inácio Lula da Silva, iniciado em 2003, de forma incremental e não reformista como no governo anterior, iniciou um amplo processo de recomposição do funcionalismo com diversificação e criação de novas carreiras; intensa reposição salarial; ampliação dos mecanismos formais de avaliação de desempenho, especialmente com a edição do Decreto nº 7.133/2010; aumento de servidores efetivos em cargos comissionados, melhoria da escolaridade e maior equilíbrio de gênero (CARVALHO; CAVALCANTE, 2014).

No que tange à capacitação, a equipe responsável pelo tema no Governo Lula – Ministério do Planejamento (MP) e Enap – ao analisar o decreto de 1998 o considerou muito engessado e impossível de ser implementado por dois aspectos principais: o seu foco centrava-se na questão do custo/treinamento, e não na qualidade; e, a denominada “Comissão Interministerial de Capacitação” (Decreto nº 2.794/1998), responsável pela tomada de decisão no âmbito da Política, era formada por um número muito grande de pessoas, com representantes de todos os órgãos e entidades do Governo Federal, além das escolas de governo, o que tornava impossível a formação de um fórum permanente de discussão e deliberação (CAMÕES, 2013).

A partir dessa necessidade diagnosticada de organizar, aprimorar e ampliar os resultados dos processos de capacitação realizados nos órgãos e também balizar e tornar mais efetiva a oferta de cursos realizados pelas escolas de governo (CAMÕES, 2013), o governo lança o

---

<sup>8</sup> Um detalhe na composição da Câmara de Reforma do Estado já prenunciava as dificuldades a serem enfrentadas na implantação da reforma gerencial pretendida pelo governo FHC. A Câmara era presidida pelo chefe da Casa Civil, Clóvis Carvalho, bem menos otimista e entusiasta que o Ministro do Mare Bresser-Pereira em relação à necessidade e escopo das reformas.

<sup>9</sup> Flávio da Cunha Rezende tem um livro importante sobre o tema. *Por que falharam as reformas administrativas?* Rio de Janeiro: FGV, 2004.

Decreto nº 5.707/2006, que regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112/1990 e instaura a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP) para os órgãos da administração direta, autárquica e fundacional (BRASIL, 2006). O decreto possui uma terminologia de orientação estratégica, denotando um marco para a mudança paradigmática de uma gestão de pessoas funcional para o desenvolvimento estratégico de servidores por meio do modelo de gestão por competências. Nesse diapasão, a PNDP atribui às escolas de governo o papel fundamental de provimento das competências necessárias à melhoria das organizações públicas. Como forma de apoio à implementação da PNDP é criado o Sistema de Escolas de Governo da União (Segu) que tem, entre os seus objetivos, o de potencializar as ações de capacitação dos servidores públicos por meio de parcerias e cooperações entre as escolas de governo. Nesse ínterim, o diploma legal atribui à Enap um papel central de coordenação do Segu para a consolidação desse novo arranjo institucional e determina, no inc. XIII do art. 3º, que as instituições públicas deverão:

(...) priorizar, no caso de eventos externos de aprendizagem, os cursos ofertados pelas escolas de governo, favorecendo a articulação entre elas e visando à construção de **sistema de escolas de governo da União, a ser coordenado pela Escola Nacional de Administração Pública – Enap** (BRASIL, 2006, grifo nosso).

Além disso, a política também procura definir um conceito de escola de governo, o qual é descrito em seu artigo 4º:

Para fins deste Decreto, são consideradas escolas de governo as instituições destinadas, precipuamente, à formação e ao desenvolvimento de servidores públicos, **incluídas na estrutura da administração pública federal direta, autárquica e fundacional** (BRASIL, 2006, grifo nosso).

Os resultados da PNDP, contudo, não foram tão exitosos quanto se previa. A enormidade de atores e arenas envolvidas no processo de implementação de uma política de capacitação no Governo Federal, atrelada à baixa força de agenda do tema e conseqüente desinteresse dos grupos de poder, geraram uma dificuldade enorme de pôr em prática o modelo proposto (CAMÕES, 2013). Os responsáveis pela implementação enfrentavam dificuldades de falta de patrocínio político e desafios estruturais como disponibilidade e qualificação de pessoal para realização das ações propostas pela PNDP (CAMÕES, 2013), à exceção de casos isolados nos quais o perfil do gestor de recursos humanos e sua inserção política junto à alta cúpula do órgão permitiu maior avanço (FONSECA, 2013).

A despeito dessa dificuldade um dos principais resultados positivos da PNDP foi a articulação da Rede Nacional de Escolas de Governo (CAMÕES, 2013). Antecipando-se à publicação do decreto que previa a atuação articulada das escolas de governo, a Enap vinha coordenando, desde julho de 2003, reuniões frequentes entre várias instituições que desempenham atividades precípuas de capacitação e formação de servidores públicos. Atualmente, a rede conta com uma grande diversidade de instituições cadastradas envolvendo: escolas de governo, centros de treinamento e capacitação, universidades, universidades corporativas, secretarias de administração de estados e municípios e outras instituições interessadas. Assim, constitui-se em um fórum mais amplo, com organizações dos três Poderes e níveis da federação, reunido periodicamente no Encontro Nacional das Escolas de Governo (Eneg).

O seminário inaugural aconteceu em 17 de julho de 2003, reunindo naquela data 51 instituições assim distribuídas: 15 federais, 20 estaduais, 14 municipais e 2 ONGs. O último encontro, já em sua décima edição, aconteceu entre 12 e 13 de agosto de 2014, na sede da Enap, em Brasília, reunindo 86 escolas de governo (35 federais, 38 estaduais e 13 municipais). Caracterizando ainda a diversidade deste importante fórum de debates, trocas de experiências e interlocução entre as mais variadas instituições voltadas para a capacitação dos servidores públicos, podemos destacar a presença de representantes dos três Poderes (Executivo 66; Legislativo 12; Judiciário 5) e do Ministério Público (3 escolas).<sup>10</sup>

O foco dos trabalhos e a agenda das discussões da Rede Nacional de Escolas de Governo podem ser claramente entendidos pelo objetivo declarado do X Eneg: “incentivar trabalhos em parceria e o compartilhamento de experiências e conhecimento entre instituições de formação do servidor público, buscando melhorar a eficácia das mesmas”. (ENAP, 2014a).

Abrangendo-se especificamente o nível federal, ao longo do período de oito anos de implementação da PNDP até o momento de realização deste estudo, o Segu reuniu 17 instituições e tem obtido relativa consistência a partir do ano de 2011, com reuniões bimestrais e interlocuções no sentido de se consolidar uma agenda conjunta para a maior integração do sistema. Durante a realização da pesquisa debatida neste caderno constituíam o Segu as seguintes escolas: ANP – Academia Nacional de Polícia; CEAE – Centro de Altos Estudos da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional; Cefor – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados; CFAI – Centro de Formação e Aperfeiçoamento do Instituto Nacional do Seguro

---

<sup>10</sup> Em maio de 2014, as 204 instituições cadastradas na Rede Nacional de Escolas de Governo possuíam a seguinte distribuição por esfera de governo: 61 instituições federais, 95 estaduais ou distritais e 48 municipais.

Social; Eagu – Escola da Advocacia-Geral da União; Enam – Escola Nacional de Mediação; Enap – Escola Nacional de Administração Pública; Ence – Escola Nacional de Ciências Estatísticas; ENSP – Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca; Esaf – Escola de Administração Fazendária; Esint – Escola de Inteligência; Espen – Escola Nacional de Serviços Penais; Fundaj – Fundação Joaquim Nabuco; ILB – Instituto Legislativo Brasileiro; IRBR – Instituto Rio Branco; ISC – Instituto Serzedello Corrêa; e Unibacen – Universidade do Banco Central do Brasil.

Pelo menos desde 2006, em parceria com as demais instituições, a Enap tem provocado reuniões periódicas para institucionalizar a atuação conjunta e coordenada das escolas de governo da União. Em novembro de 2012, houve a elaboração do Protocolo de Intenções<sup>11</sup>, assinado em 13 de novembro de 2012 por oito escolas de governo do Segu: Enap, ISC, Ence, Fundaj, Eagu, ANP, CFAI e Esint. A retomada das reuniões e a assinatura desse documento refletem a prioridade e o posicionamento estratégico que o Segu representa para administração da Enap, que tem empreendido esforços possíveis para a institucionalização desse importante fórum de discussões.

Nesse cenário, temas comuns afloram para discussões e encaminhamentos: marco regulatório dos cursos de especialização e pós-graduação *lato sensu*, troca de experiências, desafios e possibilidades da educação a distância, mecanismos de contratação de docentes, problemas relativos à oferta e demanda de cursos de capacitação, entre outros temas relevantes.

Dentro desse novo arranjo institucional, a ação coordenada das escolas de governo torna-se requisito para o alinhamento estratégico das atividades de formação e capacitação de servidores públicos e os objetivos de governo. Especificamente no contexto federal, o fortalecimento e institucionalização do Segu são percebidos pela Enap como fundamentais para viabilizar uma ação coletiva e coordenada entre as escolas de governo. Essa política de coordenação, alinhamento e esforço para tornar-se um ator relevante na imensa seara representada pela área de recursos humanos do governo federal pode ser detectada pelos objetivos elencados como prioritários pelo Sistema de Escolas de Governo da União: I – subsidiar o processo decisório do Comitê Gestor da PNDP; II – apoiar e disseminar a implementação da política; III – potencializar as ações de capacitação dos servidores públicos; e IV – elaborar e executar o Programa de Capacitação Gerencial de Pessoal Civil, coordenado pela Enap (ENAP, 2014b).

---

<sup>11</sup> Esse protocolo foi publicado no Diário Oficial da União do dia 12/06/2013, Seção 3, páginas 178 e 179. Consta da publicação também a adesão ao Segu, através de termos aditivos, da Espen, Unibacen, Esaf e ILB. Outras instituições também se encontram em processo de assinatura dos termos de filiação.

Nesse dinâmico cenário político e institucional, além de buscar soluções conjuntas para o cotidiano das escolas de governo, o Segu busca trilhar um caminho de alinhamento estratégico às diretrizes determinadas pela Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP). Para isso, as instituições que compõem o Segu têm enfrentado desafios de diversas naturezas.

Inicialmente, do ponto de vista acadêmico e pedagógico, cabe destacar a escassez da literatura acerca do tema escolas de governo. Pouca coisa tem sido produzida na literatura nacional sobre a estrutura, o funcionamento cotidiano e os métodos educacionais das escolas de governo. Dessa forma, um olhar mais crítico e acadêmico sobre as instituições voltadas para a capacitação da burocracia pública federal fica empobrecido, comprometendo o conhecimento adequado dessas organizações. A realidade é que as “escolas de governo” constituem um ator político e ente organizacional pouco conhecido, que de maneira pioneira está buscando se articular para ocupar um papel importante na estrutura da administração pública brasileira e consolidar a sua identidade enquanto uma organização pública que se distingue pela persecução de objetivos educacionais de curto e longo prazo, voltados para as necessidades práticas e específicas da própria administração pública.

Outro problema a ser enfrentado no processo de articulação e fortalecimento do Segu tem sido a falta de informações gerenciais sobre as próprias escolas que compõem o grupo. Até a realização deste estudo, não existia um conjunto de dados organizados e confiáveis sobre essas instituições, prevalecendo informações esparsas e desconexas disponibilizadas nos sítios oficiais das escolas. Destaca-se como agravante a heterogeneidade das instituições que integram o Segu com distintas características de natureza e vinculação institucional, grande diversidade de configurações organizacionais e formas específicas de atuação para desenvolvimento das atividades educacionais.

Nos últimos anos, a recomposição do contingente de servidores públicos e o aumento da demanda por políticas públicas mais efetivas contribuíram para o crescimento das necessidades de desenvolvimento da administração pública.

Dessa forma, o desafio colocado para as escolas de governo envolve aspectos quantitativos e qualitativos. Do ponto de vista numérico, o público-alvo potencial das escolas de governo totaliza 616.187 servidores assim distribuídos: 237.761 na administração direta, 94.126 nas fundações, 280.159 nas autarquias e 4.141 no Banco Central do Brasil.<sup>12</sup> Em princípio, todo esse contingente necessitaria, pelo menos em algum ponto de sua trajetória profissional, de eventos de capacitação ou aperfeiçoamento.

---

<sup>12</sup> Dados do Boletim Estatístico de Pessoal – BEP Nº 219, julho de 2014.

Em outra frente de atuação das escolas, quando responsáveis pela formação inicial para ingresso de várias carreiras, os desafios são de outra natureza. Constatase que atualmente os concursos públicos são muito competitivos, especialmente para as carreiras mais bem remuneradas, atraindo pessoas qualificadas e bem preparadas. No entanto, apesar da boa formação e, muitas vezes, experiência, em alguns casos esses novos servidores chegam sem habilidades específicas para trabalhar no setor público, precisando de formação especializada e aquisição de conhecimentos aplicados para desenvolver suas futuras atividades, exigindo grande esforço e expertise das escolas de governo.

A questão qualitativa que perpassa a atuação das escolas de governo deve ser discutida também de forma mais ampla. Deve-se considerar a pressão exercida por novos atores políticos organizados e mobilizados, até mesmo em função da crescente noção de cidadania desenvolvida na sociedade brasileira nas últimas décadas, por serviços públicos cada vez mais abrangentes e de boa qualidade. Inequívoco que a implantação da Carta de 1988, que desenhou a expansão da cidadania e direitos sociais para um número maior de brasileiros, reformulou o modo de atuação do Estado, exigindo conseqüentemente maior profissionalização do aparelho administrativo. Nesse cenário, a administração pública deve trabalhar de maneira profissional, potencializando recursos escassos e implantando políticas socialmente abrangentes e incorporadoras de maneira eficaz, eficiente e efetiva. Esse cenário é bem retratado por Fernandes, Carvalho e Santos (2014):

“Alguns dos desafios que se antepõem à administração pública contemporânea são, em primeiro lugar, a complexidade dos problemas e situações com os quais lidam os servidores públicos. Segundo, as demandas crescentes e multifacetadas da cidadania em expansão, impulsionada pela dinâmica dos regimes democráticos, que produz uma contínua expansão de direitos e por conseqüência, exige cada vez mais capacidade de resposta do estado, na forma de políticas públicas, regulação e tomada de decisão. Terceiro, as pressões fiscais sobre o estado e as ameaças de um ambiente econômico internacional marcado pela incerteza.”<sup>13</sup> (FERNANDES, CARVALHO E SANTOS, 2014).

Pelo conjunto desses aspectos diversos e complexos, pressupõe-se que a responsabilidade acadêmica, relevância social e protagonismo das escolas de governo no arranjo organizacional da administração pública brasileira tenda a crescer significativamente, sob pena de

---

<sup>13</sup> Ciro Fernandes, Paulo Carvalho e Handemba dos Santos, X Encontro Nacional de Escolas de Governo – ENEG, Brasília, 12 e 13 de agosto de 2014.

diminuição da capacidade de inovação e sistematização dos conhecimentos e práticas no âmbito das políticas e da gestão públicas. Apesar de não executarem diretamente políticas públicas finalísticas, as escolas de governo assumem um papel relevante no sentido de instrumentalizar conhecimentos e atuar na vanguarda da administração, propiciando, ainda que de forma indireta, políticas públicas cada vez mais eficientes e sofisticadas.

Assim, não obstante as dificuldades acima elencadas e de antemão conhecidas, a Enap tem se esforçado no sentido de fortalecer o relacionamento entre as escolas de governo e fortalecer o Segu, transformando-o em protagonista na definição e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal.

## Capítulo 2 – Procedimentos metodológicos

Diante da necessidade de se descortinar o universo de atuação das escolas de governo, a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), por meio da Diretoria de Comunicação e Pesquisa (DCP) e da Coordenação-Geral de Pesquisa (CGP), empreendeu esforços para realizar um primeiro estudo visando coletar e organizar um conjunto de informações relativas a essas instituições.

Portanto, apresenta-se como objetivo geral delinear a identidade e papel das escolas de governo integrantes do Segu por meio de um diagnóstico amplo de perfil dessas instituições. A estrutura da pesquisa divide-se analiticamente em três dimensões, as quais correspondem aos seus três objetivos específicos:

**1) Dimensão político-institucional:** descreve as características formais e estruturais das escolas de governo e sua posição na estrutura da administração pública federal.

**2) Dimensão estratégica:** analisa o perfil e diretrizes de atuação das escolas para alinhamento das suas atividades às necessidades de seu público-alvo.

**3) Dimensão educacional:** trata das atividades educacionais visando à descrição das ações de ensino e aprendizagem realizadas e aos respectivos processos de planejamento, execução e avaliação dessas atividades.

A ideia basilar consiste em dar o passo inicial para se conhecer, do ponto de vista legal, gerencial e acadêmico, as escolas parceiras que compõem o Segu, coletando e sistematizando o maior número possível de informações. Por meio dos resultados do estudo pretende-se o alcance de um importante objetivo estratégico: subsidiar a definição de uma agenda de modernização, fortalecimento e integração das escolas de governo em torno do Segu.

A pesquisa realizada pode ser descrita como um estudo exploratório-descritivo de campo e sua estratégia se baseia em princípios do método de pesquisa qualitativa de Teoria Fundamentada, desenvolvido por Glaser e Strauss na década de 1960. Neste método, a coleta e análise de dados é realizada sem a utilização de uma teoria preconcebida, de forma

que o pesquisador desenvolva sua própria teoria a partir dos dados, a qual tende a refletir com mais precisão a realidade estudada (STRAUSS; CORBIN, 2008). Segundo os autores, “teorias fundamentadas, por serem baseadas em dados, tendem a oferecer mais discernimento, melhorar o entendimento e fornecer um guia importante para a ação.” (STRAUSS E CORBIN, 2008, p. 25). Ressalte-se que a pesquisa possui recorte transversal, ou seja, busca representar o contexto das escolas de governo referente ao período específico de sua realização, o qual se estendeu de dezembro de 2013 a novembro de 2014. Para descrição do campo de pesquisa, um breve detalhamento acerca das escolas pesquisadas é realizado na seção seguinte, assim como a descrição de definições e termos utilizados na análise dos resultados.

## 2.1 Escolas analisadas

As escolas analisadas referem-se às 17 instituições integrantes do Sistema de Escolas de Governo da União até novembro de 2014. No Quadro 1, apresenta-se a identificação das escolas, as respectivas organizações mantenedoras, órgãos supervisores e Poderes aos quais pertencem ou se vinculam. As informações e definições possuem como fonte os documentos das escolas e a nomenclatura utilizada correntemente no contexto da administração pública federal, de tal forma que, para fins da presente pesquisa, caracteriza-se como:

- **Organização mantenedora:** organização na qual está inserida e à qual se subordina a escola de governo.
- **Órgão de vinculação ou supervisor:** órgão público independente ou autônomo (com *status* de ministério, no caso Poder Executivo) (MEIRELLES, 2004), o qual supervisiona e controla as atividades no setor de atuação da escola. A vinculação possui natureza administrativa e de coordenação setorial, sem necessariamente implicar em subordinação.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> De acordo com o Decreto-Lei nº 200/1967 não existe uma relação de hierarquia entre determinado ministério e suas instituições da administração indireta, como autarquias e fundações públicas. Constata-se apenas uma relação de supervisão, exercida pelo ministério mantenedor. Di Pietro destaca com precisão a relação jurídica entre os ministérios e as instituições integrantes da administração indireta. Di Pietro, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. 20. ed. São Paulo, Atlas, 2009.

<b>Escola</b>	<b>Organização Mantenedora</b>	<b>Órgão de Vinculação</b>	<b>Poder</b>
Academia Nacional de Polícia (ANP)	Departamento de Polícia Federal (DPF)	Ministério da Justiça (MJ)	Executivo
Centro de Altos Estudos da PGFN (CEAE)	Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN)	Ministério da Fazenda (MF)	Executivo
Centro de Formação e Aperfeiçoamento do INSS (CFAI)	Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)	Ministério da Previdência Social (MPS)	Executivo
Escola da Advocacia-Geral da União (Eagu)	Advocacia -Geral da União (AGU)	Advocacia -Geral da União (AGU)	Executivo
Escola de Administração Fazendária (Esaf)	Ministério da Fazenda (MF)	Ministério da Fazenda (MF)	Executivo
Escola de Inteligência (Esint)	Agência Brasileira de Inteligência (Abin)	Gabinete de Segurança Institucional (GSI)	Executivo
Escola Nacional de Administração Pública (Enap)	-	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP)	Executivo
Escola Nacional de Ciências Estatísticas (Ence)	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP)	Executivo
Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca (ENSP)	Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz)	Ministério da Saúde (MS)	Executivo
Escola Nacional de Serviços Penais (Espen)	Departamento Penitenciário Nacional (Depen)	Ministério da Justiça (MJ)	Executivo
Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj)	-	Ministério da Educação (MEC)	Executivo
Instituto Rio Branco (IRBR)	Ministério das Relações Exteriores (MRE)	Ministério das Relações Exteriores (MRE)	Executivo
Universidade Banco Central do Brasil (Unibacen)	Banco Central do Brasil (BCB)	Ministério da Fazenda (MF)	Executivo
Instituto Serzedello Corrêa (ISC)	Tribunal de Contas da União (TCU)	Tribunal de Contas da União (TCU)	Vinculado ao Legislativo
Instituto Legislativo Brasileiro (ILB)	Senado Federal	Senado Federal	Legislativo
Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor)	Câmara dos Deputados	Câmara dos Deputados	Legislativo
Escola Nacional de Mediação e Conciliação (Enam)	Secretaria de Reforma do Judiciário (SRJ)	Ministério da Justiça (MJ)	Executivo

**Quadro 1: Segu-Escolas, organizações mantenedoras e órgãos supervisores**

Fonte: Dados da pesquisa.

Tendo em vista os objetivos delineados, foram realizadas duas etapas de pesquisa complementares que visaram reunir informações de diferentes naturezas para comparação das citadas escolas de governo. A primeira etapa refere-se à análise documental da legislação das escolas para extração dos núcleos temáticos tratados nos seus principais normativos. A segunda destina-se à realização de entrevistas com os dirigentes e gestores a fim de colher informações sobre a realidade dessas instituições, concernentes às dimensões analíticas propostas.

## **2.2 Etapa 1 – Análise documental da legislação das escolas de governo**

Para a análise documental prevista na etapa 1 propôs-se uma lista de categorias de documentos passíveis de serem coletados nas escolas, referentes aos normativos que regulam e descrevem suas atividades (detalhamento no Anexo I). A partir dessa lista, a disponibilização dos documentos foi solicitada e obtida junto às respectivas escolas. Alternativamente, foram prospectados *websites* oficiais de governo para complementação da base de dados de cada instituição, visando a preencher lacunas identificadas nas categorias de documentos previamente estabelecidos, abrangendo inclusive a legislação relativa aos órgãos de vinculação e instituições mantenedoras das escolas. Após a finalização da coleta, a análise dos normativos foi realizada a partir das seguintes categorias e subcategorias de documentos:

- Lei de definição da estrutura regimental:
  - o Estrutura regimental do órgão supervisor
  - o Estrutura regimental do órgão mantenedor
  - o Estrutura regimental da escola de governo
- Regimento interno
  - o Regimento interno do órgão supervisor
  - o Regimento interno do órgão mantenedor
  - o Regimento interno da escola de governo
- Instrumento de criação da escola
- Leis das principais carreiras relacionadas à escola de governo
- Legislação correlata à atividade da escola
  - o Leis complementares
  - o Normas internas complementares

Os documentos classificados somaram um total de 135 normas analisadas. Ressalte-se que nem todas as escolas possuem todos os tipos de documentos e, para os casos da Enap e da Fundaj, que são entidades com personalidade jurídica própria e não possuem órgãos mantenedores, algumas categorias documentais não são aplicáveis (documentos coletados por escola no Anexo II).

Em seguida à coleta de documentos, foram empreendidas duas formas de análise. A primeira, chamada de **análise descritiva da legislação**, voltou-se para o delineamento de características objetivas das escolas tais como: ano de criação, hierarquia dos instrumentos legais de instituição, hierarquia dos principais atos regulamentadores, função regimental, organização mantenedora, natureza jurídica, vinculação, cargo do dirigente e classificação orçamentária da escola (como unidade financeiramente autônoma ou dependente).

A segunda, denominada **análise de conteúdo da legislação**, teve como unidade de análise os artigos, considerados em sua integralidade, inclusive os respectivos incisos, alíneas e parágrafos. Além dos artigos, textos relativos ao preâmbulo das normas e aos seus anexos também foram considerados. Assim, as unidades de análise foram classificadas em categorias temáticas que, por sua vez, foram agrupadas em três dimensões de análise (político-institucional, estratégica e educacional), para fins de comparação sistemática dos temas abordados.

As categorias temáticas para classificação dos artigos da legislação foram elaboradas sob uma abordagem de grade categórica flexível, na qual uma base prévia de temas é estabelecida, porém novos temas podem ser incorporados à medida em que surjam no decorrer da análise e possuam relevância para a pesquisa. A pesquisa apresentou um total de **80** categorias temáticas, as quais estão consolidadas no Anexo III deste Caderno.

### **2.3 Etapa 2 – Entrevistas com dirigentes e gestores das escolas de governo**

Conforme o modelo progressivo de pesquisa qualitativa adotado, após a análise dos resultados obtidos na etapa 1, empreendeu-se a segunda fase da pesquisa relativa à entrevista com dirigentes e gestores. As entrevistas tiveram o objetivo de aprofundar a descrição do perfil das escolas sob o ponto de vista de suas estratégias em seu campo de atuação. As escolas possuem diferentes posições na estrutura do setor público federal, fato que influencia suas diretrizes, objetivos, atividades, contingências e necessidades de melhoria no atual contexto da administração pública.

A amostragem de gestores realizada foi de natureza intencional possuindo como critério a participação do gestor máximo da escola ou de pessoas por ele indicadas. Admitiu-se a realização de mais de uma entrevista por escola, de tal forma que diferentes seções do questionário poderiam ser respondidas por diversos gestores, desde que possuíssem experiência com a temática tratada.

O instrumento de pesquisa utilizado constitui-se em um roteiro de entrevista, disposto no Anexo IV, com 21 questões padronizadas para todas as escolas. Os temas foram definidos a partir das três dimensões

de análise: político-institucional, estratégica e educacional. As questões da dimensão político-institucional buscaram coletar a percepção dos entrevistados acerca da identidade das escolas de governo, autonomia, relação com *stakeholders* e aplicação da PNPD, visando ao delineamento do perfil institucional e das relações com outros órgãos públicos relevantes para a consecução de suas atividades. Na dimensão estratégica buscou-se verificar as atividades desempenhadas pelas escolas e suas diretrizes ante às necessidades e objetivos da administração pública federal. Por fim, as perguntas da dimensão educacional buscaram delinear as ações de ensino e aprendizagem realizadas e os respectivos processos de planejamento, desenvolvimento, execução e avaliação dessas ações, assim como as necessidades de melhoria técnicas e operacionais.

Para levantamento das informações foram realizadas 37 entrevistas, das quais participaram 41 gestores, uma vez que, para alguns casos, houve mais de um participante por entrevista. As entrevistas foram transcritas em sua integralidade e armazenadas para análise de conteúdo, tendo por base as dimensões temáticas previamente definidas na análise documental.

Para apresentação dos resultados a seguir, optou-se pela estruturação das análises nas três dimensões citadas. Os Capítulos 3, 4 e 5 tratarão, respectivamente, das dimensões político-institucional, estratégica e educacional, congregando resultados da análise documental e das percepções dos entrevistados. Buscou-se assim, a consolidação dos dados em uma descrição abrangente dos temas que se apresentaram como relevantes para a compreensão do perfil das escolas de governo, bem como dos desafios vivenciados por essas instituições, assim como pela Rede Nacional de Escolas de Governo e, mais detidamente, o Sistema de Escolas de Governo da União.

## **Capítulo 3 – Dimensão político-institucional: as escolas de governo no contexto da administração pública federal**

A dimensão político-institucional tratada na presente seção busca atender ao primeiro objetivo específico de pesquisa, referente à descrição das características formais e estruturais das instituições analisadas e sua posição na estrutura da administração pública federal, revelando alguns aspectos transversais e fundamentais das escolas de governo. Essa investigação foi efetivada por meio da análise das principais normas de criação e regulamentação de cada escola. A análise documental compreendeu suas características enquanto instituições integrantes do setor público, tais como ano de criação e respectivos instrumentos normativos; funções regimentais; natureza jurídica e vinculação a órgãos e poderes públicos; cargo do dirigente; e tipificação orçamentária.

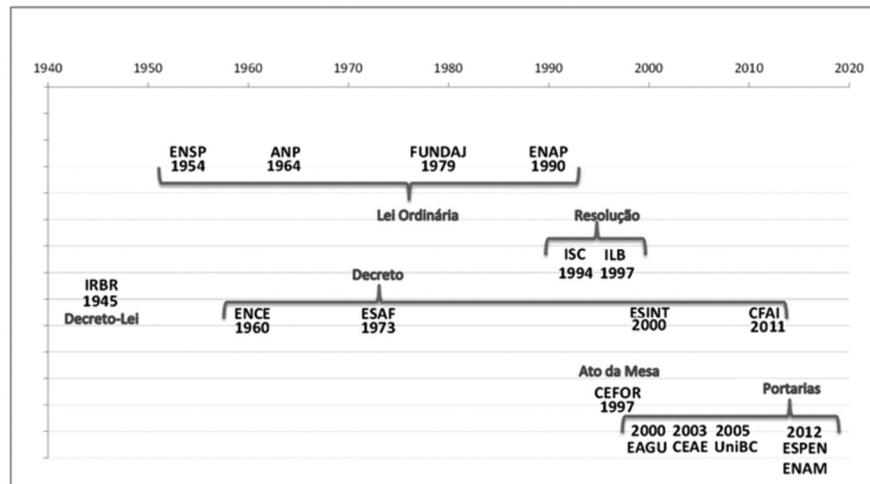
As características consolidadas revelam a posição das escolas de governo na administração pública federal (APF) e a grande variedade de configurações institucionais assumidas, demonstrando que diferentes tipos de organização possuem tal atribuição sem que haja um parâmetro explícito para que sejam classificadas como tal (PACHECO, 2002; ORBAN, 2001).

Na esteira dos resultados dos estudos documentais, o capítulo apresenta também as percepções dos gestores entrevistados, as quais buscaram tratar do papel efetivamente desempenhado pelas escolas em seus ambientes e as características fundamentais que as distinguem enquanto organizações de finalidade educacional. Abordam-se também neste terceiro capítulo aspectos políticos concernentes à sua autonomia e relação com outros órgãos públicos. Ao final do capítulo, propõe-se uma discussão sobre a função das escolas de governo no âmbito da administração pública e seu alinhamento à Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, na qual se apontam aspectos que permitem um delineamento para a identidade das escolas de governo. Os aspectos debatidos servem de referência para o aprimoramento da legislação geral ou específica dessas escolas, conferindo-lhes maior legitimidade e fortalecimento enquanto grupo de instituições com finalidades específicas e distintas dos demais órgãos públicos.

### 3.1 Instrumento de criação das escolas de governo

Os instrumentos de criação das escolas de governo referem-se às normas e leis que previram originariamente a existência da respectiva instituição com o formato e competências em vigor (detalhamento no Anexo V). Tendo em vista a diferença entre as matérias e a abrangência de cada espécie normativa, é possível que mais de um tipo de normativo trate da criação da escola, por exemplo, quando esta é prevista em lei e regulamentada por meio de decreto. Considera-se para fins de análise a norma de maior posição no ordenamento jurídico como parâmetro de comparação entre as escolas.

A comparação hierárquica das espécies normativas proposta está demonstrada na Figura 1, na qual as escolas são classificadas em relação à hierarquia da norma de criação no ordenamento jurídico e em relação ao ano de criação. A hierarquia do instrumento legal de criação da escola informa qual espécie normativa, em termos de complexidade e solenidade do ato, deve ser editada para que se alterem ou revoguem seus aspectos fundamentais. Em tese, alterações em normativos de escolas criadas por lei ordinária têm de ser objeto de processos legislativos que envolvam, ao menos, o chefe do Poder Executivo e, conforme o caso, ambas as casas do Poder Legislativo. Por outro lado, as escolas criadas por portaria, podem ser extintas ou modificadas por ato administrativo de ministro de Estado, ou mesmo, em havendo delegação, por agentes públicos.



**Figura 1: Ano de criação das escolas e tipos de normativos**

Fonte: Dados da pesquisa

As escolas previstas em leis ordinárias compreendem o período de 1954-1990, as escolas do Poder Legislativo foram criadas em épocas próximas, entre 1994 e 1997, sendo que as escolas de ambas as casas, Câmara dos Deputados e Senado, são contemporâneas (1997). O Instituto Rio Branco, escola com norma de criação vigente mais antiga, foi criado

em 1945 pela extinta espécie normativa do Decreto-Lei. As escolas previstas por meio de decretos são apenas quatro, abrangendo um largo período, de 1960 a 2011. Aparentemente, a partir do ano 2000, há uma tendência à descentralização da regulamentação das atividades relativas às escolas de governo, ou uma maior iniciativa de criação destas por parte de ministros de Estado, com a concentração de escolas criadas por meio de portarias, no período de 2000 a 2012.

### **3.2 Posição das escolas de governo na administração pública**

O conteúdo das normas analisadas vincula a atuação e o funcionamento das escolas, localizando-as no âmbito da administração pública. Para caracterizar essa localização foram levantadas as seguintes características institucionais, também referidas como formais, em razão de sua previsão legal: a) função da escola na estrutura da administração pública, b) natureza jurídica da escola ou da mantenedora; c) esfera de Poder e órgão de vinculação; d) capilaridade territorial.

Para os fins da presente pesquisa, o termo “função da escola de governo” refere-se à denominação expressa atribuída por meio de instrumento normativo para a mesma. As escolas de governo desempenham suas funções formais em um determinado sistema organizacional, compreendido como o conjunto de entes, órgãos e agentes públicos a que atende. Nesse sentido, podem estar diretamente subordinadas a uma organização mantenedora ou possuir maior autonomia gerencial, estando apenas vinculadas a um órgão supervisor e às políticas públicas de seu respectivo setor de governo.

Atualmente, apenas duas escolas de governo federais são entidades vinculadas (Enap e Fundaj). As demais escolas são órgãos públicos. A base normativa para a definição dessa função regimental das escolas encontra-se especificada no Anexo VI. Porém, no caso de seis escolas (ANP, CEAE, Enam, Esint, Espen e Unibacen), em razão da ausência de definição formal explícita de sua função regimental, procedeu-se à definição de sua função a partir de outros normativos da escola.

O termo “órgão” representa uma instância decisória especializada, criada por meio de desconcentração de atividades e integrante da estrutura de determinada entidade. Os órgãos são diretamente subordinados aos dirigentes das entidades que integram, sendo que, no caso do Poder Executivo, podem localizar-se no interior de entidades da administração direta ou da administração indireta. Sendo assim, são órgãos as escolas que possuem organizações mantenedoras, às quais se subordinam. Entre as 17 escolas de governo analisadas, três são órgãos integrantes de entidades do Poder Legislativo (ILB, Cefor, ISC)<sup>15</sup>, quatro são órgãos integrantes de entidades da administração indireta (Unibacen, CFAI, ENSP, Ence) e oito se

---

<sup>15</sup> O ISC integra o Tribunal de Contas da União (TCU), o qual se configura formalmente como órgão autônomo, não integrante de quaisquer dos poderes da república. No entanto, possui a função de apoio às atividades do Poder Legislativo, motivo pelo qual é referido como associado a esse Poder no presente estudo.

classificam como órgãos integrantes de outras instituições em diferentes níveis hierárquicos da administração direta (ANP, CEAE, Eagu, Esint, Enam, Espen, Esaf, IRBr). Assim, as escolas podem ser órgãos inseridos na estrutura de entidades estatais, como os ministérios e assemelhados (e.g. AGU e GSI), ou serem subdivisões ulteriores de órgãos especializados (e.g. ANP como unidade do DPF, um órgão específico singular do MJ).

As características institucionais fundamentais das escolas estão definidas no Quadro 2. Para os devidos casos, são especificadas as respectivas organizações mantenedoras e como estas se classificam quanto ao tipo de entidade e natureza jurídica. O órgão de vinculação representa o setor de governo que serve de referência para a atuação da escola de governo. Conforme o caso, o órgão supervisor possui diferentes papéis em relação à escola de governo, podendo existir uma relação de vínculo sem subordinação, de subordinação direta ou de subordinação indireta, quando o comando do ministro de Estado é mediado por outros órgãos e agentes públicos. Os fundamentos legais utilizados para a análise das variáveis propostas estão relacionados e sistematizados também no Anexo VI.

A capilaridade das escolas de governo varia em função da distribuição territorial das instituições mantenedoras ou órgãos supervisores. Do ponto de vista geográfico a atuação das escolas de governo integrantes do Segu concentra-se em Brasília, com apenas três exceções: Ence e ENSP estão sediadas no Rio de Janeiro e a Fundaj em Recife. Algumas escolas possuem grande capilaridade, com sua atuação abrangendo boa parte do território nacional. A Esaf possui sedes regionais em nove estados (MG, PA, PR, CE, RS, PE, RJ, BA e SP). De maneira mais ou menos intensa, com variados graus de institucionalização, também atuam em várias regiões do país as seguintes escolas: CEAE, CFAI, Eagu, Enam e Espen.

Escola	Mantenedora	Órgão de Vinculação	Poder	Tipo de Entidade	Natureza Jurídica	Função da Escola na Estrutura da Administração Pública
ANP	Departamento de Polícia Federal	MJ	Executivo	Administração Direta	Órgão Público do Poder Executivo	Unidade de formação e desenvolvimento de pessoas *
CEAE	Procuradoria - Geral da Fazenda Nacional	MF/AGU	Executivo	Administração Direta	Órgão Público do Poder Executivo	Unidade de desenvolvimento, articulação e pesquisa *
Cefor	Câmara dos Deputados	Câmara	Legislativo	Legislativo	Órgão do Poder Legislativo Federal	Unidade de recrutamento e desenvolvimento de servidores
CFAI	Instituto Nacional do Seguro Social	MPS	Executivo	Administração Indireta	Autarquia Federal	Órgão de assistência direta e imediata ao Presidente
Eagu	Advocacia - Geral da União	AGU	Executivo	Administração Direta	Órgão de direção superior e assessoramento do Poder Executivo	Órgão específico singular

Escola	Mantenedora	Órgão de Vinculação	Poder	Tipo de Entidade	Natureza Jurídica	Função da Escola na Estrutura da Administração Pública
Enam	Secretaria de Reforma do Judiciário	MJ	Executivo	Administração Direta	Órgão Público do Poder Executivo	Ação de programa ministerial *
Enap	-	MP	Executivo	Administração Indireta	Fundação Pública de Direito Privado	Entidade vinculada
Ence	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística	MP	Executivo	Administração Indireta	Fundação Pública de Direito Público	Órgão específico singular
ENSP	Fundação Oswaldo Cruz	MS	Executivo	Administração Indireta	Fundação Pública de Direito Público	Unidade técnico-científica
Esaf	Ministério da Fazenda	MF	Executivo	Administração Direta	Órgão Público do Poder Executivo	Órgão específico singular
Esint	Agência Brasileira de Inteligência	GSI -PR	Executivo	Administração Direta	Órgão Público do Poder Executivo	Unidade organizacional da SPOA*
Espen	Departamento Penitenciário Nacional	MJ	Executivo	Administração Direta	Órgão Público do Poder Executivo	Unidade de formação e desenvolvimento de pessoas e pesquisa *
Fundaj	-	MEC	Executivo	Administração Indireta	Fundação Pública de Direito Privado	Entidade vinculada
ILB	Senado Federal	Senado	Legislativo	Legislativo	Órgão do Poder Legislativo	Órgão supervisionado do Senado
IRBR	Ministério das Relações Exteriores	MRE	Executivo	Administração Direta	Órgão do Poder Executivo	Órgão da assessoria do Secretário-Geral
ISC	Tribunal de contas da União	TCU	Legislativo	Legislativo	Órgão do autônomo vinculado ao Legislativo	Unidade de apoio Estratégico
Unibacen	Banco Central do Brasil	MF	Executivo	Administração Indireta	Autarquia Federal	Unidade de desenvolvimento de pessoas*

**Quadro 2: Aspectos formais fundamentais do perfil institucional das escolas**

Fonte: Dados da pesquisa

(\*) Função depreendida a partir dos normativos de base das escolas.

### 3.3 Autonomia formal: nível hierárquico e tipificação orçamentária

Uma das decorrências diretas do posicionamento formal da escola na estrutura da administração pública federal é o nível hierárquico do dirigente, o qual pode ser o dirigente máximo de uma organização ou gestor de um órgão específico, subordinado a outras instâncias decisórias.

Tendo como referência o conceito de autonomia como capacidade de tomada de decisão sem a interferência de unidades superiores (VERHOEST *et al.*, 2004), o nível hierárquico dos dirigentes de escolas de governo serve de indicativo de maior ou menor possibilidade de interferência de superiores em suas decisões. Em tese, um maior número de superiores hierárquicos amplia as interferências formais (normativas) e informais (políticas) às quais estão sujeitos os dirigentes de escolas de governo.

No âmbito da administração pública, a hierarquia como princípio organizacional, é definida pela linha de comando constituída de cargos

formais. Os cargos representam diferentes instâncias decisórias, de maior ou menor abrangência de subordinados.

Outro aspecto fundamental da autonomia de uma organização pública é a capacidade de gestão de seus recursos financeiros. O orçamento público, entendido como peça de autorização para arrecadação e realização de despesas dos recursos financeiros da União é o instrumento que define a autoridade e autonomia de cada um dos entes e órgãos públicos para a gestão de tais recursos.

A legislação concernente à elaboração e execução do Plano Plurianual e do Orçamento da União procedeu à classificação das organizações públicas conforme o nível de responsabilidade sobre recursos a elas consignados. Sumariamente, as entidades e órgãos da administração pública são referidos como:

- **unidade orçamentária:** repartição da administração federal a quem o orçamento da União consigna dotações específicas para a realização de seus programas de trabalho e sobre os quais exerce o poder de disposição.
- **unidade gestora:** unidade investida do poder de gerir recursos orçamentários e financeiros, próprios ou sob descentralização.
- **unidade administrativa:** repartição pública da administração direta não contemplada nominalmente no Orçamento Geral da União, dependendo, por isso, de provisão de créditos para execução dos projetos ou atividades a seu cargo.

Assim, a classificação de uma escola de governo como uma unidade orçamentária implica maior nível de autonomia em relação àquelas definidas como unidades gestoras e unidades administrativas. Toda unidade orçamentária é, também, uma unidade gestora, porém há unidades gestoras que são incumbidas de gerir recursos orçamentários por meio de descentralização da unidade à qual originariamente foi consignado o recurso.

Unidades gestoras e administrativas representam escolas de governo que não possuem recursos orçamentários próprios. As definidas como unidades gestoras dispõem de recursos descentralizados, enquanto que as definidas como unidades administrativas dependerão de outras instâncias decisórias para a utilização de recursos financeiros. No caso, são unidades orçamentárias apenas Enap e Fundaj, fundações com personalidade jurídica própria e integrantes da administração indireta. Os dados relativos à tipificação no Orçamento da União foram retirados, mormente, de relatórios de auditoria do ano de 2012 (categoria 8 de documentos conforme Anexo I), fornecidos pelas escolas e suas mantenedoras ao Tribunal de Contas da União (TCU).

Observe-se que não há relação direta entre a classificação orçamentária da escola e o nível hierárquico de seu dirigente máximo. Sendo assim,

apresenta-se no Quadro 3 a tipificação orçamentária das escolas em conjunto com os cargos dos dirigentes a fim de demonstrar que, apesar de ocuparem a mesma posição hierárquica, sob o ponto de vista da autonomia financeira, há diferenças entre as escolas de governo. Conforme o quadro apresentado, com relação aos níveis hierárquicos, apenas o CEAE, aparentemente, não possui cargo formal atribuído ao dirigente da escola. Entre as escolas de governo, quatro delas (ISC, ILB, Cefor, Unibacen) pertencem a organizações que utilizam sistemas de classificação de cargos distintos daquele vigente no Poder Executivo. Dessa forma, procedeu-se à análise das diretrizes da Orientação Normativa nº 11/2013, expedida pela Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão<sup>16</sup> para estabelecimento da equivalência entre os cargos, assim como análise dos organogramas das organizações mantenedoras para definição do nível hierárquico do dirigente da escola de governo.

Escola	Cargo do Dirigente (DAS ou equivalência)	Tipificação no Orçamento da União
Enap	101.6	Unidade Orçamentária
Fundaj	101.6	Unidade Orçamentária
IRBR	101.6	Unidade Gestora
ISC	FC-5 (Equivalente a 101.5)	Unidade Gestora
Eagu	101.5	Unidade Gestora
Esaf	101.5	Unidade Gestora
ANP	101.4	Unidade Gestora
Ence	101.4	Unidade Gestora
ENSP	101.4	Unidade Gestora
ILB	SF-3 (Equivalente a NES)	Unidade Administrativa
Esint	101.5	Unidade Administrativa
Unibacen	FDE.1 (Equivalente a 101.5)	Unidade Administrativa
Espen	101.4	Unidade Administrativa
CFAI	101.4	Unidade Administrativa
Enam	101.4	Unidade Administrativa
Cefor	FC-4 (Equivalente a 101.4)	Unidade Administrativa
CEAE	-	Unidade Administrativa

**Quadro 3: Cargo do dirigente e tipificação orçamentária da escola**

Fonte: Dados da pesquisa

Por fim, embora haja uma grande quantidade de características formais e estruturais que possam ser incorporadas à presente análise, o escopo de variáveis selecionado mostrou-se suficiente para a definição de posição das escolas de governo na administração pública federal, cujo resultado encontra-se no Anexo VIII.

Não obstante o enquadramento das escolas de governo referente ao seu perfil institucional, outras questões fundamentais de caráter político situam-se fora das previsões formais da legislação. Nesse ínterim, as entrevistas travadas com gestores buscam elucidar tais questões.

<sup>16</sup> A Orientação Normativa nº 11/2013 especifica em seus anexos, correspondência dos Cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) do Poder Executivo com os níveis hierárquicos das demais organizações públicas.

Como primeiro aspecto, assume-se que a autonomia formal das escolas de governo, depreendida a partir de sua posição hierárquica e tipificação orçamentária, não corresponde a um retrato completo dos fatores que afetam a sua capacidade decisória e de atuação. Acerca desse aspecto, a autonomia real percebida pelos dirigentes e gestores depende de elementos políticos tais como a sua relação com outros atores organizacionais relevantes, o grau de interferência aos qual estão sujeitos em suas decisões cotidianas (VERHOEST *et al.*, 2004). Tendo por premissa que a autonomia, em última análise, possui um caráter perceptual (FONSECA, 2013), a seção seguinte tratará da opinião dos gestores entrevistados relativamente a esse aspecto, buscando a interlocução entre as prescrições da legislação e a realidade efetiva vivenciada pelas escolas de governo.

### **3.4 Percepção de autonomia e relações com *stakeholders***

Buscando fazer uma leitura do nível efetivo de autonomia das escolas de governo e de seu relacionamento com vários *stakeholders* (organização mantenedora, órgão de vinculação, instituições demandantes e órgãos de controle), foram realizadas questões específicas para os dirigentes entrevistados a respeito da relação com os diferentes atores e sobre a interferência de instâncias superiores e de outras organizações nas decisões da escola (questões 5 e 8 das entrevistas).

Os relatos colhidos demonstraram que, apesar dos diferentes níveis hierárquicos ocupados pelas escolas, há alto grau de percepção de autonomia, assim como relações harmônicas com os *stakeholders*. Sendo assim, no que se refere ao relacionamento das escolas de governo com as suas respectivas mantenedoras e órgãos de vinculação, o conceito mais recorrentemente citado foi o de harmonia e alinhamento. Nos relatos existem poucas passagens apontando dificuldades de relacionamento entre elas, o que assevera também a percepção de que as escolas mantêm um relacionamento estreito e intenso com essas instituições.

Acerca da relação das escolas com órgãos de controle, observa-se que aquelas estão sujeitas a um monitoramento constante e incisivo de suas atividades, principalmente no que se refere à realização de concursos e gestão de recursos chamados “extraorçamentários”, ou seja, que advém de termos e acordos de cooperação, para recebimento de aporte financeiro destinado à realização de determinado projeto. No entanto, observou-se também um quadro positivo, em que a maior parte das escolas não sofre nenhum tipo de sanção ou limitação em relação à utilização de seus recursos e muitas utilizam as avaliações fornecidas por órgãos de controle como fonte de aprimoramento de seus processos.

Também com as instituições demandantes das ações educacionais, são travadas relações isentas de conflitos e imposições que afetem a

margem decisória das escolas. Os entrevistados descrevem usualmente a existência de um público-alvo preferencial, o qual é atendido prontamente e, na medida do possível, outros demandantes são atendidos satisfatoriamente.

Observou-se que a forma de planejamento da oferta de cursos também contribui para o relacionamento harmônico entre as escolas de governo e as instituições demandantes. A programação dos cursos e o levantamento das necessidades de capacitação do público-alvo são, normalmente, realizados de maneira compartilhada, envolvendo a escola e departamentos da mantenedora e dos órgãos de vinculação, de tal forma que o diálogo permanente entre essas unidades favorece a neutralização de potenciais conflitos.

Em muitas escolas, as diretrizes são estabelecidas através de conselhos deliberativos ou instâncias colegiadas com a participação de vários escalões e departamentos das instituições mantenedoras e órgãos de vinculação (e.g. Ence, ANP, ENSP, Esint, Enap, Eagu). Nesse diapasão, quanto mais discutidas são as diretrizes das escolas, menores são os problemas relativos à autonomia, ou à falta dela.

Contraopondo-se aos aspectos de autonomia formal analisados, é preciso fazer uma separação entre autonomia educacional e a autonomia gerencial, relativa à gestão de recursos financeiros, materiais e humanos (VERHOEST *et al.*, 2004). As escolas relatam possuir ampla autonomia técnica em seu processo de desenvolvimento e implementação de ações educacionais. No entanto, destaca-se, conforme relatado na análise documental, que as escolas em geral não dispõem de autonomia gerencial plena, de tal forma que se refletiu nas entrevistas o consenso em relação aos prejuízos ocasionados em virtude das limitações orçamentárias, que muitas vezes se materializam através dos recorrentes contingenciamentos. Tais questões sugerem contradição entre um discurso de valorização e apoio às atividades de desenvolvimento de pessoal e a disponibilização de recursos e condições para a sua execução adequada.

Não obstante, a maior parte das escolas (N=10) percebe que possui uma reputação bem estabelecida em seu campo, sendo valorizadas e reconhecidas, em linhas gerais pelos seus principais *stakeholders*. Entre as demais, duas julgam possuir uma reputação mais bem difundida e mais valorizada junto ao seu público-alvo externo, na medida em que, como centros especializados, tornam-se referência para o fornecimento de determinadas ações educacionais. Outras reportam encontrar-se em um processo de estabelecimento de sua identidade, notadamente as mais recentemente criadas, a partir dos anos 2000. Assim, aquelas que encontram alguma dificuldade de fortalecimento no próprio âmbito organizacional ou que não são reconhecidas de forma vinculada à reputação de sua organização mantenedora, estão atuando de forma a assegurar a criação de uma imagem e identidade próprias enquanto instituição educacional.

Em que pese a existência de um ambiente político que legitime a atuação das escolas de governo e uma aparente difusão da sua importância como estrutura especializada de capacitação, não há uma consolidação de parâmetros legais para o seu delineamento jurídico e conceitual no âmbito da administração pública federal.

Visando avaliar essa lacuna conceitual e jurídica, as seções seguintes visam à discussão de um dos principais marcos legais para as escolas de governo, o Decreto nº 5.707/2006, o qual instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal. Em seguida discutem-se os critérios para a atuação de uma escola de governo e as suas funções primárias, tendo por objetivo a consolidação de características transversais que sirvam de base para o delineamento de uma identidade institucional para as escolas.

### **3.5 Escolas de governo e a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal**

A PNDP é vista como um dos marcos legais para a função das escolas de governo. A Política destina-se, formalmente, ao Poder Executivo. Porém, no âmbito do Segu, criado pelo mesmo dispositivo legal que instituiu a PNDP, existem escolas pertencentes aos demais Poderes. Buscando-se averiguar a importância dessa legislação para as escolas integrantes do Segu, a presente seção tem por objetivo consolidar os relatos dos entrevistados com relação à questão 9: *“A escola leva em consideração a PNDP para as suas atividades? Como a escola procura subsidiar a implementação da PNDP nas organizações públicas?”*

A princípio a PNDP atribui às escolas a função de desenvolver permanentemente servidores públicos de forma alinhada aos objetivos de governo, prevê a sua articulação para a oferta de ações educacionais e privilegia a capacitação nas escolas. A política também insere as atividades de levantamento de necessidades de capacitação e o consequente plano anual de capacitação como parte do processo de capacitação planejada da força de trabalho, cabendo às escolas fornecer o suporte às organizações públicas para realização dessas atividades. Além disso, a gestão por competências é definida como uma ferramenta para orientação do planejamento da capacitação.

A política consiste, portanto, no suporte para o desenvolvimento dessas diretrizes por meio das atividades das escolas. A análise dos relatos identificou que entre as 17 escolas do Segu, 12 afirmam possuir a PNDP como referência para suas atividades.

Entre as 12 escolas, nota-se que o atendimento às diretrizes da política possui relação, principalmente, com o desenvolvimento do quadro de servidores da mantenedora e com o objetivo de suprir lacunas de desempenho, proposta precípua da PNDP. Nesse perfil enquadram-se:

ANP, CEAE, CFAI, Eagu, Esaf, Esint, Ence, Espen, IRBR, Unibacen e Cefor (N = 11). A Enap, a qual não possui mantenedora, busca o atendimento da política sob uma perspectiva não apenas da capacitação de servidores, mas também como gestora e coordenadora da política. Entre as escolas que não utilizam a PNDP como norteadora de suas atividades encontram-se a ENSP, Fundaj, ISC, ILB e Enam.

Com relação à ENSP e a Fundaj, as razões para a não integração da política às suas atividades decorrem do fato de possuírem um papel diferenciado em relação às demais, qual seja, não são entidades destinadas precipuamente à capacitação de servidores, e sim à pesquisa; suas ações de formação e educação não estão, necessariamente, vinculadas ao desempenho. A avaliação da Enam segue linha semelhante, na medida em que é considerada um meio de difusão de técnicas em mediação jurídica, no âmbito de uma política pública específica. Assim, muitos dos pressupostos trazidos pela PNDP de alinhamento de competências do quadro de servidores aos objetivos de uma instituição específica de governo, não convergem com os objetivos primários dessa escola de governo.

Para os casos do ILB e do ISC, a principal razão mencionada baseia-se na vinculação ao Poder Legislativo, de forma que a PNDP, voltada para o Executivo, não é formalmente associada às atividades dessas escolas. Não obstante, o Cefor considera-se alinhado às atividades e diretrizes previstas pela política. Sendo assim, conquanto a vinculação à PNDP não exista por destinar-se ao Poder Executivo, é possível, admitindo-se a interpretação utilizada pelo Cefor, avaliar que ISC e ILB também estão, de certa forma, alinhados à política, haja vista a realização de atividades e a observação das diretrizes previstas pelo Decreto nº 5.707/2006.

Depreende-se, portanto, que a PNDP é uma orientação para os órgãos que demandam ações educacionais, enquanto membros do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – Sipec. A delimitação dos seus objetivos, técnicas e ferramentas à aplicação no âmbito de uma organização pública focal denota um papel a ser desempenhado por uma unidade de capacitação. A PNDP não se caracteriza como um marco legal suficiente para organizações destinadas à oferta de ações educacionais mais amplas para o serviço público como as escolas de governo.

Tal análise aponta para a necessidade de delimitação de um marco legal específico para as escolas de governo. Nesse ínterim, buscou-se a criação de insumos para o delineamento inicial dos critérios de atuação das escolas de governo, não como unidades demandantes de

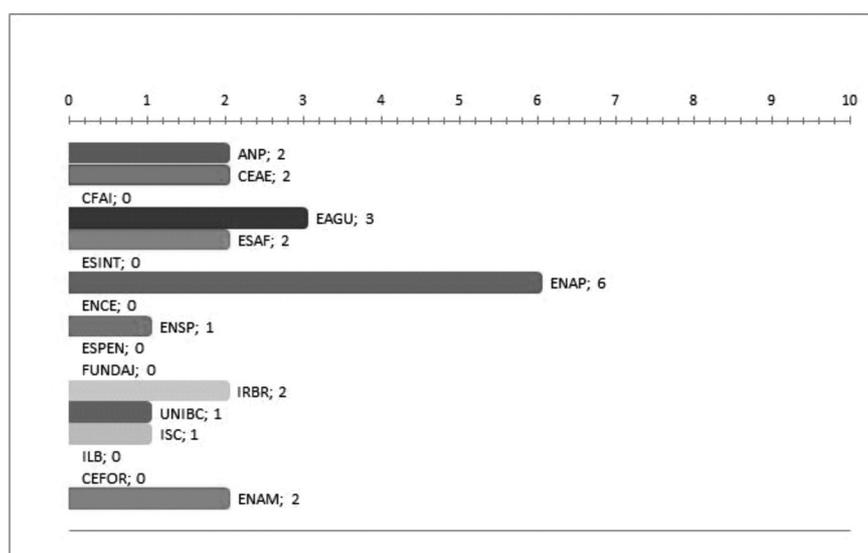
capacitação, mas como instituições voltadas ao fornecimento das soluções educacionais para tais demandantes.

### 3.6 Delineando uma identidade para as escolas de governo

A análise documental apontou três dispositivos legais acerca das escolas de governo. Além da previsão constitucional, por meio do § 2º do art. 39, as escolas são referidas no supracitado Decreto nº 5.707/2006 e na Lei nº 11.907/2009, a qual estabelece a criação da Gratificação Temporária de Atividade em Escolas de Governo – Gaeg para quatro escolas (Enap, IRBR, Esaf e ANP).

Não obstante, a análise de dispositivos infralegais demonstra que o conceito de escola de governo não apresenta difusão nas normas das próprias escolas. Conforme Figura 2, observa-se que apenas 10 escolas são formalmente definidas como escolas de governo na legislação ou em normativos internos. Para quatro delas seu *status* de escola de governo decorre, em parte (Enap), ou exclusivamente (ANP, Esaf e IRBR), da citada atribuição da Gaeg por meio da Lei nº11.907/2009, em seus artigos 292 e 292-A.

Além da Lei nº 11.907/2009, a Enap possui seu *status* de escola de governo explicitado em dois dispositivos legais. O Decreto nº 5.707/2006 implementa a PNDP e menciona a Enap como escola de governo responsável pela coordenação do Segu e das atividades de capacitação gerencial na administração pública federal. O Decreto nº 5.497/2005 também reconheceu a Enap como escola de governo responsável pela capacitação de servidores para o exercício em cargos gerenciais do Grupo de Direção e Assessoramento Superiores (DAS), níveis 1 a 4.



**Figura 2: Quantidade de dispositivos legais que definem status de escola de governo**

Fonte: Dados da pesquisa

Há escolas que possuem o seu status de escola de governo estabelecido na lei de estrutura regimental (ENSP) ou no regimento interno de seus órgãos mantenedores (CEAE e Eagu). O ISC, por sua vez, possui em seu próprio regimento interno a definição do instituto como escola de governo. Para o caso da ENSP, a menção refere-se à denominação de suas unidades como “Departamento de Escola de Governo em Saúde”, o qual possui a função de vincular as atividades da escola às políticas públicas em saúde. Já nos casos do CEAE, Eagu e ISC, os dispositivos infralegais fazem menção explícita ao §2º do art. 39 da Constituição Federal, o qual é a base constitucional para criação de escolas de governo nos diversos níveis federativos do Estado.

Por fim, conquanto não mencionem as bases constitucionais e legais, o regimento interno da Enam e a norma de criação da Unibacen possuem referências explícitas ao status de escola de governo de ambas as instituições. Para o restante das sete escolas (CFAI, Esint, Ence, Espen, Fundaj, ILB<sup>17</sup> e Cefor) não foi encontrada na legislação analisada a denominação explícita de escola de governo. Dessa forma, apesar do desempenho de funções especializadas, a análise da legislação demonstra que os normativos de parte das escolas não as definem como escola de governo. Sob o ponto de vista político-institucional, essa distinção é relevante na medida em que há implicações e pleitos específicos para as escolas de governo em relação às suas necessidades (e.g. estruturas de cargos, quadro docente).

Sendo assim, as lacunas observadas atestam pela insuficiência de definições formais para a identificação de escolas de governo. A despeito dessa carência, no que concerne à sua atuação conjunta, a delimitação de seu universo serviria aos propósitos de conduzir o fortalecimento dessas instituições por meio da resolução de pleitos específicos, inclusive de amparo jurídico mais consistente.

Com esse intuito, a aplicação do roteiro de entrevistas abordou o tema da identidade das escolas de governo em sua questão 8: *“A escola se enquadra na função de escola de governo? Quais os principais aspectos que permitem afirmar que ela se enquadra nesse papel?”*. O foco, neste caso, não se relacionava aos componentes normativos, mas de atuação prática.

A análise dos relatos permitiu a identificação de critérios comuns utilizados pelas escolas entrevistadas para definição da função desempenhada pelas escolas de governo. Os critérios, ordenados com base na frequência em que foram mencionados, são apresentados no Quadro 4.

---

<sup>17</sup> Após a reunião do Segu de 28/11/14, o ILB apresentou o **ATO Nº 27/2014 (art. 279)** com a denominação de escola de governo para o Instituto.

Ordem	Critério	Definição pelos Entrevistados	Frequência
1	Público-alvo	Promovem a formação e capacitação de servidores públicos e de agentes que contribuem para os resultados das atividades do setor público.	15
2	Temática	São especializadas em temáticas voltadas às atividades do setor público.	07
3	Objetivo	Contribuem para a melhoria do desempenho da administração pública.	07
4	Vinculação estratégica	Atuam de forma alinhada aos objetivos de organizações e políticas públicas.	07
5	Cooperação	Atuam com o apoio de redes e parcerias.	06
6	Formalidade	São previstas em norma.	06
7	Publicidade	Promovem a difusão de informações de interesse público.	05

#### **Quadro 4: Critérios para a caracterização das escolas de governo federais**

Fonte: Dados da pesquisa

A partir do quadro apresentado, detalham-se a seguir os critérios constituintes da identidade das escolas de governo:

##### **1º Critério: Público-alvo**

**As escolas de governo promovem a formação e capacitação de servidores públicos e de agentes que contribuem para os resultados das atividades do setor público.**

O critério mais citado entre as escolas de governo (N = 15) refere-se ao seu público-alvo, o qual corresponde prioritariamente aos servidores públicos. Uma perspectiva mais aprofundada com relação ao público-alvo foi apresentada por parte das escolas (N = 7), a qual definiu como função da escola de governo a extensão de suas ações educacionais para além do contingente de servidores públicos. Sendo assim, as escolas de governo atuam não apenas na formação e capacitação de servidores, mas de agentes públicos e cidadãos, seja no âmbito de um programa educacional para esse fim, como aqueles desenvolvidos por escolas como CFAI e ILB<sup>18</sup>, seja em razão da importância de se capacitar colaboradores para a sua melhor contribuição aos resultados organizacionais e de políticas públicas.

##### **2º Critério: Temática**

**As escolas de governo são especializadas em temáticas voltadas às atividades do setor público.**

<sup>18</sup> O CFAI desenvolve o Programa de Educação Previdenciária (PEP) e o ILB, o Plano de Capacitação Externa (PCEX), ambos voltados para a sociedade em geral.

O segundo critério definido pelos entrevistados (N = 7) trata-se da função das escolas de governo de suprir as necessidades de capacitação específicas da administração pública. As escolas de governo tendem a se especializar em temáticas vinculadas às atividades típicas do setor público, haja vista que as necessidades de capacitação, em muitos casos, não podem ser diretamente atendidas por outras instituições de ensino, por razões tais como o grau de especificidade, a necessidade de adequação e aplicação ao contexto do setor público ou pelo caráter sigiloso do seu conteúdo.

Por esse motivo, a especialização ocorre no desenvolvimento de cursos orientados para as necessidades intrínsecas dos quadros das organizações demandantes ou das políticas públicas às quais estão vinculadas. A maior parte das escolas termina por definir como um de seus objetivos tornar-se centro de referência em sua área de atuação, sendo que algumas atuam como tal, possuindo um papel central em redes de capacitação afetas às suas temáticas.

Tal critério define-se como uma das principais distinções das escolas de governo. Diferentemente de outras instituições de ensino, as escolas destacam-se pela vinculação às atividades estatais e ao caráter aplicado de suas ações educacionais. Também se diferenciam de simples unidades de capacitação em razão de sua especialização temática e consequente função de planejamento e desenvolvimento de cursos próprios, ao invés da sua captação no mercado.

### **3º Critério: Objetivo**

#### **As escolas de governo contribuem para a melhoria do desempenho da administração pública.**

Decorrente da sua natureza voltada para a capacitação de servidores em temáticas específicas da administração pública, as escolas de governo possuem também como critério característico (N = 7) o objetivo de contribuir para a melhoria do desempenho da administração pública. Tal contribuição envolve tanto a melhoria da gestão pública, de maneira transversal, quanto de políticas públicas específicas, por meio da formação e capacitação de servidores. Ademais, a contribuição para o desempenho da administração pública efetiva-se por meio de ações educacionais e também por atividades de pesquisa, destinadas à geração de conhecimentos para a formulação e o aperfeiçoamento de políticas públicas (N = 3).

Observa-se que há uma clara delimitação dos objetivos das atividades educacionais e de pesquisa com o intuito de se desenvolverem soluções e conhecimentos aplicados ao âmbito do setor público, em oposição ao desenvolvimento de pesquisas puramente teóricas.

Essa distinção é reforçada pela concepção de escolas como a Ence e a ENSP<sup>19</sup> que possuem duplo papel, de forma que suas atividades acadêmicas de ensino e pesquisa são consideradas processos distintos daqueles que caracterizam a sua atuação como escola de governo. Nestes casos específicos essa atuação refere-se justamente à transformação dos conhecimentos teóricos produzidos pela pesquisa em conhecimentos técnicos aplicados, por meio do fornecimento de cursos sob demanda adaptados às necessidades do setor público.

#### **4º Critério: Vinculação estratégica**

**As escolas de governo estão vinculadas aos objetivos de organizações e políticas públicas.**

Na medida em que as escolas de governo buscam contribuir para o desempenho do setor público, por força institucional e estratégica, suas atividades estão alinhadas aos objetivos das organizações mantenedoras e órgãos supervisores aos quais estão vinculadas e, conseqüentemente, aos objetivos das suas políticas públicas. Esse critério foi citado pelos entrevistados (N = 07) e evidencia a preocupação com o aperfeiçoamento da máquina pública e a busca do atendimento aos interesses da sociedade.

Sob outra perspectiva, uma escola de governo também se caracteriza por estar inserida na estrutura do governo, implicando o alinhamento aos seus objetivos. Uma vez sendo parte integrante da administração pública, ela tem garantida normativamente a sua vinculação estratégica.

A distinção das escolas de governo, portanto, também é suportada por esse critério, pois não se trata de um alinhamento decorrente de uma diretriz transitória, tal como pode ser depreendido da contribuição de outras instituições de ensino e pesquisa. As escolas estão permanentemente vinculadas<sup>20</sup> aos objetivos de governo, de forma que devem adequar-se constantemente às suas necessidades. Nesse sentido, podem ser consideradas instrumentos de apoio na implementação de políticas públicas.

#### **5º Critério: Cooperação**

**As escolas de governo atuam com o apoio de redes e parcerias.**

Uma tendência inaugurada formalmente pelo Decreto nº 5.707/2006 é a atuação articulada das escolas de governo. Tal atuação em rede foi

---

<sup>19</sup> A Ence caracteriza-se formalmente como uma Instituição de Ensino Superior e a ENSP como Escola de Pós-Graduação em Saúde Pública.

<sup>20</sup> Pretende-se uma distinção entre os termos “vinculação” e “alinhamento”, em que o primeiro possui um componente de formalidade e subordinação dos objetivos da escola aos objetivos de governo, podendo estar implicada à sua integração na estrutura da administração pública.

mencionada (N = 06) como diretriz para o compartilhamento de recursos, conhecimentos e informações, assim como a consolidação de parcerias para a oferta de ações educacionais.

Conquanto a definição desse critério não deva se restringir apenas às parcerias entre escolas de governo, mas também com as demais instituições de ensino e organizações públicas, privadas, nacionais e internacionais, os relatos ativeram-se principalmente à cooperação entre escolas, referindo-se especificamente às iniciativas da Enap para consolidação do Segu e da Rede Nacional de Escolas de Governo.

A realização de redes e parcerias constitui-se em estratégia para ampliação da capacidade de atuação das escolas, bem como contribuição simbólica para a identidade e institucionalização das escolas de governo.

#### **6º Critério: Formalidade**

##### **As escolas de governo são previstas em norma.**

Verificou-se que parte dos entrevistados (N = 06), quando questionada acerca da função de escola de governo, fez referência à norma específica que a instituiu no âmbito organizacional ou da administração pública. Embora em alguns casos a trajetória da escola forneça respaldo para sua atividade, independente de normas específicas, a existência dessa norma tem por objetivo fornecer legitimidade e reconhecimento para a atuação institucional.

Sob o ponto de vista da segurança jurídica e da autonomia legal (VERHOEST *et al.*, 2004), a previsão normativa teria por função proteger a escola de decisões gerenciais que alterassem a sua função ou mesmo a extinguissem. Para tanto, seria necessária a alteração da norma e, quanto maior a sua hierarquia no ordenamento jurídico, mais complexo torna-se o trâmite para a interferência normativa.

Sendo assim, esse critério vincula-se à busca das escolas de governo por um ambiente normativo propício para a sua atuação e para o delineamento de sua identidade como centros de referência em capacitação de servidores públicos.

Associado a esse critério, há também a questão de previsão em normativo da identificação da escola como uma escola de governo. Conforme demonstrado no início desta seção, apenas parte das escolas (N = 10) possui a sua identificação formal como escola de governo. Portanto, verifica-se que há respaldo, nas entrevistas, para a importância da previsão normativa da escola, assim como o reconhecimento do seu papel como escola de governo.

## **7º Critério: Publicidade**

### **As escolas de governo promovem a difusão de informações de interesse público.**

Uma das atividades consideradas na fala dos entrevistados (N = 05) refere-se à difusão de informações de interesse público. Foram mencionados três diferentes tipos de informação que podem ser fornecidas pelas escolas. Primeiramente, há a difusão de informações de interesse de outras organizações públicas, como é o caso do Interlegis<sup>21</sup> mencionado pelo ILB. Outro tipo refere-se àquela decorrente de pesquisas e conhecimentos e a sua difusão por meio de publicações especializadas e de eventos instrucionais ou repositórios eletrônicos. Por fim, encontra-se a difusão de informações relacionadas a uma política pública específica.

#### **3.6.1 Funções primárias das escolas de governo**

Apresentados os principais aspectos relatados pelos entrevistados como critérios para a definição da atuação de suas escolas como escolas de governo, é possível, portanto, a sua proposição como elementos para o avanço na delimitação conceitual e empírica do termo.

Com exceção dos critérios que fazem menção à previsão normativa e à difusão de informações, o resultado demonstra que há ênfase no perfil estratégico das atividades das escolas de governo, isto é, o estabelecimento de condições que devem estar presentes nas suas diretrizes e na sua estratégia de atuação.

Complementarmente, para definição da função das escolas de governo, buscou-se identificar as suas atividades primárias, enfatizadas na legislação nos artigos fundamentais dedicados a definir as suas competências principais, considerada também a hierarquia dos normativos e o nível de detalhamento desses artigos. Observou-se, na análise, seis competências prevalentes entre as escolas, as quais servem de referência para corroborar os resultados da pesquisa, além de demonstrar o papel institucionalmente atribuído às escolas de governo em geral<sup>22</sup>:

---

<sup>21</sup> O Interlegis é um programa do Senado Federal, executado pelo ILB, que tem como objetivo apoiar o processo de integração e modernização do Poder Legislativo brasileiro nos níveis federal, estadual e municipal, bem como aumentar a participação dos cidadãos no processo legislativo. O programa sistematiza e disponibiliza eletronicamente informações sobre a legislação brasileira e as atividades do Poder Legislativo.

<sup>22</sup> A competência "Recrutamento e Seleção", encontrada em cinco escolas (ANP, Esaf, IRBR, ISC e Cefor) não foi considerada essencial, dado que se trata de um processo especializado, que não compõe necessariamente uma atribuição fundamental de uma escola de governo, conquanto, para aquelas que o realizam, seja um de seus processos mais importantes.

- I) Capacitação de servidores de órgão ou carreira (n = 17)
- II) Cooperação com organizações públicas, privadas, nacionais e internacionais (n = 15)
- III) Realização e promoção de estudos e pesquisas (n = 14)
- IV) Gestão e disseminação de conhecimentos (n = 9)
- V) Prestação de assessoria especializada em sua área (n = 7)
- VI) Ações educacionais/instrucionais para a sociedade em geral (n = 6)

Observa-se, portanto, a complementaridade entre os critérios de atuação das escolas de governo e as suas competências formalmente definidas. Enquanto as atividades primárias formais definem os meios utilizados pelas escolas em sua atuação, os critérios mapeados durante as entrevistas definem os objetivos aos quais se destinam essas atividades, e as condições sob as quais devem ser realizadas.

Depreende-se, portanto, que, na opinião dos entrevistados, o *status* de escola de governo define-se, antes, a partir dos objetivos de atuação, do que pelas características das atividades que realiza. Os objetivos, relacionados aos critérios mapeados, referem-se fundamentalmente a contribuições para a administração pública. As atividades, por sua vez, decorrem da operacionalização desses objetivos em suas atividades primárias. Sendo assim, conquanto as atividades por si só, possam caracterizar uma organização de ensino e pesquisa tradicional, os fins a que se destinam é que determinarão o seu caráter de escola de governo.

Conforme demonstrado no presente estudo, as escolas de governo possuem uma grande diversidade de configurações institucionais, as quais refletem seus históricos de criação e suas trajetórias. As origens e as culturas específicas de cada escola convergem, no entanto, em um conjunto de características transversais que delineiam a identidade compartilhada dessas instituições.

Os próximos capítulos, no entanto, destinam-se ao exercício oposto, de elucidação das principais diferenças entre as escolas de governo. Tais variações originam-se principalmente da natureza dos ambientes de atuação das escolas, determinados pela sua posição na estrutura do setor público federal. O ambiente institucional no qual atua a escola influencia sobremaneira os seus objetivos, foco de atuação, público-alvo e escopo de suas atividades. Esses elementos, conforme escopo desta pesquisa, referem-se à dimensão estratégica das escolas de governo, a qual será tratada no capítulo seguinte.



## Capítulo 4 – Dimensão estratégica: objetivos e atividades

O presente capítulo busca atender ao segundo objetivo específico de pesquisa, relativo à descrição das diretrizes estratégicas das escolas de governo para alinhamento de suas atividades às necessidades das organizações públicas em seu campo de atuação.

Para tanto, serão abordadas questões acerca do papel desempenhado por cada escola, refletindo seus condicionantes estratégicos. As escolas possuem diferentes áreas temáticas de atuação, vinculações setoriais, objetivos e públicos-alvo, os quais são formalmente definidos pelo seu ambiente normativo. Por consequência, cada escola tende a enfatizar as atividades que melhor respondem às necessidades específicas de seu ambiente e ao papel que lhes é atribuído. Sendo assim, o capítulo trata dessas questões fundamentais para o delineamento de perfis das escolas de governo, visando estabelecer suas diferenças fundamentais. A consolidação desses elementos define uma tipologia de perfis de atuação das escolas de governo, que será prioritariamente tratada neste capítulo.

### 4.1 Papel das escolas de governo

As diferenças entre as escolas originam-se principalmente do papel que devem desempenhar em seu ambiente, o que envolve a missão institucional, os respectivos órgãos de vinculação, o setor no qual atuam e os objetivos de governo aos quais estão alinhadas. Nesse sentido, os entrevistados foram questionados acerca do papel desempenhado pelas escolas em seu ambiente de atuação (Questão 02). A análise dos relatos demonstrou, em consonância com os resultados apresentados na dimensão político-institucional, que as 17 escolas possuem como principal papel a capacitação, formação e educação de servidores públicos em seu ambiente de atuação.

Considerados os dados colhidos a partir das entrevistas, há consonância formal e empírica de que o papel das escolas está voltado para a capacitação, formação e educação de servidores públicos, assim como para a geração e difusão de conhecimentos técnicos e científicos. No entanto, observa-se nos relatos diferenças quanto aos objetivos das atividades educacionais e as formas específicas de realização dessas atividades.

Parte dos entrevistados defendeu a existência de um “duplo papel” em suas escolas, referindo-se a outras atividades que realizam de forma paralela e complementar à atividade típica e transversal de capacitação de servidores públicos.

A Enap destacou, para além das atividades de educação e geração de conhecimento, o papel de coordenação e articulação institucional entre escolas de governo, observado principalmente na construção de redes de cooperação entre essas organizações. Outras escolas dividem-se entre as atividades de capacitação de servidores públicos e outros processos organizacionais fundamentais, tais como atividades acadêmicas, desenvolvimento e publicação de pesquisas científicas e avaliação de políticas públicas (ENSP, Fundaj, Ence).

#### 4.2 Previsões normativas para orientação estratégica das escolas

Tendo em vista a etapa de análise documental realizada, a presente seção avalia quantas escolas possuem, em seus normativos, disposições sobre a orientação estratégica da escola e a previsão de alguma forma de planejamento organizacional. Como forma de planejamento específico, também são consideradas disposições sobre o desenvolvimento de políticas de gestão de pessoas (normalmente para as organizações mantenedoras).

A orientação para resultados é verificada com base na análise das diretrizes da escola para o fornecimento de suporte à melhoria dos resultados da mantenedora, do setor de atuação da escola ou da sociedade. Adicionalmente à análise da legislação, buscou-se verificar quantas escolas apresentaram planos estratégicos formais. A Figura 3 apresenta tais resultados.



**Figura 3: Escolas que possuem plano estratégico e previsões normativas de orientação estratégica e planejamento**

Fonte: Dados da pesquisa

De forma geral, não é prevalente nas escolas a existência de normas que prevejam uma matriz estratégica e a realização de rotinas de planejamento. Apenas sete escolas apresentaram em seus normativos princípios e valores que orientam a atuação da escola, assim como as suas finalidades de maneira ampla. A atividade de planejamento sob uma perspectiva estratégica organizacional é explicitada em normativos de cinco escolas. Com relação ao desenvolvimento de políticas de gestão de pessoas, como instrumento de planejamento e gestão da força de trabalho, apenas duas escolas preveem tal atividade.

Verificou-se, contudo, que 11 escolas (ANP, CFAI, Eagu, Esint, Enap, Ence, Unibacen, ISC, ILB, Cefor e Enam) apresentaram planos estratégicos atualizados durante a coleta de dados da pesquisa. Portanto, a ausência de previsão normativa para o planejamento estratégico não implica na sua não realização pelas escolas. Com relação à orientação para resultados, em seis escolas são previstas melhorias em resultados da mantenedora, sendo enfatizada a melhoria no desempenho e na formação dos seus servidores, o suporte a projetos estratégicos e o aumento da produtividade e da qualidade dos processos organizacionais. Para três escolas é prevista a melhoria de resultados no setor governamental de atuação da escola como, por exemplo: a melhoria do campo da advocacia pública, visando minorar conflitos entre administração e administrados (Eagu); o apoio ao Sistema Único de Saúde, para a prevenção e o controle de doenças (ENSP); e a melhoria das práticas de gestão de sistemas prisionais em âmbito nacional (Espen). Por fim, quatro escolas definem diretrizes de melhorias para o setor público e a sociedade de forma geral.

#### **4.3 Setor de atuação e público-alvo**

A análise da legislação e das missões organizacionais (Anexo IX) evidencia definições quanto aos públicos-alvo e setores de atuação prioritários. Tais definições formais foram confrontadas com as percepções dos entrevistados, de maneira a se delinear mais precisamente o escopo de atuação das escolas.

A análise das questões 01, 03 e 05c do roteiro de entrevistas, corroboradas pela análise documental, permitiu avaliar as principais temáticas e a abrangência do público-alvo das escolas (Quadro 5). As questões realizadas foram as seguintes:

Questão 01: *“Atualmente qual é o ambiente de atuação da escola de governo?”*

Questão 03: *“Atualmente qual é o público-alvo da instituição?”*

Questão 05c: *“Que relação a escola possui com as organizações demandantes?”*

Escola	Temática	Amplitude do público-alvo	
		Público imediato	Público externo
CEAE	Direito Fazendário	Mantenedora (PGFN)	-
Eagu	Direito Público	Mantenedora (AGU)	-
IRBR	Diplomacia	Mantenedora (MRE)	-
Unibacen	Economia e Finanças Públicas	Mantenedora (Bacen)	-
ANP	Segurança Pública e Ciências Policiais	Mantenedora (DPF)	Setor de Segurança Pública
Esint	Inteligência e Contraineligência de Estado	Mantenedora (Abin)	Setor de Inteligência de Estado
Espen	Sistema Penitenciário	Mantenedora (Depen)	Sistema Prisional
ILB	Matéria Legislativa	Mantenedora (Senado)	Setor Legislativo e Sociedade
ISC	Controle de Organizações Públicas	Mantenedora (TCU)	Administração Pública Federal
Esaf	Finanças Públicas	Mantenedora (MF)	Administração Pública Federal
Cefor	Matéria Legislativa	Mantenedora (Câmara)	Sociedade
CFAI	Previdência	Mantenedora (INSS)	Sociedade
Ence	Estatística e Geografia	Mantenedora (IBGE)	Sociedade
Enap	Gestão e Políticas Públicas	Órgão Supervisor (MP)	Administração Pública Federal
Fundaj	Ciências Sociais	Órgão Supervisor (MEC)	Administração Pública
ENSP	Saúde Pública e Tecnologia em Saúde	Órgão Supervisor (MS)	Setor de Saúde Pública
Enam	Mediação Judiciária	Sistema de Justiça	Sistema de Justiça

**Quadro 5: Temática e público-alvo das escolas**

Fonte: Dados da pesquisa

Verifica-se que as informações estão de acordo com os critérios que definem a atuação das escolas de governo, levantados nas seções anteriores do presente trabalho. Primeiramente, as temáticas das escolas variam desde assuntos sobre atividades típicas de Estado (*e.g.*, IRBR, Esint), a temas gerais (*e.g.*, Fundaj, Ence); porém, sendo aplicados ao contexto de políticas públicas. O público-alvo imediato abrange organizações cujas políticas públicas e de gestão são apoiadas diretamente pelas ações educacionais das escolas de governo (*e.g.*, cursos de formação). O público externo refere-se a organizações e atores que se situam fora do ambiente imediato de atuação da escola, porém, que possuem suas necessidades sistematicamente atendidas por elas. Como observado, o público externo relaciona-se à temática de especialidade da escola, em razão da maior ou menor transversalidade do tema.

A análise das informações demonstra que as escolas, em geral, possuem uma ou mais organizações para as quais ofertam prioritariamente ações educacionais. Há escolas que atendem prioritariamente às demandas de sua organização mantenedora (CEAE, Eagu, IRBR, Unibacen), não havendo forma estruturada de atendimento

ao público externo, somente disponibilização de vagas em alguns dos cursos ofertados. Outro grupo de escolas (ANP, Esint, Espen, ILB, ISC, Esaf) atende a outras organizações em seu setor de atuação, além da própria mantenedora. Destaque para o ILB<sup>23</sup> que também desenvolve ações para a sociedade. O Cefor e o CFAI<sup>24</sup> atendem prioritariamente a mantenedora, porém possuem programas educacionais voltados para a sociedade. Da mesma forma a Ence, que possui como diferencial o seu público externo, cidadãos vinculados à escola em função de sua atuação como instituição de ensino superior, ofertando cursos de graduação e pós-graduação na área de Estatística abertos à sociedade.

Outro grupo de escolas possui uma relação mais alinhada aos órgãos supervisores (Enap, Fundaj, ENSP); assim, não terão como enfoque o atendimento de necessidades organizacionais internas, mas de necessidades surgidas no âmbito das políticas públicas de seus órgãos de vinculação (ministérios), principalmente por meio do desenvolvimento de soluções educacionais específicas, sob demanda, para as diversas organizações implicadas nessas políticas públicas. Ressalte-se a ênfase, mas não exclusividade, da Enap na esfera federal e o alcance geográfico mais distribuído da Fundaj e ENSP, principalmente em função da capilaridade de políticas educacionais (Fundaj) e de saúde (ENSP) para as esferas estadual e municipal. Como último caso, a Enam caracteriza-se por não possuir uma organização e respectivo público-alvo imediato, atendendo a um conjunto de atores integrantes do sistema de justiça nacional, com foco no público externo.

Definidos aspectos fundamentais como público-alvo, área de atuação e objetivos das escolas de governo, a próxima seção tratará de corroborar diferenças nessas diretrizes estratégicas por meio do seu reflexo nas atividades educacionais desempenhadas pelas escolas.

#### **4.4 Principais atividades de educação e pesquisa das escolas de governo**

As atividades definem os meios concebidos como adequados para o alcance dos objetivos organizacionais, em relação às pressões e demandas ambientais. A análise das principais atividades destina-se a destacar, no amplo leque de processos organizacionais de uma escola de governo, aqueles que se vinculam diretamente ao alcance de seus objetivos e são, portanto, de natureza estratégica.

---

<sup>23</sup> Para atendimento desse público o ILB desenvolve o Plano de Capacitação Externa (PCEX).

<sup>24</sup> O CFAI desenvolve o Programa de Educação Previdenciária (PEP) destinado à capacitação da sociedade em geral.

Para essa discussão será considerada a análise documental acerca das atividades primárias de cada escola de governo, validada pelos relatos dos entrevistados, visando elucidar os processos estratégicos enfatizados no cotidiano das escolas. Assim, a Questão 4 do roteiro de entrevista abordou a relação entre as atividades e o papel das escolas: “Quais são as principais atividades desenvolvidas pela escola para cumprimento de seu papel?”.

A análise dos relatos demonstra que, de forma geral e já esperada, as escolas têm a realização de ações educacionais como principal atividade. Porém, há grande menção às atividades de pesquisa e publicação de artigos técnicos e científicos (ANP, Esint, Eagu, Ence, ENSP, Espen, Fundaj, IRBR, ILB, Cefor e Enap). Assim, capacitação e pesquisa prevalecem como as principais atividades desenvolvidas pelas escolas.

A partir das análises documentais complementadas pelos relatos das entrevistas, foi realizada categorização na qual as atividades típicas das escolas foram divididas em três núcleos do seu escopo de atuação: **capacitação, formação e pesquisa**. A **capacitação** se divide em dois tipos de ação: a capacitação técnica, oferta de cursos voltada para aperfeiçoamento das competências técnicas específicas dos servidores visando à melhoria do seu desempenho no cargo; e a capacitação gerencial, voltada para o desenvolvimento de competências de gestão de processos e pessoas a serem assimiladas por gestores e chefes de equipe. As ações de **formação** correspondem aos cursos de longa duração, voltados para a realização de atividades futuras em uma perspectiva de longo prazo sendo considerados nessa categoria: cursos de formação, preparação de novos servidores para atuação em carreira específica; cursos de educação formal como graduação; pós-graduação *lato sensu* (especializações); e pós-graduação *stricto sensu* (*e.g.*, mestrado e doutorado). Por fim, as ações de **pesquisa** correspondem às atividades de desenvolvimento e fomento de estudos na área de atuação da escola, assim como as consequentes publicações sob a forma de revistas ou produtos bibliográficos de natureza técnico-científica. Há grande variação no que diz respeito ao volume e aos tipos de pesquisas realizadas, desde escolas principiantes na implantação e formalização de um processo permanente de pesquisa (*e.g.*, ILB, Eagu), até escolas consagradas por sua tradição em pesquisa (*e.g.*, Fundaj, ENSP) e que derivam suas atividades educacionais desse processo fundamental.

Tal categorização, delineada a partir das atividades mapeadas na análise documental, foi validada individualmente pelas escolas e por meio das entrevistas reproduzindo o uso comum desses termos (CARVALHO *et al*, 2009). A consolidação das respostas ao questionário e às entrevistas apresenta-se no Quadro 6.

Escolas	Capacitação		Formação				Pesquisa	
	Técnica	Gerencial	Curso de Formação	Graduação	Pós-Lato Senu	Pós-Stricto Senu	Pesquisa	Publicação
Enam	X						X	X
CEAE	X	X					X	X
CFAI	X	X						
Esint	X	X	X				X	X
ANP	X	X	X		X		X	X
Eagu	X	X	X		X		X	X
Esaf	X	X	X		X		X	X
Enap	X	X	X		X		X	X
Espen	X	X	X		X		X	
ISC	X	X	X		X		X	
Unibacen	X	X			X			
ILB	X	X			X			
Cefor	X				X	X	X	X
Fundaj	X	X	X		X	X	X	X
IRBR			X		X	X	X	X
ENSP	X	X			X	X	X	X
Ence	X	X	X	X	X	X	X	X

**Quadro 6: Principais atividades realizadas pelas escolas conforme resposta a questionário estruturado<sup>25</sup> e às entrevistas**

Fonte: Dados da pesquisa

Conforme dados apresentados, observa-se que um grupo de escolas possui escopo de atividades voltado prioritariamente para a capacitação de servidores públicos, visando ao seu desempenho (Enam, CEAE, CFAI, Esint). A rigor, a distinção entre capacitação técnica e gerencial não se mostrou relevante para a diferenciação das escolas.

No âmbito das atividades de formação, que envolvem cursos de educação formal, algumas escolas realizam cursos de pós-graduação que definem diferenças gerais entre as escolas. Um grupo de escolas (ANP, Eagu, Esaf, Enap, Espen, ISC, Unibacen e ILB) realiza cursos de pós-graduação *lato sensu* considerados como aperfeiçoamento para o desempenho profissional, possuindo assim caráter aplicado. Outro grupo destaca-se pela realização de cursos de pós-graduação *stricto sensu* (Cefor, Fundaj, IRBR, ENSP e Ence) implicando uma perspectiva educacional, não necessariamente vinculada ao desempenho no trabalho. No contexto da análise comparada, cabe destacar o IRBR, o qual se apresenta como uma escola focada na formação profissional e educacional, sem a realização de ações de capacitação.

Com relação à dimensão de atividades de pesquisa, verifica-se certa distribuição e transversalidade, independente do perfil educacional da escola. Porém há, aparentemente, evidências de possível associação à

<sup>25</sup> Questionário aplicado para mapeamento do perfil das escolas de governo integrantes da Rede Nacional, incluídas as escolas do SEGU, tendo em vista a realização do X Encontro Nacional de Escolas de Governo nos dias 12 e 13 de agosto de 2014. (ENAP, 2014c)

existência de cursos de pós-graduação *stricto sensu*<sup>26</sup>. Tal asserção possui apoio nos relatos dos entrevistados de que as pesquisas e publicações seriam decorrências dos estudos realizados por alunos, grupos de pesquisadores ou unidades permanentes de pesquisa, constituídos no âmbito da escola.

Visando à elucidação das diferenças fundamentais entre as escolas de governo, as variáveis até então apresentadas (público-alvo e principais atividades) constituem-se em indicativos das respectivas diretrizes estratégicas e permitem a proposição de um modelo para a classificação dos perfis de atuação das escolas de governo.

#### **4.5 Tipologia de escolas de governo**

Para proposição da tipologia de escolas de governo apresentada nesta seção, foram comparadas duas variáveis: público-alvo atendido e ações educacionais ofertadas. O público-alvo foi analisado a partir de três categorias: i) prioritariamente servidores da própria instituição mantenedora (público interno); ii) prioritariamente servidores de outras organizações públicas, diferentes da própria escola ou de sua mantenedora, assim como colaboradores e cidadãos externos ao setor público (público externo); ou iii) ambos, atendendo-se servidores da própria escola ou mantenedora e servidores, agentes públicos e cidadãos em geral, de maneira consistente e não apenas eventual (público interno e externo).

Também as ações educacionais foram abordadas a partir de três categorias: i) capacitação: ações voltadas para a melhoria do desempenho imediato de servidores e colaboradores ; ii) formação: ações voltadas para o desenvolvimento de servidores, em perspectiva de longo prazo; iii) capacitação e formação, com oferta consistente de cursos relacionados a ambos os tipos de ações. As informações apresentadas ao longo da presente seção estão sintetizadas na Figura 4.

---

<sup>26</sup> Ressalte-se o caráter declarativo das respostas ao questionário. A realização de estudo aprofundado sobre o tipo e o volume dos estudos e pesquisas realizados provavelmente seria capaz de apresentar diferenças mais relevantes entre as escolas.

		Ações Educacionais		
		Capacitação	Capacitação e Formação	Formação
Público-Alvo	Público Externo	A Enam	B Enap, Fundaj	C ENSP
	Público Interno e Externo	D CFAI	E Esaf, Espen, ISC, Cefor	F Ence
	Público Interno (Mantenedora)	G Eagu, CEAE, Unibacen	H ANP, Esint, ILB	I IRBR

**Figura 4: Tipologia das escolas de governo com base em tipos de ações educacionais e público-alvo**

Fonte: Dados da pesquisa

Assim, a tipologia proposta é representada pela comparação das categorias pertencentes às variáveis público-alvo e ações educacionais. O cruzamento das três categorias presentes em cada variável define nove quadrantes (de “A” a “I”) descritivos de perfis de escolas de governo. Não há progressão ou oposição entre os tipos de escolas, apenas orientações para as categorias de ações educacionais (capacitação e formação) e de público-alvo (interno e externo) dominantes, sendo que os quadrantes intermediários abrangem as duas categorias principais de cada uma das variáveis.

Com relação ao público-alvo, nos quadrantes “G”, “H” e “I”, as escolas atendem prioritariamente às necessidades internas de suas mantenedoras, sem a constituição de atendimento sistemático para demandas externas. Normalmente, o atendimento de demandas externas ocorrerá de forma emergente, mediante demandas e parcerias eventuais com outras instituições, ou ainda pela oferta de vagas em seus cursos para o público externo.

Os quadrantes “D”, “E” e “F” são representados por escolas que atendem prioritariamente ao público interno de suas organizações mantenedoras; porém, possuem uma estrutura ou modelo de planejamento específico voltado para o atendimento sistemático de demandas de outras organizações (Esaf, Espen, ISC) ou para oferta regular de cursos para a sociedade (CFAI, Cefor, Ence). Por fim, nos quadrantes “A”, “B” e “C” encontram-se escolas voltadas para o atendimento de setores de governo, sem ênfase em uma instituição (Enam, Enap, Fundaj, ENSP).

No que se refere às ações educacionais, as escolas variam em relação à ênfase na capacitação de servidores públicos, visando à melhoria do seu desempenho imediato para execução de atividades e atribuições básicas, e a ênfase na formação profissional e educacional de servidores, visando ao seu desenvolvimento no longo prazo.

Encontram-se nos quadrantes “A”, “D” e “G” escolas que não realizam originariamente ações de educação formal de maneira regular, assim como não realizam cursos de formação. Os quadrantes “B”, “E” e “H” abrangem escolas que realizam cursos de formação e de pós-graduação regularmente, mas que mantêm o enfoque na melhoria do desempenho profissional por meio da capacitação de servidores. Por fim, nos quadrantes “C”, “F” e “I” encontram-se escolas que se especializaram em atividades de formação profissional e educacional de servidores públicos. Conquanto ações de capacitação possam ser desenvolvidas, as atividades-núcleo que definem a missão dessas escolas concentram-se no âmbito de educação e pesquisa (ENSP, Ence) ou de formação profissional de carreiras para o setor público (IRBR).

As perspectivas de desenvolvimento institucional apontadas pelos gestores das escolas nos quadrantes “D”, “G” e “H” indicam tendência de deslocamento para o quadrante central “E”, caracterizado pela oferta de ações de capacitação e de formação para o público interno, porém extensíveis ao público externo, de forma sistematizada. As escolas que integram esses quadrantes também podem ser identificadas como originadas a partir de unidades especializadas de capacitação de suas organizações mantenedoras, voltadas inicialmente para o seu público interno, e que apresentaram uma ampliação de seu papel estratégico e de seus processos educacionais ao longo do tempo.

Os demais quadrantes, por sua vez, “A”, “B”, “C”, “F” e “I” abarcam as escolas de governo com históricos de formação, configurações e atividades muito específicos. A Enam possui como principal objetivo a difusão da cultura de mediação no sistema jurídico, atingindo servidores e colaboradores de diversos setores, esferas e poderes. Assim, a escola afasta-se dos pressupostos para atendimento de demandas organizacionais específicas, constituindo-se em instrumento de uma ampla política pública, perfil que não se assemelha às demais escolas de governo.

Ainda considerando as peculiaridades presentes nesses quadrantes, parte das escolas considera possuir um “duplo papel”, o que as leva a desenvolver outros processos complementares, ou não relacionados diretamente à capacitação e à formação de servidores públicos (Enap, Fundaj, ENSP, Ence). Essas escolas tendem a possuir maior autonomia em relação às mantenedoras, quando aplicável, e a atuarem de maneira mais integrada aos órgãos de vinculação setoriais (Enap, Fundaj, ENSP).

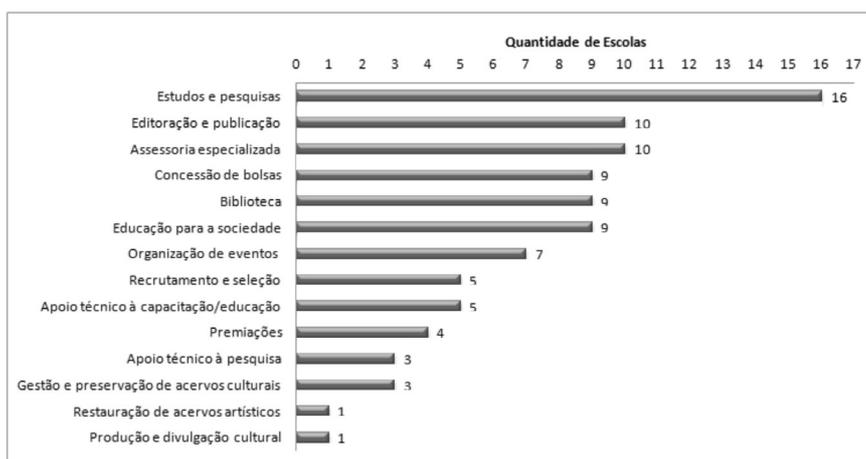
O maior grau de autonomia observado em algumas escolas reflete-se, por exemplo, na participação em conselhos de cúpula, no âmbito de suas organizações mantenedoras (ENSP, Ence) ou do próprio órgão superior (Enap), demonstrando a participação em decisões estratégicas do seu ambiente de atuação.

Por fim, as estratégias de planejamento de ações educacionais utilizadas por essas escolas normalmente enfocam a criação de portfólios de cursos ou sua organização em calendários acadêmicos, baseados em definições prévias de diretrizes estratégicas e educacionais, ao contrário do levantamento de necessidades junto a demandantes realizado pelas demais escolas.

Além das atividades educacionais, constituem o perfil de atuação das escolas de governo a realização de diversas outras atividades relacionadas à gestão de pessoas e do conhecimento. Sendo assim, de forma complementar, a próxima seção abordará a análise de outras atividades, além das educacionais, realizadas pelas escolas.

#### 4.6 Outras atividades desenvolvidas pelas escolas

A tipologia de perfis de atuação das escolas teve como ênfase o desenvolvimento dos processos educacionais e o público-alvo. No entanto, há outras atividades que também se relacionam aos objetivos e às finalidades das escolas de governo. A Figura 5 apresenta as categorias de atividades encontradas na legislação analisada.



**Figura 5: Outras atividades desenvolvidas pelas escolas de governo**

Fonte: Dados da pesquisa

Tanto a análise documental quanto as entrevistas indicam a realização de estudos e pesquisas pela maior parte das escolas (todas, exceto Unibacen), sendo assim, a segunda atividade prevalente nas escolas depois da capacitação técnica de servidores. Em número mais reduzido, 10 escolas (Eagu, Esaf, Esint, Enap, Ence, ENSP, Espen, Fundaj,

ISC e Enam) preveem atividades de “editoração e publicação” referentes à edição de livros, periódicos, cartilhas, materiais educacionais e pedagógicos, entre outros. A “assessoria especializada” é atribuída a 10 escolas (ANP, CEAE, Esaf, Enap, ENSP, Fundaj, ISC, ILB, Cefor e Enam), sendo essas responsáveis por fornecer suporte técnico-gereencial em suas áreas de especialidade a outras instâncias organizacionais ou, ainda, a outras organizações no setor público. Formas específicas de assessoria referem-se ao “apoio técnico à capacitação/educação”, realizado por cinco escolas (ANP, CFAI, IRBR, Espen e Enam) e ao “apoio técnico à pesquisa”, previsto nas normas de três escolas (Espen, Fundaj e Enam).

Entre as atividades de suporte às ações educacionais, encontram-se a “concessão de bolsas” e a “educação para a sociedade”. A concessão de bolsas, prevista por nove escolas (ANP, Ence, ENSP, Espen, IRBR, Unibacen, ISC, ILB e Cefor), consiste no custeio ou fornecimento de incentivo financeiro para alunos realizarem cursos em outras instituições ou, em alguns casos, na própria escola. As ações educacionais voltadas para a sociedade, previstas pela legislação e normativos de nove escolas (CFAI, Esaf, Ence, Espen, Fundaj, ISC, ILB, Cefor e Enam), constituem-se em ações que podem variar desde a educação formal e cursos para cidadãos e agentes públicos, até campanhas de conscientização e eventos com intuito educacional, como forma de apoio a determinada política pública. Por sua maior variedade de formatos, foi considerada uma atividade diferenciada dos demais tipos de ações educacionais.

A manutenção de bibliotecas foi prevista nos normativos de nove escolas (ANP, Eagu, Esaf, Esint, Enap, Ence, Fundaj, IRBR e ISC), e para sete escolas (ANP, Esaf, Ence, Espen, Fundaj, ISC e Cefor) a realização de eventos não diretamente relacionados à capacitação, tais como reuniões oficiais e eventos culturais, sendo que as premiações são consideradas uma atividade específica, mencionada explicitamente em quatro escolas (Esaf, Ence, Fundaj e ISC).

A atividade “recrutamento e seleção”, referente à realização de concursos públicos, foi identificada para apenas cinco escolas (ANP, Esaf, IRBR, ISC e Cefor); porém, constitui-se em uma atividade de caráter estratégico, haja vista a vinculação dos concursos realizados às carreiras do setor e às conseqüentes ações de formação e aperfeiçoamento permanente desenvolvidas por essas escolas. Por fim, a “gestão e preservação de acervos culturais” refere-se à manutenção, por três escolas (ANP, Esint e Fundaj), de museus voltados para suas áreas de atuação. Nessa linha, a Fundaj prevê ainda a atribuição técnica de “restauração de acervos artísticos e culturais”. A escola possui ainda a

atribuição de “produção e divulgação cultural”, a qual reflete sua linha de atuação em estudos sobre cultura do Norte e Nordeste.

Durante as entrevistas, foram mencionadas ainda atividades como o assessoramento a outras organizações públicas voltado à melhoria da gestão (Enap) ou de políticas públicas (ENSP, Fundaj), a busca de cooperação e intercâmbios internacionais (ANP, IRBR) ou de articulação com outras escolas do setor de atuação (Espen).

Outro grupo de organizações apresenta uma atuação de destaque no apoio à gestão de suas organizações mantenedoras (CEAE, CFAI, Unibacen, ISC). Nessas escolas, além da capacitação, são realizados processos gerenciais estratégicos, tais como: gestão do conhecimento e diagnósticos da força de trabalho; atividades administrativas de gestão de pessoas; análise de pedidos de licenças e afastamentos para pós-graduação. O perfil gerencial dessas escolas contrasta com o perfil da maioria das demais escolas, as quais normalmente não estão diretamente integradas às áreas de gestão de suas organizações, possuindo uma atuação puramente educacional.

Entre as atividades complementares delineadas, cabe destaque para a cooperação com outras organizações, por isso sendo tratada à parte neste capítulo. Trata-se de uma das principais estratégias utilizadas pelas escolas de governo para a ampliação de sua capacidade de atendimento às demandas do serviço público.

#### **4.7 Cooperação com outras organizações**

O último tema analisado nesta dimensão refere-se ao relacionamento que as escolas mantêm com outras organizações, o qual é previsto em normativos sob duas formas: formal-hierárquico ou de parcerias estratégicas. Assim, esta seção busca representar as relações construídas pelas escolas com outras entidades para o aprimoramento de suas atividades e não as relações estabelecidas por vínculo formal-hierárquico, haja vista essas terem sido tratadas na dimensão político-institucional.

As parcerias e acordos de cooperação que as escolas possuem são importantes recursos para ampliação de sua capacidade de oferta de ações educacionais e atividades, as quais não poderiam realizar-se sem o apoio e a integração com outras instituições especializadas, tais como centros de pesquisa e universidades, além de outras escolas de governo.

Sendo assim, o Quadro 7 apresenta os tipos de cooperação previstos em normativos das escolas de governo. Todas as escolas apresentam alguma forma de cooperação; porém, a sua especificação permite entrever cinco tipos de instituições parceiras. As escolas Unibacen e ISC possuem normas genéricas de cooperação, não sendo especificadas nas categorias apresentadas abaixo.

Escolas	Tipos de cooperação				
	Escolas de governo	Órgãos públicos	Instituições educacionais	Outras organizações nacionais	Instituições estrangeiras
ANP	X	X	X	X	X
CEAE	X	X	X	X	X
Esaf	X	X	X	X	X
Esint	X	X	X	X	X
Enap	X	X	X	X	X
ENSP	X	X	X	X	X
Espen	X	X	X	X	X
Enam	X	X	X	X	X
CFAI	X	X	X	X	
Eagu		X	X	X	X
Ence		X	X	X	X
Fundaj		X	X	X	X
Cefor		X	X	X	X
IRBR			X	X	X
ILB		X		X	X

**Quadro 7: Tipos de cooperação previstos nos normativos das escolas de governo**

Fonte: Dados da pesquisa

A primeira categoria, referente à cooperação com outras escolas de governo, é a menos prevalente nos normativos, sendo estabelecida de forma explícita em normas de nove escolas. A cooperação com órgãos públicos surge em normativos de 14 escolas, referindo-se principalmente à criação de convênios para executar projetos pedagógicos, científicos, de recrutamento, entre outros, de tal forma que as escolas prestem serviços ao setor público em geral.

A cooperação com instituições educacionais, públicas ou privadas, tem seu foco no estabelecimento de parcerias, intercâmbios e acordos de cooperação para o fornecimento conjunto de cursos, assim como a construção de redes de pesquisa nas temáticas da escola. Já a cooperação com outras organizações nacionais refere-se a diferentes tipos de parcerias e intercâmbios, tratados de forma genérica para instituições tanto do setor público quanto privado de diversas áreas de atuação de âmbito nacional. Por fim, a maior parte das escolas prevê, também, a cooperação com organismos estrangeiros, inclusive sob a forma de parcerias e intercâmbios, por exemplo.

Sendo assim, a realização de parcerias se afigura como um dos mais importantes quesitos para a atuação eficaz das escolas de governo. Tal atribuição possui um caráter técnico, mas também político, na medida em que proporciona a coesão entre as escolas de governo e a sua legitimação junto a outras organizações.

O presente capítulo tratou, portanto, das diferenças fundamentais entre as escolas de governo, destacando o público-alvo atendido e às ações educacionais ofertadas, as quais assumem diferentes configurações dentro do escopo de atividades educacionais consideradas típicas para essas instituições. De forma complementar, foram tratadas atividades de outras naturezas, demonstrando a transversalidade de funções percebidas como fundamentais às escolas, tais como a realização de estudos e pesquisas e a celebração de parcerias e ações de cooperação com diferentes tipos de organização, além das próprias escolas de governo.

Percebe-se, assim, certo encadeamento entre as dimensões de análise, de tal forma que as características de caráter político-institucional analisadas, sobretudo a posição das escolas no âmbito da administração pública federal e suas trajetórias de criação e desenvolvimento, legam condicionantes às suas estratégias e objetivos institucionais. Por fim, as diretrizes estratégicas interferem no modelo de planejamento e desenvolvimento das ações educacionais.

Dessa forma, os processos educacionais serão tratados no Capítulo 5, visando à descrição das principais etapas percorridas pelas escolas em sua atividade principal de capacitação e formação de servidores.



## Capítulo 5 – Dimensão educacional: recursos e processos educacionais

As escolas de governo se configuram como instituições voltadas ao atendimento das necessidades de formação e desenvolvimento de servidores públicos. Sendo assim, executam processos de planejamento, execução e avaliação de suas ações educacionais. Essa parte do trabalho tem por objetivo apresentar um modelo de processo educacional, fundamentado na análise dos documentos e entrevistas, com as principais etapas e procedimentos empregados pelas escolas para oferta de suas ações educacionais. Além da análise documental, foram consideradas as seguintes questões para proposição do modelo:

Questão 15: *“Existe uma predominância entre oferta planejada de cursos por parte da escola e o atendimento de necessidades emergentes vindas das organizações públicas?”;*

Questão 16 *“Como são realizados o planejamento e a definição dos cursos a serem ofertados pela escola ao longo do exercício?”;*

Questão 17 *“Como é feito o planejamento individual dos cursos na escola? Quais são as etapas desse processo?”;*

Questão 18 *“Como é realizado o acompanhamento das ações de ensino e aprendizagem ao longo de sua execução?”;*

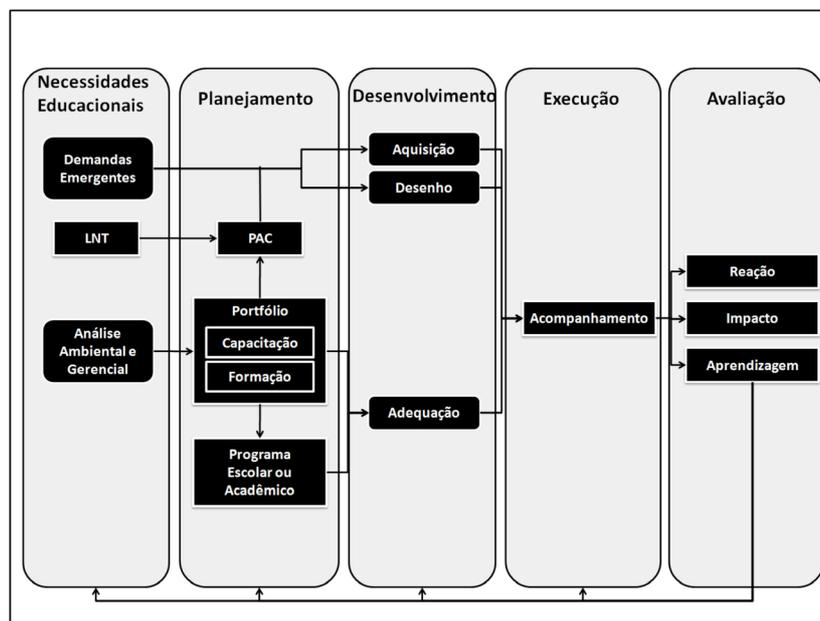
Questão 19 *“Como é realizada a contratação para cada tipo de ação de ensino e aprendizagem?”;* e

Questão 20 *“Como são aferidos os resultados dos cursos e sua efetividade?”.*

A análise permitiu a consolidação de etapas e procedimentos comuns para o processo educacional:

- 1) a identificação de necessidades educacionais;
- 2) o planejamento de soluções educacionais para as necessidades identificadas;
- 3) o desenho ou aquisição no mercado dessas soluções educacionais;
- 4) a sua execução e acompanhamento; e
- 5) a realização de diferentes tipos de avaliação que retroalimentam as demais etapas desse processo.

Para cada uma das etapas genéricas, as escolas podem empregar distintas práticas, com diferentes graus de formalidade. Sendo assim, as etapas mencionadas estão apresentadas sob a forma do modelo constante na Figura 6.



**Figura 6: Modelo empírico do processo de realização de ações educacionais em escolas de governo**

Fonte: Dados da pesquisa

Em se tratando de um modelo, implica que cada escola possui um fluxo do processo de treinamento específico, o qual pode não contemplar todas as atividades descritas. A descrição de cada uma das etapas e as particularidades de cada escola serão tratadas nas seções seguintes.

### 5.1 Etapas 1 e 2 – Identificação de necessidades e planejamento de ações educacionais

A realização de ações educacionais normalmente se destina ao desenvolvimento de competências necessárias em um determinado sistema organizacional. A definição das soluções educacionais pode se basear em um processo formal e estruturado de análise e levantamento de informações ou em um processo informal, emergente e flexível, mediado por interações com organizações demandantes.

A atuação das escolas é pautada por ambas as perspectivas, sendo que, em geral, são relatadas três estratégias de atuação para a análise de necessidades educacionais:

- **Realização de levantamento de necessidades de treinamento (LNT)** – referente à aplicação de técnicas de pesquisa visando à identificação de problemas de desempenho no ambiente organizacional, os quais são avaliados e podem ser objeto de intervenção por meio de uma ação educacional.

- **Análise ambiental e gerencial** – referente à realização de reuniões e discussões com gestores de cúpula e das unidades organizacionais da organização mantenedora ou de outros órgãos formuladores de políticas públicas, com vistas à previsão de necessidades futuras de capacitação relativas a políticas públicas e projetos a serem implementados. A análise ambiental também incorpora a avaliação de *feedbacks* e de experiências prévias para o ajuste das ações da escola.
- **Demandas emergentes** – referente às necessidades educacionais que não puderam ser previstas, seja em razão da dinâmica do ambiente ou do escopo e eficácia dos processos de levantamento de demandas. A concepção abrange desde cursos emergentes simples a cursos sob demanda atendidos de maneira *ad hoc*, isto é, para uma finalidade iminente e específica no curto prazo.

As técnicas de levantamento e análise ambiental definem as formas de planejamento utilizadas pelas escolas. Observou-se que as escolas estabelecem distinções entre três tipos de planejamento:

- **Plano Anual de Capacitação (PAC)** – referentes à programação de cursos a serem realizados pela escola em um determinado período.
- **Portfólio de cursos** – referente a cursos predefinidos, realizados sistematicamente e desenvolvidos com base em diretrizes estratégicas e políticas públicas às quais a escola está alinhada.
- **Calendário escolar ou acadêmico (educação formal)** – desenvolvidos com base nas diretrizes pedagógicas e educacionais das escolas, constituindo cursos de longa duração, regulares e estruturados, alinhados aos critérios definidos pelo Ministério da Educação (MEC).

Uma das linhas de atuação das escolas é a realização do LNT como subsídio para a elaboração de um PAC. Assim, realizam essa forma de planejamento aquelas escolas que atuam junto ao quadro de sua organização com o objetivo de suprir lacunas de desempenho (ANP, CEAE, CFAI, Eagu, Esaf, Esint, Espen, Unibacen, ISC, ILB e Cefor<sup>27</sup>). Para dois casos, Esaf e Esint, as escolas não realizam o LNT diretamente, mas utilizam os levantamentos realizados pelas unidades de gestão de pessoas de suas organizações mantenedoras.

Com relação a modelos de levantamento, observou-se a existência de modelos baseados em competências. Sob o ponto de vista teórico, o LNT é considerado um modelo diverso do modelo de competências (BRANDÃO; BAHRY, 2005), implicado o fato de o último aplicar-se não apenas à capacitação, mas aos diversos sistemas de gestão de pessoas e possuir

---

<sup>27</sup> O Cefor interrompeu a realização do LNT em 2007, em função da implantação de um modelo baseado em competências, de forma que estuda retomar a prática para renovação dos cursos ofertados.

um enfoque em desempenho e resultados organizacionais. A partir desse pressuposto, em duas escolas (ISC e ILB) há a previsão de realização do LNT por meio do mapeamento de competências nas organizações mantenedoras, evidenciando não apenas uma abordagem diferenciada, mas também a internalização dos pressupostos do Decreto nº 5.707/2006. Ressalte-se que o referido decreto tem como objeto as organizações do Poder Executivo. Não obstante, ambas as escolas que preveem a aplicação do modelo de competências estão vinculadas ao Poder Legislativo.

Uma segunda estratégia, enfatizada por outro grupo de escolas que não realiza levantamentos em seus ambientes (ENSP, IRBR, Ence, Enam), refere-se à elaboração de um planejamento de outra natureza, que não se confunde com o PAC. Esse planejamento caracteriza-se pela oferta de um portfólio relativamente fixo de cursos que decorre de diretrizes estratégicas (*top-down*), ao invés da consolidação de demandas organizacionais. A Enap e a Fundaj podem ser consideradas como integrantes desse grupo, uma vez que suas ofertas finalísticas são definidas como um portfólio de cursos a partir de avaliações estratégicas do seu ambiente de atuação.

Buscou-se uma diferenciação entre um *portfólio* de cursos voltados para capacitação ou formação. Enquanto cursos de capacitação tendem a constituir-se em uma oferta atrelada à demanda das organizações, os cursos focados em formação tendem a possuir um caráter permanente, realizados de maneira regular conforme um calendário acadêmico predefinido. Para esse último caso, destacam-se a Ence, a ENSP e o IRBR<sup>28</sup>, que possuem grande parte de sua oferta baseada em cursos regulares de educação formal (*e.g.*, graduação, pós-graduação), com um *portfólio* estável de disciplinas e atividades, de forma que realizam seu planejamento orientado por essas atividades, com utilização de calendários acadêmicos.

Ressalte-se que não se tratam de enquadramentos estanques, haja vista que as escolas podem utilizar ambas as estratégias de captação antecipada de demandas (levantamento e análise ambiental), visando a sua sistematização e planejamento prévio para a alocação de recursos e a programação e priorização de sua oferta. Todas as escolas, em certa medida, lançam mão de estratégias de monitoramento ambiental, ainda que indiretamente. Parte das que empregam o LNT e o PAC também realizam reuniões estratégicas para definição de suas diretrizes educacionais (CEAE, Eagu, Unibacen, Espen).

---

<sup>28</sup> O que diferencia o curso de formação do IRBR é a sua regularidade periódica e a sua desvinculação do concurso de ingresso na carreira.

Observa-se que a realização de levantamentos anuais leva à consolidação de um portfólio de cursos à medida que se recebem demandas semelhantes, demonstrando que a definição dos cursos não ocorre de forma exclusivamente *top-down*. Enquanto algumas escolas utilizam constantes levantamentos e análises para definição de sua oferta, outras possuem relativa consolidação de um portfólio, permitindo que novos cursos sejam gerenciados de modo *ad hoc*, isto é, visando ao atendimento rápido de uma demanda emergente. Quando essa demanda não prevista apresenta elevada especificidade ou complexidade, será necessário desenhá-la ou adquiri-la no mercado. Adicionalmente, o ambiente de cada escola determina a previsibilidade de sua demanda, assim como requer outras estratégias de planejamento.

O modelo de análise das necessidades educacionais, as técnicas de levantamento e análise ambiental, assim como o público-alvo acabam por impulsionar as estratégias de planejamento e o ambiente de cada escola na predominância entre o atendimento planejado ou emergente de demandas educacionais.

Quanto maior a orientação da escola para atendimento do público externo, maior a utilização de estratégias de desenvolvimento de grades fixas de cursos (portfólio e calendário acadêmico). Utilizam essa estratégia as escolas que, conforme tipologia anteriormente apresentada, atendem prioritariamente ao público externo (Enam, Enap, Fundaj, ENSP), mas também escolas que se dividem entre sua organização mantenedora e seu público externo (Ence, Esaf e ISC), o que pode implicar maior experiência dessas escolas no atendimento de outros órgãos públicos. As demais escolas aparentemente possuem estratégias que remetem ao público-alvo interno e imediato, com a utilização do LNT e do PAC como principais ferramentas. Parte delas não atenderá regularmente ao público externo ou terá como principal forma de atendimento o fornecimento de vagas em seus cursos.

Não obstante, parte das escolas (n = 09), independente de seu público-alvo prioritário, mantém uma infraestrutura para o atendimento de demandas emergentes de outras organizações públicas. Tal infraestrutura consiste na criação de departamentos ou equipes especializadas voltadas para o desenvolvimento *ad hoc* de cursos. No entanto, as escolas apresentam diferentes níveis de predominância entre a oferta de cursos planejada e a emergente, sendo que a instabilidade da demanda pode originar-se do ambiente interno ou externo à escola, a depender de seu público-alvo.

A maior parte das escolas considera que a oferta de ações educacionais planejadas predomina sobre a emergente. Tal percepção pode estar relacionada, entre outros aspectos, aos objetivos educacionais de cada escola, que podem proporcionar uma variação menor do escopo das

ações educacionais que lhes são demandadas, implicando uma maior previsibilidade da oferta. Por outro lado, podem indicar mecanismos bem-sucedidos de antecipação e levantamento de necessidades, por meio de estratégias de interação com organizações e unidades demandantes.

As escolas que percebem prevalência de demandas emergentes, por sua vez, podem inserir-se em ambientes com alto grau de complexidade da demanda, exigindo soluções educacionais pouco padronizáveis, ou ainda, refletir mecanismos deficientes de captação de demandas do público-alvo.

### **5.2 Etapa 3 – Desenvolvimento de ações educacionais**

Concluídas as etapas de planejamento de oferta a partir de diferentes estratégias de levantamento e análise ambiental e, posteriormente, o estabelecimento de uma programação de ações educacionais, há a terceira etapa que trata do desenvolvimento dessas ações.

Definidos os cursos que serão ofertados, as escolas procedem à operacionalização, ao longo do exercício, mediante três formas:

- **Desenho de cursos** – mobilização das equipes técnicas das escolas para definição dos métodos, estratégias e recursos instrucionais do processo de ensino-aprendizagem que se pretende conduzir.
- **Aquisição de cursos** – prospecção de empresas e instituições educacionais, como universidades, centros especializados ou mesmo outras escolas de governo e profissionais especializados, servidores públicos ou não, que possam realizar o desenho e a implementação das ações educacionais.
- **Adequação do portfólio existente** – utilização de modelos instrucionais predefinidos e desenhados pela própria escola que serão apenas ajustados conforme as necessidades específicas do público-alvo.

Observa-se que a totalidade das escolas possui equipes responsáveis pelo desenho dos cursos. Tal fato corrobora um dos critérios levantados para delineamento da identidade das escolas de governo: a capacidade de desenvolver e ofertar cursos para atendimento das necessidades específicas do setor público.

Não há distribuição estanque das escolas entre as três estratégias de desenvolvimento e implementação de cursos, a qual depende, em grande parte, dos recursos à disposição da escola, mas também da complexidade e especificidade do curso solicitado. As escolas inicialmente buscam em seu portfólio as ações educacionais que possam ser adequadas para o atendimento de determinada demanda, o que é

expressamente referido por algumas (Enap, Ence, Esint), como etapa inicial de desenvolvimento.

Quando não há modelo predefinido de curso, as escolas prosseguirão à estratégia de desenho do curso. Algumas (Fundaj, IRBR) reportam o desenvolvimento de cursos por profissionais de seu próprio quadro. Porém, o modelo mais encontrado nas escolas (ANP, CFAI, Esaf, Esint, Enap, Ence, ENSP, Unibacen, Cefor, ILB, ISC) refere-se à existência de uma equipe técnica especializada, a qual se reúne com técnicos das unidades ou organizações demandantes para recolher informações que subsidiem o desenho adequado do curso. O curso é construído ao longo de sucessivas reuniões de forma cooperativa; porém, a maior parte das definições é realizada pela equipe técnica da escola.

Quando os especialistas técnicos com a *expertise* requerida para o desenho e definição dos conteúdos e materiais do curso não são identificados no quadro de pessoal da própria escola, recorre-se à estratégia de aquisição, pela contratação direta de profissionais ou de organizações educacionais. Uma das estratégias utilizadas por parte das escolas, refere-se à contratação de servidores públicos por meio de Gratificação de Encargos de Cursos ou Concursos (GECC) para elaboração de cursos. Para outros casos, as escolas reportam que também realizam a contratação das ações educacionais junto a outras organizações, porém permanecendo responsáveis pelo seu planejamento instrucional.

Conforme observado, as estratégias utilizadas pelas escolas no processo educacional variam segundo a capacidade institucional interna e o perfil dos cursos. O processo decisório é iniciado pela análise da viabilidade de realização do curso, observando-se apenas os recursos da própria escola, e finalizado na decisão de execução pela própria escola ou pela contratação total ou parcial das etapas de desenvolvimento e implementação do curso.

Uma das principais decisões relativas à implementação dos cursos refere-se à forma de contratação dos docentes, responsáveis pela sua execução. Nesse sentido, a Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso (GECC), implementada por meio do Decreto nº 6.114/2007, representa o principal mecanismo para remuneração de servidores em atividades de instrutoria. O segundo mecanismo utilizado refere-se à contratação direta, prevista pela Lei nº 8.666/1993, em seus artigos 24 e 25 respectivamente, por meio de Dispensa ou Inexigibilidade de Licitação. Tais dispositivos permitem a contratação de profissionais ou organizações, tendo o limite de R\$ 8.000,00 (oito mil reais) para dispensa e a comprovação de inviabilidade de competição por notória especialização para a inexigibilidade como critérios geralmente utilizados para a contratação.

Outra alternativa mencionada refere-se à descentralização de recursos para prestação de serviços por outras organizações públicas, tais como instituições federais de ensino, outras escolas de governo ou fundações. Por fim, além desses mecanismos tradicionais, três escolas mencionam possuir um quadro docente próprio (Esint, Ence e ENSP).

Assim, complementarmente à análise dos mecanismos de contratação, foram identificadas as cinco principais fontes de captação de docentes:

- a) Quadro próprio: a escola possui profissionais integrantes do seu quadro de pessoal cuja função precípua é a docência.
- b) Servidores do órgão: a escola utiliza os servidores do quadro da organização mantenedora para ministrar cursos em caráter voluntário ou remunerado, conforme as normas de regulamentação da GECC.
- c) Servidores públicos em geral: a escola contrata servidores públicos de diferentes carreiras e organizações para desempenharem, em caráter eventual e sem prejuízo de suas atribuições originais, a função de docente.
- d) Professores atuantes em Instituições de Ensino Superior (IES): a escola busca junto às universidades públicas a contratação de professores ou a realização de acordos de cooperação para a docência em seus cursos.
- e) Profissionais especialistas: a escola contrata profissionais, não necessariamente servidores públicos, para ministrar conteúdos específicos.

Tais fontes previstas em normativos das escolas demonstram as alternativas utilizadas para a composição de seu quadro docente. Não obstante, de forma geral, observa-se nos resultados da pesquisa uma predominância entre as escolas pelo uso de servidores internos, isto é, do quadro da organização mantenedora ou da própria escola para atuarem como docentes em suas ações educacionais. Seguidamente a essa alternativa reporta-se a contratação de servidores de outras organizações, inclusive professores universitários. As contratações diretas de organizações educacionais do mercado, assim como a descentralização de recursos para outras organizações públicas, afiguram-se como as alternativas de contratação menos utilizadas pelas escolas. Porém, destacam-se naquelas escolas mais recentemente estabelecidas (*e.g.* Eagu, CEAE, Enam e Espen) de forma que pode referir-se ao porte e à capacidade de tais escolas, as quais ainda dependem da contratação da capacidade técnico-operacional de outras organizações educacionais para o adequado atendimento das demandas de seu ambiente de atuação.

Alguns relatos demonstram que uma das estratégias adotadas é a construção de bancos de instrutores, para orientação dos processos de contratação. Tal estratégia reportada expressamente por algumas escolas (ANP, CFAI, Enap, Ence, IRBR, Cefor, Unibacen) provavelmente possui maior abrangência no âmbito do SEGU do que o que se permite entrever por meio dos dados da pesquisa. Ademais algumas escolas reportam realizarem processos estruturados de seleção prévia de instrutores (Enap, Cefor, Unibacen) por meio do qual as necessidades de instrutoria são amplamente divulgadas e servidores são previamente selecionados e cadastrados para suprirem tais necessidades futuramente.

### **5.3 Etapa 4 – Acompanhamento de ações educacionais**

Observou-se que nas escolas há uma distinção entre a supervisão administrativo-operacional e a supervisão técnico-pedagógica dos cursos. A supervisão administrativo-operacional monitora aspectos relacionados à logística do curso e às atividades de secretaria escolar, tais como contratação, pagamentos, controle de alunos. A supervisão técnico-pedagógica, por sua vez, acompanha o desenvolvimento da ação educacional em si, a correspondência das atividades com o planejamento instrucional previsto e a realização de ajustes necessários.

Todas as escolas realizam o acompanhamento administrativo dos cursos, designando supervisores normalmente da própria escola para essa função, ou constituindo unidades efetivamente responsáveis por essa função. Com relação ao acompanhamento pedagógico, algumas escolas (ANP, CFAI, Esaf, Espen, ISC, ILB) reportam designar ou contratar técnicos entre os servidores da organização responsáveis pela supervisão dos cursos. Outras possuem unidades especializadas com equipes formadas, normalmente, por profissionais da área de educação que monitoram e fornecem suporte às ações educacionais (Esint, Enap, Ence, ENSP, Fundaj, IRBR, ISC). Por fim, algumas escolas terminam por enfatizar o acompanhamento administrativo-operacional do curso, realizando uma supervisão pedagógica relativamente informal, isto é, sem a designação específica de profissionais para essa função.

### **5.4 Etapa 5 – Avaliação de ações educacionais**

A última etapa do modelo de treinamento proposto para as escolas refere-se à avaliação das ações educacionais e tem o propósito de fornecer informações para o aperfeiçoamento do processo de atendimento de demandas educacionais como um todo. Fundamentalmente foram relatados três tipos de avaliação pelos entrevistados, ainda que realizados de maneiras distintas:

- **Avaliação de reação** - aplicação de questionários ao final das ações educacionais, visando à coleta de dados sobre a percepção dos alunos com relação ao formato do treinamento e condições de realização tais como o ambiente, conteúdos, material, docência etc.
- **Avaliação de impacto** - realização de pesquisas quantitativas e qualitativas em que se busca aferir o quanto as habilidades aprendidas em um determinado curso estão sendo aplicadas no contexto de trabalho dos indivíduos e quais aspectos se relacionam à expressão de seus desempenhos. A avaliação ocorre, em geral, de três a seis meses após a realização do curso e pode envolver levantamentos junto aos egressos, às suas chefias e à sua equipe de trabalho.
- **Avaliação de aprendizagem** - aplicação de testes relacionados ao conteúdo do curso com intuito de se verificar de imediato qual o nível de apreensão dos novos conteúdos pelos alunos, normalmente com o intuito de verificar seu aproveitamento.

Os relatos dos entrevistados manifestam o entendimento de que a avaliação de reação deve ser universal. Com relação às avaliações de aprendizagem e de impacto, no entanto, percebeu-se aplicação mais seletiva, normalmente referindo-se a cursos de longa duração ou de caráter estratégico, como cursos de formação, por exemplo. A avaliação de aprendizagem está frequentemente referida como mais utilizada em cursos de ensino a distância do que presenciais.

A avaliação de reação constitui-se naquela mais disseminada e utilizada entre as escolas de governo (N = 14). Há escolas que ainda estão buscando a melhor sistematização de seus processos de avaliação, os quais ainda se encontram em um estágio inicial de desenvolvimento (*e.g.*, CEAE). Outras possuem unidades específicas que aplicam consistentemente a avaliação de reação para todas as ações educacionais, gerando relatórios consolidados dos pontos fortes e fracos dos cursos, dos docentes e da escola como um todo (*e.g.*, Enap).

Os instrumentos de avaliação normalmente se centram no desempenho do docente, sendo essa a dimensão relatada por todas as escolas. Além dessa dimensão, com certa variedade, também se avaliam aspectos como o ambiente de aprendizagem, os equipamentos e materiais didáticos, além de questões gerais de organização do curso, como carga horária e suporte da escola. Algumas escolas também recolhem dados junto ao próprio docente, acerca da experiência do curso, dos alunos e da própria instituição (*e.g.*, ANP, Enap). Os resultados da avaliação de reação subsidiam melhorias no curso, mas também ensejam *feedbacks* aos docentes, de forma que o seu desempenho é levado em consideração em contratações futuras e manutenção do mesmo no banco de instrutores.

Com relação à avaliação de impacto, observa-se que apenas duas escolas (Esint, ENSP) relatam possuírem tal prática como uma etapa comum em seus cursos, aplicada de forma ampla e regular em seu público-alvo imediato e externo.

Outras três escolas (Unibacen, ISC, Cefor) informam realizarem a avaliação de impacto para cursos de longa duração considerados estratégicos, como cursos gerenciais ou de formação. A Unibacen informa que busca realizar também a avaliação de impacto para novos cursos, como uma forma de subsidiar o seu aperfeiçoamento posterior. A Fundaj, por sua vez, informa que a realiza para os seus cursos internos, ou seja, para os servidores da própria escola, enquanto atividade de capacitação.

Algumas escolas mencionam estar em um processo de prospecção e desenvolvimento de métodos para realização de avaliação de impacto. Para esses casos, as escolas vêm desenvolvendo estudos e testes (ANP) ou realizando *benchmarking* em outras escolas de governo (Eagu). Para a maioria, no entanto, há a prática comum de informalmente se buscar averiguar junto a gestores dos órgãos demandantes impressões sobre o impacto dos cursos. Sendo assim, há uma tendência entre as escolas de se buscar a ampliação da aplicação das avaliações de impacto; porém, de modo geral, há um baixo grau de adoção desta prática de maneira consistente no Segu.

A avaliação de aprendizagem, em geral, é considerada como adequada apenas para alguns tipos de cursos. Para os cursos de longa duração (Enap) ou aqueles voltados para a formação dos servidores (Unibacen, IRBR), pós-graduações e cursos técnicos para novas atribuições de maior complexidade (Ence), em geral, relata-se a utilização de avaliações de aprendizagem. Apesar do baixo número de ocorrências entre as escolas, pressupõe-se que a natureza de cursos de formação e de pós-graduação envolve a aplicação de avaliações de aprendizagem. Sendo assim, é plausível que as demais escolas que operam cursos desse tipo (*e.g.*, Enap, ANP, Cefor, ENSP, ISC, Esint) também utilizem tais métodos. No entanto, em termos de capacitação técnica de curto prazo, apenas algumas escolas relatam a sua utilização (CFAI, Eagu, Ence). As escolas relatam que normalmente é solicitada a realização deste tipo de avaliação pelas organizações demandantes, quando se tratam de cursos realizados a distância.

Conforme demonstrado no modelo do ciclo de desenvolvimento de ações educacionais, as avaliações dos cursos retroalimentarão o processo como um todo, ensejando ajustes nas etapas de planejamento, desenvolvimento e implementação e na própria execução do curso. As escolas, em geral, avaliam, além dos aspectos mensurados por meio de instrumentos, a demanda pelo curso, de tal forma que cursos que são muito procurados por servidores e nos quais se percebe a existência de

um excedente de candidatos para próximas turmas, podem terminar por integrar o planejamento para o período seguinte. Nesse ponto, avalia-se também a convergência do curso com suas linhas de atuação, o que pode ensejar a sua incorporação ao portfólio da escola.

De forma geral, as escolas buscam avaliar a possibilidade de aprimorar tanto gerencialmente, como pedagogicamente os cursos, buscando desde melhores mecanismos de contratação, fornecedores, instrutores, até questões relativas ao programa das aulas, disciplinas, carga horária, entre outros aspectos do planejamento instrucional. Tal etapa, a despeito de sua relevância, é realizada de maneira menos sistematizada em algumas escolas; enquanto em outras, há processo formal de avaliação e de planejamento estratégico, envolvendo inclusive a consulta a conselhos de gestão estratégica, integrados pela escola. Nesse ponto, o ciclo se completa, de tal forma que o novo planejamento é realizado com base nas avaliações do ciclo anterior.

O presente capítulo apresentou uma visão dos tipos de atividades educacionais desenvolvidas pelas escolas de governo e buscou delinear um modelo geral acerca das principais etapas e técnicas utilizadas ao longo do planejamento, desenvolvimento, implementação, execução e avaliação dessas atividades, que se constituem no principal macroprocesso das escolas de governo. O modelo apresentado no início da seção, por natureza, é aplicado de distintas maneiras pelas escolas. Entre os aspectos idealmente descritos e a realidade concreta, existem lacunas para melhoria, assim como variações de arranjos específicos para o atendimento das demandas educacionais dos ambientes específicos de cada escola. Assim, variações nos perfis do processo educacional de cada escola podem refletir lacunas e dificuldades, mas também adequações aos seus diferentes perfis de atuação, favorecendo a ênfase em determinadas etapas, técnicas e modelos de planejamento e execução específicos, conforme a sua estratégia e papel no ambiente.

Para a maior efetividade do sistema instrucional, exigem-se diferentes níveis de competências técnicas e gerenciais, de infraestrutura física e tecnológica para suporte à realização das atividades, além de um corpo técnico e docente de qualificação adequada. O diagnóstico amplo de tais elementos será tratado no capítulo seguinte, bem como a discussão integrada dos resultados até então apresentados, congregando-se as três dimensões de análise: político-institucional, estratégica e educacional.

## Capítulo 6 – Fortalecimento das escolas de governo: desafios e fatores determinantes para o seu desempenho e marco legal

Este capítulo busca realizar um diagnóstico amplo entre as escolas de governo integrantes do Segu, tendo em vista o fornecimento de insumos que propiciem o desenvolvimento de linhas comuns de atuação para o fortalecimento das escolas. Aliado a tal desdobramento, apresenta-se discussão sobre as principais lacunas normativas que afetam a atividade das escolas de governo.

Conforme problemática tratada na dimensão político-institucional, a inexistência de parâmetros legais específicos para o delineamento jurídico e conceitual das escolas de governo contribui para a ausência da identidade e coesão institucional do setor de capacitação, de tal forma que há relativa insegurança jurídica para sua atuação. Conseqüentemente, a atuação das escolas ocorre em contextos normativos que podem não corresponder às suas finalidades específicas. No atual cenário, lacunas na legislação têm sido supridas com arranjos de natureza informal ou com instrumentos legais de caráter precário, frequentemente, adaptando-se normas, recursos humanos e materiais a uma função educacional que não lhes é precípua.

Sob o ponto de vista estratégico e educacional, o perfil de atuação das escolas e as atividades desenvolvidas refletem o seu ambiente específico. Cada campo de atuação varia conforme suas demandas por ações educativas, necessidades de recursos e competências, além de suas estratégias de relacionamento com diferentes *stakeholders*.

Conseqüentemente, a questão a ser abordada neste capítulo refere-se ao delineamento das dificuldades enfrentadas pelas escolas de governo, as quais, embora possuam perfis e necessidades específicas podem também possuir dificuldades comuns, compartilhadas em razão de problemas estruturais de seu ambiente de atuação, de natureza normativa, organizacional ou técnico-gerencial.

Para esta análise, serão consideradas primordialmente as opiniões dos entrevistados acerca das dificuldades enfrentadas. Primeiramente, será abordada uma percepção geral sobre a capacidade institucional de atender adequadamente às demandas de seu ambiente. Posteriormente, serão detalhados os fatores que afetam, positivamente

e negativamente, o desempenho das escolas. Após tal diagnóstico, propõe-se a discussão de tópicos específicos da legislação verificados como mais relevantes para a atuação das escolas, além de questões fundamentais para a sua atuação em rede e institucionalização.

A capacidade institucional refere-se aos recursos à disposição da escola para atendimento das necessidades de seu ambiente de atuação e cumprimento de seus objetivos. Essa capacidade engloba principalmente a descrição sobre recursos humanos e financeiros, materiais e estrutura física à disposição da escola. Também contam questões que ampliam a capacidade de atuação da escola, tais como: parcerias, formas de contratação e suporte gerencial em seu ambiente organizacional.

No geral, as escolas atestam que possuem capacidade de atuação para atendimento de demandas e cumprimento de seu papel; porém, necessitam de melhorias e meios para atender a novas atribuições ou aperfeiçoar as existentes. A análise das entrevistas permitiu a identificação de diversos fatores intervenientes que impactam a capacidade institucional das escolas.

A partir das respostas obtidas na Questão 7 *“Quais têm sido os principais fatores positivos e negativos para o desempenho da escola?”*, identificaram-se 46 fatores intervenientes, os quais foram classificados considerando os seguintes aspectos:

- Organizacional: organização e formato da escola.
- Político: legitimidade, relações institucionais, reputação e autonomia da escola.
- Estratégico: missão, público-alvo e forma de atendimento às demandas educacionais.
- Gerencial: recursos humanos, financeiros e materiais.
- Atividades: ações realizadas pela escola, inclusive as educacionais.

Conforme análise dos relatos, verificou-se que os fatores intervenientes foram avaliados pelos entrevistados como **ponto forte** - fator adequado que fortalece a escola; ou **ponto crítico** - fator que limita consideravelmente a atuação da escola (gargalo).

Assim, para aprofundamento da análise, serão abordados a seguir, de maneira seletiva e não exaustiva, os principais fatores intervenientes na atuação das escolas<sup>29</sup>, especialmente os políticos, estratégicos e gerenciais, considerados os mais relevantes. Ressalte-se que um mesmo fator pode apresentar-se **como um ponto crítico em uma escola e um ponto forte em outra**, simultaneamente. Assim, os fatores serão apresentados com uma breve descrição de suas implicações para as escolas.

---

<sup>29</sup> A lista completa dos fatores está descrita no Anexo X.

## **Principais fatores políticos**

### **Desvalorização da atividade de capacitação na administração pública**

A cultura do setor público, em geral, tende a não considerar a capacitação como um processo estratégico para a melhoria da gestão, resultando em um ambiente que impõe dificuldades e resistências a serem vencidas pelas escolas de governo para garantir condições e recursos adequados ao desempenho competente de suas funções. Esse pode ser considerado o principal fator crítico, tendo em vista sua natureza estrutural com desdobramentos para a atuação de todas as escolas de governo.

### **Reputação da escola**

A despeito da baixa valorização da temática da capacitação no setor público, as escolas que reportam possuir reputação positiva no setor público e na sociedade são vistas como referência em seu campo de atuação. Esse fator é citado como ponto forte em escolas institucionalmente mais consolidadas, dada a elevada qualidade do seu histórico de cursos.

### **Legitimidade interna**

Esse fator refere-se à relação entre as escolas e suas mantenedoras. As escolas reportam que o seu reconhecimento como unidade estratégica por gestores e servidores é um ponto forte, sendo, portanto, valorizadas internamente. Porém, outras não são reconhecidas como escolas de governo pela hierarquia superior, e, sim, como centros de capacitação a serviço do órgão, com pouca autonomia formal (autoridade em caráter final sobre os próprios processos ).

## **Principais fatores estratégicos**

### **Planejamento e foco de atuação da organização**

A definição de uma estratégia bem delimitada, com linha de atuação consistente constitui-se em ponto forte para as escolas que lidam com demandas emergentes. Esse fator refere-se principalmente às escolas que formalizaram em documentos estratégicos (*e.g.*, Plano Estratégico e Plano de Desenvolvimento Institucional) as suas áreas temáticas e competências, protegendo-se de interferências e demandas emergentes. Outras escolas percebem tal fator como ponto forte em função de possuírem tradicionalmente um foco de atuação bem definido, o que proporcionou a especialização dos seus quadros. Os relatos das escolas em processo de melhoria indicam a busca pela consolidação de processos que reorientem o seu foco de atuação, tais como um melhor planejamento de cursos e a reorganização do atendimento ao público externo.

## **Parcerias**

A realização de parcerias para aumento da capacidade de atendimento das escolas tem sido o principal ponto forte para se vencer limitações operacionais. Esse fator relaciona-se principalmente à realização de pós-graduações e cursos a distância em parcerias com universidades. Um dos entrevistados cita a necessidade de mudança de paradigma nas parcerias entre as escolas de governo, de forma que se viabilize uma atuação mais articulada, inclusive na oferta de cursos. Desse modo, as parcerias envolvem também outro fator, qual seja, a atuação em rede, mencionado como um ponto forte por parte delas.

## **Principais fatores gerenciais**

### **Quantitativo da equipe técnica da escola**

A maior parte das escolas reporta não possuir quantitativo suficiente de pessoal em suas equipes. A deficiência de quantitativo de pessoal advém de diversos fatores: processo de institucionalização recente; dificuldade de reposição de servidores em processo de desligamento ou aposentadoria; aumento das demandas para a escola sem aumento respectivo do seu quadro. Esse é o ponto crítico de maior abrangência nas escolas e relaciona-se à baixa autonomia para repor e gerenciar seus quadros, por meio da realização de concursos.

### **Profissionais especializados em educação**

Além do quantitativo, as equipes técnicas das escolas possuem carência de profissionais especializados em atividades educacionais (*e.g.*, pedagogos) e em outras atividades (*e.g.*, biblioteca, pesquisa). Nessa situação, as escolas buscam atuar com servidores de carreiras cuja formação em áreas educacionais nem sempre é possível ou almejada (*e.g.*, carreiras jurídicas).

No entanto, para alguns casos, as escolas obtiveram sucesso no recrutamento de profissionais dos ramos específicos por intermédio de concursos, por exemplo, convertendo esse fator em um ponto forte.

### **Perfil da equipe em relação ao setor público**

A qualificação e experiência de suas equipes, no que tange ao domínio de temáticas específicas do setor público, são vistas como ponto forte pelas escolas, a despeito da carência em relação a questões educacionais. Com relação às carreiras, as escolas que possuem carreiras fortes e bem remuneradas tendem a ver essa questão do perfil como ponto forte. Porém, aquelas que possuem quadros cujas carreiras possuem alta rotatividade ou baixa atratividade, tendem a perceber um

descompasso entre as demandas recebidas e os perfis profissionais disponíveis, sem perspectiva de captar pessoas com esses novos perfis almejados.

#### **Quantitativo da equipe docente**

De forma semelhante à escassez do quadro técnico, algumas escolas experimentam escassez de docentes, principalmente aquelas que necessitam de professores com qualificação elevada. Esse fator é crítico especialmente para as escolas que possuem quadro docente próprio ou que encontram restrições normativas internas para contratação de docentes.

#### **Recursos financeiros**

A maior parte das escolas reporta possuir recursos financeiros insuficientes ou sofrer contingenciamentos que prejudicam sua capacidade de planejamento e operacional, o atendimento de demandas emergentes ou a expansão e aperfeiçoamento de suas atividades. A escassez de recursos financeiros constitui-se em um dos principais fatores críticos e o fator interveniente mais citado entre as escolas. Não obstante, há escolas que não enfrentam tais tipos de problemas e, inclusive, citam a disponibilidade de recursos como um ponto forte.

#### **Comprometimento da equipe**

As escolas reportam possuírem equipes comprometidas e motivadas, sendo o diferencial para um melhor desempenho, mesmo com poucos recursos. Esse fator é normalmente mencionado por escolas que reportam problemas de quantidade de pessoal na equipe.

#### **Análise de fatores intervenientes**

Conforme fatores intervenientes elencados, destacam-se os de natureza política, estratégica e gerencial. Sob o ponto de vista político, verifica-se certa contradição no âmbito do serviço público federal entre um discurso de apoio e reconhecimento ao papel das escolas de governo, expresso em sua percepção de alta reputação e legitimidade, e a ausência de condições adequadas para sua atuação mais efetiva em razão de uma cultura de desvalorização da atividade de capacitação. Observou-se que os pontos críticos, tratados como gargalos, são de natureza fundamentalmente gerencial e operacional, em muitos casos, reflexos de problemas estruturais da legislação de gestão de pessoas no setor público. Conforme apontado, tais gargalos evidenciam a prevalência de uma perspectiva funcional de gestão de pessoas e, conseqüentemente, de baixa relevância atribuída ou de ausência de um tratamento específico para a atividades de

desenvolvimento de servidores. Por outro lado, os pontos fortes apontados, de natureza política e estratégica, podem indicar a existência de vias políticas a serem utilizadas pelas escolas para a resolução de algumas das defasagens operacionais junto a outros atores organizacionais.

Essa parte do trabalho destacou fatores intervenientes, entre os quais, alguns foram descritos em função de se caracterizarem como elementos relevantes para a avaliação da capacidade de atendimento das escolas de governo às demandas de seu ambiente. Tais fatores, em consonância com parte dos objetivos práticos do presente trabalho, podem ser foco para a atuação conjunta das escolas na busca de soluções e criação de uma agenda de interesses convergentes.

### **6.1 As escolas e a atuação em rede**

Uma alternativa para o fortalecimento das escolas de governo refere-se ao aprimoramento da sua atuação em rede. Existem diversas expectativas quanto à atuação conjunta das escolas de governo por meio da Rede Nacional de Escolas de Governo e o Sistema de Escolas de Governo da União. Conforme demonstrado, a atuação em rede consiste em uma das características fundamentais dessas instituições, cuja integração busca fortalecer e ampliar sua capacidade de atuação para alcance de seus objetivos.

Com relação às perspectivas acerca dessa integração, os entrevistados foram chamados a responder à questão 12 do instrumento: “Quais são as perspectivas da instituição com relação à Rede Nacional de Escolas de Governo e ao Segu?”

A análise dos relatos demonstrou que existem fundamentalmente cinco expectativas sobre o papel esperado do Segu e da Rede Nacional, enquanto sistema cooperativo. Tais relatos, concentrados principalmente na experiência dos entrevistados com o próprio Segu, apontam para o **i) alinhamento do Segu e da rede em torno de interesses comuns**. Naturalmente, o desafio de integração é maior para a rede nacional, não apenas pelo número de instituições (204, em novembro de 2014), mas pela sua maior variedade.

Essa variedade reflete-se nas dificuldades operacionais, jurídicas, políticas e de relacionamento institucional vivenciadas cotidianamente pelas escolas. A atestada inadequação do campo normativo, a gestão de demandas e recursos e o esforço de institucionalização normalmente são enfrentados com soluções locais, quando possível. Assim, a expectativa de **ii) fortalecimento político das escolas** ressalta a percepção de que há maior força na atuação política conjunta em torno de objetivos comuns.

Para algumas dessas instituições, a mera integração ao Segu serve de instrumento político para a sua legitimação em seu âmbito de atuação,

principalmente junto à hierarquia da organização mantenedora. Há um efeito de valorização da imagem para a escola ao vincular-se a um grupo formalmente constituído com outras escolas de governo há mais tempo consolidadas e reconhecidas no setor público. Nesse ínterim, uma das expectativas mencionada é a possibilidade de **iii) compartilhamento de experiências e conhecimentos** entre as escolas para transferência de inovações gerenciais e pedagógicas. Além do componente estratégico, essa associação das escolas de governo à rede e ao Segu, portanto, serve aos propósitos também de se gerar uma contribuição simbólica para a **iv) institucionalização da identidade das escolas de governo**. A institucionalização da noção de escola de governo e sua articulação permitiria a busca de soluções para sua atuação em um ambiente político-normativo inadequado para as suas características específicas. Sobre esse aspecto, há expectativa de que as escolas que atuam na articulação e coordenação do sistema e da rede (*e.g.*, Enap) sejam capazes de estabelecer parâmetros que visem atribuir algum grau de coesão institucional para a consolidação da sua identidade e fortalecimento. Esses ambientes serviriam ao propósito de se supervisionar as escolas, visando à manutenção de certa conformidade institucional, resguardando-se da existência de unidades intituladas como escolas de governo, porém que não se caracterizam como tal.

Por fim, a rede e o Segu são compreendidos como espaços para **v) o compartilhamento de recursos e realização de parcerias entre as escolas**, que ampliem a sua atuação em seus ambientes imediatos e externos. Ressalte-se que uma discussão pode ser tecida a respeito da adequação dos termos utilizados para a definição das iniciativas de cooperação. Atualmente, ambas as iniciativas (a rede e o Segu) aproximam-se de um fórum (conforme mencionado por alguns entrevistados), mas que aos poucos podem se consolidar, respectivamente, em uma rede de fato. Cabe nesse último caso, refletir sobre a equiparação do Segu a um sistema integrado a uma política pública ou de Estado, o que iria requerer a sua formalização por meio de instrumento legal apropriado.

## **6.2 O instituto das escolas de governo**

O aumento da demanda por capacitação e a necessidade de manutenção de padrões de competência e desempenho no setor público exigiram, ao longo do desenvolvimento da administração pública, a criação de instituições especializadas para a qualificação e atualização permanente dos servidores públicos. A criação de escolas de governo é parte integrante das iniciativas de melhoria da administração pública ao longo do século XX até a atualidade.

A análise proposta no presente caderno evidencia, por meio da legislação das escolas, que essas se configuram de forma mais complexa

que uma unidade organizacional de capacitação e desenvolvimento de pessoas. Elas possuem regulamentos e estruturas próprios, dirigentes com maior autonomia e poder decisório e desempenham uma grande quantidade de processos, além da capacitação de servidores públicos.

Não obstante as diferenças entre organizações aqui analisadas, este estudo permitiu verificar que há competências transversais, abrangendo processos educacionais e técnico-científicos que são compartilhados entre as escolas e as distinguem das demais organizações públicas. O conjunto de processos transversais elencados confere-lhes a função precípua de atuarem como centros de gestão do conhecimento, envolvendo a sua geração e difusão com vistas à promoção da integração e intercâmbio de instituições da administração pública, assim como a construção de soluções para suporte a políticas públicas. Sob essa perspectiva, apesar de seu papel formativo, as escolas de governo se diferenciam das universidades, em razão do caráter aplicado de seus processos. Também se diferenciam das unidades de capacitação, pois para além das ações educativas destinadas aos servidores, desenvolvem estudos e pesquisas voltados ao aperfeiçoamento de organizações e políticas públicas.

As escolas concentram processos que se relacionam principalmente a abordagens gerenciais mais modernas do setor público. A gestão do conhecimento, a atuação em redes interinstitucionais e a promoção de estudos, pesquisas e consultorias para a inovação e melhoria da gestão pública podem ser consideradas abordagens inovadoras no setor público e se distanciam do que é referido na literatura como um padrão formalista de atuação, focado em controles e rotinas que agregam pouco valor aos serviços públicos.

A legislação analisada, sob o ponto de vista institucional, possui como pontos positivos a previsão de prerrogativas que conferem legitimidade e um caráter estratégico permanente às escolas. Não obstante, encontra-se em descompasso com as perspectivas de modernização da gestão de pessoas e do conhecimento trazidas por essas instituições. Diante deste descompasso, o qual sequer delineia um perfil específico para as escolas de governo, é imprescindível a busca de sua efetiva institucionalização como passo inicial para a modernização das políticas de gestão de pessoas na administração pública.

Para tanto, embora observe-se na presente pesquisa que, em geral, as escolas sejam instituições fortes individualmente, essas podem avançar conjuntamente no seu fortalecimento enquanto um grupo definido de organizações. O Sistema de Escolas de Governo da União e a Rede Nacional de Escolas de Governo têm como objetivo justamente a integração entre as escolas, para que busquem atuar em conjunto no

fortalecimento da atividade desenvolvimento de servidores públicos. Tal integração permitiria a consolidação efetiva de um sistema nacional para a gestão do conhecimento e da capacitação e formação de servidores públicos de forma ampla, integrada e sistemática.



## Capítulo 7 – Conclusões

A presente seção de conclusão não deve ser entendida como um conjunto de resultados terminativos em relação ao objeto de estudo. Trata-se de uma primeira fase de estudos, na qual não se pretendeu elaborar um corpo hermético e acabado de teorias ou descobertas conclusivas.

Ao contrário, compreende-se que esta pesquisa deva se desdobrar em futuras investigações objetivando esclarecer os diversos aspectos relativos à capacidade gerencial, oferta de cursos de capacitação, gerenciamento da força de trabalho, processos educacionais, entre outros, que caracterizam o cotidiano das escolas de governo da administração pública federal. Por outro lado, um primeiro passo foi dado, descortinando o universo complexo e heterogêneo das escolas de governo que atualmente integram o Segu. Objetiva-se disponibilizar um conjunto de dados para os demais estudiosos, dirigentes, agentes políticos e operadores da administração pública brasileira, com vistas ao preenchimento de uma lacuna fundamental na literatura especializada sobre o tema.

Não obstante, reforçando-se a necessidade de aprofundamento do tema, o presente estudo possui evidentes limitações. Considerando-se o seu forte embasamento na legislação vigente, que organiza e estrutura as escolas de governo, e, de forma complementar, nas entrevistas com os gestores, é preciso certa cautela na leitura dos resultados. A abordagem essencialmente formal e legalista do tema é muito enriquecedora, mas apresenta vieses de interpretação e de capacidade de refletir a complexidade da realidade organizacional. Essa aproximação documental e introdutória realizada na pesquisa deve ser complementada por uma análise de campo mais detalhada, incorporando à pesquisa aspectos qualitativos relevantes. Como exemplo, o estudo constatou que, nos normativos de 14 escolas de governo da União, a realização e promoção de estudos e pesquisas aparecem como função primária, contudo, seria necessário um detalhamento sobre a efetiva produção científica dessas instituições e a qualidade desses trabalhos. Em complemento, ressalte-se ainda que as normas de cada escola são muito desiguais, escritas em contextos

históricos distintos, com escopo e abrangência variados, inviabilizando assertivas mais categóricas baseadas exclusivamente na leitura e interpretação dessa legislação.

Outra consideração necessária diz respeito às categorizações realizadas ao longo do trabalho, que não devem ser tomadas como classificações ou taxonomias herméticas e definitivas. Reconhece-se que existem elementos teóricos emergentes que devem ser aprimorados, principalmente ante a referenciais teóricos consolidados, os quais foram prescindidos em razão da natureza da pesquisa, baseada na construção teórico-qualitativa.

Considerando a heterogeneidade das escolas de governo integrantes do Segu e a abrangência temática da pesquisa, as categorizações propostas (dimensões estabelecidas no roteiro das entrevistas, público preferencial de atendimento e a própria tipologia das escolas de governo) visaram à sistematização da grande quantidade de informações e perspectivas de análise, considerando-se, ainda, que foram delineados, a princípio, apenas para a respectiva amostra de escolas de governo. Nesse diapasão, para desdobramentos de outras pesquisas, pressupõe-se que haja a redefinição e adaptação das dimensões, variáveis e modelos empíricos aqui apresentados.

Ao longo desses anos, a Enap, juntamente com as escolas parceiras, tem enfrentado vários obstáculos na tarefa de coordenar os esforços de fortalecimento e institucionalização do Segu. Os desafios são variados e complexos, com origem nas estruturas mais consolidadas da administração pública brasileira, abrangendo inclusive aspectos conjunturais e culturais amplamente arraigados. Nesse sentido, a Enap tem enfrentado um dos maiores desafios que se coloca para o administrador público brasileiro, que é a dificuldade de empreender uma ação integrada e articulada com outras instituições. Considerada como um dos cinco princípios fundamentais da administração pública brasileira pelo Decreto-Lei nº 200/67, a coordenação de políticas públicas tem enfrentado fortes entraves para ser utilizada de maneira efetiva no Brasil, especialmente considerando a estrutura federativa de nossa democracia representativa.<sup>30</sup> Ao longo de cerca de cinquenta anos, os desafios da coordenação e articulação de políticas públicas ainda persistem de forma intensa na administração pública brasileira, a qual ainda se organiza de maneira estanque e compartimentada. Nesse contexto, os trabalhos em torno do Segu seguramente enfrentam essa dificuldade, que deverá ser lentamente vencida por meio de um trabalho árduo e incremental, para superar a tendência ao insulamento da burocracia pública brasileira.

---

<sup>30</sup> Os outros princípios estabelecidos pelo Decreto-Lei nº 200/67 são: planejamento, descentralização, delegação de competência e controle.

Considerando que os trabalhos em torno do Segu envolvem aspectos políticos relevantes e que exigem uma abordagem conjunta, coordenada e integrada por parte dos dirigentes das escolas, o enfrentamento dessa tradição de organização estanque da administração pública torna-se um imperativo. Esse descompasso institucional pode ser evidenciado pelo contraste de uma burocracia estática e compartimentada que busca solucionar problemas complexos e dinâmicos, comprometendo ainda mais a eficiência e efetividade das políticas públicas brasileiras.<sup>31</sup> Dessa forma, reconhecendo essa tradição histórica que deve ser enfrentada, é possível dimensionar os desafios que deverão ser superados pelas escolas de governo na tarefa de tornar o Segu um ator político relevante.

Outro problema de natureza cultural a ser enfrentado e superado no esforço de institucionalizar e fortalecer o Segu está relacionado com a desvalorização da atividade de capacitação na administração pública federal. Num contexto em que historicamente a política de recursos humanos restringe-se à discussão sobre planilhas de remuneração de servidores, as instituições voltadas para capacitação e formação de quadros costumam ocupar uma posição lateral ou coadjuvante. Vários dirigentes das escolas integrantes do Segu verbalizaram expressamente que esse espaço periférico ocupado representa fator negativo para o desempenho satisfatório da missão educacional. Em perspectiva comparada, a Esplanada dos Ministérios sempre foi mais sensível às políticas públicas das áreas econômicas, monetárias e fiscais, relegando muitas outras – a de capacitação e formação de servidores principalmente – ao ostracismo.

Nesse cenário adverso, as dificuldades de implantação e aprimoramento da PNDP no Executivo federal são retrato perfeito e acabado desse contexto institucional. Desde a sua institucionalização em 2006, pouco se fez no sentido de realmente desenvolver uma política de recursos humanos no âmbito do Executivo federal<sup>32</sup>. A falta de implantação massiva da gestão por competências (Decreto nº 5.707/2006, artigo 2, inciso II), as dificuldades de institucionalização do Segu e as poucas, esparsas e improdutivas reuniões do Comitê Gestor da PNDP refletem com precisão a fraqueza institucional das escolas de governo no contexto da administração pública.

---

<sup>31</sup> No livro *Fundamentos de administração pública brasileira*, Torres (2012) trabalha em profundidade as dificuldades gerenciais da administração pública em função, entre outros, do quadro político partidário, da organização federativa e das desigualdades entre os Poderes.

<sup>32</sup> Estudo de Camões (2013) faz análise aprofundada do processo de implementação da PNDP e destaca os fatores intervenientes para o seu *déficit*, dentre eles o baixo poder de agenda do tema e as dificuldades de se tornar capacitação um processo estratégico.

Essa falta de atenção governamental às escolas de governo oculta vários aspectos que precisam de atenção nesse contexto em que se discute o esforço de articulação e fortalecimento em torno do Segu. A política de valorização dos servidores não pode se confundir apenas com a questão salarial. Um conjunto robusto de valores e atitudes que trazem eficiência e efetividade às políticas públicas passa ao largo das questões estritamente salariais. A valorização do servidor, seja por meio da capacitação ou da criação de um ambiente de trabalho mais inovador e produtivo, poderia encontrar nas escolas de governo um agente estratégico e preferencial. As escolas de governo têm muito a oferecer à administração pública brasileira, não apenas nas áreas de capacitação e treinamento. Elas podem constituir-se em espaços de produção e compartilhamento de conhecimento aplicado ao setor público. Podem contribuir também no resgate da relevância social do trabalho realizado na área estatal, na recuperação da autoestima do servidor e ajudar inclusive no entendimento mais adequado de sua inserção na sociedade brasileira.

As escolas de governo também representam a porta de entrada para milhares de servidores de carreiras importantes e qualificadas da administração pública. Não obstante a boa formação teórica e elevada qualificação técnica, esses novos servidores precisam ser profissionalizados, adquirindo conhecimentos específicos para exercerem suas atividades com eficiência e efetividade. Nesse contexto de desvalorização institucional, o potencial de transformação e aperfeiçoamento das escolas no âmbito da administração pública se perde, com grandes prejuízos para a sociedade. Pelo menos em parte, buscando superar esse ambiente cultural adverso, como uma espécie de contrapeso, a agenda do Segu contribui para a valorização de suas instituições, esforçando-se para trazer visibilidade e protagonismo para essas escolas.

Em outra linha de raciocínio, é preciso destacar que, nessa trajetória de busca pelo fortalecimento institucional do Segu, alguns desafios de ordem política e organizacional também precisam ser superados. Na teoria dos grupos sociais, é pacífico que uma ação coletiva coordenada e bem sucedida exige atores políticos mobilizados e organizados. De modo geral, esse esforço de mobilização política exige ou potencializa a criação de uma identidade coletiva que deverá unir em torno de si atores diversos e numerosos<sup>33</sup>.

Por esse raciocínio, para que haja sucesso na institucionalização do Segu, seria preciso desenvolver ou potencializar a criação de uma identidade coletiva entre as escolas de governo que integram esse fórum. No entanto, o contexto concreto de atuação e inserção organizacional não favorece ou propicia essa integração, uma vez que

---

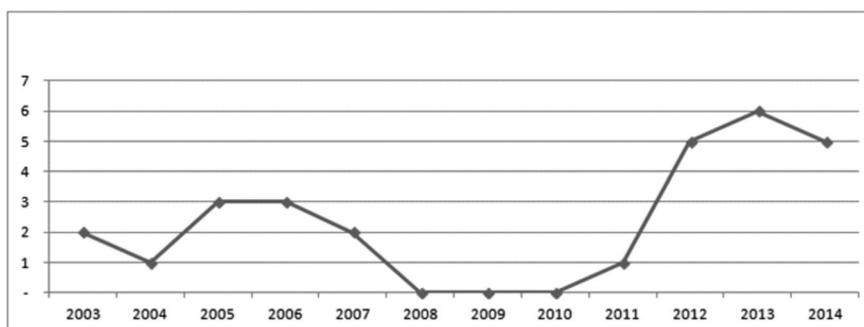
<sup>33</sup> Boa parte desses argumentos foi retirada do clássico de Olson (1999): *A lógica da ação coletiva*.

muitas das escolas de governo estão estreitamente ligadas ou vinculadas aos órgãos superiores. Várias delas atendem exclusivamente aos servidores de determinada autarquia ou ministério. Muitas outras executam conjuntamente o orçamento dos órgãos superiores ou representam apenas secretarias ou departamentos de instituições fortes e tradicionais da administração pública brasileira.

Dessa forma, existe um atrelamento, uma identidade institucional forte, uma cultura organizacional compartilhada entre as escolas de governo e seus órgãos vinculantes. Essa simbiose institucional, aliada à tradicional compartimentação da administração pública brasileira, torna ainda mais desafiadora a criação de uma identidade coletiva entre os integrantes do Segu. O cenário é desafiador pois as escolas precisam, ao mesmo tempo, atender ao Segu, com sua agenda transversal, agregadora e de natureza articuladora, por um lado; e às instituições superiores das escolas de governo, com suas agendas específicas e focadas, por outro.

No entanto, é preciso destacar que esses afiguram-se como desafios, e não impossibilidades. Conforme citado por Weber (2003, p. 109), ícone do pensamento moderno: “A política consiste num esforço lento e enérgico para atravessar um material compacto. Isso exige o sentido das proporções e da paixão. A experiência histórica confirma que o homem jamais atingiria o possível se não lutasse pelo impossível”. É por essa perspectiva que se pauta na mobilização dos grupos sociais, na construção de novas arenas de discussão e na possibilidade de construção de arranjos institucionais inéditos, que torna-se possível um resgate da atuação do Segu ao longo dos últimos anos.

Atualmente, o fato de diversos dirigentes de escolas federais reunirem-se regularmente evidencia o paulatino sucesso do fórum. Considerando-se, principalmente, que algumas escolas possuem sedes fora de Brasília, como a Ence, ENSP e Fundaj. Nos últimos três anos, a regularidade dos encontros foi retomada, como demonstra a Figura 7.

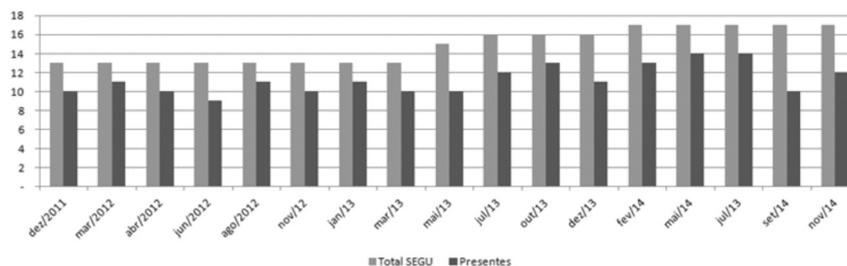


**Figura 7: Reuniões das escolas de governo de 2003 a 2014 (rede federal e Segu)**

Fonte: Enap.

As 16 reuniões realizadas ao longo desse período tiveram em média a representação de 12 escolas (sendo a menor com nove escolas e a maior com 14). Em geral essas reuniões contam com a presença de 20 a 30 pessoas, entre dirigentes e técnicos convidados. A maioria das reuniões aconteceu na Enap, porém, recentemente, também ocorreram em outras escolas: Eagu e Fiocruz/Brasília.

A Figura 8 ilustra, além do aumento do número total de escolas ligadas ao Segu, a regularidade da participação das escolas nas reuniões realizadas neste último quadriênio.



**Figura 8: Participação das escolas de governo nas reuniões do Segu**

Fonte: Enap.

Considerando-se conjuntamente a regularidade das reuniões e a significativa participação dos dirigentes das escolas de governo integrantes do Segu, é possível constatar que tem havido progressos ao longo dessa caminhada, sendo plausível afirmar que houve certa institucionalidade nesse período, com discussões produtivas e objetivas.

Os avanços não se restringem ao retorno das reuniões regulares. Nesse contexto, merece destaque a assinatura do protocolo de intenções em novembro de 2012, que constitui parte importante desse processo de institucionalização do Segu como fórum representante das escolas de governo da União. O protocolo foi inicialmente assinado por oito escolas e contou com a adesão de mais quatro, totalizando 12 instituições, representando etapa importante desse processo de construção institucional.

A própria realização desta pesquisa também deve ser enfaticamente destacada, uma vez que proporciona uma oportunidade inédita de conhecimento mútuo entre as escolas de governo. Uma vez identificadas certas características comuns e problemas transversais, a busca por uma ação conjunta e coordenada torna-se mais plausível, potencializando a criação de elos que tendem a favorecer a transformação desse grupo em um ator político relevante. Dessa forma, dentro de suas limitações, este trabalho pretende ser um fator de autoconhecimento para as escolas parceiras, um instrumento que pode favorecer a criação e o desenvolvimento da identidade coletiva do Segu.

O conjunto de informações que este estudo coletou e organizou buscou identificar alguns problemas comuns das escolas de governo, elucidar o modo de atuação dessas instituições e fornecer um retrato das escolas de governo para pesquisadores, agentes políticos e operadores da administração pública brasileira.

A mobilização em torno do Segu também tem sido importante especialmente para as novas escolas de governo, a exemplo da Espen e Enam, que ainda estão em processo de institucionalização e legitimação em relação às próprias estruturas internas dos órgãos de vinculação. Como verbalizado nas entrevistas, a participação junto ao Segu contribui para o fortalecimento dessas recém-criadas escolas de governo em suas instituições de origem, potencializando também, mediante essa interlocução, um aproveitamento da *expertise* das escolas mais tradicionais e institucionalizadas da administração pública brasileira. Esse contexto representa uma via de mão dupla que deve ser explorada ao máximo nesse processo de fortalecimento do Segu. Por um lado, a participação das novas escolas é potencializada pelo interesse em se relacionar com instituições já estabelecidas e consolidadas, por outro, essa participação traz mais sinergia e mobilização ao conjunto do Segu.

Como fator positivo, destaque-se também a articulação dos integrantes do Segu em torno do credenciamento dos cursos de pós-graduação junto ao Ministério da Educação. A articulação das escolas veio a repercutir no âmbito desse Ministério, o qual vem trabalhando no sentido de fornecer um tratamento diferenciado às escolas de governo no que se refere ao credenciamento dos cursos de pós-graduação. Mesmo que não altere substancialmente a métrica de credenciamento utilizada em relação ao restante do sistema educacional brasileiro, existe a expectativa de que algumas singularidades das escolas de governo poderão ser consideradas.

Assim, no processo de institucionalização do Segu, a questão da defesa dos interesses comuns das escolas de governo tem que ser explorada ao extremo pelos dirigentes, haja vista o potencial agregador que uma agenda dessa natureza potencializa. As escolas de governo têm importante papel institucional na busca da melhoria da gestão pública, por terem, como especificidade, o ensino aplicado e diretamente ligado às necessidades da administração pública. Entretanto, essas instituições vivem um vazio legislativo. Não existe, em nosso ordenamento jurídico, um diploma legal que defina suas competências. Portanto, a regulamentação do dispositivo constitucional constante do § 2º do art. 39 teria o condão de estabelecer as especificidades das escolas de governo, que as diferenciariam das instituições do sistema formal de ensino, no intuito de que elas possam cumprir sua competência institucional, que é a de conjugar objetivos de

formação e de profissionalização de servidores públicos comprometidos com o fortalecimento do Estado democrático de direito, e, ainda, com a efetividade dos serviços públicos prestados à sociedade. A análise das entrevistas realizadas evidencia claramente a importância dessa mobilização em torno dos problemas transversais enfrentados pelas escolas de governo.

Do ponto de vista estratégico e da constituição de um novo ator político, não restam dúvidas de que essa mobilização baseada em problemas compartilhados deve representar uma via preferencial de ação. Por outro lado, prospectando o futuro, é importante destacar que o Segu não pode ficar refém de uma agenda única ou da liderança da Enap. Nesse cenário, mecanismos institucionais precisam ser desenvolvidos ou criados para que as reuniões bimestrais não fiquem dependentes exclusivamente do chamamento ou da mobilização por parte da Enap. Além disso, outras temáticas devem ser incorporadas à agenda visando aumentar a mobilização das escolas de governo em torno de seus interesses comuns.

Nesse diapasão, assuntos correlatos devem ser conjuntamente discutidos. Dentre aquelas apontados na presente pesquisa, figuram a utilização das gratificações pelas escolas de governo, especificamente a GECC e Gaeg, que ainda representam apenas um paliativo para a necessidade das escolas de contratação de docentes, técnicos e pesquisadores. Outros temas que precisam ser discutidos são o estabelecimento e aprofundamento de parcerias educacionais entre as instituições; a busca por um marco legal que dê um tratamento diferenciado para as escolas de governo; a elaboração de um regimento interno que estabeleça a forma de funcionamento do Segu, entre outras questões não menos relevantes que favoreceriam a institucionalização desse fórum.

O aprofundamento desta pesquisa também se insere nesse esforço de estabelecer uma trilha viável de desenvolvimento e institucionalização do Segu. Como possíveis agendas de pesquisa, propõe-se, por exemplo, o detalhamento do perfil acadêmico das escolas de governo, a composição e qualificação do seu quadro docente e a estrutura dos principais cursos oferecidos. São propostos estudos de delineamento da rede efetiva de relacionamento entre as organizações públicas e as escolas de governo, visando constatar o quão centrais são as escolas no âmbito do fornecimento de ações educacionais para o setor público, comparativamente às demais instituições públicas e privadas no mercado. Também podem ser estudadas as atividades de pesquisa nas escolas, as próprias atividades educacionais, no que se refere à elaboração de materiais didáticos, o envolvimento e reação do

corpo discente, analisar quais são as principais instituições demandantes e as suas expectativas com relação às escolas de governo, entre outras questões relevantes para a produção acadêmica e a consolidação efetiva de uma linha de pesquisa para a temática de escolas de governo.

Tais pesquisas que analisassem a capacidade educacional das escolas de governo, também tornariam possíveis o estabelecimento de parcerias entre essas, de forma que se explorem e compartilhem as qualidades e a *expertise* de cada instituição. Nesse cenário, acordos bilaterais poderiam ser estabelecidos, criando *cases* de sucesso que, num segundo momento, poderiam ser reproduzidos e ampliados para todas as escolas. A opção preferencial seria caminhar de forma gradual e segura, em um ritmo contínuo e determinado, construindo uma institucionalização paulatina por meio de parcerias duradouras entre as escolas de governo. Como um objetivo plausível, citado por muitos entrevistados, há a perspectiva de que se crie um sistema eletrônico e integrado de capacitação, no qual se disponibilizariam informações amplamente acessíveis sobre os cursos realizados por escolas de governo, em âmbito nacional, trazendo ganhos operacionais, fomentando parcerias e intercâmbios de vagas.

Em outra frente de atuação, a aproximação e alinhamento com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, especificamente com a Secretaria de Gestão Pública (Segep), certamente teria o potencial de trazer mais institucionalidade ao Segu. Considerando que a Segep é uma das responsáveis pelas diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP), um relacionamento institucional mais estreito poderia fortalecer ambas as partes, trazendo legitimidade e fortalecimento para o Sistema de Escolas de Governo da União. Pelos argumentos levantados, essa ação é estratégica, tem bastante potencial, e até o momento não foi alvo de uma atenção especial por parte dos integrantes do Segu.

Nesse cenário, as dificuldades de implantação da PNDP e a inoperância de seu Comitê Gestor, entre outras fragilidades, se refletem profundamente no processo de institucionalização do Segu. Constatando o atrelamento dessas questões e, conseqüentemente, das instituições a elas relacionadas, as soluções necessariamente demandam atitudes conjuntas, coordenadas e articuladas, em função da complexidade que apresentam. Corroborando esse argumento, cabe destacar que, dos quatro objetivos declarados na cartilha institucional do Segu, pelo menos dois estão umbilicalmente atrelados à PNDP.<sup>34</sup> Projetando o futuro, uma aproximação com a Segep/MP parece inevitável e altamente promissora,

---

<sup>34</sup> Os objetivos declarados do Segu estão descritos na introdução.

devido tornar-se prioridade para os próximos dirigentes que deverão integrar o Segu.

Por fim, seria possível fazer uma avaliação bastante positiva da pesquisa que ora se publica, tendo como saldo considerável quantidade de informações organizadas e disponibilizadas. Da mesma forma, apesar das dificuldades, também são positivos e bem sucedidos os esforços de institucionalização do Sistema de Escolas de Governo da União. Assim, esse trabalho pretende iniciar uma discussão mais elaborada sobre as escolas de governo e seu papel no âmbito da administração pública brasileira. Pretende contribuir para apontar caminhos a serem percorridos na ainda recente e desafiadora tarefa de institucionalização de um fórum que bem represente as instituições responsáveis pela capacitação e formação dos recursos humanos do Estado brasileiro.

## Referências

BRANDÃO; H. P.; BAHRY, C. P. Gestão por competências: métodos e técnicas para mapeamento de competências. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília, v.56, n.2, p. 179-194, abr./jun., 2005.

BRASIL. Lei nº 284, de 28 de outubro de 1936. Reajusta os quadros e os vencimentos do funcionalismo público civil da União e estabelece diversas providências. *Presidência da República*, Rio de Janeiro, 1936. Disponível em: <[http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=284&tipo\\_norma=LEI&data=19361028&link=s](http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=284&tipo_norma=LEI&data=19361028&link=s)>. Acesso em: 2 de dezembro de 2014.

BRASIL. Decreto-lei nº 579, de 30 de julho de 1938. Organiza o Departamento Administrativo do Serviço Público, reorganiza as Comissões de Eficiência dos Ministérios e dá outras providências. *Presidência da República*, Rio de Janeiro, 1938. Disponível em: <[http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=579&tipo\\_norma=DEL&data=19380730&link=s](http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=579&tipo_norma=DEL&data=19380730&link=s)>. Acesso em: 2 de dezembro de 2014.

BRASIL. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa, e dá outras providências. *Presidência da República*, Brasília, 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm)>. Acesso em: 2 de dezembro de 2014.

BRASIL. Lei nº 6.871, de 3 de dezembro de 1980. Autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação Centro de Formação do Servidor Público – Funcep, e dá outras providências. *Presidência da República*, Brasília, 1980. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1980-1988/L6871.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L6871.htm)>. Acesso em: 3 de dezembro de 2014.

BRASIL. Decreto nº 93.277, de 19 de setembro de 1986. Institui a Escola Nacional de Administração Pública – Enap e o Centro de Desenvolvimento da Administração Pública – Cedam, e dá outras providências. *Presidência da República*, Brasília, 1986. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D93277.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D93277.htm)>. Acesso em: 3 de dezembro de 2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Senado*, Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 2 de dezembro de 2014.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. *Presidência da República*, Brasília, 1990a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm)>. Acesso em: 5 de dezembro de 2014.

BRASIL. Lei nº 8.140, de 28 de dezembro de 1990. Altera a denominação da Fundação Centro de Formação do Servidor Público – Funcep e dá outras providências. *Presidência da República*, Brasília, 1990b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1989\\_1994/L8140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1989_1994/L8140.htm)>. Acesso em: 3 de dezembro de 2014.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Presidência da República*, Brasília, 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 16 de setembro de 2014.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Imprensa Oficial, 1995.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Nova Política de Recursos Humanos*. Cadernos MARE, 1997.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. *Senado*, Brasília, 1998a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm)>. Acesso em: 2 de dezembro de 2014.

BRASIL. Decreto nº 2.794, de 1º de outubro de 1998. Institui a Política Nacional de Capacitação dos Servidores para a Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. Revogado pelo Decreto 5.707, de 23 de fevereiro de 2006. *Presidência da República*, Brasília, 1998b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2794.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2794.htm)>. Acesso em: 5 de dezembro de 2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *A Política de Recursos Humanos na Gestão FHC*. Brasília: Coleção Gestão Pública, 2002.

BRASIL. Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006. Institui a política e as diretrizes para o desenvolvimento de pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. *Presidência da República*, Brasília, 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm#art14](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm#art14)>. Acesso em: 22 de abril de 2014.

BRASIL. Decreto nº 6.114, de 15 de maio de 2007. Regulamenta o pagamento da Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso de que trata o art. 76-A da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. *Presidência da República*, Brasília, 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6114.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6114.htm)>. Acesso em: 12 de setembro de 2014.

BRASIL. Lei nº 11.907, de 02 de fevereiro de 2009. Entre outras providências, cria a Gaeg. *Presidência da República*, Brasília, 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/Lei/L11907.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Lei/L11907.htm)>. Acesso em: 8 de setembro de 2014.

BRASIL. Decreto nº 7.133, de 19 de março de 2010. Regulamenta os critérios e procedimentos gerais a serem observados para a realização das avaliações de desempenho individual e institucional e o pagamento das gratificações de desempenho. *Presidência da República*, Brasília, 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/Decreto/D7133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7133.htm)>. Acesso em: 5 de dezembro de 2014

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – Secretaria de Gestão Pública. Orientação Normativa nº 11, de 09 de setembro de 2013. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e remaneja cargos em comissão e funções comissionadas técnicas. *SGP/MP*, Brasília, 2013. Disponível em: <<https://conlegis.planejamento.gov.br/conlegis/legislacao/atoNormativoDetalhesPub.htm?id=9476&tipoUrl=link>>. Acesso em: 4 de abril de 2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – Secretaria de Gestão Pública. *Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais* nº 219, 2014a. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=6&ler=t10204>>. Acesso em: 4 de dezembro de 2014.

BRASIL. Decreto nº 8.189, de 21 de janeiro de 2014. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e remaneja cargos em comissão e funções comissionadas técnicas. *Presidência da República*, Brasília, 2014b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8189.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8189.htm)>. Acesso em: 4 de dezembro de 2014.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da Administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília, v. 49, n. 1, Jan./Mar. 1998.

CAMÕES, M.R.S. *Análise do processo de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal*. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-graduação em Administração, Universidade de Brasília (PPGA/UnB), Brasília, 2013.

CARVALHO, A. I., et al. *Escolas de governo e gestão por competências: mesa-redonda de pesquisa-ação*. Brasília: Enap, 2009.

CARVALHO, P. S. Rede Nacional de Escolas de Governo no Brasil: aprendizagens e desafios. In: *XVII Congreso Internacional CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Cartagena de Indias. XVII CLAD, 2012.

CARVALHO, P. S.; CAVALCANTE, P. L. Democracia, desenvolvimento e profissionalização da burocracia na administração federal brasileira: reformas ou mudanças incrementais? In: *XXVII Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Quito. XXVII CLAD, 2014.

COSTA, F. L. História das reformas administrativas no Brasil: narrativas, teorizações e representações. *Revista do Serviço Público*, v. 59, n. 3, 271-288, 2008.

DI PIETRO, M. S. Z. *Direito Administrativo*. 20ª Ed. São Paulo: Atlas, 2009.

GUERRA, S.; MERÇON, G. *Direito Constitucional aplicado à função legislativa*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.

ENAP. *Relatório do X Encontro Nacional de Escolas de Governo*, 2014a. Disponível em: <[http://www.ena.gov.br/images//segu\\_dezembro\\_2014.pdf](http://www.ena.gov.br/images//segu_dezembro_2014.pdf)>. Acesso em: 15 de dezembro de 2014.

ENAP. *Cartilha de apresentação do Sistema de Escolas de Governo da União*, 2014b. Disponível em: <[http://www.ena.gov.br/images//segu\\_dezembro\\_2014.pdf](http://www.ena.gov.br/images//segu_dezembro_2014.pdf)>. Acesso em: 22 de dezembro de 2014.

ENAP. Perfil da Rede Nacional de Escolas de Governo – Relatório de Pesquisa, 2014c.

FERNANDES, C. C. C. O tema das escolas de governo na emenda da reforma administrativa. *Res Pvblica - Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental*, v. 12, n. 2, jul/dez 2013, p. 45-56. ISSN 1678-4057.

FERNANDES, C. C. C.; CARVALHO, P. S.; SANTOS, H. M. *A Enap como Escola de Governo: trajetória e perspectivas para o futuro*. Trabalho apresentado no X Encontro Nacional de Escolas de Governo – ENEG, Brasília, 12 e 13 de agosto de 2014.

FONSECA, D. R. *Autonomia de unidades de gestão de pessoas para desempenho de atividades estratégicas de capacitação na administração pública federal*. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-graduação em Administração, Universidade de Brasília (PPGA/UnB), Brasília, 2013.

KLERING, L. R.; PORSSE, M. C. S.; GUAGAGNIN, L. A. Novos caminhos da Administração Pública Brasileira. *Análise*, Porto Alegre, v. 21, n. 1, jan./jun, 2010.

LIMA JUNIOR, O. B. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. *Revista do Serviço Público*. Ano 49, n. 2, p. 5-32, abr-jun, 1998.

MARTINS, L. Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. *Cadernos Enap*, v. 8. Brasília: Enap, 1997.

MARINI, C.; MARTINS, H. F. Um governo matricial: estruturas em rede para gerar resultados de desenvolvimento. In: LEVY, E.; DRAGO, P. A. (Org.) *Gestão Pública no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Edições Fundap, 2005.

MEIRELLES, H. L. *Direito administrativo brasileiro*. 29. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

OLSON, M. *A lógica da ação coletiva*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

ORBAN, J. S. *Escolas de governo e escolas de serviço público: limites e problemas (estudo de caso da Fesp-RJ e Fundap-SP)*. Dissertação de Mestrado, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2001.

PACHECO, R. S. Escolas de governo como centros de excelência em gestão pública: a perspectiva da Enap – Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 53, n. 1, p. 77-88, jan-mar, 2002.

PACHECO, R. S. Escolas de governo: tendências e desafios – ENAP – Brasil em perspectiva comparada. – Brasil. *Revista do Serviço Público*, Ano 51, n. 2, p. 03-21, abr-jun, 2000.

PIRES, A. K. et al. *Gestão por competências em organizações de governo: mesa-redonda de pesquisa-ação*. Escola Nacional de Administração Pública – Enap, 2005.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. *Public Management Reform*. Oxford University Press, third edition, 2011.

REZENDE, F. da C. *Por que falharam as reformas administrativas?* Rio de Janeiro: FGV, 2004.

STRAUSS, A.; CORBIN, J. *Pesquisa qualitativa: técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada*. Trad. Luciane de Oliveira da Rocha. 2ª Ed. Porto Alegre: Artmed, 2008.

TORRES, M. D. de F. *Fundamentos de administração pública brasileira*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

VERHOEST, K; PETERS, B. G.; BOUCKAERT, G.; VERSCHUERE, B. The study of organizational autonomy: a conceptual review. *Public Administration and Development*. v. 24, p. 101–118, 2004.

WEBER, M. *A política como vocação*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.



# Anexo I – Detalhamento das categorias de documentos coletados

## **Categoria 01 – Lei de definição da estrutura regimental**

Referente aos instrumentos legais que estabelecem o estatuto da instituição, definindo a sua estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão, assim como suas vinculações com outros órgãos da administração pública, área de atuação, funções e atividades precípuas. Leis orgânicas e assemelhadas também são consideradas nessa categoria.

### **Subcategorias:**

- 1A** – Estrutura regimental do órgão supervisor
- 1B** – Estrutura regimental do órgão mantenedor
- 1C** – Estrutura regimental da escola de governo

## **Categoria 02 – Regimento interno**

Referente aos instrumentos infralegais que estabelecem o regimento interno da instituição, definindo a sua estrutura organizacional, as atribuições de suas unidades e órgãos colegiados, assim como a especificação dos seus principais processos de trabalho.

### **Subcategorias:**

- 2A** – Regimento interno do órgão supervisor
- 2B** – Regimento interno do órgão mantenedor
- 2C** – Regimento interno da escola de governo

## **Categoria 03 – Estrutura organizacional**

Representação gráfica da estrutura organizacional, com detalhamento das atribuições das unidades organizacionais da instituição e a composição do seu quadro de funcionários.

### **Subcategorias:**

- 3A** – Estrutura organizacional do órgão supervisor
- 3B** – Estrutura organizacional do órgão mantenedor

**3C** – Estrutura organizacional da escola de governo

**3D** – Competências e atribuições das unidades organizacionais da escola

**3E** – Número de servidores e colaboradores da escola

#### **Categoria 04 – Instrumento de criação da escola**

Instrumentos normativos que estabeleceram originalmente a criação da escola de governo no formato que perdurou até a pesquisa.

#### **Categoria 05 – Política pedagógica**

Documento elaborado pela escola de governo que define suas diretrizes pedagógicas envolvendo os princípios, valores, objetivos, forma de atuação, programas e normatizações para a realização de suas atividades educacionais.

#### **Categoria 06 – Planos estratégicos (missão, visão, valores, objetivos)**

Documento ou registro formal definindo as principais diretrizes estratégicas da escola, referindo-se, no mínimo, à missão, visão, valores e objetivos da escola.

#### **Categoria 07 – Planos táticos gerenciais**

Documento ou registro formal definindo estratégias e políticas específicas da escola ou da organização mantenedora nas áreas de gestão. Definiu-se como áreas relevantes para a atuação da escola: gestão de tecnologia da informação, gestão de pessoas, planejamento da capacitação e gestão do conhecimento.

##### **Subcategorias:**

**7A** – Plano ou política de tecnologia da informação

**7B** – Plano ou política de gestão de pessoas

**7C** – Plano anual de capacitação (2012 e 2013)

**7D** – Política de gestão do conhecimento

#### **Categoria 08 – Relatórios gerenciais**

Relatórios anuais internos ou externos para órgãos de controle com informações gerenciais que contemplem a atuação da escola de governo, com informações administrativas, sobre os cursos realizados e objetivos alcançados dentro de um determinado período. Relatórios de comissões permanentes de avaliação (CPAs) também são considerados nessa categoria.

### **Categoria 09 – Planos de desenvolvimento institucional (PDI)**

Documento exigido pelo Ministério da Educação (MEC) como requisito para o credenciamento de instituições que busquem o reconhecimento do ministério para os seus cursos de pós-graduação. O PDI define a missão e as estratégias para atingir metas e objetivos de uma instituição em um período de cinco anos. São definidas as metodologias e as ações que, articuladas, serão empreendidas para a melhoria do desempenho da instituição.

### **Categoria 10 – Leis das principais carreiras relacionadas à escola de governo**

Leis que regulam as principais carreiras do serviço público em exercício na escola de governo ou que possuam uma relação direta e permanente com a mesma, como o público-alvo de cursos de formação e aperfeiçoamento.

### **Categoria 11 – Estudos que antecederam e motivaram a criação da escola**

Documentos que relatem o percurso histórico que ensejou a criação das escolas de governo como forma de apoio a políticas públicas, reformas administrativas ou outros fatos históricos que motivaram a busca de soluções por meio de uma instituição que desempenhe uma função de capacitação e formação de agentes públicos.

### **Categoria 12 – Parcerias, acordos e termos de cooperação com instituições de governo**

Documentos que registrem a cooperação da escola de governo com outras instituições públicas. A cooperação com outras instituições reflete o foco de atuação da escola, assim como sua capacidade de articulação para alcance de seus objetivos.

### **Categoria 13 – Legislação correlata à atividade da escola**

Leis que façam menção à escola de governo e que, de alguma forma, sejam relevantes para a compreensão de seu funcionamento e papel na administração pública. Normas internas que especificam certos processos de trabalho também são consideradas nessa categoria.

**13A** – Leis complementares

**13B** – Normas internas complementares

### **Categoria 14 – Outros documentos**

Demais documentos que não se enquadrem em nenhuma das categorias anteriores por sua especificidade ou que sirvam de suporte à interpretação dos demais documentos.

## Anexo II – Tipos de documentos coletados e analisados por escola

ESCOLAS	TIPOS DE DOCUMENTOS										Total de tipos	Menção à escola
	1A	1B	1C	2A	2B	2C	4	10	13A	13B		
ANP	O	-	-	X	O	-	O	O	O	O	7	6
CEAE	O	X	-	X	O	-	-	X	-	-	5	2
CFAI	X	O	-	X	O	-	-	X	O	O	7	4
Eagu	O	X	-	X	X	O	O	X	-	O	8	4
Esaf	O	X	-	X	X	O	O	O	-	-	7	4
Esint	X	O	-	-	-	O	O	O	O	-	6	5
Enap	O	-	O	X	-	O	O	O	O	-	7	6
Ence	X	O	O	X	O	O	O	X	-	-	8	5
ENSP	X	O	-	O	O	-	O	X	O	-	7	5
Espen	X	-	-	X	X	O	O	X	-	O	7	3
Fundaj	O	-	O	-	-	O	O	X	-	-	5	4
IRBR	O	-	-	O	-	O	O	O	O	-	6	6
Unibacen	X	-	-	-	O	O	-	X	-	-	4	2
ISC	O	-	-	O	-	O	O	O	-	-	5	5
ILB	O	-	-	X	-	-	O	-	-	O	4	3
Cefor	O	-	-	X	-	O	O	X	-	-	5	3
Enam	X	-	-	X	X	O	O	-	X	-	6	2

Legenda:  
 - : Tipo de normativo não encontrado, não se aplica ou não existente.  
 X : Tipo de normativo sem menção à escola de governo.  
 O : Tipo de normativo com dispositivos sobre a escola de governo.

1A: Lei de definição da estrutura regimental do órgão supervisor  
 1B: Lei de definição da estrutura regimental do órgão mantenedor  
 1C: Lei de definição da estrutura regimental da escola de governo  
 2A: Regimento interno do órgão supervisor  
 2B: Regimento interno do órgão mantenedor  
 2C: Regimento interno da escola de governo  
 4: Lei ou norma de criação da escola de governo  
 10: Leis das principais carreiras relacionadas à escola de governo.  
 13A: Leis complementares.  
 13B: Normas internas complementares.

## **ANEXO III – Dicionário de categorias**

### **Descrição de categorias e subcategorias de análise dos normativos**

#### **0. ORGANIZAÇÃO DA ESCOLA**

Temas referentes à estrutura organizacional e funcionamento da escola, seu perfil institucional, poder decisório e recursos à sua disposição.

##### **0.1 ESTRUTURA DE CARGOS EM COMISSÃO**

Descrição da quantidade e nomenclatura dos cargos gerenciais à disposição da escola.

##### **0.2 ESTRUTURA ADMINISTRATIVA**

Versa sobre a descrição de unidades administrativas e respectivas competências na escola ou em organizações cujas unidades estão relacionadas àquela.

##### **0.3 AUTONOMIA ADMINISTRATIVA**

Versa sobre o poder decisório da escola em assuntos de gestão interna frente a outras unidades superiores ou órgãos da administração pública.

##### **0.4 AUTONOMIA TÉCNICO-PEDAGÓGICA**

Versa sobre o poder decisório da escola em assuntos finalísticos de sua competência frente a outras unidades superiores ou órgãos da administração pública.

##### **0.5 ATRIBUIÇÕES DE DIRIGENTES**

Artigos voltados para o detalhamento de atribuições de gestores e dirigentes da escola de governo.

##### **0.6 ÓRGÃOS COLEGIADOS**

Descrição das competências, estrutura e composição de órgãos colegiados que funcionem dentro da escola, influenciem suas atividades ou que sejam integrados por seus dirigentes.

##### **0.7 QUADRO DE DOCENTES**

Artigos que se refiram à origem, formas de composição e características do quadro docente da escola, assim como normas e regras de conduta que regem a função dos docentes.

##### **0.8 QUADRO DE FUNCIONÁRIOS**

Artigos que se refiram à origem, formas de composição e características do quadro de funcionários da escola que desempenhem funções administrativas, gerenciais e outras não relacionadas à docência.

## 0.9 PRINCÍPIOS, VALORES E ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA

Identificação de diretrizes pelas quais a escola se orienta, seus princípios, valores, objetivos e finalidades, definidos de forma ampla como forma de orientar a sua estratégia.

## 0.10 TECNOLOGIAS EDUCACIONAIS

Artigos que prevejam o desenvolvimento e utilização de tecnologia da informação para aprimoramento dos processos de ensino e aprendizagem realizados pelas escolas.

## 0.11 UNIDADES DESCENTRALIZADAS

Referência a unidades descentralizadas da própria escola ou da mantenedora, que desempenhem funções de capacitação associadas àquelas realizadas pela escola.

## 0.12 GECC

Normas e artigos referentes à previsão e regulamentação da Gratificação de Encargos por Cursos e Concursos (GECC).

## 0.13 GAEG

Artigos referentes à previsão da Gratificação Temporária de Atividade em Escola de Governo (Gaeg).

1. PLANEJAMENTO: Temas referentes a diferentes formas de planejamento da escola.

1.1 LEVANTAMENTO DE NECESSIDADES DE TREINAMENTO/ DESENVOLVIMENTO: Previsão de realização pela escola de procedimentos sistematizados de identificação de lacunas de desempenho ou competências nas organizações demandantes de ações de capacitação, visando subsidiar o processo de planejamento de cursos.

1.2 PLANEJAMENTO DA CAPACITAÇÃO: Previsão normativa de realização pelas escolas de um plano formal de ações educacionais, de forma sistemática, visando à oferta em um determinado período.

1.3 POLÍTICAS DE GESTÃO DE PESSOAS: Artigos referentes à formulação de políticas de gestão de pessoas pela escola de governo, além das atividades de capacitação, relacionadas a outras atividades de gestão de pessoas.

2. RECRUTAMENTO E SELEÇÃO: Artigos referentes à previsão e regulamentação de realização de processos de recrutamento e seleção de servidores públicos pelas escolas.

3. CURSO DE FORMAÇÃO PARA INGRESSO EM CARREIRA: Artigos sobre a realização de cursos de formação como parte integrante ou subsequente de concursos públicos, visando à preparação de servidores para o ingresso nas respectivas carreiras.

4. APERFEIÇOAMENTO PARA PROGRESSÃO E PROMOÇÃO EM CARREIRA: Artigos sobre cursos de aperfeiçoamento para carreira voltados para a capacitação de servidores de determinada carreira dentro de um programa planejado de desenvolvimento com fins à sua progressão e promoção.

5. CAPACITAÇÃO: Capacitação técnica de servidores para desempenho de atribuições em seus cargos.

5.1 CAPACITAÇÃO GERENCIAL: Capacitação de servidores voltada para a preparação e desempenho em cargos de chefia.

5.2 ENSINO À DISTÂNCIA: Artigos referentes à previsão e descrição de utilização da modalidade de ensino a distância.

5.3 FORMAÇÃO DE MULTIPLICADORES: Capacitação específica voltada para a formação de servidores para atuarem como instrutores ou multiplicadores nas escolas ou nas organizações públicas em geral.

5.4. EVENTOS DE CAPACITAÇÃO: Previsão de realização de eventos como seminários e congressos voltados para a capacitação de servidores públicos ou outros públicos-alvo.

6. ENSINO FORMAL: Artigos voltados para descrição de ações de educação formal organizadas pelas escolas.

6.1 ENSINO TÉCNICO/MÉDIO: Previsão de fornecimento, descrição e regulamentação de cursos de ensino médio ou técnico organizados pelas escolas.

6.2 GRADUAÇÃO: Previsão de fornecimento, descrição e regulamentação de cursos de graduação organizados pelas escolas.

6.3 PÓS-GRADUAÇÃO: Previsão de fornecimento, descrição e regulamentação de cursos de pós-graduação, tratados de forma genérica, organizados pelas escolas.

6.3.1 APERFEIÇOAMENTO: Previsão de fornecimento, descrição e regulamentação de cursos de pós-graduação, organizados pela escola em nível de aperfeiçoamento (profissional).

6.3.2 ESPECIALIZAÇÃO: Previsão de fornecimento, descrição e regulamentação de cursos de pós-graduação, organizados pela escola em nível de especialização (*lato sensu*).

6.3.3 MESTRADO: Previsão de fornecimento, descrição e regulamentação de cursos de pós-graduação, organizados pela escola em nível de mestrado (*stricto sensu*).

#### 6.3.4 DOUTORADO

Previsão de fornecimento, descrição e regulamentação de cursos de pós-graduação, organizados pela escola em nível de doutorado (*stricto sensu*).

6.3.5 PÓS-DOUTORADO: Previsão de fornecimento, descrição e regulamentação de cursos de pós-graduação, organizados pela escola em nível de pós-doutorado (*stricto sensu*).

6.4 EXTENSÃO: Previsão de fornecimento, descrição e regulamentação de cursos de extensão, organizados pela escola.

6.5. CREDENCIAMENTO MEC: Artigos destinados a detalhamento e previsão de busca de credenciamento de cursos de graduação ou pós-graduação junto ao MEC.

6.5.1 CREDENCIAMENTO GRADUAÇÃO: Artigos destinados a detalhamento e previsão de credenciamento de cursos de graduação junto ao MEC.

#### 6.5.2 CREDENCIAMENTO PÓS-GRADUAÇÃO

Artigos destinados a detalhamento e previsão de credenciamento de cursos de pós-graduação junto ao MEC.

6.6 CONCESSÃO DE BOLSAS: Descrição de atividades referentes à concessão de bolsas voltadas para o custeio ou fornecimento de incentivo financeiro para alunos realizarem cursos superiores em outras instituições, em alguns casos na própria escola.

7 EDUCAÇÃO PARA A SOCIEDADE: Previsão de realização pela escola de ações e eventos educacionais ou culturais que possuam como principal público-alvo a sociedade em geral, normalmente como forma de apoio a determinada política pública.

8 AVALIAÇÃO DE TREINAMENTO: Descrição de rotinas de avaliação de cursos em geral, em suas diferentes modalidades: reação, impacto, aprendizagem etc.

9. EDITORAÇÃO E PUBLICAÇÃO: Artigos referente à atividade de edição de livros, periódicos, materiais educacionais, entre outros.

10. ESTUDOS E PESQUISAS: Previsão de atribuições de realização e promoção de estudos e pesquisas científicas nas áreas de atuação da escola, para utilização própria ou para atendimento de demandas de outras organizações públicas.

11. GESTÃO DE PESSOAL: Temas relacionados a atividades de gestão de pessoal, da própria escola ou da mantenedora.

11.1 CADASTRO: Previsão de gestão de cadastro de servidores da escola ou da mantenedora.

11.2 FOLHA DE PAGAMENTO: Previsão de gestão da folha de pagamento de servidores da escola ou da mantenedora.

11.3 SERVIÇOS DE SAÚDE E QVT: Previsão de gestão de políticas de saúde no trabalho e programas de qualidade de vida no trabalho no âmbito da escola ou da mantenedora.

11.4 CONCESSÕES DE LICENÇAS E AFASTAMENTOS: Previsão de análise e concessão de licenças e afastamentos não relacionados à capacitações previstas pela Lei nº 8.112/1990 para servidores da escola ou da mantenedora.

11.5 LICENÇA-CAPACITAÇÃO: Previsão de análise e concessão de licença para capacitação, referente ao art. 81, inciso V, da Lei Nº 8.112/1990.

11.6 AFASTAMENTO PARA PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*: Previsão de análise e concessão de afastamento para participação em programa de pós-graduação *stricto sensu*, referente ao art. 96-A, da Lei Nº 8.112/1990.

12. GESTÃO DO CONHECIMENTO: Temas relacionados à organização, sistematização e difusão de conhecimentos no âmbito da escola, de sua mantenedora ou de seu setor de atuação, tais como a organização de repositórios e acervos para armazenamento e consulta de bases de conhecimento.

12.1 BIBLIOTECA: Previsão de manutenção pela escola de uma biblioteca para apoio às suas atividades.

12.2 GESTÃO DOCUMENTAL: Previsão de realização pela escola de rotinas de gestão documental, envolvendo a sua organização, digitalização, e criação de políticas de armazenamento e recuperação de informações.

13. FUNÇÃO ADMINISTRATIVA: Descrição de atividades relacionadas às funções de burocracia, suporte administrativo, ou gerenciais da escola.

13.1 GERENCIAL: Descrição de atividades de caráter gerencial tais como planejamento, gestão de projetos, supervisão ou outras atividades desempenhadas por dirigentes e gestores.

13.2 ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR: Artigos destinados à descrição de rotinas de secretaria escolar, sua regulamentação, assim como normas e regras de conduta de alunos em cursos específicos.

13.3 APOIO ADMINISTRATIVO: Descrição de atividades de apoio administrativo tais como gestão de agenda, aquisição e materiais, pagamentos, secretaria e processamento de solicitações.

14. FUNÇÃO ASSESSORAMENTO ESPECIALIZADA: Previsão de atuação da escola como centro de referência e consulta em temáticas de seu domínio, prestando assessoria a órgãos públicos ou instâncias superiores de seu ambiente institucional.

14.1 APOIO TÉCNICO À CAPACITAÇÃO/EDUCAÇÃO: Descreve atividades da escola referentes ao fornecimento de assessoria e apoio técnico a atividades de planejamento e execução de ações educacionais no âmbito de sua organização mantenedora ou da administração pública.

14.2 APOIO TÉCNICO À PESQUISA: Descreve atividades da escola referentes ao fornecimento de assessoria e apoio técnico a atividades de planejamento e execução de pesquisas no âmbito de sua organização mantenedora ou da administração pública.

15. FUNÇÃO COOPERAÇÃO: Artigos destinados à previsão, de forma genérica, de busca de parcerias, convênios e outras formas de cooperação pela escola, junto a outras instituições.

15.1 COOPERAÇÃO ESCOLAS DE GOVERNO: Artigos destinados à previsão específica de realização de parcerias e outras formas de cooperação com outras escolas de governo.

15.2 COOPERAÇÃO ÓRGÃOS PÚBLICOS: Artigos destinados à previsão específica de realização de parcerias, convênios e outras formas de cooperação com organizações públicas em geral.

15.3 COOPERAÇÃO IES E INSTITUIÇÕES EDUCACIONAIS: Artigos destinados à previsão específica de realização de parcerias, convênios e outras formas de cooperação com instituições de ensino superior públicas ou privadas no País.

15.4 COOPERAÇÃO NACIONAL: Artigos destinados à previsão genérica de realização de parcerias e outras formas de cooperação com organizações públicas e privadas no País.

15.5 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL: Artigos destinados à previsão genérica de realização de parcerias e outras formas de cooperação com organizações públicas e privadas no exterior.

16 STATUS DE ESCOLA DE GOVERNO: Artigos que mencionam explicitamente a identificação da escola como escola de governo.

17 DESENVOLVIMENTO ORGANIZACIONAL (D. O.): Previsão de fornecimento de suporte, pela escola, para a melhoria dos resultados e geração de impacto em determinado sistema organizacional, por meio da formação de pessoal, além de outras atividades.

17.1 D.O. MANTENEDORA: Orientação para resultados no âmbito da organização mantenedora.

17.2 D.O. SETOR DA ESCOLA: Orientação para resultados no âmbito do setor de atuação da escola.

17.3 D.O SOCIEDADE: Orientação para resultados amplos para a sociedade em geral.

18 ORGANIZAÇÃO DE EVENTOS: Descrição de atividades de organização de eventos não diretamente relacionados à capacitação, tais como reuniões oficiais e eventos culturais.

19 PREMIAÇÕES: Previsão de promoção pela escola de ações de premiação em temas relacionados à sua área de atuação.

20 GESTÃO DE COMPETÊNCIAS: Artigos relacionados ao desempenho de atividades voltadas para a implementação ou apoio à implementação de modelos de capacitação baseados em competências na própria escola ou em organizações públicas.

21. FUNÇÃO COORDENAÇÃO: Previsão de atividades de coordenação realizadas pela escola, no âmbito de projetos de articulação de diferentes instituições.

22. GESTÃO E PRESERVAÇÃO DE ACERVOS HISTÓRICO-CULTURAIS: Previsão de gestão e manutenção pelas escolas de acervos histórico-culturais, tais como museus ou coleções.

22.1 RESTAURAÇÃO DE ACERVOS ARTÍSTICOS: Descrição de atividades técnicas de recuperação, preservação e restauração de obras de arte como parte das atividades de gestão e preservação de acervos histórico-culturais.

23. ATENDIMENTO AO PÚBLICO: Descreve atividades de atendimento à população em geral, na prestação de serviços ou informações geridos pela escola.

24. PRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO CULTURAL: Descrição de atividades relacionadas à produção de conteúdo e eventos de cunho cultural, tais como teatro, cinema, música, entre outros.

## **Anexo IV – Roteiro de entrevista**

### **Ambiente da instituição**

01 – Atualmente qual é o ambiente de atuação da escola de governo?

### **Papel da instituição**

02 – Como você percebe o papel da escola em seu ambiente de atuação?

### **Público-alvo**

03 – Atualmente qual é o público-alvo da instituição?

### **Atividades**

04 – Quais são as principais atividades desenvolvidas pela escola para cumprimento de seu papel?

### **Relações**

05 – Que relação a escola possui com:

- a) a organização mantenedora?
- b) o órgão supervisor de vinculação?
- c) as organizações demandantes?
- d) os órgãos de controle (TCU, CGU etc.)?

### **Capacidade institucional**

06 – Com base no papel da escola de governo e na sua atuação junto aos demais atores organizacionais a escola possui capacidade para atendimento de seu papel em seu ambiente?

### **Fatores críticos**

07 – Quais têm sido os principais fatores positivos e negativos para o desempenho da escola?

### **Autonomia**

08 – Há interferências significativas de instâncias superiores ou outras organizações nas decisões da escola?

## **PNDP**

09 – A escola leva em consideração a PNDP para as suas atividades? Como a escola procura subsidiar a implementação da PNDP nas organizações públicas?

## **Identidade**

10 – A escola se enquadra na função de escola de governo? Quais são os principais aspectos que permitem afirmar que ela se enquadra nesse papel?

## **Legitimidade**

11 – Como você percebe a importância atribuída por outras organizações à sua escola?

## **Rede e Segu**

12 – Quais as perspectivas da instituição com relação à Rede de Escolas de Governo e ao Segu?

## **Planejamento estratégico**

13 – A escola possui um planejamento estratégico? Como este define a atuação da escola e a sua oferta de cursos?

## **Monitoramento de demandas emergentes**

14 – Existe alguma forma de monitoramento do ambiente de atuação da escola que oriente as atividades de treinamento? Quais são os principais aspectos do ambiente que são considerados?

## **Atuação planejada x emergente**

15 – Existe uma predominância entre oferta planejada de cursos por parte da escola e o atendimento de necessidades emergentes vindas das organizações públicas?

## **Planejamento e levantamento de necessidades de treinamento**

16 – Como são realizados o planejamento e a definição dos cursos a serem ofertados pela escola ao longo do exercício?

## **Desenvolvimento e implementação de cursos**

17 – Como é feito o planejamento individual dos cursos na escola? Quais são as etapas desse processo?

18 – Como é realizado o acompanhamento das ações de ensino e aprendizagem ao longo de sua execução?

19 – Como é realizada a contratação para cada tipo de ação de ensino e aprendizagem?

**Avaliação e controle**

20 – Como são aferidos os resultados dos cursos e sua efetividade?

21 – De forma geral, o processo de planejamento, desenvolvimento e avaliação de cursos é adequado? Quais elementos podem ser aprimorados?

## Anexo V – Detalhamento dos instrumentos de criação das escolas

<b>Escola</b>	<b>Instrumento de Criação da Escola</b>
<b>ENSP</b>	Lei nº 2.312, de 3 de setembro de 1954 Decreto nº 43.926, de 26 de junho de 1958
<b>ANP</b>	Ato de Criação da ANP – 31/12/1960 (Boletim Interno nº 26/1960) Lei nº 4.483, de 16 de novembro de 1964
<b>Fundaj</b>	Lei nº 6.687, de 17 de setembro de 1979
<b>Enap</b>	Decreto nº 93.277, de 19 de setembro de 1986 Lei nº 8.140, de 28 de dezembro de 1990
<b>Esint</b>	Decreto nº 3.493, de 29 de maio de 2000
<b>ILB</b>	Resolução nº 9, de 29 de janeiro de 1997
<b>ISC</b>	Resolução nº 019, de 21 de novembro de 1994
<b>IRBR</b>	Decreto nº 20.279, de 26 de dezembro de 1945 Decreto-Lei nº 7.473, de 18 de abril de 1945
<b>Esaf</b>	Decreto nº 73.115, de 8 de novembro de 1973
<b>Ence</b>	Decreto nº 47.997, de 4 de abril de 1960
<b>CFAI</b>	Decreto nº 7.556, de 24 de agosto de 2011
<b>Cefor</b>	Ato da Mesa nº 69, de 12 de maio de 1997
<b>Unibacen</b>	Portaria nº 29.971, de 4 de março de 2005 (Regimento Interno)
<b>Eagu</b>	Portaria AGU nº 1294, de 23 de novembro de 2000
<b>CEAE</b>	Portaria MF 345/2003 (Regimento Interno)
<b>Enam</b>	Portaria MJ nº 1.920, de 4 de setembro de 2012
<b>Espen</b>	Portaria MJ nº 3.123, de 03 de dezembro de 2012

## Anexo VI – Função e vinculação das escolas de governo

### **Academia Nacional de Polícia (ANP)**

**Função:** Unidade de formação e desenvolvimento de pessoas\*

**Organização mantenedora:** Departamento de Polícia Federal (DPF)

**Natureza jurídica:** Órgão público do Poder Executivo federal

**Órgão de vinculação:** Ministério da Justiça

Fonte: Regimento Interno do Departamento de Polícia Federal:

Portaria MJ nº 2.877, de 30 de dezembro de 2011 – CAPÍTULO II; Art. 2º; INC. XIII; alínea “e”.

### **Centro de Altos Estudos da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (CEAE)**

**Função:** Unidade de desenvolvimento, articulação e pesquisa\*

**Organização mantenedora:** Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN)

**Natureza jurídica:** Órgão público do Poder Executivo federal

**Órgão de vinculação:** Ministério da Fazenda e Advocacia-Geral da União

Fonte: Regimento Interno da PGFN:

Portaria MF nº 36, de 24 de janeiro de 2014 – Art. 4º e Art. 8º

### **Centro de Formação e Aperf. do Instituto Nacional do Seguro Social (CFAI)**

**Função:** Órgão de assistência direta e imediata ao Presidente do INSS

**Organização mantenedora:** Instituto Nacional do Seguro Social

**Natureza jurídica:** Autarquia federal

**Órgão de vinculação:** Ministério da Previdência Social

Fundamento Legal – Estrutura Regimental do INSS:

Decreto nº 7.556, de 24 de agosto de 2011 – Art. 2º; INC. I; alínea “e”.

### **Escola da Advocacia-Geral da União (Eagu)**

**Função:** Órgão específico singular da AGU

**Organização mantenedora:** Advocacia-Geral da União

**Natureza jurídica:** Órgão de direção superior e assessoramento do Poder Executivo

**Órgão de vinculação:** Advocacia-Geral da União

Fundamento Legal – Estrutura Regimental da AGU

Decreto nº 7.392, de 13 de dezembro de 2010 – Art. 2º, inc. IV, alínea “b”

### **Escola Superior de Administração Fazendária (Esaf)**

**Função:** Órgão específico singular do Ministério da Fazenda

**Organização mantenedora:** Ministério da Fazenda

**Natureza jurídica:** Órgão público do Poder Executivo federal

**Órgão de vinculação:** Ministério da Fazenda

Fundamento Legal – Regimento Interno do Ministério da Fazenda:

Decreto nº 7.482, de 16 de maio de 2011 – Anexo I – ART. 2º ; INC. III; alínea “g”

Regimento Interno da ESAF: Portaria MF nº 106, de 3 de junho de 2008 – Art. 1º

### **Escola de Inteligência (Esint)**

**Função:** Unidade organizacional da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA)\*

**Organização mantenedora:** Agência Brasileira de Inteligência (Abin)

**Natureza jurídica:** Órgão público do Poder Executivo

**Órgão de vinculação:** Gabinete de Segurança Institucional

Fundamento Legal – Estrutura Regimental da Abin

Decreto nº 6.408, de 24 de março de 2008 – Art. 2º; INC. I; alínea “f”; item “3”.

### **Escola Nacional de Mediação (Enam)**

**Função:** Unidade organizacional e ação ministerial\*

**Organização mantenedora:** Secretaria de Reforma do Judiciário (SRJ)

**Natureza jurídica:** Órgão Público do Poder Executivo

**Órgão de vinculação:** Ministério da Justiça

Fundamento Legal – Portaria nº 1920/2012

### **Escola Nacional de Administração Pública (Enap)**

**Função:** Entidade Vinculada

**Natureza jurídica:** Fundação pública de direito privado

**Órgão de vinculação:** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Fundamento Legal – Estrutura Regimental do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Leis de Criação e Estatuto da Escola

Decreto nº 8.189, de 21 de janeiro de 2014, Art. 2º; INC. IV; alínea “a”

Lei nº 6.871, de 3 de dezembro de 1980, Art. 1º

Lei nº 8.140, de 28 de dezembro de 1990, Art. 1º

Decreto nº 6.563, de 11 de setembro de 2008, Anexo I, Art. 1º.

### **Escola Nacional de Ciências Estatísticas (Ence)**

**Função:** Órgão específico singular do IBGE

**Organização mantenedora:** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

**Natureza jurídica:** Fundação pública de direito público

**Órgão de vinculação:** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Fundamento Legal – Estrutura Regimental do MPS e Estatuto do IBGE:

Decreto nº 7.078, de 26 de janeiro de 2010 – Art. 2º; INC. IV; alínea “b”

Decreto nº 4.740, de 13 de junho de 2003 – Art. 5º; INC. IV; alínea “e”.

### **Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP)**

**Função:** Unidade técnico-científica da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz)

**Organização mantenedora:** Fundação Oswaldo Cruz

**Natureza jurídica:** Fundação pública de direito público

**Órgão de vinculação:** Ministério da Saúde

Fundamento Legal – Estatuto da FIOCRUZ e Estrutura Regimental do MS

Decreto nº 4.725, de 9 de junho de 2003 – Art. 1º e Art. 3º; INC. VI; alínea “g”.

Decreto nº 8.065, de 7 de agosto de 2013 – Art. 2º, INC. IV; alínea “b”, item “2”.

### **Escola Nacional de Serviços Penais (Espen)**

**Função:** Unidade de formação e desenvolvimento de pessoas e pesquisa\*

**Organização mantenedora:** Departamento Penitenciário Nacional

**Natureza jurídica:** Órgão público do Poder Executivo federal

**Órgão de vinculação:** Ministério da Justiça

Fundamento Legal – Portaria de criação da ESPEN

Portaria/MJ nº- 3.123, de 3 de dezembro de 2012 – Art. 5º

### **Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj)**

**Função:** Entidade vinculada – fundação pública

**Natureza jurídica:** Fundação pública de direito privado

**Órgão de vinculação:** Ministério da Educação

Fundamento Legal – Lei de Criação da Escola e Estrutura Regimental do MEC:

Lei nº 6.687, de 17 de setembro de 1979, Art. 1º e Art. 2º

Decreto nº 7.690, de 2 de março de 2012, Anexo I, Art. 2º, INC. IV, alínea “b”, item “2”

### **Instituto Rio Branco (IRBR)**

**Função:** Órgãos de assessoria ao Secretário-Geral

**Organização mantenedora:** Ministério das Relações Exteriores

**Natureza jurídica:** Órgão público do Poder Executivo federal

**Órgão de vinculação:** Ministério das Relações Exteriores

Fundamento Legal – Estrutura Regimental do MRE

Decreto nº 7.304, de 22 de setembro de 2010 – Art. 2º; INC. III; alínea “n”

### **Universidade Banco Central do Brasil (Unibacen)**

**Função:** Unidade de desenvolvimento de pessoas\*

**Organização mantenedora:** Banco Central do Brasil

**Natureza jurídica:** Autarquia federal

**Órgão de vinculação:** Ministério da Fazenda

Fundamento Legal – Regimento Interno do BACEN

Portaria/BC nº 29.971, de 4 de março de 2005 – Art. 4º - INC. III; item 2; sub-item 2.9.

### **Instituto Serzedello Corrêa (ISC)**

**Função:** Unidade de apoio estratégico

**Organização mantenedora:** Tribunal de Contas da União

**Natureza jurídica:** Órgão autônomo vinculado ao Poder Legislativo federal

**Órgão de vinculação:** Tribunal de Contas da União

Fundamento Legal – Estrutura Regimental do TCU

Resolução-TCU nº 240, de 23 de dezembro de 2010 – Art. 10º; INC. II, alínea “e”.

### **Instituto Legislativo Brasileiro (ILB)**

**Função:** Órgão supervisionado do Senado Federal

**Organização mantenedora:** Senado Federal

**Natureza jurídica:** Órgão do Poder Legislativo federal

**Órgão de vinculação:** Senado Federal

Fundamento Legal – Regulamento Orgânico do Senado Federal

Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013 – Art. 232, INC. VIII

### **Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento dos Servidores da Câmara dos Deputados (Cefor)**

**Função:** Unidade de recrutamento e desenvolvimento de servidores

**Organização mantenedora:** Câmara dos Deputados

**Natureza jurídica:** Órgão do Poder Legislativo federal

**Órgão de vinculação:** Câmara dos Deputados

Fundamento Legal – Norma de Criação da Escola

Ato da Mesa nº 69, DE 12/5/1997 – Art. 1º e Art. 2º

(\*) Função depreendida a partir dos normativos de base das escolas.

## Anexo VII – Fundamentos legais para análise das variáveis\*\*

ACADEMIA NACIONAL DE POLÍCIA (ANP)			
Tipo de Legislação	Nome do Dispositivo Legal	Artigos	Categorias
E.R. ÓRGÃO SUPERVISOR	DECRETO Nº 6.061, DE 15 DE MARÇO DE 2007	1	1
E.R. ÓRGÃO MANTENEDOR	-	0	0
E.R. ESCOLA	-	0	0
R.I. ÓRGÃO SUPERVISOR	PORTARIA Nº 1.146, DE 10 DE JUNHO DE 2008	0	0
R.I. ÓRGÃO MANTENEDOR	PORTARIA/MJ Nº 2.877, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2011	5	5
	INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 013/2005 - DG/DPF, DE 15 DE JUNHO DE 2005	33	145
R.I. ESCOLA	-	0	0
LEI/NORMA DE CRIAÇÃO	LEI Nº 4.483, DE 16 DE NOVEMBRO DE 1964	3	3
LEIS DAS CARREIRAS	DECRETO-LEI Nº 2.320, DE 26 DE JANEIRO DE 1987	3	4
	LEI Nº 4.878, DE 3 DE DEZEMBRO DE 1965	5	5
LEIS COMPLEMENTARES	LEI Nº 11.907, DE 2 DE FEVEREIRO DE 2009	1	2
NORMAS COMPLEMENTARES	IN Nº 015/2005 DG/DPF, DE 30 DE JUNHO DE 2005	3	4
	IN Nº 022/2010-DG/DPF, DE 2 DE FEVEREIRO DE 2010	100	110
TOTAL DE NORMAS/ARTIGOS / CATEGORIZAÇÕES	10	154	279

CENTRO DE ALTOS ESTUDOS DA PGFN (CEAE)			
Tipo de Legislação	Nome do Dispositivo Legal	Artigos	Categorias
E.R. ÓRGÃO SUPERVISOR	DECRETO Nº 7.482, DE 16 DE MAIO DE 2011	1	5
	DECRETO Nº 7.392, DE 13 DE DEZEMBRO DE 2010	0	0
	LEI COMPLEMENTAR Nº 73 DE 10 DE FEVEREIRO DE 1993	1	1
E.R. ÓRGÃO MANTENEDOR	DECRETO-LEI Nº 147, DE 3 DE FEVEREIRO DE 1967	0	0
E.R. ESCOLA	-	0	0
R.I. ÓRGÃO SUPERVISOR	PORTARIA Nº 384, DE 14 DE JULHO DE 2009	0	0
	PORTARIA Nº 207, DE 4 DE MARÇO DE 2010	0	0
R.I. ÓRGÃO MANTENEDOR	PORTARIA MF no 36, DE 24 DE JANEIRO DE 2014	2	8
R.I. ESCOLA	-	0	0
LEI/NORMA DE CRIAÇÃO	-	0	0
LEIS DAS CARREIRAS	LEI Nº 11.907, DE 2 DE FEVEREIRO DE 2009	0	0
	LEI Nº 12.269, DE 21 DE JUNHO DE 2010	0	0
LEIS COMPLEMENTARES	-	0	0
NORMAS COMPLEMENTARES	-	0	0
TOTAL DE NORMAS/ARTIGOS / CATEGORIZAÇÕES	9	4	14

<b>CENTRO DE FORMAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DO INSS (CFAI)</b>			
<b>Tipo de Legislação</b>	<b>Nome do Dispositivo Legal</b>	<b>Artigos</b>	<b>Categorias</b>
E.R. ÓRGÃO SUPERVISOR	DECRETO Nº 7.078, DE 26 DE JANEIRO DE 2010	0	0
E.R. ÓRGÃO MANTENEDOR	DECRETO Nº 7.556, DE 24 DE AGOSTO DE 2011	6	14
E.R. ESCOLA	-	0	0
R.I. ÓRGÃO SUPERVISOR	PORTARIA MPS Nº 751, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2011	0	0
R.I. ÓRGÃO MANTENEDOR	PORTARIA MPS Nº 296, DE 09 DE NOVEMBRO DE 2009	8	20
R.I. ESCOLA	-	0	0
LEI/NORMA DE CRIAÇÃO	-	0	0
LEIS DAS CARREIRAS	LEI Nº 10.855, DE 1º DE ABRIL DE 2004	0	0
LEIS COMPLEMENTARES	RESOLUÇÃO INSS/PRES Nº 123, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2010	10	13
NORMAS COMPLEMENTARES	PORTARIA MPS Nº 455, DE 08 DE DEZEMBRO DE 2006	8	12
	PORTARIA MPS Nº 514, DE 09 DE DEZEMBRO DE 2010	2	2
TOTAL DE NORMAS/ ARTIGOS/ CATEGORIZAÇÕES	8	34	61

<b>ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA (Esaf)</b>			
<b>Tipo de Legislação</b>	<b>Nome do Dispositivo Legal</b>	<b>Artigos</b>	<b>Categorias</b>
E.R. ÓRGÃO SUPERVISOR	DECRETO Nº 7.482, DE 16 DE MAIO DE 2011	4	12
E.R. ÓRGÃO MANTENEDOR	-	0	0
E.R. ESCOLA	-	0	0
R.I. ÓRGÃO SUPERVISOR	PORTARIA Nº 384, DE 14 DE JULHO DE 2009	0	0
R.I. ÓRGÃO MANTENEDOR	-	0	0
R.I. ESCOLA	PORTARIA Nº 106, DE 3 DE JUNHO DE 2008	28	57
LEI/NORMA DE CRIAÇÃO	DECRETO Nº 73.115, DE 8 DE NOVEMBRO DE 1973	8	14
LEIS DAS CARREIRAS	LEI Nº 11.907, DE 2 DE FEVEREIRO DE 2009	1	3
	LEI Nº 12.269, DE 21 DE JUNHO DE 2010	0	0
LEIS COMPLEMENTARES	-	0	0
NORMAS COMPLEMENTARES	-	0	0
TOTAL DE NORMAS/ ARTIGOS/ CATEGORIZAÇÕES	6	41	86

ESCOLA DA ADVOCACIA -GERAL DA UNIÃO (Eagu)			
Tipo de Legislação	Nome do Dispositivo Legal	Artigos	Categorias
E.R. ÓRGÃO SUPERVISOR	DECRETO Nº 7.392, DE 13 DE DEZEMBRO DE 2010	4	12
	LEI COMPLEMENTAR Nº 73, DE 10 DE FEVEREIRO DE 1993	0	0
E.R. ÓRGÃO MANTENEDOR	-	0	0
E.R. ESCOLA	-	0	0
R.I. ÓRGÃO SUPERVISOR	ATO REGIMENTAL Nº 2, DE 12 DE JUNHO DE 2007	0	0
R.I. ÓRGÃO MANTENEDOR	-	0	0
R.I. ESCOLA	PORTARIA Nº 134, DE 9 DE ABRIL DE 2012	16	35
	PORTARIA Nº 322, DE 7 DE AGOSTO DE 2012	12	13
LEI/NORMA DE CRIAÇÃO	ATO REGIMENTAL Nº 2, DE 15 DE AGOSTO DE 2005	14	30
	PORTARIA Nº 1.294, DE 23 DE NOVEMBRO DE 2000	0	0
LEIS DAS CARREIRAS	MP Nº 2.229-43-2001	0	0
	LEI Nº 11.358/2006	0	0
	LEI Nº 10.840/2002	0	0
LEI COMPLEMENTARES	-	0	0
NORMAS COMPLEMENTARES	PORTARIA Nº 25, DE 22 DE JANEIRO DE 2013	7	9
	PORTARIA Nº 26, DE 22 DE JANEIRO DE 2013	5	5
	PORTARIA Nº 219, DE 26 DE MARÇO DE 2002	6	6
	PORTARIA Nº 276 DE 25 DE FEVEREIRO DE 2009	1	2
	PORTARIA Nº 345, DE 14 DE AGOSTO DE 2012	2	3
	PORTARIA Nº 354, DE 23 DE SETEMBRO DE 2013	5	5
	PORTARIA Nº 381, DE 23 DE AGOSTO DE 2012	0	0
	PORTARIA Nº 1483, DE 16 DE OUTUBRO DE 2008	0	0
	PORTARIA Nº 304, DE 17 DE JULHO DE 2012	1	4
TOTAL DE NORMAS/ ARTIGOS/ CATEGORIZAÇÕES	19	73	124

ESCOLA DE INTELIGÊNCIA (Esint)			
Tipo de Legislação	Nome do Dispositivo Legal	Artigos	Categorias
E.R. ÓRGÃO SUPERVISOR	DECRETO Nº 5.772, DE 8 DE MAIO DE 2006	0	0
E.R. ÓRGÃO MANTENEDOR	DECRETO Nº 6.408, DE 24 DE MARÇO DE 2008	4	12
E.R. ESCOLA	-	0	0
R.I. ÓRGÃO SUPERVISOR	-	0	0
R.I. ÓRGÃO MANTENEDOR	-	0	0
R.I. ESCOLA	PLANO DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL 2013-2017	69***	68
LEI/NORMA DE CRIAÇÃO	DECRETO Nº 68.448, DE 31 DE MARÇO DE 1971	7	10
LEIS DAS CARREIRAS	LEI Nº 11.776, DE 17 DE SETEMBRO DE 2008	3	3
LEIS COMPLEMENTARES	DECRETO Nº 4.376, DE 13 DE SETEMBRO DE 2002	1	2
	LEI Nº 9.883, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1999	0	0
NORMAS COMPLEMENTARES	-	0	0
TOTAL DE NORMAS/ ARTIGOS/ CATEGORIZAÇÕES	7	84	95

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (Enap)			
Tipo de Legislação	Nome do Dispositivo Legal	Artigos	Categorias
E.R. ÓRGÃO SUPERVISOR	DECRETO Nº 8.189, DE 21 DE JANEIRO DE 2014	1	1
E.R. ÓRGÃO MANTENEDOR	-	0	0
E.R. ESCOLA	DECRETO Nº 6.563, DE 11 DE SETEMBRO DE 2008	20	38
R.I. ÓRGÃO SUPERVISOR	PORTARIA Nº 232, DE 3 DE AGOSTO DE 2005	0	0
R.I. ÓRGÃO MANTENEDOR	-	0	0
R.I. ESCOLA	RESOLUÇÃO Nº 3, DE 18 DE MARÇO DE 2014	66	97
LEI/NORMA DE CRIAÇÃO	DECRETO Nº 93.277, DE 19 DE SETEMBRO DE 1986	1	1
	LEI Nº 6.871, DE 3 DE DEZEMBRO DE 1980	4	4
	LEI Nº 8.140, DE 28 DE DEZEMBRO DE 1990	4	5
LEIS DAS CARREIRAS	LEI Nº 7.834, DE 6 DE OUTUBRO DE 1989	3	3
	DECRETO Nº 5.176 DE 10 DE AGOSTO DE 2004	1	1
	LEI Nº 11.357, DE 19 DE OUTUBRO DE 2006	0	0
	LEI Nº 11.907, DE 2 DE FEVEREIRO DE 2009	1	3
LEIS/NORMAS COMPLEMENTARES	DECRETO Nº 5.497, DE 21 DE JULHO DE 2005	1	3
	DECRETO Nº 5.707, DE 23 DE FEVEREIRO DE 2006	4	11
NORMAS COMPLEMENTARES	-	0	0
TOTAL DE NORMAS/ ARTIGOS/ CATEGORIZAÇÕES	13	106	167

ESCOLA NACIONAL DE CIÊNCIAS ESTATÍSTICAS (Ence)			
Tipo de Legislação	Nome do Dispositivo Legal	Artigos	Categorias
E.R. ÓRGÃO SUPERVISOR	DECRETO Nº 8.189, DE 21 DE JANEIRO DE 2014	0	0
E.R. ÓRGÃO MANTENEDOR	DECRETO Nº 4.740, DE 13 DE JUNHO DE 2003	3	9
E.R. ESCOLA	DECRETO Nº 51.163, DE 8 DE AGOSTO DE 1961	125	144
R.I. ÓRGÃO SUPERVISOR	PORTARIA Nº 232, DE 3 DE AGOSTO DE 2005	0	0
R.I. ÓRGÃO MANTENEDOR	PORTARIA Nº 215, DE 12 DE AGOSTO DE 2004	7	20
R.I. ESCOLA	REGIMENTO INTERNO DA ENCE	120	159
LEI/NORMA DE CRIAÇÃO	DECRETO Nº 47.997, DE 4 DE ABRIL DE 1960	31	43
LEIS DAS CARREIRAS	LEI Nº 11.355, DE 19 DE OUTUBRO DE 2006	0	0
LEIS COMPLEMENTARES	-	0	0
NORMAS COMPLEMENTARES	-	0	0
TOTAL DE NORMAS/ ARTIGOS/ CATEGORIZAÇÕES	8	286	375

ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA (ENSP)			
Tipo de Legislação	Nome do Dispositivo Legal	Artigos	Categorias
E.R. ÓRGÃO SUPERVISOR	DECRETO Nº 8.065, DE 7 DE AGOSTO DE 2013	0	0
E.R. ÓRGÃO MANTENEDOR	DECRETO Nº 4.725, DE 9 DE JUNHO DE 2003	2	8
E.R. ESCOLA	-	0	0
R.I. ÓRGÃO SUPERVISOR	PORTARIA GM Nº 3.965 DE 14 DE DEZEMBRO DE 2010	4	4
R.I. ÓRGÃO MANTENEDOR	PORTARIA Nº 2376/GM EM 15 DE DEZEMBRO DE 2003	45	64
R.I. ESCOLA	-	0	0
LEI/NORMA DE CRIAÇÃO	DECRETO Nº 43.926, DE 26 DE JUNHO DE 1958	13	15
	LEI Nº 2.312, DE 3 DE SETEMBRO DE 1954	1	3
LEIS DAS CARREIRAS	LEI Nº 11.355, DE 19 DE OUTUBRO DE 2006	0	0
LEIS COMPLEMENTARES	DECRETO Nº 59.050, DE 11 DE AGOSTO DE 1966	49	61
NORMAS COMPLEMENTARES	-	0	0
TOTAL DE NORMAS/ ARTIGOS/ CATEGORIZAÇÕES	8	114	155

<b>ESCOLA NACIONAL DE SERVIÇOS PENAIIS (Espen)</b>			
<b>Tipo de Legislação</b>	<b>Nome do Dispositivo Legal</b>	<b>Artigos</b>	<b>Categorias</b>
E.R. ÓRGÃO SUPERIOR	DECRETO Nº 6.061, DE 15 DE MARÇO DE 2007	0	0
E.R. ÓRGÃO MANTENEDOR	-	0	0
E.R. ESCOLA	-	0	0
R.I. ÓRGÃO SUPERIOR	PORTARIA Nº 1.146, DE 10 DE JUNHO DE 2008	0	0
R.I. ÓRGÃO MANTENEDOR	PORTARIA Nº 674, DE 20 DE MARÇO DE 2008	0	0
R.I. ESCOLA	PORTARIA DEPEN Nº 377, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2013	21	71
LEI/NORMA DE CRIAÇÃO	PORTARIA Nº 3.123, DE 3 DE DEZEMBRO DE 2012	16	52
LEIS DAS CARREIRAS	LEI Nº 10.693, DE 25 DE JUNHO DE 2003	0	0
	LEI Nº 11.907, DE 2 DE FEVEREIRO DE 2009	0	0
LEIS COMPLEMENTARES	-	0	0
NORMAS COMPLEMENTARES	PORTARIA Nº 607, DE 21 DE DEZEMBRO DE 2012	0	0
	PORTARIA DEPEN Nº 376, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2013	27	30
TOTAL DE NORMAS/ ARTIGOS/ CATEGORIZAÇÕES	9	64	153

<b>FUNDAÇÃO JOAQUIM NABUCO (Fundaj)</b>			
<b>Tipo de Legislação</b>	<b>Nome do Dispositivo Legal</b>	<b>Artigos</b>	<b>Categorias</b>
E.R. ÓRGÃO SUPERIOR	DECRETO Nº 7 .690, DE 2 DE MARÇO DE 2012	1	1
E.R. ÓRGÃO MANTENEDOR	-	0	0
E.R. ESCOLA	DECRETO Nº 7.694, DE 2 DE MARÇO DE 2012	21	25
R.I. ÓRGÃO SUPERIOR	-	0	0
R.I. ÓRGÃO MANTENEDOR	-	0	0
R.I. ESCOLA	PORTARIA Nº 515, DE 29 DE ABRIL DE 2008	123	237
LEI/NORMA DE CRIAÇÃO	LEI Nº 6.687, DE 17 DE SETEMBRO DE 1979	8	14
LEIS DAS CARREIRAS	LEI Nº 8.691, DE 28/07/1993	0	0
LEIS COMPLEMENTARES	-	0	0
NORMAS COMPLEMENTARES	-	0	0
TOTAL DE NORMAS/ ARTIGOS/ CATEGORIZAÇÕES	5	153	277

<b>INSTITUTO RIO BRANCO (IRBR)</b>			
<b>Tipo de Legislação</b>	<b>Nome do Dispositivo Legal</b>	<b>Artigos</b>	<b>Categorias</b>
E.R. ÓRGÃO SUPERIOR	DECRETO Nº 7.304, DE 22 DE SETEMBRO DE 2010	1	3
E.R. ÓRGÃO MANTENEDOR	-	0	0
E.R. ESCOLA	-	0	0
R.I. ÓRGÃO SUPERIOR	PORTARIA Nº 212 DE 30/04/2008 / MRE	16	36
R.I. ÓRGÃO MANTENEDOR	-	0	0
R.I. ESCOLA	PORTARIA IRBR DE 20 DE NOVEMBRO DE 1998	16	25
LEI/NORMA DE CRIAÇÃO	DECRETO-LEI Nº 7.473, DE 18 DE ABRIL DE 1945	3	5
	DECRETO Nº 20.279, DE 26 DE DEZEMBRO DE 1945	13	20
LEIS DAS CARREIRAS	DECRETO Nº 6.559, DE 8 DE SETEMBRO DE 2008	0	0
	DECRETO-LEI Nº 9.032, DE 6 DE MARÇO DE 1946	0	0
	DECRETO-LEI Nº 9.202, DE 26 DE ABRIL DE 1946	0	0
	LEI Nº 8.829, DE 22 DE DEZEMBRO DE 1993	0	0
	LEI Nº 11.907, DE 2 DE FEVEREIRO DE 2009	2	3
	LEI Nº 11.440, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2006	0	0
LEIS COMPLEMENTARES	PORTARIA Nº - 660, DE 3 DE NOVEMBRO DE 2010	0	0
NORMAS COMPLEMENTARES	-	0	0
TOTAL DE NORMAS/ ARTIGOS/ CATEGORIZAÇÕES	12	51	92

<b>UNIVERSIDADE DO BANCO CENTRAL (Unibacen)</b>			
<b>Tipo de Legislação</b>	<b>Nome do Dispositivo Legal</b>	<b>Artigos</b>	<b>Categorias</b>
E.R. ÓRGÃO SUPERIOR	DECRETO Nº 7.482, DE 16 DE MAIO DE 2011	0	0
E.R. ÓRGÃO MANTENEDOR	-	0	0
E.R. ESCOLA	-	0	0
R.I. ÓRGÃO SUPERIOR	-	0	0
R.I. ÓRGÃO MANTENEDOR	PORTARIA Nº 29.971, DE 4 DE MARÇO DE 2005	1	9
R.I. ESCOLA	PORTARIA Nº 79.026, DE 28 DE NOVEMBRO DE 2013	8	12
LEI/NORMA DE CRIAÇÃO	-	0	0
LEIS DAS CARREIRAS	LEI Nº 9.650, DE 27 DE MAIO DE 1998	0	0
LEIS COMPLEMENTARES	-	0	0
NORMAS COMPLEMENTARES	-	0	0
<b>TOTAL DE NORMAS/ ARTIGOS/ CATEGORIZAÇÕES</b>	<b>4</b>	<b>9</b>	<b>21</b>

<b>INSTITUTO SERZEDELLO CORREA (ISC)</b>			
<b>Tipo de Legislação</b>	<b>Nome do Dispositivo Legal</b>	<b>Artigos</b>	<b>Categorias</b>
E.R. ÓRGÃO SUPERIOR	LEI Nº 8.443, DE 16 DE JULHO DE 1992	1	6
E.R. ÓRGÃO MANTENEDOR	-	0	0
E.R. ESCOLA	-	0	0
R.I. ÓRGÃO SUPERIOR	RESOLUÇÃO-TCU Nº 240, DE 23 DE DEZEMBRO DE 2010	10	18
R.I. ÓRGÃO MANTENEDOR	-	0	0
R.I. ESCOLA	REGIMENTO INTERNO DO ISC	90	150
LEI/NORMA DE CRIAÇÃO	RESOLUÇÃO Nº 019/1994	13	36
LEIS DAS CARREIRAS	LEI Nº 10.356, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2001	1	1
	LEI Nº 10.799, DE 10 DE DEZEMBRO DE 2003	0	0
LEIS COMPLEMENTARES	-	0	0
NORMAS COMPLEMENTARES	-	0	0
<b>TOTAL DE NORMAS/ ARTIGOS/ CATEGORIZAÇÕES</b>	<b>6</b>	<b>115</b>	<b>211</b>

<b>INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO (ILB)</b>			
<b>Tipo de Legislação</b>	<b>Nome do Dispositivo Legal</b>	<b>Artigos</b>	<b>Categorias</b>
E.R. ÓRGÃO SUPERIOR	RESOLUÇÃO Nº 58, DE 1972	5	15
E.R. ÓRGÃO MANTENEDOR	-	0	0
E.R. ESCOLA	-	0	0
R.I. ÓRGÃO SUPERIOR	RESOLUÇÃO Nº 93, DE 1970	0	0
R.I. ÓRGÃO MANTENEDOR	-	0	0
R.I. ESCOLA	-	0	0
LEI/NORMA DE CRIAÇÃO	RESOLUÇÃO Nº 9, DE 1997	5	14
LEIS DAS CARREIRAS	-	0	0
LEIS COMPLEMENTARES	-	0	0
NORMAS COMPLEMENTARES	ATO DA COMISSÃO DIRETORA Nº 01, DE 2013	1	5
	REGULAMENTO DOS CURSOS DE PÓS GRADUAÇÃO <i>LATO SENSU</i>	7	7
	ATO DA COMISSÃO DIRETORA Nº 10, DE 2011	25	53
<b>TOTAL DE NORMAS/ ARTIGOS/ CATEGORIZAÇÕES</b>	<b>6</b>	<b>43</b>	<b>94</b>

<b>CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (Cefor)</b>			
<b>Tipo de Legislação</b>	<b>Nome do Dispositivo Legal</b>	<b>Artigos</b>	<b>Categorias</b>
E.R. ÓRGÃO SUPERVISOR	RESOLUÇÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS Nº 20, DE 1971	4	13
E.R. ÓRGÃO MANTENEDOR	-	0	0
E.R. ESCOLA	-	0	0
R.I. ÓRGÃO SUPERVISOR	RESOLUÇÃO Nº 17, DE 1989	0	0
R.I. ÓRGÃO MANTENEDOR	-	0	0
R.I. ESCOLA	ATO DA MESA Nº 41, DE 2000	15	34
LEI/NORMA DE CRIAÇÃO	ATO DA MESA Nº 69, DE 12/5/1997	13	37
LEIS DAS CARREIRAS	LEI Nº 12.777, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2012	0	0
	LEI Nº 11.335, DE 25 DE JULHO DE 2006	0	0
LEIS COMPLEMENTARES	-	0	0
NORMAS COMPLEMENTARES	-	0	0
<b>TOTAL DE NORMAS/ ARTIGOS/ CATEGORIZAÇÕES</b>	<b>7</b>	<b>32</b>	<b>84</b>

<b>ESCOLA NACIONAL DE MEDIAÇÃO (Enam)</b>			
<b>Tipo de Legislação</b>	<b>Nome do Dispositivo Legal</b>	<b>Artigos</b>	<b>Categorias</b>
E.R. ÓRGÃO SUPERIOR	DECRETO Nº 6.061, DE 15 DE MARÇO DE 2007	0	0
E.R. ÓRGÃO MANTENEDOR	-	0	0
E.R. ESCOLA	-	0	0
R.I. ÓRGÃO SUPERIOR	PORTARIA Nº 1.146, DE 10 DE JUNHO DE 2008	0	0
R.I. ÓRGÃO MANTENEDOR	PORTARIA Nº 276, DE 10 DE MARÇO DE 2006	0	0
R.I. ESCOLA	REGIMENTO INTERNO ENAM - MINUTA	9	39
LEI/NORMA DE CRIAÇÃO	PORTARIA Nº 1.920, DE 4 DE SETEMBRO DE 2012	4	20
	PORTARIA Nº 9, DE 13 DE DEZEMBRO DE 2012	4	6
LEIS DAS CARREIRAS		0	0
LEIS COMPLEMENTARES	PROJETO DE LEI Nº 7169/2014	0	0
NORMAS COMPLEMENTARES		0	0
<b>TOTAL DE NORMAS/ ARTIGOS/ CATEGORIZAÇÕES</b>	<b>7</b>	<b>17</b>	<b>65</b>

\*\* Em "Tipo de Legislação" considerar: Estrutura Regimental (E.R.) e Regimento Interno (R.I.)

\*\*\*Para o PDI foram considerados trechos com sentido completo (períodos ou parágrafos).



## Anexo IX – Missão das escolas de governo

Escola	Missão Explícita	Definição	Fonte
ANP	Sim	Formar e especializar profissionais de segurança pública para exercerem, com excelência, suas atribuições, bem como formular e difundir a doutrina policial em defesa da sociedade.	PDI
CEAE	Sim	Promover a qualificação profissional e o desenvolvimento dos servidores da PGFN objetivando a especialização técnica, jurídica e científica dos integrantes do órgão, promovendo a discussão acadêmica de temas voltados às suas atividades.	Consulta à escola
CFAI	Sim	Promover o desenvolvimento de competências e disseminar o conhecimento previdenciário, contribuindo para a valorização do servidor e a melhoria contínua dos serviços prestados.	PDI
Eagu	Sim	Promover permanentemente o desenvolvimento de pessoas, visando a excelência da AGU no exercício de suas atribuições constitucionais.	Consulta à escola
Esaf	Sim	Desenvolver pessoas para o aperfeiçoamento da gestão das finanças públicas e a promoção da cidadania.	PDI
Esint	Sim	Formar e desenvolver recursos humanos para o exercício da atividade de Inteligência.	PDI
Enap	Sim	Desenvolver competências de servidores públicos para aumentar a capacidade de governo na gestão de políticas públicas.	PDI
Ence	Sim	Oferecer ensino, pesquisa e extensão de qualidade e contribuir com a produção e difusão de informações estatísticas e geográficas no Brasil.	Relatório de Autoavaliação 2012
ENSP	Sim	Gerar, absorver, compartilhar e difundir conhecimentos científicos e tecnológicos em saúde pública, através da pesquisa e desenvolvimento, educação, cooperação técnico-especializada e prestação de serviços assistenciais, visando à melhoria das condições de saúde da população e à promoção da vida com qualidade.	Relatório de Gestão 2012
Espen	Não	Fomentar e executar estratégias de formação inicial e continuada, pesquisa, formulação de doutrina e aperfeiçoamento profissional em serviços penais e de produção e compartilhamento de conhecimentos em políticas públicas voltadas ao sistema prisional.	Objetivo: Regimento Interno
Fundaj	Sim	Produzir, acumular, difundir e ensinar conhecimentos; pesquisar, preservar e difundir a memória coletiva da sociedade brasileira; promover atividades científicas, culturais e educativas, buscando o avanço da sociedade brasileira nas conquistas sociais, educacionais, políticas e econômicas.	Plano Estratégico da Escola (Plano de Ação 2011-2020)
IRBR	Não	O recrutamento, a seleção, a formação e o treinamento do pessoal da Carreira de Diplomata e execução de programas especiais de aperfeiçoamento dos funcionários de carreiras de nível de formação superior do Ministério das Relações Exteriores e de áreas afins.	Objetivo: Regulamento da Escola
Unibacen	Sim	Gerenciar a educação corporativa e promover a gestão do conhecimento visando ao desenvolvimento de competências no Banco Central do Brasil.	Consulta à escola
ISC	Sim	Desenvolver competências para o controle da gestão pública.	PDI
ILB	Não	Conceber, formular, executar e avaliar as atividades de formação, treinamento e capacitação de recursos humanos, inclusive de nível estratégico (consultores e gerentes) do Senado Federal, do Prodasen e do próprio Instituto, e elaborar programas de estudos avançados em convênio com outros parlamentos.	Objetivo: Lei de Criação da Escola
Cefor	Não	Planejar, promover, executar e avaliar programas e atividades de recrutamento, seleção, atualização, aperfeiçoamento, especialização e desenvolvimento de recursos humanos.	Objetivo: Regulamento da Escola
Enam	Sim	Difundir a cultura do diálogo.	Plano Estratégico

## ANEXO X – Fatores intervenientes na atuação das escolas de governo

DIMENSÃO	Categoria
ATIVIDADES	Quantidade insuficiente de instrutores
ATIVIDADES	Estudos e pesquisas
ATIVIDADES	Editoração e publicação
ATIVIDADES	Planejamento de cursos
ATIVIDADES	Ensino a distância
ATIVIDADES	Pós-graduação
ATIVIDADES	Credenciamento da pós-graduação
ATIVIDADES	Concessão de bolsas
ATIVIDADES	Afastamento para pós-graduação
ATIVIDADES	Formação de multiplicadores
ATIVIDADES	Falta de instrutores especializados em áreas temáticas da escola
ATIVIDADES	Exercício não exclusivo na escola dos instrutores
ATIVIDADES	Captação de instrutores por GECC
ATIVIDADES	Captação de instrutores estrangeiros
ATIVIDADES	Maturidade da gestão da capacitação
ESTRATÉGICA	Amplitude temática das demandas e da missão da escola
ESTRATÉGICA	Alcance do território nacional
ESTRATÉGICA	Demanda emergentes de capacitação
ESTRATÉGICA	Falta de regularidade de concursos e cursos de formação
ESTRATÉGICA	Planejamento e foco de atuação da organização
ESTRATÉGICA	Parcerias
ESTRATÉGICA	Redes
GERENCIAL	Contingenciamento orçamentário
GERENCIAL	Orçamento insuficiente para a demanda
GERENCIAL	Dificuldade de utilização de diárias e passagens
GERENCIAL	Quantidade insuficiente de pessoal na equipe
GERENCIAL	Perfil da equipe
GERENCIAL	Ausência de perfis especializados para desempenho das atividades
GERENCIAL	Exercício não exclusivo na escola de pessoal da equipe
GERENCIAL	Exercício não exclusivo na escola de pessoal das unidades descentralizadas
GERENCIAL	Captação de pessoal para equipe
GERENCIAL	Comprometimento da equipe
GERENCIAL	Subutilização da estrutura física
GERENCIAL	Insuficiência de estrutura física
GERENCIAL	Insuficiência de recursos tecnológicos
ORGANIZACIONAL	Organização da escola (capacidade institucional de forma ampla)
ORGANIZACIONAL	Conflito de competências com RH
ORGANIZACIONAL	Descontinuidade administrativa
ORGANIZACIONAL	Posição na escola na estrutura hierárquica
ORGANIZACIONAL	Normas internas
POLÍTICA	Reputação da escola em seu ambiente de atuação
POLÍTICA	Legitimidade interna com reconhecimento estratégico da função da escola
POLÍTICA	Cultura de desvalorização da capacitação e falta de reconhecimento da função escola de governo
POLÍTICA	Comprometimento da hierarquia superior
POLÍTICA	Interferências políticas
POLÍTICA	Relacionamento com organizações demandantes

