

---

# *Escola Nacional de Administração Pública: concepção e avaliação*

---

**Gileno Fernandes Marcelino**  
**Eda Castro Lucas de Souza**

Os processos de Reforma Administrativa no Brasil podem ser divididos em três períodos. “O **primeiro**, iniciado nos anos trinta, após a Revolução Vargas, com a implantação do **modelo clássico de administração**, assim denominado por consolidar, no âmbito da Administração Pública brasileira, uma prática administrativa baseada nos princípios e teorias de autores como Taylor, Fayol e Weber. O **segundo**, de 1964 a 1985, durante o regime militar, quando surge o **modelo de administração para o desenvolvimento**, voltado, essencialmente, para a intervenção do Estado na vida econômica e social do País. O **terceiro** período começa com o processo de transição política a partir de 1985, no momento da ascensão ao poder do governo civil do Presidente Sarney, retomado com a Reforma Administrativa do Governo Collor e ainda não concluído” (Marcelino, 1993).

No primeiro período, mais precisamente de 1937 a 1945, houve esforço de inovação e renovação do aparato governamental. As premissas fundamentais eram a reforma do sistema de pessoal, a implantação e a simplificação de sistemas administrativos e das atividades de orçamento para, de acordo com o modelo weberiano, dar maior eficiência à Administração Pública Federal.

Característica marcante desse período foi a “ênfase na reforma dos meios (atividades de administração geral), mais do que na dos próprios fins (atividades substantivas)” (Warhlich, 1974). Essa reforma teve caráter globalista e suas principais áreas de ação foram: administração de pessoal, administração de material, administração orçamentária, assim como a revisão de estruturas e a racionalização de métodos.

Em 1938, a reforma foi institucionalizada com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), órgão federal que recebeu a tarefa de executar as medidas de racionalização do serviço público e se constituiu em instrumento de controle do presidente Getúlio Vargas sobre a administração federal.

O Dasp, agência de modernização do primeiro processo planejado de reforma, voltado para a administração de pessoal, tentou universalizar o sistema do mérito no Brasil, alcançando algum êxito.

Trabalho apresentado na Conferência sobre *Civil Service Reform in America and the Caribbean*, em Washington, D.C., em maio de 1993. Texto revisto pelos autores em agosto de 1994.

Recebida em maio/94  
2ª versão em agosto/94

---

*Gileno Fernandes Marcelino* é Doutor em Administração, Secretário-Executivo do Ministério da Cultura, Professor de Administração da Universidade de Brasília, Pesquisador e Consultor.

*Eda Castro Lucas de Souza* é doutoranda do Programa Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais-Universidade de Brasília (FLACSO-UnB).

No entanto, já no início do processo de democratização, em 1945, foram nomeados os primeiros extranumerários do serviço civil. Era o embrião das 104 tabelas especiais que persistiram até 1985 e significaram o desvio do modelo de administração de pessoal implantado por essa instituição federal.

Esse processo reformista, de características diretas, típicas do modelo adotado, obedeceu a orientação autocrática e impositiva que pode ser explicada por sua implementação ter ocorrido em regime político ditatorial, o Estado Novo.

Com o fim do Estado Novo, o processo de reforma administrativa sofreu período de estagnação, ocorrendo novo impulso nos anos 50 quando foram realizados vários estudos e projetos que não chegaram a se concretizar. Nessa época, iniciou-se a configuração de um projeto nacional de desenvolvimento, simbolizado no Plano de Metas do Governo Juscelino Kubitschek.

Ainda que tenham ocorrido, anteriormente, outras tentativas de melhoria da ação pública, é a partir de 1950, momento de uma nova consciência de ação governamental surgida com a **década do desenvolvimento**, que se constata profunda ineficiência do instrumental administrativo necessário para respaldar a ação centralizadora do Estado.

A partir de 1964, período em que foi instaurado o regime autoritário-militar, o **modelo clássico de administração** cedeu lugar à consolidação de um **modelo de administração para o desenvolvimento** que, fundamentalmente, primava pela expansão do **Estado intervencionista brasileiro**. Características predominantes desse modelo foram a expansão e a multiplicação de entidades da administração indireta (descentralizada), com a finalidade de promover o desenvolvimento de maneira eficaz, evitando assim o emperramento da administração direta (centralizada).

Essa estratégia criou dualidade extremamente incômoda para o Estado. De um lado, apresentava uma administração indireta, funcional em alguns setores, mas quase sempre insubmissa aos controles político-administrativos do Executivo, do Legislativo e da sociedade. Era a "dicotomia entre o Estado tecnocrático e moderno, representado pelas organizações da administração indireta e o Estado burocrático, formal e defasado, ou seja, o da administração direta" (Marcelino, 1988).

Essas entidades da administração indireta, criadas fora do serviço público centralizado para proporcionar maiores agilidade e eficiência ao Estado, passaram, nos anos 80, a ser apontadas como as grandes responsáveis pelos gastos públicos e pelos privilégios da burocracia governamental.

Essas empresas eram, em sua maior parte, pessoas jurídicas de direito privado (cerca de 55%), fundações ou sociedades civis ou concessionárias do setor público. Esse fato demonstra que, basicamente, o Estado estava procurando a flexibilidade que a legislação comercial e civil proporciona e a legislação do Direito Administrativo não tem para promover sua própria descentralização.

Em 1967 foi expedido o Decreto-Lei nº 200 que representou "um dos mais importantes instrumentos jurídicos dentro das tentativas de reforma administrativa brasileira, estabelecendo conceitos e princípios que até hoje acompanham a Administração Pública e introduzindo profundas alterações na organização e no funcionamento do Estado Administrativo legado pela II República" (Marcelino, 1988).

A filosofia básica para que esse instrumento legal atingisse os objetivos pretendidos era a adoção de vigorosa política de descentralização em três planos: dentro dos quadros da Administração Federal; da Administração Governamental para a órbita privada; e da União para os governos locais.

Com relação à administração indireta, foi prevista a criação de várias entidades, como as empresas públicas e as sociedades de economia mista, ambas voltadas para o exercício de atividades econômicas que o governo devesse exercer por contingência ou conveniências administrativa e estratégica. Ao mesmo tempo criou-se, na administração direta, a Secretaria de Planejamento, à qual cabia a coordenação e a consolidação de todos os programas setoriais e regionais, bem como a elaboração da programação geral do governo — ou seja, o planejamento, o orçamento-programa e a programação financeira do Estado, sob controle único e centralizado.

## TRANSIÇÃO PARA OS GOVERNOS DEMOCRÁTICOS

Períodos de transição de regimes autoritários para democráticos costumam apresentar desestabilização política, econômica e social decorrente das necessidades de ajuste entre os diferentes setores do Estado e da sociedade. Daí a necessidade de novas medidas, novos rumos, as tentativas de realização de pactos entre as forças políticas, a busca de um projeto amplamente negociado (sendo o Estado o condutor do processo) e, portanto, de um governo com grande legitimidade.

O clima político-institucional dos governos autoritários gerou um modelo organizacional caracterizado pela centralização através de complexo aparelho burocrático. Um dos propósitos da **Nova República**,

para a assunção dos civis ao poder em 1985, era reverter esse quadro. A reforma administrativa proposta foi a portadora do compromisso e das mudanças a implantar na reorganização do Estado.

O caminho rumo a um regime democrático era complexo e difícil, tendo como agravantes a crise econômica e as desigualdades sociais, além das distorções administrativas como “a imagem do serviço público como fonte geradora de privilégios e ineficácia; as 104 tabelas especiais e emergenciais criadas ao longo do governo militar, com 396 níveis de vencimentos, 97 tipos de gratificações e os 100 mil empregados que ingressaram no serviço público sem concurso; as superposições de tarefas e os conflitos de atribuições, dificuldades que interferiam no projeto de reforma” (Sedap, 1988).

A Administração Pública precisava ser repensada, em processos de reforma administrativa, para produzir mudanças e atender às demandas da sociedade. O desafio dos anos 80 era instalar sistemas administrativos que pudessem acelerar o desenvolvimento e possibilitar ao País o uso efetivo de seus recursos. No entanto, o complexo processo de reforma administrativa vincula-se aos contextos econômico, social, político e cultural do País, não podendo ser pensado apenas com ênfase em mudança legal e técnica.

Por reforma administrativa pode-se considerar a mudança da “máquina estatal”, com o objetivo de “tornar as instituições estatais e governamentais socialmente eficazes”, ou seja, uma administração pública “ágil na resposta às demandas populares” (Nascimento, 1988).

No Governo Civil da **Nova República**, de 1985 a 1990, através dos discursos do presidente e dos documentos oficiais, a reforma administrativa era compreendida como “um processo dinâmico e permanente que deveria permear toda a máquina administrativa no esforço de alcançar maior eficiência e eficácia, pela implantação de novos modelos gerenciais que lhe permitissem atender, de forma adequada, às exigências e aspirações da sociedade brasileira (Marcelino, 1989).

Essa reforma trazia em seu bojo os princípios considerados pelo novo governo como essenciais para a reorientação da administração pública, explicitados em documentos da Comissão Geral de Reforma (Ministério da Administração, 1985):

- restauração da cidadania para prover os cidadãos de meios para a realização de seus direitos, obedecendo aos critérios de universalidade e acesso irrestrito;
- democratização da ação administrativa em todos os níveis do governo, através de:

- dinamização, redução do formalismo e transparência dos mecanismos de controle,
- controle do Poder Executivo pelo Poder Legislativo e pela sociedade, e
- articulação e proposição de novas modalidades organizacionais de decisão, execução e controle administrativo-institucional;
- descentralização e desconcentração da ação administrativa com o objetivo de situar a decisão pública próxima do local de ação, além de reverter o processo de crescimento desordenado da Administração Federal;
- revitalização do serviço público e valorização do servidor;
- melhoria dos padrões de desempenho a fim de promover a alocação mais eficiente de recursos.

A Exposição de Motivos de 3 de setembro de 1986, considerada o marco do processo de reforma administrativa do Governo Sarney, além dos princípios e critérios norteadores da implantação da Reforma, delineou as seguintes diretrizes básicas:

- racionalização e contenção de gastos públicos;
- formulação de novas políticas de recursos humanos;
- racionalização da estrutura da Administração Federal.

Levando em consideração as diretrizes da Reforma, foi criada a Secretaria da Administração Pública (Sedap) e extinto o Dasp. A este cabia, até então, centralizar as atribuições de reforma e reorganização do Setor Público, de política e gestão de pessoal, de racionalização de métodos e procedimentos administrativos e de administração de material. A Sedap foi o organismo criado para institucionalizar o planejamento administrativo em nível de governo. Há de se considerar que a praxe da Administração Pública no Brasil era dar ênfase ao planejamento de natureza orçamentária e financeira ou fiscal, enquanto a concepção de planejamento administrativo, a médio e longo prazos, e as suas dimensões não eram institucionalizadas.

Através do Decreto nº 93.212 foi formado o Grupo Executivo de Reforma da Administração Pública (Gerap), composto pelo Ministro da Administração, seu presidente, e pelos ministros do Gabinete Civil, do Trabalho, da Fazenda e do Planejamento, com o objetivo de realizar estudos no sentido de institucionalizar o chamado planejamento administrativo.

Assim, do ponto de vista de estrutura “havia o objetivo de fortalecer e modernizar a administração direta a partir do diagnóstico de uma fuga, ou **escapismo**, para a chamada administração indireta, por

motivos justificados ou não”(Marcelino, 1989). Desta forma, em uma proposta de volta ao **modelo clássico de administração**, houve a tentativa de reverter o processo de crescimento da administração indireta e de reduzir o número de órgãos e entidades superpostos ou duplicados. Foi elaborada a primeira versão da Lei Orgânica da Administração Pública Federal que substituiria o Decreto-Lei nº 200.

Quanto aos recursos humanos, os objetivos explicitados eram os de valorização da função pública, renovação dos quadros, além da avaliação do desempenho do servidor, institucionalizando, para tanto, o sistema do mérito através do novo Plano de Carreira, do Estatuto do Funcionalismo Público e de um Plano de Retribuições.

A Sedap, com a instituição de uma nova Secretaria de Recursos Humanos e a reformulação da Fundação Centro de Formação dos Servidores Públicos (Funcep), atuou no sentido de desenvolver o pessoal do setor público, especialmente através da criação da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e do Centro de Desenvolvimento da Administração Pública (Cedam).

A Sedap não obteve muito sucesso na implantação de uma política de recursos humanos. No entanto, subsistiram os princípios básicos promovidos pela Secretaria, e aceitos pelos legisladores constituintes e instituídos na Constituição de 1988, sob a forma de regime jurídico único e sistema de carreira.

## ENAP: CAUSAS DA CRIAÇÃO E EVOLUÇÃO

O modelo desenvolvimentista, consolidado a partir dos anos 60, fez com que os Estados da América Latina se voltassem com maior ênfase para a intervenção na vida econômica e social. Registrou-se, então, o desencadeamento de tendência empreendedora e empresarial do Estado no sentido de possibilitar a desarticulação de estruturas tradicionais de produção e acelerar o potencial produtivo de suas economias.

Dessa forma, o Estado expandiu-se e diversificou sua área de ação, surgindo a necessidade de gerenciar uma rede institucional cada vez mais complexa, em especial na área econômica, envolvendo o contexto internacional.

Nos anos 80, a crise econômica fez emergir os problemas da administração pública, principalmente quanto à má qualidade dos serviços essenciais à população como saúde, educação, habitação, entre outros. A transição política, propiciando a manifestação das aspirações e dos descontentamentos da sociedade, evidenciou a deficiente capacidade administrativa do aparato estatal da América Latina, deixando clara a

tendência no sentido de ruptura com o sistema para “uma descentralização maior e uma adoção de técnicas gerenciais, caracterizadas por um instrumental bastante sofisticado”. De acordo com essa tendência foi considerada nova estratégia de reforma que passou a ser entendida como instrumental viabilizador de “programas para o desenvolvimento sistemático de pessoal, com o objetivo de preparar executivos, planejadores e profissionais especializados” (Marcelino, 1989).

Nessa linha, em quase toda a América Latina, e especificamente no Brasil e na Argentina, foram feitos esforços no sentido de criar infra-estrutura institucional para a formação e o aperfeiçoamento de recursos humanos especializados para o sistema administrativo. A capacitação de servidores de alto nível, principalmente para o provimento de funções de direção e assessoramento, foi considerada ponto central para a reformulação do Estado.

No Brasil, o Governo Sarney, em face da necessidade de reestruturação do Estado, enfatizou como prioridade nacional a reforma da Administração Pública, essencialmente através de ações voltadas para a preparação dos recursos humanos, agentes desse processo. Uma das metas consideradas como inadiáveis foi o aperfeiçoamento dos quadros de pessoal do Serviço Público, mediante a instituição de Sistema de Carreira, abrangendo o recrutamento e a seleção pelo mérito e a execução permanente de programas de capacitação de recursos humanos (Exposição de Motivos, 3 set. 1986). Esse processo teve início com a Enap, considerada como pólo de formação, aperfeiçoamento e profissionalização do pessoal civil de nível superior. A Escola surgiu como formadora de quadro de funcionários altamente qualificados, comprometidos com a democratização do sistema administrativo e com as novas missões advindas do processo de reconstrução do Estado.

A Enap foi criada como elemento estratégico de amplo processo de reforma administrativa que visava corrigir inúmeras disfunções e distorções do aparato estatal:

- rigidez do aparato público que não se adaptou aos tempos de crise e incertezas;
- deficiência em termos de capacidade de gestão e capacidade técnica para elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas;
- baixo nível de articulação governamental. Administração centralizada (direta), sem condições de desempenhar os papéis solicitados por Estado intervencionista e promotor de desenvolvimento, propiciou o crescimento da administração descentralizada (indireta) para o atendimento às novas demandas;

- distância existente entre o aparato burocrático e a participação do cidadão, exigência básica dos processos democráticos;
- falta de uma política de pessoal que proporcionasse a valorização, o incentivo e a qualificação do servidor público.

Todos esses problemas demandavam amplo esforço de formação e capacitação de gerentes no setor público, "capazes de atuar com eficiência técnica e critério nacional na tomada de decisões básicas" (Kliksberg, 1988). Daí, portanto, o surgimento da visão institucional do governo brasileiro, criando a Enap para desenvolver esse tipo de formação.

O processo de transição democrático e a violenta crise econômica dos anos 80 formularam demandas para a reestruturação do Estado que o Governo Sarney, instaurado em 1985, não conseguiu atender. No dizer do próprio presidente, o País "encontrava-se com a máquina governamental desarticulada, anacrônica, desestimulada e, cada vez mais, distante da sociedade que ansiava por democracia" (Sarney, 1985). Na verdade, a nova ordem social provocava demanda por administração pública mais ágil e proba.

Um dos grandes desafios da Reforma Administrativa da **Nova República** era, pois, transformar o centralizado e complexo aparelho administrativo brasileiro em "um ente reduzido, orgânico, eficiente e receptivo à demanda da sociedade" (Marcelino & Souza, 1991). Para tanto, um dos caminhos definidos foi o de renovar as organizações através de mudanças, essencialmente voltadas para a preparação de recursos humanos, agentes desse processo de reforma/modernização.

Nesse clima político-institucional foi instituída, pelo Decreto nº 93.277 de 19 de setembro de 1986, a Escola Nacional de Administração Pública, comprometida com a excelência da prestação dos serviços públicos e instrumento de implantação da democracia.

O principal objetivo da Enap consistia em preparar servidores públicos para a execução de tarefas de alta gerência do Governo Federal. Nas palavras de seu primeiro diretor, essa escola deveria "... contribuir para a profissionalização e a valorização do Servidor Público no País, criando um corpo de elite, altamente capacitado, tanto em termos de formação teórica aprofundada, de caráter interdisciplinar e pluralista, como em função de um treinamento prático, através de estágios em órgãos oficiais ou privados e de debate e reflexão sobre problemas concretos da realidade administrativa brasileira, com base em trabalhos de pesquisa e estudos de caso" (Holanda, 1987).

O objetivo primeiro da Enap, portanto, "era preparar o Especialista em Política Pública e Gestão Governamental, tanto em termos de uma formação teórica aprofundada e interdisciplinar — o generalista — como em função de um treinamento específico prático sobre problemas concretos da realidade brasileira — o especialista" (Souza, 1992).

O conceito de generalista em administração deveria ser, para a Enap, o de um especialista em comando, isto é, em direção e assessoramento, capaz de gerir todos os aspectos da administração geral. Em termos mais específicos, a Escola deveria criar condições para a progressiva formação de corpo de administradores de alto nível, capacitado para enfrentar, com competência e determinação, os graves desafios da Administração Pública do nosso país.

Ainda em sua concepção primeira, essa Escola viria para estimular a organização de centros de reflexão e pesquisa que pudessem contribuir para o conhecimento das realidades econômica, política e administrativa do Brasil, favorecendo, com isso, a criação de uma nova cultura e uma tecnologia administrativa adaptada às nossas necessidades e peculiaridades.

A Enap foi pensada, em consonância com os modelos empregados e os estudos realizados para a sua criação, como uma escola de governo, orientada no sentido da perenidade do Estado, colocando a ética profissional e o interesse público como fundamentos de capacidade do Gestor Governamental. Para seguir este delineamento e realizar seus audaciosos objetivos, a Enap deveria se estruturar como uma escola não-convencional e ter as seguintes características muito próprias e especiais:

- centro de recrutamento e formação de dirigentes de alto nível para a administração pública brasileira;
- alto nível, tanto em termos dos requisitos de seleção de candidatos como da natureza de ensino e treinamento ministrados e, particularmente, em relação às exigências das funções a serem exercidas pelos egressos da Escola;
- formação interdisciplinar e polivalente, visando treinar administradores generalistas, de mente flexível e aberta, capazes de enfrentar, com eficiência e criatividade, os complexos desafios da gestão pública;
- ênfase na busca da excelência e na identificação de valores com potencial de crescimento;
- treinamento voltado para o trabalho prático, com base em conhecimento profundo das realidades e dos problemas da administração pública e da sociedade brasileira;

- concentração na análise e na avaliação de políticas públicas, com o objetivo de capacitar o administrador a enfrentar o gigantismo do Estado moderno, o seu marcante imobilismo e a ineficiência frente aos objetivos conflitantes e ao crescente descompasso entre os desafios econômicos, sociais e políticos do mundo atual e a capacidade de resposta da máquina governamental.

Comprometida com a análise de problemas sociais e econômicos, a Enap caracterizar-se-ia, assim, como um centro de convergência da reflexão, um laboratório de idéias e de produção de novas tecnologias aplicadas à administração pública. "Seus esforços deveriam se centrar não somente em conteúdos, mas sobretudo na pessoa do aluno como um ser integral. Com tais características era fácil compreender a dificuldade e a complexidade para conceber e, principalmente, implementar os programas de formação desta escola" (Souza, 1992).

O processo de seleção para o primeiro curso de Políticas Públicas e Gestão Governamental da Enap foi desenvolvido de janeiro a julho de 1988, com o total de 69.989 candidatos inscritos para as 120 vagas disponíveis. Foi dirigido aos cidadãos brasileiros com formação completa de nível superior, sendo 50% das vagas privativas para os oriundos da Administração Pública.

O primeiro curso da Enap foi estruturado em três etapas que se desenvolveram sucessiva e articuladamente durante 18 meses: Embasamento, Estágio e Complementação. O Embasamento destinou-se a um aprofundamento teórico-prático, através de blocos de atividades de ensino, pesquisa, análise e debates de problemas de formulação e avaliação de políticas públicas. A segunda etapa constituiu-se em estágios supervisionados em órgãos da Administração Pública Federal, Regional, Estadual e Municipal. A terceira etapa foi o momento da elaboração de um **Trabalho Final de Curso**, visando ao aprimoramento de um setor da Administração Pública.

"Esse primeiro curso desenvolveu-se em ambiente de tensão, criado essencialmente pela falta de uma carreira estruturada para os egressos e pela descontinuidade administrativa: externa, provocada pela extinção da Sedap, e interna, devido a quatro mudanças de diretoria, trazendo reflexos negativos para a área de ensino-aprendizagem" (Souza, 1992).

Ainda durante o Governo Sarney, tendo em vista as mudanças em nível macro e a extinção da Sedap, trazendo como consequência a vinculação da Funcep à Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação (Seplan), toda uma transformação aconteceu

em nível micro e novas diretrizes passaram a orientar os passos do Programa Enap. O segundo concurso para a Escola tomou nova configuração. Foram realizados, simultaneamente, Concurso Público e de Ascensão Funcional destinados ao provimento de cargos de Analista de Finanças e Controle, pertencentes à Carreira de Finanças e Controle, integrante do Quadro Permanente do Ministério da Fazenda.

A estrutura curricular, nesse segundo momento da Escola, foi organizada em duas etapas desenvolvidas articuladamente em doze meses: a de Formação Geral e a de Formação Especializada. A primeira representava o currículo básico mínimo do Curso de Políticas Públicas e Gestão Governamental, ofertado pela Escola, e a segunda destinava-se à formação especializada e em função da carreira para a qual tinham sido demandados os cursos.

Com a Reforma Administrativa do Governo Collor (1990), a Escola Nacional de Administração Pública, passando à categoria de Fundação, manteve sua missão institucional de promover o ensino e a pesquisa voltados para a modernização do setor público. Nas palavras de seu então presidente, e quinto diretor da Enap em menos de dois anos, o "... fortalecimento da Escola foi uma meta no contexto da Reforma do Estado, tendo em vista o desenvolvimento do processo de modernização da administração federal e a implementação de ações que assegurem a estabilidade de quadros altamente capacitados para o desempenho da função pública" (Enap, 1991).

A partir desse período a programação da Enap, além de se voltar para a formação e o aperfeiçoamento de profissionais de nível superior, incluiu:

- trabalho integrado com os órgãos central e setoriais de recursos humanos, bem como com os centros de formação de outros órgãos da administração;
- ênfase nas atividades de desenvolvimento, divulgação e aplicação de tecnologias educacionais adequadas às necessidades de administração; e
- prioridade para as ações de **formação de formadores**, de modo a multiplicar a capacidade de atendimento às demandas da administração e facilitar a integração com as instituições cooperantes, sem prejuízo do atendimento à clientela específica da programação permanente.

Em 1990, após a posse do presidente Collor, a Enap passou novamente por modificações estruturais devido ao conjunto de medidas adotadas pelo novo governo, denominadas **Plano Brasil Novo**, especialmente aquelas relativas à reforma administrativa.

As mudanças na política de pessoal e na gestão do setor público trouxeram consequências imediatas

para a Escola, que absorveu a Funcep, passando, com novo organograma e novas diretrizes, a desenvolver todas as funções de sua instituição *mater*. Durante os governos Collor e Itamar, a Escola passou por profunda transformação estrutural e teve sete direções distintas. Ainda nesse período foi extinta a carreira de Especialista em Políticas Públicas, criada em outubro de 1989 (Lei nº 7.834/89), após muita luta dos dirigentes da Escola e, especialmente, dos alunos da primeira turma que tiveram seus cargos transformados em Analistas de Orçamento (Lei nº 8.126/91).

Com a Lei de Reorganização do Poder Executivo do Governo Itamar (nº 8.490) foi recriada a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação (Seplan), ficando nesta lotados os remanescentes da antiga Carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Dos 103 originalmente nomeados, restam hoje 76 lotados na carreira.

## BREVE AVALIAÇÃO DA EVOLUÇÃO DA ENAP

Para avaliar a breve e descontínua história da Enap serão utilizadas algumas das categorias da teoria de *institution building*, especialmente o modelo conceitual de Esman (1972), e destacados alguns fatores que marcaram sua evolução.

### Liderança

As constantes mudanças de direção da Escola não permitiram que se formasse uma liderança ativamente engajada na formação de uma doutrina em sua implementação e na execução dos objetivos e do programa da instituição. A falta dessa liderança deixou-a extremamente vulnerável, não só às pressões feitas por outras instituições, como às mudanças ocasionadas pela instabilidade político-institucional do País.

O Governo Sarney carecia de direcionamento e liderança na articulação política, o que se refletia em nível micro, dentro da Enap, através de divisões ideológicas, coalizões heterogêneas e fraca articulação junto aos órgãos de poder e, provavelmente, na própria dimensão da Administração Pública Direta, da clientela e do propósito da Enap.

### Doutrina

A Enap foi criada sem doutrina claramente definida. Os valores, objetivos e métodos operacionais de seu principal modelo, a ENA francesa, foram adotados enquanto projeto, mas não aplicados efetivamente em seu contexto real, mesmo porque a adequação dessa

idéia a uma realidade sócio-político-administrativa tão distinta tornou-se extremamente complexa.

Por falta de referencial valorativo próprio, a Escola não criou condições para impedir as freqüentes modificações do caminho traçado pelos seus objetivos. Além disso, a não-definição clara dessa doutrina impediu a formação de um espírito de corpo que, incorporando os valores da Escola, obtivesse significativa expressão política externa a ela, junto às forças do poder.

### Programa

A implementação do Programa de Formação de Gestores, por sua proposta inovadora e audaciosa, apresentou alguns problemas, dos quais dois merecem ser ressaltados. O primeiro, os professores que, na condição de visitantes, por não participarem da concepção e do próprio dia-a-dia da Escola, deixaram de incorporar e refletir elementos de sua doutrina e de sua missão, o que dificultou o desenvolvimento das atividades pedagógicas e a própria formação do egresso. O segundo, a heterogeneidade quanto à formação acadêmica e profissional dos alunos, que embora pudesse trazer toda uma riqueza de experiências para o Curso, foi pouco explorada no sentido de somar valores para a consolidação do programa.

### Vínculos

A Enap deixou de estabelecer vínculos favoráveis e fortes com as instituições de ensino e pesquisa que poderiam a apoiar com pessoal e desenvolvimento de projetos. Exemplo disto foi a contratação de professores em nível pessoal e informal e não em oficial e institucional, perdendo espaço para o estabelecimento de elos institucionais.

Pelo fato de não haver uma liderança forte e uma doutrina clara, a missão, os objetivos, as normas e os valores da Escola não foram sedimentados internamente por ela própria e sequer transmitidos e incorporados às demais instituições. Um dos resultados desse processo foi a criação lenta e desgastante, com sua posterior extinção, da Carreira de Gestor.

### Corporativismo

O fato de a Enap ter sido criada como instituidora de uma **elite administrativa** fez com que representasse uma ameaça para muitos integrantes da máquina burocrática, provocando reações de defesa de interesses corporativistas, como a obtenção de vantagens e a manutenção de privilégios já conquistados.

Os egressos, por sua formação, estão capacitados a desempenhar as mais variadas missões, dentre as que compõem o dia a dia da administração federal, podendo deslocar pessoas integrantes dos altos escalões por indicação política. Essas possíveis perdas de espaço fizeram da Enap um alvo das pressões corporativistas. A Escola, por não estabelecer fortes vínculos, principalmente com o Executivo e o Legislativo, tornou-se vulnerável a essas pressões; a ponto de sofrer inflexões que provocaram mudanças em sua estrutura e até mesmo em seus objetivos.

### Clientelismo

A Enap, por seu comprometimento com o sistema do mérito, o senso da coisa pública e a incorporação de novos valores à cultura administrativa, constitui-se mais em proposta política do que em técnica. Isto, por um lado, envolveu decisões políticas e, por outro, afetou a estrutura de poder tradicionalmente patrimonialista e clientelista. Esta cultura, fortemente enraizada no Setor Público, estabeleceu mecanismos de defesa já esperados devido ao velho hábito das elites dirigentes comportarem-se como "miópes senhores feudais cativos de uma visão intra-organizacional em que a lealdade à casa e aos valores da cultura interna sobrepõe-se às carências e demandas da sociedade lá fora" (Oliveira, 1986).

Pelas razões expostas, a Escola e seus egressos sofreram pressões e grande resistência que não foi quebrada, possivelmente, por falta de uma liderança forte e de uma doutrina bem-definida.

### À GUIA DE CONCLUSÃO...

A observação do quadro anterior permite inferir que a Enap, nas condições e nos contextos em que foi criada, não atingiu sua finalidade de ser instituidora de reforma administrativa através da formação de uma elite de condutores dessa reforma.

Por outro lado, também ficaram claros alguns fatores de natureza administrativa e política que, interferindo na evolução da Escola, ora como manifestações contrárias de ordem interna ou externa, ora como pontos de inflexões mudando o rumo de suas trajetórias, dificultaram o cumprimento de suas finalidades.

Provavelmente essas reações poderiam ser o resultado de inúmeros outros fatores, mas na tentativa de reduzir a complexidade e viabilizar a análise dessa instituição priorizamos algumas variáveis, como liderança, doutrina, vínculos etc., possíveis responsáveis pelo insucesso da Enap. Insucesso este entendido como as mudanças que impediram o cumprimento dos propósitos para os quais foi criada, assim como impossibilitaram o desenvolvimento de um processo de *institution building* em seu âmbito. ♦

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Escola Nacional de Administração Pública. *Enap. Programas, 1990-1991*. Brasília, Enap, 1991. [Mimeo]
- \_\_\_\_\_. Ministério da Administração. *Reforma pública*. Proposta da Comissão Geral de Reforma da Administração Pública Federal. Brasília, Sedap, 1985.
- \_\_\_\_\_. Secretaria da Administração Pública. SEDAP/PR. *Administração pública brasileira: uma nova política de recursos humanos*. Brasília, Funcep, 1988.
- ESMAN, M. Elements of institution building. In: EATON, Joseph. *Institution building and development: from concepts to application*. London, Sage Publication, 1972.
- HOLANDA, Nilson. *Um programa para a Escola Nacional de Administração Pública*. Brasília, 1987. [Mimeo]
- KLIKSBERG, Bernardo. Um novo paradigma na administração pública. *Revista do Serviço Público*, Brasília, Funcep, maio/jun. 1988.
- MARCELINO, Gileno F. *Governo, imagem e sociedade*. Brasília, Funcep, 1988.
- \_\_\_\_\_. *Administração pública brasileira: modelos, reformas e perspectivas*. COLÓQUIO TÉCNICO SOBRE PAPEL, FUNÇÃO E TAMANHO DO SETOR PÚBLICO NA AMÉRICA LATINA E CARIBE. Cidade da Guatemala, CLAD, 1989.
- MARCELINO, Gileno F. Em busca de um Estado moderno: as reformas administrativas planejadas. *Revista de Recursos Humanos — IDR*, jan./mar. 1993.
- MARCELINO, Gileno F. & SOUZA, Eda. *Uma proposta de reforma administrativa na Nova República: algumas reflexões*. Anpad. Salvador, MGSP Editores, 1991.
- NASCIMENTO, Elimar P. *Reforma administrativa*. Recife, Pernambuco, 1988.
- OLIVEIRA, Waldir. *Formalismo e instituição: um estudo no BNH e no Incra*. Brasília, UnB, 1986.
- SARNEY, José. *Discurso de abertura da Comissão Geral de Reforma da Administração Federal*. Brasília, Sedap, 1985.
- SOUZA, Eda. *Um estudo institucional: ENAP, INAP e ENAP*. Dissertação de PhD. Brasília, FLACSO/UnB, 1992. [Em desenvolvimento]
- WARHLICH, Beatriz M. De Souza. Reforma administrativa federal: passado e presente. *Revista de Administração Pública*, v.8, n.2, p.27, abr./jun. 1974.