



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

MANUELA RAMOS DA SILVA

**HISTÓRIA ORGANIZACIONAL DA ENAP: UMA ANÁLISE DOS PAPÉIS
DESEMPENHADOS E DAS COMPETÊNCIAS ORGANIZACIONAIS
DESENVOLVIDAS**

Salvador
2017

MANUELA RAMOS DA SILVA

**HISTÓRIA ORGANIZACIONAL DA ENAP: UMA ANÁLISE DOS PAPÉIS
DESEMPENHADOS E DAS COMPETÊNCIAS ORGANIZACIONAIS
DESENVOLVIDAS**

Tese apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia – UFBA, como requisito parcial à obtenção do grau de Doutor em Administração.

Orientador: Profa. Dra. Mônica de Aguiar Mac-Allister da Silva

Salvador

2017

Escola de Administração - UFBA

S586 Silva, Manuela Ramos.

História organizacional da ENAP: uma análise dos papéis desempenhados e das competências desenvolvidas / Manuela Ramos Silva.
– 2017.
208 f.

Orientadora: Profa. Dra. Mônica de Aguiar Mac-Allister da Silva.
Tese (doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2017.

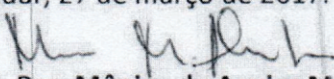
1. Escola Nacional de Administração Pública (Brasil) - História. 2. Escola Nacional de Administração Pública (Brasil) – Finalidades e objetivos.
3. Desenvolvimento organizacional. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.


CDD – 351.81

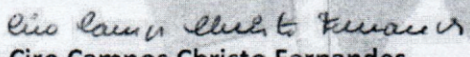
ATA DA DEFESA PÚBLICA DA TESE DE **MANUELA RAMOS DA SILVA** ALUNA DO CURSO DE DOUTORADO DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA.

Aos vinte e sete dias do mês de março do ano dois mil e dezessete, às treze horas, na sala 20, da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, a comissão julgadora eleita pelo Colegiado deste Núcleo de Pós-Graduação, composta pelos Professores Dra. **Mônica de Aguiar Mac-Allister da Silva**, orientadora (EAUFBA/NPGA); Dr. **Ciro Campos Christo Fernandes** (ENAP); Dra. **Élvia Mirian Cavalcanti Fadul** (UNIFACS); Dra. **Fernanda Filgueiras Sauerbronn** (UFRJ) e Dra. **Tânia Maria Diederichs Fischer** (EAUFBA/NPGA), se reuniu em sessão pública deste Colegiado para julgar o trabalho de tese, intitulada: "**HISTÓRIA ORGANIZACIONAL DA ENAP: UMA ANÁLISE DOS PAPÉIS DESEMPENHADOS E DAS COMPETÊNCIAS ORGANIZACIONAIS DESENVOLVIDAS**" de autoria de **MANUELA RAMOS DA SILVA**. Realizada a defesa pública da tese, a aluna foi submetida à arguição pela comissão julgadora e ao debate. Em seguida, a comissão julgadora, após analisar a defesa da tese feita pela aluna, concluiu que esta merece ser *APROVADA* Nada mais havendo a ser tratado, esta comissão julgadora encerrou os trabalhos do qual lavei a presente ata que, após lida e aprovada, vai assinada por mim, Mônica de Aguiar Mac-Allister da Silva, orientadora, pelos demais membros da banca, pelo Coordenador deste Núcleo de Pós-Graduação, e pela aluna.

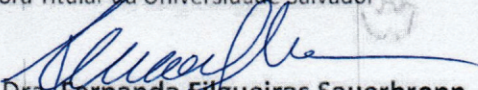
Salvador, 27 de março de 2017.

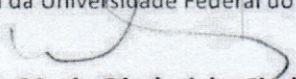

Prof^a. Dra. **Mônica de Aguiar Mac-Allister da Silva** - Orientadora
Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia
Professora Adjunta da Universidade Federal da Bahia

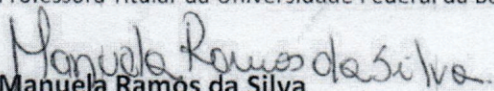

Prof. Dr. **Roberto Brasileiro Paixão**
Doutor em Administração - UFBA
Coordenador do NPGA/UFBA


Prof. Dr. **Ciro Campos Christo Fernandes**
Doutor em Administração pela Fundação Getúlio Vargas
Assessor da Presidência da Escola Nacional de Administração Pública


Prof. Dr. **Élvia Mirian Cavalcanti Fadul**
Doutora em Urbanismo pela Université Paris-Est Créteil Val de Marne
Professora Titular da Universidade Salvador


Prof^a. Dra. **Fernanda Filgueiras Sauerbronn**
Doutora em Administração pela Fundação Getúlio Vargas
Professora Adjunta da Universidade Federal do Rio de Janeiro


Prof^a. Dra. **Tânia Maria Diederichs Fischer**
Doutora em Administração pela Universidade de São Paulo
Professora Titular da Universidade Federal da Bahia

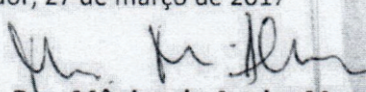

Manuela Ramos da Silva
Doutoranda

PARECER

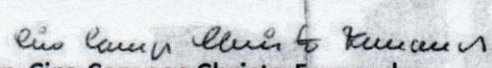
Esta comissão julgadora decidiu aprovar a tese de conclusão do Curso de Doutorado do Núcleo de Pós-Graduação da Escola de Administração da UFBA, da aluna **MANUELA RAMOS DA SILVA**, intitulada: "**HISTÓRIA ORGANIZACIONAL DA ENAP: UMA ANÁLISE DOS PAPÉIS DESEMPENHADOS E DAS COMPETÊNCIAS ORGANIZACIONAIS DESENVOLVIDAS**", concedendo-lhe o direito ao título de **DOUTORA**.

O trabalho apresentado reúne as condições exigidas em termos metodológicos e teóricos. Reconhece-se, também, a consistência da argumentação, a articulação entre conceitos teóricos e investigação empírica e que foram providas respostas consistentes às questões de pesquisa formuladas. Por fim, a tese contribuiu para aprofundar o conhecimento sobre o tema e sobre a literatura que guiou a sua análise.

Salvador, 27 de março de 2017



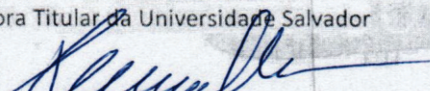
Prof.ª. Dra. **Mônica de Aguiar Mac-Allister da Silva** - Orientadora
Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia
Professora Adjunta da Universidade Federal da Bahia



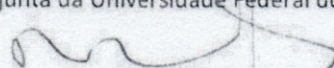
Prof. Dr. **Ciro Campos Christo Fernandes**
Doutor em Administração pela Fundação Getúlio Vargas
Assessor da Presidência da Escola Nacional de Administração Pública



Prof. Dr. **Élvia Mirian Cavalcanti Fadul**
Doutora em Urbanismo pela Université Paris-Est Créteil Val de Marne
Professora Titular da Universidade Salvador



Prof.ª. Dra. **Fernanda Figueiras Sauerbronn**
Doutora em Administração pela Fundação Getúlio Vargas
Professora Adjunta da Universidade Federal do Rio de Janeiro



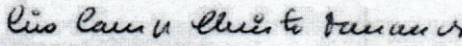
Prof.ª. Dra. **Tânia Maria Diederichs Fischer**
Doutora em Administração pela Universidade de São Paulo
Professora Titular da Universidade Federal da Bahia

MANUELA RAMOS DA SILVA

**HISTÓRIA ORGANIZACIONAL DA ENAP:
UMA ANÁLISE DOS PAPÉIS DESEMPENHADOS E DAS COMPETÊNCIAS
ORGANIZACIONAIS DESENVOLVIDAS**

Tese foi julgada adequada à obtenção do grau de Doutor em Administração e aprovada em sua forma final pelo Curso de Doutorado em Administração, da Universidade Federal da Bahia.

Aprovada em 27 de março de 2017

Prof. Dr. **Ciro Campos Christo Fernandes** 

Doutor em Administração pela Fundação Getúlio Vargas, FGV

Assessor da Presidência da Escola Nacional de Administração Pública

Prof.^a Dra. **Élvia Mirian Cavalcanti Fadul** 

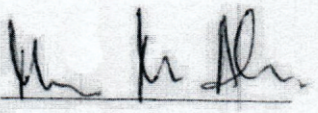
Doutora em Urbanismo pela Université Paris-Est Créteil Val de Marne, UPEC

Professora Titular da Universidade Salvador

Prof.^a Dra. **Fernanda Filgueiras Sauerbronn** 

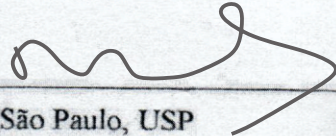
Doutora em Administração pela Fundação Getúlio Vargas, FGV

Professora Adjunta da Universidade Federal do Rio de Janeiro

Prof.^a Dra. **Mônica de Aguiar Mac-Allister da Silva** – Orientadora 

Doutora em Administração pela Universidade de Federal da Bahia, UFBA

Professora Adjunta da Universidade Federal da Bahia

Prof.^a Dra. **Tânia Maria Diederichs Fischer** 

Doutora em Administração pela Universidade de São Paulo, USP

Professora Titular da Universidade Federal da Bahia

A

Dalva, Júlia e Ângela

AGRADECIMENTOS

Os meus agradecimentos vão para todos aqueles aos quais eu já agradei pela ajuda, pelo apoio, pelo cuidado, pelo afeto, pela amizade, pela companhia, pelas viagens, pelas hospedagens, pelos cafés, pelas terapias, pelas fisioterapias, pelas risadas e pelos choros nesses últimos 4 anos, pois sabiamente entenderam e compreenderam que eu era apenas uma estudante em doutoramento.

Academicamente agradeço pelas discussões metodológicas, pela parceira nos artigos (realizados e idealizados), pela oportunidade de fazer a leitura dos textos de outrem, pelos “ouvidos” que escutaram minhas dúvidas e inquietações, por fazer parte de uma turma diferenciada, do “Los Hermanos” que juntos somos mais que SuperSeis.

Agradeço à Universidade Federal de Sergipe pelo apoio institucional e ao CNPq pelo apoio financeiro, que durante 2 anos e 6 meses, possibilitou custear as despesas da pesquisa.

Em especial, agradeço a todos aqueles que entrevistei, pela generosidade, cordialidade e confiança em contar a versão das experiências que vivenciaram. Foram momentos de grande alegria para mim. E a minha querida orientadora, para quem não tenho palavras para expressar o meu agradecimento. Gratidão!

SILVA, Manuela Ramos. **História Organizacional da ENAP: papéis desempenhados e competências desenvolvidas**. 2017 208f. Tese (Doutorado) – Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

RESUMO

Essa tese versa sobre escolas de governo e, particularmente, sobre a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). A questão central é: Como a ENAP é escola de governo? O objetivo geral é compreender a ENAP como escola de governo; e os objetivos específicos são i) descrever a história organizacional da ENAP como escola de governo, de sua criação até a atualidade; ii) analisar os papéis desempenhados pela ENAP como escola de governo e iii) analisar as competências organizacionais da ENAP como escola de governo. Trata-se de uma abordagem histórica, dinâmica e processual da organização, dos papéis e das competências organizacionais em uma escola de governo. Trata-se de uma abordagem com base interpretativista. Como opção metodológica, esta tese utiliza predominantemente métodos históricos, os quais guiaram a decisão operacional quanto ao uso das técnicas de coleta de dados: entrevista com recurso da história oral temática, pesquisa documental e observação não-participante. Privilegiam-se as narrativas das experiências de 17 atores, que participaram ou participam da história da ENAP. O processo analítico e interpretativo é desenvolvido com base nos princípios da Análise Temática, nas seguintes fases: primeiro a descrição do contexto da ENAP, seguida da análise dos papéis da ENAP e da identificação dos marcos históricos; em terceiro, a análise das competências organizacionais a partir de temas emergentes da narrativa dos atores, e no quarto momento, desenvolve-se um diálogo empírico teórico com o conceito de escola de governo e com as competências organizacionais da ENAP. Como principal resultado, afirma-se que a história dos papéis da ENAP e da formação de suas competências organizacionais foram marcadas por processos adaptativos, emergentes, incrementais, principalmente quando se entende que as práticas são padrões reconhecidos, ainda que variem de acordo com o cenário em que são desempenhados, são reconhecíveis, e pela sua própria execução, se disseminam e se modificam constantemente, recursivamente.

Palavras-chave: história organizacional, escola de governo, competência organizacional.

SILVA, Manuela Ramos. **Organizational history of ENAP: roles and competences developed.** 2017 208f. Doctoral Thesis – Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017

ABSTRACT

This thesis is about schools of government and, particularly, about the National School of Public Administration (ENAP). The central question is: how is ENAP a government school? The main objective is to understand ENAP as a government school; and the specific objectives are i) to describe the organizational history of ENAP as a government school, from the day of its creation to the current day; ii) analyze the roles played by ENAP as a government school; and iii) analyze the organizational competences of ENAP as a government school. It is a historical, dynamic and procedural approach of the organization, the roles and the organizational competences in a government school. It is an interpretativist approach. As a methodological option, this thesis uses predominantly the historical methods, which guided the operational decision on the use of the data collection methods: interview with resources from the thematic oral history, documental research and nonparticipative observation. There is a focus on the narratives of the experiences of 17 actors, which participated or participate in the history of ENAP, the analytical and interpretative process being developed with basis on the principles of Thematic Analysis, in the following phases: first, the description of the context of ENAP, followed by the analysis of the description of the roles played by ENAP and the identification of the historical marks; third, the analysis of the organizational competences starting from themes that emerge from the actors' narratives, and, in the fourth moment, there is the narration of a theoretical empirical dialogue with the concept of government school and the organizational competences of ENAP. As a main result it is stated that the history of ENAP's roles and the formation of its organizational competences were marked by adaptive, emergent, incremental processes, especially when it is understood that practices are recognized standards, although they vary greatly according to the scenario in which they are performed, are recognizable, and by their own execution, are constantly disseminated and modified, recursively.

Keywords: Organizational history, School of Government, Organizational Competence.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Percurso da Pesquisa	40
Figura 2 - ENAP: Momento de criação	54
Figura 3 – Trajetória da Carreira de EPPGG.....	60
Figura 4 - Caminhos percorridos pela ENAP	117
Figura 5 – Temas para revisão conceitual Escola de Governo.....	120
Figura 6 - Formação da competência organizacional.....	139
Figura 7 - Formação, desenvolvimento e renovação de competências	140
Figura 8 - Identificação de Competências Organizacionais	141
Figura 9 – <i>Framework</i> Competência organizacional na gestão pública.....	146
Figura 10 – Elementos da Marca da ENAP.....	162
Figura 11 – Elementos da Competência Formação para a Gestão	169
Figura 12 – Elementos da Competência Espaço de encontro de competências	176
Figura 13 – Elementos da competência interpretação de demandas	179
Figura 14 - Formação e Desenvolvimento das Competências Organizacionais da ENAP	179
Figura 15 - Marcos Históricos, Papéis e Competências organizacionais da ENAP.....	182

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Participantes da Pesquisa	33
Quadro 2 - Marcos Históricos da ENAP	72
Quadro 3 - Síntese do Propósito da ENAP.....	112
Quadro 4 –Revisão dos Marcos Históricos e a trajetória dos papéis da ENAP (1986-2016)	114
Quadro 5 – Síntese conceito de competência organizacional.....	133
Quadro 6 - Síntese dos estudos sobre Competência Organizacional na Gestão Pública.....	153
Quadro 7 - Descrição da ENAP.....	156
Quadro 8 – Competências Organizacionais da ENAP	159

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AFC	Analista de Finanças e Controle
APO	Analista de Planejamento e Orçamento
BADESUL	Agência de Fomento do Rio Grande do Sul
CCMD	Canadian Centre for Management Development
CDI	Centro de Documentação, Informação e Difusão
CEDAM	Centro de Desenvolvimento da Administração Pública
CEFET-PR	Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná
CEFOR	Escola de Formação do Servidor Público do Poder Legislativo
CET-Opet	Centro de Educação Tecnológica do Grupo Opet
CF	Constituição Federal
CLAD	Centro Latinoamericano de Administracion para el Desarrollo
DAS	Direção e Assessoramento Superiores
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DDG	Diretoria de Desenvolvimento Gerencial
DFP	Diretoria de Formação Profissional
ENA	École Nationale d'Administration
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
EPPGG	Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental
ESPEA	Escola de Serviço Público do Estado do Amazonas
FCPE	Funções Comissionadas do Poder Executivo
FESPM	Fundação Escola de Serviço Público Municipal de Manaus
FUNCEP	Fundação Centro de Formação do Servidor Público
FUNDASE	Fundo Especial de Formação, Qualificação, Treinamento e Desenvolvimento do Servidor Público
IPEA	Instituto de Planejamento e Estatística Aplicada
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
PDDP	Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PPA	Planejamento Plurianual por Programas
RSP	Revista do Serviço Público

SAF/PR	Secretaria da Administração Federal
SEDAP	Secretaria da Administração Pública
SEGU	Sistema de Escolas de Governo da União
SEMOR	Secretaria de Modernização Administrativa
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	ESCOLHAS EPISTEMOLÓGICAS, TEÓRICAS E METODOLÓGICAS	20
2.1	ABORDAGEM HISTÓRICA E INTERPRETAÇÃO.....	20
2.2	MÉTODOS E PROCEDIMENTOS.....	27
2.3	ANÁLISE TEMÁTICA	35
2.4	PERCURSO DA PESQUISA: O DIÁLOGO E A TRANSFERIBILIDADE	40
3	HISTÓRIA DA ENAP, EM PARALELO AO CONTEXTO DAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS E À HISTÓRIA DA CARREIRA DE GESTOR PÚBLICO	43
4	HISTÓRIA DA ENAP NO DESEMPENHO DE SEUS PAPÉIS COMO ESCOLA DE GOVERNO.	74
4.1	PAPÉIS DAS ESCOLAS DE GOVERNO: UMA BREVE REVISÃO	74
4.2	TRAJETÓRIA DOS PAPÉIS DA ENAP	97
4.3	DIÁLOGO TEÓRICO-EMPÍRICO: TENTATIVA DE REVISÃO DO CONCEITO DE ESCOLA DE GOVERNO	119
4.3.1	Tema: Marco Regulatório	120
4.3.2	Tema: Formação, Capacitação e Treinamento	123
4.3.3	Tema: Ensino Aplicado	124
4.3.4	Tema: Pesquisa e Difusão	125
5	HISTÓRIA DA ENAP E AS COMPETÊNCIAS ORGANIZACIONAIS DESENVOLVIDAS.....	129
5.1	COMPETÊNCIA ORGANIZACIONAL: UMA APROXIMAÇÃO COM A GESTÃO PÚBLICA	129
5.2	COMPETÊNCIAS DESENVOLVIDAS PELA ENAP	154
5.2.1	A marca ENAP	159
5.2.2	Formação de Competência de Gestão	162
5.2.3	Espaço de encontro de competências.....	169
5.2.4	Interpretação de demandas.....	176
5.3	DIÁLOGO TEÓRICO-EMPÍRICO: “FOTOGRAFIAS” DAS COMPETÊNCIAS ORGANIZACIONAIS	179
6	CONCLUSÃO	185
	REFERÊNCIAS	191
	APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA.....	202
	APÊNDICE B - TERMO DE CESSÃO DE DIREITO DE ÁUDIO.....	204
	APÊNDICE C - FORMULÁRIO DE REGISTRO DE OBSERVAÇÕES	205
	APÊNDICE D – FORMAÇÃO DAS COMPETÊNCIAS ORGANIZACIONAIS ENAP	206
	APÊNDICE E – REVISÃO CONCEITO DE ESCOLA DE GOVERNO A PARTIR DA HISTÓRIA DA ENAP	207
	APÊNDICE F – REDE TEMÁTICA “ TRAJETÓRIA ENAP”.....	207

1 INTRODUÇÃO

Da Administração Pública, considerada como um agente operativo do Estado, é requerido que se reorganize, e elabore modelos de gestão que atendam às exigências e às necessidades sociais, políticas e econômicas, enfrentando as irracionalidades e as acomodações que privilegiam poucos em detrimento de todos. A reformulação e a modernização da administração pública, no sentido de racionalizar as ações e aumentar a efetividade das suas instituições, respondendo com agilidade e competência às demandas do Governo e da sociedade, fazem-se cada vez mais necessárias.

Nas visões de Souza (1996;2002) e Coelho (2006), uma das condições básicas para viabilizar estratégias de reforma administrativa é modificar as formas organizativas, redimensionando-as. Além do corte dos gastos e da busca do equilíbrio das contas públicas é fundamental a capacitação profissional, para a qual deve ser enfatizada a realização de programas de desenvolvimento sistemático de pessoal, objetivando entre outras linhas preparar planejadores, implementadores e avaliadores das políticas públicas.

Dentre as marcas do início da valorização da racionalidade administrativa e da formação para o servidor público, destacam-se a criação do Instituto de Organização Racional do Trabalho (IDORT), em 1931, e do Departamento de Administração do Setor Público (DASP), em 1938. No campo das universidades, destaca-se a Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresa (EBAPE), como experiência pioneira, que desempenhou papel crucial para a institucionalização do estudo sistemático da Administração Pública no Brasil, da profissionalização do administrador público e da assistência técnica aos aparatos do governo.

Já as escolas de governo foram criadas como parte integrante e indispensável do processo de reforma/modernização do Estado, em diferentes países no mundo, resguardando as particularidades de cada contexto, com o propósito de formar recursos humanos para o setor público, no esforço de capacitar e formar administradores de alto nível. No Brasil não foi diferente.

A formação de gestores governamentais, bem como a sua capacitação continuada, passa a ser uma demanda estratégica e portanto prioritária de uma sociedade complexa, com novos padrões de desenvolvimento e um sistema administrativo desarticulado e em crise (SOUZA, 2002).

Nessa tese, toma-se como objeto de estudo a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), que completou 30 anos de existência, sendo criada no contexto da reforma administrativa do Governo Sarney (1985-1990) Esse estudo se justifica pelo propósito das

escolas de governo, devido à importância de a administração pública produzir as ações com efetividade e equidade em todos os níveis. É importante investigar o *locus* de formação dos futuros gestores que atuarão no núcleo estratégico e nas demais atividades exclusivas do Estado. (NICOLINI,2007)

O problema é que as escolas de governo podem realizar ou não o propósito em função do qual foram criadas. Há uma diferença entre, por um lado, “ser criada para” e “poder ser” e, por outro lado, “ser” escola de governo. O que se questiona nessa tese é: Como a ENAP é escola de governo?

Para compreensão da ENAP como escola de governo admite-se que as organizações apresentam suas idiossincrasias nos seus processos de evolução e revolução. Nessa abordagem processual concebem-se as organizações como processos e não como entidades fixas, homogêneas e estáveis (DUARTE; ALCADIPANI, 2016; SANTOS; SILVEIRA, 2015). Trata-se de encontrar possibilidades de compreender e interpretar a história e o comportamento organizacional; isto considerando que cada organização tem uma história diferente para contar.

Destaca-se aqui a contribuição de estudos históricos sobre como os fenômenos acontecem nas organizações e também sobre a trajetória organizacional. A história sendo considerada como uma atividade que provém da ação. Ou seja, ela não é fixa, estática ou dada, mas sim elaborada. Em outras palavras, a história entendida como um “fazer”, fruto do trabalho e esforço para construí-la (SANTOS, 2014)

Compreender a administração pública brasileira numa perspectiva histórica é um dos passos anteriores para investigar a gestão das organizações públicas. De acordo com Kliksberg (1992, p.45), a administração pública e o seu funcionamento, modernização do Estado e as reformas administrativas não são a-históricos: “fazem parte de um processo histórico global que a marcou profundamente em suas características centrais e que ela por sua vez, contribuiu para modelar. (...) Sua historicidade visceral determina que muitos dos problemas que apresenta não são endógenos; são as manifestações, em seu nível, de problemas estruturais da sociedade em seu conjunto”

Do ponto de vista teórico-metodológico, observa-se que os estudos acerca de história organizacional ganharam significativo espaço nas agendas dos estudiosos e pesquisadores a partir da década de 1970. Durante as três primeiras décadas do século XX, manteve-se quase inalterada a hegemonia da historiografia política tradicional, começando o seu declínio somente a partir dos anos 1930 com a história social e a partir dos anos 1970 com a nova história (COSTA et.al., 2010).

Justamente pela Nova História ter renunciado ao domínio da verdade, como representação, a história atualmente não se mede por critérios de veracidade, o que configuraria um retrocesso; mas, sim, pela verossimilhança, que é o ponto de convergência entre hipóteses possíveis de um passado efetuado, vivido; daí origina a credibilidade do autor, desde que consiga explicar, de maneira plausível e com respaldo de fontes confiáveis, o acontecimento em questão. Nesse aspecto, as fontes são apenas indiciárias e não revelam a verdade propriamente dita como em outrora.

Costa e Costa (2015) defendem que a história da administração pública deve incorporar os avanços da historiografia contemporânea, sobretudo da chamada nova história

Nessa perspectiva, em Pieranti (2005), que trata da metodologia historiográfica e sua aplicabilidade no campo da Administração no Brasil contemporâneo, percebe-se que:

Mais que instrumento para a investigação, a História é disciplina e entendimento dos quais derivam formas específicas de observação dos fatos. Entender a História como linha mestra e explicativa dos acontecimentos não significa sobrepô-la à Administração e seus tradicionais mecanismos de coleta de dados e análise dos mesmos; significa, sim, compreender a interpretação com base histórica como um dos caminhos possíveis à investigação em Administração, notadamente no que se refere a problemas de pesquisa no âmbito público. Significa, enfim, acreditar que políticas públicas e relações de poder, por exemplo, têm fortes bases históricas e que, portanto, podem ser explicadas por métodos de pesquisa ligados a essa disciplina (PIERANTI, 2005, p. 08).

Üsdiken e Kieser (2004) classificam em três distintas abordagens do pensar administrativo, relacionando-as com a discussão paradigmática de visões da história: (1) a história dos negócios ou empresarial (*business history*); (2) a história da gestão (*management history*); e (3) a história organizacional (*organizational history*). Esses autores ainda defendem que os pontos a favor da perspectiva histórica nos estudos organizacionais têm envolvido teóricos e pesquisadores em três posições distintas: uma posição suplementarista; uma posição integracionista; e uma posição reorientacionista.

Costa et.al.(2010) analisam a classificação proposta por Üsdiken e Kieser (2004) e fazem algumas observações. Primeiro, identificou-se forte associação entre uma primeira etapa da história empresarial com características do paradigma da história tradicional e com a posição suplementarista. Já em um segundo momento, mais atual, a posição dessa abordagem foi alterada, evidenciando aproximações com a posição integracionista. Ainda dentro do paradigma tradicional da história, identificou-se a história da gestão com a posição integracionista. Por último, a abordagem da história organizacional foi identificada com características do paradigma da história nova e com a posição reorientacionista.

Este estudo foi desenvolvido considerando a perspectiva da história organizacional atrelada aos princípios da historiografia atualizada da história nova, numa posição entre a integracionista e a reorientacionista. Adotar a posição integracionista significa reconhecer que eventos do passado atuam no presente, sendo úteis para a identificação e escolha de oportunidades. Enquanto que a adoção da posição reorientacionista destaca o sentido do passado/futuro para as organizações; dos estudos dos processos organizacionais por trás das histórias corporativas oficiais e das razões para que essas histórias sejam escolhidas e não outras (COSTA et.al., 2010).

Costa et. al. (2010) afirmam que abordagem reorientacionista permite confrontar diferentes alternativas em termos de orientação teórica, metodologia as e visões de mundo, priorizando um enfoque narrativo alinhado ao interesse mais amplo das orientações interpretativas e discursivas em oposição ao quadro científico tradicional.

Essa nova relação entre história e organização, calcada pelo reconhecimento da história organizacional, foi impulsionada, igualmente, pelo esclarecimento da conexão entre passado e presente. Muitas vezes colocados em oposição, estes conceitos estariam conjugados, como um estado atual e outro retrospectivo (TORRES, 1987). O presente é o passado refletido, de onde a importância da trajetória organizacional, fonte de compreensão, de previsão e de legitimação para as organizações.

Compreender a ENAP como escola de governo se configura no objetivo geral da tese. Por um lado, o seu desdobramento leva a análise dos papéis desempenhados pela ENAP, ao longo da sua trajetória, considerando as influências dos aspectos dos contextos e a discussão em aberto sobre o que é e o que realmente faz uma escola de governo.

Na visão de Boudon e Bourricaud (1993, p. 145), de que “qualquer organização inclui um conjunto de papéis mais ou menos diferenciados”, sendo esses papéis “sistemas de coerções normativas a quem devem curvar-se os atores que os desempenham, e de direitos correlativos a essas coerções”. Segundo Gallino (2005, p.481), “a acepção mais difundida do conceito de papel é normativa e prescritiva”. Esse caráter normativo e prescritivo de papel social está presente também em Boudon e Bourricaud (1993)

Boudon e Bourricaud (1993, p. 415) ressaltam que “se as coerções impostas aos membros de uma organização pela definição de seu papel são essenciais à análise de seu comportamento, não bastam, no entanto, para determinar esse comportamento”, considerando que “as coerções normativas incluem, em geral, uma indeterminação e uma ambiguidade que asseguram ao ator uma margem de manobra, no interior da qual pode desenvolver uma conduta estratégica”.

Para Gallino (2005, p. 483 - 484), “o reconhecimento de que os papéis existem e são um fator importante para regular e condicionar o comportamento humano não impede que se veja a presença de comportamentos, ações, condutas inovadoras, que se subtraem parcial ou totalmente à lógica dos papéis, por força própria ou simplesmente porque não estão submetidos a eles, por sua própria natureza”. Na visão desse autor, trata-se de outra acepção elaborada na psicologia social, na qual papel é o “conjunto de comportamentos típicos de uma posição social” (p. 481). O caráter comportamental e processual dessa segunda acepção se contrapõe ao caráter normativo e prescritivo da primeira acepção.

Por outro lado, a análise das competências organizacionais da ENAP contribui para a compreensão da ENAP como escola de governo quando investiga as ações efetivas que são traduzidas como diferenciação do desempenho do seu papel. Neste processo a história organizacional alia-se a perspectiva dinâmica das organizações para identificar as competências organizacionais desenvolvida ao longo do tempo.

Os estudos de competência organizacionais surgem no campo da estratégia organizacional, relacionados com a teoria baseada nos recursos, nos anos de 1980, através do resgate dos trabalhos publicados por Penrose (1959) quase vinte anos antes.

O foco da investigação científica sobre competência organizacional deslocou-se do paradigma em que a vantagem competitiva da empresa era determinada principalmente por fatores ambientais (PORTER,1996) para a visão que destaca que o valioso dentro de uma organização são os recursos não substituíveis que podem resultar num desempenho superior sustentado (TEECE et. al.,1997; MILLS, et. al.,2002, DREJER, 2001; FLEURY; FLEURY, 2001, 2004).

Posteriores desenvolvimentos teóricos retomam a análise dos fatores ambientais e conduzem à análise da formação das competências organizacionais em ambiente de alta complexidade e mudança constante (BINOTTO; DIAS,2015) como forma de as organizações alcançarem e sustentarem a vantagem competitiva adquirida ou almejada (TEECE et. al., 1997)

Segundo Binotto e Dias (2015), a corrente que estuda as competências organizacionais e capacidades dinâmicas reconhece as restrições impostas pela base atual de recursos e pela trajetória histórica da firma. Contudo, tendo em vista a incerteza e a instabilidade do contexto concorrencial, busca fornecer uma explicação de como as firmas podem agir para reconfigurar, proativamente ou reativamente, a sua base de recursos.

Teece et. al. (1997) enfatizam que a abordagem da teoria das capacidades dinâmicas explora as partes internas e externas da firma, buscando como lidar com a mudança nos ambientes. Essa abordagem, defendem esses autores, enfatiza o desenvolvimento das

capacidades de gestão e possui combinações dentro das organizações difíceis de imitar por outras organizações.

À medida que ganha espaço nos estudos empíricos, a visão baseada em recurso paulatinamente avança no sentido de resgatar suas origens da sociologia, ou seja, a de investigar mais precisamente a complexidade subjetiva e a compreensão da natureza dos fenômenos internos à organização (BECKER, 2004). Esta corrente, de cunho mais explicativo, utiliza elementos que ressaltam a perspectiva coletiva e dinâmica das relações entre os recursos e competências organizacionais, focalizando em temáticas tais como a aprendizagem, disseminação e apropriação do conhecimento, liderança, entre outros.

Uma forma de estudar esses fenômenos é utilizar a trajetória organizacional para reconstruir o processo de formação e desenvolvimento das competências, identificando as decisões e ações que definiram o rumo e a identidade da organização até ela se tornar o que é hoje (TEECE et al., 1997; DIAS et al., 2012)

Em síntese, esta tese parte do princípio que há um processo de mão dupla entre a trajetória histórica da organização e trajetória das competências, influenciado nesse percurso pelas diferentes decisões que são tomadas e experiências que são passadas, em um processo contínuo e dinâmico. Sob este princípio define-se: como objetivo geral, **compreender a ENAP como escola de governo**; e como objetivos específicos, (1) descrever a história organizacional da ENAP como escola de governo, de sua criação até a atualidade. (2) analisar os papéis desempenhados pela ENAP, e (3) analisar as competências organizacionais da ENAP.

Além desta seção introdutória, esta tese está estruturada em mais 05 seções. Na segunda seção, é feita a apresentação das escolhas epistemológicas, teóricas e metodológicas. A terceira seção inicia a narrativa da história da ENAP, em paralelo aos principais elementos do contexto e da carreira de gestor governamental. A quarta seção é composta pela análise da história da ENAP no desempenho dos seus papéis, a seção seguinte consiste na análise da história das suas competências organizacionais desenvolvidas. Esclarece-se que nas seções 4 e 5 foram considerados aos aspectos teóricos e empíricos, com os quais se constroem um dialógico teórico-empírico. Os dialógicos teóricos-empíricos retomam a revisão de literatura inicial, explorando-a e ampliando-a para dialogar com o conceito de escola de governo e com as competências organizacionais da ENAP.

Esclarece-se que as seções de revisão de literatura e discussão empírica foram organizadas conjuntamente, pois representa a ideia de aproximação e imbricamento entre a teoria e empiria, tal como foram desenvolvidas ao longo desta tese. Essas duas ações foram possíveis devido ao desenho indutivo que predominou no desenvolvimento do estudo.

A sexta seção traz a conclusão desta tese, com suas considerações finais e limitações, além de sugestões para pesquisas futuras.

Dessa maneira, convida-se o leitor a mergulhar na leitura proposta com o intuito de conhecer a história de uma escola de governa narrada a partir do contexto, dos papéis desempenhados e as competências organizacionais desenvolvidas.

2 ESCOLHAS EPISTEMOLÓGICAS, TEÓRICAS E METODOLÓGICAS

2.1 ABORDAGEM HISTÓRICA E INTERPRETAÇÃO

Esta tese parte do entendimento de que o conhecimento científico não é um território dotado de verdades imutáveis, nem tão pouco de algo definitivo. Mas, sim, um território dotado de um conjunto de atividades físicas e conceituais que ensina os pesquisadores a viver e se traduz em um saber prático que se utiliza de métodos sistemáticos na construção de conhecimento sobre os problemas elegidos para o estudo (CERVO; BERVIAN, 2002; GODOI et. al., 2010).

Outro princípio adotado nesta tese é o histórico associado à ideia da “virada histórica”, a qual está vinculada ao grande processo de renovação epistemológica e metodológica que acometeu as ciências sociais em meados do século XX, passando a considerar as crescentes preocupações com a subjetividade, com o discurso e com a práxis nas ciências sociais. Nesse sentido, esse movimento de transformação busca uma “abordagem diferente” para a “história” que permita “uma guinada para debates historiográficos e teorias históricas de interpretação, o reconhecimento da inerente ambiguidade do termo ‘história’” (CLARK; ROWLINSON, 2004, p. 331).

A Nova História (LE GOFF, 1988; BURKER, 1992) também renunciou ao domínio da verdade. A história atualmente não se mede por critérios de veracidade, o que configuraria um retrocesso; mas, sim, pela verossimilhança, que é o ponto de convergência entre hipóteses possíveis de um passado efetivado, vivido; daí origina a credibilidade do autor, desde que consiga explicar, de maneira plausível e com respaldo de fontes confiáveis, o acontecimento em questão. Nesse aspecto, as fontes são apenas indiciárias e não revelam a verdade propriamente dita como era outrora. Portanto, admite-se a presença da ficcionalidade no domínio do discurso histórico, o qual sofre o crivo da testagem, a comprovação.

Interessa aqui um aspecto bem específico da historiografia da história: a mudança paradigmática da história nova. Esta mudança paradigmática na historiografia ocorreu na virada do século XIX para o século XX, por meio do embate entre duas visões antagônicas: um paradigma iluminista ou “moderno” consubstanciado em uma história tradicional política e um paradigma “pós-iluminista” consubstanciado na “nova história” (CURADO, 2001; CLARK; ROWLINSON, 2004; PIERANTI, 2008).

A história tradicional é toda política; a “nova” é toda variada e articulada. A história tradicional coincidia com uma reconstrução essencialmente expositivo-narrativa, com início,

meio e fim; a historiografia contemporânea abandona esta forma em favor de uma leitura analítica e problemática; apresenta-se um problema, aplica-se um modelo interpretativo, estrutura-se e dele se extrai algumas conclusões generalizantes. A história tradicional é baseada em grande parte em fontes dos arquivos públicos ou privados e a nova historiografia abraça a multiplicidade de fontes que reconstituem as mil faces da atividade do homem (CURADO, 2001; CLARK; ROWLINSON, 2004; PIERANTE, 2008). Em síntese, a proposta da história nova é ampliar o domínio historiográfico, assumindo a história como estudo do homem no tempo por meio da redefinição de conceitos fundamentais como documento, fato histórico e tempo.

Novas fontes querem dizer também novos problemas metodológicos e interpretativos: o que se tem para hoje é o problema da história das organizações, o qual, para Üsdiken e Kieser (2004) e para Costa e et. al., (2010), pode ser investigado a partir das características do paradigma da história nova e a partir da posição reorientacionista, no espectro das pesquisas no campo dos estudos organizacionais.

Considerando a posição reorientacionista, a história organizacional (*organizational history*) concentra-se em conceitos e concepções provenientes da teoria organizacional e das ciências sociais e humanidades. Seu foco de pesquisa é mais abrangente, englobando não somente estudos sobre o passado e o futuro das organizações, mas estudos acerca do sentido do passado e do futuro para as organizações; estudos dos processos organizacionais por detrás das histórias corporativas oficiais e as razões para que estas histórias sejam escolhidas e não outras. Em última análise, a ideia é historicizar as organizações contemplando as dimensões e clivagens de poder (COSTA et al., 2010).

Esta posição defende o afastamento das aspirações das ciências sociais que estejam baseadas no modelo das ciências naturais e que condicionam posicionamentos do pesquisador sobre o que vem a ser a realidade organizacional. Ou seja, corresponde a uma redefinição epistemológica do campo e considera de forma mais radical o papel da história no campo da pesquisa organizacional. Em um sentido mais amplo, seria desafiar não só o caráter ahistórico das pesquisas, mas também as posições suplementarista e integracionista que, apesar de representar avanço, ainda se encontram fortemente ancoradas em uma visão mais tradicional e limitadora da história. (COSTA et al.,2010).

Jaques (1951) foi talvez um dos primeiros autores a investigar o desenvolvimento organizacional utilizando a história da organização. Estudou o passado organizacional para compreender seu atual processo de mudança. Em seu livro “*The changing culture of a factory*”, Jaques coloca ênfase na análise da história da Glacier (uma organização fictícia) e em seu

processo de evolução, velocidade de crescimento e nos eventos mais relevantes ocorridos desde a sua criação. O estudo de Jaques sobre a história da Glacier levou-o a concluir que para se entender a situação atual é necessário considerar a dinâmica de certos eventos históricos importantes para a vida da organização, eventos que deixaram marcas definitivas na configuração do presente.

Greiner (1972), como citado por Salama (1994), discute, em seu trabalho teórico, cinco estágios pelos quais as organizações passam em seus ciclos vitais. Ele vê alguns estágios como "evolucionários" e outros como "revolucionários". Entende que o passado de uma organização fornece indícios para a sua administração que são fundamentais para o seu sucesso futuro. Greiner sustenta que as organizações em crescimento passam por cinco fases distintas de desenvolvimento. Cada uma delas tem um período relativamente calmo de expansão que termina com uma crise administrativa. Ele argumenta que, como cada fase é fortemente influenciada por sua antecessora, uma gestão consciente da história da organização pode prever a próxima crise de desenvolvimento e preparar-se para ela.

Pettigrew (1979) afirma que uma análise longitudinal do processo está mais propensa a interessar-se pelos sistemas de linguagem do tornar-se do que do ser. Nessa perspectiva, é interessante examinar uma organização, ou qualquer outro sistema, como um sistema contínuo, com passado, presente e futuro. Uma teoria sólida tem que levar em consideração a história e o futuro da organização, relacionando-os com o presente. O autor afirma que as organizações se modificam de acordo com as forças do mercado, sociais ou ambientais. Essas mudanças são difíceis de detectar quando ocorrem, mas são de fácil reconhecimento se vistas em retrospecto, através das mudanças de estágio e da história de cada organização. Aprender a identificar esses eventos é parte da tarefa do pesquisador em estudos organizacionais

Salama (1994) utiliza biografia organizacional com método de pesquisa para investigação, considerando a relevância do princípio histórico, para compreender as organizações. A autora considera que a biografia de uma organização é resultado da interação de a) fatores herdados e b) experiências adquiridas. A personalidade não é estática e evolui através das experiências pelas quais passa ao longo da sua trajetória e as influências do ambiente.

Becker (2004), Santos (2009) e Dias (2011) partem do pressuposto que a trajetória de uma organização deve ser considerada como um dos pontos essenciais para o entendimento da dinâmica e do comportamento organizacional, pois a análise dessa trajetória torna-se uma valiosa fonte de informações que contribuirá para compreensão de como se consolidam as competências organizacionais. Esses estudos vão ao encontro da corrente dedicada a

compreender a trajetória das organizações, por meio do processo de formação e desenvolvimento de competências organizacionais.

Outro constructo que contribui para tal corrente é a noção de *path dependence*, na qual a história ou trajetória de uma organização ao longo do tempo é que fornece pistas para o entendimento do seu comportamento no momento atual (TEECE et al., 1997).

Nesta perspectiva, Dias e Becker (2013) apresentam a abordagem histórico-longitudinal como uma alternativa metodológica consistente nas investigações no campo dos estudos organizacionais, de maneira geral, para a gestão estratégica, em particular. Para os autores a perspectiva histórico-longitudinal se justifica não somente pela necessidade de entender a origem e sequência de eventos ao longo do ciclo de vida de uma organização, mas também para compreender se a mudança foi contínua, progressiva, automática ou se motivada por eventos súbitos que empurraram, para o próximo estágio, de forma dramática, a organização.

Dias e Becker (2013) seguem a ideia que *path dependence* refere-se aos padrões idiossincrático de aprendizagem e de investimento históricos do desenvolvimento da base de recursos e capacidades da organização.

Esta visão certamente avançou na construção de um entendimento sensível ao tempo de fenômenos organizacionais e ajudou a superar visão a-histórica e ilimitada da escolha racional. Contudo Schreyögg, Sydow e Holtmann (2011) avaliam como vago e restrito o uso dado ao conceito de *path dependence* no campo dos estudos organizacionais. Este conceito significa mais do que uma simples dependência do passado (ANTONELLI, 1999 apud SCHREYÖGG, SYDOW E HOLTSMANN, 2011).

Partindo desta premissa, ao investigarem o clube do livro de um conglomerado da indústria editorial alemã, os autores demonstram que as declarações de persistência institucional e estabilidade podem se valer muito deste conceito mais amplo e abrangente de dependência da trajetória organizacional. Schreyögg, Sydow e Holtmann (2011) lembram que existem outros padrões de autoreforço nas organizações com base aspectos cognitivos, emocionais e de processos políticos. Estas dimensões têm de ser incluídas quando se deseja compreender a dinâmica da trajetória e caminho organizacionais.

A proposta teórica de Schreyögg, Sydow e Holtmann (2011) define o caminho organizacional como um processo social e historicamente construído, que inicialmente na fase de pré-formação, pode ser uma escolha contingencial, tendo sido desencadeada por um ou vários eventos. Esta abordagem qualitativa e sensível à história, adotada na investigação, ofereceu a possibilidade de alcançar uma rica compreensão dos principais eventos e as suas ligações. A ressignificação da teoria da dependência da trajetória organizacional apresentada

por Schreyögg, Sydow e Holtmann (2011) ajuda reconectar a trajetória organizacional com a teoria das organizações.

Já o estudo de Bittencourt e Oliveira (2014) discute acerca das convergências e das divergências da dependência da trajetória (DT) e da criação da trajetória (CT) e as possibilidades de considerá-las complementares na compreensão da análise e comportamento das organizações ao longo do tempo. Este caminho teórico vai ao encontro das ideias defendidas Schreyögg, Sydow e Holtmann (2011).

Investigando uma organização não governamental Bittencourt e Oliveira (2014) descrevem a importância da história e dos valores organizacionais para este tipo de organização. Com essas perspectivas, Bittencourt e Oliveira (2014) analisam os eventos críticos e as escolhas estratégicas da organização não governamental, tendo como foco: (a) a dependência de trajetória – abordagem que admite serem as escolhas da organização influenciadas pelas relações sociais, pela cultura e pelo poder e, principalmente, por decisões tomadas no passado; e (b) a criação de trajetória – que não exclui a influência do passado, mas também não aceita essa explicação como a única que determina as escolhas futuras.

Bittencourt e Oliveira (2014) indicam que a criação de trajetória acolhe a importância das relações sociais como aspectos que influenciam diretamente as escolhas e trajetória organizacional. “A CT acontece quando as condições iniciais, como histórico da organização, processos e procedimentos, não são fornecidos e sim construídos [...]. O passado, o presente e o futuro vão influenciar essas escolhas, e o foco reside na compreensão de como os envolvidos constroem seus resultados (p. 356).”

Este constructo se apresenta com forte relação com a ideia defendida por Duarte e Alcadiyani (2016) e Santos e Silveira (2015) na qual as organizações são constituídas cotidianamente e é apenas nesse sentido que elas podem ser melhor compreendidas. Como esta premissa estudioso sobre estratégias como Schreyögg, Sydow e Holtmann (2011), Bittencourt e Oliveira (2014) e outros autores que pesquisa sobre estratégia e prática Sauerbronn *et.al* (2016), Rese *et.al.*, (2015), Pauvers e Schieb-Bienfait (2015) e sobre competência organizacional Becker (2004), Santos (2009) e Dias (2011) - apenas para citar alguns exemplos - têm caminhado no sentido de compreender as organizações como prática e ação e como um processo histórico, social e coletivo.

A principal contribuição do estudo Bittencourt e Oliveira (2014) é apresentar as abordagens DT e CT como complementares. Essa complementaridade é evidenciada por um olhar diferente (lentes que permitem interpretações peculiares), por sobreposição de trajetórias

(elementos de ambas as trajetórias que se cruzam) ou ainda pela introdução de novos elementos a uma trajetória já definida (incorporação de elementos de CT em DT, por exemplo).

Na interseção entre os campos dos estudos organizacionais, da educação e da história, Fischer, Waiandt e Fonseca (2011) ampliam o debate sugerindo um subcampo de pesquisa da história do ensino em administração, delimitando quatro focos: a vida de professores que contribuíram para a construção do ensino de Administração; os legados de ensino (história dos currículos, disciplinas, programas e modos de ensinar/aprender); a história das disciplinas ou evolução do pensamento na área de Administração, e; a história das instituições de ensino de Administração no Brasil.

A história das instituições escolares integra uma tendência em historiografia, que se confere relevância epistemológica e temática ao exame das singularidades sociais em detrimento das precipitadas análises de conjunto (macrossociológicas), que sobretudo na área educacional, faziam-se presentes. Esse movimento historiográfico enfatiza pesquisas locais, menos generalizantes, nas quais o sujeito, até então mero reflexo do grupo social a que pertencia, torna-se o ator da história.

A dimensão da história e trajetória das instituições de ensino entende que compreender a existência histórica de uma instituição escolar é sistematizar e escrever o itinerário de vida em sua multidimensionalidade, conferindo um sentido histórico.

Neste escopo, Waiandt e Silva (2015) investigam a trajetória organizacional do Colégio de Aplicação (CA) da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e analisam o seu legado para sociedade baiana e brasileira, considerando como uma das premissas que o CA colaborou para a formação de profissionais que contribuíram no desenvolvimento baiano. A escolha do Colégio de Aplicação da UFBA foi justificada pelas experiências exitosas no cenário educacional baiano entre o período de 1949 e 1976, quando oferecia ensino fundamental e secundário com práticas de ensino voltadas para a educação profissional- formação de professores.

Como resultado, a trajetória do Colégio de Aplicação (CA) da UFBA foi interpretada a partir de quatro momentos principais (surgimento, consolidação, reestruturação e encerramento), marcados por distintos modelos de gestão que imprimiram uma dinâmica própria na instituição. Em síntese, a impressão final da trajetória do Colégio Aplicada da UFBA foi de uma organização cuja implementação de práticas inovadoras de ensino que colaborou na formação de conhecimentos, habilidades e atitudes e valores que fundamentaram a formação de cidadãos que assumiram seu papel na sociedade (lideranças baianas em distintos campos de atividades profissionais). Além disso, o colégio foi um laboratório de criação de metodologias

de ensino disseminadas para outros centros educacionais do país, a partir das experiências na formação de futuros professores dos cursos de licenciaturas (magistério) da UFBA.

Conhecer a história, a gestão e os legados do CA, permitiu também compreender a influência e a relação de aspectos sociais, culturais, econômicos e políticos do Brasil e da Bahia. E esta tarefa só foi possível por meio do olhar histórico, o qual sinaliza caminhos para investigar a trajetória e o comportamento das organizações, ao longo do tempo (WAIANDT E SILVA, 2015)

Diante do exposto, compreende-se que estudos sobre história e trajetória organização se mostram presentes na agenda de pesquisa dos teóricos organizacionais, a partir de diversas perspectivas teóricas e metodológicas e as mais variadas tipologias organizacionais. Para o cumprimento dos objetivos dessa tese, optou-se por compreender a organização numa abordagem dinâmica e processual (DUARTE; ALCADIPANI, 2016; SANTOS; SILVEIRA, 2015) e com a adoção da história (nova) como princípio analítico-interpretativo.

Para Vizeu (2010), o uso da perspectiva histórica na construção do conhecimento sobre a gestão e a organização brasileiras pode ocorrer mediante a adoção de um quadro teórico-conceitual constituído a partir da análise histórica ou mesmo pela aplicação da pesquisa histórica enquanto método de análise empírica e analítica. Para o Vizeu (2010), a pesquisa histórica em si mesma possibilita a teorização sobre os fenômenos organizacionais contemporâneos, justamente por permitir um melhor entendimento sobre problemas, temas priorizados e aspectos gerais relacionados à prática organizacional

Nessa tese apresenta-se a história de uma organização no papel de escola de governo. Para além dessas normas e prescrições propostas ou impostas para qualquer organização. A história que aqui se apresenta tem o foco na atuação e nas competências organizacionais da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), no desempenho do referido papel de escola de governo.

Assim como a história das organizações e as possibilidades de compreensão da trajetória organizacional, já que as organizações não podem ser totalmente compreendidas se forem separadas de suas histórias. Métodos históricos de análise organizacional devem ser reconhecidos, sob o risco de excluir condições antecedentes e dados retrospectivos como uma fonte pragmática do passado.

Tal perspectiva é amparada pelos paradigmas interpretacionistas, nos quais as organizações são processos que surgem das ações intencionais das pessoas, individualmente ou em harmonia com outras. Elas interagem entre si na tentativa de interpretar e dar sentido ao seu

mundo. A realidade social é, então, uma rede de representações complexas e subjetivas (VERGARA; CALDAS, 2005).

Trata-se de produzir conhecimento científico como interpretação, e não como verdade, e na relação entre sujeito e objeto, sendo: o objeto processual, circunstanciado no tempo e no espaço, como concebido por Kliksberg (1992, p. 45), para o qual a administração pública tem uma “historicidade visceral”; e a abordagem teórica e metodológica de caráter histórico, e se soma a outros estudos históricos realizados em administração, administração pública e estudos organizacionais (COSTA et.al.,2010; ÜSDIKEN, KIESER, 2004; VIZEU, 2010).

2.2 MÉTODOS E PROCEDIMENTOS

No decorrer desta sub-seção são descritos o processo de caracterização e desenho da pesquisa, com a descrição do processo efetivo realizado, detalhando as escolhas metodológicas efetuadas e os procedimentos adotados.

Para as etapas de coleta e análise dos dados deste estudo tomou-se por orientação a abordagem interpretativista para a qual a realidade é um produto de experiências subjetivas e intersubjetivas do participante em ação. Dessa maneira, a unidade de análise é o encontro entre os sujeitos, não percebendo as organizações como unidades concretas (VERGARA; CALDAS, 2005).

Abordagem interpretativista tem o objetivo de entender o mundo do ponto de vista daqueles que o vivenciam. Nessa abordagem, o objeto de pesquisa é entendido como construído socialmente pelos atores. Atores moldam significados a partir de eventos e fenômenos através de processos complexos e longos de interação social. Essa abordagem pressupõe que para compreender o mundo o pesquisador deve interpretá-lo. Preparar uma interpretação é também construir uma leitura desses significados, é oferecer a construção do pesquisador a partir da construção dos atores em estudo (SILVA; NETO ROMAN, 2010).

Godoi e Balsini (2010) consideram que pesquisas desta natureza são de cunho qualitativo, e como tal possibilitam compreender o fenômeno social em sua complexidade; isto com o menor afastamento possível do cenário no qual esse fenômeno ocorre; ao que complementam: “[...] nesse cenário não se buscam regularidade, mas a compreensão dos agentes, daquilo que os levou singularmente a agir como agiram. Essa empreitada só é possível se os sujeitos forem ouvidos a partir da sua lógica e exposição de razões (p. 91).

Por pesquisa qualitativa, Denzin e Lincoln (2000, p. 3) entendem que é “uma atividade situada que coloca o pesquisador no mundo, consistindo num campo de práticas materiais e

interpretativas que tornam o mundo visível”. Tendo em vista tal compreensão, a abordagem interpretativista nesta tese é pertinente por se tratar de uma pesquisa no âmbito dos estudos organizacionais priorizando a descoberta de temas, categorias e conceitos a partir dos dados empíricos; a compreensão do fenômeno a partir da perspectiva dos participantes; a atuação do pesquisador (e a sua visão de mundo) como instrumento primário para a coleta e análise dos dados; o foco no processo, significados e compreensões (GODOI; BALSINI, 2010).

Neste contexto, esta tese buscou compreender como a ENAP é escola de governo, analisando os seus papéis e competências organizacionais, isto com uma abordagem que permite a maior proximidade possível com os atores que viveram e vivem essa história, por meios de suas memórias e das narrativas.

Além de considerar o contexto e a perspectiva dos participantes como elementos importantes no desenho desta pesquisa, ressalta-se que sua execução foi de muitas idas e vindas entre a empiria e teoria. Esclarece que a ideia inicial da pesquisa tinha como foco o processo de formação e desenvolvimento das competências organizacionais da ENAP e referencial teórico que se apresenta foi construído para fins de qualificação do projeto de tese, em 2015. Contudo, com as idas ao campo percebeu-se que outro tema tinha mais importância naquele momento para a Escola: compreender o papel e a atuação da ENAP. Tal tema foi provocado pela suspensão do credenciamento de oferta de curso de pós-graduação *lato sensu* das escolas de governo. Assim a ENAP juntamente com as demais escolas que compõem a Rede de Escolas de Governo se aprofundaram na discussão e no debate em torno das questões “o que somos ?” e “o que fazemos?”.

Assim, o objetivo de caracterizar a gestão da organização pública e das escolas de governo passou a ser analisar os papéis desempenhados pela ENAP como escola de governo.

E a competência organizacional? Passou a ser mais um tema que contribuiu para a compreender a ENAP como escola de governo e não mas o tema central da tese, constituindo-se como o objetivo analisar as competências organizacionais da ENAP.

O objetivo de descrever a história organizacional da ENAP como escola de governo ao longo dos 30 anos de história junta-se aos demais já elencados e constiteem uma tentativa de revisão do conceito de escola de governo, a partir da história da ENAP.

Como opção metodológica esta tese utilizou predominantemente métodos históricos, os quais guiaram a decisão operacional quanto às técnicas de coleta de dados a utilizar: pesquisa documental, observação não-participante e entrevista com recursos da história oral temática.

Esta decisão operacional corresponde à escolha das estratégias que guiam os instrumentos e das técnicas utilizadas na investigação, principalmente em relação à abordagem

da pesquisa e do método, na coleta dos dados ou observação dos sujeitos, natureza dos dados buscados e análise e interpretação dos dados.

Ferraz e Silva (2015) destacam, no campo da pesquisa qualitativa, os métodos históricos para compreensão do fenômeno social e organizacional. As autoras exploram a análise documental e entrevista narrativa, história de vida e história oral, como métodos que valorizam a reconstrução discursiva e permitem ao pesquisador organizacional manter o significado visando a compreensão de indivíduos, grupos, organizações e trajetórias. Seguindo também pelo paradigma interpretacionista, Rese et al. (2010) ressaltam no estudo histórico as entrevistas de natureza narrativa, observações, coleta de documentos e artefatos

A pesquisa documental foi utilizada por possibilitar a coleta de informações por meio de documentos escritos e por contribuir na reconstituição de um passado que nem sempre se mantém na memória das pessoas. Segundo Cellard (2008, p. 295), “a memória pode também alterar lembranças, esquecer fatos importantes, ou deformar acontecimentos”. A análise documental se mostra pertinente aos objetivos pretendidos, pela possibilidade de recuperar informações do passado registradas em leis, decretos, estatuto e regimento interno, catálogos de curso, cartas de serviços, entrevistas, vídeos institucionais, projeto de desenvolvimento institucional, projeto de planejamento estratégico, relatórios de gestão, relatórios de prestação de contas e documentos gerais que podem auxiliar na compreensão da história da ENAP. Tais documentos constituíram uma unidade hermenêutica no Atlas.ti. A pesquisa documental contribuiu, em especial, para a compreensão dos contextos políticos e agendas de políticas públicas nos quais a Escola esteve ligada ao longo do tempo.

O acesso aos documentos ocorreu por meio do site institucional da ENAP (www.ENAP.gov.br) e do acesso ao Repositório Institucional da ENAP (<http://repositorio.ENAP.gov.br/>), pela consulta do acervo físico da Biblioteca Graciliano Ramos/ENAP e pela doação de documentos por alguns entrevistados. Alguns documentos também foram solicitados em atendimento a Lei da Informação (BRASIL, 2011).

Utilizou-se o *software* Atlas.Ti como apoio à análise documental, sendo consideradas as cinco dimensões de avaliação crítica propostas por Cellard (2008), a saber: o contexto, o autor, a autenticidade e a confiabilidade do texto, a natureza do texto, e os conceitos-chaves e a lógica interna do texto.

A observação não participante ocorreu em momentos distintos da pesquisa, na qual a pesquisadora assumiu o papel de espectador do objeto observado (GIL, 2010). Na observação não participante os sujeitos não sabiam que estavam sendo examinados e não houve interação

com os observados. Nesse tipo de observação, o pesquisador apreende uma situação como ela realmente ocorre (MOREIRA, 2004).

Com a finalidade exploratória, primeiramente o pesquisador participou como ouvinte do Seminário Internacional Reforma Gerencial do Brasil: 20+20 anos, realizado nos dias 27 e 28 de agosto de 2015, em São Paulo e organizado pela FGV/SP. O objetivo desse evento foi discutir, com especialistas brasileiros e internacionais, as iniciativas para a gestão pública empreendidas nas duas últimas décadas pelo Governo Federal e por Estados e Municípios brasileiros e as propostas para os próximos 20 anos. A importância da participação da pesquisadora nesse evento foi a compreensão do contexto e dos “bastidores” do Plano Diretor da Reforma do Estado, sendo feitas observações e registros.

A observação durante o Seminário Internacional Papel do Estado no Século XXI: desafios para a gestão pública, realizado nos dias 3 e 4 de setembro de 2015, sob a organização da Escola Nacional de Administração Pública e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão foi um momento de grande valia. Antes como cidadã, depois como pesquisadora, por estar presente no momento em que líderes governamentais e pensadores nacionais e internacionais discorreram sobre o futuro do Estado e os desafios postos aos seus dirigentes para fortalecer a gestão pública, como instrumento catalisador do processo de desenvolvimento das nações.

O objetivo do evento foi fomentar debates sobre empreendedorismo, sustentabilidade, inovação e governança. Além disso, visou estimular a discussão de novos pressupostos e estratégias que favoreçam a ampliação da eficiência e da qualidade nos serviços públicos.

Durante o XI Encontro Nacional de Escolas de Governo, realizado nos dias 10 e 11 de dezembro de 2015, na Escola Nacional de Administração Pública, assistiu-se a apresentação de painéis temáticos com as experiências de escolas de governo de todo o país, relatando os resultados e os desafios para a atuação dessas organizações, constituindo assim um panorama “ao vivo” das escolas de governo no Brasil.

O Encontro ENAP de Colaboradores, realizado em 26 de fevereiro de 2016, pela ENAP, foi um momento de ouvir o discurso institucional do presidente da ENAP sobre a retrospectiva e o futuro da Escola. Na oportunidade, o então secretário do Ministério do Planejamento, Francisco Gaetani também discorreu sobre a agenda de governo e sua relação com o papel da ENAP. As duas palestras foram de grande importância para esclarecimentos de alguns fatos da história, do contexto e da própria Escola, considerando que a pesquisa já estava em fase avançada.

Por meio da observação simples é possível coletar informações sobre as causas geradoras dos comportamentos e ter acesso a dados potencialmente importantes e úteis. Durante a observação são registrados dados visíveis e de interesse da pesquisa.

Como meio de registro da observação foram utilizadas anotações de campo (APÊNDICE C), contendo detalhes, impressões e registros que auxiliaram a análise dos dados coletados. Para fins desta pesquisa utilizou-se o formulário como guia para as notas de campo que também foram registradas por meio de fotografia.

A produção deliberada do documento da história oral permite recuperar aquilo que não é encontrado em documentos de outra natureza e vice-versa, tornando-se assim técnicas de coletas de dados que se complementam. A história oral deve ser empregada em investigações sobre temas contemporâneos, eventos ocorridos em um passado não muito remoto que a memória dos seres humanos alcance, para que se possam entrevistar pessoas que dele participaram, sejam como atores, ou como testemunhas (ALBERTI, 1990). A história oral é concebida como método ou como técnica de pesquisa, possui tipificações, especificidades e limitações. Para fins desta pesquisa, adotou-se os recursos história oral temática segundo Meihy e Ribeiro (2011).

Um dos pontos mais relevantes diz respeito à preparação das entrevistas e sua condução. Se em trabalhos que se apoiam em histórias de vida privilegia-se o fluxo narrativo do colaborador e a utilização de estímulos, em história oral temática utiliza-se o recurso de roteiros e questionários que delimitam os temas a serem abordados durante a entrevista. Tais diferenças não significam que há interrupções bruscas na fala do entrevistado, nem tampouco falta de respeito por sua subjetividade (MEIHY; RIBEIRO, 2011).

Na descrição de Lang (1996), as entrevistas de história oral consistem em um processo de conversação entre pesquisador e o narrador, no qual o indivíduo é a fonte de dados – ele conta a sua história ou dá o seu depoimento – mas não consiste, ele próprio, o objeto de estudo. A matéria-prima para a pesquisa ora em tela foi a narrativa do indivíduo entrevistado. Alberti (2002) argumenta que a narrativa é um dos principais alicerces da história oral e que ao contar suas experiências, o entrevistado seleciona e organiza os acontecimentos de acordo com seus referenciais do tempo presente.

É possível afirmar que a pesquisa qualitativa em Administração pode ser mais enriquecida por meio da adoção da história oral, uma vez que já se vale da abordagem historiográfica como método, especialmente o enfoque da Nova História (CURADO, 2001; PIERANTI, 2008; SOUSA, 2016), e da biografia das organizações como método da pesquisa

organizacional (SALAMA, 1994). Em outras palavras, a história oral mostra-se como sendo fundamental para a reconstrução de narrativas sobre a história das organizações.

Para a realização das entrevistas foi elaborado roteiro no intuito de conceder liberdade ao respondente e flexibilidade ao pesquisador (APÊNDICE A). O roteiro passou por ajustes, após a primeira rodada de entrevista, devido ao “redesenho” dos objetivos e do escopo da pesquisa conforme já relatado.

Destaca-se ainda que a condução das entrevistas foi flexível ao registrar as falas e as experiências dos participantes, sem a obrigatoriedade de seguir uma determinada sequência dos tópicos ou questões do roteiro e /ou até mesmo o seu cumprimento total, uma vez que cada entrevista teve a sua própria dinâmica, inclusive algumas questões emergiram naturalmente da própria narrativa do entrevistado. Porém, o pesquisador atentou para que as questões consideradas importantes fossem efetivamente abordadas.

Com base em Meihy e Ribeiro (2011) a entrevista foi composta de pré-entrevista, entrevista e pós-entrevista. Na pré-entrevista, o pesquisador fez a sua apresentação e expôs os objetivos e finalidade do estudo, situando a colaboração do entrevistado, inclusive esclarecendo como chegou até ao seu nome.

O roteiro foi organizado em quatro momentos, a saber: (i) caracterização do sujeito; (ii) caracterização da organização; (iii) identificação dos marcos históricos da organização; (iiii) identificação das competências organizacionais da ENAP. O roteiro foi composto de tópicos e questões abertas nas quais, em todos esses momentos, foi privilegiada a perspectiva dos sujeitos entrevistados.

O roteiro coletou dados de caracterização do sujeito entrevistado, por meio de sua formação, experiência pessoal e profissional e como a sua história encontrou a história da ENAP, contudo se reconhece aqui a limitação da presente pesquisa, por não trazer uma interpretação da história da Escola e sua relação com a história de vida dos seus dirigentes.

No primeiro momento, a escolha dos sujeitos foi feita através da pesquisa documental, com a identificação dos presidentes e diretores da ENAP, de 1986 a 2016, e associada com a técnica de bola de neve, na qual o primeiro grupo de sujeitos foi usado para indicar outros sujeitos (GRAY, 2012). Com esta técnica, além dos ex-presidentes, ex-diretores e diretores atuais, que são indicados para os cargos de gestão, foram entrevistadas pessoas que participaram de longos períodos da história da ENAP, como os funcionários que estão na instituição desde 1986, e pessoas que participaram ou participam pontualmente, como os professores-colaboradores, contratados por demanda.

Neste contexto, pretendeu-se constituir o corpo empírico da pesquisa considerando a diversidade de atores, que vivenciaram e vivenciam a história da ENAP, com diferentes vínculos institucionais e temporais. Dessa maneira, os sujeitos de pesquisa desta tese foram informantes-chave que apresentaram seu ponto de vista sobre a história da ENAP a partir da sua própria experiência.

Assim, entende-se que a narrativa é um processo que se constrói a posteriori, capaz de gerar diferentes teias de significados e diferentes caminhos de interpretação (WEICK, 1995).

Foram entrevistados os seis ex-presidentes; quatro ex-diretores, dois diretores, dois funcionários, dois professores, um assessor da presidência, no período de outubro de 2015 a fevereiro de 2016, conforme listados na Quadro 1, em ordem alfabética.

Três pessoas, que atuam e/ou atuaram na ENAP foram contatadas, mas optaram por não participarem da pesquisa alegando que não trariam contribuição ao estudo. Um ex-presidente teve um imprevisto pessoal no dia agendado para a entrevista. Informou da impossibilidade de comparecimento e não retornou os contatos posteriores.

Quadro 1 - Participantes da Pesquisa

Nome	Cargo	Período	Entrevista
Carlos César Pimenta	Presidente	1991-1992	Skype
Ciro Campos Christo Fernandes	Assessor da Presidência Membro da Carreira de EPPGG	2013-atual	Presencial
Daniel Annaberg	Diretor de Pesquisa	1993-1994	Telefone
Elisabete Roseli Ferrarezi	Coordenação de Pesquisa Diretora Formação Profissional Membro da Carreira de EPPGG	1996-1997 2003-2006 2007-2012	Presencial
Evely Levy	Diretora Ensino	1996-1999	Presencial
Gleisson Cardoso Rubin	Presidente Membro da Carreira de EPPGG	2014-2016	Presencial
Helena Keer do Amaral	Presidente	2003-2011	Presencial
José Luiz Pagnussat	Coordenador de Curso / Coordenação Geral de Formação	1986 - atual	Presencial
José Mendes de Oliveira	Coordenação Geral de Projetos de Capacitação	1986 - atual	Presencial
Maria Júlia Pantoja Brito	Professor-Colaborador	2006- atual	Presencial
Maria Stela Reis	Diretora de Formação Profissional	2011- atual	Presencial
Marizaura Reis de Souza Camões	Diretora de Comunicação e Pesquisa Membro da Carreira de EPPGG	2015-2016	Presencial
Og Roberto Dória	Presidente	fev/1993- abr/1995	Presencial

Paulo Marques	Diretor de Desenvolvimento Gerencial Membro da Carreira de EPPGG	2011- atual	Presencial
Paulo Sérgio Carvalho	Presidente	2011-2014	Presencial
Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco	Presidente	1995-2003	Presencial
Sônia Goulart	Professor-Colaborador	2001-2012	Skype

Fonte: Elaboração própria

A técnica tipo bola de neve permitiu que a pesquisadora fosse a campo sem determinar previamente o número exato de entrevistados. Houve apenas um retorno ao campo para conversar com José Mendes de Oliveira. Todavia, a partir do momento que os dados se mostraram saturados pela emergência consistente dos temas, decidiu-se encerrar a pesquisa de campo.

As entrevistas foram previamente agendadas por e-mail e/ou telefone para locais e horários indicados pelos sujeitos de pesquisa, de acordo com sua disponibilidade. A sua maioria ocorreu em seus locais de trabalho. Apenas dois dos entrevistados optaram pela realização da entrevista em suas residências. As entrevistas foram realizadas presencialmente, com o deslocamento da pesquisadora aos locais de origem dos entrevistados, em sua maioria, Brasília e São Paulo. A exceção da entrevista via Skype e telefone se deu para um entrevistado que morava fora do país e para outros dois por questões relacionadas à agenda.

As entrevistas foram gravadas com consentimento prévio dos entrevistados e duraram em média uma hora e trinta minutos cada, sendo permitido à pesquisadora o uso do áudio, conforme Termo de Cessão de áudio (APÊNDICE B), assinado pelos participantes.

O processo analítico-interpretativo das entrevistas realizadas foi iniciado desde o primeiro contato da pesquisadora com o campo empírico. Logo após a realização das entrevistas, elas foram atentamente ouvidas na gravação e em seguida integralmente transcritas, fazendo-se menção a interrupções, eventos que interferiam nas entrevistas e momentos de emoção, risos ou gestos mais significativos. As transcrições completas constituíram uma unidade hermenêutica no *Atlas.ti*.

O Atlas.Ti é um *software* de apoio à análise de dados qualitativos que tem como finalidades básicas buscar, categorizar, organizar e registrar interpretações. Nesta pesquisa a utilização desse software evitou o trabalho manual de organização dos dados e permitiu que a pesquisadora empregasse mais tempo para o processo interpretativo, a partir do processo de codificação, seleção de citações da fala dos entrevistados, identificação de temas, notas de análise, elaboração de rede de relações entre os códigos e as citações, bem como nuvem de

palavras a partir da análise de conteúdo. Todo esse processo se constitui um único banco de dados, chamado de unidade hermenêutica.

2.3 ANÁLISE TEMÁTICA

De posse das transcrições das entrevistas e documentos frutos da pesquisa documental, juntamente com os elementos fornecidos pelo *software* utilizado (códigos, citações, notas de análise e documentos primários), a pesquisadora mergulhou na análise temática dos dados empíricos e na análise documental, tomados como textos passíveis de compreensão, e analisados os seus conteúdos.

Ao analisar as entrevistas, não se procurou estabelecer um consenso, um discurso do sujeito coletivo ou uma narrativa totalizante e sim reconhecer a visão individual de cada entrevistado, que de alguma maneira representou as demandas e necessidades, bem como os projetos de cada ciclo de gestão da ENAP. Nessa análise considerou-se que a história oral temática é uma narrativa que busca a versão de quem presenciou o acontecimento ou que pelo menos dele tenha uma variável, seja discutível ou contestatória. Isso significa pensar que o vivido é lembrado de forma diferente por cada indivíduo, que, ao contar algum acontecimento atribui diferentes configurações de importância ou de percepção; sendo este o interesse deste estudo (MEIHY; RIBEIRO, 2011; ALBERTI, 2004). Aqui registra-se como limitação ao *software* e como responsabilidade do pesquisador, uma vez que a análise de conteúdo das falas dos entrevistados não trouxe resultados satisfatórios, visto que a narrativa não apresentou semelhanças nas palavras e sim nos significados e sentidos intrínsecos aos temas.

Como técnica de análise de dados, priorizou-se a Análise Temática baseada em Braun e Clarke (2006), Cunliffe (2011), Alhojailan (2012) e Vaismoradi et al. (2013). Assume-se que a Análise Temática foi uma possibilidade de uso de uma técnica de pesquisa flexível e útil, que pode fornecer uma rica, detalhada e também complexa análise de dados (BRAUN; CLARKE, 2006; CUNLIFFE, 2011; ALHOJAILAN, 2012; VAISMORADI et al., 2013).

Para evidenciar o uso e as potencialidades da Análise Temática, tomou-se como passo inicial a compreensão sobre o que é um tema. Para Vaismoradi et al. (2016), tema é o principal produto de análise de dados fruto dos resultados práticos na área de estudo. Para os autores, o tema é usado como atributo, descritor, elemento e conceito. Em outras palavras, um tema organiza um grupo ideias e permite aos pesquisadores responder ao problema de pesquisa. Um tema contém códigos que têm pontos comuns e um alto grau de generalidade que unifica ideias sobre o assunto investigado (BRAUN; CLARKE, 2006; CUNLIFFE, 2011).

Para determinar o que pode ser considerado um tema, um dos caminhos é decidir pela sua prevalência. Em relação à Análise Temática, trabalhou-se com o pressuposto que isso não significa, necessariamente, a frequência com que um tema ocorre, mas sim a ocorrência em termos de espaço dentro de cada item de dados e em todo o conjunto de dados.

O ideal é que o tema ocorra inúmeras vezes em todo o conjunto de dados, mas uma frequência mais elevada não significa necessariamente que o tema é mais importante para a compreensão dos dados (BRAUN; CLARKE, 2006; CUNLIFFE, 2011; VAISMORADI et al., 2013). A decisão de um pesquisador é a ferramenta-chave para determinar quais os temas são importantes e cruciais. Em outras palavras, para Braun e Clarke (2006), tema é entendido como uma ideia que capta algo importante sobre os dados em relação à questão de pesquisa que representa um padrão nas respostas.

Braun e Clarke (2006) apresentam a Análise Temática como uma técnica de análise qualitativa caracterizada pela flexibilidade, por ser essencialmente independente de uma teoria ou epistemologia específica e que pode ser aplicada com uma variedade de abordagens teóricas e epistemológicas.

[...] Análise Temática não é apegada a qualquer arcabouço teórico pré-existente e, por conseguinte, ela pode ser utilizada em diferentes quadros teóricos (embora não todos), e pode ser usada para fazer coisas diferentes dentro deles. (BRAUN; CLARKE, 2006, p. 81)

Este foi um aspecto que contribuiu para adoção dessa técnica na análise dos dados, pois esta tese tinha um referencial teórico parcial mesmo após o término da pesquisa empírica.

Embora o engajamento com a literatura existente antes da coleta de dados seja característica da maior parte dos métodos qualitativos, é fortemente sugerido pelos autores Braun e Clarke (2006), Godoi e Balsini (2010), Deslauriers e Kérisit (2012) que a revisão da literatura em profundidade seja adiada até que a coleta da maioria dos dados seja concluída para evitar introdução de preconceito e noções percebidas.

Seguiu-se a recomendação da banca examinadora em fazer uma parada na revisão bibliográfica e viajar pela empiria. Essa viagem permitiu que temas surgissem naturalmente a partir dos dados empíricos, durante a coleta e a análise, desinibidas por quadros teóricos existentes e associados à hipótese. Portanto, manter a revisão de literatura em suspenso, a fim de realizar a análise indutiva e o desenvolvimento de tema, embora possa parecer difícil é totalmente factível (BRAUN; CLARKE, 2006; GODO; BALSINI, 2010; DESLAURIERS; KÉRISIT, 2012). Hoje reconhece-se que a riqueza desta pesquisa está neste caminho de idas e vindas.

Após a ida ao campo e de posse de resultados preliminares da pesquisa de campo, algumas dúvidas quanto ao aprofundamento do corpo teórico persistiam. Visando vencer esta etapa no desenho da pesquisa, realizou-se uma apresentação prévia dos resultados parciais a uma conceituada pesquisadora de Administração Pública, Prof. Élvia Fadul, na tentativa de identificar se algum constructo desse campo até então ignorado poderia trazer alguma contribuição relevante àquele corpo empírico. Dessa forma se obteve a validação dos dados coletados por um especialista, ao tempo que foi recomendado maior clareza do contexto ao qual está inserido a ENAP, os projetos de reformas administrativas e os seus impactos na atuação da Escola.

Adotou-se a proposta de análise temática indicada por Braun e Clarke (2006), assumindo a flexibilidade inerente à referida técnica, a saber: 1) familiarização com os dados; 2) geração códigos iniciais; 3) busca de temas; 4) revisão de temas; 5) definir e nomear temas e 6) produção do relatório.

A primeira fase Braun e Clarke (2006) orientam escutar as entrevistas, reler e editar as notas de campo, analisando globalmente e trazendo anotações e considerações que achar pertinentes. Para a segunda fase o pesquisador deve gerar os códigos iniciais, atentando de que codificação dependerá, até certo ponto, dos temas serem mais "dirigidos aos dados" ou "dirigidos à teoria".

Com relação a buscar os temas, o importante para Braun e Clarke (2006) é a “consistência de como fazer isso dentro do que foi determinado para a análise” (p. 83) e principalmente não associar a utilização das perguntas de coleta de dados como os temas. A fase seguinte refere-se à revisão de temas que foram gerados na etapa anterior. Para Braun e Clarke (2006) nesse momento é necessário ter certeza se eles pertencem uns aos outros ou se podem desenvolver uma autonomia de conteúdo que verdadeiramente venha a contribuir com a análise. As autoras alertam que é importante tomar cuidado para não fazer suposições, e a partir delas buscar trechos nas entrevistas que atestem tais ideias. A análise temática pede que temas sejam levantados, não que especulações sejam postas e validadas.

Na fase de definição e nomeação dos temas, Braun e Clarke (2006) afirmam que para cada tema, individualmente, é preciso realizar e escrever uma análise detalhada, bem como identificar a "história" que cada tema traz, considerando como ele se encaixa na "história" global que está sendo dita sobre os dados. Por isso é necessário considerar os próprios temas e cada tema em relação aos outros (p.92)

Por fim e ao cabo do processo de análise, baseados na técnica da análise temática, Braun e Clarke (2006) esclarecem que a análise deve fornecer um relato conciso e coerente, lógico,

não repetitivo e interessante da história que os dados contam. Para as autoras o objetivo do texto final da análise dos dados a partir da análise temática, é contar a história de seus dados de uma forma que convença o leitor do mérito e validade de sua análise.

Considerando as seis fases do processo de análise temática apresentadas por Braun e Clarke (2006), esta tese seguiu um caminho analítico-interpretativo “dirigido pelos dados”, na busca de temas que ajudassem a compreender a ENAP quanto aos seus papéis, assim como suas competências organizacionais. Tal escolha possibilitou também a identificação de temas como contribuição na revisão do conceito de escola de governo, a partir da experiência e da história da ENAP.

Quanto às fases desta pesquisa, registra-se que a análise temática iniciou a partir das diversas leituras dos textos (transcrições, observações de campo). Estes foram tomados um a um, sujeito por sujeito, narrativa por narrativa no intuito de “mergulhar profundo” em cada história individualmente e, assim, tentar entender como cada um descreve o que a ENAP é e o que a ENAP faz. Em paralelo e também com base na análise documental, o esforço foi de identificar os marcos históricos com os principais fatos e relatos da história da ENAP.

Nesta fase, preocupou-se que o mergulho chegasse até o “nível latente” das experiências do participante na busca do significado subjacente das palavras, o seu significado implícito (BRAUN; CLARKE, 2006; VAISMORADI et al., 2016).

Neste segundo momento foram gerados os códigos iniciais a partir das narrativas transcritas, os quais identificam uma característica dos dados e dão origem aos temas, à unidade de análise principal e mais ampla. Decidiu-se por uma codificação mais dirigida aos dados, já na tentativa de identificar os sentidos comuns entre as entrevistas. Os códigos iniciais serviram para descrever a ENAP e os seus principais propósitos. Avançou-se na análise dos marcos históricos, no esforço de compreender a influência do contexto político, principalmente, das reformas administrativas na história da ENAP, dos seus papéis e objetivos. Registra-se que muitos códigos foram gerados, e nas releituras que se seguiram até o final da análise, muitos foram excluídos e alguns redefinidos na tentativa de identificar os temas que emergiam da coleta e análise dos dados

As notas de análise ou os *memos*, usando a nomenclatura do Atlas.ti, foram editadas de modo a sistematizar textos explicativos e descritivos associados aos códigos, às citações, etc., constituindo-se em um “lugar” para armazenar e tomar notas metodológicas e/ou teóricas, além de possibilitar uma relação entre os códigos e/ou ideias

No terceiro momento, o objetivo foi a busca de temas que possibilitassem identificar as principais competências organizacionais da ENAP, a partir da narrativa sobre o que a

organização faz como diferencial da sua atuação, quais características são difíceis de serem adquiridas, imitadas ou substituídas, quais os aspectos mais valorizados por quem busca ou necessita dos serviços da Escola e as justificativas para a sua existência e continuidade.

Abandonou-se a ideia de compreender como cada competência foi formada e/ou desenvolvida ao longo do tempo, devido ao redesenho dos objetivos iniciais da pesquisa e ausência de subsídios nas narrativas dos sujeitos que evitaram relatar fatos que ocorreram fora do período em que permaneceram na ENAP, dificultando uma análise da trajetória do processo de formação e desenvolvimento das competências organizacionais ao longo do tempo.

A fase de revisão dos temas provocou uma nova organização dos marcos teóricos da ENAP, (ver Quadro 4) e um esforço de análise e interpretação para que as competências organizacionais identificadas pudessem desenvolver uma autonomia de conteúdo que verdadeiramente contribuísse com a análise da história da ENAP. Uma vez identificados os temas que auxiliaram na identificação das competências, também identificaram os subtemas na pesquisa de Gross (2013), para cada tema principal, com a ideia de compreender quais aspectos dos dados cada tema capturou. Este processo culminou na análise das competências organizacionais da ENAP e dos seus elementos constitutivos.

Um “enredo” foi escrito para apresentar esse processo de análise de dados que se constitui numa interpretação de como a ENAP é escola de governo, ao longo dos 30 anos. Nesta história os atores participaram ativamente na construção coletiva do texto. Suas falas e relatos apresentam uma narrativa e uma história coerentes, nas quais os temas estão descritos e, espera-se que, conectados.

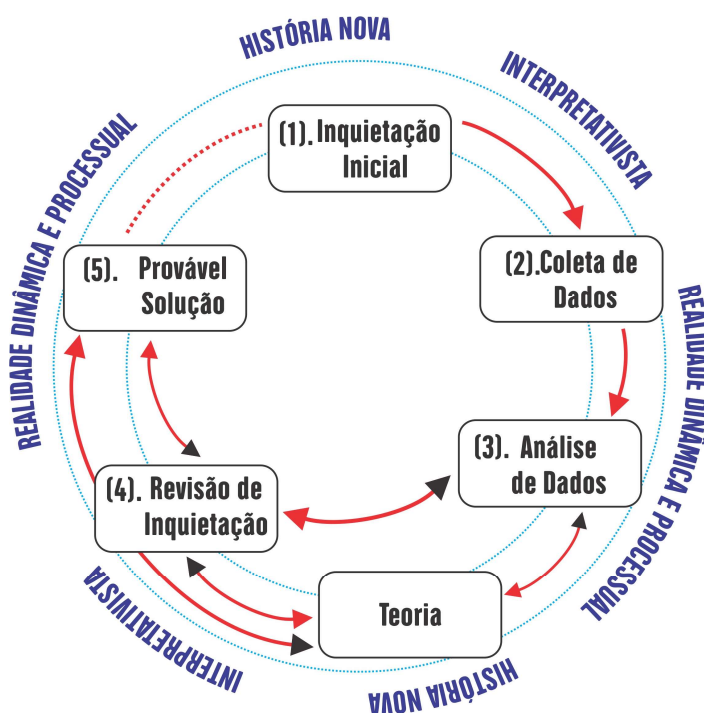
Na análise dos dados e na redação do texto, optou-se por não identificar os entrevistados, não tão somente para preservar o anonimato, mas pela decisão de organizar a tese a partir de temas que emergiram de todo o corpo empírico da pesquisa. As falas e as narrativas dos sujeitos da pesquisa formam esse corpo empírico e foram tratadas nesta tese para contextualizar e trazer um significado para os temas. Logo, decidiu-se por priorizar o sentido e o significado dos temas que surgiram do *corpus* como um todo, ao invés de particularizar e identificar cada fala e seu respectivo autor.

É importante destacar que essas técnicas foram utilizadas sempre concebendo os entrevistados como sujeitos participantes de um contexto social mais amplo que o contexto da ENAP. Além disso, essas técnicas permitiram a interpretação fundamentada em relatos orais, em documentos, observação e na análise do contexto em que se deu a experiência vivida (CHIZZOTTI, 2011).

2.4 PERCURSO DA PESQUISA: O DIÁLOGO E A TRANSFERIBILIDADE

A Figura 1 ilustra o percurso dessa pesquisa considerando os principais aspectos que motivaram as escolhas epistemológicas, teóricas e metodológicas.

Figura 1 – Percurso da Pesquisa



Fonte: elaboração própria

Como resultado da análise dos papéis desempenhados pela ENAP, foi construído um diálogo teórico-empírico, seguindo as fases de análise temática de Braun e Clarke (2006), tentativa de revisar do conceito de escola de governo, a partir dos relatos da história da ENAP. As competências organizacionais também participaram desse diálogo.

Decorrente desse diálogo teórico-empírico uma pergunta surgiu: é possível fazer generalizações para outras escolas de governo ou esta revisão é particular à ENAP?

A resposta foi emprestada de Morgan (2007) ao defender uma abordagem pragmática, a qual não considera possível que os resultados da investigação sejam tão singulares que não tenham qualquer implicação para outros atores (no caso da investigação em tela, outras organizações) em outros contextos ou tão generalizados que se aplicam em todos os cenários históricos e culturais possíveis. Para o autor, uma questão importante é a “medida em que podemos levar as coisas que aprendemos com um tipo de método em um ambiente específico e fazer o uso mais adequado desse conhecimento em outras circunstâncias” (p.71). A esse modo

de fazer inferências aos dados, Morgan (2007), inspirado em Lincoln e Guba (2000), chamou de transferibilidade de resultados de pesquisa. Para Morgan (2007, p.71), não se pode simplesmente supor que os métodos e a abordagem definidos para a pesquisa tornam nossos resultados contextualizados ou generalizáveis. Em vez disso, precisa-se “investigar os fatores que afetam se o conhecimento que ganhamos pode ser transferido para outras configurações”.

Esta defesa da transferibilidade decorre, para Morgan (2007), de um “enfoque pragmático e sólido sobre o que as pessoas podem fazer com o conhecimento que produzem e não sobre argumentos abstratos sobre a possibilidade ou impossibilidade de generalização” (idem, p.71). Para o autor, sempre é preciso perguntar “o quanto de nosso conhecimento existente pode ser utilizável em um novo conjunto de circunstâncias”. (p. 71)

Já para Godoi e Balsini (2012), as conclusões e os resultados de estudos e pesquisas qualitativos podem ser localizadas num espectro contínuo que vai da descrição à interpretação. Não há busca de regularidades, mas sim da compreensão dos agentes, do que os levou a agir e do como agiram, sendo interesse do pesquisador passar pela busca do significado e do sentido das ações e práticas que configuram a dinâmica social.

Solidariza-se com Morgan (2007) na preocupação de não ser mal interpretado por alegar que “não há valor nas distinções entre indução e dedução, subjetividade e objetividade, ou contexto e generalidade” (ibid, p.72). Para o autor esses conceitos têm seu uso para comparar diferentes abordagens da pesquisa em ciências sociais, considerando, inclusive, a pesquisa qualitativa como uma pesquisa que enfatiza uma abordagem indutivo-subjetivo-contextual, enquanto a pesquisa quantitativa enfatiza uma abordagem de generalização-objetivo-dedutiva.

Contudo, para Morgan (ibid., p.73), o problema está nas “tendências amplas como características absolutas e definidoras para essas duas abordagens diferentes. Considerando que esses problemas se tornam ainda piores quando negamos a possibilidade de trabalhar de um lado para o outro entre os dois extremos.”

Pesquisas qualitativas que apresentam, dentre outros aspectos, a compreensão dos fenômenos a partir das perspectivas dos participantes, a imersão de contexto, acolhem a técnica da análise temática como uma técnica de análise qualitativa, pois também partem do princípio de que o desenho da pesquisa não pode e nem precisa ser completamente especificado antes da pesquisa de campo (GODOI; BALSINI, 2010). Ressalta-se que o processo e o contexto constituem elementos inseparáveis do tema da pesquisa qualitativa, cuja ênfase está nos significados, sua descrição e interpretação, corroborando com as premissas da análise temática. (ALHOJAILAN, 2012; BRAUN; CLARKE, 2006; CUNLIFFE, 2011; VAISMORADI et al., 2013).

Os autores Braun e Clarke (2006), Cunliffe (2011); Vaismoradi et al.(2013) reconhecem a história desenvolvida com base em temas como estratégia tomada de "sentido", não de "verdade(s)". Se a história for coerente e lógica, os leitores são capazes de viajar facilmente através os mundos de desenvolvedores "temas" e decidir por si mesmos se os temas são esforços legítimos de pesquisa.

3 HISTÓRIA DA ENAP, EM PARALELO AO CONTEXTO DAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS E À HISTÓRIA DA CARREIRA DE GESTOR PÚBLICO

Era uma vez, um país que passava por processo de redemocratização e tinha a ideia de viabilizar a profissionalização e o fortalecimento da identidade e da cultura do serviço civil. Após algumas tentativas de reformas administrativas e de implantar este ideário no país, eis que se elabora mais um plano de reforma administrativa e apresenta-se uma ideia chamada Escola de Governo. Assim cria uma organização que hoje se chama Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

Considerando a história organizacional da ENAP como fenômeno imbricado no interior de contextos sociais, faz-se necessário conhecer tais contextos. Desta forma, esta seção apresenta os aspectos do contexto político do Brasil, e principalmente, das reformas administrativas como o pano de fundo para o início dessa história.

Para Vaz (2006), a partir do processo redemocratização da década de 1980, três forças direcionaram a evolução da gestão pública brasileira: a racionalização do uso de recursos crescentemente escassos; a demanda por novo patamar de qualidade dos serviços; e a pressão da sociedade por participação, transparência e controle social sobre as ações dos agentes públicos.

Vaz (2006) segue a linha de raciocínio ao atribuir que as transformações na gestão pública, operadas pela combinação das três forças em questão, podem ser compreendidas utilizando-se a categorização dos determinantes de desempenho organizacional proposta por Carlos Matus (1996). Para esse autor, o desempenho das organizações públicas é fruto da relação entre três elementos: formas organizacionais, práticas de trabalho e estruturas mentais.

As formas organizacionais associam-se ao aparato normativo, institucional e organizacional. Incluem regulamentos, estruturas organizacionais e padrões de governança e são modificadas por decisões formais (leis, decretos, etc) (MATUS, 1996).

As práticas de trabalho estão associadas aos procedimentos, às técnicas e aos meios de realização das tarefas pelas organizações públicas, expressando-se na produção e provisão de serviços e no cumprimento das funções estatais. Podem ser modificadas por meio da introdução de novos sistemas e métodos (MATUS, 1996).

As estruturas mentais vinculam-se à cultura institucional e organizacional e compreendem o conjunto de valores, princípios e hábitos que presidem a atuação dos agentes públicos. Sua transformação só é possível pela disseminação de novas teorias e de treinamento intensivo (MATUS, 1996).

A articulação entre esses elementos ocorre em processo causal em que as estruturas mentais têm papel determinante sobre as práticas de trabalho e, ademais, incidem sobre as formas organizacionais (ainda que, em menor grau, o processo inverso possa ocorrer). Assim, as transformações das organizações estatais só podem ter sucesso em longo prazo se forem eficazes na modificação das estruturas mentais (MATUS,1996).

As ações sobre as estruturas mentais mais significativas nesse campo foram esforços de treinamento e capacitação para servidores diretamente envolvidos com a prestação de serviços ao cidadão, especialmente aqueles vinculados a centrais de atendimento ao cidadão. Todavia, ainda não se operou uma transformação de mentalidades mais focada entre os servidores e dirigentes públicos (VAZ, 2006).

Aqui interessa esclarecer a relação de Vaz (2006) quanto aos objetivos subjacentes a um processo de reforma administrativa, ou seja, a formação e a transformação das estruturas mentais das pessoas que segundo Matus (1996) é por meio desta transformação que ocorre as mudanças nas formas organizacionais e práticas de trabalho, as quais definem o desempenho das organizações públicas. Neste contexto de formas organizacionais, práticas de trabalho e estruturas mentais, conforme descrito por Matus (1996) que se insere as reformas administrativa e as escola de goveno.

Em uma perspectiva histórica, a administração pública brasileira foi marcada por processos de reformas, entendidos aqui como transformações das estruturas administrativas (organizacionais, gerenciais e no funcionalismo público) e institucionais do aparelho do Estado, que visam à superação de dificuldades organizacionais e gerenciais no setor público, bem como o desenvolvimento no campo das relações políticas e sociais (SOUSA, 2007). A disposição para “reformular administrativamente” o Estado brasileiro é antiga, estando presente desde a década de 30 do século passado.

Para Souza (2007), as reformas são caracterizadas a partir de dois grupos: as paradigmáticas e não paradigmáticas. No primeiro grupo estão as reformas que provocaram grandes e importantes impactos gerenciais, organizacionais, burocráticos, culminando com a adoção, pelo menos em parte, de novos modelos administrativos e padrões de organização do setor público; enquanto que no segundo grupo estão aquelas que envolvem transformações que podem ser consideradas menos complexas e menos amplas do ponto de vista dos seus impactos, tanto na administração pública como na articulação política, pois elas atingem parcialmente ou muito pouco os seus principais objetivos, implicando em poucos avanços, reveses e alguns retrocessos em relação à consolidação de um corpo doutrinário e conceitual que dê sustentação e continuidade às organizações públicas no exercício de suas funções.

Consideradas Reformas Paradigmáticas podem ser identificados quatro grandes esforços reformistas ocorridos no Brasil. Tais reformas iniciam-se nos anos 30, durante o período do Estado Novo. Além desta, são consideradas reformas significativas o Decreto-Lei nº 200/67 do Regime Militar, a reforma empreendida com a Constituição de 1988 e a reforma dos anos 90, iniciada no Governo Collor e consolidada de forma extensiva e aprofundada do Estado e do Aparelho do Estado no Governo de Fernando Henrique Cardoso (SOUSA, 2007).

Como contexto importante para a compreensão da ENAP como escola de governo, foram recuperados, especialmente, aspectos da Reforma da Nova República, em 1985, e da Reforma Gerencial, iniciada em 1995, por corroborar com Souza (2007, p.47) que as reformas paradigmáticas são assim caracterizadas na “medida em que elas provocaram mudanças e impactos nas estruturas administrativas do setor público brasileiro (gerenciais, organizacionais e no funcionalismo público).”

Tão constante é a ideia de reforma no Estado Brasileiro, que não por coincidência a construção da ENAP fez parte do projeto da reforma administrativa do governo da Nova República, que teve como um dos objetivos realizar a transição para a gestão e regime democráticos no Brasil. Foi neste contexto político que o ideário de profissionalização da gestão e da função pública foi considerado como uma das estratégias governamentais para redemocratização no país.

Uma das frentes da reforma foi promover a renovação das práticas de gestão e da liderança no setor público, investindo na capacitação profissional e gerencial dos servidores, assessores e dirigentes. Além disso, visou à redefinição dos critérios para o preenchimento dos cargos de confiança, privilegiando-se o recrutamento interno e as medidas de impedimento ao nepotismo e ao clientelismo no preenchimento dos cargos. As funções de confiança, subordinadas ao imperativo do aperfeiçoamento contínuo e à especialização, seriam atreladas a estruturas de carreiras mais equânimes e racionais (BRASIL, 1985).

Pelo levantamento de dados para a formação do cadastro nacional de Pessoal Civil, a equipe da reforma iniciou a elaboração de um Projeto de Lei de um novo sistema de carreiras para o Serviço Público Federal, a construção de uma Escola de Governo para altos quadros e de um programa de reciclagem e aperfeiçoamento do segmento de funcionários de nível intermediário. De acordo com esse projeto, as carreiras do Poder Executivo Federal seriam estruturadas em classes e integradas por cargos de provimento efetivo. As bases desse novo Sistema, o recrutamento e a ascensão por mérito, seriam garantidas com as novas ofertas de concursos e capacitação (BRASIL, 1985).

Ressalta-se que a elaboração do novo sistema de carreiras para o Serviço Público Federal foi o centro da reforma administrativa. Em seguida o foco se direcionou para construção de uma Escola que fosse responsável pelo recrutamento e formação inicial e contínua dos membros dessa carreira.

Considerando este contexto, Guedes (2012) construiu uma narrativa em torno da criação da ENAP e da Carreira de Gestor Governamental, ao examinar como se constituíram as pautas da reforma administrativa desenhada pela Secretaria de Estado de Administração Pública (SEDAP) no governo de Sarney. O autor encontrou uma tensão entre dois projetos, o da SEDAP e da Fazenda, com diferentes potenciais de modernização para a gestão administrativa e econômica do Poder Executivo Federal.

O projeto da SEDAP pretendia reestruturar todo o sistema de recrutamento, formação e ascensão dos servidores públicos na administração federal. Tinha como foco a profissionalização da gestão e a qualificação das lideranças no setor público. Já o projeto da Fazenda e da SEPLAN tinha como alvo a ampliação da transparência e do controle sobre o gasto público, questões que estavam na raiz da crise de gestão do setor público brasileiro, diagnosticadas já no início dos anos 1980. Estavam em jogo visões distintas sobre as prioridades de reforma (GUEDES, 2012).

Uma vez que encontrou a tensão nos projetos de reforma entre a equipe econômica e a equipe administrativa, Guedes (2012) concentrou sua investigação na desconstrução de algumas narrativas sobre esses conflitos interburocráticos, que associaram as resistências impostas pelos grupos de funcionários da Fazenda e Planejamento, à ENAP e à Carreira, a interesses meramente corporativistas.

O argumento central para Guedes (2012) foi de que a ENAP e a Carreira de Gestor Governamental eram duas opções inovadoras frente ao dilema sobre quais seriam os papéis cabíveis a políticos e administradores na nova ordem democrática, mas também eram opções sem enraizamento nos pactos e agendas de prioridades que viabilizaram a mudança de regime no país.

No percurso da pesquisa, Guedes (2012) constatou que as propostas da SEDAP, assim como outras reformas que se apresentaram à agenda do governo da Nova República, nasceram de ideias formuladas na fase final do regime militar. A exemplo da ideia da Escola de Governo que apareceu em 1982 propagada pelo Relatório Rouanet e, somente se concretizou, de fato, em 1986.

[...] por intermédio do Dasp foi solicitado um estudo para a questão de escola de governo no Brasil. Quem fez esse estudo foi o Itamaraty e quem trabalhou diretamente nesse estudo foi o Rouanet. [trecho de entrevista]

O Relatório Rouanet foi fruto de estudo sobre modelos internacionais de formação de gestores públicos encomendado pelo DASP, ao Ministério das Relações Exteriores; tendo sido elaborado pelo embaixador Sergio Paulo Rouanet. Esse relatório é indicado, nos depoimentos e nos textos, como o estudo que inspirou e viabilizou a criação da ENAP, baseado na experiência e no modelo da *École Nationale d'Administration* (ENA), após um levantamento de instituições de capacitação de funcionários públicos existentes no Brasil e uma avaliação das experiências francesa e alemã. A conclusão do relatório foi a de que os processos de recrutamento e formação de altos quadros no Brasil estavam restritos a um pequeno número de carreiras e instituições de formação específicas. A recomendação do referido relatório foi a criação de uma Escola de Governo, organizada em bases meritocráticas e internacionalistas, devendo, de acordo com o projeto inicial, selecionar e formar uma nova categoria de altos servidores públicos. O relatório também recomendou uma divisão do trabalho no sistema de profissionalização dos funcionários do Poder Executivo: a Escola deveria se concentrar na formação e recrutamento de quadros de nível superior e outro centro cuidaria da capacitação e do treinamento de servidores, em todos os níveis hierárquicos, ministrando cursos de curta e média duração.

De acordo com o Relatório de Rouanet (2005/1986) deveria ser garantido o ajustamento desses novos quadros, sob a forma de um sistema de carreiras múltiplas ou de uma carreira única. A solução das carreiras múltiplas, apesar de mais recomendável, seria de difícil implementação, pois envolveria a fixação de atribuições, reclassificação dos cargos e a criação de carreiras executivas em cada uma das entidades da administração federal. Cada órgão instituiria uma carreira superior e os atores recrutados e formados pela Escola teriam acesso às classes iniciais dessas carreiras, de acordo com sua classificação no curso e escolha. A alternativa a esse modelo seria a criação de uma carreira de administradores públicos civis, com acesso reservado às direções dos Ministérios e Autarquias no Executivo Federal, com um desenho próximo ao do sistema francês.

O Relatório foi enfático na consideração de que a iniciativa da Escola seria inócua sem outros esforços simultâneos de profissionalização. Sem articular formação e acesso, a iniciativa poderia desembocar em um vazio. Uma Escola de Governo supriria uma lacuna existente no quadro de iniciativas até então vigentes no país (com predominância de programas de treinamento e aperfeiçoamento), especialmente na ligação entre ensino e acesso para várias áreas de governo. Dado o perfil polivalente de seus egressos, o embaixador considerou que ela não se sobreporia aos centros de formação então existentes.

[...] seria um simples exercício intelectual, se o governo, ao criar a escola, não adotasse medidas paralelas para assegurar a inserção efetiva de seus alunos no aparelho do Estado. Sem essa inserção, a escola não se justificaria do ponto de vista dos alunos, nem do ponto de vista do Estado. Ela não seria justificável do ponto de vista dos alunos, porque nenhum candidato se interessaria em realizar o esforço necessário para frequentar uma escola de difícil acesso, durante três anos, com um regime de escolaridade extremamente rigoroso, se não tivesse uma garantia prévia de aproveitamento estável em postos de nível superior com as escalas de remuneração correspondentes. E não se justificaria do ponto de vista do Estado, porque seria irracional investir recursos na formação de uma elite administrativa superqualificada e, ao mesmo tempo, bloquear o acesso dessa elite, em condições duráveis, a seus quadros de direção superior, privando-o, assim, de todos os benefícios do investimento realizado (ROUANET, 2005/1986,p.18)

Ressalta-se que tão importante quanto à criação de uma Escola de Governo foi a proposta de revisão e implantação de um Sistema de Carreira no governo federal.

A preocupação presente no Relatório Rouanet, com a interligação entre seleção, formação e progressão, resultou na recomendação de criarem a carreira ou cargos de natureza especial para o exercício de atividades de direção, supervisão e assessoramento nos escalões superiores da burocracia, como forma de alocar os “funcionários polivalentes” que a futura escola formaria (ROUANET, 2005/1982). Desse modo, o Relatório representa um marco que influenciou a concepção da Escola e a constituição de uma carreira para seus egressos.

Esse documento viria inspirar os construtores da reforma administrativa do início da Nova República. Um dos registros sobre sua influência nos planos do Ministério Extraordinário da Administração foi feito por um dos primeiros funcionários dessa pasta e ex-diretor da ENAP, Nilson Holanda (2005, p.22):

Nós sabíamos, naquela época, que no governo anterior, no governo Figueiredo, havia sido elaborado um projeto inicial, um relatório de autoria do Embaixador Rouanet, que depois foi Ministro da Cultura, que propunha uma escola nos moldes mais ou menos da famosa *École Nationale d'Administration (ENA)*, francesa. Como nesses processos de mudança de governo as coisas são muito desorganizadas, não se conseguiu localizar dentro do DASP, que ainda existia e que foi substituído pela Secretaria da Administração Pública (SEDAP), uma cópia do relatório. Tivemos que ir pessoalmente ao Embaixador Rouanet para conseguir uma cópia do relatório. Efetivamente, ele tinha feito uma visita a ENA francesa e a duas escolas alemãs, uma escola da Universidade de Ciência da Administração de Speyer e uma outra Escola que tem um nome em alemão que não sei, de Bonn. Então, com base nessas visitas, ele fez um relatório que foi a base do nosso projeto de criação da ENAP. Só que a nossa ideia era que a ENAP deveria formar um profissional, ou sistematizar um processo de formação profissional, que de certa forma já existia de maneira indireta e de maneira assistemática e desorganizada dentro do governo.

Quem fez esse estudo na verdade foi o Itamaraty, quem trabalhou diretamente nesse estudo foi o Rouanet. Daí surgiu o famoso Relatório Rouanet. E depois de pesquisar várias escolas de governo pelo mundo afora, ele chegou à conclusão que o modelo francês talvez fosse o modelo mais próximo da realidade brasileira. [...] E esse relatório foi apropriado depois pelos órgãos de administração, e criou-se a ENAP como uma diretoria. [trecho de entrevista]

[...] a partir daquele estudo Rouanet, se criou a ENAP com uma diretoria da FUNCEP [...] [trecho de entrevista]

Além da consulta ao Relatório do embaixador Rouanet, funcionários da SEDAP, em 1985, visitaram escolas de governo no Canadá, Espanha, Portugal e França, com o intuito de definir o modelo mais adequado de formação a ser implementado na ENAP e estabelecer as parcerias para sua instalação. O desenho predominante da Escola, seguindo as sugestões do Relatório Rouanet, acabou ficando mais próximo do modelo francês (GUEDES, 2012).

E necessário um esclarecimento, de antemão, que a narrativa desta investigação, por vezes não seguirá a sequência temporal de maneira linear

Depois de definido um modelo de inspiração, chega a hora da criação da ENAP. Escola que deveria se empenhar na formação de atores capazes de interlocução com a sociedade e com visão crítica e global sobre as políticas de Estado (ROUANET, 2005) foi instalada no seio de uma congênera: Fundação Centro de Formação ao Servidor (FUNCEP).

O próprio relatório trouxe sugestão para local de instalação da ENAP:

Não obstante, a escola poderia ser instalada, inicialmente, na sede da Funcep, que dispõe de facilidades físicas, sob muitos aspectos, superiores às da ENA e de suas congêneres alemãs. Essa solução teria a vantagem de reduzir os custos do projeto, sobretudo tendo em vista que as duas instituições, apesar de sua natureza distinta, poderiam ter em comum certos serviços básicos de infraestrutura [...] (ROUANET, 2005, p.93).

A ENAP tem uma história complicada (...) de se entender, porque surge na década de 80 como uma diretoria dentro de uma outra organização. Eles tinham uma organização que era a FUNCEP [...] É importante saber dessa história para você entender o porquê da evolução...][Trecho de entrevista]

É necessário voltar no tempo, mais um pouco no tempo, para conhecer a FUNCEP. Era uma Fundação voltada para a qualificação dos quadros de servidores públicos civis, promoção de atividades associativas e para a padronização do seu acesso às funções superiores da administração federal. A criação da FUNCEP, em 1980, foi atribuída ao DASP, quando foram reavivadas algumas das suas funções de capacitação no âmbito do Programa Nacional de Desburocratização. A FUNCEP promovia eventos, estudos e cursos voltados para o desenvolvimento do quadro de pessoal civil da União, mas sua ênfase foi na capacitação de técnicos dos escalões médio e inferior (BRASIL,1980). A Fundação se tornou o braço das ações de treinamento patrocinadas pela Secretaria de Modernização Administrativa (SEMOR) do Governo Figueiredo. A iniciativa de criação da FUNCEP partiu de um diagnóstico bastante negativo: no último governo militar, cerca de 42% dos servidores do governo federal não havia ultrapassado o 1º grau de ensino. As ações de capacitação e treinamento executadas durante esse governo foram tímidas e não atingiram um percentual significativo da massa de servidores (GUEDES, 2012).

Souza (1996) lembra que a criação da FUNCEP aconteceu no período em que ocorreram mudanças no conceito de formação de servidores públicos, ocasionadas pelo distanciamento

entre formação de administradores e política de desenvolvimento do País, que estavam vinculadas desde a reforma de 1930.

De 1980 a 1982, a Fundação, cujas ações se limitavam à capacitação de técnicos, mesclava valores burocráticos tradicionais e valores humanísticos e comportamentais da administração. Foi o momento de planificação da técnica e da especialização, quando muitos investimentos foram feitos em treinamento pela SEMOR. A ênfase voltava-se para o treinamento dos escalões médios e inferiores (SOUZA,1996).

Souza (1996) relata que entre 1981 e 1988 várias mudanças organizacionais ocorreram na FUNCEP, possibilitando à Presidência criar funções gratificadas, atendendo às pressões e aos interesses políticos. A área executiva e as áreas-meio também cresceram desordenadamente, dificultando o cumprimento dos objetivos institucionais.

Nesse ínterim, em 1986, o DASP foi extinto e suas atribuições transferidas para a SEDAP. Neste mesmo ano, cria-se a ENAP e Centro de Desenvolvimento da Administração Pública (CEDAM), como uma diretoria na estrutura organizacional e física da FUNCEP.

E ela [ENAP] foi estabelecida então como uma diretoria aqui dentro [da FUNCEP], e no momento que ela é criada, a FUNCEP é reestruturada. [...]. Ela é reestruturada e criam-se duas diretorias: A ENAP de um lado e o CEDAM do outro lado. Na verdade a FUNCEP tinha experiência muito forte, era uma fundação de direito privado e o trabalho é muito forte em educação continuada. Então o CEDAM que vai herdar todo esse trabalho de educação continuada. [...] Enquanto a ENAP vai se dedicar inicialmente às carreiras que depois serão denominadas carreiras de gestão. [Trecho de entrevista]

Registra-se que no período entre 1980 e 1986 a FUNCEP foi a organização responsável para capacitação dos servidores federais; sendo que, a partir de 1986, esta atribuição foi distribuída também entre a ENAP e o CEDAM, conforme estabelecido no Decreto nº 93.277/86. A ENAP foi criada com o objetivo de planejar, promover, coordenar e avaliar as atividades de formação, aperfeiçoamento e profissionalização do pessoal civil de nível superior da Administração Federal. Já o CEDAM teve como principal objetivo planejar, promover, coordenar e avaliar as atividades de treinamento dos servidores civis federais (BRASIL, 1986).

Esta divisão de papéis de alguma forma também foi inspirada no Relatório Rouanet:

Caberia à escola exclusivamente a formação de futuros funcionários de nível superior, ao passo que a Funcep se ocuparia da profissionalização, em todos os níveis hierárquicos, de servidores já em atividade e da promoção do seu bem-estar social e recreativo. (ROUANET, 2005, p.93).

O principal objetivo da ENAP, no momento de sua criação, consistiu em preparar servidores públicos para a execução de tarefas de alta gerência do Governo federal (SOUZA, 1996). Em outras palavras, formar recursos humanos de nível superior e canalizá-los para o serviço público federal.

A narrativa de Holanda (2005) lembra que uma coisa que se observa é que onde se “tinha um nicho de burocracia relativamente eficiente”, se “tinha sempre uma escola por trás” (p.24).

No discurso presidencial, a ENAP seria um fórum permanente de debates sobre a realidade brasileira, em seus aspectos históricos, sociais, econômicos e culturais. "Será um laboratório de ideias onde se produzirão novos conhecimentos e tecnologias de interesse da Administração Pública", disse Sarney ao explicar que a ENAP teria como campo de estudos a própria máquina administrativa federal e seria uma escola de cidadania e responsabilidade "porque sua didática estaria baseada no contato e na intervenção direta sobre a realidade" (SARNEY, 1988).

Florindo Villa-Alvarez (1990), primeiro Diretor de Ensino e Pesquisa e um dos criadores da ENAP, assim se expressou ao referir-se à Escola:

A ENAP será uma espécie de Escola de Estado-Maior do oficialato administrativo, isto é, preparará o administrador superior para as mais altas decisões político-administrativas. Após dois anos de curso[...]

Primeiro papel atribuído à ENAP, em 1986, foi preparar os concursados da carreira de EPPGG, tanto em termos de uma formação teórica aprofundada e interdisciplinar como de um treinamento específico sobre os problemas concretos da realidade brasileira.

Dada sua ênfase sobre a formação, a ENAP se distinguiu dos centros de aperfeiçoamento já em atividade. Ao contrário das escolas setoriais que preparam para carreiras específicas, ela formaria funcionários polivalentes, e ao contrário das instituições oficiais ou acadêmicas que transmitem conhecimentos não relacionados com o acesso à função pública, ela esteve expressamente orientada para o fornecimento dos futuros quadros superiores do Estado.

Assim, em sua concepção primeira, essa Escola veio para estimular a organização de um centro de reflexão e pesquisa que pudesse contribuir para o conhecimento da realidade econômica, política e administrativa do Brasil, favorecendo, com isso, a criação de uma cultura e de uma tecnologia administrativa adaptadas às necessidades e peculiaridades (SOUZA,1996; GUEDES, 2012).

Para Souza (1996), comprometida com a análise de problemas sociais e econômicos, a ENAP deveria ter as características de um centro de convergência de reflexão, de um laboratório de ideias e de produção de novas tecnologias aplicadas à Administração Pública. Seus esforços deveriam centrar-se não somente em conteúdo, mas em ser uma escola prática de governo, diferenciada dos centros acadêmicos de ensino superior. Esta ideia de escola prática voltada para os problemas do governo é um dos papéis assumidos pela ENAP, desde a sua origem e que acompanha a sua história organizacional.

Mudanças no subsistema de capacitação de pessoal civil da União, por meio do Decreto 95.088/87, reorganizou as competências e as ações da FUNCEP, principalmente as ações correspondentes à ENAP e ao CEDAM. As competências da FUNCEP quanto ao desenvolvimento de atividades de capacitação de pessoal para o setor público, dessa forma, ficaram a cargo da ENAP e do CEDAM, passando a ser esses órgãos o núcleo principal, ou seja, a parte mais importante da Fundação (SOUZA,1996).

Apesar do Estatuto da FUNCEP (Decreto 94.293/87) ter sido alterado e consolidado para acolher a ENAP e o CEDAM alguns aspectos emergiram do comportamento e do relacionamento entre essas organizações. O fato da ENAP ter sido criada como uma Diretoria da FUNCEP que já possui uma estrutura e cultura organizacional, dificultou o desenvolvimento de uma cultura institucional própria e o desenvolvimento organizacional da Escola (SOUZA, 1996).

Essa convivência estreita entre essas três organizações com propósitos distintos, especialmente pela instalação de uma Escola de Governo no seio de outra organizacional, numa estrutura organizacional, na qual a ENAP não tinha autonomia administrativa, financeiramente resultou numa disputa institucional. Essa convivência durou 4 anos, porém deixou marcas na história organizacional da Escola de tal maneira, que nenhum planejamento ou diagnóstico organizacional previu.

Nesse meio tempo, ainda no governo Sarney, a SEDAP foi extinta no ano de 1989. Como isso, a Secretaria, Orçamento e Coordenação (SEPLAN), passou a ter novas atribuições, agora no plano administrativo, em consequência da fusão da estrutura da Secretaria de Administração com a sua estrutura.

Mas aí nesses anos 1988-1989, ainda no governo Sarney, ela começa a iniciar essas mudanças e quando começa o governo Collor [...], a ideia acho que era extinguir a ENAP, fundir com a ESAF e com outras escolas, fazer uma só. Isso acaba não funcionando. [...] já numa nova fase em que aí a ENAP, ela já estava decidido que continuaria. ..[trecho de entrevista]

Em 1990, já no Governo Collor, por meio da Lei 8.140/90, foi alterada a denominação da Fundação Centro de Formação do Servidor Público (FUNCEP) para Fundação Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e passou a ser vinculada à Secretaria da Administração Federal (SAF/PR). Esse foi, também, um momento de várias mudanças no contexto político nacional que tiveram grandes impactos no propósito e história da ENAP.

O que deixou de existir foi a marca FUNCEP, mas estrutura continuou. A FUNCEP, ENAP e CEDAM funcionavam no mesmo prédio (o atual campus da ENAP), separados apenas por andar. Havia uma rivalidade e falta de entrosamento entre essas organizações, principalmente entre a equipe do CEDAM e da ENAP..[trecho de entrevista]

A ENAP permaneceu porque existiu muito lobby para ela ser criada na FUNCEP. A minha hipótese é que o pessoal da FUNCEP usou a sua força política para que a ENAP fosse criada no seu seio, assim acreditava que poderia ser controlada. Alguns atores do governo usuram o argumento do custo, para as instituições funcionassem juntas. Outra hipótese que é a missão da ENAP ficou mais nobre que o própria FUNCEP (capacitação de gerentes e técnicos), até porque a missão da FUNCEP era formação técnica de elite. Outra hipótese é a contradição própria do governo de Sarney. [Trecho de entrevista]

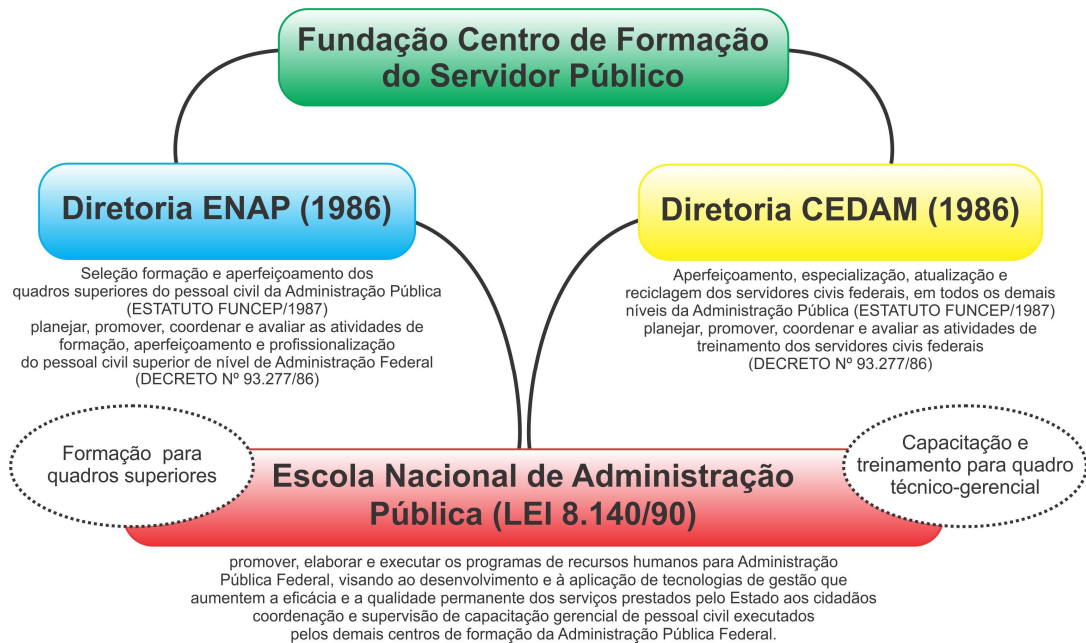
[...] o momento mais importante na história da escola foi o momento em que se decidiu que ela [ENAP] absorveria, no momento que se decidiu que ela absorveria a FUNCEP. Então nós teríamos a ENAP e de alguma maneira a ENAP atuaria para a formação de quadros voltados para as atividades de direção e assessoramento. [...] essa decisão foi uma decisão tomada por dirigentes da área econômica, em 1990[...] Então, o comando tanto da escola quanto dessa área que cuidava da política gestão, esse pessoal [...] eles encamparam o projeto, mas em um patamar mais baixo e disse, “olha, não será a carreira das carreiras, não haverá muito da reforma administrativa, [...] mas nós decidimos que vai ter, a ENAP é que vai. A escola ENAP vai absorver a FUNCEP, e não o contrário. Porque naquela época havia essa dúvida, a ENAP é que vai prevalecer, e a carreira de gestor vai existir, porque naquela época se discutia também concretamente a extinção da carreira, ela poderia ser extinta. E daí houve uma decisão de manter a carreira, então [...] esse é o fato mais marcante, porque se a decisão tivesse diferente talvez não existiria nem a ENAP, pelo menos não da forma como ela é hoje[...][Trecho de entrevista]

A ENAP continua sendo uma fundação. Só que com a reforma no governo Collor, as fundações de direito privado deixaram de existir. Nem todas, mas boa parte e a FUNCEP foi nessa rodada de mudanças. Isso coincidiu inclusive com a mudança do nome, porque eles vão trazer o nome que estava em uma única diretoria e transformaram no nome da organização. Deixa de existir a FUNCEP e ela[ENAP] passa a ser uma fundação de direito público [...] Então, ela não herda a fundamentação jurídica, ela só herda a figura de fundação[...][Trecho de entrevista]

Depois dessa reestruturação legal e organizacional, a ENAP passou a ter 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. Couberam 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 (BRASIL, 1990).

O momento de criação da ENAP e a sobreposição de organizações públicas com objetivos semelhantes ou repartidos em pequenas partes (ver Figura 2) podem ser interpretados como momento de indefinição, falta e/ou disputa de projeto político do governo federal nas décadas de 80 e 90. Para Gaetani (1994) tratou-se de ausência de uma política pública de gestão.

Figura 2 - ENAP: Momento de criação



Fonte: Elaboração própria a partir dos depoimentos dos entrevistados e pesquisa documental

Destaca-se que a Lei 8140/90 não faz nenhuma menção à extinção do CEDAM, mas o Centro deixou de existir “oficialmente” na estrutura organizacional da FUNCEP, embora tenha permanecido no cotidiano e história da ENAP, com influência até hoje na sua atuação como escola de governo. Assim conta a lenda!

A transição desses centros de capacitação para um propósito mais amplo não é simples. A coexistência dos dois papéis no mesmo órgão (FUNCEP/ENAP/CEDAM) não foi desprovida de tensões desagregadoras (GAETANI,1994). Foi um período em que definições legais e organizacionais tiveram enorme impacto sobre a escola.

Na prática, quem participou deste momento da história da ENAP também percebeu tais fragilidades e contradições na criação da Escola, conforme ilustrado no depoimento a seguir.

Foi um período de construção dela, do ponto de vista do arcabouço legal e organizacional, tanto ela enquanto organização como também as definições em torno da criação de carreiras, de sistema de carreira, tudo isso que tinha um impacto direto sobre escola. Então foi um período das definições assim, básicas, iniciais, que deram origem à escola. [Trecho de entrevista]

1990: primeira parada: até aqui se constatou que o Projeto da Reforma da SEDAP tinha as seguintes prioridades: 1) implantação do sistema de carreira; 2) implantação da carreira de “gestor público” e 3) escola de governo.

Nesta parada também caberia a pergunta: quem nasceu primeiro a Escola ou a Carreira? Levando em consideração somente a questão temporal, a resposta seria a ENAP.

Mas sabendo que ambos faziam parte do plano da reforma administrativa da Nova República, que havia uma tensão entre a dimensão política e a dimensão da gestão, entre o

projeto econômico e o projeto administrativo e que o cerne da reforma era implantação de um novo sistema de carreira, a resposta seria a Carreira.

Então é possível supor que a Carreira (como parte da reforma do sistema de carreira) foi um ideário que nasceu primeiro e que a Escola seria o *locus* de seleção e formação dos recém-concursados. Porém a tal carreira só foi regulamentada em 1989, após muitas idas e vindas, com muitos ajustes na sua proposta original e três anos depois da criação da ENAP.

Resumindo a história: as coisas aconteceram na ordem inversa e outras nem chegaram a acontecer. A ENAP foi criada em 1986 (1), a Carreira da EPPGG, em 1989(2) e o sistema de carreira, que foi a prioridade, não saiu do papel!

Houve, inclusive, divergências entre membros da equipe do governo, para a criação da escola de governo anterior à criação da carreira.

Entre opiniões contra e a favor, a ENAP foi criada, passando por alguns percalços para sobreviver e se adaptar ao contexto.

E a carreira? Aqui começa a história da criação da carreira dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) e suas implicações para a história da ENAP.

ENAP nasceu vinculada à carreira dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, já que a legislação conferiu à Escola o papel exclusivo de selecionar e formar os integrantes dessa carreira (BRASIL, 1986).

própria carreira de gestor, que pensou isso, na a lei de sua criação, e portanto deu capacidade de criar a escola nesse momento, que eu acho que é o agente impulsionador da escola. Se talvez não tivesse sido criado a carreira e dado a visibilidade que tinha que ter uma escola de formação para essas carreiras naquele momento, nós teríamos continuado como um centro de treinamento[trecho de entrevista]

A denominação gestor governamental, como ficaram conhecidos os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), está ligada a uma nova perspectiva de relação entre governo e burocracia, entre Executivo e Legislativo e entre Estado e sociedade civil. Estava em jogo uma nova cultura organizacional, em que a transparência e economia de custos passam a ser tão importantes quanto a efetividade das ações, a capacidade de realização a todo custo (PETRUCCI; BRITO; SANTOS, 1995; FERRAREZI; ZIMBRÃO; AMORIM, 2008; GUEDES, 2016).

O contexto de criação da Carreira de Gestor Governamental foi o mesmo da criação da ENAP, no qual a fragilidade das iniciativas de capacitação dos servidores e a ineficiência dos sistemas de avaliação do mérito e desempenho geravam um cenário de extrema dificuldade para renovação e fortalecimento do serviço público (SOUZA, 1996; GUEDES, 2012).

Para superar este cenário, a reforma prometia promover a renovação das práticas de gestão e da liderança no setor público. Haveria investimentos na capacitação profissional e gerencial dos servidores, assessores e dirigentes. Seriam redefinidos os critérios para o preenchimento dos cargos de confiança, privilegiando-se o recrutamento interno e as medidas de impedimento ao nepotismo e ao clientelismo no preenchimento dos cargos (BRASIL,1986)

A equipe da reforma iniciou um grande levantamento para a formação do cadastro nacional de Pessoal Civil. A elaboração de um Projeto de Lei de um novo sistema de carreiras para o Serviço Público Federal. De acordo com esse projeto, as carreiras do Poder Executivo Federal seriam estruturadas em classes e integradas por cargos de provimento efetivo. As bases desse novo Sistema, o recrutamento e a ascensão por mérito, seriam garantidas com as novas ofertas de concursos e capacitação. As atividades de recrutamento e formação já existentes passariam a uma condição de subordinação às diretrizes da SEDAP.

Comissões da Reforma investiram em uma proposta de redefinição do regime jurídico do serviço civil federal. Esse novo enquadramento, tal como expresso nos documentos da SEDAP até 1987, teria por objetivos a democratização do acesso à função pública e a melhoria da eficiência na execução dos serviços públicos, mediante: a) adoção do princípio do mérito, para ingresso e desenvolvimento na carreira; b) estabelecimento, em caráter geral e permanente, de programas de formação e aperfeiçoamento; c) renovação da liderança no setor público e profissionalização da formulação e gestão das políticas públicas; d) exclusividade de exercício dos cargos comissionados pelos funcionários integrantes do sistema e redução da discricionariedade no preenchimento dos cargos de confiança.

Todos os funcionários da União ocupantes de cargos e funções de tipo permanente seriam integrados nos planos de carreira de seus respectivos órgãos e entidades, de acordo com os critérios de escolaridade e atribuições originais, com vistas a evitar as disparidades de remuneração entre segmentos com atribuições similares. As versões preliminares dos documentos que apresentam esse sistema também previam a ampliação dos mecanismos de mobilidade dos funcionários (entre carreiras ou categorias funcionais de atribuições idênticas) e a ampliação das possibilidades de progressão (de carreiras básicas às carreiras intermediárias e destas às carreiras superiores) pela via do concurso público interno. As diretrizes do sistema de capacitação dos funcionários públicos civis do Poder Executivo Federal, assim como as iniciativas de recrutamento e aperfeiçoamento desses funcionários passariam ao encargo da FUNCEP (BRASIL,1986). A Fundação coordenaria, através da ENAP e do CEDAM, a implantação de novo sistema de capacitação

A maioria dos cargos no topo da burocracia, mesmo os preenchidos com base em critérios de confiança, não estaria disponível ao recrutamento amplo. Funções como a de Secretário-Geral (segundo posto na hierarquia de cada ministério) seriam reservadas aos membros de uma carreira de dirigentes públicos, composta por atores selecionados por concurso e formados pela ENAP, vindos da própria administração ou recrutados externamente. Um sistema de recrutamento diretamente voltado para as necessidades da alta administração pública (BRASIL,1986)

Dentro desse quadro de opções, a reforma administrativa pretendia alterar as estruturas de controle sobre a formulação e implementação das políticas e redefinir as formas de recrutamento e os perfis dos diferentes segmentos do funcionalismo público federal. Mas seus formuladores tinham bem claro de que não haveria sucesso sem o firme compromisso e empenho da Presidência da República e uma ampla pactuação entre Executivo e Legislativo. Não foi esse o caso no Governo Sarney (SOUZA,1996; GUEDES,2012)

Assim como o contexto político teve forte influência no momento de criação da ENAP, a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) também sentiu a influência do contexto político no momento de sua criação.

Para Ferrarezi, Zimbrão e Amorim (2008), o contexto político e institucional refletiu na concepção e desenvolvimento do curso de formação, nas condições de funcionamento da ENAP e na posição atribuída à carreira de EPPGG. Guedes (2012) assumiu a influência do contexto político e institucional do país como categoria de análise, ao examinar como se constituíram as pautas de reforma da SEDAP e na Fazenda, e a que atores, estratégias e conflitos se ligaram as suas tentativas de implementação.

Considerou-se a importância de capacitação e profissionalização de recursos humanos no setor público, até mesmo como uma pré-condição para a implantação do parlamentarismo, que naquela época se cogitava. Segundo Holanda (2005), houve uma ponderação, que, sem uma burocracia estável, seria difícil implantar o parlamentarismo e que o mais difícil nesse programa de capacitação, o mais difícil e crítico, não era prover uma formação geral para a grande massa do funcionalismo, isto é, algo que você faz sem nenhuma dificuldade, mas justamente criar quadros administrativos do mais alto nível.

Pelo desenho da reforma administrativa da SEDAP, os primeiros funcionários a povoar a nova estrutura governamental estariam integrados em carreira de gestores públicos, formada por uma Escola de Governo. Do governo da Nova República demandava-se a reestruturação do Estado, a melhoria da capacidade de gestão e mudanças no aparato burocrático para que houvesse condições de atender as demandas sociais reprimidas durante os últimos 20 anos.

(GUEDES, 2012). Assumiu-se que cabia aos gestores públicos um papel fundamental e imprescindível para a nova república que se desejava para o Brasil.

Também em 1986 foi eleita a Assembleia Nacional Constituinte, que discutia, no âmbito do Legislativo, as mudanças do marco legal do país, que teria impactos em todas as ações futuras. As discussões e propostas da Constituinte entre 86 e 88 tiveram forte impacto nas propostas e na execução da Reforma Administrativa da SEDAP, com muitos dos seus temas ficando inconclusos, pois dependentes do andamento da Constituinte. Explanando sobre esses impactos, Gileno Marcelino, ex-Secretário Geral da SEDAP, afirmou que foi adotada uma estratégia gradual para o processo de reforma administrativa da Nova República, com ações pontuais em áreas que eram afetadas indiretamente pela nova constituição, como a de capacitação de recursos humanos. Em outras áreas, como a do sistema de carreiras, assumiu-se o risco de ter de se adaptar, posteriormente, aos novos dispositivos constitucionais (MARCELINO, 1989, p.113). Os projetos da SEDAP eram respostas ao dilema em torno da construção de um espaço específico de direção pública.

Esse cenário permitiu entender, em parte, as facilidades encontradas para reestruturação de órgãos e atividades de capacitação e as dificuldades e frustrações no desenvolvimento de questões de maior impacto, entre as quais estão planos de cargos, estatuto de servidores e sistemas de carreira.

A narrativa da Carreira do Gestor Governamental foi organizada aqui neste estudo, de maneira a compreender o quanto esta foi um elemento importante da reforma administrativa, contudo, foi conduzida aquém do seu objetivo e do seu desenho original. Além disso, assume-se a criação da carreira um elemento importante do contexto para compreender a ENAP e a sua história organizacional.

O concurso para a primeira turma da ENAP foi realizado em 1987, sem existir a carreira, como também os cargos para os gestores não haviam sido criados, mas, no entender de Marcelino "era importante que a Escola iniciasse e não esperasse a carreira para que a ideia não morresse" (MARCELINO, 1989).

O primeiro concurso de ingresso na carreira de EPPGG, iniciado ainda sob o marco constitucional anterior reservou metade das vagas a servidores públicos efetivos, tentando abrir um elo interno na administração pública entre a experiência profissional acumulada nas diversas áreas e o acesso a uma carreira sênior, vocacionada para atividades de direção e assessoramento que pressupunham conhecimento abrangente do estado e das políticas públicas. Os concursos subsequentes passaram a abrir todas as vagas ao público em geral, obedecendo à vedação do concurso interno estabelecida pela nova constituição.

Por meio do exame da legislação, apresenta-se aqui uma tentativa de síntese da trajetória da carreira de EPPGG e suas idas e vindas para a instalação da carreira (um dos objetivos do projeto da Reforma da SEDAP), que incluem, entre outros, o veto presidencial ao Projeto de Lei nº 243/87, e a sua extinção, em 1991/89.

Para começar se esclarece que o Projeto de Lei nº 243/87 cria, não exatamente uma carreira, mas cargos de natureza especial para Técnicos de Políticas Públicas e Gestão Governamental. A vinculação desses cargos a carreiras só foi proposta um ano depois. Aí, a proposição foi vincular os egressos da Escola a determinadas carreiras de nível superior, sendo o número de cargos a serem preenchidos em cada carreira determinado anualmente pelo Ministro-Chefe da SEDAP, de acordo com as necessidades do serviço.

Como essa nova ementa ao Projeto de Lei seriam criados os respectivos cargos de especialista em políticas públicas e gestão governamental. Essa forma de inserção na máquina burocrática assemelha-se à concepção de carreiras múltiplas, sugerida no Relatório Rouanet. Contudo esse projeto foi enviado ao Congresso no final do 1987 e não foi aprovado no prazo de 180 dias, conforme previa a legislação.

De 1987 a 1989 a carreira de gestores permaneceu sob impasse, sem qualquer embasamento jurídico. Nesse ínterim, especificamente, em 8 de setembro de 1989, o presidente Sarney veta o projeto de lei nº 243/87, que criava os cargos de Gestor Governamental.

A equipe da Secretaria de Recursos Humanos da SEPLAN chegou a enviar, em 1989, outro projeto de sistemas de carreira com a restrição de atuação dos gestores governamentais à área meio. Mas os gestores da primeira turma se mobilizaram em várias frentes do Executivo e Legislativo e conseguiram bloquear o projeto.

Eis que no texto da Medida Provisória nº 84, de 15 de setembro de 1989, a carreira assumia o mesmo nome dos cargos respectivos de provimento efetivo - Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Os cargos habilitavam os funcionários ao **exercício de atividades de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, bem como de direção e assessoramento em escalões superiores da burocracia**, conforme Lei 7.834/89 que aprovou e regulamentou a carreira dos EPPGG sem restringir a sua atuação a área-meio. Os primeiros titulares do cargo de Gestor Governamental foram empossados em 1990.

Em 1991, no auge da reforma administrativa de Collor, os cargos ocupados pelos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental foram transformados em cargos de Analista de Orçamento (Art.27 da Lei 8.126/91)

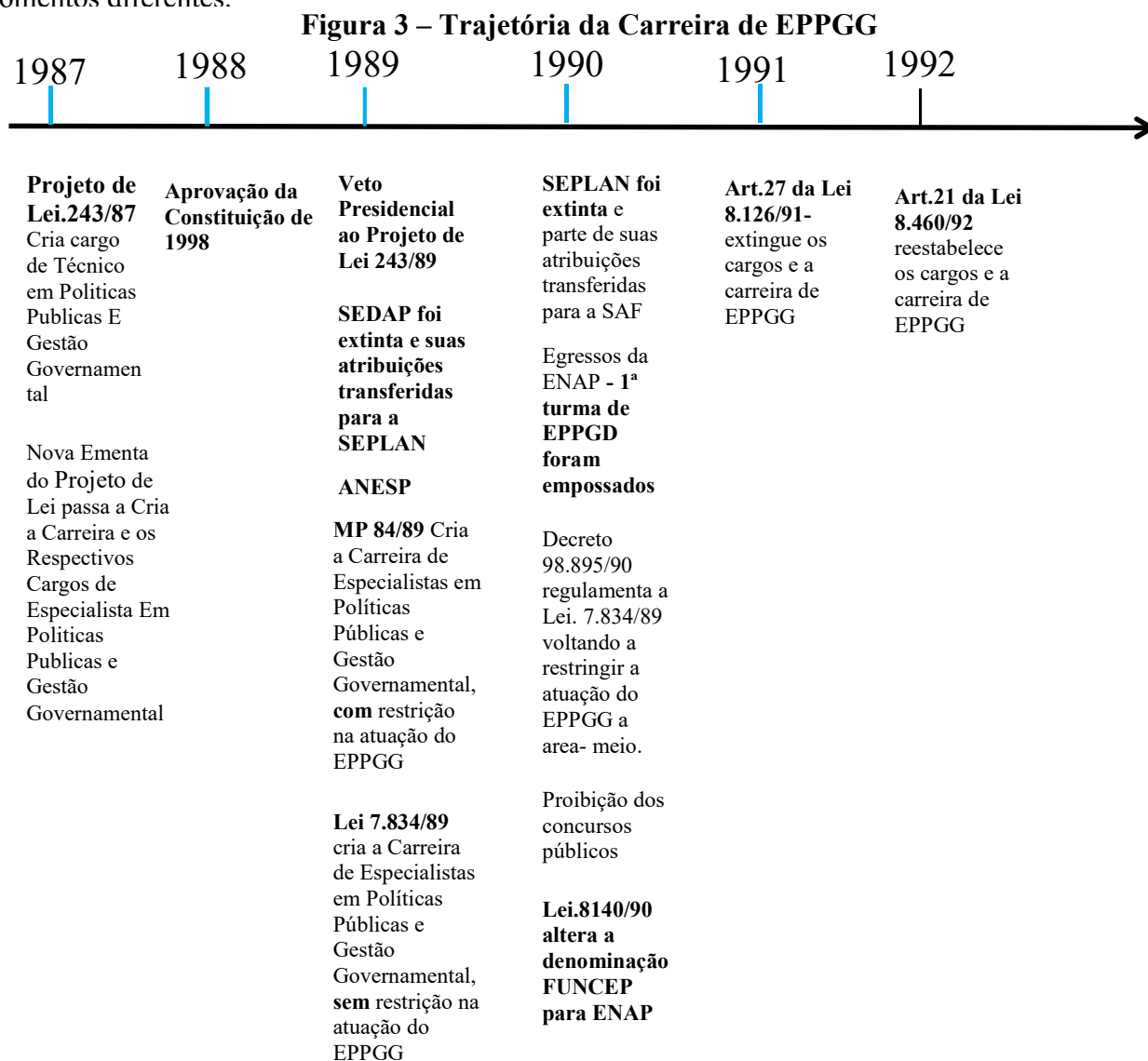
[...] são transformados em cargos de analista de orçamento de que trata o Decreto-Lei 2.347/87, de 23 de julho de 1987, os cargos ocupados da Carreiras de Especialista em

Políticas Públicas e Gestão Governamental, criada pela Lei 7.834, de 6 de outubro de 1989, sendo extintas as vagas atualmente existentes (BRASIL,1991)

No final daquele ano, a Carreira de Orçamento se transformou em Carreira de Orçamento e Planejamento, a ela também se ligando os técnicos do Planejamento. Tal decisão foi revertida, em 1992 pela Lei 8.460 e a atuação dos Gestores Governamentais voltou a ser regida pela sua Lei de criação, nº 7.834/89.

Ao fim e ao cabo desta síntese da trajetória da Carreira do EPPGG, sendo o recrutamento e formação desses gestores o primeiro papel atribuído à ENAP, registra-se que a ENAP foi criada sem a regulamentação da carreira. Não há dúvida de que a falta da carreira também fragilizou o processo de desenvolvimento da Escola.

Essas foram as linhas e traços de um início conturbado de um projeto de Carreira (ver Figura 3) e de uma Escola de Governo, que foram concebidos juntos, mas nasceram em momentos diferentes.



Guedes (2012) e Fernandes (2014;2015) admitem que se o concurso, o curso e a turma de aprovados não fossem um fato em 1989, é provável que o projeto da Carreira tivesse sido engavetado, como foi o do sistema de carreiras. Sem o artifício do Ministro da SEDAP, Aluizio Alves, seria muito provável que a carreira não tivesse sido criada durante o governo Sarney.

De maneira geral a trajetória da Carreira de EPPGG foi marcada pela disputa de projeto interno do governo Sarney, no momento de sua criação e formação, conforme narrado por Guedes (2012), e seguida pela disputa com outros atores quanto ao seu *locus* de atuação; como a alternância entre a restrição das áreas de atuação às áreas-meio da administração pública, preferencialmente" às áreas sistêmicas de recursos humanos, serviços de administração geral, modernização e informática, controle interno, planejamento, estatística e orçamento, e a abertura para incluir as áreas-fim de formulação, implementação, gestão e avaliação de políticas públicas.

Esse tumultuado processo de legalização da carreira dos EPPGG pode ser atribuído a um conjunto de causas: resistências das corporações de servidores públicos, conflitos interburocráticos e distintas concepções sobre a forma de inserção dos egressos da Escola no aparelho de Estado (PETRUCCI; BRITO; SANTOS, 1995). Houve também o peso da transição invisível e a perda de viabilidade do ideário da reforma administrativa da SEDAP, no interior do Governo Sarney (GUEDES,2001).

Apesar desse difícil caminho, a carreira de gestor foi uma das respostas mais consistentes ao dilema de como seriam reconstruídas as relações entre política e burocracia e a divisão do trabalho de formulação e implementação das políticas, nesse contexto de retorno da democracia. O perfil híbrido, generalista e mediador político do Gestor Governamental, e a ideia de gestão pública veiculada no âmbito da reforma administrativa, confluíam para uma nova forma de integração entre sistema administrativo e poder político e se oferecia como um instrumento de governo em sintonia com esse novo ambiente, na medida em que combinava valores como o mérito, eficiência e abertura para a participação civil (GUEDES, 2012).

As descontinuidades administrativas, no país e na organização, implicaram em diferentes concepções quanto à formação de recursos humanos para os escalões superiores da burocracia, levando a ENAP a adotar estratégias de sobrevivência.

Depois de breve “parada” para contar a história da carreira dos EPPGG, retoma-se a história da ENAP a 1990. Agora sabendo sobre os planos da reforma da SEDAP para o gestor governamental e para a sua escola de formação.

O Governo Sarney (1985-1990), quando da criação da Escola, notabilizou-se pela indecisão, e o de Collor pela incoerência da prática com o discurso.

Entre 1990 e 1995, evidenciam-se as incertezas no governo federal e o insucesso da reforma administrativa. Nesse período a ENAP foi marcada pela descontinuidade administrativa, tendo passado por quatro diferentes presidentes. Durante o período Collor pouco foi produzido e houve redução no orçamento. A ENAP sofreu com o esvaziamento de suas atividades e a perda de prestígio e relevância. Já no governo Itamar a impressão é de tempos de águas mornas. Destaca-se que neste período não foram realizados novos concursos e a ENAP não atuou no seu papel de formação dos gestores governamentais.

Então, até 1995 praticamente, tem experiências que são significativas, mas a questão da não institucionalidade e algumas ações importantes pontuais e desestruturas. Basta você olhar – eu não sei nomear isso – a quantidade de dirigentes que teve que rolar nesse período, [...] Era o próprio Estado brasileiro [...] se organizando[...] naquela época era um vácuo[Trecho de entrevista]

outro momento-chave é o período do governo Itamar, que é a primeira tentativa de valorizar a ENAP. [Trecho de entrevista]

O período de fevereiro de 1993 a abril de 1995, foi um período quase esquecido da história da ENAP na pesquisa documental. Poucos documentos foram encontrados e quando solicitados não se obteve resposta. Já nas entrevistas, as indefinições e conflitos do contexto político sobressaíram e a maioria dos relatos aponta para uma descrição “em bloco” do período do governo Collor e governo Itamar e suas implicações ao propósito e atuação da ENAP. Todavia, a pesquisa de campo encontrou uma outra versão para este mesmo período, na qual revelam-se algumas práticas de planejamento, ações e fatos, entre 1993 e 1995 da gestão da ENAP, a qual foi confrontada com a pesquisa documental. Os achados referem-se, principalmente, no pensar sobre os aspectos da descentralização da gestão pública no país, os modelos de formação para o serviço público, planejamento e recuperação do papel de publicação, pesquisa e difusão da ENAP.

Durante esse período a ENAP ensaiou adentrar em temas da reforma política (por exemplo, promovendo eventos sobre o parlamentarismo e a revisão constitucional) e tentou defender a visão tradicional (burocrática) de profissionalismo no setor público baseado em um sistema de carreiras e na ética da moralidade. Foi neste período que a Revista do Serviço Público (RSP) voltou a circular e a ENAP passou a integrar como representante do Brasil junto ao CLAD.

O que contam os relatos dessa parte esquecida da história?

[...] nós temos que trabalhar no sentido dessas estruturas também se democratizarem, e se democratizar, não é apenas a... é a transparência ativa, é o bom planejamento, a boa técnica, etc[...][Trecho de entrevista]

Então essa era uma pauta nossa, nós temos que discutir isso, como empoderar, como preparar a nossa burocracia, os nossos gestores, para essa nova realidade? [Trecho de entrevista]

Então, nós preparamos uma ENAP, [...] uma ENAP, um centro de referência nacional e internacional em termos de administração pública e gestão social, gestão pública e gestão intersetorial. [Trecho de entrevista]

[...] pensar descentralização da atuação da ENAP. [...] Então, foi montada essa rede, a Rede ENAP de Diálogo. [Trecho de entrevista]

A programação da ENAP nos anos 1993 e 1994 dá respaldo à existência de uma gestão efetiva, apesar do contexto político um tanto inerte. Em tais documentos ficam explicitado os principais temas debatidos, os temas de pesquisa e das publicações, a constituição do centro de documento e do espaço crítico e autônomo, produção e disseminação do conhecimento.

Neste período foi realizado um estudo e publicado sob o título “Escolas de Governo e profissionalização do funcionalismo”, de grande importância para a compreensão do papel e do propósito de uma escola de governo no Brasil, assim como para estabelecimento de diretrizes que sirvam para orientar a elaboração e execução de programas de formação e capacitação de quadros da administração pública brasileira, visando à constituição de uma política nacional de profissionalização do servidor público federal (PETRUCCI, BRITO E SANTOS, 1995).

Tanto nos depoimentos coletados quanto na pesquisa documental, foi esclarecido que um aspecto particular, de alguma forma, garantiu, financeiramente, as atividades propostas e realizadas pela ENAP no referido período: FUNDASE. Por intermédio da Lei nº 8.627 de 19 de fevereiro de 1993, foi instituído o Fundo Especial de Formação, Qualificação, Treinamento e Desenvolvimento do Servidor Público (FUNDASE), destinado a centralizar recursos e financiar as atividades do Programa. Coube à ENAP a gestão desses recursos e o exercício das funções como Secretaria Executiva do Fundo. Como a chegada do governo de Fernando Henrique Cardoso e do Plano de Reforma do Estado acabou-se com este tipo de vinculação de recursos.

Muitos discordam desta questão. Mas naquele momento, em 1994, criação do FUNDASE foi fundamental: era a destinação de 1% da folha do pessoal civil para a ENAP.

Aí isso era a notícia, chamei novamente todas as escolas e falei “eu quero um plano”. Chamei todos os ministérios, “eu quero um plano”. Eu falei, “gente, essa é uma grande oportunidade, esse empoderamento da ENAP, [...]Incrivelmente houve muita resposta

O plano previa a criação de bolsas, ou seja, sabáticos. [...] Pesquisa, editorial. Gente, era o melhor dos mundos. Então alguns meses foi bem sucedido isso, claro, foi rápido.

Defende-se que este momento histórico foi importante para a trajetória da ENAP, como a escola de governo, que conhecemos hoje. Apesar dos poucos aspectos lembrados pela memória individual e coletiva quanto à trajetória da ENAP, de fato, foi este momento que antecedeu ao período da implantação da reforma gerencial no serviço público, considerado como um período de “glória” para a ENAP, inferindo-se assim o seu grau de importância.

Aqui o conceito de *path dependence* emerge e ajuda a compreender a história da ENAP, pois traz a noção de que a história ou trajetória de uma organização ao longo do tempo é que a sustenta no momento presente. A dependência de caminho, refere-se aos padrões idiossincráticos de aprendizagem e de investimentos históricos no desenvolvimento da base de recursos e capacidades da organização. As escolhas e os compromissos fixados e realizados ao

longo da trajetória da organização condicionam as decisões presentes, definindo seu comportamento atual (TEECE et.al., 1997).

Alguns atores também fazem essa leitura da história organizacional da ENAP:.

Foi período de idas e vindas e que a escola se constituiu pouco. Mas teve acúmulos que ficam, [...] Trecho de entrevista]

Essa trajetória, no caso da ENAP, foi uma trajetória de continuidade e com algum avanço cumulativo em relação ao que ela faz e como ela faz.

Nesta investigação como já adiantada nas seções anteriores, há o entendimento que se deve levar em consideração a história e o futuro da organização, relacionando-os com o presente, indo ao encontro do estudo de Jaques (1951) sobre a história da Glacier que concluiu que para se entender a situação atual é necessário considerar a dinâmica de certos eventos históricos. Para Pettigrew (1979) é interessante examinar uma organização, ou qualquer outro sistema, como um sistema contínuo, com passado, presente e futuro.

Chega o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) e a ENAP contribuiu na difusão das propostas da chamada Nova Gestão Pública na gestão das organizações públicas no país. Os teóricos dessa corrente entendiam que o modelo burocrático já não era mais adequado para administrar os Estados modernos e assim era necessário um novo modelo – voltado para o cliente/cidadão, para controles por resultados, para a descentralização e desconcentração da ação estatal.

O contexto político-institucional, teve como uma de suas principais marcas a proposta de dar início ao processo de rearranjo institucional do Estado brasileiro, cuja justificativa estava pautada na crise do papel do Estado.

Segundo o diagnóstico do governo, além da questão fiscal, a crise do Estado estava ligada à crise da administração pública burocrática, marcada pela ineficiência, morosidade, clientelismo e descompromisso com o desempenho estatal. A crise do modelo burocrático era definida pela ineficiência das estruturas hierarquizadas, pesadas e centralizadoras, caracterizadas pelo excesso de regulamentos e pela uniformização de procedimentos na prestação de serviços públicos, que mostravam baixa capacidade para responder com agilidade às demandas sociais e eram pouco permeáveis às inovações. A Administração Pública Gerencial deveria assim caminhar para um novo modelo de gerenciamento. Mudanças na estrutura organizacional e administrativa pretendiam redefinir o papel do Estado, sua forma de intervenção e de se relacionar com a sociedade (FERRAREZI; ZIMBRAO; AMORIM, 2008).

Nesse momento, a reforma da administração pública foi inserida na agenda do país. Criou-se, com este objetivo, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

(MARE) e elaborou-se o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, apresentado em 1995, que “formulou e difundiu as propostas de reforma gerencial, realizando um verdadeiro *aggiornamento* da agenda de reforma do aparelho de Estado” (PACHECO, 2000, p.39).

Essa agenda estava relacionada com a delimitação da área de atuação do Estado às atividades que envolviam o uso do poder de Estado, conforme definido no plano diretor da reforma em curso, o que exigia corpo funcional capacitado para desempenhar as novas funções. Era preciso então “dotar os administradores públicos de competência gerencial, em um quadro de relações de trabalho muito mais flexível e inseguro do que era no passado, e em um quadro externo de extrema complexidade e mudança rápida” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p.268). Nesse ambiente, o perfil do gerente público desejado era semelhante ao do setor privado, principalmente, no que diz respeito à capacidade de trabalhar e tomar decisões em um contexto em que os dados da realidade, o desenvolvimento tecnológico e as formas de gestão mudam rápida e permanentemente.

Este novo enfoque, que abriu espaço para a ação no espaço público, por meio de parcerias e novos arranjos institucionais, levou também às estratégias de fortalecimento das carreiras típicas de Estado, o que se denominou núcleo estratégico. Foram reabertos os concursos públicos, enfatizando a necessidade de recuperação da capacidade de governo e a importância da valorização da formação da alta administração pública por meio da ENAP (FERRAREZI; ZIMBRÃO; AMORIM 2008, p.66). Os cursos, as pesquisas e as publicações da escola foram reorientados para temas ligados aos princípios da nova administração pública, assim como também foi lançado um concurso para divulgar experiências de boas práticas de gestão.

Este foi um momento em que a ENAP foi fortalecida e houve institucionalização do seu papel e atuação, recuperando na memória dos entrevistados o ano de sua criação, bem como um alinhamento com as políticas do governo federal.

<i>[..]houve uma significativa recuperação da missão da ENAP, da imagem da ENAP [Trecho de entrevista]</i>
<i>Não vou discutir contigo o papel que foi dado à ENAP. Eu tenho minhas críticas sobre esse papel, mas foi dado um papel à ENAP, foi dado um papel estratégico. [Trecho de entrevista]</i>
<i>Por causa da reforma e porque você retoma os concursos públicos para as carreiras, e isso aí é fundamental na história da ENAP, ela volta a ter importância. [Trecho de entrevista]</i>

Nesse período há também a contestação do modelo de formação que inspirou a ENAP.

Buscou-se, a partir de 1995, um modelo misto que deveria se aproximar mais do sistema norte-americano e que “(...) recruta seus altos administradores nos cursos de pós-graduação existentes no país – do que no francês – que usa a ENA para essa finalidade. Nesse modelo, a ENAP passou a ter um papel estratégico” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p.275).

Em síntese, as escolas de governo francesas desenvolveram-se dentro do aparato governamental e a formação de servidores públicos esteve voltada para o acesso às carreiras burocráticas do Estado. Nos EUA, a profissionalização da gestão pública ocorreu nos espaços acadêmicos e a alocação dos graduados das universidades americanas decorreu do mercado, portanto, nenhuma escola teve o monopólio da formação de quadros para a burocracia, gerando uma competição de mercado em relação à formação de analistas de políticas governamentais. Na experiência americana, o analista de política tem uma formação multidisciplinar e abrangente, combinada com uma formação especializada em alguma área de *policy* (políticas públicas), o egresso da ENA francesa tem uma formação generalista, com ênfase nas técnicas e procedimentos burocráticos, ignorando a *policy* e seus processos, assim como a dimensão política (*politics*) a eles associada (PETRUCCI; BRITO; SANTOS, 1995).

Na medida em que a ENAP se transformava no principal núcleo de pensamento e debate sobre a Reforma Gerencial no país, a formação dos novos gestores concentrou-se na apresentação e discussão dos processos de mudança que estavam ocorrendo no Estado e dos princípios da reforma (BRESSER-PEREIRA, 1998), passando a assumir o papel de “agentes de mudanças”

E o new public management estava na pauta e a ENAP foi fiel nesse sentido, então você vai encontrar muitos cursos na área gerencial com essa temática, do novo gerencialismo, essa coisa toda, a nova administração pública, e (ênfase) fortemente influenciado pela presença do Bresser.[...] Ele vinha na escola. Ele tinha uma sala que ele reservava inclusive para ele se reunir com os seus secretários e então ele estava muito presente na ENAP. Aquele prestígio que ela tinha, quando lá no nascedouro, ela conquista de novo. [Trecho de entrevista]

De 1995 a 1999 eu diria que a gente pode caracterizar como um período de alinhamento da escola com a escola gerencial, em que ela esteve bem inserida na estratégia das políticas de gestão. [Trecho de entrevista]

A partir de 1999, verificou-se a perda do impulso da reforma administrativa, devido à absorção do MARE em novo órgão que integrava as competências de gestão com planejamento e orçamento, conformando o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao qual se vincula a ENAP.

1999 até 2002. [...] é um período de aproximação da escola com os temas do planejamento, do Ministério do Planejamento, também em parte reflexo da fusão da absorção do MARE pelo Ministério do Planejamento, mas é um período em que a escola então buscou a sua inserção se aproximando dos dirigentes e da burocracia do planejamento. [Trecho de entrevista]

Esse período corresponde ao segundo governo de FHC (1999-2002), quando se apresenta uma proposta de gestão para as políticas públicas baseada no Planejamento Plurianual por Programas (PPA) e a ENAP também se volta para a capacitação dessa tecnologia de gestão.

acho que uma coisa importante [...] quando o Ministério do Planejamento, cria os gerentes do PPA. [Trecho de entrevista]

A ENAP focou na formação de técnicos e dirigentes para a implementação e o monitoramento do novo modelo de planejamento plurianual por programas intersectorializados,

cujos marcos iniciais foram o Plano Plurianual 2000-2003. Este alinhamento se refletiu nos conteúdos e ênfases dos seus cursos, particularmente os de formação para carreiras. Nesse contexto, coube à ENAP o programa “Desenvolvimento de Gerentes e Servidores Públicos”, trazendo como principal novo desafio apoiar os dirigentes e os gerentes estratégicos dos 380 programas do PPA (FERRAREZI; ZIMBRÃO, AMORIM, 2008).

Conforme dados do relatório de gestão, em 1999, a ENAP buscou dar maior ênfase ao desenvolvimento gerencial, em consonância com a orientação estratégica do Programa Desenvolvimento de Gerentes e Servidores do PPA 2000-2003. Para o plano de governo federal da época significou adoção de um novo modelo de gestão, integrando planejamento e orçamento, organizando todas as ações da Administração Pública Federal em programas. Além de desenvolver dirigentes, gerentes e servidores públicos para a melhoria de gestão, o Programa visou transformar a ENAP em centro de excelência em gestão pública (ENAP, 2000).

Segundo os relatos dos participantes da pesquisa e os relatórios de gestão da ENAP, a partir de 1999, a ENAP adotou os servidores públicos do poder executivo que atuavam como dirigentes e gerentes estratégicos, preferencialmente, ocupantes de (FCPE) e Direção e Assessoramento Superiores (DAS) nos níveis de 1 a 4, como públicos-alvo do seu programa de capacitação, ou seja, a atuação do servidor neste nível gerencial passou a demandar programas de desenvolvimento gerencial à Escola. Para atender a tal demanda foi necessário ajuste no estatuto da ENAP e uso da metodologia do *Balanced Scorecard* — BSC para definir objetivos estratégicos da instituição, vinculados às ações do PPA (ENAP, 2000).

O que significou capacitar dirigentes e os gerentes estratégicos?

A partir do Programa Desenvolvimento de Gerentes e Servidores (PPA 2000-2003), um novo direcionamento estratégico foi estabelecido para a ENAP, com a organização assumindo o desafio de se tornar um centro de excelência para o desenvolvimento de altos executivos da administração pública federal, passando a priorizar suas atividades junto aos gerentes de programa do novo PPA e suas equipes, dirigentes e demais gerentes. Isto exigiu da instituição um amplo processo de redefinição de suas prioridades e a constituição de uma agenda de mudança organizacional, com a definição de uma nova missão e visão institucionais bem como diretrizes gerenciais para guiar a gestão (ENAP, 2000, p.3)

Conforme documentos institucionais, um dos objetivos organizacionais da ENAP, na época, foi o desenvolvimento de competência interna em desenvolvimento gerencial (ENAP, 2000).

Durante o período de 2003-2006, referente ao primeiro mandato do governo Lula a escola passou por um período de consolidação importante: criou padrões internos de trabalho, investiu na informatização da escola, realizou o primeiro concurso para preenchimento de quadros técnicos próprios, regularizou e reposicionou a Revista do Serviço Público (RSP),

consolidou o Concurso Inovação na Gestão Pública e contribuiu para a formulação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (ENAP, 2006, p.19).

Outra coisa importante de gestão, não só de ter conseguido fazer concurso, mas um modelo de concurso público. [Trecho de entrevista]

modelo de gestão mais participativo e democrático conjugado com a questão do concurso e com a entrada de pessoas que se sentem ENAP, e que aí puderam dar contribuições mais significativas, [...] a assumir alguns postos de gestão, de coordenação, [...] isso vai fazendo uma certa cara, uma certa maturidade interna. [Trecho de entrevista]

É um cuidar permanente, que nunca chega onde você tem que chegar. Mas gestão é isso. E depois, coisas internas muito pesadas, principalmente na área de gestão de TI, para poder ter educação a distância, que é o único jeito de chegar nos servidores, com o tempo que eles não têm. [Trecho de entrevista]

A ENAP passou a realizar dos cursos de desenvolvimento gerencial na modalidade de Educação a Distância - EAD, também alcançou desenvolvimento crescente, a partir de 2004. [Trecho de entrevista]

Baseado na análise documental, identificou-se que neste período a ENAP estabeleceu como diretriz tornar-se:

- uma escola com padrão de qualidade, formuladora e disseminadora de conhecimento em gestão pública, cujas atividades se pautassem por conteúdos atualizados e consistentes de aprendizado.
- um espaço de reflexão e debate sobre a Administração Pública, que contribuisse para a recuperação do papel do Estado na construção e implementação de um novo modelo de desenvolvimento economicamente sustentável e socialmente justo.
- um centro de referência em políticas públicas, capaz de inovar e irradiar boas práticas de gestão, comprometidas com uma maior efetividade de suas ações.

Baseado nessas diretrizes, o foco da ENAP passou a ser o aumento da capacidade de governo que terminou por se refletir em tanto em novos temas e conteúdo dos cursos quanto no planejamento, formulação, implantação e avaliação das políticas governamentais. Além disso deu continuidade às atividades do Programa Desenvolvimento de gerentes e servidores, no âmbito do PPA 2004-2007 (ENAP, 2006)

Ressalta-se aqui a tentativa de superar a fragilidade do corpo técnico da ENAP por meio do concurso. O primeiro concurso para a carreira na ENAP foi realizado em 2006, para provimento de 45 cargos, 20 Técnicos de Nível Superior e 25 de Assistentes em Assuntos Educacionais pertencentes ao Geral de Cargos do Poder Executivo (PGPE). Em 2009 foi realizado o segundo concurso para provimento de 45 cargos, sendo 44 para Assistentes em Assuntos Educacionais e 01 para bibliotecário. O último concurso foi realizado em 2015, com vagas para 22 cargos, 04 de técnicos nível superior e 18 para técnicos em assuntos educacionais.

O período Lula, [...] acho que a ENAP teve um crescimento grande. Primeiro, foi a primeira vez que teve um concurso maior, [...]. Mas foi um avanço muito importante você ter um concurso mais amplo na ENAP, com quadros de nível superior, ainda que numa situação não a mais desejada [trecho de entrevista]

A retomada dos concursos públicos e a renovação de quadros da Administração Federal se intensificaram a partir dos governos do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010). Esse cenário criou condições para a ENAP oferecer uma programação permanente de cursos que deu vida à Escola, como um ambiente de ensino e reflexão. A Escola atualizou sua proposta de formação de carreiras, desenvolvendo uma nova estrutura curricular e padronizando métodos, procedimentos e instrumentos de gerenciamento e avaliação, ao mesmo tempo em que reafirmava as linhas do seu desenho original, voltado ao ensino aplicado e inserido na realidade da administração pública (FERRAREZI; ZIMBRÃO, AMORIM, 2008).

a entrada do governo Lula com essa concepção [...], de trabalhar por competências e trabalhar com conceito de que você só aprende se quiser. E que então é tentar ter o mínimo de programas compulsórios, e ainda de começar a ter programas, oficinas de planejamento estratégico, ou consenso, formação de consensos, porque é pré-requisito para a formação de políticas públicas, assim como os programas, alguns tipos de desenvolvimento gerencial, não voltados apenas para as carreiras mais bem remuneradas, mas em curso de especialização de políticas de gestão pública [Trecho de entrevista]

Nesse mesmo período, a partir de uma experiência-piloto iniciada no final de 2002, a ENAP passou a ofertar cursos de pós-graduação lato sensu em gestão pública. Esta forma de atuação se expandiu principalmente por meio dos programas corporativos, desenhados para atender às necessidades e estratégias dos órgãos da administração pública. Pós-Graduação *lato sensu* para servidores, por meio da oferta de cursos de Especialização, isoladamente ou em parceria com Universidades, sobre temas relevantes, objetivou o fortalecimento da capacidade de gestão de políticas públicas.

período foi de estruturação de muitos programas. A formação de carreiras de EPPGG e APO, [...]. E a pós-graduação lato sensu surge como uma coisa muito pequena [...] mas eu acho que ela ajudou também a estruturar um pensamento de que a ENAP tem que atuar nesse tipo de quadro. [Trecho de entrevista]

A gente sempre tentou estar enquanto Escola de Governo vinculado às necessidades do governo [Trecho de entrevista]

A ENAP também estruturou alguns cursos de especialização, lembra Amaral (2004), sem abandonar a abordagem horizontal característica da gestão pública, apresentaram ainda um corte vertical, que possibilita explorar a dimensão setorial e as especificidades próprias da gestão nos campos da política social, econômica e de infraestrutura e do desenvolvimento em geral.

Os governos Lula (2003 a 2010), para alguns, são lembrados pela ausência de um plano claro para capacitação dos servidores, trazendo um desafio para a ENAP na tentativa de encontrar as pistas para desempenhar o seu papel.

Quando acaba o governo Fernando Henrique Cardoso – [...] ficou um vazio. Porque o governo Lula não trouxe ... o plano de reestruturação da administração ou uma outra definição [...] Ficou meio que um vazio. E a escola aqui passou oito anos [Trecho de entrevista]

governo Lula para frente, na minha percepção é uma longa... uma longa continuidade, é uma longa continuidade nessa direção cumulativa talvez mais incremental. [Trecho de entrevista]

Porque o governo Lula não trouxe ... o plano de reestruturação da administração ou uma outra definição que ele tentava ser administração. Ficou meio que um vazio [Trecho de entrevista]

E aí daí para frente, do governo Lula para frente, na minha percepção é uma longa... uma longa continuidade, é uma longa continuidade nessa direção cumulativa talvez mais incremental, que eu acho que é a marca da carreira. Então seria um longo período de continuidade, desenvolvendo em alguns casos ampliando ou aprofundando as coisas que se desenharam nesses primeiros momentos [Trecho de entrevista]

O Decreto 5.707/2006 que institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional é uma exceção. Momento que alguns caracterizaram como incremental. Por meio deste disposto coube à ENAP promover, elaborar e executar ações de capacitação, bem assim a coordenação e supervisão dos programas de capacitação gerencial de pessoal civil, executados pelas demais escolas de governo da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. O decreto também estimula a construção de sistema de escolas de governo da União, o qual tem coordenação delegada para a ENAP.

Então a gente tentou mapear qual era o discurso do governo [...] a gente conseguiu perceber que lá nas entrelinhas ainda permanecia a ideia do desenvolvimento gerencial, do desenvolvimento dos quadros de direção. Ainda permanecia a necessidade de investimento nos sistemas estruturantes, o orçamento, a parte de compra, de logística, que estava fortemente presente. Então, a gente conseguiu achar, mesmo faltando um plano diretor, a gente conseguiu se achar dentro do discurso e das necessidades que eram postas. E assim a gente vem dessa forma porque o governo Dilma herda mais ou menos o estilo [Trecho de entrevista]

E o outro momento eu acho que é a entrada do governo Lula com essa concepção [...] de trabalhar por competências e trabalhar com conceito de que você só aprende se quiser. E que então é tentar ter o mínimo de programas compulsórios, e ainda de começar a ter programas, oficinas de planejamento estratégico, ou consenso, formação de consensos, porque é pré-requisito para a formação de políticas públicas, assim como os programas, alguns tipos de desenvolvimento gerencial, não voltados apenas para as carreiras mais bem remuneradas, mas em curso de especialização de políticas de gestão pública. [Trecho de entrevista]

Então, isso, inovações que foram possíveis serem feitas e que estava acontecendo no mundo da prática também, quer dizer, o avanço tecnológico de TI, as possibilidades que a ENAP conseguiu fazer de investimento nesse campo. Então, há um conjunto de elementos de maior estruturação da escola e da força de trabalho que eu acho que gerou uma estabilidade maior na equipe, eu chamo sempre de meta-estabilidade. [Trecho de entrevista]

E há outra circunstância que ajudou muito: havia um espaço de curiosidade, interesse internacional no Brasil. Do que já vinha sendo feito foi intensificar muito, com os canadenses, com os franceses, com os espanhóis... e na América Latina, o que é um aprendizado importante para a administração pública brasileira. E por fim... e daí, acho que já era uma ação que não era fortuita, nós tomamos uma decisão [...] nós tomávamos sempre em colegiado, de intensificar o relacionamento com as demais escolas brasileiras e fomentar a formação de escolas em, municípios e estados. [...] compartilhar o que a gente aprendia e... Por quê? Porque as políticas públicas federativas dependem de ter quem execute na ponta. [Trecho de entrevista]

Segundo Amaral (2004), coube a ENAP, nesse momento, introduzir novos temas e métodos em seus programas de desenvolvimento gerencial, de modo a mudar a cultura gerencial predominantemente reativa, hierárquica e pouco democrática. Para a autora houve também a revitalização da relação entre o governo e a burocracia pública

Registra-se que o bom nível dos acordos de cooperação internacional foi uma herança que a Helena Kerr recebeu da gestão anterior. A cooperação tem apoiado o processo de fortalecimento institucional da Escola à medida que favorece a capacitação de seus quadros

técnicos (pela internalização de conhecimentos, metodologias e tecnologias) e o desenvolvimento de novos produtos e serviços. Tem igualmente concorrido para a melhoria da qualificação profissional de dirigentes e gerentes estratégicos do Governo Federal. É ainda orientada pela busca de inovação, antecipação de tendências e pelo trabalho em rede.

Em linhas gerais os desafios colocados para a ENAP foram: aumentar a capacidade de governo (gestão das políticas públicas); aumentar a capacidade de coordenação de ações intergovernamentais; articular e integrar a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas nas três esferas de governo; e, implementar políticas adequadas à diversidade política, econômica, social, cultural e ambiental do país. O foco era a preparação de dirigentes públicos para atuar em um contexto complexo, marcado pela incerteza e pela mudança constante (AMARAL, 2004).

As narrativas dos entrevistados permitiram entender que a busca da ENAP em compreender “nas entrelinhas” as formas como a sua atuação podia contribuir na solução e das necessidades que permaneciam e nas novas demandas do Governo, foram aspectos que fortaleceram e consolidaram o seu desempenho como Escola de Governo. Em outras palavras, o fato de não existir, nesse período, um projeto de reforma administrativa - a cumprir – assim como aconteceu nos anos anteriores, teve um efeito positivo na história da ENAP.

Verificou-se que a prática gerencial interna da Escola foi definidora para esse desempenho, inclusive com avanços no planejamento estratégico, revisão dos processos e rotinas organizacionais, concepção e reestruturação dos programas de formação, com resgate e fortalecimento do ensino aplicado.

Constata-se também que o que a ENAP é e como a ENAP faz as coisas acontecerem hoje é uma contribuição, e porque não dizer, uma herança bendita da prática gerencial da Escola no período entre 2003 a 2011.

O Decreto 5.707/2006 e suas providências ajudaram a compreender a influência de fatores externos na história da ENAP e a gestão da Presidente Helena Kerr ajudou a compreender como a mobilização de recursos e capacidades internas constróem uma história, cabendo um estudo sobre empreendedor institucional como foi realizado por Damásio (2011).

Diante da descrição do contexto administrativo e político do país e da trajetória da ENAP, sintetiza-se no Quadro 2 os principais marcos históricos identificando os principais fatos e os relatos coletados nesta pesquisa.

Quadro 2 - Marcos Históricos da ENAP

	MARCOS HISTÓRICOS ENAP	FATOS E RELATOS
1980: CRIAÇÃO DA FUNCEP 1982: RELATÓRIO ROUANET 1985: TRANSIÇÃO REGIME DEMOCRÁTICO	1986-1995	1986: criação a diretoria ENAP para formação do EPPGG. FUNCEP/ENAP. 1989: Criação da Carreira. 1990: ENAP, como escola de governo. Definições legais e organizacionais da ENAP . Papel Difuso da ENAP. Resultados pontuais.
	1996-2005	1996::Reforma Gerencial. Retomada dos Concursos. 1999: PPA. Fortalecimento do Estado. A ENAP tem um papel claro e definido.
	2006-2015	2006: PNDP. Formação por Competência. Rede de Escola de Governo, Ensino à Distância. Formação para temas emergentes. Efeito cumulativo à trajetória da ENAP.
	2016...	Pós-graduação stricto-sensu, cooperação internacional, inovação. Laboratório de gestão pública. Efeito incremental da trajetória da ENAP.

Fonte: Elaboração própria a partir dos depoimentos dos entrevistados e pesquisa documental.

Analisando os fatos relatos dos períodos indicados no Quadro 2, verifica-se que: os anos 1986 a 1995 foram confusos para o país e para a ENAP; no período de 1996 a 2002 o país conhece a estabilidade, e a ENAP inicia o seu processo de institucionalização e legitimidade; já no período de 2003 a 2010, o governo federal de alguma forma não assume declaradamente um plano de gestão, mas a gestão da ENAP, por meio da gestão participativa e da construção coletiva, estabiliza-se e segue inovando e criando novas soluções.

A narrativa da construção das pautas da reforma da SEDAP, objeto de estudo de Guedes (2012), a discussão sobre a institucionalização da ENAP por Souza (1996) e narrativa da história da ENAP proposta por esta tese devem ser entendidas à luz do contexto político do país e dos seus projetos de reformas administrativas. No caso da história da ENAP, no seu momento de criação, as contradições e descontinuidades da gestão Sarney marcaram os primeiros anos vida e as suas estratégias de sobrevivência. No início dos anos 1990, as incoerências e as inconsistências da reforma do governo Collor levaram a definições legais, ao tempo que causaram cicatrizes e confusão quanto ao seu papel institucional. Já a reforma gerencial recuperou e situou a ENAP e seus papéis, enquanto escola de governo. Nos anos seguintes, sem um desenho “oficial” de reforma administrativa, a ENAP consolidou e inovou nas ações e práticas do seu programa de formação e de pesquisa, em promovendo a construção de uma rede voltada para o desenvolvimento de capacidades de gestão para as políticas públicas e um pensar para política de gestão.

Fatores legais contribuíram para trajetória organizacional da ENAP, contudo a história tem traços das práticas e das ações (deliberadas e emergentes) do cotidiano da Escola, bem como das aspirações dos dirigentes e o seu respectivo modelo de gestão.

Em resumo, há uma relação intrínseca entre as reformas administrativas e a formação e o desenvolvimento das organizações públicas brasileiras. Portanto, a reconstrução dos processos de formação e diferenciação histórica da instituição política e do aparato organizacional que dão sustentação ao Estado, não podem deixar de lado o entendimento do papel do Estado moderno e suas recentes transformações.

4 HISTÓRIA DA ENAP NO DESEMPENHO DE SEUS PAPÉIS COMO ESCOLA DE GOVERNO.

Esta seção foi construída a partir de pesquisa documental (legislação e documentos institucionais), de pesquisa bibliográfica (estudos e pesquisa sobre a ENAP) e da interpretação das entrevistas realizadas, com o objetivo de compreender os papéis desempenhados e as competências organizacionais pela ENAP na sua trajetória.

Como estratégia para organizar o texto decidiu-se por aproximar, o máximo possível, a revisão literatura da pesquisa empírica. Permitindo assim que a escrita tenha proximidade com os encontros e desencontros do planejamento e da execução da pesquisa realizada durante este doutoramento.

A seção a seguir discorrerá sobre a revisão de literatura e pesquisa documental acerca dos papéis desempenhados pela ENAP, como escola de governo, e em seguida apresentará uma interpretação a respeito dos papéis da Escola a partir da narrativa dos participantes da pesquisa, em seguida constrói-se do diálogo teórico-empírico.

4.1 PAPÉIS DAS ESCOLAS DE GOVERNO: UMA BREVE REVISÃO

Fernandes (2013) relembra que o tema escola de governo foi inserido na emenda constitucional da reforma administrativa de 1998, com a indicação da manutenção de escolas de governo no âmbito das administrações federal e dos estados no seu texto final (BRASIL,1998). Contudo tal dispositivo não regulamentou as atividades das escolas de governo.

Fernandes (2013) destaca que a despeito do *status* alcançado como conceito expresso no texto constitucional, registra-se a ausência de normatização regulamentadora e mesmo de uma definição conceitual fundamentada e amplamente aceita.

A emenda nº 19/1998 (Art. 39, § 2º) estabeleceu apenas vinculação entre as ações de capacitação e o desenvolvimento dos servidores nas carreiras, ao prever a obrigatoriedade de criação de escolas de governo nos âmbitos estadual e federal, após mais de uma década do estabelecimento da primeira escola de governo nacional, a ENAP.

O documento de concepção da reforma gerencial (BRASIL, 1995), atribui às escolas de governo o papel de oferecer “programas de treinamento e desenvolvimento de recursos humanos diretamente relacionados aos objetivos da reforma do aparelho do estado.” (p.26)

Fernandes (2013) constata que no texto legal não se preconizava um papel e a forma de atuação para as escolas de governo, que as diferenciasse pelo segmento alvo dos seus programas ou por sua vinculação a carreiras e/ou cargos, de forma exclusiva. Mais que isso, a referência às escolas de governo estava ausente da Proposta de Emenda Constitucional (PEC)

encaminhada pelo executivo ao congresso, em agosto de 1995, sendo incorporada pelo deputado relator durante as discussões e negociações para o texto final da PEC da Reforma Gerencial.

No decurso do seu trâmite, as propostas do governo federal, no âmbito do projeto da reforma gerencial, eram mais difíceis na Câmara, onde teve críticas e resistências, dificultando a construção de uma maioria para a aprovação dos dispositivos considerados polêmicos e que dependiam de negociação para a revisão e ajustamento de redação por meio de emendas ao texto da PEC. Já o tema da escola de governo não foi considerado polêmico, apesar de ser identificado como uma medida de construção da administração burocrática, em alinhamento com o teor da Constituição de 1988, como contraponto à concepção gerencialista subjacente à proposta do Executivo (FERNANDES, 2013; HOLANDA, 2005).

Percebe-se que a equipe do executivo não considerou o tema de escola de governo com grande importância na elaboração do projeto da reforma gerencial, contudo não se opôs a sua inserção, como emenda, pelo legislativo.

Segundo Fernandes (2013) o tema específico das escolas de governo ganhou espaço no processo de discussão e negociação, como resultado da iniciativa de assessores do Congresso. Esses assessores trabalharam junto aos deputados e bancadas dos partidos para imprimir à proposta determinados enfoques e temas que não compunham a PEC original, ampliando seu escopo para incorporar uma agenda mais próxima dos temas da chamada administração burocrática.

Para Fernandes (2013), o teor das emendas sobre o tema escolas de governo evidenciou uma articulação em torno de questões de concepção da reforma administrativa, subjacente à PEC elaborada pelo MARE, além de aspectos de caráter pontual, que aparentemente davam resposta a problemas e disputas do momento vivido na ENAP, naquele contexto. O texto da emenda evidenciou a disputa quanto ao escopo de atuação de escola de governo, de maneira geral e, também, a experiência particular da ENAP

Para Orban (2001), a preocupação do reformador em inserir esse tema na Constituição brasileira está a nos revelar a dimensão que adquiriu a problemática relacionada à *Governance* em nosso país.

Emenda n. 51, do deputado Jaques Wagner, propunha a inserção de novo dispositivo no art. 37 da Constituição para: “criar escolas de governo no âmbito federal e estadual, para formação, aperfeiçoamento e qualificação dos servidores públicos.”

Enquanto a primeira proposta previa a atuação das escolas de governo na capacitação de servidores, a segunda, a Emenda n. 30, da deputada Telma de Souza, estabelecia a atuação

na capacitação em atividades de direção, assessoramento e aquelas compreendidas no ciclo das políticas públicas:

A União e os Estados manterão escolas para capacitação de servidores especialmente voltados para o exercício de atividades de direção e assessoramento superiores e para formulação, implementação, gestão, avaliação e controle de políticas públicas.

Enquanto que a Emenda n. 41, de autoria do deputado Mellão Neto, propunha dispositivo a ser inserido nas disposições transitórias da Constituição, determinando ao Executivo “atribuir currículo próprio à Escola Nacional de Gestores Públicos para formação de carreiras e funções essenciais de Estados e de gestores em todas as áreas de políticas públicas.” Já a Emenda n. 42, por sua vez, apresentada pelo mesmo parlamentar, complementava o dispositivo com detalhada especificação de medidas de implementação da ENAP e da carreira dos gestores públicos, dispondo sobre a alteração do nome da “ENAP para Escola Nacional de Gestores Públicos, atribuindo à mesma regimento próprio elaborado pelo Órgão de Controle da Administração Pública com base nos critérios elencados” e sobre a “instalação da nova Escola Nacional de Gestores nas dependências da atual ENAP e o recrutamento de professores com doutorado ou mestrado, através de concurso público” (FERNANDES, 2013, p.12).

Fernandes (2013) analisa as duas emendas do presidente da Comissão, deputado João Mellão Neto, com a pretensão de fortalecer a inserção institucional da ENAP, atribuindo-lhe autonomia administrativa e atuação voltada à formação de gestores de políticas públicas. Foi notória a filiação das formulações inseridas no texto do processo de preparação do primeiro contingente de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), ainda pendente da aprovação da lei de criação da carreira.

As discussões na Câmara resultaram na consolidação das propostas em uma ampla emenda modificativa, apresentada no relatório da Comissão Especial (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1995), que adotava como eixo de problematização do tema a questão da profissionalização da administração pública. Essa emenda propunha a supressão de dispositivos, inclusões e revisão de redação da proposta original.

Para Fernandes (2013) focalizando essa questão, conforme explicitado no relatório do deputado Moreira Franco, a emenda deveria se prestar a “superar alguns problemas” da PEC elaborada pelo Executivo, entendendo que a profissionalização era “ponto primordial de qualquer reforma administrativa”.

O tema específico das escolas de governo foi tratado no dispositivo acrescentado à PEC (§ 8º do art. 37 da CF) que determina a manutenção desse tipo de entidade pelos governos, estabelecendo sua finalidade como expressamente a formação, aperfeiçoamento e qualificação

dos servidores públicos. Determina ainda que esta atuação se volte com ênfase para os servidores em exercício nas atividades de direção e assessoramento superiores e de formulação, implementação, gestão, avaliação e controle das políticas públicas.

“Art. 37

.....
 § 8º. A União e os Estados manterão, no âmbito do Poder Executivo, escolas de governo voltadas para a formação, o aperfeiçoamento e a qualificação dos servidores públicos, e especialmente de quadros voltados para o exercício de atividades de direção e assessoramento superiores e para a formulação, implementação, gestão, avaliação e controle de políticas públicas. (BRASIL, 1996).

Nota-se a intenção de reforçar expressamente o elo entre escolas de governo e carreiras criadas para atuar na direção, assessoramento e políticas públicas, tendo como referência os Gestores Governamentais.

Porém, o texto do dispositivo aprovado pelo Congresso estabelece a obrigação de manutenção de escolas de governo, voltadas para atender aos servidores em todos os níveis de governo, por meio de cursos que sejam reconhecidos como requisitos para a promoção dos servidores nas carreiras. Conforme mencionado, o dispositivo teve incorporado ao seu texto a permissão para a execução indireta destas atividades, por meio de convênios ou contratos entre os entes federados, de forma a aproveitar a capacidade das escolas já existentes nos três níveis de governo.

O texto promulgado na forma de emenda à Constituição, acrescenta dispositivo ao art. 39 com o seguinte teor:

§ 2º 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, 1998).

Fernandes (2013) ressalta que o entendimento do texto aprovado refere-se às escolas de governo como instituições com atribuições específicas de capacitação do servidor público, em conexão com os sistemas de desenvolvimento nas carreiras. Ao mesmo tempo, considera-se que sua atuação pode contemplar tanto a realização direta de atividades de capacitação quanto a execução indireta, por meio de convênios ou contratos a serem celebrados entre estas mesmas instituições.

Observa-se que a redação aprovada foi uma versão reduzida da original, preservando um desenho mais abrangente da profissionalização da administração pública, que se pretendia resgatar como item central da reforma administrativa.

Fernandes (2013) destaca que o conteúdo da PEC não abordava o tema politicamente sensível do provimento dos cargos de direção e funções de confiança, que havia recebido grande

atenção durante o processo de negociação e aprovação da Constituição de 1988 e na Reforma da SEDAP.

Este trâmite descrito por Fernandes (2013) foi confirmado por Bresser-Pereira em sua fala no Seminário Reforma Gerencial 20+20, no qual a pesquisadora realizou observação não-participante.

Analisando outro disposto legal, o estudo de Matos (2007) considera o Decreto 5.707/2006 como o ordenamento jurídico que pela primeira vez, traz o conceito de escolas de governo. Assim, para a Administração Pública Federal, as escolas de governo têm a seguinte definição:

Art. 4º Para os 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.

Parágrafo único. As escolas de governo contribuirão para a identificação das necessidades de capacitação dos órgãos e das entidades, que deverão ser consideradas na programação de suas atividades.

Matos (2007) destaca que este conceito, em princípio, tenderia a esvaziar a discussão acerca da melhor conceituação e classificação desses entes, uma vez que tende a encerrar no art. 4º o conceito de que tais entes devem atuar na formação e desenvolvimento de servidores públicos. Contudo a autora, dando interpretação ampla ao citado inciso, propõe refletir sobre a melhor forma de concepção e atuação das Escolas de Governo e qual o formato jurídico adequado para tanto.

Baseada na observação participante no Encontro Nacional da Rede de Escola de Governo, ressalta-se que tal conceito não avança na institucionalização das práticas e ações que acontecem no âmbito de uma escola de governo

A reflexão proposta por Matos (2007) foi guiada pelas questões:

- As escolas de governo irão atuar em substituição aos centros de treinamento interno dos órgãos ou irão promover uma capacitação multidisciplinar, de alto nível, objetivando resultados relevantes, atuando ainda como centros de pesquisa de políticas públicas?
- Qual o serviço público que queremos? Queremos o melhor, o mais dinâmico, o mais eficiente? E para isso, de que precisamos? As instituições postas nos bastam?

Para a autora uma questão relevante é a definição da área de atuação, lembrando que definir não significa restringir. Necessário, pois, definir não só o público, mas o foco de atuação sobre esse público-alvo.

A multiplicação de entidades denominadas escolas de governo sem que haja uma margem legal de limitação quanto à suas origens e finalidades é uma questão que deve ser

enfrentada, sob pena de o Estado se ver tomado de unidades administrativas travestidas de escolas de governo, o que pode, eventualmente, culminar no não cumprimento da finalidade essencial dessas entidades, que é capacitar de forma adequada, cujo resultado refletirá na administração de forma eficiente. Esta é a preocupação de Matos (2007) ao tentar contribuir com o desenho de uma regulamentação específica da atuação das Escolas de Governo e definição da personalidade jurídica para atingir o seu propósito.

Percebe-se que as múltiplas e frágeis concepções e indefinições com relação ao significado do que vem a ser uma Escola de Governo, os fundamentos teóricos e paradigmas com que opera, têm consequências concretas na formulação de políticas de capacitação de dirigentes públicos no Brasil.

A partir de sua inserção no texto Constitucional, as escolas de governo tornaram-se figuras expressamente previstas no texto constitucional, mas não foi clareado a quais poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e de que forma estas poderiam ou deveriam estar vinculadas. A ausência de regulamentação acabou gerando a possibilidade de organizações muito diversas serem estruturadas e reconhecidas como escolas de governo, incluindo todas aquelas que se autodenominam como tal e até mesmo as antigas áreas de treinamento e capacitação. Como consequência da ausência de normatização regulamentadora e mesmo de uma definição conceitual fundamentada e amplamente aceita, questões importantes como autonomia, personalidade jurídica adequada, subordinação, campo de ação, entre outros, não foram ainda objeto de discussão formal (MATOS, 2007; FERNANDES, 2013).

Compreende-se que a ausência de uma política de gestão, também traz impacto negativo à atuação das escolas de governo, tornando o papel desempenhado por essas organizações difuso e, por vezes, desconectado dos objetivos estratégicos do governo. Esta é uma relação recíproca.

Fernandes (2013) alertou para ausência de uma demarcação conceitual mais clara e consistente que possibilite compreender este tipo de organização, ao tempo que, segundo o autor este ser um tema que tem alcançado visibilidade e presença nas agendas de governo, com a recente proliferação de organizações voltadas para a capacitação de servidores públicos.

Fernandes (2013; 2014; 2015) caracteriza como incipiente a literatura acerca do tema escola de governo, com pouca coisa produzida na literatura nacional sobre a estrutura, o funcionamento cotidiano e os métodos educacionais das escolas de governo. Dessa forma, um olhar mais apurado e o conhecimento adequado sobre as essas organizações ficam comprometidos.

Avalia-se que a produção sobre as escolas de governo tem o foco nos seus serviços, em particular nas atividades ligadas à formação e relatos de experiências e de desafios que algumas organizações encontram no seu processo de desenvolvimento institucional, contudo poucas investigações se voltam para compreender questões ligadas à gestão, escopo de atuação, propósito e história organizacional, que visem compreender a dinâmica atual dessas organizações. Em outras palavras, há uma lacuna de investigação de “como as coisas acontecem” e das práticas dessa organização chamada de escolas de governo (DUARTE; ALCADIPANI, 2016; SANTOS; SILVEIRA, 2015).

Quando o debate inclui a escola de governo como um tipo de organização, Berguer (2011) define a gestão do conhecimento como o negócio da escola de governo no âmbito da administração pública. Para o autor, a função institucional de uma escola de governo gira em torno da noção de articulação da produção, disseminação e no suporte à mobilização de conhecimento e de tecnologias em gestão pública.

Para Fonseca et al. (2015a; 2015b) as escolas de governo constituem um ator político e ente organizacional pouco conhecido e investigado, que está se articulando para ocupar um papel importante na estrutura da administração pública e consolidar sua identidade enquanto uma organização pública.

Para Pacheco (2000) escola de governo pode ser entendida a partir de um conceito geral “como instituição voltada para a preparação e o desenvolvimento de funcionários públicos, ou incluída na máquina governamental ou fortemente financiada por recursos públicos orçamentários oriundos do Tesouro Nacional” (p.1). Contudo a autora avança na reflexão sobre a definição e o papel central da escola de governo ao discutir o significado dessas escolas como Centro de Excelência em Gestão Pública ou ainda Escola de Corporativa de Gestão para o Governo (PACHECO, 2002).

Inicialmente a autora chama a atenção para o primeiro requisito para a busca da excelência para as escolas de governo, é ter clareza sobre o seu foco de atuação: uma nova gestão pública, ou seja, uma administração gerencial, ágil e voltada para o cidadão ou para finalidades e missões estrategicamente definidas para suas instituições.

Para alcançar este novo patamar de efetividade das ações das organizações públicas, as funções de direção e de gerência, em todos os níveis, têm que ser desenvolvidas com base em um conjunto de novas ferramentas de gestão e um conjunto de valores que renovam a ética no setor público. Assim, a autora reafirma que esse é o foco atuação das escolas de governo no contexto atual: ajudar a produzir as mudanças desejadas no setor público, preparando dirigentes e servidores para a nova gestão (PACHECO, 2002, p.76).

Neste momento, Pacheco (2002) assume que a denominação de escola corporativa de governo, incorpora também como funções institucionais os papéis de antecipação, quando se identifica novas tendências; de filtro e adaptação, quando promove a crítica contextualizada desse conhecimento e de relevância e influência, quando se envolve ativamente na formulação de políticas de gestão.

Pacheco (2002) destaca que mais um dos requisitos para que as escolas de governo se afirmem como centros de excelência para a gestão pública implica o uso eficiente dos recursos públicos: a consciência de custos, o não desperdício, a otimização dos recursos disponíveis. Este desafio está colocado para todo o setor público; as escolas de governo podem destacar-se na liderança dessa gestão responsável.

A oferta de capacitação para a melhoria da gestão pública é hoje um mercado onde concorrem escolas de governo, universidades, empresas privadas de consultoria e outros. Esta competição pode ser útil ao setor público, substituindo-se ao monopólio das escolas de governo desejado por elas próprias nos anos 1980 e início da década de 90. As escolas de governo podem e devem tirar partido de sua posição estratégica no interior do aparato de Estado, se souberem identificar com clareza a agenda de mudanças para a gestão pública, e a partir daí, formularem programas de capacitação, fazendo disto sua vantagem comparativa em relação aos demais ofertadores no mercado de capacitação (BORINS, 2000 apud PACHECO, 2002).

Para Pacheco (2002) é neste cenário que as escolas de governo serão mais eficazes ao se constituírem como “escola corporativa de gestão do governo”, desenvolvendo produtos e serviços alinhados à agenda de governo para a gestão pública. Para a autora, a gestão e o gerenciamento em todos os níveis, do estratégico ao operacional, não são apenas um conjunto de ferramentas: são também um conjunto de valores a serem praticados por todos os gerentes e dirigentes; daí o interesse e a utilidade de que o governo possa contar com sua “escola corporativa”, para a transmissão daquelas ferramentas e desses valores.

Uma escola corporativa de gestão do setor público em busca da excelência não é apenas uma transmissora de prioridades de governo para a melhoria da gestão. Para converter-se em centro de excelência, tem que exercitar uma importante função de radar das melhores práticas de gestão, buscando identificar tendências e boas práticas em seu país e no exterior (PACHECO, 2002), constituindo assim mais um requisito rumo à excelência.

Mais uma condição é adicionada, por Pacheco (2002), é a atuação do papel de filtro e adaptação das ferramentas de gestão ao contexto do setor público. A autora defende que cabe às escolas de governo, em busca de se tornarem centros de excelência em gestão pública, exercerem um papel de filtro das tendências e melhores práticas identificadas, aplicando-o

sobre a realidade do setor público em seu contexto. Para tanto, cabe também às escolas de governo buscarem conhecer em profundidade o real funcionamento da administração pública em seu país, direcionando seus estudos para um raio-x sobre as práticas de gestão pública (PACHECO, 2002).

O requisito da efetividade está diretamente ligado à excelência. Para Pacheco (2002) a busca pela efetividade sai da ideia de produtos para a ideia de resultados a serem alcançados. “A simples internalização desta preocupação com a agregação de valor, e não apenas com a produção (entrega) de cursos, pode levar as escolas de governo a aperfeiçoarem seus processos de planejamento estratégico, passando da preocupação exclusiva com produtos, para a preocupação com resultados” (PACHECO, 2002, p.81.) Tal preocupação também é identificada no trabalho de Thoenig (2007), Bryson, Ackermann e Eden (2007) e Quintana (2009).

Segundo Pacheco (2002), será necessário rever os indicadores com os quais essas escolas têm trabalhado, complementando as medidas de *outputs* com alguns indicadores de *outcomes*: valor agregado por alguns dos programas a desafios de governo ou instituições estratégicas. Assim, além de medir a satisfação dos formandos ao final dos cursos, as escolas de governo devem buscar avaliar o impacto de suas ações e ainda a satisfação das organizações-clientes, alerta Pacheco (2002), assim como já apontavam os estudos de Quintana (2009) e Godoi e Silva (2013) sobre a agregação de valor da competência organizacional em organizações públicas. Assume-se que identificação da percepção da criação do valor público, pelos usuários da gestão pública, em particular das ações realizadas pela ENAP, foi um desafio que não venceu neste trabalho.

A principal característica atribuída por Matus (2007) a uma escola de governo é que esta seja um centro de análise para os atores, capaz de prover o suporte necessário àqueles que demandam conhecer a realidade em que se inserem e desejam realizar o cálculo necessário para viabilizarem o seu projeto. Dessa forma, considera-se que a elevação da capacidade de governo depende do grau de desenvolvimento do capital intelectual e cognitivo dos diversos estratos-chave da sociedade.

Existem, no Brasil, diversos tipos de instituições vinculadas a diferentes esferas de governo – federal, estadual e municipal – que têm sua atuação voltada para a área de capacitação, de treinamento e, até mesmo, de formação profissional para o setor público (ZOUAIN, 2003).

Zouain (2003) destaca que essas instituições podem ser classificadas em dois grandes grupos; no primeiro, reúnem-se as instituições criadas com a missão de capacitar, em diversos níveis, os profissionais vinculados a áreas e carreiras específicas de atuação do Estado. No

segundo, estão instituições que, não obstante atuarem com capacitação do setor público, não se vinculam, especificamente, a nenhuma carreira de Estado. Têm sua atuação voltada para o grande contingente de servidores distribuídos em todos os níveis e áreas da burocracia.

Complementando sua distinção, Zouain (2003) acentua que, em todo o Brasil, essas instituições adquirem diferentes denominações, estruturas organizacionais e linhas atuação, embora geralmente tenham em comum o fato de desenvolverem e disponibilizarem uma gama de cursos técnicos, administrativos e gerenciais, em diversos níveis e para múltiplas e diferenciadas áreas e contingentes de servidores públicos.

Partindo do pressuposto que as Escolas de Governo têm papel significativo na formação do servidor público, qualificando-o para a construção de uma nova imagem do serviço público, Aires et.al.,(2014) traçaram panorama das escolas de governo do Brasil, utilizando recursos de pesquisa exploratória-descritiva e análise de conteúdo.

Tal estudo comunga com a tese de Pacheco (2002) sobre a importância de as escolas de governo se converterem em centros de excelência, exercitando um papel de filtro ou radar das tendências e melhores práticas de gestão, aplicando-as sobre a realidade do seu contexto. Nesse sentido, o que se sabe é que este universo de instituições é heterogêneo em relação a capacidades, meios, recursos e *expertise*, embora compartilhem problemas e desafios semelhantes (FERRERAZI; TOMACHESKI, 2010).

Para coletar os dados, Aires et.al.,(2014) utilizaram a pesquisa bibliográfica para o levantamento de estudos publicados, com o objetivo de analisar posições diversas em relação ao assunto e para o levantamento das atividades declaradas das escolas de governo no país, obtidas por meio de pesquisa nos sítios institucionais.

Somado às informações das fases descritas, os autores também levaram em consideração o estudo de Aires et.al., (2012) para definição dos seguintes critérios: **cursos** – análise da variedade e tipologia (capacitação, treinamento, atualização, graduação e pós-graduação) dos cursos oferecidos; **modalidade de ensino** – análise das formas de realização dos cursos ; **interatividade** – análise do grau de detalhamento e acessibilidade de informações das instituições e da disponibilidade de ferramentas e recursos interativos; **iniciativas, programas e ações** – análise da existência e pertinência de ações e parcerias realizadas em prol dos servidores e/ou do seu público alvo.

Tais critérios foram utilizados na fase da interpretação e análise dos dados por Aires et.al.,(2014) para aferir o desempenho das Escolas de Governo investigadas. Os autores esclarecem que o desempenho das escolas foi medido de acordo com a sua performance em

cada um dos critérios analisados, ou seja, quanto melhor for o atendimento aos critérios, melhor o seu desempenho global.

Os autores chegaram às seguintes conclusões após este breve panorama das Escolas de Governo no Brasil:

- com a exceção da escola do estado do Pará, é a região Norte a pior região em termos de escolas de governo do Brasil;
- na região Nordeste, existem pelo menos três estados cujas escolas de governo possuem níveis bons ou de excelente atuação: Ceará, Rio Grande do Norte e Bahia;
- na região Centro-Oeste, salvo algumas carências específicas, a região apresenta um bom quadro de escolas de governo, que apesar de não possuírem grande destaque, cumprem com o esperado dentro de suas limitações, salientando que não houve análise sobre a escola do Mato Grosso;
- por possuir escolas que cumprem com as exigências devidas e, principalmente, por possuir escolas de excelência, a região Sudeste possui o melhor quadro de escolas de governo do Brasil;
- a região Sul possui um cenário bem heterogêneo, contudo atende às necessidades de sua clientela e suas escolas de governo podem ser destacadas por algumas ações diferenciadas.

De maneira sintética, indicam-se as regiões Norte e Nordeste como as regiões mais críticas. As regiões Centro-Oeste e Sul encontram-se no estágio intermediário, enquanto a região Sudeste pode ser considerada a melhor região em termos de escola de governo no Brasil.

Ressalta-se que o levantamento realizado por Aires et al. (2012) analisou as atividades de ensino e formação, em particular os cursos voltados para a capacitação e aperfeiçoamento dos quadros de servidores. Ou seja, apenas um dos campos de atuação pretendido para uma escola de governo.

Considerando o contexto latino-americano, especificamente no Brasil e na Argentina, a partir dos anos 1960 e as demandas que esses Estados viveram em um momento de transição política nos anos 1980; quando uma das metas dos referidos governos foi a formação de um corpo de gestores governamentais capazes de exercer liderança e desenvolver programas de estímulo e apoio à reorganização dos aparatos burocráticos e da reconstrução dos Estados, a tese de Souza (1996), centra-se no desenvolvimento institucional de escolas de governo, a partir do modelo conceitual de Esman.

O trabalho de Souza (1996) investigou as experiências do Instituto Nacional de Administração Pública (INAP), da Argentina, e da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), do Brasil, por meio da análise institucional comparada, considerando as dimensões internas e, principalmente, o contexto nos quais essas dimensões podem levar a sucessos ou

fracassos. Para tanto, a autora realizou a análise comparada dessas escolas com base nos fatores da teoria de *institution building*, especialmente o modelo conceitual de Esman (1972), acrescido de alguns de natureza política, administrativa, cultural dos cenários em que foram criadas.

O estudo de Souza (1996) apontou que a Ecole Nationale d'Administration (ENA), considerada paradigma para a criação dessas escolas de governo, institucionalizou-se, essencialmente pelos condicionantes externos, ou seja, pelos fatores sociopolíticos e administrativos de seu contexto, tais como: a existência de um sistema de carreira efetivo para o setor público, a natureza do Estado francês na época e o interesse das elites dominantes. No INAP e na ENAP, nas condições e contextos em que foram criados, seus programas de formação de gestores governamentais não se institucionalizaram.

Souza (1996) declarou que a partir do contexto das ideias e da concepção do INAP e da ENAP, observa-se que desenvolvimento institucional está subordinado não apenas aos elementos formadores de suas culturas, como também a características básicas das sociedades nas quais estão inseridas; às relações políticas em vigor no momento histórico de sua criação; ao papel a ser desempenhando por seus Estados e às políticas públicas de seus aparatos burocráticos.

O trabalho de Souza (1996) indicou que a impossibilidade de institucionalização da ENAP e do INAP encontra explicação no quadro político-institucional da transição e da crise econômica, acoplado a um aparato estatal desarticulado, incapaz de atender às demandas sociais. Como a pesquisa de Souza analisou apenas os 10 primeiros anos da ENAP, a autora considerou que o fator tempo foi fundamental na não-institucionalização desses programas. Tanto o INAP como a ENAP não dispuseram de um período hábil para desenvolver-se, de modo que fosse possível a sua consolidação, a formação de identidade, a criação de um corpo sólido de valores e a busca de seus objetivos primeiros.

Para Souza (1996, p.52), é muito provável que a falta de condições para a institucionalização da ENAP seja devido a inúmeros fatores, contudo tal trabalho fez uma tentativa de reduzir a complexidade e priorizou a análise de alguns deles:

- a descontinuidade advindas das mudanças político-administrativas;
- a falta de uma liderança ativamente engajada na formação de uma doutrina, em sua implementação e na execução de seus objetivos;
- a falta de condições de desenvolver bem um programa inovador, voltado para a escola de aplicação com estágios efetivos;
- a carência de vínculos favoráveis e fortes com instituições de ensino e órgão do poder;

- a não-autonomia administrativo-orçamentária, principalmente por terem sido criadas dentro de estruturas já estabelecidas, interferiram na evolução das Escolas.

Para Souza (1996), esse insucesso pode ser atribuído ao não-cumprimento dos propósitos para os quais foram criados a ENAP, bem como a impossibilidade dessas escolas de se transformarem em instituições, na dimensão sociológica; ou ainda, de uma perspectiva mais geral, de serem organismos vivos que evoluem com o tempo, incorporam, incentivam e protegem relacionamentos normativos, padrões de ações, funções, desempenhos e serviços considerados de relevância social para o Estado e para a sociedade.

Fernandes (2015) aborda o tema na perspectiva da construção do serviço civil, no âmbito da administração federal brasileira, analisando os arranjos institucionais adotados para a formação e treinamento dos servidores públicos. Focaliza a emergência do tema escola de governo como modelo de organização e de institucionalização para as atividades de formação de servidores para o serviço civil.

Fonseca et. al.,(2015a) admitem que apesar de não executarem diretamente políticas públicas finalísticas, as escolas de governo assumem papel relevante no sentido de instrumentalizar conhecimentos e atuar na vanguarda da administração, propiciando, ainda que de forma indireta, políticas públicas efetivas e com valor público. As escolas de governo desempenham papel importante para o provimento das competências necessárias ao desempenho das organizações públicas, constituem a infraestrutura especializada para o desenvolvimento de quadros de servidores, gestores e agentes públicos que formulam e implementam políticas públicas.

Já o trabalho de Orban (2001) buscou identificar um campo específico de atuação para as instituições vinculadas a governos estaduais que atuam com capacitação e que são denominadas Escolas de Governo, tomando como estudo de caso as experiências da Fundação do Desenvolvimento Administrativo de São Paulo (FUNDAP), e da Fundação Escola do Serviço Público do Rio de Janeiro (FESP), a partir de uma análise crítica sobre o modelo de funcionamento, missão e público-alvo dessas instituições, sinalizou novos caminhos e possibilidades para consolidação dessas instituições no Brasil. Essa investigação examinou também o modelo adotado pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), considerada pelo autor como modelo que serviu de referências para as Escolas estudadas. O pressuposto que guia tal pesquisa é identificar os problemas existentes na práxis dessas duas instituições e demonstrar que esses se situam não na qualidade e no desempenho de seus cursos

e programas de capacitação, mas sim na própria concepção e missão. Este elemento organizacional também foi investigado por Souza (1996).

Essa pesquisa foi realizada a partir dos recursos da pesquisa bibliográfica e pesquisa documental, uma vez que o autor optou por cotejar ao longo do texto uma reflexão de caráter mais teórico, especulativa sobre algumas variáveis relacionadas ao tema e práxis – concepção e modo de funcionamento da FUNDAP e da FESP.

Após análise dos modelos da FUNDAP e da FESP, Orban (2001, p.72-73) afirmou que

- a proposta de atuação das Escolas de Governo deve ter foco na chamada capacidade de governo ou *governance*;
- os programas e/ou projetos de capacitação devem ser elaborados a partir de demanda específica, guardando suas especificidades e peculiaridades;
- o público-alvo de Escolas de Governo deve ser considerado o conjunto de pessoas que se encontram em situação de direção de instituições e organizações estatais ou não estatais – com atuação na esfera pública.

Por último, Orban (2001) registrou a necessidade da identificação, classificação e sistematização de uma matriz de conhecimento básico, com a qual instituições que se propõem a capacitar dirigentes públicos devem operar. Para o autor, as múltiplas e frágeis concepções e indefinições com relação ao significado do que vem ser uma Escola de Governo, quais os fundamentos teóricos e paradigmas com que opera, têm consequências concretas na formulação de políticas de capacitação de dirigentes públicos no Brasil.

Como conclusão Orban (2001) indicou que um novo paradigma se impõe para as Escolas de Governo, embora isso ainda não signifique que o modelo tradicional de atuação de instituições públicas voltadas para a área de capacitação tenha sido substituído. Além disso, apontou que a preocupação central na agenda dos dirigentes é a efetividade das ações de capacitação, e na agenda da opinião pública e sociedade é o bom uso dos recursos públicos e melhoria na oferta e prestação de serviços públicos.

Observa-se que tais resultados comungam com os requisitos elencados por Pacheco (2002) ao considerar o desenho de uma escola corporativa de gestão pública.

Considerando o contexto, Bittencourt e Zouain (2010) declaram que o verdadeiro papel das escolas de governo foi definido no contexto das reformas gerenciais do setor público. Se sua origem foi marcada pelo propósito de formar as futuras elites burocráticas da administração pública, seu desafio hoje é capacitar os quadros existentes, sobretudo em nível gerencial. Espera-se, ainda, a sua contribuição para a formação de novos profissionais que se engajem no amplo processo de inovação e de mudança de todo o serviço público, em todos os níveis.

Com o objetivo de identificar e entender as resistências e as limitações à implantação e ao pleno funcionamento das instituições públicas voltadas para a formação, a capacitação e o desenvolvimento dos quadros de servidores da administração pública no Amazonas, a saber Escola de Serviço Público do Estado do Amazonas (ESPEA) e da Fundação Escola de Serviço Público Municipal de Manaus (FESPM); Bittencourt e Zouain (2010) assumem que escolas de governo são instituições destinadas ao desenvolvimento de funcionários públicos e dos tomadores de decisões na administração pública e, como tais, devem ser incluídas no aparato estatal (federal, estadual e municipal), com autonomia orçamentária, financeira e educacional, visando à promoção de integração das ações de ensino

Com relação aos resultados obtidos, por meio das duas experiências estudadas, pode-se concluir que:

- a ação política ainda é uma variável determinante no rumo, na autonomia e na sobrevivência das Escolas de Governo;
- enquanto cada Escola de Governo não definir um modelo próprio adaptado à sua realidade sociocultural, dificilmente elas irão alcançar sua missão; e
- grande parte dos cursos oferecidos por essas Escolas está mais voltada para melhorar a eficiência dos servidores no desempenho de suas atividades, do que para capacitá-los a compreender melhor a sua participação na construção de um modelo mais eficaz de Administração Pública.

A partir da experiência da ENAP, é preciso fazer um esclarecimento. A incorporação da função de capacitação dos servidores, na Escola, ocorreu em 1990, na reforma do governo Collor. O que aconteceu nos anos de 1995 é o uso dessa função para disseminar os princípios da nova gestão pública, a qual influenciou fortemente os cursos de formação das carreiras que foram retomados nesta mesma época.

Soares (2015) revisa a literatura com fins de observar os objetivos propostos para estas instituições e os rumos dados ao desenvolvimento destes. Na pesquisa sistemática de literatura nas bases de dados da Scielo, Periódicos Capes e Banco de teses da Universidade de São Paulo, a autora procura mostrar as dificuldades encontradas na trajetória de formação e desenvolvimento das Escolas de Governo, os papéis sugeridos a elas, e os limites impostos a seu dinamismo, a partir de experiências regionais e internacionais, e comparativos entre as boas práticas deste modelo de Instituição.

Para Soares (2015) muitos papéis são destinados às Escolas de Governo, sendo o mais importante deles o de formar a nova mentalidade político-administrativa entre os servidores do quadro público e os novos líderes e dirigentes. A autora também reconhece como papel da

escola desenvolver um núcleo crítico de pensadores sobre a política, mantendo um alinhamento com as políticas de Estado.

Soares (2015) observa que um novo papel surge para as Escolas de Governo com as reformas do Estado, o de mediador na articulação entre as esferas pública, privada e o terceiro setor. Essa articulação passou por diversas fases, algumas vezes claramente cooperativa, às vezes conflituosa. A autora afirma que nesse contexto as Escolas de Governo passam a servir como um orientador ao parceiro, organizando demandas da sociedade; mostrando quais políticas públicas são necessárias; fornecendo dados para apoio às áreas operacionais, públicas ou privadas; e avaliando os resultados deste trabalho.

Considera-se a investigação de Soares (2015) importante, porém por vezes tem um caráter mimético do papel das Escolas de Governo como “pólos de aprendizagem tradicional” (p.14). Uma provável solução, seria investigar a experiência e ação das escolas de governo *in lócus*, pois os resultados apresentados por Soares (2015) já foram apontados em estudos anteriores (PACHECO, 2002; ORBAN, 2001)

Enquanto que o objetivo de estudo proposto por Silva; Souza e Feitor (2012) é compreender os desafios para a legitimidade das ações de uma Escola de Governo do estado do Rio Grande do Norte, na qualificação dos seus servidores públicos, como foco a compreensão dos entraves políticos e estruturais da organização pesquisada.

Com base em recursos da pesquisa histórica, os autores concluem que a inserção na Rede Nacional das Escolas de Governo mostrou-se fundamental para as ações futuras da organização. Sobretudo porque através dessa inserção obteve-se acesso aos desafios socializados por seus pares e também pelas estratégias de atuação que passaram a ser por esta incorporadas.

No estudo de caso empreendido por Silva, Souza e Feitosa (2012), alguns dos desafios elencados por Amaral (2004) foram identificados: a sobreposição de competências, a não centralização de oferta de cursos pela Escola do Rio Grande do Norte, falta de controle dos recursos financeiros para subsidiar os programas de ensino nos eixos pedagógicos definidos no levantamento das necessidades de treinamento e a falta de mecanismos que permitissem ao servidor visualizar os benefícios de se inserir nos cursos ofertados. Tudo isso contribuiu negativamente para o processo de legitimação interna.

Apenas os desdobramentos estruturais alcançados em seus primeiros 4 anos de existência não serão suficientes para a institucionalização da escola. É preciso que os relacionamentos com outras organizações na rede de escolas sejam estreitados, a fim de que

outras práticas legitimadas possam ser efetivadas e, principalmente, que haja coesão interna entre os gestores da pasta, para se obter novas conquistas

As Escolas de Governo não devem ser vistas como a panaceia para todos os problemas na gestão pública. Há de se ter o cuidado de preservá-las como potenciais mecanismos para o desenvolvimento de um estado voltado para efetividade da ação pública e governamental

Tendo como tema central a aprendizagem, tanto no aspecto formal quanto no aspecto informal, o objetivo geral do estudo de Nicolini (2007) foi rastrear o caminho de aprendizagem percorrido pelos funcionários públicos iniciantes em carreiras de Estado, especialmente os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental e os Auditores Fiscais de Tributos Estaduais da Bahia, desde o momento em que foram selecionados no concurso até o instante em que se consideraram profissionais plenos naquela carreira. O autor procurou também compreender as condicionantes dessa aprendizagem: a estruturação e evolução do ensino de administração pública no Brasil e os espaços de formação garantidos pelas escolas de governo e pelas comunidades sociais que receberam tais funcionários novatos.

Na visão de Nicolini (2007) a ENAP tem se mostrado historicamente alinhada com a política de recursos humanos do governo federal, tanto como executora da formação inicial para as carreiras de Estado como na formulação de treinamentos pontuais para necessidades transitórias. Tem também participado da discussão e da formulação daquela política, se mostrando ativa interlocutora do Ministério do Planejamento. A Escola também se faz influente, convidando nomes expressivos para o debate sobre a administração pública, publicando na RSP os artigos brasileiros ou traduzidos sobre temas relacionados à inovação na gestão, realizando seminários sobre as melhores práticas e promovendo a formação inicial nas carreiras de gestão.

Da mesma forma, preocupa-se com o ajustamento das práticas que dissemina, pela participação e constituição de diversas redes de escolas de governo, nacionais ou internacionais, além da edição do Concurso Inovação e da disponibilização do Banco de Soluções. Isso propicia o contato, o conhecimento e a análise das experiências em administração pública em outras localidades, permitindo que os dirigentes públicos possam se servir e até replicar criticamente as soluções encontradas por outros povos. Porém, embora se reconheça que as redes, concursos e bancos de ideias sejam iniciativas válidas para descobrir tendências e identificar melhores práticas, a pesquisa de novas alternativas, o desenvolvimento de competências e inovações na formulação de políticas públicas seriam o resultado de atividades mais ativas de investigação e pesquisa, fossem elas realizadas na própria ENAP ou fomentadas

a partir da formação de grupos de pesquisa interinstitucionais, provavelmente em parcerias com o meio acadêmico (NICOLINI, 2007).

Nicolini (2007) realizou um estudo de caso múltiplo, no qual procurou verificar, na percepção dos coordenadores dos cursos de formação de funcionários públicos iniciantes nas carreiras de Estado e dos presidentes das escolas de governo que os promovem, quais são os objetivos, como se dá a organização pedagógica desses cursos e qual o papel que acreditam desempenhar as escolas de governo que presidem, por meio da entrevista semiestruturada.

Já para interagir com os funcionários públicos iniciantes e compreender como estes aprendem e se organizam socialmente, Nicolini (2007) utilizou a metodologia de entrevistas com grupos focais.

A amostra analisada na pesquisa do autor foram alunos de: a) curso de formação inicial para a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP); b) curso de formação inicial para a carreira de Auditor Fiscal de Tributos Estaduais da Universidade Corporativa do Serviço Público do Estado da Bahia (UCS).

O estudo foi orientado pelas seguintes questões (p,16):

- como se iniciou e como evoluiu a formação acadêmica em administração pública no Brasil?
- qual o papel das escolas de governo no processo de formação dos funcionários públicos para as carreiras de Estado consideradas estratégicas?
- o que objetivam e como se organizam os cursos de preparação do funcionário público iniciante para a carreira escolhida?
- como a convivência no trabalho com os pares influencia a formação do funcionário público iniciante?

Para fins deste referencial teórico interessa apresentar os resultados da pesquisa quanto à questão 2. Sobre o papel das escolas de governo no processo de formação dos funcionários públicos para as carreiras de Estado consideradas estratégicas, Nicolini (2007) afirma que as escolas de governo devem atentar para as particularidades do seu modelo. Não devem confundir-se com instituições regulares de ensino superior, a quem cabe hoje o papel da formação universitária e qualificação para o exercício profissional. As escolas de governo têm um papel diferenciado, de seleção dos profissionais já qualificados para o exercício da carreira de Estado e de preparação para esta carreira nos cursos de formação inicial. As escolas de governo podem desempenhar um grande papel – não apenas no que tange à aprendizagem dos saberes formais, mas também à aprendizagem dos saberes informais.

Por fim, Nicolini (2007) afirma que a aprendizagem dos funcionários públicos iniciantes para a carreira escolhida é o resultado da combinação dos saberes formais e informais, recebidos respectivamente nos cursos de formação inicial e no ambiente de trabalho, que se articulam, se potencializam e se harmonizam segundo a história do aprendiz e da comunidade social onde ele se insere.

Cosson (2008), ao analisar historicamente a Escola de Formação do Servidor Público do Poder Legislativo (CEFOR) reconhece dois modelos de atuação para as escolas de governo. De um lado, liderado pela trajetória da ENAP parece se distanciar cada vez mais do modelo do centro de treinamento e assumir uma nova feição para a escola de governo. A diferença, como aponta esquematicamente Zouain (2003), está no público, que passa da massa uniforme dos servidores públicos em geral para os gerentes. Também se revela na missão que busca a ampliação e o fortalecimento da capacidade de Governo e da administração, em lugar da simples formação de dirigentes e técnicos de carreira. Está presente, ainda, nos conteúdos dos cursos, agora voltados para temas como gestão, gerenciamento de projetos, mapeamento de competências e políticas públicas e não mais apenas legislação e contabilidade na administração pública. Enfim, não se quer mais a mera atualização dos servidores, mas sim servidores capazes de tornar o governo mais efetivo.

Por outro lado, Cosson (2008) cita a Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, exemplificando tipologias de escolas de governo que assumem as feições de uma instituição isolada de ensino superior, oferecendo cursos de graduação, pós-graduação *lato e stricto sensu* em suas áreas de atuação, além de realizar pesquisas e atividades que, grosso modo, podem ser entendidas como extensão.

Como reflexão final, Cosson (2008), defende a tese que cabe a uma escola de governo, fundamentalmente “orientar – enquanto órgão de Estado ou voltado para ele – as políticas públicas, a redefinição da cultura política e das formas de vida, articulando, estimulando e coordenando – de forma sistemática – os debates sobre público e privado, novos paradigmas gerenciais, compromisso ético e formação política do cidadão e do servidor público” (GARCIA; SALES, 1999, p. 84).

Diante desse novo horizonte de atuação para uma escola de governo, o Cefor talvez possa, mais do que ajustar-se ao que já existe, estabelecer uma nova forma de conceber e estruturar órgãos educacionais fora do campo escolar. Para tanto, deve não apenas imbricar capacitação e formação em uma perspectiva maior de educação continuada, mas também cruzar as fronteiras dos públicos e dos saberes compartimentalizados para se afirmar como um *locus* de reflexão sobre a instituição que o abriga.

Considerando o contexto e as experiências internacionais nos Estados Unidos, as escolas de governo nasceram dentro das universidades. Diferentemente da França, nenhuma escola tem o monopólio da formação de quadros para a burocracia. Ao contrário, assinala-se, naquele país, um grande número de escolas e de programas de pós-graduação voltados para esse objetivo, havendo significativa diversidade de currículos. Mesmo assim, é possível agrupar essas iniciativas em dois grandes grupos. No primeiro estão as escolas e os programas da linha, por assim dizer, tradicional, como a Maxwell School, dedicada à Administração Pública, e que se concentra em técnicas de gerenciamento e em análises organizacionais, numa concepção estreita de gestão pública. No segundo grupo estão as escolas e os programas de pós-graduação que enfatizam a política pública e a análise de política (*policy analysis*).

Esse segundo grupo de escolas surgiu no final de 1960, a partir da formação do campo de política pública. Pode-se identificar a origem desse novo campo em função dos recorrentes fracassos do governo para resolver os problemas enfrentados, especialmente no campo das políticas sociais, com os tradicionais instrumentos da Administração Pública. Dessa forma, os tomadores de decisão passaram a valer-se de outras áreas do conhecimento, como a Economia, a Sociologia, a Ciência Política e a Engenharia de Sistemas. Pesquisadores e professores da área acadêmica começam a concentrar-se no estudo de questões relacionadas à política governamental, e surgiram os primeiros periódicos especializados no assunto, assim com os primeiros cursos de pós-graduação e as escolas de governo, nas universidades. O campo de políticas públicas foi assim se formando.

Nos Estados Unidos, portanto, o analista de política possui formação multidisciplinar e abrangente, que, em geral, combina com formação especializada em alguma área de política. Por outro lado, o generalista egresso da *ENA* francesa possui também formação abrangente, mas, diferentemente dos graduados americanos, a ênfase de sua formação está nas técnicas e nos procedimentos burocráticos, ignorando a *policy* e seus processos, assim como a dimensão política a eles associada. Assim, tem-se, de um lado, o perfil generalista dos Enarcas e, do outro, um perfil, por assim dizer, híbrido, dos analistas de política americanos. Vale ressaltar que, dentre os modelos de escolas formadoras de funcionários públicos mais conhecidos, o francês, sendo objeto de orgulho nacional, tem-se revelado de complexa transposição para outros países

Já o estudo de Asazu (2006) concentra-se no redesenho das escolas de governo, com o pacto da União Europeia. O foco das escolas de governo, conforme levantamento da autora, passou a ser o ensino de liderança, mapeamento de competências gerências, e desenvolvimento pessoal, em alguns casos, como o da Alemanha. O estudo também aponta tendência da combinação do ensino presencial e à distância.

Esta pesquisa foi fruto de visita técnica de membros da ENAP e avalia-se que o objetivo foi conhecer o foco, as práticas e as metodologias de ensino nas escolas de governo europeias. No texto não se percebeu nenhuma discussão sobre o que é e o que realmente faz uma escola de governo, supõe-se que em tal contexto não há dúvidas quanto à relevância e necessidade de investimento para escola de governo cumprirem o seu propósito.

O estudo de Jesus e Mourão (2012) aponta que é preciso considerar que as instituições têm escopos diferentes. Nesse sentido, ressalta-se que a instituição alemã funciona como um grande centro de treinamento e capacitação operacional e gerencial das burocracias estatais, a *JFK School of Government* e a ENA são centros formadores de elites intelectuais para o serviço público e privado. No caso da França, a grande maioria dos altos executivos do setor privado é proveniente da ENA e, da mesma forma, a JFK é um centro de recrutamento para o setor privado que tem ou pretende ter relações com entidades estatais.

Essas diferenças são inerentes à própria concepção dessas escolas e aos propósitos que cada uma atende e é fundamental que se leve em conta tais discrepâncias quando se faz um estudo comparativo. Contudo, guardadas as especificidades de cada escola, a comparação permanece sendo válida como um panorama de possibilidades e caminhos que conduzem a diferentes resultados em termos de qualificação do público-alvo das escolas de cada um desses países.

Estudo concebido pelo Canadian Centre for Management Development (CCMD) sugere que “as escolas de governo voltadas ao desenvolvimento gerencial devem almejar ser *learning leaders*, instituições que ajudam as demais organizações públicas a se tornarem *learning organisations* (HALL, 2002, p.45)

Corroborando com tal ideia, Pacheco (2002) declara que as escolas de governo, em sua busca de excelência, devem elas próprias buscar desenvolver-se como centros de aprendizagem permanente: aplicar internamente o que ensinam em seus programas, buscando coerência entre discurso e prática; submeter-se à avaliação permanente e à comparação com organizações similares; aprender com os erros e buscar superar obstáculos; realizar a gestão do conhecimento internamente, registrando e validando suas experiências; atrair, investir e reter profissionais altamente qualificados, que demonstrem *expertise* nos temas em que a escola atua; buscar fornecedores e colaboradores de reconhecido padrão de excelência.

Pacheco (2002) lembra que as escolas de governo estão confrontadas ao desafio tecnológico em seus programas de capacitação. Viabilizar treinamentos a distância, síncronos ou assíncronos, ou sistematizar experiências de comunidades de práticas são campos em que a

tecnologia da informação tem trazido importantes recursos. No setor público, esta tendência coincide com o enorme esforço de “governo eletrônico”, presente hoje em muitos países.

Já Saraiva (1997) propõe algumas recomendações às escolas e institutos de administração pública no contexto da América Latina, a saber:

- os institutos e escolas de administração pública devem discutir e rever sua missão institucional, adequando-a às novas condições da gestão pública e, sobretudo, propiciando a formação das novas lideranças políticas, administrativas e sociais que exige a modernização do Estado;
- essas instituições deveriam se constituir em um eixo coordenador da capacidade instalada do país em matéria de capacitação, pesquisa e assistência técnica para o setor público;
- as exigências atuais indicam que os institutos e escolas de administração não devem se limitar a capacitar os altos escalões permanentes da administração, mas precisam, através de uma rede, assumir a tarefa de coordenar a capacitação de todo o pessoal administrativo;
- é tarefa dos institutos e escolas de administração formar lideranças políticas e administrativas para alcançar o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, os organismos de controle e fiscalização e os municípios e outras jurisdições territoriais;
- os institutos e escolas de administração devem buscar formas adequadas de legitimar sua função perante os organismos governamentais, a comunidade acadêmica, os meios de comunicação e a sociedade como um todo;
- deve ser dada ênfase na capacitação à sistemática de elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas e contribuir para sua incorporação à estrutura governamental;
- as instituições mencionadas deveriam incluir, em suas atividades permanentes de ensino e pesquisa, a perspectiva da inserção do país nos processos de globalização, integração econômica e formação de blocos supranacionais, para adaptar as administrações nacionais aos requerimentos de tais processos;
- os institutos e escolas de administração deveriam desenvolver esforços para fortalecer e agilizar os órgãos e sistemas de estatísticas, censos e informação, para que todas as entidades da administração possam gerir com conhecimento da realidade e possam aplicar as técnicas de coordenação e controle;
- o publicação de um periódico que atue como monitor da administração e gestão públicas, divulgando as mudanças ocorridas e as experiências nacionais e internacionais;
- os institutos e escolas de administração pública deveriam planejar ações apropriadas de levantamento de fundos, que permitam detectar fontes alternativas de financiamento, negociar sua obtenção e maximizar seu aproveitamento.

Fernandes (2015) contribui com essa discussão no contexto internacional, a partir de levantamento quanto ao conceito de escola de governo na literatura internacional, contudo o

autor alerta que este debate conceitual não foi preocupação central dos trabalhos analisados, mas há referências úteis para a discussão atualmente em curso no Brasil. Fernandes (2015) destaca alguns dos trabalhos associam estas organizações ao desenvolvimento gerencial. Pollitt e Op de Beeck (2010) se referem a um perfil ora em disseminação, que descrevem como “institutos de treinamento e desenvolvimento”, que tem proliferado para atender à necessidade crescente de formação gerencial das administrações públicas. Borins (1999) descreveu essas organizações como “*civil service colleges*”, que desenvolvem um tipo de treinamento mais alinhado à estratégia e gestão das organizações. Savoie (1990) identifica na oferta da capacitação em serviço, por estas instituições, uma tendência recente de resgate da identidade e fortalecimento da cultura corporativa do serviço público.

Prescott (2014) adota a denominação “escolas nacionais de governo”, que descreve como organizações que atuam no treinamento e desenvolvimento dos servidores públicos, na pesquisa e em consultoria e apoio técnico aos órgãos. Estas escolas se diferenciariam por certa centralidade em sua atuação, inclusive a abrangência nacional, devido à sua vinculação direta ao estado e pela sua atuação na oferta de treinamento no desenvolvimento gerencial da administração pública.

O perfil de escola de governo que se depreende da literatura examinada pode ser descrito como instituições inseridas na administração pública, voltadas para a formação e treinamento de servidores, mas prioritariamente dedicadas ao segmento dos servidores seniores. Ou seja, servidores potencial ou efetivamente envolvidos com o exercício de cargos ou posições cujas atribuições se relacionem diretamente com a direção e o assessoramento nos níveis mais elevados hierarquicamente e de maior complexidade técnica e política (FERNANDES, 2015).

Para Pacheco (2002), há duas questões caras para este tipo de organização pública atingir o seu objetivo central e superar os desafios requeridos a uma escola de governo: autonomia e capacidade de influência sobre a política de gestão. A autora considera que as mais efetivas condições para o exercício de determinado grau de autonomia das escolas de governo residem na competência de seus quadros técnicos e dirigentes e na relevância de suas ações para a melhoria da gestão pública. Trata-se, portanto, de condições substantivas, que não podem ser substituídas por condições meramente formais, ou seja, é importante não confundir com uma instituição acadêmica nem tampouco político-partidária.

Uma das alternativas mais promissoras para conciliar a tensão entre “instituição de governo” e “centro de conhecimentos aplicados em gestão pública” pode ser equacionada, considerando-se o alinhamento da escola de governo às políticas públicas voltadas para

melhoria da gestão, combinado com capacidade analítica e propositiva sobre tais políticas, ressalta Pacheco (2002).

4.2 TRAJETÓRIA DOS PAPÉIS DA ENAP

No Brasil, o termo escolas de governo foi inserido no texto constitucional pela Emenda da Reforma Administrativa, em 1998, contudo a narrativa da história organizacional da ENAP iniciou em 1982, com o Relatório Rouanet, e em 1986, com a criação da Diretoria ENAP quando se antecipou ao texto da Constituição.

Art. 39 (...) § 2º 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

O projeto de criação da ENAP, em 1986, foi inspirado no Relatório Rouanet que por sua vez teve inspiração no modelo de formação francês, em particular da *ENA*. Contudo a compreensão ENA, enquanto modelo de formação e organizacional de escola de governo, não será objeto desta investigação, pois os trabalhos de Souza (1996) e Nicolini (2007) cumprem muito bem esta tarefa.

O Decreto nº. 93.277/1986 define como objetivo da Escola, basicamente, planejar, promover, coordenar e avaliar as atividades de formação, aperfeiçoamento e profissionalização do pessoal civil de nível superior da administração federal. Salienta que tal objetivo foi papel da ENAP, enquanto Diretoria, que foi instalada na estrutura organizacional da FUNCEP, num contexto de reforma administrativa que tinha, entre outros objetivos, a formação e a qualificação de quadros de nível superior, com a missão de modernizar e tornar eficiente a Administração Pública Federal.

Escola é necessária à administração e a administração precisa profissionalizar-se para que a escola se torne possível (ROUANET, 2005/1982).

É importante salientar que a visão predominante, quando da criação da ENAP em 1986, foi à constituição de corpos permanentes de carreira como a principal estratégia de modernização ou reforma do setor público (PACHECO, 2000).

Para Souza (1996), a ENAP foi pensada como uma escola de governo orientada no sentido da perenidade do Estado, colocando a ética profissional e o interesse público como fundamentos de capacitação do Gestor Governamental.

Ainda em sua concepção primeira, essa Escola veio, também, para estimular a organização de um centro de reflexão e pesquisa que pudesse contribuir para o conhecimento da realidade econômica, política e administrativa do Brasil, favorecendo, com isso, a criação

de uma cultura e de uma tecnologia administrativa adaptadas às necessidades e peculiaridades do País, com características de escola prática de governo (SOUZA,1996). E assim se diferenciando das escolas de ensino superior em administração pública.

Neste momento, o papel da ENAP, enquanto escola de governo tratava, exclusivamente, do recrutamento e formação do quadro de alta direção para a gestão pública.

acho que a essência do que é uma escola de governo é capacitação que a gente faz para os EPPGGs. Então foi criada uma carreira e uma instituição para capacitar essa carreira. E a gente cuida da educação continuada deles e cuida da... aqueles que começando, a gente começou o programa de aperfeiçoamento das carreiras para trazer aqueles que se relacionam com eles para fortalecer o ciclo de gestão, a rede entre eles e tal. Então, eh... a escola de governo é isso. Ela tem essa... esse vínculo institucional forte com o governo e com os objetivos do governo[trecho de entrevista]

Para Gaetani (1994) foi como se tratasse de uma nobre missão, vinculada aos mais altos e elevados interesses do Estado. Para o autor o objeto em questão insere-se na tradição do ideal weberiano, no sentido de se dotar o Estado de técnicos rigorosamente selecionados e submetidos a uma intensa preparação destinada a capacitá-los para assumirem as tarefas de seus cargos. “O ideal weberiano de burocracia permanece como uma miragem perseguida por aqueles empenhados na restauração (ou instalação) de um *ethos* público” (p.5).

Guedes (2012) caracterizou o projeto da ENAP como uma resposta sobre como governar dentro do novo quadro político, assim o autor assumiu que a ENAP e a Carreira de Gestor Governamental foram duas opções inovadoras frente ao dilema sobre quais seriam os papéis cabíveis a políticos e administradores na nova ordem democrática, mas também eram opções sem enraizamento nos pactos e agendas de prioridades que viabilizaram a mudança de regime no país.

Nesta mesma linha de raciocínio, Longo (2003) viu no projeto ENAP o início de um novo perfil e um novo marco de responsabilidade para a função diretiva no setor público, diferente da função do político e da função que o profissional, o especialista, cumpre na burocracia.

Quando se propôs a criação da ENAP, a esperança, talvez a utopia, era de que talvez ela pudesse criar uma elite de servidores públicos que fosse capaz de alavancar o processo de investigação aprofundada dos complexos problemas e de orientar as lideranças brasileiras, lideranças políticas, na busca de soluções para as questões e desafios de nossa Administração Pública (HOLANDA, 2005).

Aliada a esta formação e qualificação de quadros de nível superior, o Relatório Rouanet (2005/1982) indicou que era necessário formular um sistema que articulasse a formação do servidor público e a sua inserção na alta administração, sem o qual a “[...] escola não se justificaria nem do ponto de vista dos alunos, nem do ponto de vista do Estado” (p. 80), visto

que “[...] seria irracional investir recursos na formação de uma elite administrativa superqualificada e, ao mesmo tempo, bloquear o acesso dessa elite, em condições duráveis, a seus quadros de direção superior, privando-o, assim, de todos os benefícios do investimento realizado” (p. 84).

Conforme discutido, a criação da ENAP ocorreu desgarrada da carreira e o sistema de carreira a que se referiu Rouanet (2005/1982), não foi implantado. Baseado em Souza (1996) e Guedes (2012) as questões do contexto do país naquele momento já foram discutidas. Aqui interessa conhecer as implicações da falta de sincronia entre a criação da Escola e da carreira de EPPGG.

Definido um modelo de inspiração e o papel para a ENAP, dificuldade reportada para o seu desempenho e atuação, principalmente, nos depoimentos coletados, diz respeito ao encaixe da Escola na estrutura da FUNCEP. A criação da ENAP dentro da FUNCEP, na concepção de Marcelino (1989) foi um erro.

criou-se um núcleo de modernização dentro de um contexto viciado, dentro de uma organização que lutou constantemente contra o transplante de um órgão novo. Isso fez com que a ENAP criasse, inclusive, uma cultura institucional própria e distinta da existente na Fundação [trecho entrevista]

A própria FUNCEP adotou uma postura contrária à ENAP, possivelmente porque a Escola lhe havia sido imposta e representava uma ameaça. A ENAP nasceu no bojo da reforma do aparelho estatal, com a missão de relevância socioadministrativa de formar uma elite administrativa, o que a Fundação não tinha (SOUZA, 1996).

Para Petrucci, Brito e Santos (1995) nessa origem institucional da ENAP pode ser identificado o cerne de dificuldades que marcariam significativamente a trajetória da Escola. Assim, a vantagem da economia de custos, que representou a utilização das instalações da FUNCEP para a concretização do projeto ENAP, foi superada por uma série de desvantagens de distintas naturezas, das quais pelo menos duas merecem destaque especial: a) a dependência administrativa e financeira da nova Escola, o que afetava profundamente sua autonomia decisória; e b) a coexistência conflituosa da ENAP com a FUNCEP e, especificamente, com o CEDAM, o que criava, na melhor das hipóteses, uma série de problemas operacionais e de comunicação entre as três estruturas, terminando por prejudicar o funcionamento da Escola.

Tinha uma fissura na organização. Porque tinha o pessoal antigo, que era da ex-FUNCEP, e tinha essa equipe nova, nova entre aspas, que era da ENAP e que tinha muito mais prestígio (GUEDES, 2012).

Durante o Governo Sarney, a FUNCEP, que pertencia à estrutura da SEDAP, passou para a da SEPLAN, sofrendo mudanças de direção e na sua estrutura organizacional. A ENAP,

como uma de suas diretorias, passou pelas mesmas transformações, provocando grande descontinuidade administrativa e, principalmente, a perda de possíveis lideranças. Isso foi realmente crítico no processo de desenvolvimento da Escola, por não conduzir as transformações organizacionais no sentido de fazer com que se cumprisse seu objetivo primeiro, além de não possibilitar um comprometimento interno dos dirigentes e dificultar o relacionamento com o contexto (SOUZA, 1996).

Para Petrucci, Brito e Santos (1995) esse movimento e novo vínculo ao SEPLAN afetaria profundamente a história tanto da Escola como da carreira dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. As motivações e implicações desta disputa foram investigado por Guedes (2012).

Retoma-se esse contexto aqui como lente para compreender as implicações para o desempenho do papel da ENAP. Em síntese, esta disputa e movimento do enclave administrativo e econômico do governo teve relação em torno da definição sobre o perfil de formação do EPPGG, assim como a não oferta da segunda turma, mobilizando a Escola para estratégias de sobrevivência, deslocando a formação para outras carreiras. Pensando na interpretação deste fato na história organizacional da ENAP, esse momento por ser entendido como uma experiência vivida (SALAMA, 1994), bem como o início de criação de uma trajetória (BITTENCOURT; OLIVEIRA, 2014).

Comprometida por sua origem institucional com a formação generalista, a ENAP tentou garantir este tipo de formação associada à formação específica para as carreiras em questão. A Escola formou três turmas para essas carreiras.

Note-se que a ENAP nasceu vinculada à carreira dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, já que a legislação conferiu à Escola a função de ministrar o curso de formação para os quadros dessa. Dessa forma, foi a própria existência institucional da ENAP que estava em jogo em seus primeiros anos de vida.

Até aqui a ENAP atravessou um período de indefinições quanto ao seu papel e enfraquecimento de desempenho, como consequência da frustração da reforma administrativa do governo José Sarney e da interrupção da implementação da carreira dos Gestores Governamentais. Visto de outra maneira, os conflitos, tanto internos como externos, ao seu contexto institucional foram bastante significativos para o desenvolvimento da ENAP, em particular sua indefinição institucional e a descontinuidade administrativa na gestão. A título de exemplo é interessante recordar que a ENAP possuiu sete presidentes em apenas cinco anos (89/93).

Como já contado a Diretoria da ENAP e Diretoria CEDAM, nasceram em 1986 e este confuso arranjo organizacional FUNCEP, ENAP e CEDAM durou até 1990, quando com a Lei 8.140, de 28 de dezembro de 1990, a ENAP e o CEDAM se refundiram com as estruturas da FUNCEP, que recebeu a denominação Fundação Escola Nacional de Administração Pública, passando a ter o papel de 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 (BRASIL, 1990). Coube ainda à ENAP coordenar e supervisionar os programas de capacitação gerencial de pessoal civil, executados pelos demais centros de formação da Administração Pública Federal.

Quanto ao desempenho da ENAP, Fernandes (2013, 2014, 2015) avaliou que coube à Escola dois papéis relevantes. Por um lado, fomentar debate e ajudar a construir modelo de gestão adequado ao Brasil, ajudando gestores governamentais na elaboração de soluções mais adequadas, algo estruturante e de longo prazo. Por outro lado, no curto prazo, coube capacitar tecnicamente servidores para exercer melhor suas funções, com qualidade e eficiência, pois a sociedade exige melhoria na qualidade dos serviços. Para lidar com esses dois lados, foi necessário ter visão dos diferentes públicos-alvo e levar em conta as prioridades de governo.

Enquanto que para Souza (1996) a escola de formação passou a ser um centro de treinamento, descaracterizando-se da concepção primeira que visava a instituir um grupo de elite administrativa compromissado com a formulação das políticas públicas para uma sociedade complexa, um processo democrático e um contexto de profunda crise socioeconômica.

Para Pacheco (2000) a dicotomia entre os papéis de formação (de quadros de alto nível) e treinamento ou capacitação (de servidores menos qualificados) foi uma herança da decisão de ter criado a ENAP como uma diretoria dentro de outra instituição pré-existente, voltada ao treinamento de servidores de níveis operacional e intermediário, trouxe problemas de cultura organizacional.

A oposição entre formação e capacitação acabou levando ao desprestígio das atividades de capacitação e mesmo ao imobilismo institucional quando, na primeira metade dos anos 90, o Governo Federal deixou de realizar concursos de ingresso para o setor público. Além disso, disseminou-se um clima organizacional pautado em duas culturas distintas, uma prestigiosa e de elite, voltada à formação de quadros para carreiras; outra desmotivada, pouco atuante e “parada no tempo” (seus quadros não se desenvolveram profissionalmente), voltada à capacitação (PACHECO, 2000).

Cabe lembrar que este novo desenho organizacional e readequação do papel da ENAP ocorreu no contexto da reforma administrativa do presidente Collor, executada pela Secretaria de Administração Federal (SAF), cujo comportamento resumiu-se a uma completa ausência de novos concursos públicos e de qualquer proposta de renovação dos quadros de pessoal. A ENAP, dependendo das ações da SAF, sem uma política definida de recursos humanos, passou por momento de fragilidade institucional, devido a não realização de concurso, extinção da carreira e desmonte da estrutura do governo federal.

De 1986 a 1990 eu diria que foi um período em que definições legais e organizacionais tiveram enorme impacto sobre a escola. Foi um período de construção dela, do ponto de vista do arcabouço legal e organizacional, tanto ela enquanto organização como também as definições em torno da criação de carreiras, de sistema de carreira, tudo isso que tinha um impacto direto sobre escola. Então foi um período das definições assim, básicas, iniciais, que deram origem à escola[trecho de entrevista]

[...] é um momento de fragilidade da Casa. É um momento do governo Collor e que é feito uma reforma radical, e a ENAP passou inclusive por um ano triste, triste[trecho de entrevista]

Fernandes (2014) considerou a transição para o governo Collor (1990-1992) um momento de tensão, em função da negociação para definir a inserção da primeira turma de Gestores na administração federal. As medidas adotadas pelo governo Collor acarretaram um efeito desorganizador sobre a administração pública e, em especial, a suspensão dos concursos públicos, gerou uma situação de incerteza em relação ao papel e atuação esperada da Escola. Naquele período, a ENAP sofreu com o esvaziamento de suas atividades e a perda de prestígio e relevância.

Para Souza (1996) o esvaziamento da ENAP em função de seu objetivo primeiro, foi associado a vários fatores, entre eles a falta de uma política de recursos humanos aliada a um sistema de capacitação e a um plano de carreira bem definido. “Governo Sarney, quando da criação da Escola, notabilizou-se pela indecisão, e o de Collor pela incoerência da prática com o discurso.” (p.210)

Para Orban (2001) talvez seja possível explicar o impasse institucional das Escolas de Governo no Brasil pelo seu vínculo com paradigma burocrático. Uma vez que o modelo burocrático acabou não se configurando plenamente no país e as Escolas de Governo, tal qual foram concebidas, ficaram como que desprovidas de sua clientela original ou, mais amplamente, de sua razão de ser e mergulharam em uma crise de identidade.

Para Souza (1996) assumir tais papéis descaracteriza o propósito de uma escola para governo, e Orban (2001) reitera a ideia de que a Escola de Governo deve ter atividades diferenciadas das de um centro de treinamento.

A ENAP, como estratégia de sobrevivência, assumiu a formação de outras carreiras as quais não foram concebidas no seio da Escola, porém entende-se aqui, que esse posicionamento,

ainda a manteve ligada ao propósito para o qual foi planejada e criada: recrutamento e formação de quadro de alto nível para gestão pública.

Por um lado, considerando o aspecto legal, reconhece-se que ocorreram transformações organizacionais e institucionais, provocadas pela Reforma dos 1990, novos papéis foram atribuídos à ENAP e ao seu desempenho, enquanto escola de governo. Por outro lado, tais transformações foram transportadas para as práticas e ações da ENAP, sendo traduzidas por uma divergência e disputa entre as equipes e os seus respectivos papéis.

Na verdade, este desencontro já existia; contudo a estrutura organizacional FUNCEP/ENAP/CEDAM acomodava, preservava e inibia tais divergências. Mas agora com a incorporação de papéis e não tão somente a mudança de denominação indicada na emenda da Lei, a ENAP torna-se uma organização diferente dos seus propósitos originais. A herança traz junto pessoas, práticas, ações e, em alguma medida, valores organizacionais das instituições que deixaram de existir.

Registra-se que esta mudança foi interpretada como o momento nevrálgico da história organizacional da ENAP, na qual não só ocorreu a fusão de uma organização na outra, como já lembrado por Souza (1996), mas por entender que a Escola recebeu as funções de sua organização *mater* como herança. Ou seja, a ENAP passou a assumir papéis que até então não faziam parte do seu projeto de criação e ao mesmo tempo tornando-se a organização central para questões ligadas à capacitação para o serviço público federal. Inferência de que esse momento é entendido como um fator herdado na biografia da ENAP, como explicado por Salama (1994). Assim como pode ser entendido como uma dependência de trajetória em contraponto aos traços de criação de uma trajetória, conforme esclarecem Bittencourt e Oliveira (2014).

Assim, adaptou-se o modelo proposto pelo Relatório Rouanet, no qual se empenhou a primeira direção da SEDAP e a ENAP foi remodelada: em vez de uma Escola voltada exclusivamente para o recrutamento e formação, em longa duração, dos membros da Carreira de Gestor Governamental, passou a abrigar atividades de capacitação e aperfeiçoamento de servidores e funções de cooperação e difusão técnica na área administrativa.

<i>Então volta a ter capacitação, mas pouquíssima. Ou então desenhavam um curso para um ministério. Esse era mais ou menos o trabalho na ENAP. E tinha um pouco de pesquisa, bastante acadêmica [trecho de entrevista]</i>
<i>Então, foi um período que a ENAP e os gestores tiveram que fazer algo para capacitar, para sobreviver [trecho de entrevista]</i>
<i>continuidade, eu acho que ela pode ser observada em função disso, porque todas as direções que se sucederam, deram prosseguimento a essa estratégia – ou de maneira explícita ou de maneira implícita –, nunca houve nenhuma direção que dissesse, “ah, não vamos mais oferecer especializações”, ou “ não vamos mais estar abertos às demandas dos órgãos”. Nunca houve uma inflexão em relação a isso</i>

Aqui se desenha o enfrentamento entre os papéis a serem desempenhados pela ENAP, enquanto escola de governo: 1) formação de quadros das carreiras de Estado e de dirigentes públicos e 2) o atendimento às demandas de desenvolvimento técnico-gerencial. O que antes era considerado um enfrentamento entre organizações distintas geridas dentro da uma estrutura institucional comum, agora passou a fazer parte do propósito de uma mesma organização.

ela flexibilizou esse papel para cuidar também da formação de outras carreiras, além da carreira de gestor, e ela foi incorporando outros tipos de atuação conexos a esse. E aí, principalmente, em primeiro lugar, uma atuação, quer dizer, além de formar e capacitar, ao longo da carreira, esses servidores dessas carreiras, ela passou, gradativamente, a construir uma grade de oferta permanente de cursos para o conjunto de servidores, cursos com foco na formação gerencial. Os cursos passaram a tratar de vários assuntos, mas o principal eixo ainda foi... se foi o de formação gerencia

Então ela passou a trabalhar muito nessa direção, criando um programa, uma oferta estável, uma grade permanente. Com o tempo aí ela passou a querer, digamos, dar [...] um prestígio a essa grade, oferecendo os cursos com titulação, com a pós-graduação lato sensu buscando reconhecimento e agora pretende oferecer mestrado, então ela foi procurando dar, enobrecer essa oferta de cursos

“A diferenciação da proposta de criação de Escolas de Governo da atuação rotineira da área de capacitação e treinamento de pessoal não está, ainda, claramente formulada” (GAETANI, 1994, p.116). Este foi o desafio que passou a fazer parte da organização da ENAP a partir de 1990.

Entre 1990 e 1995, como já contado na seção 4, foram considerados por muitos como limbo e vazio. Aqui neste trabalho se apresentou a parte da história da ENAP, entre 1993-1995, que foi esquecida. Esquecida ou não, nesse período não houve implicações quanto ao papel da ENAP pois permaneceu aquele definido em 1990. Um fato marcante foi o relançamento da publicação da Revista do Serviço Público.

A importância de se entender esse período continua relacionada a ideia de que a história da ENAP tem traços fortes de uma trajetória dependente. A gestão da ENAP a que se está referindo foi aquela que iniciou no projeto da reforma gerencial de gestão, ao mesmo tempo que foi a última do período de grande descontinuidade na gestão da ENAP e de certa forma acredita-se que estabilizou Escola preparando e possibilitando os saltos dos anos seguintes.

Souza (1996) procedeu estudo da análise institucional, delimitada ao período de 1986 a 1995 da história da ENAP, valeu-se tanto das variáveis internas (liderança, doutrina, programa, recursos e estrutura) quanto das variáveis externas (contexto, injunções políticas, cultura político-administrativa), assim como utilizou indicadores para evidenciar o processo de institucionalização: a capacidade de sobrevivência, a aprovação pelo meio ambiente, a normatividade de seu contexto de operação.

Por entender o processo de desenvolvimento institucional como dinâmico e contínuo, Souza (1996) considerou o fator tempo para analisar como as variáveis interagiram e afetaram

o processo de institucionalização. Para a autora o contexto político e social do Brasil teve forte influência sobre o momento e as circunstâncias da criação da ENAP e na definição do seu papel.

Como a criação da ENAP esteve intrinsecamente ligada à criação da carreira de EPPGG, Souza (1996) assumiu que a falta da carreira também fragilizou o processo de desenvolvimento e desempenho da Escola. Além disso, as constantes mudanças de direção da Escola não permitiram que ela formasse uma liderança, cuja falta a deixou extremamente fragilizada e vulnerável não só às pressões corporativas, como às mudanças ocasionadas pela descontinuidade político-institucional do País no momento de dar continuidade ao projeto. Caracterizando a descontinuidade político-administrativa um fato invariante na análise institucional da ENAP (SOUZA, 1996).

O fato de ter sido criada dentro da FUNCEP não permitiu que a ENAP formasse uma personalidade política. A Escola era um corpo estranho, não tinha orçamento próprio nem autonomia, dentro daquela Fundação, porém contava com uma estrutura que se superpunha à da FUNCEP. Este é dos pontos pelo qual Souza (1996) afirma que não houve institucionalização do projeto da ENAP e do programa de EPPGG, nos 10 primeiros anos de sua existência.

A inexistência de uma definição clara entre as propostas de escolas de governo e as de treinamento de pessoal dos centros de capacitação estabelece fronteiras difusas que confundem a distribuição institucional dos papéis (SOUZA, 1996). Conforme narrado, tal fato teve grande influência na história organizacional da ENAP e no seu desempenho como escola de governo, uma vez que o propósito e as características da ENAP eram distintos da instituição que a acolheu. Para Souza (1996) A ENAP desenvolveu cultura institucional própria, conflitante com a de sua organização mater. Colaborou, também, para isso, o fato de as equipes que as colocaram em marcha, em sua grande maioria, não pertenciam à estrutura organizacional da FUNCEP.

Em síntese, para Souza (1996) a ENAP foi criada sem uma doutrina própria claramente definida. Os valores, os objetivos e os métodos operacionais de seu principal modelo, a ENA francesa, foram adotados na qualidade de projeto, mas não aplicados, efetivamente, em seu contexto real. Aliás, essa ideia fora de seu contexto, dentro de uma realidade sociopolítico-administrativa tão distinta, tornou-se extremamente complexa.

Por falta de um referencial valorativo próprio, a Escola não formou sua doutrina nem implementou valores em seu contexto institucional. Sem identidade, não criou condições para impedir as frequentes mudanças nos rumos traçados pelos seus objetivos. A não-definição clara

de uma doutrina impediu a formação de um espírito de corpo que obtivesse significativa expressão política externa a ela (SOUZA,1996).

Levando em consideração os dez primeiros anos da história da ENAP Souza (1996) afirma que a Escola não dispôs de um período hábil para “desenvolver-se, de modo que fosse possível sua consolidação, formação de identidade e criação de um corpo solido de valores e a busca de seus objetivos primeiros” (p.244), ou seja, não houve institucionalização da ENAP.

Diante do exposto, o presente estudo pretende contribuir, em algum momento, para a compreensão e interpretação da história e do desempenho organizacional da ENAP após 1996 e até 2015. Vamos adiante!

Na tentativa de fazer uma síntese provisória, se registra que a história da ENAP, até aqui, foi marcada por estratégias de natureza emergentes (WHIPP, 2004), por experiências vividas (SALAMA,1994) e por papéis oriundos da dependência de trajetória e outros oriundos da criação de trajetória (BITTENCOURT e OLIVEIRA, 2014).

Em 1995, a ENAP foi o espaço escolhido para formular e difundir as propostas da nova administração pública, a partir do Plano Diretor da Reforma do Estado, desenvolvido pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), ao qual a ENAP passou a ser vinculada.

A execução de uma “reforma do Estado” baseada nos princípios do “modelo gerencial”, contou com um esforço deliberado de capacitação e disseminação desses princípios, em grande parte conduzido pela ENAP. Esta nova gestão pública afirma o compromisso das organizações públicas com resultados previamente definidos; pratica a avaliação permanente e a competição administrada entre organizações similares; abre as organizações em busca de parcerias efetivas; estimula dirigentes, gerentes e funcionários a obter mais resultados com os mesmos ou menos recursos (ENAP, 2006).

E o new public management estava na pauta e a ENAP foi fiel nesse sentido, então você vai encontrar muitos cursos na área gerencial com essa temática, do novo gerencialismo, essa coisa toda, a nova administração pública, e (ênfase) fortemente influenciado pela presença do Bresser.[...] Ele vinha na escola. Ele tinha uma sala que ele reservava inclusive para ele se reunir com os seus secretários e então ele estava muito presente na ENAP. Aquele prestígio que ela tinha, quando lá no nascedouro, ela conquista de novo. [Trecho de entrevista]

1995 a 1999 eu diria que a gente pode caracterizar como um período de alinhamento da escola com a escola gerencial, em que ela esteve bem inserida na estratégia das políticas de gestão[trecho de entrevista]

Essa reforma visou ao mesmo tempo promover a nova administração pública e fortalecer o núcleo estratégico do Estado com a retomada de concursos públicos para as carreiras que compõem este núcleo. Assim, a ENAP retomou suas atividades de formação inicial para carreiras, tentando imprimir o sentido de “agentes de mudança” também aos novos ingressantes em carreiras (PACHECO, 2000).

Bresser resgata a carreira e então ele redesenha a carreira e dá a ela um perfil mais de gerencialista. É interessante se você pegar o perfil da primeira turma que é um perfil muito mais voltado para a gestão de políticas públicas, desenho, análise de política, implementações de política. O Bresser é gerentão para as política [trecho de entrevista]

O plano diretor focou no fortalecimento dos servidores públicos, na consolidação das carreiras (criou a ciclo de gestão), na importância da definição de uma política pública de gestão. O treinamento de servidores foi encarado como componente estratégico de um desenho ambicioso que alinhava a disseminação dos conceitos, diretrizes e instrumentos da reforma gerencial com o planejamento estratégico dos órgãos. Dentro dessa visão, foi delineado um papel e forma de atuação para as escolas de governo (BRASIL, 1995).

Para alcançar este novo patamar de efetividade das ações das organizações públicas, as funções de direção e de gerência em todos os níveis têm que ser desenvolvidas com base em um conjunto de novas ferramentas de gestão e em um conjunto de valores que renovam a ética no setor público. Este foi o foco de a atuação das escolas de governo no contexto dos anos 1995 (PACHECO, 2002), em particular da ENAP.

Nesse período a ENAP ganhou visibilidade e ampliou sua experiência na formação para carreiras e treinamento de servidores em ampla escala. Além disso, atuou fortemente na disseminação das diretrizes e conceitos da reforma e alinhou os seus programas, bem como as atividades de pesquisa e a promoção de eventos, a mobilização em torno dos projetos e iniciativas da reforma (FERRAREZI, ZIMBRÃO, AMORIM, 2008).

Infere-se que o papel (de centro de treinamento) herdado pela ENAP foi de suma importância para Escola, uma vez que contribuiu na difusão das mudanças e transformações desejadas pela reforma gerencial. Como seria possível mudar as estruturas mentais de tantos servidores, se a ENAP não tivesse esse papel?

Para Vaz (2006) a modificação de estruturas mentais foi uma estratégia de mudança pouco explorada até 1995, quando, com o fortalecimento da ENAP, foi posta em marcha uma grande operação de capacitação baseada na disseminação dos pressupostos do Plano Diretor de Reforma do Estado. Desde então, a ENAP desempenha papel central na formação de quadros da Administração Pública Federal e na produção e circulação de conhecimento. É forçoso observar que as iniciativas de mudança das estruturas mentais na administração pública geralmente focalizaram a promoção da eficiência no uso dos recursos e a melhoria da qualidade dos serviços, mas não ofereceram a mesma atenção à preparação dos dirigentes e servidores públicos para responder à pressão por participação, transparência e controle social.

Todos contam a mesma história: este foi um período em ENAP foi empoderada e houve um grande reconhecimento do seu papel e atuação e um alinhamento com as políticas de gestão do governo federal, como uma estratégia deliberada.

Por causa da reforma e porque você retoma os concursos públicos para as carreiras, e isso aí é fundamental na história da ENAP, ela volta a ter importância. [Trecho de entrevista]

Não vou discutir contigo o papel que foi dado à ENAP. Eu tenho minhas críticas sobre esse papel, mas foi dado um papel à ENAP, foi dado um papel estratégico [trecho de entrevista]

Aquele prestígio que ela tinha, quando lá no nascedouro, ela conquista de novo. houve uma significativa recuperação da missão da ENAP, da imagem da ENAP [trecho de entrevista]

houve uma significativa recuperação da missão da ENAP, da imagem da ENAP [trecho de entrevista]

Apesar de ter sido um governo de continuidade, principalmente nos aspectos da política econômica, já com relação a reforma administrativa, no segundo governo Cardoso (1999-2002), verificou-se a perda do impulso da reforma gerencial, devido à absorção do MARE em novo órgão que integrava as competências de gestão com planejamento e orçamento, conformando o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. A ENAP passou, então, a atuar na formação de técnicos e dirigentes para a implementação e o monitoramento do novo modelo de planejamento plurianual por programas intersetorializados, cujo marco inicial foi o Plano Plurianual (PPA) 2000-2003, no qual todas as atividades do governo federal foram estruturadas em programas. O Plano Plurianual adota a gestão por programas para assegurar maior transparência e responsabilização gerencial.

A ligação da Escola, naquele momento, deu-se mais fortemente com a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, responsável pelo PPA, do que com a Secretaria de Gestão (PACHECO, 2006)

Segundo Pacheco (2006), continuou-se cumprindo o papel da ENAP: era prestar serviço às necessidades do governo (...) passamos a atender uma nova agenda, menos ligadas à reforma estrutural do Estado e mais à reforma do gerenciamento e organização por meio do PPA.

1999 até 2002[...] é um período de aproximação da escola com os temas do planejamento, do Ministério do Planejamento, também em parte reflexo da fusão da absorção do MARE pelo Ministério do Planejamento, mas é um período em que a escola então buscou a sua inserção se aproximando dos dirigentes e da burocracia do planejamento. Então, eu acho que esse é um período bem característico [trecho de entrevista]

Admite-se que neste momento a ENAP absorveu a tarefa e o ideário de capacitação e qualificação de dirigentes e gerentes estratégicos, assim como defendida por Pacheco (2000) como uma das tendências de formação para as escolas de governo. Escolas de governo como a ENAP, que promoveram a capacitação maciça de vários segmentos de servidores públicos, devem agora fazer o caminho *bottom-up*: o novo desafio é apoiar o desenvolvimento de dirigentes e gerentes estratégicos (PACHECO, 2000)

O modelo de gestão pública no governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) pautou-se no desenvolvimento com inclusão social, com aumento da governança, promovendo maior capacidade do governo na formulação e implementação de políticas públicas, conforme apresentado no documento “Gestão Pública para um Brasil de todos” (BRASIL, 2003). Segundo o texto, o Estado é visto como “solução” e tem papel ativo na redução das desigualdades e na promoção do desenvolvimento, assim, a administração pública pode e deve ser otimizada para aumentar a capacidade de governo. As ações de gestão de pessoal propugnaram principalmente pela recomposição da força de trabalho, redesenho das carreiras, realinhamento dos salários e desenvolvimento dos requisitos permanentes de capacitação técnica e gerencial.

Os depoimentos trazem indícios de que a história da ENAP, a partir de 2003, torna-se incremental, sem uma proposta de reforma definida pelos governos do PT, a ENAP segue no desempenho dos seus papéis, num discurso forte sobre a capacitação de dirigentes estratégicos, ou seja, os tomadores de decisão no governo, em especial o secretário-executivo dos ministérios.

Durante período de 2003-2006, a escola passou por um período de consolidação importante: criou padrões internos de trabalho, investiu na informatização da escola, realizou o primeiro concurso para preenchimento de quadros técnicos próprios, regularizou e reposicionou a Revista do Serviço Público (RSP), consolidou o Concurso Inovação na Gestão Pública e contribuiu para a formulação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (ENAP, 2006, p.19).

<i>a prioridade era de atender as instituições e não pessoas. cliente era institucional [Trecho de entrevista]</i>
<i>Outra coisa importante de gestão, não só de ter conseguido fazer concurso, mas um modelo de concurso público. [Trecho de entrevista]</i>
<i>O período Lula, [...] acho que a ENAP teve um crescimento grande. Primeiro, foi a primeira vez que teve um concurso maior, [...]. Mas foi um avanço muito importante você ter um concurso mais amplo na ENAP, com quadros de nível superior, ainda que numa situação não a mais desejada. Então, isso, inovações que foram possíveis serem feitas e que estava acontecendo no mundo da prática também, quer dizer, o avanço tecnológico de TI, as possibilidades que a ENAP conseguiu fazer de investimento nesse campo. Então, há um conjunto de elementos de maior estruturação da escola e da força de trabalho que eu acho que gerou uma estabilidade maior na equipe, eu chamo sempre de meta-estabilidade. [Trecho de entrevista]</i>

A retomada dos concursos públicos, de maneira geral, e a renovação de quadros da Administração Federal se intensificaram, a partir dos governos do presidente Luis Inácio Lula da Silva. Esse cenário criou condições para a ENAP oferecer uma programação permanente de cursos que deu vida à Escola, como um ambiente de ensino e reflexão. A Escola atualizou sua proposta de formação de carreiras, desenvolvendo uma nova estrutura curricular e padronizando métodos, procedimentos e instrumentos de gerenciamento e avaliação, ao mesmo tempo em

que reafirmava as linhas do seu desenho original, voltado ao ensino aplicado e inserido na realidade da administração pública (FERRAREZI; ZIMBRÃO; AMORI, 2008).

a entrada do governo Lula com essa concepção [...], de trabalhar por competências e trabalhar com conceito de que você só aprende se quiser. E que então é tentar ter o mínimo de programas compulsórios, e ainda de começar a ter programas, oficinas de planejamento estratégico, ou consenso, formação de consensos, porque é pré-requisito para a formação de políticas públicas, assim como os programas, alguns tipos de desenvolvimento gerencial, não voltados apenas para as carreiras mais bem remuneradas, mas em curso de especialização de políticas de gestão pública [Trecho de entrevista]

ao passo que o que deveria ser feito dentro da ENAP é o APLICADO. [...]. Acho até que o período da Helena se aproximou muito mais desse modelo.

Segundo Amaral (2004) o eixo estruturante das estratégias de atuação da ENAP estava voltado para a capacidade de governo.

No que se refere à política de capacitação, coube à ENAP o papel de formação de quadros dirigentes, buscando dotar o Estado brasileiro de técnicos capazes de assumir postos de alta responsabilidade. Iniciativa, inovação e criatividade foram atributos desejados para estes servidores. Diferente, evidentemente, da formação para realidades estáveis e mesmo para os parâmetros desenhados em muitas das carreiras existentes (AMARAL, 2004).

Verificam-se em todas as esferas de governo problemas como a superposição de competências, a carência de gestão da memória administrativa, a escassez e fragilidade dos programas de desburocratização, a inadequação entre as estruturas administrativas existentes e as ações regionalizadas, estruturas regulatórias frágeis ou inexistentes bem como a inadequação entre estruturas e competências das organizações. O desafio a ser vencido, neste contexto, segundo Amaral foi a capacidade de planejamento e de gestão do governo.

Em relação à gestão de políticas públicas, verifica-se a desarticulação entre formulação e implementação, bem como a insuficiência no monitoramento e na avaliação. Além disso, persiste uma excessiva compartimentalização das relações intergovernamentais, o que exige sensibilidade e novas posturas de governantes e servidores para aperfeiçoar nosso pacto federativo na divisão de responsabilidades e na cooperação entre os entes federativos. Grande é a ênfase dada à melhoria da articulação horizontal e intergovernamental (AMARAL, 2004).

A partir deste cenário a ENAP se organizou para o desenvolvimento de estratégias de atuação para aumentar a capacidade de governo, tendo em vista o grande potencial de que se reveste a capacitação como instrumento de superação dos desafios colocados (AMARAL, 2004; FERRAREZI, ZIMBRÃO E AMORIM, 2008).

Nesse mesmo período, a partir de uma experiência-piloto iniciada no final de 2002, a ENAP passou a ofertar cursos de pós-graduação lato sensu em gestão pública, voltados para capacitar dirigentes. Esta forma de atuação se expandiu principalmente por meio dos programas

corporativos, desenhados para atender às necessidades e estratégias dos órgãos da administração pública.

A gente sempre tentou estar enquanto Escola de Governo vinculado às necessidades do governo [Trecho de entrevista]

período foi de estruturação de muitos programas. A formação de carreiras de EPPGG e APO, [...]. E a pós-graduação lato sensu surge como uma coisa muito pequena [...]mas eu acho que ela ajudou também a estruturar um pensamento de que a ENAP tem que atuar nesse tipo de quadro. [Trecho de entrevista]

A ENAP passou realizar dos cursos de desenvolvimento gerencial na modalidade de Educação a Distância - EAD, também alcançou desenvolvimento crescente, a partir de 2004. [Trecho de entrevista]

Os governos Lula (2003 a 2010), para alguns entrevistados, são lembrados pela ausência de um plano claro para capacitação dos servidores, o que para outros foi entendido com um desafio para ENAP na tentativa de encontrar os caminhos para desempenhar o seu papel.

Quando acaba o governo Fernando Henrique Cardoso – [...] ficou um vazio. Porque o governo Lula não trouxe ... o plano de reestruturação da administração ou uma outra definição [...] Ficou meio que um vazio. E a escola aqui passou oito anos [Trecho de entrevista]

Então a gente tentou mapear qual era o discurso do governo [...] a gente conseguiu perceber que lá nas entrelinhas ainda permanecia a ideia do desenvolvimento gerencial, do desenvolvimento dos quadros de direção. Ainda permanecia a necessidade de investimento nos sistemas estruturantes, o orçamento, a parte de compra, de logística, que estava fortemente presente. Então, a gente conseguiu achar, mesmo faltando um plano diretor, a gente conseguiu se achar dentro do discurso e das necessidades que eram postas. E assim a gente vem dessa forma porque o governo Dilma herda mais ou menos o estilo [Trecho de entrevista]

governo Lula para frente, na minha percepção é uma longa... uma longa continuidade, é uma longa continuidade nessa direção cumulativa talvez mais incremental. [Trecho de entrevista]

Há uma exceção neste período considerado incremental: Decreto 5.707/2006 que institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal (PDDP) da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Por meio deste disposto coube à ENAP promover, elaborar e executar ações de capacitação, bem assim a coordenação e supervisão dos programas de capacitação gerencial de pessoal civil, executados pelas demais escolas de governo da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. O decreto também estimula a construção de sistema de escolas de governo da União, o qual a coordenação é delegada para a Escola Nacional de Administração Pública - ENAP.

O Decreto 5.707/2006 e suas providências ajudam a compreender a influência de fatores externos na história da ENAP, o decreto coloca a ENAP como central, dentro desse impulso de gestão de competências no governo federal e a gestão da Presidente Helena Kerr ajuda a compreender que recursos e capacidades internas constroem uma história.

É um cuidar permanente, que nunca chega onde você tem que chegar. Mas gestão é isso. E depois, coisas internas muito pesadas, principalmente na área de gestão de TI, para poder ter educação a distância, que é o único jeito de chegar nos servidores, com o tempo que eles não têm. [Trecho de entrevista]

modelo de gestão mais participativo e democrático conjugado com a questão do concurso e com a entrada de pessoas que se sentem ENAP, e que aí puderam dar contribuições mais significativas, [...] a assumir alguns postos de gestão, de coordenação, [...] isso vai fazendo uma certa cara, uma certa maturidade interna. [Trecho de entrevista]

E há outra circunstância que ajudou muito: havia um espaço de curiosidade, interesse internacional no Brasil. Do que já vinha sendo feito foi intensificar muito, com os canadenses, com os franceses, com os espanhóis... e na América Latina, o que é um aprendizado importante para a administração pública brasileira. E por fim... e daí, acho que já era uma ação que não era fortuita, nós tomamos uma decisão [...] nós tomávamos sempre em colegiado, de intensificar o relacionamento com as demais escolas brasileiras e fomentar a formação de escolas em, municípios e estados. [...] compartilhar o que a gente aprendia e... Por quê? Porque as políticas públicas federativas dependem de ter quem execute na ponta. [Trecho de entrevista]

Devido ao ecletismo na sua atuação, a tensão dentro da ENAP entre “desenvolvimento técnico-gerencial” e “formação de carreiras de Estado” tornou-se marca da sua história e ainda é presente e não é fruto apenas dos fatos históricos, mas também da pressão posta pelas demandas constantes, provenientes dos diversos órgãos da administração pública federal.

Para Souza (1996), Pacheco (2000; 2002) e Fernandes (2013,2014,2015) a decisão de criar a ENAP como uma diretoria dentro de outra instituição pré-existente, voltada ao treinamento de servidores de níveis operacional e intermediário, trouxe problemas de cultura organizacional que persistiram até os anos 90. Outro problema decorreu da estratégia de contratação de equipe externa para a Diretoria, o que contribuiu para o clima de “duas culturas” e o elitismo da ENAP. Estes dois conflitos vão marcar a evolução da ENAP. Essa fissura institucional e essa dicotomia de papéis também foram identificadas durante as entrevistas como marcas da história organizacional da ENAP.

A imagem era uma instituição rachada, porque tinha o pessoal original que era ligado ao que na época se chamava de treinamento, de cursos de curta duração para os funcionários públicos - antiga FUNCEP, e tinha o grupo que chegou para montar a ENAP dentro do FUNCEP - [...]. E que enfim, (...) se desprestigiavam mutuamente. Existia uma fissura institucional ali muito clara. [Trecho de entrevista]

Não somente esta tensão de papéis, mas a contribuição solicitada por cada governo, ao longo desses anos, à gestão de política pública desenhou a trajetória da ENAP. Junto aos entrevistados também tentou-se identificar o principal propósito da atuação da ENAP, para auxiliar na demarcação do campo de atuação singular às escolas de governo.

Quadro 3 - Síntese do Propósito da ENAP

<i>O propósito da ENAP, é principalmente ser uma Escola de Governo, e ela tenha como função principal, a formação da carreira de gestores. Ela depende de governos que tenham isso como uma prioridade. [Trecho de entrevista]</i>
<i>ENAP tem o propósito de desenvolver a capacidade de governo de induzir ao desenvolvimento, por meio da pesquisa, do ensino, do relacionamento intersetorial, das publicações. [Trecho de entrevista]</i>
<i>A ENAP existe para prestar um serviço para a administração pública federal. Essa é a primeira razão de ser da ENAP. [Trecho de entrevista]</i>
<i>A ENAP está lá para ajudar a implementar a política para gestão pública. Se não tem política para gestão pública, ela já perde uma perna. [Trecho de entrevista]</i>
<i>A ENAP deveria ser reconhecida como um lugar de excelência para fazer o que tem que fazer, que é, basicamente, ajudar a qualificar os funcionários públicos federais [Trecho de entrevista]</i>
<i>A ENAP não é só, é também uma caixa de reverberação do governo, mas também é um radar, também tem que estar ligado no que está acontecendo no mundo e pode propor, e pode se adiantar. [Trecho de entrevista]</i>
<i>O propósito da ENAP é desenvolvimento de competências dos servidores para a gestão de políticas públicas. A prioridade dela é o nível superior é quem pode vir a ser o que prepara a decisão ou o próprio decisor. [Trecho de entrevista]</i>

<i>Formar servidores com o pensamento analítico estratégico com as competências que o Governo necessita. Essa é uma função indelegável. [Trecho de entrevista]</i>
<i>ENAP não pode negar e nem deve o seu papel de centro de desenvolvimento técnico gerencial de servidores, inclusive de servidores que estão iniciando a carreira, e também não deve abrir mão do sonho de influenciar na produção de dirigentes de uma nova qualidade. [Trecho de entrevista]</i>
<i>A ENAP tem que pesquisar, formular propostas, preparar pessoas e apoiar os estados e os municípios [Trecho de entrevista]</i>
<i>A ENAP cumpre um papel importante de apoio, suporte, e em certo sentido, de orientação, para a estruturação desse campo da oferta de capacitação para a diversidade de servidores públicos existentes dentro da máquina do estado federal [Trecho de entrevista]</i>
<i>Para o papel da ENAP, eu atribuiria a expressão, ‘desenvolvimento, fortalecimento de capacidades estatais’. [Trecho de entrevista]</i>
<i>A ENAP é uma instituição, uma estrutura do Estado que deve buscar caminhos pelo ensino, pela pesquisa, pela atividade de fomento à inovação, pela comunicação, pela sua rede de cooperação internacional e de parceiros internacionais, enfim, usar todos esses meios para promover o aumento das capacidades estatais . [Trecho de entrevista]</i>
<i>ENAP foi criada para atender ao Serviço Público Federal. A ENAP, ela atendeu a servidores federais na sua origem, ela vai fazer isso a vida inteira. Essa responsabilidade da ENAP de discutir as estratégias de governança, como melhorar o Estado e como apontar esse Estado para um projeto de desenvolvimento nacional. [Trecho de entrevista]</i>

Fonte: Pesquisa de Campo (2016)

O propósito da ENAP na sua origem estava diretamente ligado à formação da carreira dos EPPGG, e como estratégia de sobrevivência, adotou a formação de outras carreiras. Este foi o papel “nobre” atribuído à Diretoria da ENAP. Em 1990 foi adicionada tarefa de capacitação e aperfeiçoamento gerencial dos demais servidores federais, que estava a cargo do CEDAM. Desde 1995 o desenvolvimento de dirigentes e gerentes estratégicos assumiu um papel central nas atividades da ENAP.

Apresenta-se no Quadro 4 uma síntese quanto aos papéis desempenhados pela ENAP. Com base na pesquisa documental e na narrativa dos entrevistados, revisaram-se os marcos históricos da ENAP, atribuindo um significado à delimitação temporal .

Quadro 4 –Revisão dos Marcos Históricos e a trajetória dos papéis da ENAP (1986-2016)

REVISÃO MARCOS HISTÓRICOS	TEMPO	PAPEL DA ENAP	FATOS E RELATOS
CRIAÇÃO	1986-1989	<ul style="list-style-type: none"> planejar, promover, coordenar e avaliar as atividades de formação, aperfeiçoamento e profissionalização do pessoal civil de nível superior da administração federal 	Formação do EPPGG (estratégia de criação) Formação da AFC e APO (estratégia de sobrevivência)
SOBREVIVÊNCIA	1990-1994	<ul style="list-style-type: none"> 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 coordenar e supervisionar os programas de capacitação gerencial de pessoal civil executados pelos demais centros de formação da Administração Pública Federal. gerir o Fundo Especial de Formação, Qualificação, Treinamento e Desenvolvimento do Servidor Público - FUNDASE, instituído pela Lei nº 8.627, de 19 de fevereiro de 1993 	Capacitação Técnico- Gerencial Coordenação dos Centros de Formação da AP
INSTITUCIONALIZAÇÃO	1995-2002	<ul style="list-style-type: none"> elaborar e executar programas de desenvolvimento gerencial para a Administração Pública Federal, orientados para implementar a gestão empreendedora no Setor Público; elaborar e executar programas de formação inicial para carreiras e de capacitação permanente para agentes públicos, visando a melhoria da gestão pública, de forma a torná-la ágil, eficiente e com foco no cidadão; e promover a prospecção e difusão do conhecimento sobre gestão pública, por meio de estudos, eventos, atividades editoriais e intercâmbio internacional. traduzir, em programas as orientações de governo para a inovação na gestão pública. Investir em conhecimento e tecnologia gerencial de ponta, buscando adaptá-los à melhoria da gestão pública. difundir conhecimento e tecnologia gerencial para o desenvolvimento de dirigentes, gerentes e demais servidores públicos, em direção à gestão pública ágil, eficiente e com foco no cidadão 	Difusão da Reforma Gerencial Nova Gestão Pública Foco na melhoria da performance institucional das organizações públicas Educação Continuada Cooperação Internacional Desenvolvimento Gerencial Formação dos Dirigentes do PPA
CONSOLIDAÇÃO	2003-2011	<ul style="list-style-type: none"> Desenvolver competências de servidores para aumentar a capacidade de governo na gestão das políticas públicas 	PNDP Formação por Competência Capacidade do Governo Rede de Escola de Governo Ensino à Distância. Formação para temas emergentes. Pós-Graduação Lato sensu Cooperação Internacional
DESAFIOS	2012-2016	<ul style="list-style-type: none"> Desenvolver competências de servidores para aumentar a capacidade de governo na gestão das políticas públicas 	Pós-graduação stricto-sensu Internacionalização da ENAP Inovação Pesquisa Aplicada SEGU Capacidade do Governo

Fonte: Elaboração própria a partir dos depoimentos dos entrevistados e pesquisa documental

Esta revisão dos marcos históricos é um esforço de construção da história da ENAP para além dos períodos identificados em anos e dos aspectos do contexto político do Brasil, como foi ilustrado no Quadro 2. Aqui a intenção foi, a partir da interpretação do contexto, fazer a síntese dos papéis dos desempenhados pela ENAP e recuperar de aspectos da gestão da Escola.

Nos anos iniciais da sua história e com um escopo de atuação difuso, a ENAP, por estratégia emergente, ou seja, a Escola respondeu de forma a ultrapassar as ameaças, passou a desempenhar tanto o papel de “escola de prática” para formação de carreiras, motivo principal para sua criação, quanto o papel de centro de capacitação técnico-gerencial, herdado da reestruturação FUNCEP/ENAP/CEDAM. Neste período, é caracterizado de **criação**, nos 3 anos iniciais e de **sobrevivência**. Nesse ínterim a ENAP teve 7 presidentes, sendo um deles, presidente interino. Por curiosidade, no período de 1991 a 1994 todos os presidentes tinham origem acadêmicas e/ou profissionais do Estado de São Paulo. Ao tempo que a ENAP quase sucumbiu no início dos anos 90, devido a fragilidade organizacional e perda da legitimidade institucional, a partir 1993, percebe-se uma tentativa de revitalização da ENAP e do seu propósito, que se concretiza nos anos seguintes.

Nos anos entre 1995 a 2002 a ENAP foi, para fins deste estudo, neurálgico para o processo **institucionalização**, da Escola. A partir do desenho e da implementação de um projeto de reforma administrativa, a escola tem uma definição clara dos seus papéis. Suspeita-se, inclusive, que com o propósito de difundir os princípios da reforma gerencial, o papel do centro de treinamento, por meio da capacitação técnico-gerencial, teve grande importância e valor, neste período. Porém, isso não significou perda de valor à formação das carreiras. Significou que a ENAP teve como foco tanto a melhoria do desempenho institucional das organizações públicas quanto a melhoria nos processos de trabalho.

Já no período de 2003 a 2011 a atuação da ENAP não foi direcionada por um plano de reforma administrativa, como no período anterior, contudo avanços importantes foram alcançados, em especial, instituição da política e das diretrizes para o desenvolvimento de pessoas da administração pública federal, baseados na gestão por competências. Suspeita-se que a ausência de um projeto de reforma administrativa mobilizou os recursos da Escola, principalmente os cognitivos, para manter sua institucionalização. Os efeitos da gestão, participativa e de construção coletiva, deste período ultrapassam os efeitos acumulativos da trajetória organizacional da ENAP, e se culminam com o processo de **consolidação** do seu propósito enquanto escola de governo.

O período que se inicia em 2012 traz muitos **desafios** para a ENAP, com projeto de inovação e criação de novas soluções, com foco na internacionalização e formação em pós-

graduação *stricto sensu*, mas as ações e práticas organizacionais que foram consideradas neste estudo, são de natureza **incremental**, ou seja, busca de otimização aos papéis da Escola e melhorias para entrega, sem rupturas ou mudanças radicais.

O amadurecimento institucional da ENAP, principalmente a partir dos anos 2000, possibilitou o enfrentamento gradual das contradições entre o atendimento às demandas de desenvolvimento técnico-gerencial e o foco na formação de quadros das carreiras de Estado e de dirigentes públicos.

Na tentativa de síntese, o papel central da ENAP é o ensino especializado e a formação para pessoas em situação de governo, porém o significado dado à formação está associado às demandas do contexto, definindo assim a sua trajetória organizacional. Esta síntese está apoiada na ideia de Bittencourt, Azevedo e Froehlich (2013) na qual “pode-se pensar em trabalhar com concepção a partir da reflexão sobre as práticas. E, reversamente, pode-se adequar as práticas de uma organização à concepção central desta” (p.170)

Fernandes (2015) define quatro modelos para a ENAP. O primeiro modelo é a herança do projeto anterior do DASP e incorporado na FUNCEP, instituição hospedeira da ENAP em seus primórdios, era o de um centro de treinamento massivo de servidores. Este modelo foi, de certa forma, retomado por um segundo, que emergiu do projeto da reforma gerencial – o de uma escola de capacitação para a reforma administrativa – com um amplo escopo de atuação e de públicos-alvo.

Segundo o autor, o terceiro modelo, foi associado à concepção que inspirou a criação da ENAP, a escola de dirigentes, formadora de uma elite de servidores recrutados dentro de um arcabouço de cargos ou de carreira ou em sua versão flexibilizada, que emergiu na trajetória da Escola, baseado na aceitação de um “mercado” de quadros de carreira egressos da Escola. Fernandes (2015) corrobora com Souza (1996) e Guedes (2012) que a realização deste modelo, em sua primeira variante, foi atropelada pelas vicissitudes que afetaram a reforma Sarney e que levaram aos ajustes que o adaptaram às circunstâncias e possibilidades políticas concretas.

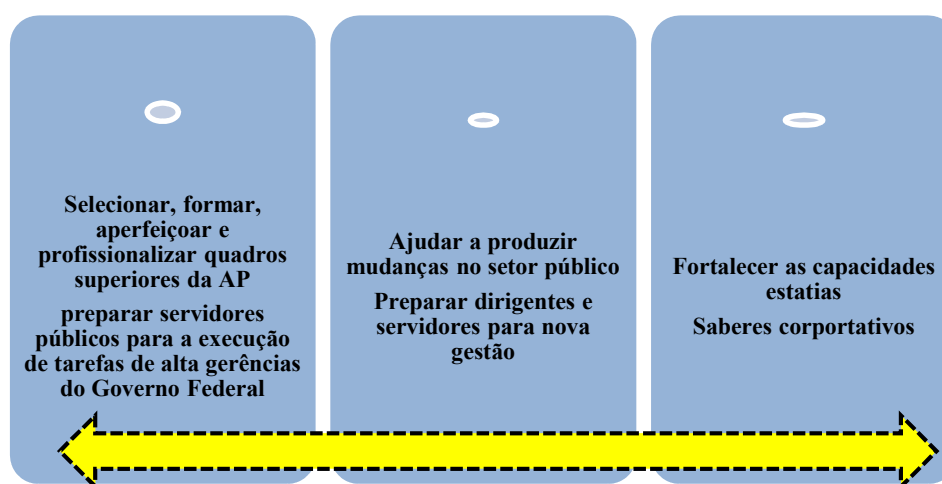
Fernandes (2015) define que o quarto modelo é o da escola de desenvolvimento gerencial, uma evolução do primeiro e do segundo, apoiando-se na identificação, pela Escola, das necessidades dos órgãos e na aproximação com áreas da administração federal em processo de estruturação que buscavam apoio em consultoria e capacitação dos seus quadros.

O autor identifica na trajetória da ENAP a tentativa de se compatibilizar os dois modelos que ganharam contornos mais nítidos por evolução e convergência, a partir dos quatro modelos iniciais a que ele fez referência: o primeiro é o da escola de formação de quadros para carreiras, com vocação para a ocupação dos cargos de direção e assessoramento, que resultou da

adaptação do modelo da ENA francesa. O segundo é o da escola de capacitação gerencial e treinamento corporativo, voltado para apoiar projetos estratégicos dos órgãos e se aproximar das suas necessidades e demandas imediatas, alinhando-se à concepção de uma universidade corporativa. Para Fernandes (2015), o modelo vigente é resultado da experimentação e desenvolvimento do modelo inicial da FUNCEP e da sua retomada mais ambiciosa, propugnada no Plano Diretor, ou seja, uma trajetória de convergência, ainda em curso, entre dois modelos que são resultantes de uma construção contínua, adaptativa e gradual, de quatro desenhos subjacentes à criação da Escola.

Decorrente do percurso histórico descrito e interpretado nesta seção, entende-se que a “Diretoria ENAP” teve como objetivo fazer seleção, formação, aperfeiçoamento e profissionalização do quadro superior da Administração Pública, ora por mecanismos de sobrevivência, ora em busca da sua institucionalização, assumiu a preparação e formação de dirigentes e servidores em gestão de políticas pública, visando o fortalecimento das capacidades estatais, em uma trajetória organizacional de idas e vindas, representada na Figura 4 e que ainda não se sabe o capítulo final.

Figura 4 - Caminhos percorridos pela ENAP



Fonte: Elaboração própria a partir dos depoimentos dos entrevistados e pesquisa documental

A ENAP, por um lado ela é um sonho e uma realização, quer dizer, uma utopia e uma realização concreta. Do ponto de vista da utopia, eu acho que desde o começo – e isso está inscrito nas falas mais estratégicas como um grande centro de formação estratégica de formar os altos quadros de direção do Estado[...]. Então, esse é um lado que eu acho que alimenta todas as pessoas da ENAP a se dirigirem para o melhor neste campo, mas tem um lado do real que com uma insuficiência que existe, exatamente no campo da política geral de desenvolvimento dos servidores. [Trecho de entrevista]

Os caminhos percorridos pela ENAP demonstram que os desafios pelos quais passou a ENAP, ao longo da sua trajetória organizacional, podem ser compreendidos com esforço de sobrevivência, institucionalização e consolidação

O significado ou a prática : 1) da política de gestão; 2) da capacitação; 3) do conhecimento norteiam a trajetória da ENAP, mesmo que não aja a formalização de tais políticas.

Como síntese dessa seção, conclui-se que na história organizacional da ENAP, enquanto escola de governo, um papel ganha mais força quando o outro enfraquece, pois, as atividades do centro de treinamento passam a ter um “lugar” de destaque nos momentos que os concursos para a formação das carreiras dos gestores diminuem ou são suspensos. Assim como o enfraquecimento institucional da ENAP, em determinados marcos históricos, pode ser entendido com um reflexo da redução do valor e da importância aos papéis desempenhados por uma escola de governo.

A ENAP é tem o valor e importância diretamente proporcional ao valor e importância que o governo dar para a burocracia. E isso tem grande variação de governo para governo.[trecho de entrevista]

Em alguma medida essa afirmativa é confirmada nas decisões e indecisões do momento da Reforma administrativa da SEDAP e da Reforma do Estado, empreendida pelo MARE até os dias atuais da ENAP.

O que acontece quando o governo não se interessa por aquilo que é praticado nas escolas de governo?

Em estudos empreendidos Pacheco (2002) arrisca afirmar que há hoje uma convergência em termos de missão e finalidades de algumas escolas de governo, tanto nos países norte-americanos e europeus como no contexto latino-americano. Podem-se agrupar as diferentes escolas de governo segundo esta convergência de missões e veremos que não é mais possível falarem em “tendências continentais” (latino-americanas x europeias e norte-americanas). As diferenças referem-se hoje a alguns dos temas centrais para todas as escolas de governo:

- autonomia ou alinhamento às estratégias de governo;
- preparação de quadros para a continuidade ou para a mudança;
- conteúdo dado aos termos “modernização” e “profissionalização” do setor público: ênfase em carreiras ou em gerentes e líderes;
- abordagem acadêmica ou profissionalizante;
- atividades exclusivas de formação/capacitação ou combinadas com pesquisa aplicada e difusão.

Após a análise dos papéis desempenhados pela ENAP, ao longo da sua trajetória e considerado o debate atual em torno das instituições responsáveis pela formação de quadro para a administração pública, ainda se questiona: Qual o seu público-alvo? Quais são as características únicas? Quais as suas competências organizacionais ? Qual a justificativa para a

sua existência? Qual o conceito de escola de governo? A presente pesquisa pretende responder tais perguntas. Assim, a próxima seção terá como objetivo identificar as principais competências organizacionais da ENAP que contribuíram para o desempenho dos papéis que assumiu ao longo da sua história organizacional.

4.3 DIÁLOGO TEÓRICO-EMPÍRICO: TENTATIVA DE REVISÃO DO CONCEITO DE ESCOLA DE GOVERNO

De maneira a colaborar com a discussão em aberta sobre o conceito de escola de governo, a qual foi identificada tanto pela análise teórica e principalmente, na análise empírica dos papéis desempenhados pela ENAP e na observação simples. Esta seção tenta uma revisão conceitual de escola de governo a partir da experiência da ENAP, levando em consideração a interpretação realizada dos papéis, do propósito e da descrição da Escola, a partir uma codificação mais dirigida aos dados, identificando os sentidos comuns entre as entrevistas.

O processo de análise das narrativas permitiu a identificação dos temas que convergem para tentativa de revisão conceito de escola de governo. Os temas poderiam ser tratados como dimensões empíricas da pesquisa, contudo conforme esclarecem Braun e Clarke (2006), os temas identificados pela análise temática é por natureza, um *corpus* empírico, sendo este último privilegiado pelo caminho analítico-interpretativo adotado nesta tese.

Os temas emergentes da narrativa dos participantes da pesquisa, a partir de sua prevalência em todo o conjunto de dados foram: marco regulatório, formação, capacitação e treinamento, ensino aplicado, pesquisa e difusão, conforme ilustra a Figura 5.

Figura 5 – Temas para revisão conceitual Escola de Governo



Fonte: Elaboração própria

4.3.1 Tema: Marco Regulatório

Este tema foi recorrente, mas sem grande adesão pelos entrevistados como um elemento que ajuda a compreender uma escola de governo. Consideraram-se que foram narradas as implicações da relação entre os órgãos de credenciamento, para a oferta de cursos de pós-graduação *lato e stricto sensu*, e a ENAP, pela ausência de um marco regulatório. Este foi fato motivador para o tema ser inserido na revisão conceitual. Como afirmam os entrevistados “essa discussão, com o problema da perda do credenciamento ‘lato sensu’, isso foi um chamariz mobilizatório”.

Matos (2007), depois da análise dos principais dispositivos legais que definiram parcialmente o papel deste tipo de organização, propôs um texto para regulamentar a atuação das escolas de governo. Contudo, há controvérsias quanto à importância da definição de um arcabouço legal para o escopo de atuação das Escolas de Governo. Enquanto que para alguns é importante um arcabouço legal para amparar as atividades desenvolvidas pelas Escolas, particularmente a oferta de curso de pós-graduação *lato e stricto sensu*. Para outros, a regulamentação não exercerá nenhum impacto sobre a atuação das Escolas de Governo.

“essa é uma discussão utilitária,[...] e não discutir de fato uma escola de governo. Portanto assim, essa coisa de falta de regulamentação, tanto que daria uma outra tese. [...] não concordo com isso, porque na verdade você começa a discutir essa questão legal, e não a questão do o que é que faz mesmo uma escola de governo.” .”[trecho de entrevista].

Seguindo essa linha de argumentação afirmou-se: *“quem vai dizer é quem estiver lá fazendo, não é uma lei. Se a organização não for viva, não tem lei do mundo que segure.”* [trecho de entrevista]

As controvérsias envolvem questões que ultrapassam questões legais. Diante dos relatos verificou-se que há uma discussão anterior e necessária sobre o que faz uma escola de governo. Um dos entrevistados afirmou não considerar escopo de atuação da ENAP a oferta de curso de mestrado, antes mesmo de buscar o credenciamento junto a CAPES. Será necessário vencer o desafio de compreender o propósito de uma escola de governo, conforme emergiu da história da ENAP. A história evidenciou que os seus papéis foram se desenhando ao longo da sua história, sob a influência de alguns dispositivos legais, mas muito mais pela sua capacidade de adaptação e, em certa medida, resistência, ao contexto político e às demandas e necessidades postas pelo governo.

Diz outro sujeito da pesquisa: *“não acho que existe um conceito acima da realidade. A realidade tem que aterrizar e falar assim: “Nessa situação atual, como nós vamos interpretar o conceito de uma instituição como essa, e para que ela vai servir?”. eu não acho que exista, assim, um conceito que basta a si próprio como a ENAP, nada a ver.”* [trecho de entrevista]

Registra-se que, no andamento desta pesquisa, estava em fase de elaboração, no âmbito da Rede de Escolas de Governo, e sob a coordenação da ENAP, o decreto que regulamentaria a atuação das Escolas de Governo.

Constatou-se que de alguma maneira o marco regulatório terá algum tipo impacto na revisão do conceito de escola de governo. Não foi possível antever qual, mas é um anseio das Escolas de Governos.

Ranzini (2016), ao analisar fatores da institucionalização de escolas municipais do Estado de São Paulo, identificou que a arcabouço jurídico teve importância para o processo de legitimidade das organizações pesquisadas.

Verificou-se, também, a dificuldade de como definir por meio de um decreto as funções, os papéis e as suspeitas dos entrevistados sobre a efetividade deste instrumento legal.

A prática das Escolas de Governo guarda suas particularidades, ou seja, *“até para se definir que esse tipo de organização merece uma legislação que dê conta disso. Porque como ela ocorre, ela acontece, é muito variado para se ter um elemento definidor de identidade entre várias instituições que trabalham com capacitação”*. [trecho de entrevista]

Para alguns entrevistados *“essa preocupação que deveria ser uma preocupação apenas lateral, orbital, ela vira o grande cavalo de batalha, vira o grande ponto nevrálgico e as*

“pessoas vão querer cada uma delas, puxar o sarrafo para a altura em que a sua instituição seja incluída”. [trecho de entrevista]

Um dos entrevistados afirmou que se “consegue conceituar as escolas de forma singular, individualmente, mas conceituar o coletivo, é algo complicado [...]”.

A possibilidade aberta nesta investigação se caracteriza com uma contribuição a esta revisão conceitual do que é e ou que faz uma escola de governo, a partir da história organizacional da ENAP.

<i>A gente se vê como escola de governo, tudo bem. Mas com muitas dúvidas em relação ao que é precisamente ser uma escola de governo. [trecho de entrevista]</i>

<i>Então, do ponto de vista da identidade, eu acho que essa é uma questão que ainda pesa sobre a ENAP e pesa sobre um grande número de escolas que são colocadas aí e definidas como escola de governo. A gente tem muitas dúvidas com relação a isso. A gente se autodenomina escola de governo, mas essa não é uma questão pacífica [trecho de entrevista]</i>

<i>Isso causa um certo incômodo, às vezes, porque você fica às vezes imaginando, eu sou uma “extensão ministerial”? Ou eu sou uma escola? No dia a dia, quando você vai efetivamente realizar as funções de uma escola, de uma escola profissional, você se bate muitas vezes com a legislação que não te dá sustentação, agilidade. [trecho de entrevista]</i>
--

Compartilha-se da perspectiva de que é importante investigar o que acontece efetivamente nas organizações (DUARTE, ALCADIPANI, 2016; SANTOS; SILVEIRA, 2015). No caso da escola de governo, não há uma definição ou termo que a defina. Esta é uma agenda em aberto, no contexto nacional e internacional.

Por um lado, esse contexto traz uma oportunidade “então isso acaba sendo também uma tremenda âncora que fortalece não só a ENAP mas como as outras também. Quase que cria um segmento, cria um setor: de escola de governo. *Então esse é um aspecto interessante que eu diria, de institucionalização dessas escolas*” [trecho de entrevista]. Por outro lado, visualiza que “*há mais diferenças talvez do que convergências ou pontos de interseções*” ” [trecho de entrevista].

Além disso, “*esse conceito de escola de governo precisa ser ainda muito trabalhado na administração pública brasileira*”. ” [trecho de entrevista]. E a história está ainda não terminou.

Junta-se este diálogo à sugestão deixada por Matos (2007) que as Escolas de Governo deveriam funcionar de “forma descentralizada e com recursos próprios, ainda que vinculadas ao ente respectivo, ou seja, com características de entidade, que segundo a definição legal é uma “unidade de atuação dotada de personalidade jurídica” (p.34).

4.3.2 Tema: Formação, Capacitação e Treinamento

Este tema traz uma ampla discussão para o conceito de Escola de Governo. No caso da ENAP, nota-se que as demais funções que hoje a Escola desempenha somam aos demais temas que trazem à tona essa discussão sobre o que é escola de governo, e em certa medida a sua comparação como centro de treinamento.

Como já descrito, a narrativa dos sujeitos reconstrói a história da ENAP a partir da incorporação da FUNCEP (e seu papel de centro de treinamento) à Diretoria da ENAP. Sendo, essa “união organizacional”, considerada, inclusive, como um grande erro.

Porém o papel de capacitação dos demais servidores públicos, que não apenas aqueles das carreiras do ciclo de gestão, atualmente é de grande importância para a revisão do que faz uma escola de governo. Vale ressaltar que a capacidade de entrega do governo também passa pelas cabeças e mãos de servidores que não necessariamente ocupem cargos de direção.

Entende-se que a discussão dicotômica sobre papel de formação para as carreiras do ciclo de gestão e o papel de centro de treinamento desempenhados pela ENAP, já foi superada na interpretação da história da Escola, ou seja, ambas as funções fazem parte do escopo de atuação da Escola de Governo e as suas competências organizacionais devem sustentar esta entrega.

Para os entrevistados *“não são coisas incompatíveis, são coisas complementares. A dificuldade é de... numa mesma organização você dar conta de gerir coisas desse porte [...] e não necessariamente vai estar fazendo tudo”* [trecho de entrevista].

Gaetani (1994) lembra que a diferenciação da proposta de criação de Escolas de Governo da atuação rotineira da área de capacitação e treinamento de pessoal não está, ainda, claramente formulada.

Já Orban (2001) esclarece que “operando através de oferta aleatória a instituição responsável pela capacitação assume uma postura passiva diante das reais necessidades de governo, fica “fora do jogo” e acaba não cumprindo um papel estratégico de atuar na ampliação da capacidade de governo. Torna-se um Centro de Treinamento tradicional” (p.77)

Orban (2001) questiona a Gaetani (1994): Será que a diferenciação estará, não no modo de funcionamento e na estrutura organizacional, mas sim nos conteúdos e conhecimentos trabalhados por essas organizações?

A interpretação feita para fins desta tese indica que o desenho organizacional não traz contribuição para esta revisão conceitual sobre escola de governo. As narrativas que embasam esta interpretação são apresentadas a seguir:

Uma escola de governo pode ser uma estrutura mínima de poucas pessoas, mas que contrata não naquele sentido antigo de terceirizar, mas saber o que está fazendo – encomenda, desenha, monitora a entrega, etc. Sabe quais são os temas, sabe quem são as pessoas para contratar. [trecho de entrevista]

A questão de estrutura, ela é importante como meta a ser perseguida, mas ela não está na essência, eu não defino a importância de uma escola pelo tamanho da escola. . [trecho de entrevista]

Entende-se que a questão que sobressai na revisão do conceito de escola de governo é a política de desenvolvimento de pessoal, na qual as Escolas devem configurar como coautores desta política. Esta é uma questão que obteve tanto respaldo no campo empírico quanto no campo teórico

Na análise de Nogueira (2005), se as escolas de governo funcionarem como efetivos espaços de formação estarão pressionadas a posicionar-se criticamente perante a cultura da época, questionando-a permanentemente e analisando suas consequências na vida das pessoas. As atividades adotadas pelas escolas de governo – como formar, organizar, capacitar– terão pesos relativos diferenciados, em conformidade com o contexto histórico, projeto de governo, a cultura administrativa e principalmente, diante da perspectiva política que orienta determinado ciclo governamental.

Complementando, Ribeiro (2003) considera que estas unidades representam espaços privilegiados para o diálogo e a integração das ações do Estado, e de fomento da postura crítica, pois é de sua natureza o contraste das diversas experiências e a análise sistematizadas.

Já Matus (1996) supõe que as ações de uma escola de governo estejam focalizadas para as características específicas e diferentes demandas de aprendizados sobre as ciências e técnicas de governo em cada um dos cinco estratos: a liderança política, o nível tecnopolítico, os pesquisadores em ciências e técnicas de governo, os profissionais universitários e os cidadãos.

4.3.3 Tema: Ensino Aplicado

Este é um tema presente na narrativa dos participantes da pesquisa, sendo um traço marcante da história da ENAP, desde a criação até os dias atuais. *“Os cursos do teórico-aplicado, eles nascem com a escola desde os primeiros documentos”.* ”[trecho de entrevista]

Segundo os participantes da pesquisa esse tema trata-se de diferencial da formação pretendida por uma Escola de Governo. Dito de outro modo, os sujeitos afirmam que o ensino aplicado é o princípio de aprendizagem que a) diferencia a formação ofertada pelas universidades da formação necessária aos agentes do governo; b) favorece a formação de pessoas em paralelo ao exercício do trabalho.

[...] é investir novas tecnologias educacionais. investir no desenvolvimento, do seu do campo próprio que é o ensino aplicado [...]”[trecho de entrevista]

Para setores públicos esse é um modelo adequado do ensino”[trecho de entrevista]

Nota-se que a ENAP tornou-se um espaço que garante a liberdade de pensamento e ao mesmo tempo a segurança para debater os problemas de governo. Para os sujeitos isso se deve em parte porque a Escola “*ela é um conhecimento aplicado, é um conhecimento que faz agir*”.

Registrou-se que a narrativa dos entrevistados remete à necessidade dos dias atuais do servidor “*estar o tempo todo sendo capacitado*” e “*de que existe uma complexidade e um dinamismo maior dentro da organização pública, então não adianta ele vir com uma formação acadêmica porque não serve, porque a não resolve*”[trecho de entrevista]

Apesar de presente na história da ENAP o ensino aplicado é também um desafio.

os cursos do teórico-aplicado, eles nascem com a escola desde os primeiros documentos.

Então há espaço, e muito espaço, para a instrumentalização dessas pessoas. Agora, essa instrumentalização, ela não pode ser mimética, ela tem que ser reflexiva. E eu acho que esse é um desafio para as escolas de governo[...] [trecho de entrevista]

Este é um desafio que dever ser encarado e superado, pois compreende-se que esta é uma condição imprescindível para ser uma Escola de Governo, formar e capacitar com bases práticas e aplicadas aos problemas e ações do governo.

Neste aspecto, Ferreira Junior (2015) reconhece que a perspectiva andragógica indica a metodologia, a Problematização e a Aprendizagem Baseada em Problemas como meios para as ações de formação corporativa, empreendidas pelas escolas de governo, como as mais apropriadas para o desenvolvimento e o aperfeiçoamento dos servidores públicos e, conseqüentemente, das instituições a que eles estão vinculados, principalmente num cenário de novos desafios que se colocam à frente da governança administrativa.

4.3.4 Tema: Pesquisa e Difusão

Este tema foi recorrente na fala dos sujeitos como um elo fraco da história da ENAP. Percebeu-se que este tema remetia os entrevistados à imagem do que a ENAP deveria ser do que necessariamente ao que a ENAP é com relação a produção de conhecimento para a gestão pública.

A outra função da pesquisa, se nós olharmos a história dele, eu acho que assim, há altos e baixos com alguma produção em algum momento, mas não é o forte da ENAP, a identificação da ENAP externamente, e nem no reconhecimento interno e nem no reconhecimento externo como uma instituição altamente produtora de pesquisa

Na área de pesquisa o que foi feito esteve mais associado com os assuntos relacionados com as próprias escolas de governo e com capacitação, e alguma pesquisa, algum esforço aqui interno, ao longo dos anos, foi feito para estudar a própria carreira dos gestores

Mais recentemente, a área de pesquisa que foi ,nos últimos dois anos para cá, foi reorganizada e ganhou mais dinamismo, reforçou o quadro com gente nova. E aí, uma das linhas de pesquisa é carreiras, cargos e carreiras da administração pública. Então existe algum movimento nessa direção, agora.

Assim como o ensino aplicado foi identificado pelo entrevistado como o tipo de ensino mais adequado aos servidores públicos em atividades de governo, a pesquisa voltada para a investigação de respostas e soluções foi também identificada como a mais indicada para a produção de conhecimento voltado para as questões da gestão pública. Mais uma vez os entrevistados preocuparam-se em diferenciar o papel da universidade e das escolas de governo, contudo admitem que parceria e cooperação entre essas instituições é saudável e desejável.

Compreendeu-se, a partir das falas dos entrevistados, que pesquisa (aplicada) foi um elo fraco na trajetória da ENAP e ao mesmo tempo foi considerado como um papel importante para o desempenho da Escola de Governo.

Para Jesus e Mourão (2012), o quadro próprio de professores possivelmente trará mais consistência ao projeto de desenvolvimento de pesquisas conjuntamente com o departamento de estudo de casos, fornecendo novos conhecimentos para o ciclo de conhecimento organizacional.

Compreendeu-se na narrativa desta pesquisa e da revisão teórica, considerando as experiências nacionais e internacionais, que a constituição de um corpo docente próprio não é um elemento que define uma escola de governo, contudo há de se reconhecer que este é um aspecto que varia de acordo o escopo de atuação de cada escola, pois este é um item importante para a oferta de cursos de pós-graduação *stricto sensu*, se consideramos a legislação educacional brasileira.

O tema do compartilhamento e difusão do conhecimento como marca na história da ENAP foi também recorrente na fala dos sujeitos da pesquisa ENAP, sendo que esse papel foi melhor desempenhado pela Escola que a pesquisa.

a escola se justifica também porque ela é a agregadora de conhecimento e com isso, difusora de experiências. Ela consegue trazer as competências para dentro dela, e ao mesmo tempo, repassar esses conhecimentos e difundir esses conhecimentos pelo resto da máquina pública.

Nota-se que os entrevistados consideram relevante e pertinente a “*preocupação e a capacidade [que a ENAP teve] de ir buscar novas referências para compartilhar com os diversos órgãos*”. Além disso, foi narrado com uma qualidade a “*uma preocupação que a ENAP sempre teve de traduzir e publicar livros de referência*”.

Mesmo não investigando particularmente as atividades de pesquisa e difusão, Jesus e Mourão (2012) contribuem para a discussão deste tema, quando investigam a gestão do conhecimento nas escolas de governo, em particular, analisam o estudo da ENAP.

As variáveis de pesquisa (capital humano, conhecimentos tácito e explícito, tecnologia da informação e processos organizacionais) analisadas no estudo de caso sobre a ENAP, possibilitaram aos autores chegarem as seguintes conclusões:

- a) a rotatividade do capital humano interfere no processo de criação e desenvolvimento do conhecimento organizacional. Isso porque os níveis de variação do capital humano na ENAP são expressivamente altos até o ano pesquisado, 2005;
- b) um quadro de servidores públicos bem estruturado, no que diz respeito à carreira sólida, e bons salários, poderiam contribuir para a manutenção e perenidade da política da organização;
- c) um quadro mínimo de professores seria de notável importância para o desenvolvimento de pesquisas e alinhamento do projeto pedagógico da escola com a missão organizacional;
- d) a TI diminui a perda de conhecimento na organização mesmo com a alta rotatividade de funcionários, hipótese confirmada segundo os conceitos de Marchand e Davenport (2004) e Silva (2004);
- e) parte dos funcionários é resistente aos fluxos de atividades da organização.

Segundo Jesus e Mourão (2012) para a estrutura organizacional de uma escola de governo manter um ciclo de desenvolvimento do conhecimento organizacional saudável e rentável para a organização, é necessária a perenidade do capital humano, corpo docente institucional minimamente estruturado, processos organizacionais bem definidos e ambiente focado na pesquisa e na alta produtividade acadêmica/profissional.

Para Amaral (2004), a ENAP é reconhecida como detentora de um saber próprio, distinto do que possuem as instituições acadêmicas. Esta *expertise* caracteriza-se pelo fato de que, sem perder as referências teóricas, a ENAP retém e fundamenta-se em uma memória institucional (nacional e internacional), o que permite melhor compreender situações concretas e identificar experiências promissoras e alternativas de solução dos problemas públicos.

Para cumprir o seu propósito, a atuação das Escolas de Governo exige a ampliação da capacidade de prospecção, produção e difusão de conhecimento que favoreça a capacidade de decisão do governo e de articulação de ações estratégicas.

A importância de compreender a história das organizações, também pode interessar ao campo prático, pois aos programas de desenvolvimento de lideranças cabem focar em formação e desenvolvimento de competências gerenciais sobre os processos de nascimento e crescimento de cada organização. Em outras palavras, de acordo com Salama (1994), dever-se-ia dar mais ênfase a fatores internos, tais como: o que sabemos sobre o processo histórico de uma organização em particular? Ao invés de analisarmos somente os aspectos externos, o que sabemos sobre a situação do mercado ou sobre os aspectos do meio?

Salama (1994) acolhe uma analogia entre os teóricos organizacionais e os antropólogos. Ambos precisam estudar as características particulares de cada grupo e seu modo específico de vida e prestar atenção no que diferencia uma organização de outra, a fim de compreender por

que (sobre)vivem de maneiras diversas, sinalizando que uma organização não é totalmente dependente da trajetória e nem totalmente criadora da trajetória. Talvez em nossa ansiedade para encontramos generalizações, os estudiosos da organização tenham ignorado o elemento mais importante - a história da organização.

5 HISTÓRIA DA ENAP E AS COMPETÊNCIAS ORGANIZACIONAIS DESENVOLVIDAS

Seguindo a mesma estrutura da seção anterior, aqui discorrerá a revisão de literatura teórica acerca das competências organizacionais no âmbito da gestão pública e; apresentará a análise das competências da ENAP a partir da narrativa dos participantes da pesquisa e em seguida um diálogo teórico-empírico.

5.1 COMPETÊNCIA ORGANIZACIONAL: UMA APROXIMAÇÃO COM A GESTÃO PÚBLICA

O tema competência se expande na pauta das discussões acadêmicas, empresariais e governamentais diante de sua complexidade e influência no cenário organizacional.

Conforme lembram Fleury e Fleury (2001), este conceito é associado a diferentes instâncias de compreensão: no nível da pessoa (a competência do indivíduo), das organizações (*core competences*) e dos países (sistemas educacionais e formação de competências).

Considerando que a perspectiva deste trabalho são os estudos sobre competências organizacionais e seu processo de formação e desenvolvimento, há que se desenvolver, inicialmente, uma retomada conceitual, visando a delimitar o escopo teórico deste artigo.

Dentre as diferentes abordagens de origens teóricas sobre competência organizacional destaca-se a perspectiva estratégico-organizacional pela evolução e consolidação Visão Baseada em Recursos (VBR), através do resgate dos trabalhos publicados por Penrose (1959), que visam investigar a compreensão da natureza dos fenômenos internos à organização, propagando-se pelas publicações de Prahalad e Hamel (1990) que se caracterizou como um marco acadêmico mais recente da discussão sobre competências organizacionais, fundamentada na visão baseada nos recursos.

A perspectiva da VBR origina-se dos trabalhos de Edith Penrose no final da década de 50 e dissemina-se a partir das publicações de Wernelfelt na década de 80. Segundo Penrose (1959), não é a posse e sim a utilização plena de um conjunto específico de recursos que diferenciam as organizações no campo na qual estão inseridas. Já para Wernelfeldt (1984) uma vez especificando seu *mix* de produtos, uma organização torna-se capaz de identificar os recursos necessários neste processo. Inversamente, pela especificação dos recursos, um ótimo *mix* de produto pode ser desenvolvido, fornecendo, assim, maiores *insights* e economias de escopo

Prahalad e Hamel (1990) deram uma contribuição significativa para a construção dessa caracterização ao proporem o conceito de “competências essenciais” – *core competence*. Seguindo este entendimento, competência é a capacidade de combinar, misturar e integrar recursos em produtos e serviços. A competitividade de uma organização seria determinada pela

inter-relação dinâmica entre as competências organizacionais e a estratégia competitiva (PRAHALAD; HAMEL, 1990).

Prahalad e Hamel (1990) diferenciam competências organizacionais e competências essenciais. As essenciais seriam aquelas competências que obedecem três critérios: 1) oferecem reais benefícios aos consumidores; 2) são difíceis de imitar e 3) dão acesso a diferentes mercados. Ao definir a sua estratégia competitiva, a empresa identifica as competências essenciais do negócio e as competências necessárias a cada função – as competências organizacionais.

Ruas et.al., (2005) realizaram trabalho intitulado “O Conceito de Competência de A à Z – análise e revisão nas principais publicações nacionais entre 2000 e 2004”, com o objetivo de sistematizar e analisar as diferentes percepções e configurações acerca do conceito de competências nas seguintes publicações: Revista de administração da USP (RAUSP); Revista de Administração de Empresas (RAE); Organizações & Sociedade (O&S) e; na área de Gestão de Pessoas e Relações de Trabalho, do Encontro Nacional da Associação de Programas de Pós-Graduação em Administração (ENANPAD).

Quanto ao uso de conceitos, Ruas et.al, (2005) alertam para uma grande variedade de expressões associadas ao que se denominam competências organizacionais: *core competence*, competências essenciais, competências organizacionais, competências funcionais, competências distintivas, competências seletivas, competências básicas, competências grupais, competências de suporte, competências dinâmicas e competências qualificadoras. A revisão desses textos mostra que, muito provavelmente, seus autores não pretendiam expressar o mesmo significado, o que de qualquer forma não diminui a impressão de diversidade de conceitos e a necessidade de desenvolver um debate mais consistente acerca da configuração das competências estratégicas ou organizacionais.

Essa análise bibliográfica realizada por Ruas et. al., (2005) converge com estudo de Dias et.al.,(2012), trazendo uma visão geral e contribuições significativas deste conceito que tanto tem interessado aos estudos na área de administração. A primeira delas é a estruturação do estudo a partir dos subtemas, adotada nos artigos analisados, representando assim como o tema vem sido discutido pela comunidade científica, a saber:

Competências Individuais e/ou Gerenciais – referem-se a competências de indivíduos, cuja entrega é resultante de trabalho individual, na perspectiva de Parry (1988); Le Boterf (1995), Zarifian (2001), Dutra (2004);

Competências Coletivas e/ou grupais – referem-se a competências coletivas, cuja entrega é resultado de trabalho coletivo, na perspectiva de Dejoux (2001), Le Boterf (2000), Figueiredo (2003), Ruas et. al. (2005);

Competência organizacional – refere-se a competências que dizem respeito à estratégia da empresa e são evidentemente também competências coletivas, na perspectiva de Prahalad e Hamel (1990), Fleury ;Fleury (2000, 2004) Ruas (2005);

Conceito de competência – refere-se ao debate acerca da construção e natureza do conceito de competências, na perspectiva de Le Boterf (1995), Zarifian (2001), Fleury e Fleury (2002), Dutra (2012).

Como resultado do trabalho, Ruas et.al., (2005) apontam que:

- há rede institucional de pesquisa consolidada no país acerca do tema competências;
- a produção científica Brasil não consegue responder de forma homogênea e objetiva a algumas das questões candentes acerca do conceito e de sua aplicação em organizações, essa mesma produção consegue muito bem configurar a abrangência e multidisciplinaridade que cercam esse tema;
- o predomínio de pesquisas tendo como unidade de análise uma só organização, assim como a abordagem de ‘Aplicação’ traz limitações metodológicas;
- são raros os trabalhos sustentados em pesquisas do tipo longitudinais.

Uma das questões que parecem estar no centro desse debate é que, apesar da aparente simplicidade do conceito, sua aplicação tem sido considerada relativamente complexa. A aplicação do conceito de competência não aceitaria um tratamento homogêneo e unidimensional. Ao contrário, esse conceito parece ser objeto de uma diversidade de perspectivas, tais como a da economia e estratégia, da educação, da sociologia do trabalho, do direito, e também da administração (DIAS et.al., 2012).

Para Dias e et. al., (2012) o conceito competência apresenta pelo menos duas grandes perspectivas. A primeira delas, é a dimensão estratégica das organizações (filiada da visão baseada em recursos), na qual as competências são consideradas no aspecto coletivo e organizacional. Em síntese, em sua dimensão estratégica, através do conceito de competência organizacional, contribui como referência e priorização da gestão da formação e desenvolvimento de capacidades que promovem a efetividade da organização.

Corroborando com Ruas et.al., (2005), Dias et.al.,(2012) alertam para a importância da articulação entre essas duas dimensões por meio da interação operacional.

Reconhecida a fragilidade da interação operacional, Ruas et.al., (2005) e Dias et.al.,(2012, p. 8) visualizam que um “avanço nesse campo vai depender de esforços teóricos

sistemáticos, associados a observações empíricas colocados numa perspectiva intraorganizacional a fim de melhor compreender a composição e dinâmica desse tipo de articulação de competências no interior da organização”. Apontando assim para uma lacuna e oportunidade de pesquisas futuras e avanço do conhecimento sobre o tema.

Esclarece-se que o foco desta tese é a competência organizacional, assumido que o seu processo de formação e desenvolvimento é relacionado com a história e trajetória organizacional, no movimento de mão-dupla. No entanto, adotar a abordagem organizacional não implica ignorar a vertente individual, mesmo porque, conforme Mills et.al.,(2002) propõem a partir de seu conceito de competências como articulação de recursos, as competências individuais podem ser recursos que, junto a outros, compõem uma competência organizacional. Apresenta-se a seguir o debate sobre o conceito e a operacionalização de competências organizacionais.

Quanto à conceituação das competências organizacionais, Munck e Dias (2013) indicam que a trajetória evolutiva da conceituação sobre competências organizacionais segue um caminho que vai do estático para o mais dinâmico, da abordagem racionalista para uma mais interpretativa, de uma visão funcional para uma mais estrutural, de uma base tecnicista para outra que envolve o aprendizado social, do sistema isolado para o fragmentado, de uma abordagem individual para outra multidisciplinar.

Para ilustrar tal constatação os autores elaboraram quadro síntese contendo nove conceitos sobre competência organizacional, que julgaram mais relevantes na amostra pesquisada.

Quadro 5 – Síntese conceito de competência organizacional

Autores	Conceitos de Competência Organizacional	Aspectos de interseção do conceito/autor
Drejer (2001)	A competência organizacional é o ponto inicial de muitas atividades organizacionais complexas realizadas em grupos e equipes. É uma habilidade de uma equipe aplicar e dividir seu conhecimento e experiência em ações qualificadamente coerentes. Acontecem por consequência das influências tecnológicas, culturais, valorativas e, principalmente, da estrutura formal da organização.	a associação aos processos de aprendizagem e do conhecimento; o envolvimento dos indivíduos e do coletivo; relação entre competências e recursos em atividades da organização.
Lewis (2003)	Competência organizacional refere-se ao processo de transformação que combina recursos e atividades de <i>input</i> em operações que resultam em <i>outcomes</i> específicos para o desempenho competitivo da empresa.	base teórica vinculada a RBV; vinculação aos resultados e desempenho da organização.
Mills, Platôs e Bourne (2002)	As competências organizacionais constituem-se na coordenação dos recursos representada pelos serviços proporcionados pelos mesmos.	base teórica vinculada a RBV.
De Carolis (2003)	As competências representam a acumulação do conhecimento à medida que as organizações aprendem ao longo do tempo, atualizam este conhecimento em forma de competências e implementam-nas estrategicamente por meio de seus produtos no mercado.	inter-relação com a estratégia organizacional; associação aos processos de aprendizagem e do conhecimento.
Fleury e Fleury (2004)	As competências organizacionais são constituídas a partir da combinação de recursos e de múltiplas competências individuais, de tal forma que o resultado total é maior do que a soma das competências individuais. Devem agregar valor econômico para a organização e valor social para o indivíduo.	base teórica vinculada a RBV; o envolvimento dos indivíduos e do coletivo; vinculação aos resultados e desempenho da organização.
Spanos e Prastacos (2004)	Competências organizacionais são entidades socialmente construídas, arranjadas em redes de conhecimentos, constituídas por relações entre indivíduos e aspectos inanimados da organização que, em geral, têm por objetivo o desempenho eficaz e eficiente de uma atividade e acumulam aprendizagem, no longo prazo. A competência representa a habilidade da organização em agir, unindo diferentes aspectos da organização – especialmente o humano – e formando, uma rede de intensa interação passível de provocar a criação e a aplicação do conhecimento.	associação aos processos de aprendizagem e do conhecimento; envolvimento dos indivíduos e do coletivo; relação entre competências e recursos em atividades da organização.
Moura e Bitencourt (2006)	A competência organizacional é concebida como um processo em construção, em que as aprendizagens individuais e coletivas recebem destaque. O elenco de competências adquiridas é capaz de lidar com situações inesperadas, não rotineiras, promovendo, assim, instâncias de aprendizagem.	associação aos processos de aprendizagem e do conhecimento; envolvimento dos indivíduos e do coletivo.
Bitar e Hafsi (2007)	A competência é um fenômeno organizacional emergente da implantação de recursos, realizada por indivíduos e grupos enquanto definem e resolvem problemas em diferentes níveis de uma organização. É o produto da organização enquanto um sistema completo, orientada pela aprendizagem e prática de indivíduos e grupos interagindo dentro de elementos estruturais e culturais da organização, bem como com o ambiente externo. Quando inter-relacionada à estratégia pode confluir em benefícios diretos para a organização.	base teórica vinculada a RBV; inter-relação com a estratégia organizacional; envolvimento dos indivíduos e do coletivo.
Kleef e Roome (2007)	A competência organizacional é vista como o aprendizado da organização em coordenar diversas habilidades produtivas e integrar tecnologias. Inclui a organização do trabalho, o envolvimento dos empregados, o compromisso com o trabalho e a comunicação, e a entrega de valor aos consumidores e outros <i>stakeholders</i> .	associação aos processos de aprendizagem e do conhecimento; envolvimento dos indivíduos e do coletivo; vinculação aos resultados e desempenho da organização.

Fonte: Elaboração própria baseada em Munck e Dias (2013)

Da descrição do Quadro 5, Munck e Dias (2013) observaram, dentre outros aspectos, a influência da RBV (LEWIS, 2003; MILLS; PLATTS; BOURNE, 2002; FLEURY; FLEURY, 2004; BITAR; HAFSI, 2007), a inter-relação com a estratégia organizacional (DE CAROLIS, 2003; BITAR; HAFSI, 2007), a associação aos processos de aprendizagem e do conhecimento (DREJER, 2001; DE CAROLIS (2003; SPANOS; PRASTACOS, 2004; MOURA;BITENCOURT, 2006; KLEEF; ROOME, 2007), o envolvimento dos indivíduos e do coletivo (DREJER, 2001; FLEURY; FLEURY, 2004; SPANOS; PRASTACOS, 2004; MOURA;BITENCOURT, 2006; KLEEF; ROOME, 2007; BITAR; HAFSI, 2007) e a vinculação aos resultados e desempenho da organização (LEWIS, 2003; FLEURY; FLEURY, 2004; KLEEF; ROOME, 2007).

O Quadro 5 possibilitou identificar que o campo teórico que investiga competência organizacional caminha em várias direções. A análise empreendida nesta tese identificou algumas trilhas focadas na i) estratégia; ii) aprendizagem organizacional; iii) desenvolvimento organizacional; iv) avaliação de competências; v) processo de formação e desenvolvimento de competência.

É importante apreender que “independente da abordagem utilizada para conceituar a competência, voltada para o desempenho organizacional, para o alcance de resultados esperados ou para a aprendizagem, o fato é que a competência é alcançada pela mobilização de recursos – humanos ou não – e esta mobilização possui um objetivo final.” (MUNCK, DIAS, 2013, p.5).

A partir destas considerações, destaca-se que há uma perspectiva teórica (TEECE TEECE et al., 1997; MILLS et. al, 2002; DREJER, 2001) que investigam a formação e o desenvolvimento das competências organizacionais e que tal processo deveria acontecer ao longo do tempo e que diverge de organização para organização, haja vista que as organizações se diferenciam quanto à capacidade de receber e desenvolver competências, conforme seu contexto, a qual se filia esta tese. Assumindo essa mesma premissa, estudos já foram desenvolvidos por Becker (2004), Quintana (2009), Santos (2009) e Dias (2011); ; Munck e Dias (2013), quando investigam o caráter histórico e dinâmico das competências organizacionais e os seus aspectos ligados à cultura, à aprendizagem e à trajetória organizacional.

Há uma convergência na literatura sobre a importância e a contribuição das competências organizacionais para a gestão, contudo os autores fazem um apanhado dos diversos aspectos ainda por vezes tão negligenciados nas investigações empíricas, a saber: ênfase na construção de atributos (visão estática) e na falta de visão processual (perspectiva

dinâmica); perspectivas dos indivíduos; aspectos relacionados a rotinas e práticas organizacionais; dinamicidade da estrutura e recurso; relação com o contexto externo.

De uma maneira geral, as competências começam a ser entendidas como uma prática e ação coletiva e processual, em permanente construção, reconhecida como de alta qualidade, que reflete o mobilizar e o transferir de conhecimentos, recursos e habilidades de forma que agreguem valor à organização, aos indivíduos e à sociedade (FLEURY; FLEURY, 2004; MUNCK; DIAS, 2013).

A competência organizacional pode ser entendida também como práticas que ajudam a organização a cumprir sua missão e planejar o seu futuro (BRASIL, 2013), segundo estudo sobre “Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas na Administração Pública Federal”, realizado, em 2013, pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Inclusive, o TCU elaborou o acórdão 3.023/2013, no qual consta referências sobre a gestão das organizações públicas nas perspectivas dos órgãos de controle.

O levantamento realizado por Souza, Sun e Fleury (2007) focaliza na relação entre cultura organizacional e competências organizacionais, cuja característica é a preponderância e influência da cultura sobre os outros elementos organizacionais o que permite indicar a cultura como um fato organizacional total. Quanto ao alinhamento, entre cultura e competências organizacionais, os autores esclarecem que, na produção brasileira, a cultura organizacional é vista como recurso mobilizável e precisa estar alinhada com o modelo de gestão de competências organizacionais para que mudanças possam ocorrer.

Na busca de compreender como as organizações se aperfeiçoam, Becker (2004) desenvolve pesquisa visando apontar caminhos que ajudam a desvendar como as empresas alcançam e mantêm posições competitivas no mercado. O caminho escolhido pela autora, como aporte teórico foi a competência organizacional, na trilha do processo de formação e desenvolvimento a partir da análise da trajetória organizacional.

O estudo de Becker (2004) é vinculado à corrente de cunho mais explicativo, da visão baseada em recursos, voltada à análise dos recursos internos da organização, que apresenta a noção de “competência como o resultado de uma trajetória trilhada pela organização ao longo do tempo (*path dependence*), advinda de suas escolhas estratégicas” (p. 26), que se desdobram em um conjunto de rotinas realizadas em função de investimentos prévios em tecnologia, aprendizado e processos organizacionais (BECKER, 2004).

Esta tese sofreu influência dos caminhos trilhados por Becker (2004), principalmente quanto ao aspecto que a história tem forte ligação com a formação e desenvolvimento das competências. Atualmente, admite-se que esta relação é uma via de mão-dupla, ou seja, é uma

relação dialética, pois considera que a história organizacional influencia o desenvolvimento das competências, assim como as competências organizacionais ajudam a construir trajetória de uma organização.

O trabalho de Becker (2004) tem como objetivo observar e analisar em qual contexto a competência surge e se expande no ambiente organizacional. Em outras palavras, o interesse da autora foi construir um conjunto de parâmetros que conseguisse dimensionar a evolução das competências e verificar os seus diferentes níveis de agregação de valor e como influenciam na competitividade empresarial. A proposta final da autora foi construir um quadro de referências para a trajetória de formação e desenvolvimento de competências organizacionais que permitisse identificar e analisar os níveis de complexidades dessas competências no ambiente de negócios, ou seja, Becker (2004) entende que quanto mais madura a competência, mais complexa é a entrega, e conseqüentemente, maior é a percepção de valor do cliente.

A autora defende que entender a trajetória de formação e desenvolvimento de competências, sejam individuais ou organizacionais, significa desvendar os segredos de um processo de transformação. Logo, partiu da premissa que é necessário estabelecer parâmetros que indiquem determinadas grandezas para evidenciar esta evolução. Em outras palavras, Becker (2004) defende que a “construção de réguas ou medidas de complexidade consegue dimensionar o quanto as competências agregam de valor à organização ao longo do tempo” (p.13).

Dessa forma, para estruturar teoricamente a pesquisa, Becker (2004) examinou três dimensões para o estudo da evolução da trajetória de uma competência: a) *path dependence*; b) cadeias de valor, que expressam a articulação dos macroprocessos; e c) níveis de complexidade para entrega, que exprimem a “régua” para estabelecer os diferentes níveis de entrega de competência.

Becker (2004, p. 53) baseado em Teece et.al., (1997) esclarece *path dependence* como a noção de que a “história ou trajetória de uma organização ao longo do tempo é que sustenta sua competitividade no momento presente”, ou seja, “refere-se aos padrões idiossincráticos de aprendizagem e de investimentos históricos no desenvolvimento da base de recursos e capacidades da empresa”.

Quanto à compreensão de macroprocessos Becker (2004) partiu da afirmação de Leonard-Barton (1998) de que “o saber acumula-se lentamente ao longo da trajetória da organização, sendo configurado e canalizado para determinadas rotinas pela ação de centenas de decisões gerenciais cotidianas” (p.54).

Já a noção de complexidade adotada no trabalho de Becker (2004) está vinculada à ideia de diferenciação e de agregação de valor. A autora partiu do pressuposto que quanto maior for o grau de complexidade da entrega, maior será sua capacidade de diferenciar-se e de adicionar valor ao negócio. Considerou-se uma limitação no trabalho de Becker (2004), a articulação dos conceitos de complexidade e entrega à competência organizacional, uma vez que se apresentou focalizado na perspectiva individual.

Becker (2004) contribuiu com tal discussão ao concluir que a “competência organizacional, uma vez explicitada na entrega, traduz determinada certificação” (p.228). Segundo a autora, é alinhada ao conceito de complexidade que se consegue explicar a trajetória de desenvolvimento da organização e sua real contribuição ao negócio, ou seja, “as organizações competem pelo nível de agregação de valor de suas competências organizacionais” (p.229).

Como principais contribuições do estudo Becker (2004) destacam-se a de natureza teórica por concluir que a competitividade é afetada não pela conquistada competência em si, mas pelo nível de agregação de valor que esta competência atribui à organização ao longo de sua trajetória.

Já King, Fowler e Zeithaml (2002) partem da premissa que muitas organizações têm apenas vaga ideia do valor das competências que possuem ou da possível ausência de competências importantes. Tal premissa orientou o trabalho dos autores, cujo objetivo central foi descrever os vários aspectos das competências, e qual sua relação com a vantagem competitiva e examinar também a relação entre a percepção das competências por parte da gerência de nível intermediário e o desempenho da empresa.

O foco do estudo de King, Fowler e Zeithaml (2002) está na avaliação de competências. Contudo os autores ressaltam que avaliar as competências existentes em uma organização não é o mesmo que determinar as competências ideais para a futura posição competitiva dessa empresa. Da mesma forma, a elaboração de um consenso quanto às competências da organização é importante, porém não garante que os gerentes da empresa identificarão corretamente as competências mais importantes no futuro.

Segundo os autores, o processo de avaliação de competências fornece aos gerentes informações valiosas, todavia o desenvolvimento de competências requer também que se tomem decisões difíceis e se administre um processo de trocas complexas entre investimentos alternativos. Competências localizadas nos funcionários ou em sistemas físicos são mais fáceis de imitar que competências localizadas em sistemas gerenciais ou na cultura organizacional (KING, FOWLER E ZEITHAML, 2002).

A partir da análise do estudo de King, Fowler e Zeithaml é possível afirmar que, em geral, as organizações que investem tempo e esforços na avaliação de suas competências terão à sua disposição informações valiosas para apoiar as tomadas de decisões estratégicas.

A identificação das competências é realizada avaliando-se os recursos e capacidades que são importantes para a organização. Para Prahalad e Hamel (1990), a identificação de uma competência essencial deve ser realizada com base em alguns critérios de seleção, na qual a competência deve: (i) ser fonte de diferenciação competitiva, provendo uma assinatura e reconhecimento único para a organização; (ii) transcender um único negócio, cobrindo uma ampla variabilidade, tanto atuais como de novos negócios; e (iii) ser difícil de ser imitada.

King, Fowler e Zeithaml (2002) apresentam um método que possibilita a identificação e avaliação das competências organizacionais, além de promover a conscientização e incentivar as discussões a respeito delas, sugerindo a elaboração de uma lista de competências que sejam relevantes para o segmento em que a organização atua. Esta tarefa é então conduzida por meio de entrevistas e pesquisas realizadas, tanto com funcionários da própria empresa quanto profissionais externos e que, preferencialmente, tenham diferentes experiências e tempo de serviço.

Para que os gerentes possam obter uma visão adequada da força das competências existentes na organização e identificar pontos de vulnerabilidade dessas competências, King, Fowler e Zeithaml (2002) sugerem que quatro aspectos sejam levados em consideração, pois auxiliam a determinar o valor de uma competência como fonte de vantagem competitiva: 1) o caráter tácito, 2) a robustez, 3) a fixação e 4) o consenso.

Os autores lembram que o caráter tácito reflete até que ponto uma competência está baseada em um conhecimento que resiste à codificação e à divulgação. Já a robustez caracteriza a suscetibilidade de uma competência às mudanças do ambiente. Enquanto que a fixação de uma competência compreende a possibilidade de ela ser transferida para outra empresa. E o consenso reflete o entendimento compartilhado ou as percepções comuns dentro de um grupo (KING FOWLER; ZEITHAML, 2002).

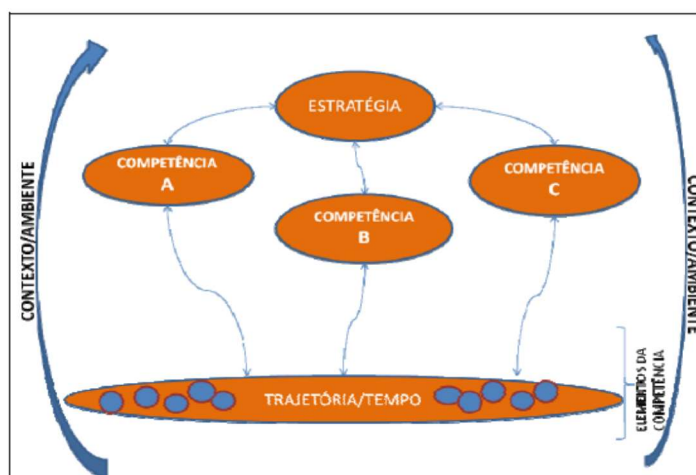
Na visão de Javidan (1998), lembrado por Kaehler (2013), apesar da participação dos gestores seniores ser fundamental para a identificação e avaliação das competências, há riscos associados ao alcance de suas opiniões, podendo essas não serem detalhadas ou profundos o suficiente. Como há certos limites quanto ao número de envolvidos no processo, o autor aconselha que o foco esteja em gestores com funções-chave em cada unidade de negócios e

times específicos multidisciplinares que sejam de importância significativa, ou seja, o gerente intermediário indicado por King, Fowler e Zeithaml (2002).

Para identificar as competências, alguns questionamentos-chave devem ser realizados buscando identificar: (i) o que a organização sabe fazer bem; (ii) se o conhecimento vinculado a este fazer bem está presente em apenas uma unidade ou disseminado por toda a organização; (iii) se aquilo que é feito é melhor que os competidores e se isto tem relevância competitiva; assim como (iv) identificar se as vantagens competitivas mapeadas são duráveis em relação às principais mudanças que estão ocorrendo no contexto no qual está inserida.

Santos (2009) reconhece outros fatores comuns sobre identificação e formação das competências, que são: o ambiente/contexto, a estratégia e o processo de repasse de conhecimento que acompanha o processo evolutivo ao longo da trajetória, agregando valor às capacidades, via experiências adquiridas; as quais por meio de seus elementos vão delineando as competências que efetivamente se tornaram um diferencial para a organização, como demonstrado na Figura 6

Figura 6 - Formação da competência organizacional



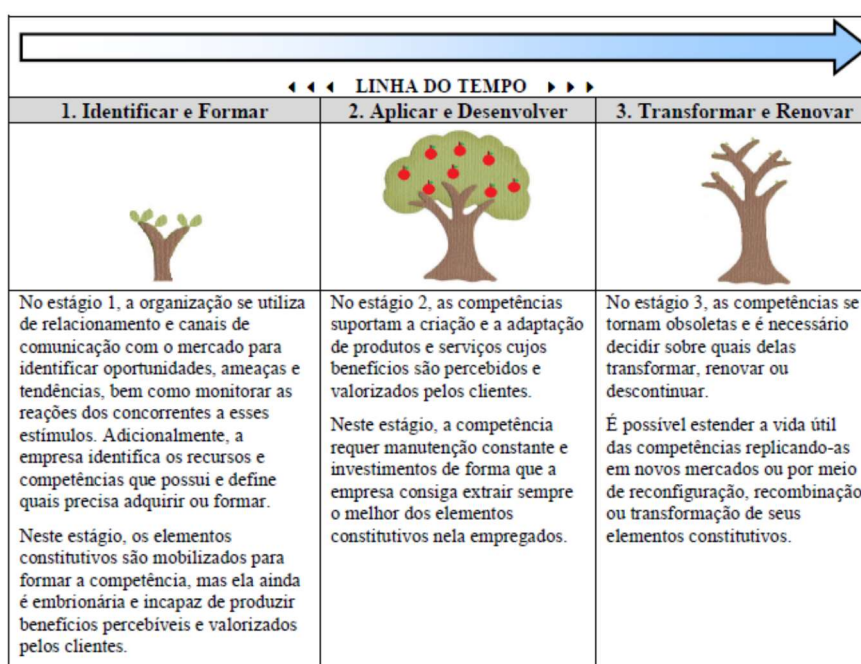
Fonte: Santos (2009)

Santos (2009) representa o repasse de conhecimento pelas setas, as quais vêm demonstrar a interação entre os diferentes fatores, considerando que a construção das competências pode ser observada por meio desta interação que se estabelece ao longo do tempo na trajetória da organização. Para esta autora, a relação de competências da organização permanece relativamente estável ao longo do tempo. Contudo, a complexidade da entrega vai gradativamente aumentando em função da maturação das competências e do conjunto de elementos que irão se agrupar em torno delas.

Os principais resultados do estudo empreendido por Santos (2009) evidenciaram que o processo das competências organizacionais em uma empresa do segmento de manufatura é um ciclo dinâmico que vai sendo mobilizado à medida que a empresa experimenta desafios diferentes, bem como esse processo ocorre através de ações que vão mobilizando os elementos que compõem cada uma das competências, baseado principalmente nas inter-relações estabelecidas internamente entre eles.

Enquanto para Dias (2011), o processo de identificação, formação e desenvolvimento das competências organizacionais pode ser verificado pela diferença na percepção de valor que o cliente tem do resultado produzido pelas competências organizacionais, ao longo da trajetória histórica da organização. Para o autor, este processo de formação, desenvolvimento e renovação de competências organizacionais é constituído de três estágios, conforme descrito na Figura 7.

Figura 7 - Formação, desenvolvimento e renovação de competências



Fonte: Dias (2011)

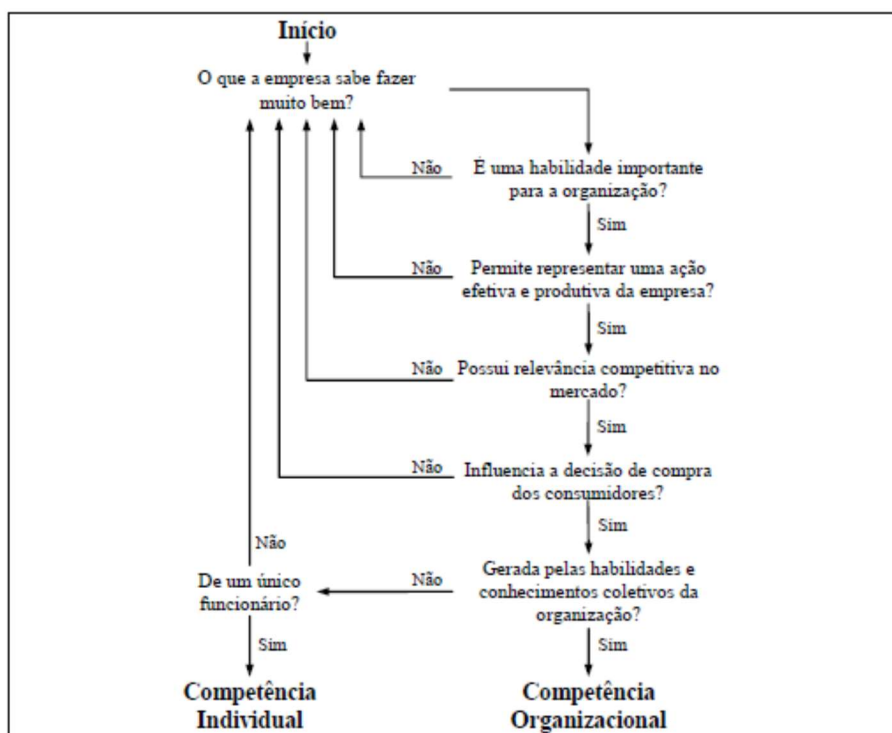
Reconhecendo a dificuldade na identificação das competências organizacionais, Kaehler (2013) desenvolveu um roteiro para auxiliar tal tarefa. Este instrumento organizacional tem trazido uma grande contribuição para este campo do saber, uma vez que insere critérios de reconhecimento da competência, evitando a tendência de relacionar aos benefícios que são entregues aos consumidores, como apontado por Dias (2011).

Segundo Kaehler (2013), ao serem questionados sobre o que a organização faz de melhor, os testes iniciais da sua pesquisa demonstraram que além dos benefícios, a primeira resposta dos participantes tendia a identificar um recurso estratégico ou o próprio serviço

oferecido como exemplo daquilo que a empresa sabia fazer bem. Pela falta de uma melhor definição dos seus conceitos e dificuldades de desdobramento prático da noção de competência para o meio empresarial (KING; FOWLER; ZEITHAML, 2002; RUAS et al., 2005) e a forma de conduzir os participantes e refinar o processo de identificação da competência organizacional, Kaehler (2013) selecionou alguns critérios: 1) a representação da competência como uma ação efetiva e produtiva da organização; 2) a relevância competitiva da competência para o mercado; 3) a influência da competência na decisão de compra dos consumidores; 4) a noção de coletividade da competência.

A Figura 8 representa um fluxograma que busca ajudar na identificação da possível competência organizacional, de acordo com os critérios de seleção determinados.

Figura 8 - Identificação de Competências Organizacionais



Fonte: Kaehler (2013)

Este *framework* é um grande avanço para os estudos e pesquisa sobre competências organizacionais. Para reduzir a complexidade do processo de identificação, o autor considerou a ponderação entre uma habilidade individual ou coletiva de uma determinada competência como determinante para o reconhecimento de uma competência organizacional.

Para fins deste estudo compreender “quais” competências se desenvolvem durante a trajetória da organização aprofundará o entendimento em relação às suas potencialidades e à

forma como se estabelecem os seus papéis e as adequações perante as mudanças do ambiente, possibilitando uma atuação efetiva do seu propósito.

Analisando os estudos acima citados, considera-se que embora a maioria das competências classificadas esteja voltada à conquista de vantagens competitivas, nem todas o são. Mas, nem por isso deixam de ser relevantes para a organização e sua estratégia, como o caso das organizações públicas. Após a apresentação de estudos que discutem o conceito e a operacionalização da competência no âmbito das organizações, de maneira geral, apresenta-se os estudos que focam tal conceito no campo da administração pública.

Bryson, Ackermann e Eden (2007) lembram que “o fator importante para o sucesso de organizações públicas é identificar e construir as capacidades estratégicas para produzir maior valor público aos interessados a um custo razoável” (p.702) [tradução nossa]. Tão importante quanto colocar em ação a competência é a capacidade de compreender o processo de desenvolvimento da organização, pois o desvendar do que está por trás daquilo que a organização efetivamente entrega torna-se a chave do bom desempenho organizacional. (p.702).

O direcionamento do estudo para as organizações do setor público justifica-se por trazer uma perspectiva peculiar ao estudo das competências organizacionais, no qual o enfoque mais relevante recai sobre objetivos estratégicos de cunho social como a qualidade e a agilidade na prestação de serviços à sociedade e a busca pela eficiência nas organizações públicas. Esta revisão se propõe a contribuir para a aproximação entre os campos da administração pública e competências organizacionais.

Bryson, Ackermann e Eden (2007, p. 702) apontam, na administração pública, a importância de identificação e construção de competências, isto ressaltando que “sem atenção contínua a estas competências, as organizações públicas [...] terão dificuldade para atingir seus objetivos, criar valor público, responder efetivamente às mudanças em seus ambientes, ou justificar suas permanências”. Tratam de competências distintivas, e mais especificamente de “competências organizacionais dinâmicas de produção de valor público” considerando-as necessárias para o desejável ajuste entre as organizações públicas e os ambientes nos quais atuam.

Bryson, Ackermann e Eden (2007) desenvolveram estudo a partir dos fundamentos na visão baseada em recursos de organizações, cujo objetivo foi apresentar um método para a identificação e uso das competências distintivas na forma de um *"livelihood scheme"*, que liga competências distintivas com as aspirações e objetivos organizacionais. Para tanto, utilizam como estudo de caso, um setor de formação e de consultoria que faz parte do Serviço Nacional

de Saúde do Reino Unido. Para os autores “a visão baseada em recursos é, sem dúvida, a abordagem dominante para a pesquisa em estratégia e ensino na América do Norte e na Europa - de forma explícita para o setor privado e, implícita, para o setor público” (p.702)

Em certa medida, Bryson, Ackermann e Eden (2007) assumem que o artigo tem o propósito de suprir a lacuna da literatura que não tem dado importância ao *livelihood scheme*, em vez disso, há concentração de estudos que visam identificar pontos fortes da organização em relação às oportunidades e ameaças externas - e não aspirações - especialmente através do uso da análise SWOT. Para os autores, esta lacuna na literatura pode ser um resultado de não saber como identificar competências distintivas ou, alternativamente, de não saber como elucidar um *livelihood scheme* para as organizações públicas. Independentemente do motivo, há pouco na literatura do campo da administração pública sobre o que o conceito de competências distintivas realmente significa para as organizações públicas (BRYSON, ACKERMANN; EDEN, 2007).

O caso estudado relata como uma equipe de gestão de organização pública desenvolveu o *livelihood scheme*. Bryson, Ackermann e Eden (2007) destacam que o plano estratégico plurianual e plano de negócios foram desenvolvidos com base, em grande parte, da lógica do *livelihood scheme*, mostrando a articulação dos recursos disponíveis e das competências distintivas com as aspirações da organização. Os autores discutem e estruturam a parte teórica do artigo nos seguintes termos chaves: *critical success factors, resources, competencies, distinctive competencies, core competencies, and core distinctive competencies*.

Segundo Bryson, Ackermann e Eden (2007), as competências são menos que os recursos e usualmente surgem por meio *learning by doing*. Quanto à análise do conceito de competência distintiva, os autores esclarecem que:

A maneira como as competências distintivas estão ligadas e apoiam as aspirações de uma organização pública constitui seu *livelihood scheme*. As aspirações podem incluir mandatos, missão, objetivos, indicadores de resultado, ou principais demandas de interessados que a organização escolhe atender. Embora algumas organizações públicas tenham pouca escolha sobre suas aspirações, outras têm muita escolha. O *livelihood scheme* é uma descrição abreviada de como a organização acredita que pode criar valor público real de forma sustentável (BRYSON; ACKERMANN; EDEN, 2007. p.704).

Bryson, Ackermann e Eden (2007) partem do pressuposto que as competências distintivas são cruciais para viabilidade do *livelihood scheme* e esclarecem que o mesmo não é igual ao plano estratégico, mas fornece base fundamental para a sua elaboração.

O processo de formação e desenvolvimento de competência foi realizado, especificamente no Beeches Management Centre (BMC), setor de treinamento e consultoria que faz parte do sistema de serviço de saúde da Irlanda do Norte no Reino Unido. O BMC está organizado em três unidades: de desenvolvimento de gestão, que é o foco do processo descrito aqui, enfermagem e obstetrícia, de educação e de serviços financeiros. Assim, o BMC é claramente uma organização pública incomum: é o resultado de uma colaboração entre outras organizações públicas, e a maior parte do financiamento vem de serviço e desempenho de contratos com essas organizações.

Mas o BMC não é tão incomum, pois representa uma forma cada vez mais presente de empresa pública cujo financiamento e existência é totalmente dependente da prestação de um bom serviço aos seus clientes (BARZELAY; ARMAJANI 1992; OSBORNE; PLASTRIK 1997 apud BRYSON; ACKERMANN, EDEN, 2007).

Bryson, Ackermann e Eden (2007) indicam alguns passos seguidos pelo BMC no processo de formação e identificação de competências distintivas, que servem como modelo para as organizações públicas: a) preparação e sensibilização para realização do trabalho; b) identificação da missão e do objetivo do sistema; c) identificação dos fatores críticos de sucesso; d) identificação das competências distintivas, e) criação do *livelihood scheme*, d) desenvolvimento do plano estratégico, e) desenvolvimento do plano anual de negócios.

Bryson, Ackermann e Eden (2007) apontam que este processo pode ser particularmente difícil para as organizações públicas, porque delas raramente são esperados a exploração de competências distintivas. A evidência da pesquisa do setor público indica que a estabilidade de gestão é fortemente associada com bom desempenho em organizações públicas. Por outro lado, os autores reconhecem que pressões no ambiente político podem influenciar e alterar a natureza das ligações entre competência e as aspirações, e essa interrupção afetará negativamente o *livelihood scheme*. O desempenho de organizações públicas é, portanto, prejudicado, pelo menos em curto prazo.

Como resultado da pesquisa, Bryson, Ackermann e Eden (2007) elaboram as seguintes proposições:

- organizações públicas que apresentam bom desempenho durante longos períodos irão se inspirar em competências distintas que consistem em competências conjuntas e em um circuito de competências de auto-reforço;
- organizações públicas que desenvolvem um esquema válido de subsistência e formulam e implementam suas estratégias baseadas naquele esquema, atingirão um melhor alinhamento com as demandas e oportunidades de seus ambientes - e terão melhor desempenho nesses ambientes do que em organizações que não

o fazem;

- colaborações de sucesso envolvendo organizações públicas precisam estar sustentadas por competências conectadas entre as organizações;
- o sucesso, para organizações públicas, tem a tendência de ser baseado na exploração, sustento e proteção de competências distintas, bem como no desenvolvimento de novas competências distintas.

Diante do exposto, não há razão para supor que explorar as competências distintas existentes e desenvolver novas é menos significativo para as organizações públicas. “Em síntese, acreditamos que a promessa da 'visão baseada em recursos', para a melhoria do ‘desempenho organizacional público’ vale a pena ser investigada de forma mais aprofundada” (BRYSON; ACKERMANN; EDEN 2007, p.12).

Na produção brasileira sobre o tema, Quintana (2009) propõe trabalho sobre o processo de formação e desenvolvimento de competências organizacionais em uma instituição do setor público, sendo guiado pela seguinte pergunta “Como ocorre o processo de formação e desenvolvimento de competências organizacionais em uma instituição pública no Brasil?” (p. 19).

Este trabalho também parte da premissa que o estudo sobre formação e desenvolvimento de competências organizacionais é uma boa lente para análise organizacional, de maneira dinâmica e evolutiva, ou seja, entender a forma como elas surgem, evoluem e são renovadas durante a trajetória da organização, corroborando com Becker (2004). Destaca-se o trabalho realizado pelo autor, na descrição e análise de diferentes *frameworks* encontrados na literatura sobre o desenvolvimento de competências organizacionais.

Quintana (2009) utiliza a noção apresentada por Becker (2004) sobre a “agregação de valor” proporcionada pela competência organizacional ao longo do tempo e seu papel na competitividade da organização, e conceitua competência organizacional como “a capacidade de combinar, misturar e integrar recursos em produtos e serviços, de forma contínua, buscando maior desempenho organizacional e a agregação de valor percebido pelos clientes e pela sociedade em geral”. (QUINTANA, 2009, p.28)

Como essa pesquisa de Quintana (2009) foi ligada ao setor público e realizada no Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul, contribuiu com algumas adaptações na busca de um conceito mais aplicável à realidade a ser estudada. Por isso, o conceito de desempenho organizacional faz parte do conceito central da tese do autor. Este é um ponto de partida para adequar a ideia de vantagem competitiva, que é aplicada facilmente na gestão empresarial, contudo tem algumas limitações no campo da gestão pública.

Quintana (2009) corrobora com Bryson, Ackermann e Eden (2007) quanto à finalidade do serviço público:

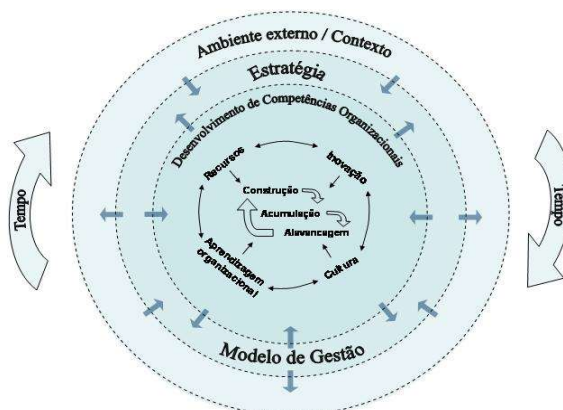
No caso do setor público a agregação de valor percebida pelo cliente, torna-se tão importante quanto o próprio desempenho organizacional, pois a finalidade da existência de uma organização pública é, antes mesmo de ter um bom resultado financeiro, cumprir com seu papel social, visando ao bem público e ao interesse da sociedade (QUINTANA, 2009, p.28).

Quintana (2009) defende, também, que o exame das competências organizacionais e da forma como elas se desenvolvem nas organizações públicas pode trazer uma nova perspectiva de análise, capaz de auxiliar no aperfeiçoamento e na busca pela eficiência na gestão do setor público no País.

Os resultados dos estudos de Quintana (2009) apontam as três principais competências da organização pesquisada, demonstrando quais os elementos que as compõem ou que fazem parte do seu processo de desenvolvimento. Após a definição dos períodos de estudo, a identificação das principais competências organizacionais do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul e a descrição dos fatos relacionados ocorridos nestes períodos, Quintana (2009) analisou a situação destas competências nos três períodos da pesquisa, conforme modelo de análise proposto por Post (1997) que considera três etapas para a evolução das competências organizacionais: construção das competências, acumulação e alavancagem.

O estudo de Quintana (2009) apontou que o processo de formação e desenvolvimento das competências organizacionais do caso investigado manteve certo padrão quanto a sua evolução e suas etapas, caracterizando este movimento como cíclico. A partir deste mapeamento, em conjunto com a fundamentação teórica, originou-se uma proposta de *framework* representativo de uma realidade presente nas instituições ligadas ao setor público judiciário brasileiro. (ver Figura 9)

Figura 9 – Framework Competência organizacional na gestão pública



Fonte: Quintana (2009)

Como base no *framework*, o autor identificou os inter-relacionamentos entre estes elementos e as competências, permitindo o mapeamento detalhado de como se formaram e se desenvolveram estas competências ao longo do tempo. Baseado neste estudo de caso, o autor destaca algumas das peculiaridades e dificuldades enfrentadas neste processo de formação de competências organizacionais dentro das organizações públicas, em particular no âmbito do judiciário, mas que contribuem de maneira geral para estudos futuros no campo da pública: a) princípios e normas reguladoras do direito administrativo; b) legislação aplicável à gestão de pessoas; c) despreparo administrativo; d) disfunções burocráticas; e) gestão orçamentária e f) reformas administrativas e modelo de gestão (QUINTANA, 2009).

Além das características apresentadas, Quintana (2009) destaca outras diferenças que foram evidenciadas neste estudo de caso, tais como a questão cultural, velocidade com que as mudanças acontecem em uma organização pública, influência do ambiente externo.

Em contribuição ao estudo de competência organizacional no campo da administração pública, Godoi e Silva (2003) realizaram uma pesquisa-ação em uma organização do setor elétrico, cujo objetivo central residiu em desenvolver, a partir da dinâmica da aprendizagem, uma metodologia de gestão de competências específicas para a organização.

Na construção do quadro teórico os autores partem da ideia de rompimento de fronteiras entre as teorias da aprendizagem organizacional e as formulações sobre a lógica da competência, articulando conjuntamente os dois construtos complementares.

Quanto às especificidades de organizações públicas, os autores reconhecem a presença, no setor público, de uma série de fatores ou obstáculos que tornam essa dinâmica organizacional particularmente difícil e complexa. As restrições ambientais, originárias do fato de operarem num contexto político e público; a história, que a resguardou da competição e da comparação; e as próprias restrições do setor público, particularmente referentes à posição dos sindicatos, resultante do compromisso entre tecnocratas e servidores públicos em detrimento do consumidor.

A articulação entre aprendizagem e competência no setor público é uma pretensão de Godoi e Silva para recuperarem o conceito de competência por vezes banalizado e reduzido a listas mensuráveis de saber e saber-fazer. O desenvolvimento das competências está além do sistema de produção; ele revela a responsabilidade pública, lembram Reimbold e Breillot, (1995), conforme citação de Godoi e Silva (2003). Em outras palavras, na competência compreende a questão da articulação entre a ação da organização e ação do sistema coletivo de desenvolvimento da competência.

Após a articulação entre os dois eixos teóricos (aprendizagem e competência), os autores seguem na descrição dos processos de aprendizagem subjacentes ao desenvolvimento de modelo de competência na organização. Esse trabalho pode ser considerado como diferenciado dos demais analisados, por concentrar único estudo na análise da dimensão individual e organizacional no desenvolvimento de competências, tanto preconizado na discussão teórica sobre o tema. Quanto à contribuição para estudos sobre organização pública, pode ser um bom contraponto, devido à escassez de pesquisa com esta temática, ao trabalho de Quintana (2009) que se concentrou no processo de formação e desenvolvimento de competência organizacionais e a relação com os seus elementos.

O trabalho de Godoi e Silva (2003) também preenche uma lacuna, já apontada por Takahashi (2007) quanto os poucos estudos que analisam em profundidade a integração entre categorias competência e aprendizagem, e sustentam empiricamente.

Segundo Godoi e Silva (2003) a maior parte do conhecimento prático sobre gestão de competências toma a dimensão estratégica como determinante primeira da formação dos indivíduos, invertendo o sentido lógico da aprendizagem. Os autores consideram que após a institucionalização, o conhecimento passa a influenciar indivíduos e grupos, e que a formação da competência é a própria institucionalização do conhecimento novo. A partir dessa finalidade, os autores consideram que se tornaria viável o delineamento estratégico, impossibilitado de constituir-se à revelia do indivíduo.

O trabalho de Godoi e Silva (2003) assume claramente a única direcionalidade possível para o trânsito dos construtos competência e aprendizagem, seguindo o sentido indivíduo-organização, ou melhor, interação-entre-indivíduos-organização. Trazendo mais um ponto de diferenciação para sua pesquisa-intervenção, com o mesmo raciocínio de Takahashi (2007), os autores afirmam que o desenvolvimento da competência estaria enraizado no processo de aprendizagem.

Em resposta à pergunta: “como desenvolver competências em uma organização?”, Godoi e Silva (2003, p.2) afirmam que é “necessário percorrer o caminho que vai da aprendizagem individual para a aprendizagem em grupo, para a aprendizagem na organização”. Quanto a identificação das competências organizacionais o trabalho de Godoi e Silva avançou ao trabalho de Quintana (2009) ao mensurar a satisfação dos clientes em relação às supostas competências.

Além disso, no que se refere a possibilidade de desenvolvimento de competências, Godoi e Silva (2003) corroboram com a necessidade de reestruturação organizacional passando de uma estrutura funcional para uma estruturação por processos, conforme descrito nos estudos

de Becker (2004) e Quintana (2009), pois dificilmente o sistema de competências encontraria compatibilidade com estruturas funcionais e pouco flexíveis. Assim como identificam a estrutura, estratégia, cultura, ambiente e tecnologia como os fatores que influenciam a aprendizagem mantendo uma estreita relação com o desenvolvimento de competências.

Como principais resultados do estudo de Godoi e Silva (2003), destacam-se:

- as organizações públicas operam em um ambiente mais difícil, que torna seu funcionamento e organização mais complexo;
- é necessário desaprender para transformar uma administração pública em uma organização de aprendizagem;
- o projeto metodológico construído integrou, em suas proposições, a gestão dos subsistemas de recursos humanos à visão estratégica da organização, com a intermediação do conceito de competências;
- não há competência desprovida de ação, contexto, singularidade e interação, evitando o equívoco de atribuir independência à estratégia (importante para Administração Pública);
- a lógica da aprendizagem ensina que o indivíduo e suas possibilidades sociais de atuação constituem o ponto de partida da dimensão organizacional;
- a compreensão da competência como memória organizacional;
- o processo de desenvolvimento de competências é um resultado da aprendizagem organizacional.

Raupp, Pegorini, Becker e Ruas (2013) também se dedicaram ao estudo sobre competências organizacionais no âmbito da administração pública. Em particular, os autores objetivaram aproximar competências e aprendizado numa organização pública por meio do entendimento das rotinas organizacionais como elo para a criação, retenção e transferência de conhecimento. Buscaram identificar competências organizacionais de uma instituição pública financeira por meio de estudo empírico e, a partir dessas, verificaram como as rotinas de aprendizagem contribuem na consolidação das mesmas.

Ressalta-se mais uma vez o conceito de aprendizagem organizacional como meio para compreender as competências organizacionais. A questão de pesquisa que conduziu o estudo de Raupp et al., (2013) foi, como as rotinas de aprendizagem são capazes de influenciar na passagem do conhecimento individual para o organizacional, consolidando competências da organização?

Para responder à pergunta central os autores elegeram, como um dos objetivos específicos, compreender qual a influência da aprendizagem organizacional nas rotinas da organização. Raupp et al., (2013) adotaram como foco deste trabalho a teoria do aprendizado experiencial em termos de indivíduo, teoria cujo desenvolvimento apresenta grande

proximidade com o processo de aprendizagem na ótica das organizações, principalmente por meio do modelo OADI - Observe-Assess-Design-Implement - (que se traduz em português como observar, avaliar, projetar e implantar) de Kim (1998), conforme declarado pelos autores.

Raupp et al., (2013) partem da ideia de que, quando o aprendizado individual e de grupo torna-se institucionalizado, a aprendizagem organizacional ocorre e o conhecimento fica imbricado em repositórios não humanos como rotinas, sistemas, estruturas, cultura e estratégia (VERA; CROSSAN, 2005 apud RAUPP et al., 2013). Para que isso seja possível, os autores enfatizam a importância do compartilhamento dos modelos mentais. Este é o argumento defendido por Raupp et al., (2013) para a importância e relação das competências organizacionais por meio das rotinas organizacionais, pois elas representam um elo para a compreensão do aprendizado organizacional, principalmente em relação à codificação do conhecimento tácito.

Raupp et al., (2013) destacam o caráter dinâmico que o processo de aprendizagem e conhecimento adquire em função das rotinas organizacionais. Seguindo este raciocínio, os autores defendem que quando a compreensão de conhecimento estático é substituída pela compreensão de conhecimento dinâmico, a visão é alterada de gerenciamento do conhecimento para estudos de processos associados à aprendizagem e conhecimento, como criação, retenção e transferência. “É uma oportunidade de unificar *insights* tanto de aprendizagem organizacional quanto de conhecimento organizacional. É neste momento, portanto, que a organização tem a possibilidade de tornar-se e manter-se, de fato, competente” (p.8).

A unidade de análise do estudo Raupp et al., (2013) foi o BADESUL Desenvolvimento S.A - Agência de Fomento do Rio Grande do Sul, que é uma sociedade de economia mista vinculada à Secretaria do Desenvolvimento e Promoção do Investimento. O BADESUL atua como agente operacional e financeiro do Sistema de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul, em conjunto com os agentes públicos e privados envolvidos na definição de política industrial, na construção de ambiente para a promoção e suporte aos investimentos voltados para a complementação e qualificação da matriz produtiva do Estado.

Como principais resultados deste trabalho, Raupp et al., (2013) destacam:

- o conhecimento que os mais experientes possuem e transmitem aos novos nas atividades de análise de projetos em duplas, contribuem no compartilhamento de ideias e informações;
- a experiência individual, transmitida e compartilhada, foi fundamental para o desenvolvimento da instituição;
- a aprendizagem ocorre na medida em que a organização vai interagindo com o ambiente externo e moldando sua competência de “Expertise de Análise”;

- a formalização normativa de empresas públicas reforça a característica de repetitividade das rotinas;
- a dualidade presente nas diferentes rotinas confere tanto estabilidade quanto dinamismo na trajetória das organizações sob uma perspectiva longitudinal;
- grande parte do compartilhamento de conhecimento depende das circunstâncias, o que pode representar uma barreira para a sua disseminação nas organizações;
- o aprendizado incremental adquirido por meio das rotinas possibilita fluidez no compartilhamento do conhecimento e fornece a estabilidade necessária para uma gradual transformação dos recursos e capacidades da organização, contribuindo para a consolidação das competências organizacionais identificadas;
- o conceito de rotina organizacional foi empregado como repositório da memória e conhecimento da organização, afetando, portanto, o tipo e a extensão da mudança da organização;
- os elementos de aprendizagem presentes no BADESUL são em sua maioria emergentes, ou seja, são relativamente poucas as estruturas formais que induzem os colaboradores a compartilhar conhecimento, transformando a aprendizagem individual em organizacional para que isso promova as competências organizacionais.

Como sugestão para estudos futuros, Raupp et al., (2013) indicam que a aplicação da ferramenta utilizada neste estudo empírico seja também utilizada em outras instituições públicas para ampliar a possibilidade de aprimorá-lo, assim como em empresas privadas e de outros setores para possibilitar comparações entre resultados e contribuir para uma maior compreensão de como as rotinas influenciam na aprendizagem e na consolidação de competências organizacionais. Outra sugestão para futuras pesquisas, deixada pelos autores, é a aplicação da ferramenta roteiro de identificação das competências organizacionais desenvolvido por Kaehler (2013) junto aos clientes também, de forma a obter informações sob a perspectiva externa à organização; isto corroborando com as conclusões do estudo de Quintana (2009) sobre a possibilidade de compreender as competências organizacionais na perspectiva dos usuários, no caso administração pública.

Já Takahashi (2007) realizou estudo cujo objetivo foi analisar os processos de aprendizagem organizacional, por meio de investigação da apropriação do conhecimento e das mudanças nos recursos organizacionais e sua inter-relação com o desenvolvimento de competências em duas instituições de ensino superior. Os casos investigados foram a unidade de Curitiba do Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná (Cefet-PR) e o Centro de Educação Tecnológica do Grupo Opet (CET-Opet), ambos com foco na oferta de Cursos Superiores de Tecnologia (CTS). Segundo Takahashi (2007), a pesquisa foi sustentada pela

teoria da firma baseada em recursos e pelos pressupostos da teoria institucional e de cultura organizacional.

Takahashi (2007) parte da premissa de que o resultado da aprendizagem organizacional se traduz pela produção de uma nova competência: uma habilidade de aplicar novos conhecimentos para melhorar o desempenho de uma atividade, rotina ou processo adotado por determinada organização. A autora optou por uma linha condutora para o estudo na qual as competências referem-se a como uma organização desempenha suas atividades necessárias ao sucesso, em face de seus concorrentes (MILLS et al., 2002) e essas são decorrentes da capacidade de combinar, misturar e integrar recursos e produtos e serviços (PRAHALAD; HAMEL, 1990). Logo, para os autores as competências constituem-se como resultado da aprendizagem coletiva da organização (PRAHALAD; HAMEL, 1990), agregando valor econômico à organização e valor social ao indivíduo (FLEURY; FLEURY, 2004).

Para a análise das competências, Takahashi (2007) optou pelo modelo de Mills et. al., (2002), devido à amplitude de sua categorização, pois se referem às competências essenciais como as atividades críticas para a estratégia e a sobrevivência da organização. Contudo, para a autora, a aprendizagem organizacional se apresenta como uma chave para compreender o desenvolvimento de competências; e o desenvolvimento de competências, um caminho para compreender os processos de aprendizagem organizacional.

Os resultados apresentados por Takahashi (2007) identificaram como a articulação de recursos formam novas competências organizacionais e quais foram os conhecimentos críticos que possibilitaram o estabelecimento de novas rotinas e práticas nas duas instituições de ensino. Ou seja, esse estudo apresentou que ao longo do processo de implantação dos cursos tecnológicos, conhecimentos foram incorporados e mudanças profundas aconteceram na articulação dos recursos, marcando um processo de aprendizagem no nível organizacional que possibilitou o desenvolvimento da competência organizacional. A autora assume, ainda, que subjacente à dinâmica do desenvolvimento de competências, está o processo de aprendizagem

A análise teórico-empírica realizada pela autora permitiu evidenciar que os fenômenos organizacionais podem ser compreendidos por meio do estudo de processos de aprendizagem organizacional, escolhida com lente para investigar e entender os processos organizacionais (TAKAHASHI, 2007).

Do ponto de vista prático, Takahashi (2007) acredita que o estudo contribuiu para as instituições interessadas em ofertar CST, ao evidenciar que é necessário buscar conhecimentos críticos e articular recursos para desenvolver as competências necessárias, as quais por sua vez

podem ser construídas a partir de competências já existentes por meio de um processo de aprendizagem organizacional, portanto, coletivo e social.

Entre as conclusões, Takahashi (2007) confirmou que o resultado da aprendizagem organizacional é a aquisição de uma competência que representa esse processo, que tais competências podem ser desenvolvidas e que os processos de aprendizagem ocorrem por meio de profundas mudanças e pela institucionalização do conhecimento nas práticas organizacionais.

Na análise dos estudos que compuseram esta parte da revisão teórica, adotou-se a relevância do ambiente externo e do contexto, a qual mostrou-se imprescindível para compreender a história das escolas de governo, e para a identificação de suas competências.

Após a discussão realizada ao longo do artigo, é possível constatar que o campo teórico e empírico sobre competência, sobretudo no âmbito do setor público, ainda está em fase de consolidação, contudo algumas considerações podem ser feitas *a priori*:

Quadro 6 - Síntese dos estudos sobre Competência Organizacional na Gestão Pública

RESULTADOS	AUTORES
As organizações públicas operam em um ambiente mais difícil, que torna seu funcionamento e organização mais complexo.	GODOI; SILVA, 2003; TAKAHASHI, 2007; BRYSON; ACKERMANN; EDEN, 2007; RAUPP et al., 2013; QUINTANA, 2009.
O processo de formação e desenvolvimento de competências organizacionais pode ser particularmente difícil para as organizações públicas, porque delas raramente são esperados a exploração de competências distintivas.	BRYSON; ACKERMANN; EDEN, 2007; RAUPP et al., 2013; TAKAHASHI, 2007.
O sucesso das organizações públicas é susceptível de ser baseado na exploração, manutenção e proteção de competências organizacionais existentes, bem como o desenvolvimento de novas competências.	GODOI; SILVA, 2003; BRYSON; ACKERMANN; EDEN, 2007, TAKAHASHI, 2007; QUINTANA, 2009; RAUPP et al., 2013.
A estabilidade de gestão pública é fortemente associada com bom desempenho em organizações públicas	GODOI; SILVA, 2003; BRYSON; ACKERMANN; EDEN, 2007; RAUPP et al., 2013.
A dualidade presente nas rotinas organizacionais confere tanto estabilidade quanto dinamismo na trajetória das organizações públicas.	GODOI; SILVA, 2003; BRYSON; ACKERMANN; EDEN, 2007, TAKAHASHI, 2007; QUINTANA, 2009; RAUPP et al., 2013.
A maneira como as competências distintivas estão ligadas às aspirações de uma organização pública constitui o seu “ <i>livelihood scheme</i> ”.	GODOI; SILVA, 2003; BRYSON; ACKERMANN; EDEN, 2007.
O “ <i>livelihood scheme</i> ” é uma descrição abreviada de como a organização acredita que pode criar valor público real, de forma sustentável.	GODOI; SILVA, 2003; BRYSON; ACKERMANN; EDEN, 2007.
A necessidade de reestruturação organizacional passando de uma estrutura funcional para uma estruturação por processos deve estar alinhada ao processo de formação e desenvolvimento na gestão pública.	GODOI; SILVA, 2003; BECKER, 2004 QUINTANA, 2009; TAKAHASHI, 2007, RAUPP et al., 2013.
A compreensão da competência, na gestão pública é como memória organizacional.	GODOI; SILVA, 2003; TAKAHASHI, 2007 RAUPP et al., 2013.
Algumas peculiaridades e dificuldades devem ser enfrentadas neste processo de formação de	GODOI; SILVA, 2003; QUINTANA, 2009; TAKAHASHI, 2007; RAUPP et al., 2013.

competências organizacionais dentro das organizações públicas, a exemplo da questão cultural, influência do ambiente externo, despreparo administrativo, reformas administrativas e modelo de gestão dentre outros.	
Há uma preocupação quanto à interação das competências organizacionais com as competências individuais e atividades operacionais.	KING; FLOWLER; ZEITHAML, 2002; BECKER, 2004, FLEURY; FLEURY, 2001;2004, RUAS et al., 2005.
A articulação entre aprendizagem e competência é um tema emergente, para compreender a gestão de organizações públicas.	GODOI E SILVA, 2003; TAKAHASHI ,2007; RAUPP, PEGORINI, BECKER; RUAS, 2013.

Fonte: elaboração própria

Constatou-se que trabalhos foram desenvolvidos com foco na identificação, na formação, no desenvolvimento e na renovação da competência organizacional. Assim como foram evidenciadas as relações entre as competências organizacionais e outros elementos estratégicos como desempenho organizacional, rotinas organizacionais, valor público, processos organizacionais, aprendizagem organizacional, memória organizacional.

Para a gestão das organizações públicas o desenvolvimento de competência organizacional se apresenta com uma possibilidade de compreender a sua trajetória, seus recursos e suas capacidades, bem como pode se constituir como uma memória organizacional. Contudo, não se pode desconsiderar que as organizações públicas estão inseridas no contexto de forte influência do ambiente externo, que envolve questões sociais, políticas, econômicas e culturais.

A gestão por processos e a institucionalização das rotinas organizacionais tornam-se pré-requisitos para o processo de formação e desenvolvimento de competências organizacionais, tanto no setor privado quanto no setor público.

A partir do levantamento realizado e da síntese proposta nesse quadro, é possível refletir sobre a importância de considerar o caráter dinâmico das competências organizacionais, a sua formação e desenvolvimento ao longo do tempo e que tal desenvolvimento diverge de organização para organização, haja vista que as organizações se diferenciam quanto à capacidade de receber e desenvolver competências, conforme seu contexto.

5.2 COMPETÊNCIAS DESENVOLVIDAS PELA ENAP

Bittencourt, Azevedo e Froehlich (2013), ao organizarem a obra “Na trilha das Competências”, desvendaram alguns caminhos possíveis no cenário das organizações. As “trilhas” representam possibilidades e caminhos de compreensão que não excluem os demais, ou seja, “podem ser encaradas como uma ênfase, um acento” (p. 164). Assim, quando se fala em estratégia, por exemplo, não se excluem as ideias sobre processos, pessoas ou concepção.

A trilha da concepção, conforme esclarecem as autoras aproxima os estudos de competência aos estudos de aprendizagem organizacional, ao analisar como a concepção que se tem sobre o trabalho, a organização em si, e sobre o papel dessa no seu contexto influenciam o desenvolvimento de competências. Essa abordagem sobre a concepção da organização contribuiu para a identificação das competências organizacionais da ENAP, considerando-se a interpretação dos dados coletados, a descrição da ENAP (o que é?), e do seu propósito (o que faz?), conforme já discutido na seção 4.2.

Quando se discorreu sobre o propósito da ENAP, o objetivo não foi compreender “o que a ENAP deveria fazer”, mas encontrar respostas que indiquem de fato “o que a ENAP faz”.

É atribuída às organizações públicas a característica de possuir objetivos ambíguos. Esse não é o caso da ENAP, mas seus objetivos são por vezes sobrepostos e disputam o grau de importância na definição de qual é o principal papel de uma escola de governo.

Então, para falar da evolução das competências das escolas, você necessariamente vai ter que olhar para essas duas culturas. A cultura da área de formação de carreiras e a cultura do desenvolvimento técnico-gerencial em educação continuada

Mas a expertise da ENAP, ela foi montada durante todos esses anos com um esforço muito grande interno[...] e também por intermédio das várias parcerias que a escola mantém com organismos internacionais e com organizações nacionais. Então, hoje a escola tem uma competência para a formação de carreiras e também consegue se dar bem com o aperfeiçoamento ou esse tipo de educação mais pontual que é necessária para a proteção da missão institucional

Quanto às competências organizacionais, sua importância está diretamente ligada ao desempenho das organizações, sejam elas privadas (BECKER, 2004; DIAS, 2011), públicas (TAKAHASKI, 2007; QUINTANA, 2009) ou do terceiro setor (OLIVEIRA, 2013). Tratar de competências organizacionais no setor público significa investigar a efetividade do comportamento e das práticas criadoras de valor. Assim como construir uma entrega, valorizada pelo governo e pela sociedade; uma entrega que se traduza em diferencial, que justifique a sua existência como organização pública.

Nessa perspectiva, a competência não é estática, ela é entendida no ciclo contínuo e dinâmico (TEECE *et.al.* 1997; MILLS *et. al.* 2002; DREJER, 2001; BECKER, 2004; FLEURY, FLEURY, 2001; MUNCK E DIAS, 2013). No caso particular, essa tese se interessa por identificar as competências organizacionais visando compreender a atuação da ENAP, enquanto escola de governo, ao longo da sua história organizacional

Apesar de corroborar com Becker (2004), Quintana (2009) e Dias (2011) quanto à pertinência e relevância de investigar o processo de formação e desenvolvimento as competências organizacionais, esta tese teve como objetivo analisar as competências organizacionais de ENAP, conforme já esclarecido na seção 2, que trata dos aspectos metodológicos.

Contudo, sem a identificação das competências de uma organização, dificilmente ela conseguirá desenvolvê-las. Para que isso aconteça, é necessário identificar o que uma organização faz de melhor, aquilo que não é facilmente imitado, algo que pertença ao conhecimento implícito da organização e que aumente sua aplicação, conhecimento e agregação de valor

Quando se trata de estudos de competências organizacionais com campo da gestão empresarial, há uma discussão sobre o setor (manufatura, serviço) no qual a firma está inserida ou sobre os fatores críticos de sucesso para competitividade da firma no setor e atividade.

Como esta pesquisa está inserida no campo da gestão pública, optou-se pela descrição da ENAP a partir da percepção das pessoas que participaram da história da ENAP. Foi solicitado aos entrevistados que descrevessem com palavras próprias a ENAP. Alguns preferiram fazer a descrição conforme a época que esteve presente na Escola, outros descreveram a organização conforme o plano de trabalho que elaborou para o período da sua gestão e outros foram atuais e fizeram a descrição conforme a visão que têm da ENAP hoje (Ver Quadro 7).

Quadro 7 - Descrição da ENAP

<i>A ENAP é principalmente uma Escola de Governo, que tem o papel de formar os especialistas em gestão governamental, mas também é uma fundação que faz estudos na área de gestão pública e também outras capacitações para os demais servidores federais. [Trecho de entrevista]</i>
<i>A ENAP é uma organização pequena e dependente e não sei se no governo mais moderno, tem espaço para uma escola estatal. A ENAP tem ali seu papel. Não tendo monopólio de tudo, ela faz algumas coisas. Nesse sentido ela pode até ter um espaço no futuro. Se for ver nas próximas décadas, aí a tendência é que não exista, o que vai existir é uma organização muito mais virtual. [Trecho de entrevista]</i>
<i>ENAP é uma Escola de Governo, mas de uma carreira. Ela cumpre o seu papel é nesse nicho mesmo, bem específico. [Trecho de entrevista]</i>
<i>A ENAP foi preparada para ser um centro de referência nacional e internacional em termos de administração pública e gestão social, gestão pública e gestão intersetorial. [Trecho de entrevista]</i>
<i>A ENAP era extremamente fechada e por muitas vezes atuava como braço executivo da Secretaria de Administração [Trecho de entrevista]</i>
<i>ENAP não tinha projeto institucional. Não tinha rumo, tinha ideias ambíguas e confusas. Achava que podia ser assemelhada a um espaço universitário. Era uma instituição que tinha muitas marcas, muitas feridas abertas, por conta da sua origem. [Trecho de entrevista]</i>
<i>Noção de que a única coisa que valia a pena e que era nobre: era trabalhar pela carreira dos gestores. Essa era a ENAP [Trecho de entrevista]</i>
<i>ENAP é uma instituição frágil e pequena, como tem que ser. Não tem que ser maior que isso. É um lugar que presta serviço para as outras entidades públicas federais. [Trecho de entrevista]</i>
<i>Se tiver o governo tenha propostas, a ENAP vai bem. É uma organização como qualquer outra, pequena, sem pessoal próprio [Trecho de entrevista]</i>
<i>A ENAP não é uma instituição acadêmica, não é para ter autonomia, é um negócio dentro do aparelho do Estado. [Trecho de entrevista]</i>
<i>ENAP é um espaço de segurança para você debater os problemas de governo, para estruturar políticas, porque ela é um conhecimento aplicado, mas, ao mesmo tempo ela é um conhecimento que tem que fazer agir. [Trecho de entrevista]</i>
<i>ENAP de um lado é um sonho, do outro é uma realização, quer dizer, uma utopia e uma realização concreta. Do ponto de vista da utopia, é ser o centro de formação estratégica de formar os altos quadros de direção do Estado. Mas tem um lado do real que com uma insuficiência que existe, exatamente no campo da política geral de desenvolvimento dos servidores. [Trecho de entrevista]</i>

<i>A ENAP atende positivamente as demandas do desenvolvimento gerencial, da formação de novos quadros de algumas carreiras. Mas não é suficiente para ser em relação ao sonho, então, ela vive essa dualidade. [Trecho de entrevista]</i>
<i>Ela tem vocação para ser ligada ao centro de governo [Trecho de entrevista]</i>
<i>A 30 anos atrás, a formação da elite do funcionalismo público, era quase que a razão de existir da escola. Atualmente, ela não é somente oferta de cursos e formação. A ENAP trabalha para o fortalecimento de capacidades estatais. [Trecho de entrevista]</i>
<i>ENAP, eu acho que é um projeto mais bem acabado de escola que a gente tem aqui no Brasil, porque ela se constituiu como escola de governo [...] acabou criando um espaço novo no ensino na educação superior, sob o olhar do MEC, do CNE, chamado de escola de governo.</i>
<i>Então a escola é diferente, ela é uma instituição ligada e que tem centralidade na capacitação dos servidores, ela é orgânica.</i>
<i>Cada vez mais o conhecimento, ele é um fator diferencial. E a... a ENAP, ela pode ser uma grande viabilizadora. Ela pode trazer, ela pode ser uma antena.</i>
<i>E ela se distingue pelos seus objetivos e pelo público. Ela é totalmente voltada para a capacitação da administração pública, do governo. Então, as escolas, elas têm se distinguido [...] pelo quão forte é esse vínculo dos programas da escola com os temas de gestão de pessoas e dos projetos estratégicos dos governos</i>
<i>ela está no campo da criação de capacidades estatais. Ela é uma instituição viabilizadora da construção de capacidades estatais.</i>
<i>É um local, uma casa onde o servidor público pode buscar e encontrar conhecimento. Encontrar um conhecimento mais ampliado, um conhecimento novo, uma metodologia mais avançada, uma prática interessante, é na ENAP que o servidor deve ir. É casa do servidor público</i>
<i>ela não abandonou essa função do treinamento geral dos servidores, então ela tem essa fortaleza, essa característica e do outro lado, a partir de 1986, e vai crescendo, assumindo essa função de formação das carreiras.</i>
<i>Eu acho que a escola é um status privilegiado, no meio do governo federal. O fator de geração conhecimento.</i>
<i>Eu penso que a ENAP é para nós, docentes, um lugar onde somos convidados a repensar os conteúdos a partir da perspectiva das competências[...] ela vai estar sempre nos remetendo a uma necessidade de problematizar a missão das organizações públicas ou sistema de pessoal dentro da administração pública federal</i>
<i>Então para mim a escola é esse convite, é esse contexto em que o tempo todo eu estou sendo convidada a pensar o processo de ensino e aprendizagem não apenas a partir da aquisição de conhecimentos, mas desse ator que precisa colocar esses conhecimentos em ação num contexto público organizacional que tem um processo histórico – que precisa ser compreendido no seu processo histórico, que precisa ser compreendido no seu contexto legal, jurídico, e que precisa ser compreendido a partir dos diferentes modelos de gestão .</i>
<i>ENAP continua ainda tendo uma proposta de escola de governo.</i>
<i>eu vejo a ENAP como uma organização que responde. Ela responde, mesmo. Ela é um órgão vinculado, ela está muito próximo e muito sujeita a determinações do Ministério do Planejamento.</i>
<i>Ela vai ser sempre uma tradutora de um plano que está acima dela, do qual ela é uma corrente de distribuição</i>
<i>ENAP é uma instituição em que tem essa diversidade de visões, de interpretações, de propostas de política, é saudável, é necessário para o debate, para reflexão, etc. Então, ela tem um... ela tem esse papel, e só com a existência da escola que é possível ter isso</i>
<i>A ENAP tem uma crise histórica de identidade, ela pretende ser uma Escola de Governo, mas é também um centro de treinamento, então, convivem aí as duas... uma pende mais, na maior parte do tempo para centro de treinamento e menos numa Escola de Governo, no sentido de que Escola de Governo é aquela escola que forma quadros para o setor público e se preocupa com os níveis mais estratégicos</i>
<i>ela não pode deixar de ser uma escola mais profundo do termo escola, então ela não pode ser um simples apêndice, um simples instrumento dos governos, mas também não pode ser algo puramente acadêmico no sentido de fazer uma pesquisa ou uma atividade de ensino totalmente desconectada das necessidades mais imediatas da administração pública.</i>
<i>a ENAP como uma organização que promove cursos e eventos, inserida na administração pública, e tentando através dessa inserção ter um papel relevante nessa área de profissionalização da administração pública e também um papel relevante influenciando as políticas de governo nas áreas que tem uma relação mais direta com a escola.</i>

Fonte: pesquisa de campo

Pela interpretação dos depoimentos, os funcionários de carreira da ENAP admitem que a atuação da ENAP é mais voltada para o papel de centro de treinamento que papel de escola

de governo. Além disso, afirmam que ENAP não desempenha o papel de “cabeça do sistema” no sistema de capacitação do governo. Já os colaboradores, que atuam como professor, têm uma visão diferente da ENAP, afirmando que a escola desempenha o papel de escola de governo e de “cabeça de sistema”. Estas visões opostas levaram à inferência que: quem está mais próximo da prática e do cotidiano da ENAP tem visão diferente da de quem atua em atividades pontuais na Escola

Pela interpretação da descrição da ENAP percebe-se que há uma certa confusão com relação a se “o que é a ENAP” é realmente o que “deveria ser”. Percebeu-se que a descrição da ENAP feitas pelos entrevistados, não envolveu questões relacionadas ao sucesso ou insucesso no desempenho de seus papéis, mas sim as questões relacionadas à quais papéis são pertinentes a uma Escola de Governo.

No site institucional da ENAP, acessado em outubro de 2015, a descrição da ENAP enquanto Escola de Governo afirma que sua “finalidade alia a vocação para a ação prática e a transformação dos setores do Estado à promoção de conhecimento teórico e de pesquisa”. A missão da ENAP é “coerente com a noção mais corrente de Escola de Governo, associada à ideia de formação de quadros permanentes para o Estado e de desenvolvimento de líderes e dirigentes públicos em temas e programas considerados estratégicos para a melhoria da gestão pública, por meio de métodos educacionais que valorizam o ensino teórico-aplicado. Aborda o campo da gestão e políticas públicas em sentido amplo e atende a servidores provenientes de todas as áreas do governo” (ENAP, 2016).

Partindo da premissa que é relevante a identificação das competências de uma organização, solicitou-se dos sujeitos da pesquisa que fosse identificado o que uma organização faz de melhor, aquilo que é valorizado pelos usuários, aquilo que não é facilmente imitado, aquilo que pode ser considerado como característica única (MILLS et. al., 2002).

Para cumprir este objetivo utilizou-se o *framework* desenvolvido por Kaehler (2013). Além de se utilizar deste recurso, esta pesquisa também recorreu a três fatores para identificação das competências organizacionais da ENAP, como lentes para estudar a história organizacional da Escola: o tempo, papéis e as narrativas (BECKER, 2005; FROEHLICH, 2006; QUINTANA, 2009; DIAS, 2011; PAUVERS; SCHIEB-BIENFAIT, 2011). Os temas e os elementos constitutivos de cada competência emergiram da análise temática baseada na narrativa dos participantes.

Para esta etapa constatou-se que não havia subsídios para relacionar as competências organizacionais e os marcos históricos, possibilitando compreender o seu processo de formação e desenvolvimento. Da interpretação da narrativa, por meio da análise temática, dos entrevistados identificou-se as seguintes competências organizacionais da ENAP.

Quadro 8 – Competências Organizacionais da ENAP

COMPETÊNCIA	DESCRIÇÃO
1. MARCA ENAP	Capacidade de transformar a força e o reconhecimento da marca em confiabilidade e qualidade na entrega, alinhamento aos objetivos e problemas do governo e seriedade na produção, transformação e difusão do conhecimento em administração pública, amparada pela sua trajetória organizacional.
2. FORMAÇÃO DE COMPETÊNCIA DE GESTÃO	Habilidade e comprometimento com a formação da competência de gestão (em pessoas e em organizações), por meio do ensino aplicado, considerando os diversos níveis de atuação e de tomada de decisão dos atores envolvidos no processo de gestão da política pública.
2. ESPAÇO DE ENCONTRO DE COMPETÊNCIAS	Capacidade de mobilizar e congregar diversidade de pessoas, conhecimento e práticas, configurando-se num espaço de encontro de competências em gestão pública.
3. INTERPRETAÇÃO A DEMANDA	Habilidade de compreensão e interpretação do ambiente institucional, no qual está inserida, visando aumentar a efetividade do seu papel organizacional e da entrega, a partir das demandas dos atores e organizações públicas.

Fonte: elaboração própria

Com o objetivo analisar as competências organizacionais da ENAP, segue a interpretação desse processo levando em consideração a análise do aspecto temporal, os papéis e objetivos organizacionais (Quadro 4) e a narrativa dos participantes da pesquisa.

5.2.1 A marca ENAP

A Marca ENAP é entendida aqui como capacidade de transformar a força e o reconhecimento da marca em confiabilidade e qualidade na entrega, alinhamento aos objetivos e problemas do governo e seriedade na produção, transformação e difusão do conhecimento em administração pública amparada pela sua trajetória organizacional.

<i>O fato é que a escola é uma grife e isso faz uma grande diferença. [trecho de entrevista]</i>
<i>Difícil de ser adquirido e imitado e substituído é a grife mesmo. O prestígio da grife ENAP [trecho de entrevista]</i>
<i>Eu acho que esse deve ser o carro-forte da escola mesmo, a marca da escola. [trecho de entrevista]</i>
<i>Indica também um nome que a ENAP construiu [trecho de entrevista]</i>

Apesar dos relatos de que nos primeiros anos a ENAP teve que empreender ações visando sua sobrevivência institucional, **Marca** é uma competência organizacional inquestionável na história da Escola. Para os entrevistados, os marcos importantes para a constituição do reconhecimento e confiabilidade da marca são: 1986, quando da sua concepção

e criação e o período a partir de 1995, quando ocorreu a “virada organizacional” para Escola, e se manteve nos anos seguintes.

A Marca ENAP está associada ao fator de confiança, respeito e reconhecimento nas ações e entrega desde a sua criação, como se evidencia nos relatos a seguir.

algo que passe pelo crivo da ENAP, eu acho que é confiável, ou seja, é imagem de seriedade no que faz. [trecho de entrevista]

As pessoas tem uma confiança nos produtos da ENAP, elas sentem que a ENAP é uma instituição séria, que é comprometida com aquilo que faz, que tem um compromisso com a administração pública [trecho de entrevista]

constituiu uma certa visão de seriedade da escola, uma certa fama [trecho de entrevista]

A ENAP seleciona muito bem seus professores, ela qualifica seus professores internamente. Então é uma coisa de fácil imitação [trecho de entrevista]

A ENAP tem nome consolidado fora do país. [trecho de entrevista]

Constatou-se que a marca acompanhou a trajetória de altos e baixos da Escola, mantendo-se, mesmo nos momentos em que o propósito da ENAP não foi valorado pelo governo, em especial entre os anos de 1987 a 1992, construindo assim uma capacidade de resiliência e adaptação.

Qualidade da entrega foi citado pelos participantes da pesquisa como um elemento presente em várias ações e práticas da Escola.

A ENAP tem qualidade do seu corpo de professores. Tem qualidade do curso e do material didático. [trecho de entrevista]

uma certa respeitabilidade na ENAP sobre a qualidade da entrega. há qualidade dos cursos. [trecho de entrevista]

Então o que é que o nosso aluno quer? Quer que o curso seja bom antes de mais nada. Simples assim? Simples assim. Ele quer que o curso seja bom: o material didático, o professor, a metodologia. Ele quer que a instalação seja boa, ele quer que a metodologia seja instigante, ele quer que o curso esteja atualizado, ele quer que a estratégia de ensino seja adequada, ele quer que o professor domine o conteúdo, ele quer tudo isso. [trecho de entrevista]

tem uma qualidade nesse organizar o todo de alguma forma. [trecho de entrevista]

Em outras palavras, por esta característica está relacionado várias ações, tais como conteúdo, corpo docente, material didático foi considerado para fins deste estudo um elemento fundamental na constituição da Marca da ENAP.

Outro elemento importante para a construção da marca ENAP é o esforço de adaptação de conteúdo, material e metodologia para o setor público, sejam de conceitos e experiências identificados no contexto internacional, sejam de conceitos e práticas oriundos da gestão empresarial.

Tudo que a ENAP oferece é difícil de imitar. ela tem essa é com particularidade, porque as coisas que nós discutimos aqui, elas são de todos customizada para as necessidades do setor público. E nisso nós temos um papel significativo! [trecho de entrevista]

[...] uma capacidade de ler a minha prática mas ler o mundo também no qual eu insiro, para saber fazer as melhores opções e para saber também desenvolver, adaptar e desenvolver minhas tecnologias. Desenvolver o que eu preciso para o meu dia a diade trabalho. Então, existe essa particularidade. Eu diria para você que tudo o que

a gente já tem feito, a gente tem feito no esforço, enfim, particularizar essas coisas para as necessidades do setor público [trecho de entrevista]

Então, tudo o que passa por aqui, principalmente em desenvolvimento técnico- gerencial, precisa ter um esforço de adaptação, precisa ter um esforço de leitura e de releitura. [trecho de entrevista]

É reconhecido que a gestão pública tem suas particularidades e a gestão pública brasileira também, sendo imprescindível a adequação dos conteúdos e metodologias utilizados pela ENAP nas atividades de formação

Diante do exposto, discorda-se da versão relatada que atribui à formação e ao desenvolvimento da competência da marca ENAP ao “monopólio” da sua atuação, por considerar que a Escola *“tem vantagem competitiva na carreira de gestor, porque tem o monopólio (que ela detém a formação desses de gestores), ela tem uma grande infraestrutura e facilidade da contratação do serviço porque contratá-la diretamente, agora, ela tem não tem condições de competir com outras fundações públicas”*

A ENAP não é a única, e nem tem por que ser, e nem tem por que ter monopólio de nada, (...) o que ela pode fazer de melhor é fazer bem o que ela faz. [trecho de entrevista]

eu não acho que a ENAP é uma jabuticaba [trecho de entrevista]

Como é que eu posso estar capacitando a baixo custo e de forma extremamente positiva, dentro do setor público. Eu acho que pelo menos a escola de governo pode... Eu acho que isso daí é uma escola de governo pode trabalhar, sabe? Tem um espaço para isso [trecho de entrevista]

Uma vantagem competitiva é valor cobrado pela escola [trecho de entrevista]

ela tem prerrogativas legais, mas ela também tem várias atribuições legais que ela até não explora suficientemente [trecho de entrevista]

Há ainda outra versão que afirma que a ENAP *“não tem uma expertise por si; isso se perde muito rapidamente”*. [trecho de entrevista]

Acredita-se que tais visões subestimam o aprendizado coletivo e os efeitos acumulativos da história organizacional, e considera apenas as questões relacionadas ao direito administrativo

Apesar das diversas versões narradas pelos sujeitos da pesquisa, a marca ENAP está sustentada pela confiança, respeito e reconhecimento nas ações e entregas, qualidade da entrega, que por sua vez é suportada pela flexibilidade e adaptação da entrega à gestão pública. Imitar ou replicar o que a marca ENAP é hoje demandaria um investimento e um esforço institucional enormes.

Os elementos que sustentam esta competência emergiriam de maneira consistente e expressiva através das narrativas e podem ser resumidos segundo a Figura 10

Figura 10 – Elementos da Marca da ENAP



Fonte :elaboração própria

5.2.2 Formação de Competência de Gestão

Quando solicitado para descreverem sobre o que a ENAP faz bem feito, os participantes da pesquisa destacaram o desenvolvimento de competência para a gestão de servidores, gestores e dirigentes envolvidos nos programas e projetos de governo, na gestão das políticas públicas e na gestão das organizações públicas, como o diferencial da Escola, recuperando identidade de ser uma escola nacional e não uma escola específica de um setor.

<i>O business da escola, vamos dizer assim, é gestão pública. Então, [...] não está associado a um setor da administração federal. E é um diferencial interessante da escola, e que ao longo do tempo se manteve. É uma coisa importante. [trecho de entrevista]</i>
<i>São as competências de gestão, essas competências de entender administração pública brasileira [trecho de entrevista]</i>
<i>que é o core do papel dela, gestão do sentido amplo é a ENAP, e a ENAP está vinculado ao Ministério do Planejamento, e é isso [trecho de entrevista]</i>
<i>a ENAP pode ser uma viabilizadora da construção da capacidade, não necessariamente dando curso, mas promovendo uma visão integrada, [...] Assim, você... é difícil você encontrar um lugar que tenha uma visão do todo. Então, a ENAP pode proporcionar uma visão integrada, uma visão assim, do todo. [trecho de entrevista]</i>
<i>Eu acho que o mais positivo, realmente é a carreira de gestores, capacitação, funcionar como Escola de Governo [trecho de entrevista]</i>
<i>Então talvez o diferencial da escola que possa ser difícil para qualquer outra escola é ser tão amplo, acho que todo o governo federal, como um todo. Então eu acho que a gente tem um espaço privilegiado. A gente tem esse acesso as pessoas. [trecho de entrevista]</i>
<i>Ela é a Escola Nacional do Brasil. Ela tem isso, ela é a escola oficial de governo do Brasil. E ela capacita as carreiras estratégicas e da alta burocracia da administração pública federal [trecho de entrevista]</i>
<i>Então eu acho que o maior valor que a ENAP dar, é transformar um profissional em um profissional para o governo. A ENAP dar essa formação de governo [trecho de entrevista]</i>
<i>não sei nem se é hoje, na verdade eu acho que sempre demandou da escola, essa visão organizacional, de como é que nós podemos aperfeiçoar a gestão das nossas organizações [trecho de entrevista]</i>
<i>as universidades não tem que saber qual é a realidade técnica das prefeituras. Podem até fazer pesquisa sobre isso, mas saber como lidar com isso não é papel da universidade. Esse é o papel da Escola de Governo. Eu vejo com muita clareza isso. Aqui sim que as competências organizacionais começam a ficar mais claras. [trecho de entrevista]</i>
<i>Diferencial da ENAP é essa proximidade que ela tem com a gestão [trecho de entrevista]</i>
<i>é investir na construção do ethos do serviço público, [...] o que é um código de conduta? O que é que é ética pública? O que é que ela se diferencia? O que é que é vocação? Entendeu, o que é que é tua obrigação? Como lidar entre... com a política e a técnica? Para não ser um tecnocrata, [...] mas por outro lado você também tem que ter o controle, então, tem uma especificidade grande das escolas de governo[...]. [trecho de entrevista]</i>

Essa competência está relacionada à identidade da Escola, que tem a “gestão” com foco para sua atuação em ensino, pesquisa e assistência técnica, por meio do princípio da ensino e aprendizagem aplicado.

A vocação para o ciclo de gestão (e que esta formação tem que ser voltada para a prática e “saberes corporativos do governo”) se revelou forte e presente em toda trajetória história da ENAP.

Uma afirmativa também reforça a importância desse tema na revisão do conceito de escola de governo “*as deficiências do Estado brasileiro são mais de natureza gerencial do que técnico*” [trecho de entrevista]

Os sujeitos da pesquisa falam da Escola privilegiando esse tema de forma consistente. Essa consistência foi percebida através da narrativa sobre a descrição e a definição do propósito da ENAP, conforme depoimento a seguir.

<p>“ENAP é uma instituição ligada e que tem centralidade na capacitação dos servidores.” [trecho de entrevista]</p> <p>“a escola de governo se justifica, primeiro no sentido de ter uma diretriz mais clara e mais definida de formação e desenvolvimento de competências adequadas para você ter o público pensando no nível mais estratégico.” [trecho de entrevista]</p>
--

Por um lado, evidenciou-se na narrativa dos participantes da pesquisa que a formação das carreiras é a principal razão de ser da ENAP, conforme exemplifica as afirmativas a seguir:

<p>“nós temos o que acho a essência do que é uma escola de governo na capacitação que a gente faz para os EPPGGs” [trecho de entrevista]</p> <p>“A ENAP carrega, eu acho, mais claramente isso, porque desde o seu início, ela foi criada para ser... a formação de uma carreira e uma carreira transversal a todas as administrações” [trecho de entrevista]</p> <p>“própria carreira de gestor, que pensou isso, na a lei de sua criação, e portanto deu capacidade de criar a escola nesse momento, que eu acho que é o agente impulsionador da escola”. [trecho de entrevista]</p>
--

E essa perspectiva traz coerência a este tema quando se propõe a discutir o conceito de escola de governo. Apenas para lembrar. A razão para a sua criação foi a seleção e formação da carreira de EPPGG. Seguindo nesse propósito até 1990, quando passa a atuar também no treinamento dos demais servidores públicos federais, do poder executivo. Seguindo com o fortalecimento das carreiras agora denominadas de “estratégicas” pelo Plano da Reforma Gerencial, pela capacitação de dirigentes e gerentes do PPA e chegando ao desenvolvimento de competências dos servidores para ampliar as capacidades de governo.

Nota-se que as discussões de fundo recorrentes para essa perspectiva de formação para a gestão são: política de desenvolvimento de pessoas e política de gestão pública.

Um dos entrevistados assume que é importante “*desideologizar a discussão da importância da função desenvolvimento e capacitação, mas valorizá-la é mais importante para a linha de escolas de governo do que discutir: “Eu acho que tem que ter escola de governo X, Y ou Z”*” [trecho de entrevista]

Segundo Amaral (2004) a gestão pública no seu sentido ampliado, que inclui desde a formulação e a implementação até a avaliação de políticas públicas, constituído como foco preferencial da ENAP. Este é um tema que corta diagonalmente a administração, atende a necessidades de todas as áreas e políticas públicas e possui valor estratégico para o fortalecimento da capacidade de governo.

“acho que a gente tem que olhar, em primeiro lugar, para a questão da função de desenvolvimento dos servidores públicos como um todo” [trecho de entrevista]

Para os participantes da pesquisa, tão importante quanto formar pessoas com capacidade de análise e decisão, é isto fazer parte de uma política que oriente a formação para impulsionar o projeto político do Estado. Além disso, é necessária uma relação estreita, mas com autonomia, entre o Governo e as Escolas de Governo.

<i>[...] preparar informação para a tomada de decisão. E aí é que é a questão de o que uma escola de governo deve fazer. Ela não é uma universidade, então ela tem que ter pessoas que ajudem os decisores a tomar decisões de políticas públicas, de uma forma bastante consistente, pensando no público-alvo, na população, assessorando numa decisão técnica qualificada [trecho de entrevista]</i>

<i>Então é esse profissional que as escolas de governo eu acho que tem que existir e acho que tem que preparar. E aquele que é assim, que tem que estar na cabeça, não preciso saber tudo, mas preciso preparar bem uma decisão. [trecho de entrevista]</i>
--

<i>Então eu diria que ela é mais distante do que deveria ser, mas também não pode ser tão próxima que comprometa a independência da escola. Ela tem que ter uma independência em termos assim, de ser um espaço pluralista [trecho de entrevista]</i>
--

Atuando como escola nacional de administração pública, sem a aceção e definição por um setor específico, a ENAP sempre teve a gestão como conteúdo articulador da sua atuação. Isso é mostrado pelas ações emergentes, ainda nos seus primeiros anos de história organizacional, assim como pelas ações deliberadas, a partir de 1995. Mesmo com as diversas mudanças e transformações legais, institucionais e de modelo de formação, a ENAP sempre teve na “gestão” o seu princípio norteador, para o seu desempenho como escola de governo.

Diante do exposto, identificou-se que formar competência para a gestão é uma capacidade está relacionada à criação da ENAP e seu objetivo de recrutar, formar e aperfeiçoar os integrantes da carreira de EPPGG, bem como às estratégias de sobrevivência na seleção e formação do APO e da AFC.

Como também na retomada da carreira de EPPGG, a partir de 1995, na formação de gerentes e dirigentes da PPA e na gama de servidores em funções estratégicas e de assessoramento, visando, ao longo da sua história organizacional, desenvolver competências técnicas, políticas e analíticas, por meio dos princípios do ensino aplicado e da aprendizagem significativa.

Na tentativa de atualizar a discussão se esclarece que as Escolas de Governo, por suas características, são diretamente relacionadas às estratégias de governo, ou seja, a atuação das escolas de Governo deve ter foco na ampliação da capacidade de governar (AMARAL, 2004; 2005; FERRAREZI, ZIMBRÃO E AMORIM, 2008; FERNANDES, 2015).

A competência de formar competências para a gestão a ENAP é constituída pela articulação de alguns recursos: conectividade com o governo, ensino aplicado.

A competência de formar para gestão também está relacionada à conexão da ENAP com a prática do governo, as organizações públicas e os seus desafios.

ENAP, talvez pode prestar uma grande contribuição neste campo, estando dentro da administração pública. Uma coisa é o olhar exógeno, a outra coisa é o olhar de quem está dentro. [trecho de entrevista]

grande diferencial da ENAP, é de ser uma Escola de Governo, dentro do governo, de não ser uma instituição acadêmica, de não ser apenas uma instituição de formação profissional [trecho de entrevista]

O fato de estar dentro da máquina, essa é a fortaleza. [trecho de entrevista]

Quanto ao alinhamento das ações da ENAP aos objetivos e problemas do governo foi interpretado aqui como o elemento que faz parte da concepção da ideia de escola de governo, ou seja, esta escola de governo está intrinsecamente atenta às demandas e aos problemas na ação de governo, sem com isso perder a sua capacidade de reflexão e crítica. Essa é a posição em que se encontra a ENAP, portanto este aspecto foi considerado um dos elementos da competência de formação de competências para a gestão, por entender que competência organizacional é uma ação que traz um diferencial, no caso da gestão pública, vantagem comparativa, e não aquilo que ela tem por dever fazer.

raro ter alguma proposta da ENAP ou coisa assim, totalmente desligada dos interesses do governo. [trecho de entrevista]

A dinâmica de articulação dessa escola na convergência de diferentes competências que discutem que dialogam e que problematizam a questão do setor público. É uma coisa impressionante. [trecho de entrevista]

em que ter essa capacidade de ler na direção do governo, nas (...) propostas (...) qual é o papel que lhe cabe, e ir junto com o governo nessa direção. E desenvolver dentro do seu âmbito de atuação, o que pode fazer [trecho de entrevista]

Eu acho que é... a escola, ela pode... eh... ((silêncio)) pode... ela pode puxar a pauta estratégica para o governo. Para o governo, mais para o Estado. Ela pode puxar. A gente tem até autonomia para fazer isso. [trecho de entrevista]

Eu acho que o diferencial das coisas que acontecem aqui dentro. é isso, aqui ela... são coisas que dialogam com o setor público, que você precisa dialogar com o setor público, se não ela não funciona. é um processo de construção entre um pedido e isso virar uma demanda a ser atendido, há um processamento que na ENAP, em várias áreas dela se desenvolveu, que só isso já gera um aprendizado importante para os órgãos, para os agentes demandantes [trecho de entrevista]

Mas a gente tem, voltando aquela questão anterior, a gente tem uma atuação muito alinhada com os ministérios, você vai encontrar ministros de estado aqui o tempo inteiro, uns fazendo planejamento estratégico ou participando de eventos [trecho de entrevista]

Então, em parte isso se deve à origem e em parte foi uma preocupação ao longo da trajetória. A escola, por exemplo, ela nunca foi associada como a escola do planejamento também. [trecho de entrevista]

A atuação da ENAP na coprodução das políticas para a gestão pública foi ressaltada

pelos participantes da pesquisa, uma vez que ao mesmo tempo que tem foco na formação, a Escola também tem influência na gestão das políticas públicas, considerando a complexidade da gestão pública e as relações federativas do Brasil.

O ensino aplicado foi idealizado, juntamente com a ideia inicial da ENAP, como “escola prática de governo” (FUNCEP/ENAP). Este modelo de concepção do ensino foi inspirado também na ENA, que se reconhece como “escola de aplicação”, cuja pedagogia privilegia a reflexão e a análise a partir de situações concretas e a interação grupal no desenvolvimento de atividades, usando tanto técnicas quanto instrumentos didáticos compatíveis.

<i>Quer dizer, os cursos teórico-aplicados, nascem com a escola desde os primeiros documentos. [trecho de entrevista]</i>
<i>gente tem sempre tem que trazer para a ENAP a aplicação. Uma aula expositiva pode ser uma aula aplicada [trecho de entrevista]</i>
<i>Eu acho que a gente faz curso pós-graduação pra governo focado e aplicado. Um ensino que seja mais dirigido para a necessidade prática dos órgãos [trecho de entrevista]</i>
<i>diferencial da ENAP ainda é a organização dos cursos com o enfoque aplicado e ao mesmo tempo eles aproveitam figuras renomadas ou qualificadas da Academia. [trecho de entrevista]</i>
<i>é um diferencial, então, que ela tem para oferecer é o ensino aplicado e ao mesmo tempo com uma abordagem que esteja sintonizada com a Academia, quer dizer, que tenha a qualidade teórica, conceitual da academia. [trecho de entrevista]</i>
<i>Ensino aplicado: que faz sentido falar de Escola de Governo, é isso que diferencia em geral uma Escola de Governo de uma instituição de ensino superior de 'stricto sensu' [trecho de entrevista]</i>
<i>ensino aplicado e metodologia ativas : uma Escola de Governo, que não valoriza isso, está perdendo tempo [trecho de entrevista]</i>
<i>[...] a ENAP ganha muito, quando a ENAP põe os alunos na rua porque eles voltam, trazem as suas análises de acordo... como se fosse os nossos pesquisadores, a gente faz o roteiro, eles vão e coletam as informações, além de tudo analisam, e a gente faz aqui uma... uma conversa, uma socialização que é buscar tirar de comum e de muito distinto e comum entre as experiências. E aí a gente acaba analisando junto com eles o estado da arte da gestão governamental e aí eles caem na real do que é. Então, isso é muito legal. E amplia a ENAP, a ENAP tem que sair de dentro da ENAP porque a gente fica muito... a gente está aqui na Esplanada, é longe. E eles que vêm para cá, mas é bom a gente ir para lá, até para eles conhecerem a gente e também demandarem mais, usarem mais a escola, esse contato assim, ele vem... ele vem aumentando. E acho que esse é um grande capital que a gente tem. [trecho de entrevista]</i>
<i>Óbvio que nosso ensino, ele remete para aplicação, mas é um ensino que absorve como fundamentos todas as características inerentes da administração pública por fazermos inclusive parte dela. Então, isso nos diferencia. [trecho de entrevista]</i>

Como observado nos depoimentos, este elemento constitutivo da formação de competência para gestão está diretamente relacionado ao papel de uma escola de governo, assim como apresenta desafios à sua implementação. Na trajetória da ENAP o ensino aplicado teve bastantes variações da sua prática. Nas turmas de formação dos EPPGG nos anos de 1996, 1997, 1998 e 1999, foram excluídas “estratégias importantes para esse intento com a retirada da etapa de estágio na estrutura curricular e da disciplina aplicada Prática de Políticas Públicas, instâncias que aproximavam os alunos da realidade da gestão e das políticas públicas” (FERRAREZI; ZIMBRAO; AMORIM, 2008, p.43). O estágio retorna a estrutura curricular do curso em 2002.

há um atrativo dos programas da ENAP é que nesses programas quase sempre você vai encontrar a tentativa, pelo menos a tentativa – porque não é fácil fazer isso concretamente – mas enquanto pelo menos um forte propósito de organizadores do curso de fazer uma coisa aplicada – nem sempre se consegue, mas existe a preocupação disso, “queremos fazer uma coisa aplicada” –, e ao mesmo tempo trazer para dar aula figuras ilustres da Academia. [trecho de entrevista]

ainda que esteja muito longe do que seja um ensino voltado à formação profissional, ela é... eu acho que é o que está mais próximo, então, essa eu acho que ela faz bem, pelo menos persegue. [trecho de entrevista]

Uma melhor compreensão da prática do ensino aplicado seria possível em trabalhos de pesquisa cujo objetivo seja centrado nas atividades pedagógicas da ENAP, análise dos programas de formação e dos trabalhos finais de curso. O que não é o caso do trabalho ora em tela. Apesar dos caminhos da investigação convergirem para uma lente mais organizacional que pedagógica, o ensino aplicado foi considerado um aspecto importante para a revisão do conceito de escola de governo que foi realizada na seção 4.3.

A ENA, responsável desde 1945 pela formação de um conjunto de carreiras superiores da função pública, é reconhecida pela sua excelência, foi assumida como a referência principal para a construção do programa de formação das carreiras junto à ENAP (FERRAREZI; ZIMBRAO; AMORIM, 2008). Aqui há um questionamento a ser feito: a ENA foi inspiração apenas para os cursos de formação ou para o desenho da ENAP, enquanto escola de governo?

Em parte o valor “formação de competência para a gestão” está relacionado ao propósito de criação da ENAP e aos papéis que foram desempenhados ao longo da sua trajetória, pois, apesar da sobreposição das organizações no seio de criação da ENAP, a competência de formação para a gestão permaneceu em prática, definindo assim o comportamento e atuação da Escola ao longo do tempo, tanto no âmbito da formação quanto na educação continuada.

*Então, hoje a escola tem uma **competência para a formação de carreiras** e também consegue se dar bem com o **aperfeiçoamento** ou esse tipo de educação mais pontual que é necessária para a proteção da missão institucional. [trecho de entrevista]*

*Eu acho que a maior diferença da ENAP em relação as outras, é o fato de ser amplo. Tem o o governo todo. Isso nos coloca um **papel único**, , uma responsabilidade que está lá na **origem da ENAP**. Ser uma instituição de referência na formação de servidores públicos. [trecho de entrevista]*

Considerando esta competência da ENAP, uma metáfora cai bem: “*casa de ferreiro, espeto de pau*”. Assim como a competência da formação para a gestão foi sempre presente na história organizacional da ENAP, outro aspecto acompanhou a trajetória da Escola: fragilidade do corpo técnico. Essa fragilidade refere-se à qualidade e a quantidade de servidores necessários ao propósito da Escola. Em outras palavras o propósito da ENAP, enquanto escola de governo, não é aplicado internamente. Historicamente, este fato foi relatado por todos os entrevistados como um entrave no desempenho dos papéis da ENAP, enquanto escola de governo, ou seja, a Escola desenvolveu a competência organizacional de formação para a gestão visando garantir

a efetividade e valor público no desempenho das organizações públicas, mas não possui um corpo funcional adequado ao seu propósito. Não se trata apenas de aumentar a quantidade de servidores, mas principalmente definir que tipo de carreira e/ou profissionais devem ser recrutados para cumprimento dos propósitos de uma Escola de Governo.

Já foram realizados alguns concursos (2006, 2009, 2015) para melhoria do quadro funcional, na sua maior parte ainda herdado da FUNCEP, com pouca qualificação e ligado a atividades operacionais da Escola, assim como foi implantada uma gratificação temporária de atividade em Escola de Governo, conforme disposto na Lei nº 11.907/2009, pois o desenho da atual da carreira de assistente educacional, cuja contratação é permitida pela ENAP, não é uma carreira com boa remuneração, além da necessidade de melhor definição do cargo, seus requisitos e atribuições,. Este cenário faz da ENAP um “trampolim” para os servidores recém-contratados, dificultando o aprendizado coletivo.

De alguma forma, esses concursos contribuem para melhoria das atividades-meios da ENAP, enquanto as atividades finalísticas de ensino e pesquisa continuam carentes de pessoal qualificado.

A sobreposição da FUNCEP/CEDAM/ENAP também teve reflexo na constituição de um corpo funcional, principalmente quando foi recrutada uma equipe externa da FUNCEP para estruturar o primeiro curso de formação da ENAP, o que teve grande impacto na história da ENAP, principalmente por ter sido um contraponto frente à equipe do CEDAM/FUNCEP.

<i>Porque a discussão girava muito conosco, os professores da ENAP, então assim existiu um campo muito aberto de diálogo, um campo muito aberto de diálogo para professores e direção da instituição[trecho de entrevista]</i>
<i>Uma outra coisa que a ENAP tem: é a qualidade do seu corpo de professores[trecho de entrevista]</i>
<i>A ENAP seleciona muito bem seus professores, ela qualifica seus professores internamente. [...] a ENAP tem uma qualidade de professores que não é imitável facilmente. [trecho de entrevista]</i>
<i>Acho que dizer “tem quadro permanente ou não tem quadro permanente?”, não é uma boa pergunta[trecho de entrevista]</i>
<i>Não ter um corpo docente permanente é o que dá a riqueza da escola, porque você pega quem sabe fazer aquilo que hoje existe[trecho de entrevista]</i>
<i>Então hoje nós contamos aí com um banco de colaboradores de 200-300 servidores, que permite a escola manter a capacidade que tem hoje de oferta, todos eles recrutados por um sistema universal, um sistema impessoal, que prevê a própria administração pública. Então... esse processo constituído nesse período de 2014 dá de novo o aumento de capacidade para um próximo salto agora, a partir de 2016[trecho de entrevista]</i>
<i>Assim, os nossos professores que vem da gestão trabalham dentro dos ministérios[trecho de entrevista]</i>

A competência de formação para gestão se traduz na habilidade e comprometimento com a formação da competência de gestão (em pessoas e em organizações), por meio do ensino aplicado, considerando os diversos níveis de atuação e de tomada de decisão dos atores envolvidos no processo de gestão da política pública.

A competência de formação de competência para a gestão foi desenvolvida e é renovada

junto aos servidores públicos e as organizações públicas, devido à constituição *locus* de formação e de aperfeiçoamento que a ENAP se tornou ao longo do tempo, conforme ilustrados pelos relatos a seguir.

Mas o fundamental é que embora você possa mudar a forma, a essência tem que ser essa: espaço de liberdade e pensar o estratégico para formar gente com a capacidade analítica. [trecho de entrevista]

O que você traz da universidade... como é natural na vida fica na cruz, envelhece, a gente perde referências. Então a forma de você adquirir isso ou é voltando com muita dificuldade, ou procurando espaços que te revisem isso, e a escola de governo é um espaço para isso. [trecho de entrevista]

Os elementos que sustentam esta competência podem ser resumidos segundo a Figura 11.

Figura 11 – Elementos da Competência Formação para a Gestão



Fonte:elaboração própria

5.2.3 Espaço de encontro de competências

Segundo Holanda (2005), um aspecto importante no projeto de criação da ENAP foi o de estabelecer um fórum permanente no qual fosse possível analisar e discutir, em profundidade, de forma crítica e criativa, os grandes problemas nacionais, particularmente as suas relações com o Estado, o governo e a função pública do Brasil. “Ou seja, imaginávamos, naquela época, que a ENAP funcionaria, também, além de ser um centro de formação, como um centro de pesquisas, de fóruns de debates”. (p. 26)

Então é na ENAP que isso encontra abrigo e ela é uma instituição histórica para nós que lidamos com a educação na área pública [trecho de entrevista]

Pela interpretação dos depoimentos coletados, tal competência extrapola o papel de articulação e coordenação da ENAP junto à Rede Nacional de Escolas de Governo e ao Sistema de Escola de Governo da União, pois o que está sendo considerado é a capacidade de mobilização e congregação de diversas pessoas, conhecimentos e práticas visando o valor público das ações empreendidas pela Escola. Tal competência não é atribuída tão somente, à prerrogativa legal que a ENAP tem na coordenação dos demais centros de formação, mas ocorreu pelo seu posicionamento e desempenho no campo das escolas de governo e pela sua marca construídos historicamente.

<i>Ela atrai competências, então, quando você consegue reunir aqui as maiores competências que estão na máquina pública, mesmo que (...) da Academia mas que conhecem bem a área pública, quando isso aqui consegue reunir, você agrega valor. Então, você concentra aqui, vamos dizer, os conhecimentos. Esse é o maior o fator mais significativo do meu ponto de vista.</i>
<i>espaço do fazer que não é o fazer completo, mas é o da preparação do fazer de uma forma mais livre e menos competitiva.</i>
<i>põe as pessoas certas para se encontrarem em um ambiente em que eles não estão disputando orçamento, mas estão resolvendo o que eles querem fazer juntos, uma política pública.</i>
<i>you tem uma diversidade de competências de visão, que em lugar nenhum você consegue trazer</i>
<i>A ENAP bota as pessoas juntas aqui. Ela promove uma integração entre as pessoas, ela promove rede.</i>
<i>essa capacidade de se articular para se reinventar. Ela capta, ela congrega.</i>
<i>ENAP é uma instituição em que tem essa diversidade de visões, de interpretações, de propostas de política, é saudável, é necessário para o debate, para reflexão, etc. Então, ela tem um... ela tem esse papel, e só com a existência da escola que é possível ter isso. ENAP é a memória da construção e debate de PP</i>
<i>Em outro lugar você não tem a heterogeneidade e a riqueza do pessoal que você tem no Estado.</i>
<i>Ela tem essa possibilidade de riqueza de congregar pesquisadores professores de diferentes vertentes que possam, a partir de uma problematização das nossas casas públicas ajudar, impulsionar produção de conhecimentos</i>
<i>ela faz essa convergência que os outros atores políticos e públicos vêm para cá para discutir e para falar de demandas</i>
<i>a escola propicia que grupos se encontrem porque às vezes um órgão setorial.. como a gente consegue fazer esse olhar, esse observatório mais macro, então ela propicia inclusive que produtos sejam criados a partir dessa discussão mais integrada de atores de diversos órgãos setoriais</i>
<i>É essa a sinergia de atores políticos e públicos, e é uma arena de ensino e aprendizagem, é uma arena política legitimada, e que a gente se encontra, que você consegue se encontrar, se ver refletido nas discussões, nas problematizações que dificilmente a gente encontra em outro lugar.</i>

Verificou-se que o processo de seleção do corpo discente e docente favorece essa diversidade de percursos de formação aliados à diversidade das práticas profissionais. A ENAP é o lugar para compartilhar ideias e soluções para os problemas da gestão das organizações públicas, seja por meio do ensino, da pesquisa ou da assessoria técnica.

Além da capacidade de mobilizar e congregar pessoas, conhecimentos e práticas, a ENAP age como vetor de conexão e difusão de saberes. Diferentemente, dos primeiros anos em que a ENAP enfrentou críticas e resistência das Universidades, hoje há diálogo e parceria, principalmente na produção e difusão do conhecimento.

<i>Então aqui, aqui eu acho que é isso é o centro nervoso, as discussões estão acontecendo, os dilemas são discutidos e são problematizadas.</i>
<i>Ela é um centro de conexão, ela se percebe, os ministérios conseguem falar aqui. Os órgãos, é inclusive na esfera estadual, conseguem falar, com dificuldades mas conseguem. Então, é essa conexão, como é que ela se apresenta com esse ente que articula, ela tem vida própria.</i>

Já o aspecto da difusão do conhecimento, relatado acima, está associado ao propósito da ENAP, e foi bastante citado pelos entrevistados, em contraponto a um dos aspectos considerados frágeis na história da ENAP, a pesquisa. Os entrevistados lembram que a prática de pesquisa da ENAP deve ser aplicada, voltada para a investigação de problemas práticos do fazer governamental, bem como valer-se de métodos que busquem solucionar as questões do “mundo real”. Há uma crítica quanto à pesquisa acadêmica, uma vez que o tempo da solução

esperada para “problemas públicos” são iminentes.

A partir da análise documental se identificou que a produção e disseminação de informações foi um tema estratégico abordado pela ENAP no período 2001-2003, por conta de seu vínculo com a qualificação permanente dos dirigentes e gerentes estratégicos do Governo Federal.

A Revista do Serviço Público (RSP) tem história anterior à ENAP. A RSP foi criada em 1937, com periodicidade mensal e era ligada ao Conselho do Serviço Público Civil. No ano seguinte, foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), o qual incorporou a edição da revista, até então a única publicação nacional a tratar de administração pública. O nascimento da Revista foi concomitante e diretamente associado às primeiras tentativas sistemáticas de organizar o Estado com um amplo corpo funcional qualificado. Aparição de textos mais acadêmicos foi interrompida no início do regime militar em 1964. Nesse período, a Revista passou a ter caráter bem mais oficial, publicando artigos de ministros, juízes e membros do alto escalão.

A RSP passou por vários formatos gráficos e mudanças de diretrizes, que refletiram em seus editoriais. No primeiro deles, em novembro de 1937, afirmava-se que o surgimento da Revista se relacionava à necessidade constante de o funcionário manter-se atualizado, indo além da cultura básica exigida quando da entrada no serviço público. A publicação foi interrompida em 1974 e retornou em 1981. Com a abertura democrática, a Revista voltou a circular em 1981, a partir de então publicada pela Fundação Centro de Formação do Servidor Público (FUNCEP). O grande motor temático desse período foi a desburocratização e o foco do segmento de leitores voltou a abranger todos os níveis de servidores públicos. O seu lado acadêmico teve menor peso na revista nesse período, inflexão percebida também no formato da revista, renovado no final de 1985.

A publicação, novamente descontinuada em 1990, ressurgiu em 1994 retomando suas características originais. Mais uma vez a RSP foi associada a um movimento de reforma do Estado brasileiro, simultâneo à revisão da Constituição de 1988. Nesse período, surgiram temas como o gerencialismo, a necessidade de um novo pacto federativo, a governabilidade e a articulação entre os poderes executivo e legislativo,

A periodicidade da revista, durante seus quase 70 anos de existência, é variada. A publicação nasceu como revista mensal, foi publicada trimestralmente entre 1962 e 1965, sofreu grande irregularidade entre 1966 e 1969, passou a ser quadrimestral entre 1970 e 1973 e voltou

a ser trimestral em 1974, antes de ser interrompida ao final do mesmo ano. Vale ressaltar que a periodicidade da Revista variou ao longo dos anos, mas desde 1998, tem sido trimestral. (ENAP, 2006).

Durante todo o período de sua existência, mesmo após as suspensões e a extinção do DASP, há uma constante marcante na Revista: a preocupação com a modernização e reforma do serviço público. Seja a reforma profissionalizante de Vargas, seja o desenvolvimentismo estatal do período militar, a desburocratização nos anos 80 ou a reforma gerencial do período Bresser em meados da década de 90 (ENAP, 2006).

A RSP, um dos motivos de orgulho da ENAP, faz parte das atividades estratégicas para que a Escola cumpra os seus papéis.

<i>Outra coisa, eu quis resgatar a capacidade, pelo menos, da ENAP de ser e se tornar também um centro editorial, de editoração, de publicações. Isso eu acho que eu fui feliz porque a gente chegou a publicar um volume por mês [trecho de entrevista]</i>
<i>. Então publicações foi um ponto importante, a Revista do Serviço Público que foi muito importante a gente traduzir artigos do debate internacional. [trecho de entrevista]</i>
<i>A revista é uma revista aplicada. [trecho de entrevista]</i>
<i>O trabalho que é feito na área pública por exemplo, à revista do serviço público é essencial, é assim importantíssimo. [trecho de entrevista]</i>

Nessa perspectiva, o que se busca é uma publicação que contribua cada vez mais no tocante à análise e à discussão de temas relevantes para a melhoria da gestão governamental, assim como para a difusão de ideias e informações inovadoras sobre administração e políticas públicas. Uma revista que permita aos dirigentes e gestores o acesso tanto a abordagens teóricas e reflexivas, quanto a estudos que anunciem e reportem ideias e experiências cujo conhecimento possa significar uma contribuição importante para o aumento da efetividade e da eficácia do serviço público (ENAP, 2006).

Outro importante componente da missão da ENAP na difusão do conhecimento em gestão pública é a Biblioteca Graciliano Ramos. Em 1981, a Biblioteca e a parte de pesquisa e publicações da ENAP, compunham o Centro de Documentação, Informação e Difusão (CDI). O CDI tinha como finalidade a coordenação, o acompanhamento, a avaliação e o desenvolvimento dos processos de coleta, tratamento, armazenamento e disseminação de informações científicas e tecnológicas de interesse da então FUNCEP. Havia uma preocupação em atender às demandas internas e, apenas em um segundo momento, aos demais segmentos da administração pública (ENAP, 2006).

Em agosto de 2003, o CDI passou a se chamar Biblioteca Graciliano Ramos, com a função de coordenar a execução das atividades de acervo documental e bibliográfico, tendo em

vista a consolidação e divulgação de informações e conhecimentos relativos à gestão pública (ENAP, 2006).

Em paralelo às publicações próprias, a ENAP sempre teve a preocupação de traduzir e publicar livros de referência nos diversos temas relacionados à gestão pública.

A CasoTeca é um acervo virtual de estudos de caso com foco na administração pública. Os casos são de acesso gratuito e pretendem estimular o uso de técnicas inovadoras para o ensino, cobrindo temas como ética, políticas públicas, diversidade, gestão de programas e projetos, inovação e outros.

Em uma escola de governo como a ENAP, as atividades formativas possuem caráter profissionalizante e são desenvolvidas com o propósito de contribuir para a promoção de melhorias constantes na gestão pública. Isso evidencia a necessidade de desenvolver uma metodologia de ensino que permita a reflexão teórica a partir de situações concretas do setor público (ENAP, 2016).

Você valoriza a experiência do servidor, que enfrenta uma série de problemas ao longo da vida, você sistematiza isso de uma metodologia que é diferente, no estudo de caso acadêmico, então, precisa saber, tem técnica... [trecho de entrevista]

Possibilitar o uso dos casos numa Escola de Governo, você valoriza e ressignifica a experiência do servidor. você faz gestão do conhecimento, você... você pode preservar o conhecimento daquela organização, você... e isso tudo [trecho de entrevista]

Então, a ENAP, uma Escola de Governo, que não valoriza isso, está perdendo tempo[...][trecho de entrevista]

A proposta educacional da ENAP está voltada para o ensino de aplicação, no qual a metodologia de estudos de caso está diretamente relacionada. O ensino de aplicação consiste na estruturação dos processos de aprendizagem em que os alunos são participantes ativos. Incorpora a prática e a vivência profissional dos participantes à intervenção didática, considerando-os como agentes principais de sua aprendizagem. Por isso, a ENAP assumiu como uma de suas prioridades, a elaboração de estudos de caso e o fomento do seu uso na formação profissional (ENAP, 2006).

No seu papel de difusão de conhecimento e práticas na gestão pública, a ENAP promove o Concurso Inovação no Setor Público, anualmente, desde 1996, em parceria com o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

O próprio Prêmio Inovação que eu acho fantástico, acho que isso é muito bom [trecho de entrevista]

mas como é que a gente vai juntar pesquisa com ensino?”, então, o Inovação que o passei a dar maior divulgação para ele, e incentivar os professores, eu pegava aquele caderno que a gente publica o livro das espécies, distribuía isso para os professores [trecho de entrevista]

se justifica até o prêmio inovação nesse sentido, né. reconhecer as práticas bem sucedidas da máquina pública. Então tem um papel importante [trecho de entrevista]

Essa premiação valoriza as equipes de servidores públicos que, comprometidos com o alcance de melhores resultados, dedicam-se a repensar atividades cotidianas por meio de pequenas ou grandes inovações que gerem melhoria na gestão das organizações e políticas públicas, contribuam para o aumento da qualidade dos serviços prestados à população e tornem mais eficientes as respostas do Estado diante das demandas da sociedade.

A conexão de saberes é fortalecida pela prática da cooperação internacional. Apesar da recusa da assessoria internacional da ENAP para participar desta pesquisa, a partir dos depoimentos coletados e da análise documental foi possível compreender que este é um aspecto marcante na história organizacional desde a sua origem.

<i>Nós (...) demos muita ênfase em cooperação internacional. [trecho de entrevista]</i>
<i>Então aquilo que a Regina já vinha fazendo, de cooperação internacional, eu tive condição de intensificar muito, com os canadenses, com os franceses, com os espanhóis... e na América Latina, o que é um aprendizado importante para a administração pública brasileira[trecho de entrevista]</i>
<i>o que o internacional nos deu foi a oportunidade de desenvolver o pessoal interno[trecho de entrevista]</i>
<i>parceria com o Canadá que durou cerca de oito ou dez anos, afetou demais a capacidade !. Contribuiu muito para a ENAP amadurecer e crescer. Estabeleceu-se uma relação de maturidade sobre o que é cooperação também, que não é receber, é uma relação de parceria mesmo, entre iguais[trecho de entrevista]</i>
<i>essa cooperação com o Canadá interferiu bastante na capacidade, nos cursos que nós temos dentro da escola e dos próprios funcionários que vão lidando... aprendendo a lidar com esses cursos[trecho de entrevista]</i>
<i>Então é interessante olhar pelo viés da cooperação também, que mostra o crescimento da capacidade, recebendo e depois tendo capacidade para ofertar[trecho de entrevista]</i>
<i>a gente sempre teve muita cooperação internacional. Então a gente aprendeu muito com outros países[trecho de entrevista]</i>
<i>Foi eu acho também muito marcante principalmente na cooperação que a gente fez com o Canadá, foi muito bom para a escola[trecho de entrevista]</i>
<i>buscou cooperação com a ENAP francesa e com a escola do Canadá, quer dizer, ela buscou referências internacionais aonde o ensino era aplicado[trecho de entrevista]</i>

Buscar novos conhecimentos e metodologias aplicáveis à realidade da administração pública brasileira, trazer o olhar externo para a atuação da ENAP, repensar e avaliar constantemente a produção da Escola. É com esses objetivos que a Escola vem, ao longo de sua trajetória, conduzida pelas ações de cooperação internacional, pela experiência do Programa de Parcerias e pela mobilização da Rede Nacional de Escolas de Governo (ENAP, 2006).

Com base nos projetos de cooperação com vários países (França, Canadá, Espanha, Portugal, Reino Unido) a ENAP fortaleceu, internamente, as áreas de engenharia pedagógica e de formação, desenvolveu novos cursos e consultorias em temas estratégicos.

Os projetos visaram também à qualificação e ao aperfeiçoamento do quadro técnico da Escola, bem como à oferta de produtos e serviços inovadores em gestão pública, à modernização tecnológica da Escola e à especialização do acervo da Biblioteca. Os programas de formação para carreiras e especializações, de educação continuada e a área de pesquisa são

fortemente beneficiados pela cooperação e intercâmbio internacionais, com destaque nos avanços em capacitação de dirigentes e na educação à distância (ENAP, 2006).

Para potencializar a atuação da ENAP em escala nacional, a Escola desenvolve, desde 1996, o Programa de Parcerias com centros de capacitação e escolas de governo estaduais e municipais. O programa tem como objetivos proporcionar aos servidores públicos federais, lotados em órgãos situados fora do Distrito Federal, a oportunidade de participar de cursos regulares da ENAP; ampliar a atuação da Escola em território nacional mediante a difusão dos cursos de educação continuada; viabilizar seus cursos, com menor custo, às organizações públicas que se encontram fora de Brasília; e promover o intercâmbio de conhecimentos e experiências entre entidades públicas que se dedicam à capacitação de servidores públicos.

A Rede Nacional de Escolas de Governo é a configuração do espaço de interlocução, troca de informações e identificação de pontos de apoio entre as instituições de formação e capacitação de servidores públicos. Desde 2003, a ENAP iniciou a articulação deste espaço.

A Rede foi idealizada com o objetivo de reduzir o isolamento e ampliar as capacidades das escolas de governo federais, estaduais e municipais, por meio do compartilhamento de conhecimentos e experiências e do incentivo à formação de parcerias.

A forma de conexão em estrutura menos hierarquizada, como a rede, busca garantir a horizontalidade e flexibilidade das relações e o respeito à diversidade das escolas de governo decorrente da heterogeneidade que caracteriza as regiões do País. A rede integra, hoje, 262 escolas de governo, das quais 96 são federais, 104 estaduais, 62 municipais. Encontros presenciais para debater temas de interesse comum entre as escolas têm sido a principal estratégia de atuação da rede. Desde a sua criação, já foram realizados onze encontros nacionais (ENAP, 2016).

Quando o tema é pesquisa, novamente surge a questão da fragilidade de não possuir um quadro funcional com as competências desejadas e alinhadas aos propósito e objetivos organizacionais da ENAP.

<i>mas na área de pesquisa, a ENAP, nunca foi um IPEA [trecho de entrevista]</i>
<i>de pesquisas importantes que tenham influenciado políticas públicas no Brasil, [...], ela nunca conseguiu se estabelecer nessa área. [trecho de entrevista]</i>
<i>a ENAP tem pouca pesquisa [...] [trecho de entrevista]</i>
<i>Métodos à serviço do problema. Então a gente tem aqui isso, que também é uma coisa forte para a escola. Esse contato com o problema público [...] com mundo real. Então eu acho que isso é coisa boa. Boa para a escola [trecho de entrevista]</i>
<i>[...] porque a ENAP, ela não tinha, nunca teve um orçamento grande, ... era um lugar que poderia ter um corpo mínimo, sempre foi uma discussão que nós tivemos na escola, por que a gente não tem um corpo mínimo? Por que? Isso ia garantir várias coisas. [trecho de entrevista]</i>

Ao mesmo tempo que se entende que a ENAP não avançou nas questões relacionados à pesquisa, em parte, por conta do corpo funcional, há uma clareza que a pesquisa deve ser voltada para a prática e não seguir a tradição da pesquisa acadêmica. De maneira geral, admite-se que os problemas de governo demandam soluções aplicadas.

Resume-se na Figura 12 os elementos que constituíram a competência de ser um espaço de encontro de competência, conformando a ENAP como um espaço plural, crítico e autônomo na produção e difusão do conhecimento em gestão pública no Brasil, ao longo da sua história, convergindo assim em um espaço propício de encontro de competências individuais, coletivas e organizacionais no pensar e na prática da ação administrativa do governo.

Figura 12 – Elementos da Competência Espaço de encontro de competências



Fonte: elaboração própria

5.2.4 Interpretação de demandas

Ao passo que se identificou competência de interpretar as demandas dos seus principais usuários, também se questionou o quanto ela se assemelharia com a competência de ser espaço de formação de competência. Mas há uma diferença clara entre elas. A competência de interpretação de demandas do governo, dos servidores e das organizações públicas extrapola a capacidade de convergência e congregação de pessoas, conhecimentos e práticas em gestão pública. Em outras palavras, o fato de se constituir como o espaço de encontro de competências, não é condição *sine qua non*, para a interpretação das demandas. São necessários outros elementos para a constituição dessa habilidade de compreensão e interpretação do ambiente institucional, no qual a Escola está inserida, com vistas à efetividade do seu papel organizacional e da entrega, a partir das demandas dos atores e organizações públicas.

montar programas de capacitação, para entender os rumos da reforma, para trabalhar com grandes números [trecho de entrevista]

Então eu acho que se alguma coisa a ENAP deve desenvolver como competência permanente, é essa capacidade de se adaptar e de saber ler, na conjuntura, qual é o seu papel. E saber propor isso, saber negociar com seus stakeholders, saber se conduzir nesse jeito [trecho de entrevista]

Um esforço enorme com os diretores, é que nós tínhamos que ser esse interlocutor com o cliente institucional capaz de interpretar demanda [trecho de entrevista]

<i>tem uma competência instalada de fazer bem, pelo menos a escuta às demandas que chegam desses órgãos, a decodificação disso, às vezes o dizer o não. [trecho de entrevista]</i>
<i>eu acho que a ENAP desenvolveu uma capacidade e desenha com muito cuidado os atendimentos, até quando é um curso que já tem pronto, vai ter uma interlocução e tal, tal, tal[trecho de entrevista]</i>
<i>É como se fosse... isso pode ser visto como um processo de... um processo de construção do Estado onde tem áreas novas, áreas que estão se organizando agora. E aí você tem que construir para essas áreas uma burocracia e capacidades técnicas. E aí a escola entra nisso[trecho de entrevista]</i>
<i>Eu acho que foi um diferencial, e, com certeza. Trabalhar com o tema intersetorialidade[trecho de entrevista]</i>
<i>Então acaba que a escola tem essa oferta, dialoga com essa demanda dos servidores, contribui para isso, tem a oferta organizacional também, de planejamento, mas isso dialoga com essa esquizofrenia, que é a gestão dentro das organizações. [trecho de entrevista]</i>
<i>flexibilidade da ENAP, hoje, de... ((silêncio)) atender demandas institucionais, então, a capacidade de ouvindo o cliente entregar um programa de formação de gerente... desenvolvimento gerencial sob medida[trecho de entrevista]</i>
<i>então tem uma capacidade de adaptação ao cliente, uma... qualidade da formação de carreira e a qualidade, ela vai desde os cursos até a parte dos trabalhos mais aplicados e de ajudar a seleção. [trecho de entrevista]</i>
<i>a gente sempre atuou um pouco nessa linha também, de atender às necessidades e demandas[trecho de entrevista]</i>
<i>Então a melhor coisa é que a ENAP chegue... com propostas e “Escuta[trecho de entrevista]</i>
<i>possibilidade de estar com profissionais especializados que fazem essa interlocução, e que consegue compreender as demandas que eles trazem[trecho de entrevista]</i>
<i>disposição para traduzir as prioridades do governo em “o que a ENAP pode fazer para ajudar”. [trecho de entrevista]</i>
<i>uma disponibilidade da ENAP de produzir, de customizar cursos para atender necessidades setoriais de um ou outro órgão, de uma ou outra área. [trecho de entrevista]</i>
<i>a busca deles pela ENAP é a possibilidade da escola compreendê-los em suas demandas específicas[trecho de entrevista]</i>

Esta competência foi relevante para ENAP quando nos primeiros anos compreendeu que deveria adotar a formação de outras carreiras, não somente aquela para a qual foi criada. Também foi importante entre o período de 1999 e 2001 quando se voltou para a formação de dirigentes e gerentes. Atualmente este é um papel tão evidente na narrativa dos entrevistados que passou a vigorar pela capacidade de interpretar as demandas do contexto institucional.

É neste período que se inicia a oferta de cursos de especialização em Gestão Pública, a oferta de cursos a distância, os encontros da rede nacional de escola de governo e a criação da livraria da ENAP. Assim como a continuidade de ações importantes relacionadas ao desenvolvimento de dirigentes, aos acordos de cooperação internacional, publicação e tradução de obras importantes para o campo da gestão pública.

Já a partir dos anos de 2002, quando da ausência ou não clareza de uma política de gestão para o país, a Escola foi capaz de captar as necessidades que permaneciam e as novas demandas do governo federal para organizar e planejar as suas ações de formação, pesquisa e assistência técnica. O impacto da falta de uma diretriz clara quanto à atuação da ENAP é contextualizada pela fala de um dos entrevistados:

.sei lá 2010-2011-2012 sei lá, acho que mais ou menos esse período, a ENAP esteve um pouco afastada da realidade, da necessidade da demanda, da realidade de demanda das instituições. Porque a ENAP tem seus produtos fixos, seus produtos, um levantamento necessário para isso e mas as instituições precisam de muita coisa customizada, e a ENAP me parece que não tem ainda ou deixou de ter durante um tempo, essa agilidade de customização necessária, porque ela precisa ser contratada pela instituição[trecho de entrevista]

Estimular a organização de centros de reflexão e pesquisa que pudessem contribuir para o conhecimento da realidade econômica, política e administrativa do Brasil, favorecendo a criação de uma cultura e de uma tecnologia administrativas adaptadas às nossas necessidades foi descrita, por Holanda (2005), como uma característica que a ENAP teve no seu projeto de criação, enquanto escola de governo.

Os cursos (educação continuada e de especialização) sob medida, desenvolvidos com conteúdos voltados às demandas específicas de instituições públicas são desenvolvidas visando o desenvolvimento gerencial da administração pública. São eventos específicos e de natureza diversa, elaborados para instituições públicas, objetivando a difusão do conhecimento sobre a administração pública e seus processos, programas e projetos governamentais, atendendo à necessidade de capacitação gerencial da instituição requisitante.

Além disso, há o atendimento de serviços customizado por meio de projeto especiais, desenhados especialmente para as necessidades identificadas pelos diversos órgãos da Administração Federal. Nesses casos, o órgão participa ativamente da identificação do público-alvo e dos problemas ou parcelas de problemas que o curso pode contribuir para resolver. Os cursos podem ser de pós-graduação lato sensu ou com desenho e carga horária diversificados, de acordo com os objetivos a serem alcançados.

Então acaba que a escola tem essa oferta, dialoga com essa demanda dos servidores, contribui para isso, tem a oferta organizacional também, de planejamento, mas isso dialoga com essa esquizofrenia, que é a gestão dentro das organizações. [trecho de entrevista]

veem na escola, um parceiro na implementação dos seus planos de capacitação. Eu acho que isso está bem claro hoje, quando a gente olha as agências, quando a gente olha, principalmente, as... as autarquias, as fundações. Então eu acho que desse ponto de vista tem um espaço bastante forte de... para a ENAP[trecho de entrevista]

Eu acho que houve um ganho, uma melhoria cumulativa nisso aí, e eu acho que também a capacidade da escola de se articular com outros órgãos para atender às suas demandas[trecho de entrevista]

Nesse sentido, entende-se que esta capacidade de leitura e compreensão do ambiente organizacional no qual está inserida a ENAP esteve presente, tanto nos períodos os quais a Escola contou com um plano de atuação, quanto e, principalmente, naqueles períodos em que não houve clareza de uma diretriz e uma expectativa do desempenho da Escola. De uma maneira ou de outra houve desenvolvimento de aspectos cognitivos e acúmulo de aprendizado organizacional na ENAP para interpretar o cenário e as demandas externas.

Os elementos da competência para interpretar as demandas são resumidos na Figura 13.

Relacionam-se com a competência de ser um ponto de encontro de competência e contribuiu diretamente na compreensão das demandas dos atores e das organizações públicas.

Figura 13 – Elementos da competência interpretação de demandas



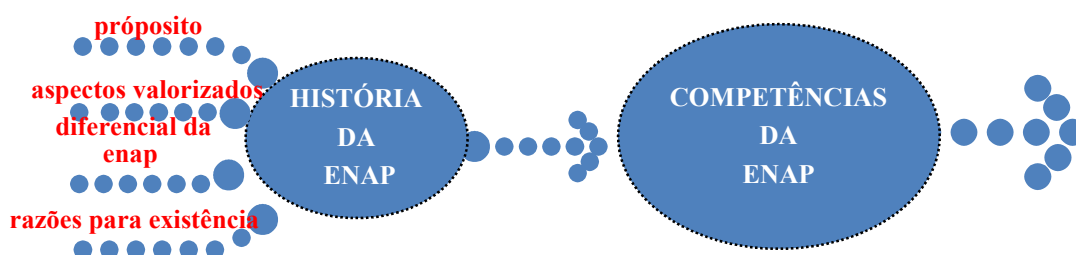
Fonte: elaboração própria

5.3 DIÁLOGO TEÓRICO-EMPÍRICO: “FOTOGRAFIAS” DAS COMPETÊNCIAS ORGANIZACIONAIS

Esta seção tem como base a discussão teórica empreendida na seção 5.1 e a discussão empírica na seção 5.2, nas quais verificou-se que todas as competências organizacionais da ENAP são habilidades importantes e fonte de diferenciação para o desempenho dos seus papéis. As competências organizacionais da ENAP representam uma ação efetiva na sua atuação como escola de governo, são percebidas e valorizadas pelo atores e organizações públicas e são geradas pelas habilidades e conhecimentos coletivos, estando incorporadas aos diversos níveis organizacionais da escola.

O esforço centrado na identificação das competências organizacionais a partir da narrativa dos participantes da pesquisa possibilitou compreender (conforme ilustra a Figura 14), que o desenvolvimento de tais competências ao longo da história organizacional da ENAP apresenta uma relação estreita com 1) o propósito da ENAP; 2) as características únicas e peculiares que definem o diferencial da sua atuação; 3) os possíveis aspectos valorizados pelos usuários quando acessam as atividades e serviços ofertados e; 4) as razões apontadas para existência e continuidade da ENAP, enquanto escola de governo.

Figura 14 - Formação e Desenvolvimento das Competências Organizacionais da ENAP



Fonte: Elaboração própria

Em outras palavras esse esforço de identificação das competências organizacionais considera que a formação e o desenvolvimento dessas competências está imbricado na história organizacional da ENAP e no desempenho dos seus papéis. Para os entrevistados da Marca da ENAP está relacionado ao seu propósito de criação.

que de certa maneira a grife ENAP, está associado com a própria origem da escola, é uma origem nobre, digamos assim. Então, nesse aspecto era algo que veio no nascimento na escola e o que se fez ao longo do tempo foi não destruir essa grife, não inviabilizar que essa grife sobrevivesse. Então eu diria que esse diferencial de prestígio da ENAP, ele vem lá do próprio berço da escola [trecho de entrevistas]

Além da legitimidade da Marca da ENAP, para os participantes da pesquisa, hoje a Escola é respeitada e reconhecida nacional e internacionalmente pelo desempenho do seu papel, enquanto escola de governo. Tal percepção é traduzida no momento em que são descritas as razões que justificam a sua existência.

Realmente isso, eu acho que o negócio da grife, de ela ter prestígio, explica também e contribui para justificar a sua existência. [trecho de entrevistas]

Então você tem que ter a inteligência e a criatividade e mostrar que você é importante em qualquer tipo de agenda porque você tem uma atividade nobre do Estado[trecho de entrevistas]

Então há espaço, e muito espaço, para a instrumentalização dessas pessoas. Agora, essa instrumentalização, ela não pode ser mimética, ela tem que ser reflexiva. E eu acho que esse é um desafio para as escolas de governo e escolas de estado. Ela tem que descobrir um caminho de educação que leve a isso. E então eu as vejo como necessárias, muito necessárias. [trecho de entrevistas]

Ela se justifica por esses lados, pela capacidade de agregar conhecimento da máquina e compartilhar isso; segundo, de captar e difundir; terceiro, ter essa visão mais estratégica, de formação, na zona de competência, de capacidade de governo, e também nessa questão da formação de dirigentes[trecho de entrevistas]

a escola de governo se justifica, primeiro no sentido de ter uma diretriz mais clara e mais definida de formação e desenvolvimento de competências adequadas para você ter o público pensando no nível mais estratégico. [trecho de entrevistas]

Razões para a continuidade e existência da ENAP, enquanto escola de governo também está associada a competências, espaço de encontro de competência.

a escola se justifica também porque ela é a agregadora de conhecimento e com isso, difusora de experiências. Ela consegue trazer as competências para dentro dela, e ao mesmo tempo, repassar esses conhecimentos e difundir esses conhecimentos pelo resto da máquina pública. [trecho de entrevistas]

E na trajetória, uma circunstância importante que está associado com a ENAP é que nessa trajetória, de forma planejada ou não, ela se tornou uma liderança do segmento das escolas de governo. [trecho de entrevistas]

Há também aqueles que admitem que a ENAP não tem e nem deve ter uma característica única que a defina. Assim como há aqueles que afirmam que o diferencial da Escola está apenas relacionado à infraestrutura física e à facilidade de contratação no âmbito do setor público.

Eu não acredito que a ENAP tenha uma expertise por si; isso se perde muito rapidamente. [trecho de entrevistas]
eu não acho que a ENAP é uma jabuticaba. [trecho de entrevistas]

A ENAP não é a única, e nem tem por que ser, e nem tem por que ter monopólio de nada, (...) o que ela pode fazer de melhor é fazer bem o que ela faz[trecho de entrevistas]

ela tem vantagem competitiva na carreira de gestor, porque tem o monopólio, ela tem uma grande infraestrutura, e facilidade da contratação do serviço porque contratá-la diretamente, agora, ela tem não tem condições de competir com outras fundações públicas[trecho de entrevistas]

eu não vejo assim muita coisa singular interna da ENAP, ela dependeu sempre da gestão externa. ENAP só consegue vender serviços, acho que porque é por causa da contratação direta. [trecho de entrevistas]

hoje em dia não faz muito sentido você ter tudo centralizado numa fundação pública[trecho de entrevistas]

Então essas coisas variam e a ENAP reage isso. Ela reage muito a isso. Ela poderia ter uma reação diferente. Porque dependendo do grau de autonomia, ela dependendo de como os dirigentes dela também a veem, c... depende do projeto político que é aquilo que as pessoas fazem, porque fica muito difícil dizer “a marca”, que diga, “essa é a marca da ENAP”. Para ela ter essa marca aqui, tão individualizada, tão atomizada, ela precisaria de... de uma autonomia – sabe? – muito grande [trecho de entrevistas]

Neste momento da análise, emergiu uma pergunta: Será que as Escolas de Governo não possuem característica única, sendo que o seu propósito é o seu diferencial?

Como há também aqueles que admitem uma certa incoerência entre ser um *locus* de formação de competências para a gestão e não ser um modelo de gestão quando o assunto é avaliação de desempenho por competência.

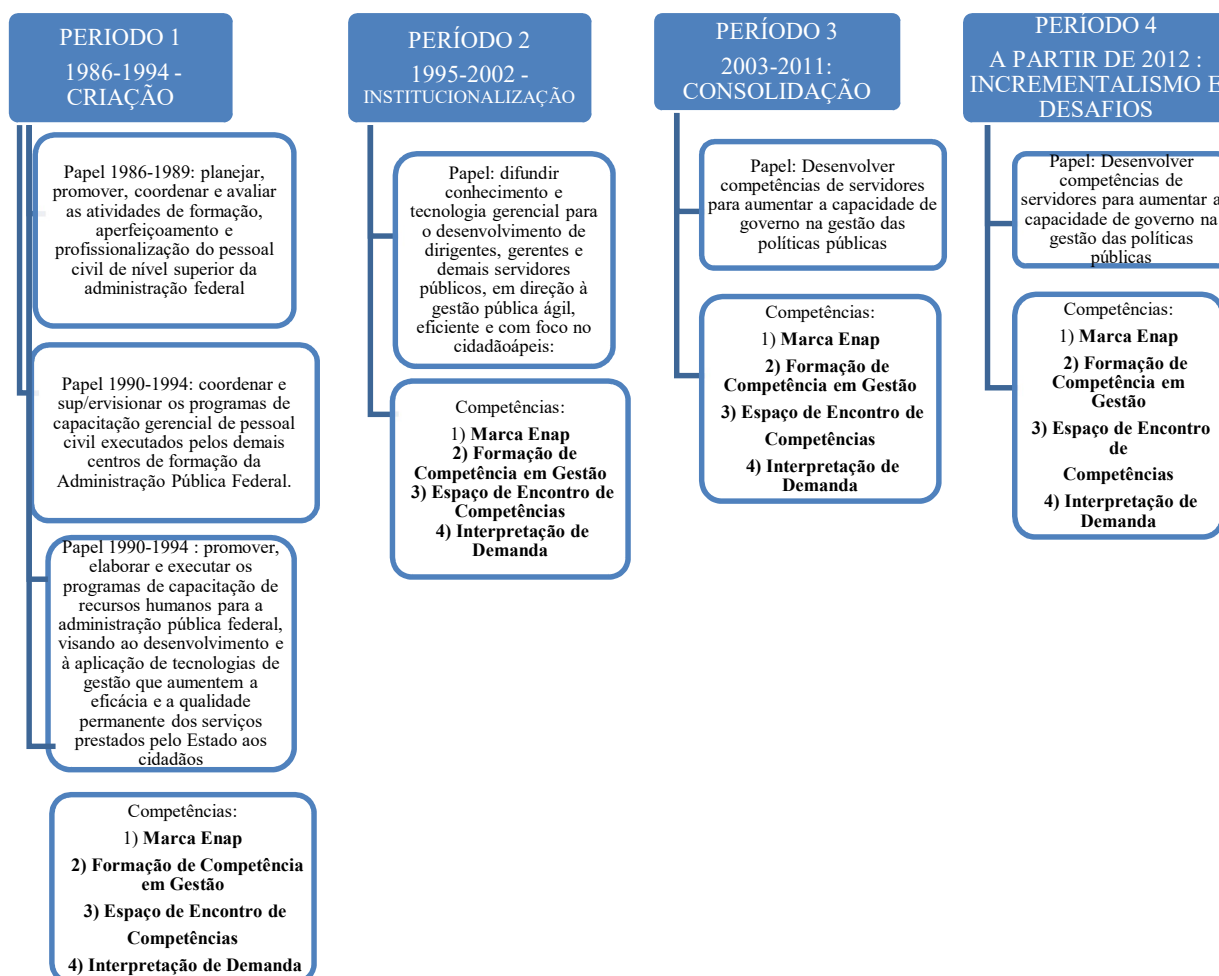
E uma coisa que eu acho interessante na ENAP é que ela sendo a impulsionadora da competência no governo: ela não tem avaliação de desempenho por competências. E eu acho que é o meu calo né, com ENAP [trecho de entrevistas]

ENAP deveria ser uma organização referência em tudo. Referência na sua própria administração, na sua própria gestão. Então quando eu sou uma instituição que prega gestão, que prega gestão do conhecimento, gestão participativa, tudo aquilo que a gente leva para dentro de sala da ENAP, nós precisamos ser referências nisso. [trecho de entrevistas]

O que um dos participantes considerou incoerência, pode ser entendido também como a metáfora já usada “*casa de ferreiro, espeto de pau*”, quando se relatou a fragilidade do corpo técnico da ENAP.

A história organizacional da ENAP traz à tona as mudanças e as transformações nos seus papéis, as estratégias de sobrevivência e adaptação, o modelo de gestão, as fissuras organizacionais, como traz à tona, também, as competências e o seu processo de formação e desenvolvimento ao longo do tempo, conforme ilustra a Figura 15.

Figura 15 - Marcos Históricos, Papéis e Competências organizacionais da ENAP



Fonte: Elaboração própria baseada na pesquisa documental e narrativa dos participantes da pesquisa

As organizações públicas que conseguem resistir conseguem porque são muito fortes. Entende-se que a mobilização dos recursos ao longo do tempo ajuda a formar e desenvolver as competências organizacionais que trazem, no caso, para as organizações públicas, uma vantagem comparativa, assim como mais efetividade às suas ações em prol do valor público. O que leva-se a defender que, apesar das competências serem importantes para a existência das organizações públicas, não devemos confundir com habilidades e capacidades formadas e desenvolvidas para o “momento”.

Como uma limitação desta pesquisa, destaca-se a dificuldade de colher depoimentos que contemplem uma visão mais longínqua da ENAP, pois, os cargos de gestão da Escola têm mandato de 4 anos, sendo possível a sua prorrogação por mais 4 anos. Sendo assim, esta pesquisa encontrou várias “fotografias” da história da ENAP e poucos “filmes”

Reconhece-se que o contexto político-institucional influenciou de maneira significativa na ação e nas práticas da ENAP, bem como nas decisões de alocação de capacidades e de

recursos em função do papel a ser desempenhado. Em outras palavras, foi possível identificar que a história da ENAP está relacionada aos aspectos institucionais e aspectos cognitivos. Esse achado pode ser aprofundado em pesquisa futuras.

Entende-se que as competências formadas e desenvolvidas ao longo da história da ENAP têm algum tipo de relação com os seus momentos de adaptação e/ou sobrevivência.

Sendo uma limitação dessa pesquisa a insuficiência de dados para compreender a trajetória das competências organizacionais e das estratégias nos períodos históricos identificados e analisados de modo a subsidiar a interpretação das possíveis relações e influências mútuas entre ambas ao longo do tempo.

Um fator com grande influência no desenvolvimento das competências para as escolas de governo foi identificado nas narrativas: a política de gestão. No caso, particular para a história organizacional da ENAP: a ausência de políticas de gestão.

Diante do exposto, é fundamental entender qual o real desafio e contribuição que a capacitação pode dar. Para Pacheco (2000; 2002), é preciso ter uma política para a gestão pública. “Se esse assunto não for tratado como um campo de política pública, a capacitação fica sem rumo. É necessário ter uma proposta de para onde levar a organização e o funcionamento do Estado. Uma política para gestão pública que oriente a ENAP” (p.32).

A escola não pode só responder às demandas feitas. Tem que ser o radar e desenvolver uma competência de influenciar os dirigentes para a construção de uma política pública de gestão. Acho que faz parte da idéia de escola de governo [trecho de entrevista]

Na definição original empreendida por Barzelay (2001) citado por Martins (2003), “políticas de gestão pública referem-se a regras e rotinas que se aplicam à administração pública como um todo em relação à macroorganização governamental, processo de planejamento, orçamento e gestão financeira, funcionalismo, organização de sistemas e métodos, controle e avaliação e aquisições”. (p. 22)

Já para Martins (2003) a noção de “políticas de gestão pública” foi utilizada no sentido tanto das atividades de suporte quanto de desenvolvimento institucional de governo. Adicionam-se a essa definição os processos de desenvolvimento institucional, voltados ao desenvolvimento das estratégias, alinhamento das estruturas, otimização dos processos de trabalho, adequação dos quadros funcionais e sistemas de informação, conhecimento e aprendizagem, não apenas na perspectiva macrogovernamental, mas também como parte da ação modernizadora de cada organização pública (MARTINS, 2003).

Uma clara compreensão de que uma Política Nacional de Administração Pública é “uma mediação condicionante para o cumprimento das outras políticas” (KLIKSBHRG, 1992, p. 66).

De acordo com Gaetani (1994) a abordagem sobre as Escolas de Governo não tem como se dar sem uma compreensão mais abrangente da problemática do conjunto da administração pública federal. Em especial, não há como se analisar as potencialidades desta proposta de forma desvinculada da política de administração. No contexto histórico analisado pelo autor ao mesmo que se perguntou quem compete formular uma política para a administração pública do país, apontou que a Secretaria Federal de Administração (SAF) não assumiu esta função de órgão formulador de políticas públicas para a administração federal e se desresponsabilizou (em função das dificuldades existentes) pelo agravamento dos problemas da máquina administrativa do Estado.

Quanto ao papel da Escola de Governo, Gaetani (1994) considerou que cabia à ENAP comprometer-se irreversivelmente com a repolitização do debate sobre a formulação de uma política nacional de administração pública.

Desenvolver competências para Nicolini e Mezner (1995) citados por Bittencourt, Azevedo, Froehlich (2013) não é algo que a organização escolhe fazer, mas é parte do que ela é. Segundos os autores, os processos que podem ser identificados como desenvolvimento de competências acontecem continuamente, que sejam reconhecidos ou não como tais. Ou seja, a organização aprende a fazer aquilo que ela faz e que ela acredita fazer e, ao aprender, constrói a sua competência.

6 CONCLUSÃO

Nesta seção de conclusão são apresentadas as considerações finais e as limitações do estudo realizado, e sugestões para trabalhos futuros

Esta tese teve como objetivo geral compreender a ENAP como escola de governo, a partir da descrição da sua história organizacional, considerando o período entre de 1986 e 2016, da análise dos papéis desempenhados e das competências organizacionais desenvolvidas.

Retoma-se aqui a ideia de organização e de gestão com calibre da lente de análise na medida em que se torna possível visualizar as organizações como resultantes de conjuntos de práticas vivenciadas por seus sujeitos, vinculando estes últimos a contextos por eles manifestos no cotidiano. Destacam-se as conclusões a que este estudo chegou e as sugestões indicadas para os estudos futuros, levando esta premissa em consideração e guiado pelo questionamento de como a ENAP é escola de governo.

A história da ENAP, narrada com base em análise documental, na observação e nas entrevistas, apresentou uma organização que se constituiu no contexto político confuso de redemocratização, de disputa entre uma pauta econômica e uma pauta administrativa. O início de suas atividades para a seleção e formação da carreira de EPPGG ocorreu com a instalação da Escola como “parte” da estrutura já existente de uma outra organização, com atribuições similares, num contexto de hostilidade e rivalidade. Depois de 4 anos da sua fundação, a ENAP torna-se principal organização responsável pelo treinamento de servidores (papel herdado) e pela formação e aperfeiçoamento das carreiras (papel original). Mas sua história segue marcada pelos questionamentos quanto ao seu propósito como escola de governo.

O contexto assumiu grande importância para entender a atuação das Escolas de Governo, sendo que os temas ligados ao contexto e ao ambiente que mostram mais prevalência neste estudo foram: reformas administrativas, política de desenvolvimento de pessoal, política pública de gestão, profissionalização dos servidores, formação das carreiras e capacitação de dirigentes públicos.

As reformas administrativas, que configuram o contexto mais amplo das escolas de governo, geralmente revisam as políticas de gestão, e dessas decorrem as políticas de desenvolvimento de pessoal. Sendo que a ausência da política de gestão força a organização pública, no caso a ENAP, a formular uma política de gestão própria e individual. Constatou-se que no momento que o país tem um plano de reforma, a ENAP tem um papel e o cumpre, porém quando o plano inexistente ou é difuso, a Escola recorre a sua capacidade de interpretação das demandas e a leituras nas entrelinhas, para construir o seu plano de atuação para aquele

contexto. Há então um comportamento “*continuum*” por um lado e “oscilante” por outro lado, na atuação das Escolas de Governo, quando a política de gestão é a ideal e quando é real, respectivamente

Constatou-se que as suas práticas apontavam para a necessidade de melhor compreender os seus papéis e as suas competências organizacionais, que foram se desenhando e se definindo ao longo do tempo, ora por ações deliberativas ora por ações emergentes.

Quanto a história dos papéis desempenhados ao longo do tempo, a ENAP teve como primeiro propósito (1986) a formação de gestores da carreira de EPPGG, passando a atuar como centro de treinamento e capacitação com foco na profissionalização dos servidores públicos do poder executivo, de todos os níveis (1990), quando absorveu o papel da FUNCEP. Este é caracterizado como o período de criação e sobrevivência da ENAP, conforme descrito na seção 4.2 e sintetizado no Quadro 4. Nesse momento, apresentou-se a importância da adoção desta estratégia para a sobrevivência da Escola, no seu primeiro momento, e sua contribuição efetiva nos anos seguintes, principalmente, para difusão e disseminação do ideário da Reforma do Aparelho do Estado, o qual já é caracterizado como o período de institucionalização e legitimação dos propósitos da ENAP. Em paralelo a este papel, a ENAP continuou atuando na formação e aperfeiçoamento das carreiras, tal como planejado no seu projeto original.

No desafio posto entre esses dois papéis, facilmente identificados na história, está a capacitação para os dirigentes públicos. Desde de 2001, a ENAP assumiu como objetivo, para aquele momento histórico, a capacitação dos gerentes do PPA. Constatou-se que esta intenção de formar agentes públicos que ocupam posição de direção e assessoramento permaneceu nas proposições e ações da Escola, mas como um papel ainda implícito e tácito. Em outras palavras, encontra-se nas “entrelinhas” da história da ENAP.

A história evidenciou que os papéis da ENAP foram se desenhando ao longo da sua história, pelo seu comportamento diante do contexto político, em especial, as reformas administrativas, conforme descrito na seção 3. A forte correlação entre a história da ENAP e a história das reformas administrativas brasileiras sugere intuitivamente que ambas as trajetórias fazem parte de uma mesma engrenagem: a importância e definição do papel da gestão e das competências organizacionais no âmbito do governo

Diante do contexto exposto, esclarece-se que as mudanças quanto aos papéis na atuação das Escola de Governo, podem ser compreendidas como a) mudanças deliberadas, aquelas de parte de iniciativas institucionais, como foi o caso da atuação da ENAP diante do Plano Diretor da Reforma do Estado; e b) mudança emergente, aquelas que traduzem a resiliência

institucional, como foi o caso dos 10 primeiros anos da história da ENAP. Ambas colaboraram para o processo de consolidação da ENAP como escola de governo.

Ao analisar na história da ENAP, foi possível identificar que as principais competências organizacionais que ajudaram na atuação, durante os 30 anos de sua existência, no cumprimento do propósito como escola de governo: ter a marca ENAP; formar competência para a gestão; ser espaço de encontro de competência; interpretar demandas.

Ter a marca ENAP é uma competência organizacional que se formou junto com a Escola e o seu objetivo inicial. Apesar dos momentos em que a marca ENAP apenas sobreviveu, hoje é reconhecida como diferencial na história e na atuação da Escola. Os elementos que ajudam na constituição desta competência são confiança, respeito e reconhecimento dos serviços prestados; qualidade na entrega de produtos e serviços e flexibilidade e adaptação da entrega.

A competência formar competência para a gestão é o porto seguro da ENAP, apesar de atender as todas áreas do poder executivo federal, a sua expertise é a gestão, trazendo características únicas para a sua atuação e a sua contribuição para uma das grandes fragilidades da gestão pública brasileira, marcada pela descontinuidade administrativa. Os elementos que sustentam esta competência são a conectividade com a ação e os problemas do governo, a diversidade do corpo do docente e a prática do ensino aplicado.

Ser espaço de encontro de competência é uma capacidade distintiva da Escola, que apesar de não ter corpo docente próprio, tornou-se um ponto de encontro de pessoas, conhecimento e práticas competentes. Os elementos que constituem esta competência ao longo do tempo são: pessoas, produção e disseminação de conhecimento, cooperação e rede e proposta pedagógica. Observa-se que a cultura de gestão colegiada é um aspecto que favorece o agir da Escola.

Interpretar demandas e cenários é uma capacidade desenvolvida pela ENAP a partir do processo de “escuta” dos usuários da Escola e da entrega dos serviços customizados de acordo com demandas específicas dos órgãos e gestores públicos. Os elementos que constituem essa capacidade é a escuta qualificada, recursos cognitivos e entrega sob medida.

Constatou-se a ENAP esteve atenta tanto aos seus recursos internos quanto aos externos, buscando como lidar com a complexidade do ambiente no qual está inserida. Tal comportamento organizacional propiciou, em certa medida, a formação e desenvolvimento de habilidades de aquisição, aprendizagem e acumulação de ativos intangíveis, que neste estudo são chamadas de competência organizacionais, conforme discutido na seção 5

Contudo há de se reconhecer que houve diferença entre o planejado e realizado em vários momentos da história da ENAP, conforme já previsto por Sauerbronn *et.al* (2016),

quando se investiga o comportamento de organizações públicas e o processo de planejamento estratégico.

Na tentativa de síntese, a história dos papéis da ENAP e da formação de suas competências organizacionais foram marcadas por processos adaptativos, emergentes, incrementais, principalmente quando se entende que as práticas são padrões reconhecidos, ainda que variem grandemente de acordo com o cenário em que são desempenhados, são reconhecíveis, e pela sua própria execução, se disseminam e se modificam constantemente, recursivamente. A escola de governo deve mudar mesmo e se construir ao longo do tempo. Em suspensão fica a importância de um marco regulatório diante da realidade processual e dinâmica das escolas de governo.

Partindo do atual PDI, sugere-se que a ENAP se volte para pensar quais competências são importantes para os objetivos pretendidos, e estabelecer uma relação entre os competências e objetivos, reconhecendo as limitações e restrições da base atual de seus recursos e da sua trajetória histórica.

O desenvolver capacidades de gestão contribui para uma combinação dentro das organizações públicas, que se traduz em valor público e na efetividade da sua ação, constituindo assim em seu diferencial, principalmente para as Escolas de Governo que lidam com desenvolvimento de produtos e processos, transferência de tecnologia, propriedade intelectual, recursos humanos e gestão organizacional.

As competências organizacionais da ENAP sustentam mais que oferta de seus serviços, tem relação direta com as suas estratégias deliberadas e/ou emergente, sustentam a sua história e justificam a existência ao longo desses anos.

Como limite desta pesquisa, destaca-se a dificuldade de colher depoimentos que contemplem uma visão mais longínqua da ENAP, pois os cargos de gestão da Escola têm mandato de 4 anos, sendo possível a sua prorrogação por mais 4 anos. Sendo assim esta pesquisa encontrou várias “fotografias” da história da ENAP e poucos “filmes”. Esta limitação está diretamente ligada à impossibilidade de reconstruir a trajetória do processo de formação e desenvolvimento das competências organizacionais.

A título de conclusão da análise dos papéis e das competências organizacionais, desenvolveu-se um diálogo empírico-teórico, do qual se conclui a história da ENAP, lembrada a partir dos papéis, os quais justificam, inclusive a sua existência *“primeiro pela capacidade de agregar conhecimento da máquina e compartilhar isso; segundo, de captar e difundir; terceiro, ter essa visão mais estratégica, de formação, na zona de competência, de capacidade de governo, e também nessa questão da formação de dirigentes”*.

Na contribuição da revisão conceitual de escola de governo, emergiram os seguintes temas: marco regulatório; pesquisa e difusão; formação, capacitação e treinamento; ensino aplicado.

Discussão de um do marco regulatório que, no caso da ENAP, considera-se um dispositivo de garantia para a oferta de curso de pós-graduação *lato sensu e strictu sensu*. Sendo essa uma questão que deve ser discutida considerando, antes, o escopo de atuação (o que é e o que faz) uma escola de governo. A definição do seu escopo de atuação tem ser uma estratégia deliberada pelo pensar e agir dos sujeitos que atuam na ENAP, na tentativa de que a prática das organizações públicas desenhe a sua história em contraponto ao mimetismo.

Com relação ao tema pesquisa e difusão cabe ressaltar que estas devem se voltar para o caráter aplicado e prática dos problemas de governo, em investigação de respostas e soluções para a produção de conhecimento voltado para as questões da gestão pública. Este é tema indica importância de um recurso que ainda se apresenta de maneira parcial nas experiências das escolas de governo.

Já o tema que se refere à formação, capacitação e treinamento são atividades que andarão de mãos dadas em uma escola de governo, vencida essa rivalidade, a história da ENAP mostrou que tais funções são compatíveis e que podem ser dosadas no escopo de atuação.

Enquanto que o tema de ensino aplicado é uma condição *sine qua non* para se constituir uma escola de governo. O público-alvo e os problemas da ação de governo exigem uma formação prática, com metodologias que considerem a aprendizagem em condições de trabalho.

Diante desta revisão conceitual conclui-se que deve se considerar que cada organização tem a sua atuação com práticas que são construídas social-historicamente a partir da ação dos sujeitos e traduzir estas experiências num conceito que abranja um coletivo e que este coletivo seja reconhecido com Escolas de Governo é um desafio que, apesar do esforço deste estudo em identificar temas que podem contribuir para a identidade organizacional, não caberá em um decreto ou lei, pois tem a ver com a história, a dinâmica e o comportamento de cada organização.

Tanto a existência da Escola de Governo quanto a necessidade de revisão conceitual desse tipo de organização se deve, na perspectiva dos entrevistados porque *“a existência é um risco, se ela [escola de governo] não fizer, é um descolamento das necessidades da administração pública. Isso é um risco”*

Ter o papel de radar e de raio-x foram considerados pressupostos que não requerem discussão. É um fato, que se ainda não é uma realidade, não há tempo a perder! As escolas de governo devem ter essa “uma preocupação e ter essa capacidade de ir buscar as novidades e

novas referências para poder compartilhar com os diversos órgãos” [trecho de entrevista]. Considera-se que este papel deve estar intrinsicamente ligado ao propósito das escolas de governo, seja ele qual for!

Compreende-se que a atuação das escolas de governo deve ser conduzida com “inteligência e a criatividade” e para evidenciar “que a sua importância em qualquer tipo de agenda, porque desempenha é uma atividade nobre do Estado. Nas organizações, quanto mais clara é a concepção que se tem sobre “quem somos e o que fazemos” menos ambígua é a avaliação do que são as boas práticas e de como uma prática deve ser praticada. Esse esforço contribui para a construção da vocação organizacional das escolas de governo.

Outro desafio é a possibilidade de transferibilidade da história dos papéis, da história das competências e da história dos temas a partir da experiência da ENAP para outras escolas de governo, conforme já antecipado na seção 2.

Isso tudo leva para uma discussão ontológica e epistemológica sobre Organizações, em geral, e escola de governo, em particular. Ao mesmo tempo que se constitui uma limitação dessa pesquisa, torna-se uma recomendação para estudos futuros.

Outro limite do estudo ora em tela foi a impossibilidade de análise e compreensão dos modelos de formação francês, alemão e americano e suas implicações para a criação e atuação das escolas de governo, em particular da ENAP

O presente estudo também provocou curiosidade sobre o desenvolvimento institucional, o qual supõe que fatores de mudança e continuidade agem simultaneamente ao longo do tempo, sendo importante levar em consideração ambos os fatores na análise da trajetória.

A história não acabou, mas para por aqui, deixando sugestão para pesquisas pósteras: i) a concepção de organização pública construída decorrente da história política, econômica e administrativa vivida pelo Brasil; ii) a história das escolas de governo por meio dos acordos e parceira de cooperação internacional; iii) a gestão das escolas de governo à luz perspectiva da

iv) estudos sobre a formação e desenvolvimento de competência organizacional na gestão das organizações públicas; v) estratégia como prática social; vi) levantamento da trajetória profissional dos egressos; vii) trajetória dos gestores versus trajetória de escolas de governo.

Sendo as duas últimas sugestões também uma contribuição no aspecto metodológico, na combinação de história oral temática e história oral de vida.

REFERÊNCIAS

- AIRES, R. F. F. et al. Benchmarking de escolas de governo do Brasil: proposta de melhoria para a Escola de Serviço Público do Estado da Paraíba — Espep. **Sistemas e Gestão**, v. 7, n. 4, p. 570-583, 2012.
- AIRES, R. F. de Farias e et.al.. Escola de governo: o panorama brasileiro. **Revista Administração Pública**. 48 (4), jul./set., 2014
- ALBERTI, Verena. **Manual de História Oral**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004
- ALHOJAILAN, M. I. Thematic Analysis: a critical review of its process and evaluation. **West East Journal of Social Sciences**, v. 1, n. 1, 2012.
- AMARAL, Helena K. do. Escolas de Governo e Universidade: parceria estratégica para aumentar a capacidade de governo. In: **Conferência Brasil e União Européia Ampliada**. Rio de Janeiro, 2004.
- AMARAL, Helena K. O papel da escola de governo na formação e capacitação dos quadros permanentes do Estado. **Revista ResPública**, v.4 n.1, jan/jun, 2004.
- ASAZU, Claudia, Escolas de governo europeias reformam o ensino e voltam-se à Europa. **Revista do Serviço Público**, v.57 , n.3, jul/set, 2006.
- BECKER, G. ;DIAS, J. Abordagem histórico-longitudinal em pesquisas de administração estratégica. **Revista Gestão Organizacional** , v. 6, Edição Especial, 2013.
- BECKER, G. V. Trajetórias de Formação e desenvolvimento de competências organizacionais da Muri Linhas de Montagem. São Paulo: USP, 2004. **Tese** (Doutorado em Administração), Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, 2004.
- BERGUE, S. T. **Modelos de Gestão em organizações públicas**: teorias e tecnologias gerenciais para análise e transformação organizacional. Caixas do Sul,RS: EDUCS, 2011.
- BERQUIÓ, Urbano C. Qual o papel de uma escola nacional de administração? Considerações à margem de um projeto governamental francês. **Revista do Serviço Público**, v.63, n.2, p.237-241, abr/jun, 2012. (texto original publicado em RSP, v.3, n.2, ago, 1938).
- BINOTTO, M; DIAS, T. Duas Décadas de Diálogo entre Estratégia e Administração Pública: Ensaio de Uma Reflexão sobre as Corrente Teóricas que Vem Sustentando o Debate: V ENCONTRO DE ENSINO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE, 2015, Salvador. **Anais...** Salvador: ANPAD, 2015
- BITENCOURT, C.; AZEVEDO, D.; FROEHLICH, C. **Na trilha das competências**: caminhos possíveis no cenário das organizações. Porto Alegre: Bookman, 2013.
- BITENCOURT. C, OLIVEIRA, T. Dependência e Criação de Trajetória na Organização Não Governamental Parceiros Voluntários. **Revista de Administração Contemporânea**. Rio de Janeiro: ANPAD, v.18, n.3., 2014.
- BITENCOURT, M. A.; ZOUAIN, Deborah M. Escolas de governo e a profissionalização do servidor público: estudo dos casos da Escola de Serviço Público do Estado do Amazonas — Espea e da Fundação Escola de Serviço Público Municipal de Manaus — FESPM. **Revista do Mestrado em Administração e Desenvolvimento Empresarial**, v.14, n. 2, p.75-94, maio/set. 2010.
- BOUDON, R.; BOURRICAUD, F. **Dicionário Crítico de Sociologia**. Tradução de Maria Letícia Guedes Alcoforado e Durval Ártico. São Paulo: Ática, 1993.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Levantamento de governança e gestão de pessoas** / Tribunal de Contas da União – Brasília : TCU, Secretaria de Fiscalização de Pessoal, 2013.

BRASIL. Ministério do Planejamento. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015**, Ano Base 2013 – Volume 1 – Dimensão Estratégica. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/ MP/SPI, 2014. Disponível em < <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planejamento-e-investimentos/publicacoes/2012-2015>>. Acesso em 17 ago. 2015.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano Mais Brasil PPA 2012-2015 : **Relatório Anual da Avaliação** : ano base 2012 / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/SPI. Brasília : MP/SPI 2013. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-1/2013/130612_rel_aval_2013_vol_1.pdf. Acesso em 17 ago. 2015.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria da Administração – SEDAP. **Exposição de Motivo n.004**, relativa à preparação do projeto de lei do novo sistema de carreiras do serviço público federal, 1989.

BRASIL. Ministério da Administração. Reforma Pública. **Proposta da Comissão Geral de Reforma da Administração Pública Federal**. Brasília, SEDAP, 1985.

BRASIL. Secretaria da Administração pública. SEPAD/PR. **Administração Pública brasileira: uma nova política de recursos humanos**. Brasília. FUNCEP, 1988.

BRASIL. Presidência **LEI nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências, 2011.

BRASIL, Presidência da República. Secretaria da Administração Federal. Lei nº 8.216, de 13 de agosto de 1991. Dispõe sobre antecipação a ser compensada quando da revisão geral da remuneração dos servidores públicos, corrige e reestrutura tabelas de vencimentos e dá outras providências, **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1991 Disponível em : < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8216.htm>. Acesso em 22 nov.2016.

BRASIL, Presidência da República. Secretaria da Administração Federal Decreto nº 98.895, de 30 de janeiro de 1990. Regulamenta a Lei nº 7.834, de 6 de outubro de 1989, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1990 Disponível em : < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D98895.htm>. Acesso em 22 nov.2016.

BRASIL, Presidência da República. Secretaria da Administração Federal LEI Nº 8.460, DE 17 DE SETEMBRO DE 1992. Concede antecipação de reajuste de vencimentos e de soldos dos servidores civis e militares do Poder Executivo e dá outras providências, 1992. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1992. Disponível em : < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8460consol.htm#art21>. Acesso em 22 nov.2016.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Planejamento. LEI Nº 7.834, DE 6 DE OUTUBRO DE 1989. Cria a Carreira e os respectivos cargos de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, fixa os valores de seus vencimentos, e dá outras providências **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1989. Disponível em : < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7834.htm>. Acesso em 22 nov.2016.

BRASIL. Presidência da República Projeto de Lei 243/1987. Cria a carreira e os respectivos cargos de especialista em políticas públicas e gestão governamental, fixa os valores de seus

vencimentos e dá outras providências, providências **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1987. Disponível em: < <https://www.planalto.gov.br> >. Acesso em 22 nov. 2016.

BRASIL. Presidência da República. Medida. Cria a Carreira e os respectivos cargos de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, fixa os valores de seus vencimentos, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1987. Disponível em : < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/1988-1989/084.htm Acesso em 22 nov.2016 Provisória no 84, de 15 de setembro de 1989.

BRASIL. **Constituição Federal**, 1988. < [http:// www. planalto. gov. br/ ccivil_03/ Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm) > acesso em 18 de outubro de 2015.

BRASIL. **Decreto 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm> Acesso em: 18 de outubro de 2015.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 19, de 4 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. Disponível em: Acesso em:

BRASIL Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Gestão Pública para um Brasil de Todos**. Brasília, 2003.

BRESSER-PEREIRA, L.C.; Burocracia pública na construção do Brasil. São Paulo, 2008.

_____. Reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. Revista do Serviço Público, v. 49, n. 1, p. 5-42, 1998.

BRAUN, V.; CLARK, V. Using thematic analysis in psychology. **Qualitative Research**, v. 3, n. 2, p. 77-101, 2006.

BURKE, P. (org.). **A escrita da História: Novas perspectivas**. 2. ed. São Paulo: Editora UNESP, 1992.

BRYSON, J. M; ACKERMANN, F.; EDEN, C. Putting the Resource-Based View of Strategy and Distinctive Competencies to Work in Public Organizations. **Public Administration Review**, v. 67,n.4. Jul./Ago.2007

CAMARA DOS DEPUTADOS. **Proposta de Emenda à Constituição n. 173-A, de 1995 (do Poder Executivo)**. Mensagem n. 886/95 [acompanhada de pareceres do relator e da Comissão de Constituição, Justiça e Redação, declarações de voto e propostas de emendas do relator]. Brasília, 1995.

_____. Comissão Especial Destinada a Proferir Parecer à PEC n. 173-A, de 1995. Relator: Deputado Moreira Franco. Brasília, 10 de julho de 1996.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Rio de Janeiro: Vozes, p. 127-153, 2008.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. **Metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais**. 4. ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

CLARK, P; ROWLINSON, M. The treatment of history in organization studies: towards an 'historic turn'? **Business History**, v. 46, n. 3, p. 331- 352, 2004.

COSTA, A. S. M. da; BARROS, D. F.; MARTINS, P. E. Perspectiva histórica em administração: novos objetos, novos problemas, novas abordagens. **Revista de Administração de Empresas**, v. 50, n. 3, p. 288-299, jul./set., 2010

COSTA, F.T; COSTA, E.M.L. Nova história da administração pública brasileira: pressupostos teóricos e fontes alternativas. **Revista. Administração Pública** — Rio de Janeiro 50(2):215-236, mar./abr. 2016

COSSON, Rildo. Entre dois modelos: O CEFOR como escola de governo. **E-Legis**, v.1, p.44-51, 2 sem., 2008.

CONHECENDO A ENAP. Vídeo Institucional. Escola de Administração Pública (ENAP). Brasília: Produtora, 1998. 45min.VHS, colorido. [vídeo cedido, gentilmente, pela Prof. Evelyn Levy]

CUNLIFFE, A. L. Crafting Qualitative research: Morgan and Smircich 30 years on. **Organizational Research Methods**, n. 14, p. 647-673, 2011.

CURADO, Isabela. Pesquisa Historiográfica em Administração: uma Proposta Mercadológica. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 25, 2001, Campinas. **Anais...** Campinas, SP: Anpad, 2001.

DAMASIO, Leandro. Desenvolvimento Institucional do Inep. **Dissertação.** Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas (FGV), 2011.

DESLAURIERS; J.P;KÉRISIT,M. O delineamento de pesquisa qualitativa. In: **A pesquisa Qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos.**In POUPART, J. et. al (Coord.) Petropolis, Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 2012.

DIAS, J. O processo de formação, desenvolvimento e renovação de competências organizacionais em uma empresa brasileira de prestação de serviços de TI. 2011. **Dissertação** (Mestrado). Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

_____.; BECKER, V. G. Abordagem histórico-longitudinal em pesquisas de administração estratégica. **Revista Gestão Organizacional.** V. 6, Ed. Especial, Florianópolis, 2013

DIAS, Gisele et. al., Revisando a noção de competência na produção científica em administração: avanços e limites. In: DUTRA, J. S.; FLEURY, M.T.L; RUAS, R.(Org) **Competências: conceitos, métodos e experiências.**São Paulo:Atlas,2012

DOSSIÊ ENAP .Escola Nacional de Administração Pública. Brasília, 2002. Disponível .< <http://repositorio.enap.gov.br/>> Acesso em 01 set 16.

DUARTE, Márcia de Freitas; ALCADIPANI, Rafael. Contribuições do organizar (organizing) para os Estudos Organizacionais. **Organizações & Sociedade**, Salvador , v. 23, n. 76, p. 57-72, Mar. 2016

DREJER, A. How can we define and understand competencies and their development? **Technovation**, n. 21, p.135-146, 2001.

ENAP. ENAP 20 anos; caminhos de uma escola de governo. **Cadernos ENAP – Edição Especial** – Brasília: ENAP, 2006,104 p.

ENAP 30 Anos. Vídeo Institucional Escola de Administração Pública (ENAP). Brasília Produtora, 2016. 2min52s. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=1fHCcMtE198>. Acesso em: 25 set.16.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: escola de governo. Carta de Serviços. Brasília, 1993. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/>> Acesso em 01 set16.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ENAP Respeitando a história e construindo o futuro. Brasília, 2004 Disponível .< <http://repositorio.enap.gov.br/>> Acesso em 01 set16.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Site institucional **Repositório Institucional da ENAP**. Disponível em: <<http://repositorio.ENAP.gov.br/handle/1/966>> < página inicial → memória ENAP → a história da ENAP → história da ENAP: catálogos anuais de cursos> . Acesso em 10 nov.16.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Referenciais Orientadores Da Proposta Educacional Da Enap**. Brasília,2010

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Relatório de Gestão 2000**. Brasília, 2000

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Relatório de Gestão 2004**. Brasília, 2004

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Relatório de Atividades 2005**. Brasília, 2006

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Relatório de Gestão 2009**. Brasília, 2009

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Relatório de Gestão 2011**. Brasília, 2011

FADUL, E.; SILVA, L. P.; CERQUEIRA, L. S. Uma Análise do Campo da Administração Pública através da Produção Científica Publicada nos Anais dos ENAPGs. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v.16, n.59, Jul./Dez., 2011.

FERRAZ,R. K. S ; SILVA, M. A.M. Métodos Qualitativos e Históricos: Aplicação de Análise Documental e Entrevista Narrativa e de História de Vida e Oral em Estudos Organizacionais. In: **4º Congresso Ibero-Americano em Investigação Qualitativa**, Aracaju. Livro de Resumos 4º Congresso Ibero Americano em Investigação Qualitativa e do 6º Simpósio Internacional de Educação e Comunicação, 2015.

FERRAREZI, E.; ZIMBRÃO, A.; AMORIM, S. A Experiência da ENAP na Formação Inicial para a Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – EPPGG: 1988 a 2006. **Cadernos ENAP**, Brasília: ENAP, n. 33, 2008.

FERRAREZI, E.; TOMACHESKI, J. A. Mapeamento da oferta de capacitação nas escolas de governo no Brasil: gestão da informação para fortalecimento da gestão pública. **Revista do Serviço Público**, v. 61, n. 3, p. 287-303, 2010.

FERREIRA JUNIOR, A. de M. **.O papel das escolas de governo e da metodologia problematizadora na concretização do direito fundamental à boa administração pública**. Disponível em: Agência TCE/SC. <<http://www.tce.sc.gov.br/acom-iconintranet/noticia/22825>> , Acesso em 19 set. 2015.

FERNANDES, C. C. O tema das escolas de governo na emenda da reforma administrativa. **ResPública**, vol.12, n.2, p. 43-53, jul/dez, 2013.

_____.; CARVALHO, P. S. ; SANTOS, H. M. P. . Trajetória e perspectivas de uma escola de governo: A experiência da ENAP na administração federal. In: VII Congresso

CONSAD de Gestão Pública, 2014, Brasília. Documentos do VII Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília: CONSAD, 2014.

_____. Escolas de governo: conceito, origens, tendências e perspectivas para sua institucionalização no Brasil. In: VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2015, Brasília. **Documentos** do VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2015.

_____. C; PALOTTI, P.; CAMÕES, M.R.. Escolas de governo: perfis, trajetórias e perspectivas. **Cadernos ENAP**, 43. Brasília: ENAP, 2015

FLEURY, Maria Tereza Leme; FLEURY, Afonso Carlos Correa. Alinhando estratégia e competências. **Revista administração de empresas.**, v. 44, n. 1, Mar. 2004 .

FLEURY, Maria Tereza Leme; FLEURY, Afonso. Construindo o conceito de competência. **Revista Administração Contemporânea** Curitiba, v. 5, 2001 .

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FISCHER, T.; WAIANDT, C.; FONSECA, R. L. A história do ensino em administração: contribuições teórico-metodológicas e uma proposta de agenda de pesquisa. *Revista de Administração Pública*, v. 45, n. 4., 2011.

FONSECA; D. R. et. al. Sistema de Escolas de Governo da União: perfil, identidade e desafios para sua institucionalização. **Cadernos ENAP**, v. 40, Brasília: ENAP, 2015.

_____. ; LEMOS, J. P.; CAMÕES, M. R. de S.; CAVALCANTE, P. L. C.; PALOTTI, P. L. de M.; AMORIM, S. A. As escolas de governo no Brasil: perfil e tendências. In: FERNANDES, C. C. C.; PALOTTI, P. L. de M.; CAMÕES, M. R. de S.(Orgs.). Escolas de Governo: perfis, trajetórias e perspectivas. **Cadernos ENAP** n. 43, v.2. Brasília: ENAP, 2015b.

FROEHLICH, C. A dinâmica das competências organizacionais: a trajetória do grupo Paquetá. 2006. **Dissertação** (Mestrado) – Unisino, São Leopoldo ,2006

FUNDAÇÃO CENTRO DE FORMAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO. Programação de Cursos 1986. Brasília: FUNCEP, 1986. Disponível em:

<<http://repositorio.ENAP.gov.br/handle/1/966>> < página inicial → memória ENAP → a história da ENAP → história da ENAP: catálogos anuais de cursos> . Acesso em 10 nov.16.

GAETANI, Francisco. Escolas de Governo: limites e condicionalidades. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ENAP. Ano 45, Vol. II, jul./ao p.116, 1994.

GALLINO, L. (Dir.) **Dicionário de Sociologia**. Tradução de José Maria de Almeida. São Paulo: Paulus, 2005

GIL, Antônio C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GODOI, C. K.; BALSINI, C. P. V. A pesquisa qualitativa nos estudos organizacionais brasileiros: uma análise bibliométrica. In: GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELO, R.; SILVA, A. B. **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2010.

GODOI, C. K; MATTOS, P. L. C. L. Entrevista qualitativa: instrumento de pesquisa e evento diálogo. In: GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELO, R.; SILVA, A.B. **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2010.

GODOI, C.K; SILVA, A.B.. Desenvolvimento de competências e os processos subjacentes da aprendizagem em uma empresa pública do setor elétrico. In: ENCONTRO DE ESTUDOS EM ESTRATÉGICA, 1, 2003, Curitiba. **Anais Eletrônicos...** Curitiba, 2003

GRAY, David E. **Pesquisa no mundo real**. Tradução: Roberto Cataldo Costa. 2. ed. Porto Alegre: Penso, 2012.

- GROSS, C.B. Spontaneous images in the mind: a thematic analysis of Psychoanalytic Literatura on Psychotherapit's. **Dissertação** (Mestrado):School of Public Heath and Psychosocial Studies, Auckaland University of Tecnology, 2013
- GUEDES, A. T .Elites Estatais E Reforma Do Estado Na Nova República: O Projeto Enap E A Formação Da Carreira De Gestor Governamental No Brasil. **Tese** [Doutorado em Administração]. Instituto de Ciências Sociais. Universidade de Brasília,Brasília, 2012.
- HALL, Donald. Desenvolvimento gerencial no setor público: tendências internacionais e organizações-líderes. (**Cadernos ENAP n. 21**). Brasília: ENAP, 2002.
- HOLANDA, Nilson. O contexto de criação da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. **Revista de Políticas e Gestão Governamental**, v. 4, n. 1, jan./jun - 2005.
- JAQUES, E. **The changing culture of a factory**. London, Roulledge & Kegan Paul.,1951
- JESUS, Anderson M.; MOURÃO, Luciana. Conhecimento Organizacional em escolas de governo: um estudo comparado. **Revista de Administração Pública** - Rio de Janeiro v. 46, n.4, p. 939-68, jul/ago 2012.
- KAEHLER, Cristiano Guterres. Framework de avaliação de competências organizacionais: o caso de uma empresa brasileira de agenciamento marítimo. **Dissertação** (Mestrado) - Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2013
- KIESER, A. Why organization theory needs historical analyses. **Organization Sciene**, v.5, p.608-620.,1994.
- KING, A.W; FOWLER, S.W.;ZEITHAML, C.P. Competências organizacionais e vantagem competitiva: o desafio da gerência intermediária. **Revista de Administração de Empresas**. v.42, n.1,Jan./Mar, 2002
- KLERING, L. R. ; PORSSE, M. DE C. S. ; GUADAGNIN, Luis Alberto . Novos Caminhos da Administração Pública Brasileira. **Análise** (PUCRS), v. 21, p. 4-17, 2010.
- KLIKSBERG, B..**Como transformar o Estado: para além de mitos e dogmas**. [Trad. de Florindo Villa-Alvarez e Helena Ferreira]. Brasília: ENAP, 1992.
- LE Goff, J. **A História Nova**. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1988.
- LONGO, F. A consolidação institucional do cargo de dirigente público. **Revista do Serviço Público**, v. 54, n.2, 2003.
- LYNN, L. E. Public Management. In PETERS, B. G; PIERRE, J.(Orgs).**The Handbook of Public Administration**. Sage Publications, 2007.
- MARCELINO, G. Administração Pública Brasileira: evolução, situação atual e perspectivas futuras. **Revista do Serviço Público**, v. 44(117-132) n.2,1989.
- MARE. **EC n. 19, de 4 de junho de 1998** [Quadro Comparativo]. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado - Secretaria da Reforma do Estado. Brasília, junho de 1998.
- MARTINS, Humberto Falcão. Uma teoria da fragmentação de políticas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública. **Tese de doutorado**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- MATOS, Fabiana Oliveira. Escolas de Governo na Constituição Federal - A regulamentação no âmbito da Administração Pública Federal **Monografia** (Especialização em Direito Constitucional), Instituto Brasiliense de Direito Público, 2007.
- MATUS, C. **Adeus, Senhor Presidente**. São Paulo: Fundap, 1996.

- MEIHY, J. C. S; RIBEIRO, S.L.S. **Guia Prático de história oral**. São Paulo: Contexto, 2011
- MILLS, J.PLATTS;K. BOURNE, M;. RICHARD, H. **Competing through competence**. Cambridge UNIVERSITY PRESS, 2002
- MOORE, M. H. **Criando Valor Público: gestão estratégica no governo**. Rio de Janeiro: Uniletras; Brasília: ENAP, 2002.
- MOREIRA, D. A. Pesquisa em Administração: Origens, usos e variantes do método fenomenológico. **Revista de Administração e Inovação**, v. 1, n. 1, 2004.
- MORGAN, D.L. Paradigms lost and pragmatismo regained – methodological implications of combining qualitative and quantitative methods. **Journal of Mixed Methods Research**, v. 1, n.1, 2007.
- MUNCK, L. ; DIAS, B. G. Avanços e Desafios da Conceituação e Operacionalização das Competências Organizacionais. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO,37.,2013, Rio de Janeiro.**Anais Eletrônicos...** Rio de Janeiro, ANPAD, 2013
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. Atualidade, força e sentido das Escolas de Governo. In: NOGUEIRA, M.A. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2005.
- NICOLINI, A. Aprender a governar: aprendizagem formal e informal no contexto das carreiras de governo. **Tese (doutorado)** — Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2007
- NUNES, E. **A gramática política do Brasil – clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.
- OLIVEIRA, T. R. Dependência e Criação De Trajetória No Terceiro Setor: Um Estudo De Caso Na Ong Parceiros Voluntários. **Dissertação (Mestrado)**. Escola de Administração Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2013
- ORBAN, J.S. Escola de Governo e Escolas de Serviço Público: limites e problemas (Estudo de Caso da FESP-RJ e FUNDAP-SP. **Dissertação [Mestrado em Administração Pública]**. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Fundação Getulio Vargas. Rio de Janeiro, 2001
- PACHECO, Regina Silva. Escolas de Governo: tendências e desafios: a ENAP em perspectiva comparada. **Revista do Serviço Público**. Brasília: v.51, n.2, abr/jun 2000
- _____. Escolas de governo como centros de excelência em gestão pública: a perspectiva da ENAP-Brasil. **Revista do Serviço Público**.v.53, n.1, janeiro-março, 2002.
- _____. Administração Pública: a produção científica veiculada nas revistas especializadas-1995-2002. In: BERTERO, C.O;CALDAS,M.P.; WOOD JR, T (Coords). **Produção Científica em Administração n Brasil: o estado da arte**. Ed. Atlas.São Paulo, 2005
- _____. Entrevista. In. ENAP 20 anos; caminhos de uma escola de governo. **Cadernos ENAP – Edição Especial** – Brasília: ENAP, 2006.
- PAUVERS,B.C.; SCHIEB-BIENFAIT, N. Competências individuais e coletivas no centro da estratégia: um estudo de caso longitudinal em uma empresa cooperativa de construção civil. In: RETOUR, D.;PICQ, T.;DEFÈLIX, C.; RUAS.R (Org.) **Competências Coletivas no limiar da Estratégica**, Ed. Artmed: Porto Alegre, 2011.
- PENROSE, E.**The theory of the growth of the firm**. Oxford University Press, Oxford (1959/1995)
- PETTIGREW, A. M. **On studying organisational culture**. Dezembro. v. 24, p. 570-81,1979

PETRUCCI, V. L. ; BRITO, M.; SANTOS, M.H.C. [Coord] **Escolas de governo e profissionalização do funcionalismo** . Brasília: ENAP/CDID, 1995.

PLANO DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL (PDI) / Escola Nacional de Administração Pública. - Brasília: ENAP, 2015 Disponível em: < <http://repositorio.enap.gov.br>> Acesso em: out.16

PLANEJAMENTO ESTATRÉGICO ENAP 2012/2015 E GERENCIAMENTO DE PROJETOS. Brasília: ENAP Disponível em: < <http://repositorio.enap.gov.br>> Acesso em: out.16

PIERANTI, O. A Metodologia Historiográfica na Pesquisa em Administração: uma discussão acerca dos princípios e de sua aplicabilidade no Brasil Contemporâneo. **Cadernos EBAPE**, v.6, n. 1.2008.

POTTER, M.E. **Estratégia Competitiva**. Rio de Janeiro: Campus, 1996

PRAHALAD, C.; HAMEL, G. The Core Competence of the Corporation. **Harvard Business Review**, may/jun, 1990.

PROGRAMA Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA; Prêmio Nacional da Gestão Pública – PQGF; Instruções para Avaliação da Gestão Pública – 2008/2009; Brasília; MP, SEGES, 2009.

QUINTANA, R. O processo de formação e desenvolvimento de competências rganizacionais em uma instituição do setor público[Dissertação]. Porto Alegre: PUCRS, 2009.**Dissertação** (Mestrado), Pontificia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2009.

RANZINI, M. S. Escolas de governo municipais paulistas : estudo de casos dos municípios de Guarulhos, São Paulo e Sorocaba **Dissertação** (Mestrado) Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas – Campinas, 2016

RAUPP, D.F.R, et.al., Competência Organizacional e Aprendizagem Organizacional: A Relação dos Conceitos por meio das Rotinas Organizacionais In: ENCONTRO DE ESTUDOS EM ESTRATÉGICA,6.,2013, Bento Goncalves. **Anais Eletrônicos**...Bento Goncalves, ANPAD,2013.

RESE, N., et. al.,M. A Análise de Narrativas como Metodologia Possível para os Estudos Organizacionais sob a Perspectiva da Estratégia como Prática: “Uma Estória Baseada em Fatos Reais”. IN: 6 ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS DA ANPAD. **Anais eletrônicos....** Florianópolis, 2015.

ROUANET, P. S. **Criação no Brasil de uma Escola Superior de Administração Pública**. Brasília: ENAP, 2005 (Trabalho original publicado em 1982. Título original: Relatório Rouanet).

RIBEIRO, W. As Escolas de Governo e o "Novo Direito Administrativo". In: CARNEIRO, José Mário Brasiliense; AMORIM, Alexandre (Org). **Escolas de Governo e Gestão Municipal**. São Paulo: Oficina Municipal, 2003. p.131-152.

RUAS, R. et al.. O conceito de competência e A à Z – análise e revisão nas principais publicações nacionais entre 2000 e 2004. : ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO,29.,2005, Brasília.**Anais Eletrônicos**... Brasília, ANPAD, 2005

SALAMA. A. O Uso da Biografia de uma Organização como Método de Pesquisa para a Investigação do Desenvolvimento Organizacional. **Revista de Administração Pública**. v. 28, n.1, p.32-42.jan./mar.,1994

SANTOS, L. L. S.; SILVEIRA, R. A. Por uma epistemologia das práticas organizacionais: uma contribuição de Theodor W. Adorno. **Revista Organizações e Sociedade**, v.22, n.72, p.79-98, jan./mar., 2015.

SANTOS, G. M. **Desenvolvimento das competências organizacionais**: estudo de caso em uma empresa do segmento de manufatura. Porto Alegre: PUCRS, 2009. Dissertação (Mestrado), Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2009.

SARAVIA, Enrique. **As escolas e institutos de administração pública na América Latina diante da crise do Estado**. Situação atual e perspectivas de transformação. Brasília: ENAP, 1997, 18p. (texto para discussão 13)

SAUERBRONN, F. F. et. al., Estratégia e gestão do Poder Judiciário: uma proposta de estudo das práticas sociais relacionadas ao BSC. **Revista Serviço Público Brasília** 67 (1) 07-30 jan/mar 2016

SARNEY, José. **Discurso de abertura da Comissão Geral de Reforma da Administração Federal**. Brasília: SEDAP, 1985.

SCHREYÖGG, G; SYDOW, J; HOLTSMANN, P. How history matters in organizations: the case of path dependence. **Management & Organization History**. v.6, n. 1, p.81-100, 2011.

SILVA FILHO, Roosevelt B. SOUZA, Iêda I. L. ; FEITOR, Carlos D. C.. Desafios no processo de legitimidade das ações de uma escola de governo no estado do Rio Grande do Norte. **Interface**. v.9, n.2, p.133-146, jul/dez 2012.

SILVA, A.B.; NETO ROMAN, J. Perspectiva multiparadigmática nos estudos organizacionais. In: GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELO, R.; SILVA, A.B. **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais**: paradigmas, estratégias e métodos. São Paulo: Saraiva, 2010.

SOARES, D.M Objetivos das Escolas de Governo **[Dissertação]**. Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Fundação Getulio Vargas – São Paulo, 2015.

SOUZA, E. C. L. Escola de Governo do Cone Sul: estudo institucional do INAP (Argentina) e da ENAP (BRASIL). **Tese**. Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais. Programa de Doutorado Conjunto Flacso/UNB em Estudos Comparados sobre América Latina e Caribe. Brasília, 1996.

_____. A capacitação administrativa e formação de gestores governamentais. **Revista Administração Pública**, v.36, n.1, 2002

_____. Escolas de governo. Estratégia Para a Reforma do Estado. In. Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, 24., 2000, Florianópolis. **Anais....** Florianópolis:ANPAD, 2000.

SOUSA, R.L.S. Interculturalidade em uma organização de origem em países distintos: uma história da Inacores. **Tese** [Doutorado em Administração]. Escola de Administração. Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016.

SOUSA, A.R. Agências Reguladoras e seus Modelos de Gestão: uma análise na Aneel e Anatel. **Tese** [Doutorado em Administração]. Escola de Administração. Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2007.

STRAUSS, A.L. **Qualitative analysis for social scientists**. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

TAKAHASHI, A. R Descortinando os Processos da Aprendizagem Organizacional no Desenvolvimento de Competências em Instituições de Ensino. São Paulo: USP, 2007. **Tese** (Doutorado em Administração), Programa de Pós-graduação em Administração Faculdade Economia, Administração e Contabilidade. Universidade de São Paulo, 2007

- TEECE, D. et al. Dynamic Capabilities and Strategic Management. **Strategic Management Journal**. V. 18, n. 7,p-509-533, 1997
- TOENIG, J.C. Recuperando a ênfase na dimensão pública dos estudos organizacionais. **Revista de Administração Pública**. Edição Especial Comemorativa. v.36, n. 9,p.9-36, 2007.
- TORRES, F. R. vers l'avenir: l'histoire dans l'entreprise. In: Hamon, M., Torres, F. **Mémoire d'avenir: l'histoire dans l'entreprise**. Economica, p. 21-42.1987
- ÜSDIKEN, B.; A. KIESER. . Introduction: History in organization studies. **Business History** **46**, 2004
- VAISMORADI, M. et al. Theme development in qualitative content analysis and thematic analysis. **Journal of Nursing Education and Practice**, v. 6, n. 5, p. 398-405, 2016.
- VAZ, J. C. A delicada disputa pelas cabeças na evolução do serviço público no Brasil pós-redemocratização In: ENAP 20 anos; caminhos de uma escola de governo. **Cadernos ENAP – Edição Especial** – Brasília: ENAP, 2006.
- VERGARA, S. C; CALDAS, M. P. Paradigma interpretativista: a busca da superação do objetivismo funcionalista nos anos 1980 e 1990. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 4, 2005
- VILLA-ALVAREZ, Florindo. **Escola de Governo e a eficácia da gestão pública**. Brasília, 1990, mimeo.
- VIZEU, F. Potencialidades Da Análise Histórica Nos Estudos Organizacionais Brasileiros. **Revista de Administração de Empresas**,v.50, n.1, 2010
- WAIANDT, C.; SILVA, M. R. . Legados da Educação no Brasil: um estudo histórico do Colégio de Aplicação da Universidade Federal da Bahia. In: **Anais Eletrônicos do 4º Congresso Ibero-Americano em Investigação Qualitativa**. Aracaju, Sergipe, Brasil.,2015.
- WEICK, K. **Sensemaking in organization**. Thousand Oaks: Sage.,1995
- WHIPP, R. Desconstrução criativa: estratégia e organizações. In: CLEGG, S.; HARDY, C.; NORD, W.R. (Org.). **Handbook de estudos organizacionais: ação e análise organizacionais**. v.3. São Paulo: Atlas, 2004.
- ZOUAIN, D.M. Escolas de governo e escolas de serviço público: limites e problemas. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 8., 2003. **Anais...** Panamá: CLAD, 2003

APÊNDICE A - Roteiro de Entrevista

Entrevistado:		Data:
Setor:		
Cargo:		
Tempo na organização		
Formação:		

Objetivo: Caracterizar o sujeito

1. Fale um pouco de você (formação, experiências) e como a sua trajetória encontrou a trajetória na ENAP

Objetivo: Caracterizar a organização estudada.

1. Descreva a ENAP com suas palavras.
2. Qual o propósito ENAP.?
3. Quem são os principais agentes que têm uma expectativa legítima quanto ao comportamento e aos resultados da ENAP ?
4. Quais são os principais benefícios que cada um deles (stakeholders) exige?

Objetivo: Identificar os marcos históricos da organização.

5. Como você descreveria a trajetória dos 30 anos da ENAP ?
6. Na sua opinião quais os fatos que mais marcaram essa trajetória ?
7. Se você fosse dividir a trajetória histórica da organização em períodos distintos, quantos e quais seriam esses períodos? Por qual motivo esses foram escolhidos como marcos históricos?
8. Cite um fato marcante para você no período em que esteve (ou da trajetória) na ENAP?

Objetivo: Identificar os fatores que influenciaram na trajetória histórica da organização.

9. Comente sobre os fatores EXTERNOS que contribuíram para os sucessos e os fracassos da organização nos diferentes períodos da sua trajetória. (contexto político-econômico-social, contexto específico das escolas de governo, tecnologias emergentes ou em decadência, carreira dos gestores, reforma administrativa, etc).

10. Comente sobre os fatores INTERNOS que contribuíram para os sucessos e os fracassos da organização nos diferentes períodos da sua trajetória (ex: estratégias e políticas adotadas, modelos de gestão, liderança, recursos adquiridos, reações da organização frente às oportunidades e ameaças, etc)

Objetivo: Identificar as competências organizacionais da organização no período atual.

1. O que a organização faz bem feito (melhor que outras escolas de governo)?
2. Quais as características da instituição que merecem um destaque positivo ?
3. Que aspectos da organização SÃO MAIS VALORIZADOS por quem busca ou necessita dos serviços da ENAP?
4. Que características a organização possui que são difíceis de adquirir, imitar ou substituir?
5. Como a organização consegue manter o justificar a sua existência e continuar se expandindo para novos campos de atuação?

6. Quais as características da organização que você considera que AGREGAM MAIS VALOR AOS USUÁRIOS ?

Objetivo: Identificar as competências organizacionais ao longo da história. Pedir ao participante que se reporte aos períodos passados.

8. Liste características positivas que a organização possuía no passado que **degradaram**, foram abandonadas ou deixaram de ter valor. Como /Por que isso aconteceu?

9. Liste características positivas que a organização possuía no passado que **melhoraram** mais ainda com o tempo. Como /Por que isso aconteceu ?

Objetivo: Identificar pessoas a entrevistar.

10. Quem, na sua visão, deveria ser consultado para complementar informações sobre esse tema? (funcionários, executivos da organização, clientes, parceiros, etc)

Objetivo: Localizar evidências que permitam referência cruzada com o depoimento.

11. Onde é possível encontrar documentos que evidenciem as informações fornecidas no seu depoimento?

12. Onde é possível observar situações práticas que reforcem o seu depoimento.

APÊNDICE B - Termo de Cessão de Direito de Áudio

Eu, _____, portador do RG nº _____, CPF nº _____ autorizo a utilização de meu áudio nas produções/publicações realizadas para fins de da Tese de Doutorado intitulada “TRAJETÓRIA ORGANIZACIONAL E DESENVOLVIMENTO DE COMPETÊNCIAS ORGANIZACIONAIS DA ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP)” desenvolvida por Manuela Ramos Silva, sob orientação da Profa. Mônica de Aguiar Mac-Allister da Silva, no âmbito do Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia (NPGA/UFBA).

Estou ciente de que estes áudios podem ser utilizados nas produções/publicações ou qualquer forma de exposição, fruto da tese de doutorado acima indicada, **exclusivamente para fins acadêmicos e científicos e sem qualquer ônus** ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia (NPGA/UFBA).

Brasília, _____ de março de 2016

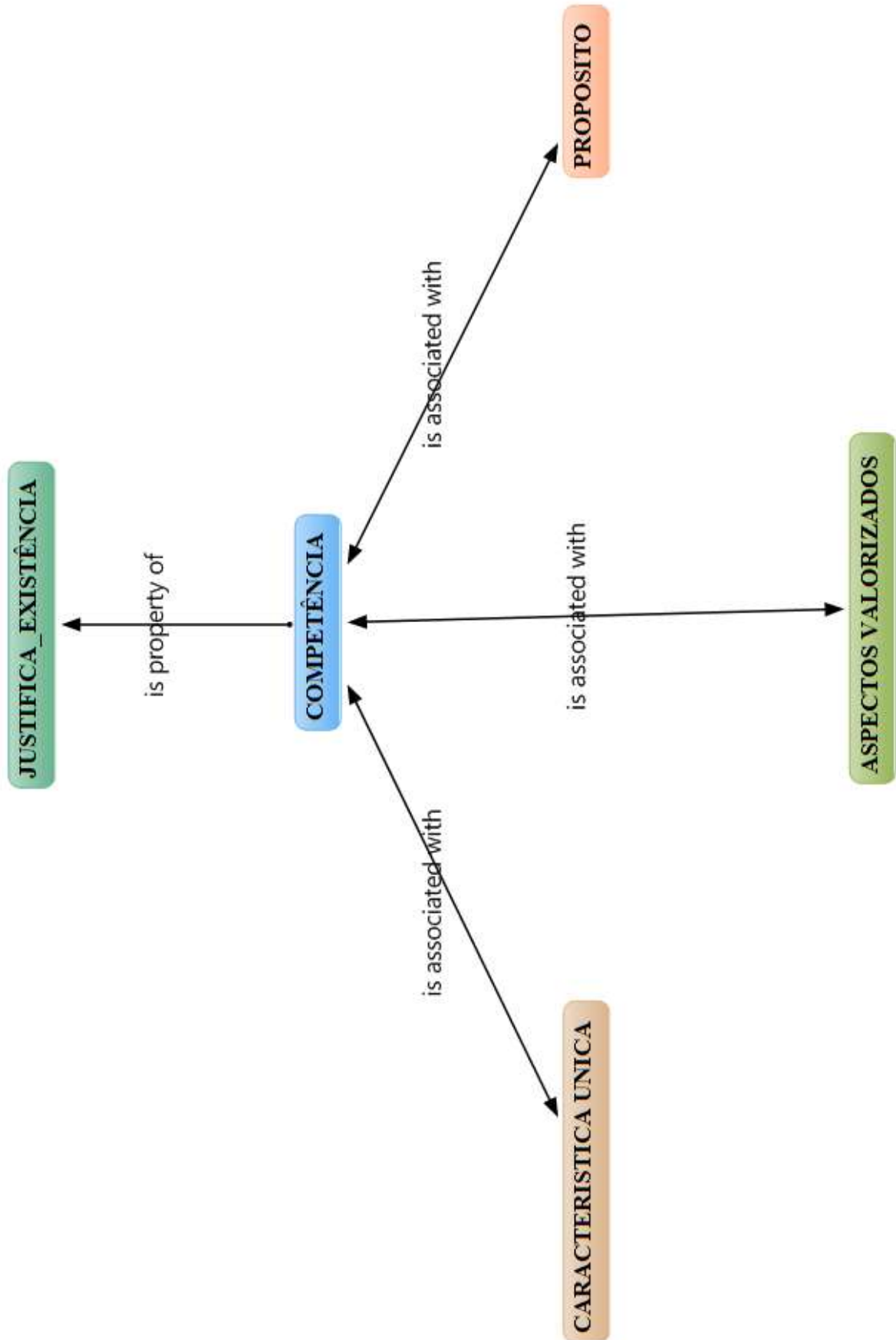
Assinatura

APÊNDICE C - Formulário de Registro de Observações

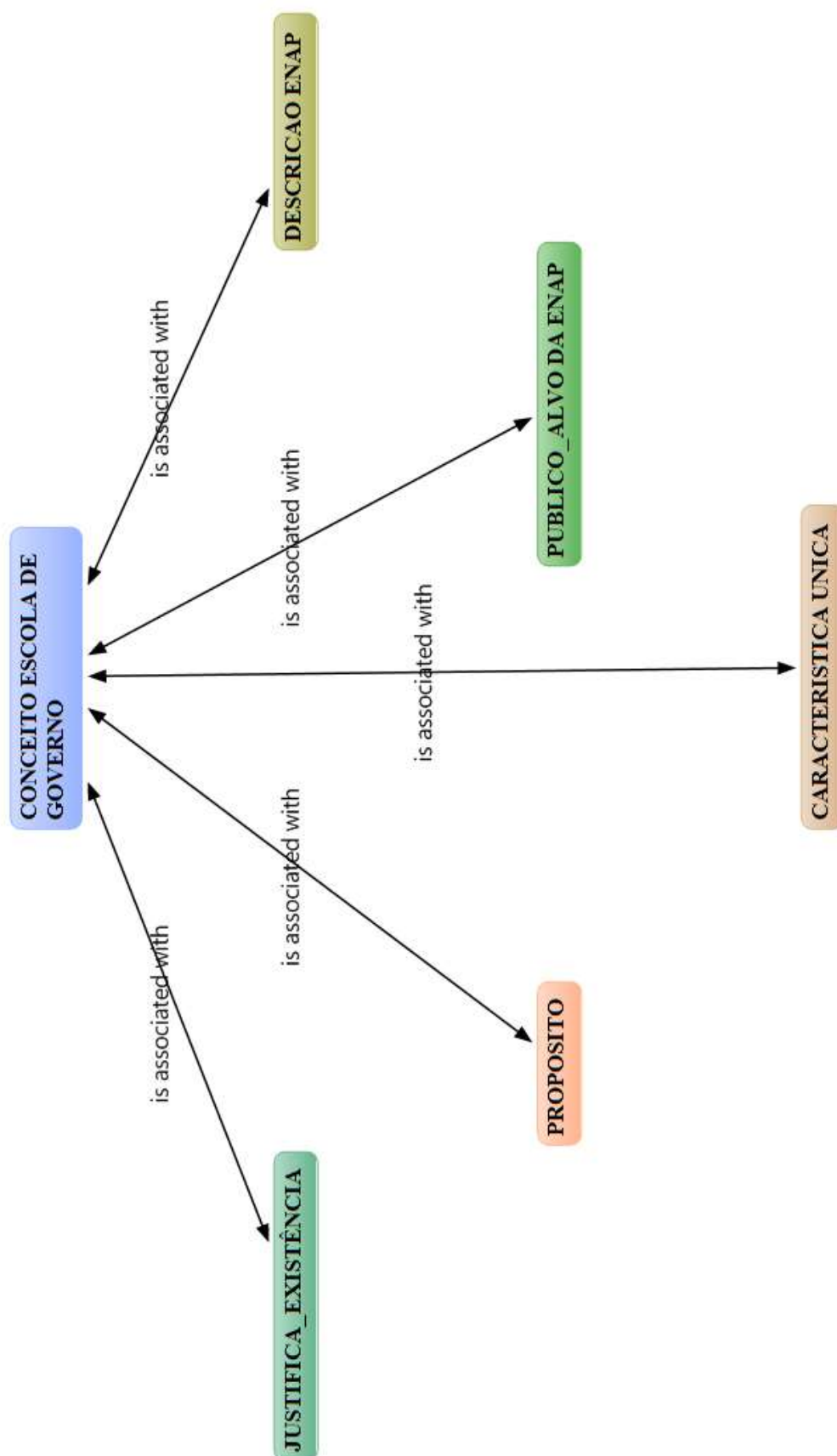
Etapa da Pesquisa:		
Data:		Horário:
Local:		
Situação ou pessoas observadas:		
ANOTAÇÕES		
Sobre o local ou situação observada		
Sobre as reações das pessoas		
COMENTÁRIOS E REFLEXÕES DO PESQUISADOR		

Fonte: Adaptado Dias (2011)

APÊNDICE D – Formação das Competências Organizacionais Enap



APENDICE E – Revisão Conceito de Escola De Governo a Partir da História da Enap



APÊNDICE F – Rede Temática “ Trajetória Enap”

