

AS ESCOLAS DE GOVERNO E O DESAFIO DA FORMAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS NO BRASIL¹

Letícia Maria Schabbach

Marília Patta Ramos

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre – RS, Brasil

Este artigo analisa o papel das escolas de governo (EG) na formação dos servidores públicos brasileiros, apresentando um panorama dessas instituições e o perfil educacional do funcionalismo público. Também é examinado um caso emblemático de EG, a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), que ocupa lugar central na qualificação do serviço público do Brasil. A metodologia baseou-se em revisão bibliográfica, levantamento de dados secundários sobre servidores públicos no Atlas do Estado Brasileiro (Ipea, 2015) e coleta de informações no Portal do Servidor (2015), e nas páginas institucionais das EG, em pesquisa realizada em 2017. Conclui-se que as escolas de governo são uma peça-chave para a constituição das capacidades estatais, no entanto, elas são encontradas em um número ínfimo de municípios (1%), justamente onde há maior quantidade de servidores públicos.

Palavras-chave: servidores públicos; Brasil; escolas de governo; Enap; capacidades estatais.

¹As autoras agradecem a contribuição dos pareceristas anônimos ao aprimoramento do artigo.



ESCUELAS DE GOBIERNO Y EL DESAFÍO DE FORMACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS EN BRASIL

Este artículo analiza el papel de las escuelas públicas (EG) en la formación de servidores públicos brasileños, presentando una visión general de estas instituciones y del perfil educativo de los servidores públicos. También se examina un caso emblemático de EG, la Escuela Nacional de Administración Pública (Enap), que ocupa un lugar central en la calificación del servicio público en Brasil. La metodología se basó en una revisión bibliográfica, recolección de datos secundarios sobre servidores públicos en el Atlas del Estado brasileño (Ipea, 2015) y recolección de informaciones en el Portal del Servidor (2015), y en las páginas institucionales del GE, en investigación realizada en 2017. Se concluye que las escuelas públicas son un elemento clave en la creación de capacidades estatales, sin embargo, se encuentran en un número ínfimo de municipios (1%), precisamente donde existe la mayor cantidad de servidores públicos.

Palabras clave: servidores públicos; Brasil; escuelas de gobierno; Enap; capacidades estatales.

GOVERNMENT SCHOOL AND THE CHALLENGE OF TRAINING PUBLIC SERVANTS IN BRAZIL

This article analyzes the role of government schools (EG) in the training of Brazilian public servants, presenting an overview of these institutions and the educational profile of public servants. An emblematic case of EG is also examined, the National School of Public Administration (Enap), which occupies a central place in the qualification of public service in Brazil. The methodology was based on a bibliographical review, collection of secondary data on public servants in the Atlas of the Brazilian State (Ipea, 2015) and collection of information on the Server Portal (2015), and on the institutional pages of the EG, in research carried out in 2017. It is concluded that government schools are a key element in the creation of state capabilities, however, they are found in a tiny number of municipalities (1%), precisely where there are the largest number of public servants.

Keywords: public servants; Brazil; government schools; Enap; state capabilities.

1. INTRODUÇÃO

Servidor público, como prevê o Regime Jurídico Único (RJU) do funcionalismo (Brasil, 1990), é a pessoa legalmente investida em cargo público. Tal investidura está regulamentada no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, cujo inciso II estabelece a exigência de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos², de acordo com a natureza e a complexidade das funções, havendo ainda as nomeações para cargo em comissão (de livre nomeação e exoneração). Portanto, uma primeira divisão permite distinguir duas categorias de vínculo com o serviço público: a) os estatutários, que são servidores efetivos que ingressaram por meio de concurso público, sendo regidos pelo RJU ou por legislação estadual ou municipal correspondente, possuindo regime próprio de aposentadoria³; b) os cargos em comissão⁴, para as atribuições de direção, chefia e assessoramento, que não exigem a realização de concurso público para ingresso, não garantem estabilidade e não têm regime próprio de aposentadoria. Também existem, nas três esferas governamentais, trabalhadores com contratos emergenciais ou temporários, além dos estagiários. Em nível federal podem ser encontrados, ainda, alguns cargos de natureza especial (NES). Por fim, há o segmento dos dirigentes políticos eleitos para mandatos transitórios, a exemplo dos chefes do Poder Executivo e representantes do Poder Legislativo de todos os níveis federativos, bem como o conjunto de ministros de Estado, na esfera federal, e de secretários estaduais ou municipais.

Dados do Atlas do Estado Brasileiro (Ipea, s.d.)⁵ possibilitam dimensionar o contingente de servidores públicos no país. Os vínculos formais de trabalho⁶ abrangiam, em 2019: 54.464.544 (82%) privados, 10.890.056 públicos⁷ (16%), 479.565 outros públicos⁸ (1%) e 833.252 (1%) em empresas públicas ou sociedades de economia mista. Distribuídos pelos níveis federativos, os vínculos públicos eram, em 2021, majoritariamente municipais (62%), seguidos dos estaduais (30%) e dos federais (8%).

²O concurso público – de provas ou de provas e títulos – foi regulamentado, pela primeira vez, pela Lei n. 284 (Brasil, 1936), destinando-se aos cargos técnico-administrativos dos órgãos públicos então existentes.

³Em regra, os vencimentos desse grupo são irredutíveis e a estabilidade funcional é adquirida após um período de três anos de estágio probatório (Freire; Palotti, 2015).

⁴Os cargos em comissão diferenciam-se das funções de confiança ou gratificadas (FG), pois podem ser preenchidos por servidores efetivos (a quem se destinam, exclusivamente, as FG) ou por pessoas sem vínculo definitivo com a administração pública.

⁵O Atlas do Estado Brasileiro, criado em dezembro de 2018, é uma plataforma de dados integrados (de diferentes fontes), sobre o funcionalismo público, em seus três níveis federativos – federal, estadual e municipal – e dos três Poderes. Link de acesso: <https://www.ipea.gov.br/atlasestado>

⁶Vínculos de trabalho não equivalem a pessoas, porque uma mesma pessoa pode ter mais de um. (Ipea, s.d.)

⁷Os vínculos públicos referem-se ao conjunto de servidores públicos, incluindo administração direta (relativamente aos órgãos dos três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário) e administração indireta (autarquia, fundação pública de direito público, fundação pública de direito privado, órgão público autônomo), ambos conglomerados são encontrados nos três níveis federativos (Ipea, s.d.).

⁸Outros vínculos de caráter público abrangem: comissão polinacional, órgão autônomo de direito público, fundo público, consórcio público de direito privado e outros tipos de organismo de administração pública (Ipea, s.d.).

Em relação ao regime de contratação, em 2017 a maioria (88%) dos vínculos públicos era de estatutários, seguidos de 7% de contratados temporários e 5% dos regidos pela CLT (Lopez; Guedes, 2021).

Em termos de escolaridade, predomina o nível superior completo (50%), sucedido pelo superior incompleto ou nível médio (34%). Os dois intervalos inferiores (do analfabeto ao fundamental incompleto, e do fundamental completo ao médio incompleto) representam, cada, menos de 10% do total (Ipea, 2015). Segundo Lopez e Cardoso Jr. (2023), em função dos critérios de ingresso, da ampla concorrência e dos incentivos para posterior qualificação, a escolarização média dos servidores públicos vem aumentando desde a Constituição de 1988.

A consolidação da democracia brasileira e a promulgação da Constituição de 1988 produziram novas demandas sobre o Estado, relacionadas com a agenda de desenvolvimento social. As novas responsabilidades de provisão de políticas públicas ganharam centralidade no debate acadêmico e na prática governamental. No bojo desse processo, emergiu a necessidade de serem criadas ou reforçadas as capacidades estatais e as competências dos servidores públicos na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. A promulgação do Plano Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, em 2006, e, por decorrência, a institucionalização e expansão das escolas de governo, representam marcos importantes da trajetória de profissionalização dos servidores públicos. De acordo com Freire e Palloti (2015, p. 49):

Embora o debate acerca da reforma do Estado brasileiro esteja longe de se encerrar, o atual quadro da administração pública federal indica uma evolução no sentido da profissionalização do serviço público, em que os servidores são mais escolarizados, ocupam a maior parte dos cargos em comissão e recebem salários mais atraentes.

Nesse contexto, o artigo analisa o papel das escolas de governo (EG), instituições voltadas à promoção de formação inicial e continuada, na formação e profissionalização dos servidores públicos em diferentes modalidades. Para tanto, foram mapeadas as principais instituições (período de criação, localização, abrangência, distribuição pelos poderes e tipo de instituição) e os tipos de cursos ofertados. Além disso, descrevem-se as principais características de uma escola de governo com posição de destaque nessa função: a Escola Nacional de Administração Pública (Enap). A metodologia abrangeu revisão bibliográfica de estudos sobre o tema, coleta de dados secundários no Atlas do Estado Brasileiro (Ipea, 2015), levantamento de informações sobre a Rede Nacional de Escolas de Governo, em documento do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep, 2016), que orienta a avaliação institucional externa das escolas de governo, e nas páginas eletrônicas das próprias instituições de ensino. Em específico, a pesquisa sobre as características gerais das escolas de governo foi realizada em 2017.

O enfoque teórico partiu da categoria de capacidades estatais, tendo como pano de fundo a abordagem weberiana sobre burocracia, consubstanciada na literatura atual que discorre sobre o conceito. Após a discussão teórica desenvolvida na próxima seção, o artigo aborda,

na seção 3, a formação do servidor público, destacando o histórico e o panorama geral das escolas de governo (EG) do país. Em seguida, apresenta um caso exemplar: a Escola Nacional de Administração Pública, a Enap. Por fim, na conclusão, são retomados os principais achados empíricos e traçados caminhos para futuras pesquisas.

2. A FORMAÇÃO DOS SERVIDORES COMO UM INDICADOR DE CAPACIDADES ESTATAIS

Distribuídos por diferentes poderes, esferas de governos, níveis hierárquicos e funções, os servidores públicos, em sua maioria, podem ser equiparados ao conceito de burocracia. Esta é essencial ao funcionamento do Estado, pois:

Em um Estado moderno, o domínio efetivo, que não se manifesta nos discursos parlamentares nem em declarações de monarcas, mas sim no cotidiano da administração, encontra-se necessária e inevitavelmente, nas mãos do funcionalismo, tanto do militar quanto do civil, pois também o oficial superior moderno dirige as batalhas a partir do “escritório” (Weber, 1999, p. 529).

Weber atribuía à burocracia um papel eminentemente técnico⁹, distinto da atuação dos políticos. Contudo, estudos recentes questionam essa separação. Entre eles, Loureiro, Olivieri e Martes (2010) afirmam que a burocracia desempenha um papel fundamental na produção de políticas públicas, detendo um poder-saber tanto técnico quanto político. Abrucio e Loureiro (2010, p. 35), por sua vez, apontam que, nas democracias atuais, estaria ocorrendo um duplo movimento, de burocratização da política e de politização da burocracia, no qual: “os políticos envolvem-se cada vez mais em assuntos técnicos e os funcionários tornam-se *policymakers*, pois, além da competência técnica, desenvolvem igualmente capacidades políticas de articular demandas e negociar consensos [...]”.

Os servidores públicos, ao se qualificarem via escolas de governo, formam aquilo que os especialistas em estudos sobre o serviço público chamam de capacidades estatais, as quais abrangem, conforme Boschi e Gaitán (2012, p. 12), as “capacidades dos atores relevantes (Poder Executivo, Poder Legislativo e cidadãos) para garantir os padrões decisórios e alocativos compatíveis com o enfrentamento dos temas que frequentam as agendas econômicas e sociais dos países”. No tocante às políticas públicas, essas capacidades implicam habilidades para conduzir políticas eficientes, efetivas e sustentáveis e que atinjam os objetivos traçados (Grindle, 2004; Bernardi, 2006).

⁹Entre as características da organização burocrática, o sociólogo alemão assinala: ela fundamenta-se em regras impessoais, o seu funcionamento ocorre por meio do expediente (procedimento escrito) e envolve uma hierarquia de controles e funções. O saber especializado constitui o critério de ocupação dos cargos, sem que o funcionário estabeleça uma relação pessoal com o posto ocupado, dentro de uma “disciplina do serviço” que exclui o envolvimento afetivo e político (Weber, 1999).

Em termos gerais, segundo Souza e Fontanelli (2020), existem duas grandes possibilidades para se mensurar capacidades estatais: por meio de atributos e/ou por meio de resultados das políticas (*outcomes*). Neste artigo, o enfoque está nos atributos, isto é, nas características dos servidores, suas qualificações e requisitos para exercerem suas funções.

Seguindo essa classificação, Souza e Fontanelli (2020) pesquisaram sobre a qualidade da burocracia federal brasileira. Baseados nas características de uma burocracia weberiana (Evans; Rausch, 1999; Peters, 1995), os autores construíram e testaram um conceito de capacidade burocrática a partir de três níveis propostos por Goertz (2006): i) o nível básico, que é a capacidade de participar da formulação e de implementar políticas públicas; ii) o nível secundário, que combina as seguintes condições: recrutamento baseado no mérito; carreiras de longo prazo e com previsibilidade; regras para contratar e demitir que substituam contratações e demissões arbitrárias; preenchimento de cargos seniores por meio de promoção interna de servidores concursados; profissionais com formação de especialista ou generalista; profissionais livres de influências externas e burocracia regida por regras administrativas e legais (*accountability*); e iii) o nível dos indicadores, que conecta, a partir dos dados, os outros dois níveis. Em seguida, foi construído um índice de qualidade da burocracia de alto escalão, constituída por servidores de nível superior que atuam em atividades-fim, ou seja, que participam da formulação e implementação de políticas. Os pesquisadores concluíram que a alta capacidade burocrática é explicada pela exigência de concursos competitivos, que hoje caracterizam a forma de recrutamento da burocracia. Já a heterogeneidade dessa burocracia é explanada pela existência ou não de carreiras estáveis, de um plano de carreira, de concursos regulares e de diferenças salariais entre as carreiras.

Com base nas análises acima, argumenta-se que existe um papel central que é exercido pelas EG na formação (inicial e continuada) dos servidores, contribuindo com o que a literatura denomina de qualidade da burocracia (Gomide; Lins; Machado, 2021). Isto é, pode-se considerar que a formação dos servidores públicos faz parte da dimensão dos atributos (Souza; Fontanelli, 2020), sendo um dos indicadores possíveis para se medir capacidades estatais.

A seguir, o artigo examina como se constitui a formação dos servidores públicos brasileiros e a atuação das EG.

3. A FORMAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO E AS ESCOLAS DE GOVERNO (EG)

No país, os concursos públicos, em todas as esferas governamentais, exigem a formação para o cargo, seja de nível superior, médio ou fundamental. A formação superior requerida pode ser específica – por exemplo, direito, economia, administração etc. – ou geral (qualquer curso universitário).

Iniciativas específicas de formação de servidores públicos e de ensino profissional aplicado (entendido como treinamento no ambiente de trabalho) desenvolveram-se em paralelo ao sistema de educação superior¹⁰, o que acarretou lacunas, sobreposições e demarcações ambíguas entre o que se designa como “formação”, a aquisição de conteúdos acadêmicos, e como “treinamento”, que pressupõe conhecimento aplicado e aquisição de competências e habilidades profissionais para o desempenho no cargo. Além disso, os governos raramente foram capazes de oferecer programas de treinamento e aperfeiçoamento que fossem alinhados às necessidades prioritárias de desenvolvimento dos recursos humanos, em geral, e das carreiras técnicas, em particular (Fernandes, 2015).

A formação inicial para as competências e funções específicas de cada cargo é realizada, em geral, nas próprias organizações e/ou nas EG, localizadas nos diferentes territórios. Tais organizações buscam estimular a produção permanente do conhecimento em gestão pública e desenvolver as competências profissionais no setor público, por intermédio da formação e da qualificação profissional (Aires *et al.*, 2014). Além da formação introdutória para o cargo ou carreira, também promovem capacitação continuada (cursos de treinamento, aperfeiçoamento e desenvolvimento gerencial) para servidores públicos. Conforme Fernandes *et al.* (2015), as EG estão cada vez mais especializadas no aperfeiçoamento continuado e menos na formação inicial, e também atuam em pesquisa, assessoramento técnico e promoção de eventos.

As EG são “instituições destinadas ao desenvolvimento de servidores públicos, incluídas no aparato estatal central (nacional ou federal) ou fortemente financiadas por recursos orçamentários” (Pacheco, 2000, p. 36). Dividem-se em dois tipos: as voltadas para a capacitação de carreiras internas e as orientadas para o atendimento amplo a todos os segmentos dos servidores públicos (Orban, 2001; Zouain, 2003). Além do funcionalismo, podem atender um público mais abrangente que inclui: dirigentes políticos, lideranças da sociedade civil, ou qualquer interessado em atividades públicas (Amaral, 2006; Coelho; Lemos, 2020). Algumas delas também promovem cursos de graduação, especialização e mestrado profissionalizante.

O seu formato institucional é variado, como já salientado por Amaral (2006) e Da Costa, Coelho e Dias (2019). As EG podem ser: (i) escolas e universidades com vínculos governamentais diretos, nas diferentes esferas de governo, voltadas ao desenvolvimento de servidores públicos (universidades corporativas, centros de formação pertencentes aos Poderes Legislativo e Judiciário, universidades e centros de ensino superior); (ii) departamentos ou outras unidades da administração direta (como as secretarias de administração e de desenvolvimento de pessoal), com função de desenvolvimento de pessoas, unidades ou setores de universidades que produzem cursos de extensão ou de pós-graduação *lato sensu*, concentrados na área de gestão pública e temas correlatos; e (iii) organizações não governamentais, com foco na formação de pessoas

¹⁰Esse Sistema abrangia, em 2020, 2.457 instituições, sendo 88% privadas e 12% públicas, oferecendo diferentes tipos de cursos, da graduação à pós-graduação (Inep, 2020).

capazes de pensar e de interferir direta ou indiretamente no governo. Abrangem organizações públicas, privadas ou não governamentais (Fernandes, 2013; Coelho; Lemos, 2020).

Os seus modelos jurídico-legais compreendem: autonomia, financiamento, organização dos quadros de pessoal, corpo docente e relações com mantenedoras. Elas podem ter regime jurídico, infraestrutura e orçamento próprios, ou serem unidades subordinadas a órgãos de administração ou de planejamento subnacionais (Amaral, 2006).

Trata-se de um universo heterogêneo de organizações públicas, privadas e do terceiro setor, cuja trajetória e características serão analisadas a seguir.

3.1 Histórico das EG

O termo “escolas de governo” foi inserido *a posteriori* na Constituição Federal (Brasil, 1988), por intermédio da Emenda Constitucional nº 19/1998 (Brasil, 1998). Contudo, anteriormente a essa modificação, a expressão já era encontrada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, o PDRAE (Brasil, 1995).

Antes da década de 1990, considerando as três principais reformas administrativas ocorridas na administração pública federal¹¹, o tema da formação dos servidores públicos adquiriu centralidade em dois momentos: i) no Governo Getúlio Vargas (1937-1945), quando foi proposta a criação de uma escola nacional de administração; e ii) na reforma administrativa do período da ditadura militar, que propunha, entre outras iniciativas, a criação de um centro de aperfeiçoamento de servidores (Brasil, 1967, artigo 121).

O Quadro 1 mostra as instituições pioneiras na formação do servidor público no país, todas elas de abrangência federal.

Quadro 1 – Instituições pioneiras na formação dos servidores públicos no Brasil

Nome da instituição	Data de criação
Escola Naval	1782
Academia Militar das Agulhas Negras	1792
Fundação Oswaldo Cruz	1900
Academia da Força Aérea	1919
Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional	1937
Escola de Administração Fazendária do Ministério da Fazenda	1945
Instituto Rio Branco	1945
Escola Superior de Guerra	1949

Fonte: Pesquisa realizada pelas autoras.

¹¹As três principais reformas administrativas foram: a) a reforma “burocrática” implementada no governo Getúlio Vargas (de 1930 a 1945), em 1938; b) a reforma regulamentada pelo Decreto Lei nº 200/1967, no período ditatorial; c) a reforma gerencial normatizada pelo PDRAE e instituída no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (de 1995 a 1998). Para maiores detalhes sobre essas mudanças, consultar: Costa (2008); Rezende (2009); Abrucio, Pedroti e Pó (2010); Visentini (2014).

Contudo, apesar das iniciativas de profissionalização terem sido impulsionadas na década de 1930, foi no período de redemocratização (a partir de 1985), sobretudo após a Constituição Federal de 1988, que a capacitação dos servidores públicos foi priorizada na agenda governamental (Carvalho; Cavalcante, 2014).

Em 1986 foi criada a Enap e, na década seguinte, após a aprovação da já citada Emenda Constitucional nº 19/98 (Brasil, 1998), o tema “escolas de governo” foi inserido na Constituição Federal, que prevê, em seu artigo 39, parágrafo 2º, que a União, os estados e os municípios manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, sendo a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira.

Decorridos alguns anos, em 2006, foi instituído, pelo Decreto nº 5.707, o Plano Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, PNDP (Brasil, 2006). Em seu artigo 4º, o Decreto esclarece que as escolas de governo são instituições destinadas à formação e ao desenvolvimento de servidores da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Já o artigo 8º estabelece que o Comitê Gestor do Plano será coordenado pelos seguintes órgãos federais: a Secretaria de Recursos Humanos (SRH), a Secretaria de Gestão (Segep) e a Enap.

A partir do PNDP, foi criado o Sistema de Escolas de Governo da União (SEGU), uma rede de formação e aperfeiçoamento profissional constituída originalmente por 21 instituições dos três Poderes, que buscavam cooperar e atuar em conjunto em prol da profissionalização do serviço público (Fernandes; Pallotti; Camões, 2015). Na opinião de Carvalho (2012), tanto a previsão constitucional quanto o PNDP conferiram a essas escolas a responsabilidade pela formação e desenvolvimento dos servidores públicos por intermédio de atividades de capacitação. Em complementação, as novas políticas de gestão, instauradas a partir de 1995, passaram a vincular à promoção funcional dos servidores a exigência de capacitação para o desempenho.

Outra iniciativa – que buscou articular, por livre adesão, as escolas de governo, além de compartilhar experiências, estabelecer parcerias e sistematizar as informações existentes – foi a criação, pela Enap, em 2003, da Rede Nacional de Escolas de Governo (RNEG), que reúne mais de 200 instituições federais, estaduais ou municipais, e dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Além de promover encontros anuais que congregam as instituições de todo o país, esta Rede mantém um portal virtual¹² com os endereços eletrônicos das instituições participantes.

Em 2014 foi aprovada – pelo Conselho de Educação Superior do Ministério da Educação – a implantação da avaliação institucional externa das EG. O órgão responsável pelo Sistema de Avaliação de Escolas de Governo (Saeg) é o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), autarquia do Ministério da Educação (MEC), por meio de sua Diretoria de Avaliação da Educação Superior (Daes). Embora não sejam instituições de educação superior, desde 2013, as EG podem ser credenciadas pelo MEC para a oferta de cursos de pós-graduação *lato sensu*.

¹²Site da Rede Nacional de Escolas de Governo: <http://redeescolas.enap.gov.br>, consulta finalizada em 20/08/2017. Recentemente, o portal foi substituído pelo EV.G, disponível em: <https://www.escolavirtual.gov.br/>

Diante da importância que as escolas de governo assumiram a partir do PNPD (Brasil, 2006) e da escassez de informações detalhadas, desde 2010, vêm sendo desenvolvidas pesquisas sobre elas, por autores como: Ferrarezi e Tomacheski (2010), que mapearam 170 EG; Fonseca *et al.* (2015), que pesquisaram 204 EG (para 110 delas foi aplicado questionário); Da Costa, Coelho e Dias (2019), que mencionam 262 instituições existentes em 2016; Coelho e Lemos (2020), que encontraram 275 instituições públicas de treinamento e desenvolvimento no país. Esses trabalhos fornecem um panorama geral das escolas de governo, utilizando como fonte a RNEG, contudo, proliferaram os estudos de caso ou de múltiplos casos¹³, que se referem a uma ou a um grupo de instituições (por nível federativo, por área temática, por poder, por formato institucional etc.).

O presente artigo, além de consulta no portal da RNEG, adicionou informações dos sites das próprias instituições, além de definições existentes no documento orientador da avaliação interna a cargo do Inep (2016). Dessa forma, foi possível construir um banco de dados atualizado até 2017, com 234 instituições listadas em Apêndice, cujas características são exploradas a seguir.

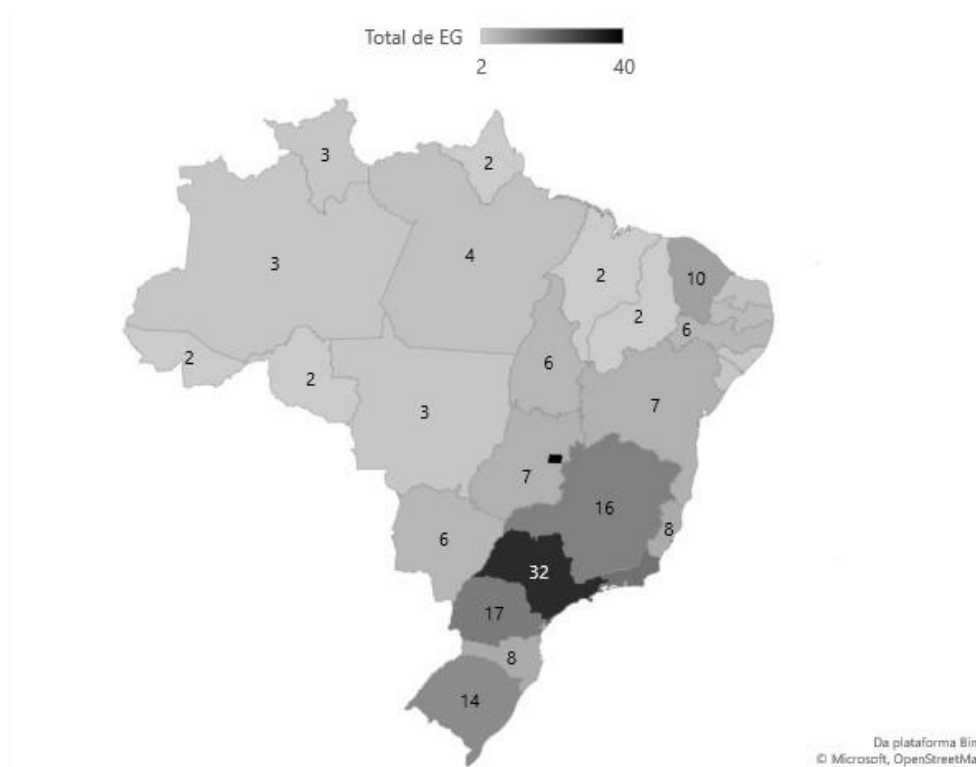
3.2 Panorama geral das EG

Em pesquisa sobre os cursos, modalidades de ensino e atividades oferecidas por EG estaduais, Aires e outros (2014) concluíram que nas Regiões Norte e Nordeste as instituições são mais deficientes, ao passo que a Região Sudeste apresenta o melhor cenário dessas instituições, com o estabelecimento de parcerias com universidades e centros de pesquisa, nacionais ou internacionais. Já nas Regiões Centro-Oeste e Sul, as instituições de ensino encontram-se em estágio intermediário, com algumas deficiências e marcadas por experiências heterogêneas.

No Mapa 1, percebe-se uma concentração das EG (sejam elas federais, estaduais, municipais ou do Distrito Federal) na Região Sudeste (todos os estados) e nos estados do Paraná e do Rio Grande do Sul. Todavia, a maior quantidade dessas instituições (40 escolas) está sediada no Distrito Federal.

¹³Vide, por exemplo, a coletânea de capítulos do livro organizado por Coelho, Carneiro, Brito e Cheib (2020) e os artigos do número especial da Revista do Serviço Público (v. 70, 2019).

Mapa 1 – Distribuição das escolas de governo entre os estados brasileiros e o Distrito Federal, Brasil, 2017



Fonte: Pesquisa realizada pelas autoras.

Nota: N = 234 (lista em Apêndice).

Entre as 234 EG mapeadas¹⁴, predominam as estaduais (100 escolas, 43%), seguidas das federais (69 escolas, 29%), das municipais (60 escolas, 26%) e das do Distrito Federal (5 escolas, 2%). Em termos da distribuição pelos poderes ou de acordo com os tipos de instituição, verificou-se que: 146 são do Executivo (62%), 54 (10%) do Judiciário, 18 do Ministério Público da União ou estaduais (8%), 18 do Tribunal de Contas da União ou similares estaduais (8%), 14 (6%) do Legislativo, 13 universidades ou centros educacionais (6%) e uma escola da Defensoria Pública.

Ressalta-se que a implantação de centros de formação vinculados aos Poderes Judiciário e Legislativo, bem como ao Ministério Público e aos Tribunais de Contas vêm se ampliando desde 1988, acompanhando o crescimento dos respectivos quadros de servidores. No caso das universidades e centros educacionais, foram criados setores internos de desenvolvimento de pessoal, que passaram a se caracterizar, também, como escolas de formação de servidores, a exemplo da Universidade Federal do Ceará e da Universidade Estadual de Londrina, no Paraná.

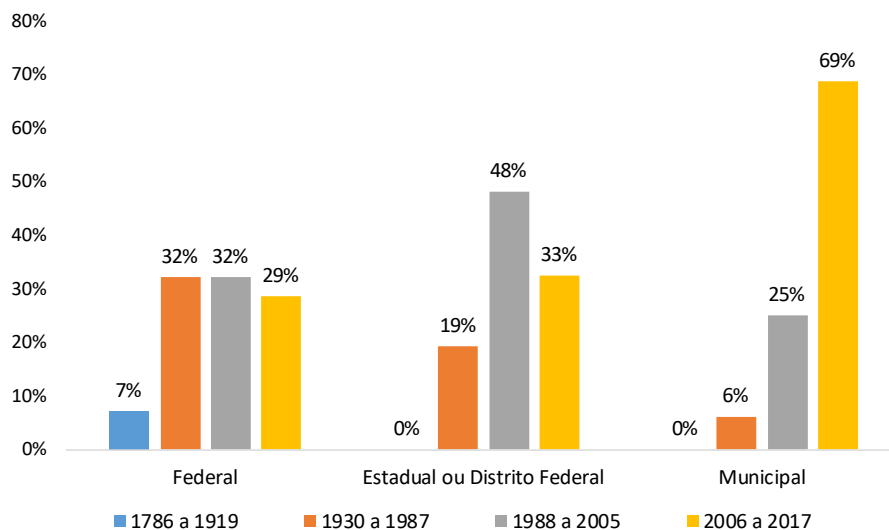
No Gráfico 1, as escolas de governo aparecem distribuídas conforme a abrangência administrativa – federal, estadual/distrital ou municipal – e o período de criação. Os intervalos temporais são: (i) de 1786 a 1919 – criação das primeiras escolas de governo; (ii) de 1930 a

¹⁴A maioria das escolas de governo possui uma única sede (166, representando 71%), 26 têm de duas a 101 sedes (11%), e para 42 (18%) não foi encontrada a informação sobre o número de sedes.

1987 – entre o Estado Desenvolvimentista e o período constituinte; (iii) de 1988 a 2005 – entre a Constituição de 1988 e o ano anterior ao PNDP; (iv) de 2006 até 2017 – na vigência do PNDP, até o último ano da pesquisa.

Constata-se que as escolas de governo federais foram as únicas representantes no primeiro intervalo temporal (com quatro escolas), nos dois seguintes elas cresceram 32%, e menos na última fase (29%). Já as instituições estaduais/distrital tiveram um expressivo aumento no terceiro período (48%), e no último cresceram menos (33%). E as instituições municipais ampliaram-se a partir do terceiro período (25%), mas com maior ímpeto no último (69% das EG municipais foram criadas no intervalo de 2006 a 2017). Esse expressivo crescimento talvez tenha sido ainda maior, porque, para 47% das instituições municipais, não foi encontrada a informação sobre o ano de criação.

Gráfico 1 – Distribuição das escolas de governo conforme a abrangência e o período de criação, Brasil, 1786 a 2017



Fonte: Pesquisa realizada pelas autoras.

Nota: N = 171 (excluídas 62 EG sem informação sobre o ano de criação).

A ampliação das EG municipais coincide com o período em que os municípios se tornaram os principais responsáveis pela produção e implementação de políticas públicas, como resultado, principalmente, do processo de descentralização política, fiscal e administrativa. Nessa mesma linha, os servidores municipais representavam, em 2021, 62% dos vínculos de trabalho públicos, conforme já mencionado. No entanto, o número de escolas de governo municipais é, ainda, ínfimo frente ao total de municípios brasileiros (5.568), sendo encontradas em apenas 60 prefeituras municipais. Ademais, os estados do Amapá, Rondônia, Pernambuco e Sergipe não possuíam EG municipais cadastradas até a finalização da pesquisa.

A maioria das instituições não possui personalidade jurídica própria, prevalecendo as que são unidades administrativas de órgãos ou entidades da administração pública (75% dos

casos). Com relação à organização, predomina o perfil de centro de treinamento corporativo, com contratação externa de docentes e/ou terceirização dos cursos, mantendo. O seu público-alvo preferencial são os servidores públicos em geral, conjuntamente com a formação e o aperfeiçoamento de carreiras específicas e as capacitações voltadas à organização principal onde estão inseridas. Além disso, 65% das escolas oferecem cursos à distância além dos presenciais, e 49% delas desenvolvem cursos de pós-graduação *lato sensu* (Fonseca *et al.*, 2015).

A seguir são analisadas as características de uma instituição pioneira na formação dos servidores públicos no Brasil e que vem se consolidando como uma das mais antigas e ativas na promoção de qualificação e aperfeiçoamento dos quadros funcionais do serviço público brasileiro: a Enap.

4. A ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP)

A Escola Nacional de Administração Pública (Enap) é uma instituição das mais antigas na área de formação de servidores no Brasil, com quase 40 anos de existência. Atualmente, a Enap oferece cerca de 500 cursos voltados para a formação do servidor federal, estadual e municipal ou para a sociedade em geral. Para a comunidade, ela oferta uma escola virtual, com acesso gratuito ao catálogo de cursos, bastando preencher um cadastro no *site* institucional, sendo que os cursos presenciais e híbridos são restritos aos servidores. Além disso, ela articula a Rede de Escolas de Governo do Poder Executivo federal e o sistema de Escolas de Governo da União (Brasil, 2019); define as formas de incentivo para que as instituições de ensino superior sem fins lucrativos atuem como centros de desenvolvimento de servidores; uniformiza diretrizes para as competências transversais de desenvolvimento de pessoas em articulação com as outras EG e unidades administrativas competentes do Poder Executivo federal. Dessa forma, justifica-se a escolha da Enap, por se tratar de um caso exemplar de instituição de ensino, cujo público-alvo ultrapassa o funcionalismo público federal, bem como por sua reconhecida liderança “no sistema de educação pública no Estado brasileiro, com uma miríade de atividades de aprendizagem individual e coletiva [...]” (Coelho; Lemos, 2020, p. 29), algumas das quais serão detalhadas na sequência.

A Enap forma servidores polivalentes a serem posteriormente alocados em todos os órgãos e entidades da administração federal, ou seja, um estrato de administradores com alta qualificação, destinado a ocupar cargos de importância estratégica e gerando impactos positivos na gestão pública.

Ela atua nas seguintes áreas educacionais: desenvolvimento técnico e gerencial; formação de carreiras; aperfeiçoamento para carreiras; cursos de especialização; e projetos especiais. O seu estatuto foi atualizado pelo Decreto nº 10.369, de 2020 (Brasil, 2020), no qual consta a seguinte estrutura organizacional:

- I. Órgãos de assistência direta e imediata ao Presidente da Fundação Escola Nacional de Administração Pública: a) Gabinete; b) Assessoria de Comunicação; c) Assessoria de Relações Institucionais; d) Assessoria de Eventos; e) Diretoria-Executiva;
- II. Órgãos seccionais: a) Procuradoria Federal; b) Auditoria Interna; e c) Diretoria de Gestão Interna;
- III. Órgãos específicos singulares: a) Diretoria de Desenvolvimento Profissional; b) Diretoria de Educação Executiva; c) Diretoria de Altos Estudos; e d) Diretoria de Inovação; e
- IV. Órgãos colegiados: a) Conselho Diretor; e b) Conselho Consultivo.

Ao longo de sua trajetória, essa EG conformou uma dupla atuação: por um lado, o atendimento às demandas por desenvolvimento técnico gerencial dos órgãos estatais; por outro, a formação de dirigentes e quadros para carreiras específicas do serviço público federal (Fernandes, 2015).

Dentro do primeiro eixo de atuação, a Enap presta apoio técnico aos órgãos da administração federal por meio de programas de treinamento corporativo, assessoramento e apoio a projetos (especialmente aqueles voltados ao planejamento estratégico e ao desenvolvimento institucional). Nesse aspecto, a crescente complexidade de gestão dos processos e serviços, ao lado da expansão e reestruturação dos aparatos estatais, trouxe novos desafios ao desenvolvimento gerencial e ao treinamento em serviço.

Quanto ao segundo eixo de atuação, e dentro do seu programa Formação Inicial para Carreiras, a escola foi encarregada, inicialmente, de promover a formação para o cargo de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), criado pela Lei nº 7.834 (Brasil, 1989) e voltado às atividades de direção, gerência, assessoramento e avaliação das ações governamentais, que demandam um conhecimento abrangente do Estado e das políticas públicas. Além dessa carreira específica, a Enap também desenvolve o curso de formação inicial para Analista de Planejamento e Orçamento (APO). Ambos os cursos integram o processo seletivo dos respectivos concursos públicos, concentrando-se em marcos teóricos e instrumentos necessários ao exercício dos cargos.

A escola desenvolve, ainda, cursos de ambientação para novos servidores federais, a fim de integrá-los no contexto da administração pública federal e em seu campo de atuação. Os demais programas de capacitação abrangem: educação continuada, aperfeiçoamento para carreiras, pós-graduação, mestrado, especialização e altos executivos. Para mais, oferece mestrados profissionais nas áreas de governança e desenvolvimento e políticas públicas e desenvolvimento, e seis diferentes cursos de especialização para servidores públicos.

Atualmente, a Enap oferece cerca de 500 cursos voltados para a formação do servidor federal, estadual e municipal ou para a sociedade em geral. Para a comunidade, ela oferta uma escola virtual, com acesso gratuito ao catálogo de cursos, bastando preencher um cadastro no *site* institucional. Os cursos presenciais e híbridos são restritos aos servidores.

Recentemente, a Escola criou um comitê interno de gênero e diversidade, visando preparar e desenvolver várias ações para igualdade dentro do Governo Federal. Além disso, a Escola dispõe de uma diversidade de manuais, gratuitos e disponíveis para toda a sociedade, que podem ser acessados no site do órgão, como, por exemplo, sobre assédio no ambiente de trabalho.

Por fim, merece destaque a criação, pela Enap, do Projeto Embarcar, no início do governo Lula III (2023), o qual tem como objetivo demonstrar aos novos servidores, nomeados no início do novo governo, como funcionam as políticas públicas no Executivo federal, a fim de promover uma ambientação rápida em suas funções.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo traçou um panorama abrangente das escolas de governo brasileiras. Além disso, é disponibilizada, em Apêndice, uma lista com todas as instituições pesquisadas até 2017, de forma a possibilitar o refinamento e a atualização dos dados, além de estimular a realização de novas pesquisas sobre as EG (para se conhecer, por exemplo, quais estão em funcionamento, quais os resultados alcançados, quais as dificuldades etc.).

Das 234 EG mapeadas¹⁵, verificou-se uma concentração em Brasília, nos estados da Região Sudeste e no Paraná e Rio Grande do Sul, ambos da Região Sul. Predominam as instituições estaduais (43%), seguidas das federais (29%) e das municipais (26%). As escolas localizadas no nível subnacional de governo são mais recentes, com participação crescente desde 1988; em contrapartida, as federais são mais longevas, sendo que as precursoras antecedem o século XX (vide Quadro 1). Por outro lado, do conjunto de organizações, a maioria (62%) está vinculada ao Poder Executivo, sucedidas por 10% das ligadas ao Poder Judiciário.

Com relação às contribuições das EG, constatou-se que elas se concentram em atividades tais como: formação inicial e aperfeiçoamento de carreiras, educação continuada presencial e à distância, programas de pós-graduação *lato sensu* e *stricto sensu*, realização de pesquisas e publicações (revistas, livros, relatórios e textos de discussão), projetos de gestão do conhecimento e organização de prêmios de inovação, seminários temáticos e *workshops* técnico-gerenciais.

As EG propiciam uma importante conexão entre a formação inicial para o cargo e a formação continuada (capacitações e especializações), atendendo às necessidades do Estado em qualificar e atualizar seus quadros funcionais, capacitando técnicos e gestores, contribuindo, dessa forma, com a promoção das capacidades estatais, especialmente na dimensão dos atributos (Souza; Fontanelli, 2020). Em específico, a Enap é uma instituição de ensino que se destaca na qualificação dos servidores para a função pública, não só na esfera federal, mas também no âmbito subnacional. Com diferentes modalidades de cursos (presenciais, híbridos e *online*), sua influência irradia-se desde Brasília, onde está localizada a sua sede, para todo o território nacional.

¹⁵Estudos recentes reportam uma quantidade próxima aos 300 casos, por exemplo, o de Coelho e Lemos (2020).

Contudo, foram identificados alguns gargalos na formação dos servidores públicos, entre eles, a carência de quadros capacitados e de carreiras em muitos órgãos, especialmente nas áreas sociais; as disparidades salariais entre os cargos; e a necessidade de aperfeiçoar as habilidades político-relacionais dos servidores públicos (Lopez; Cardoso, 2023). Além disso, apenas 1% dos municípios brasileiros possuem escolas de governo (frente à existência de quase sete milhões de servidores municipais), e em alguns estados elas não estão presentes.

Dessa forma, embora se reconheça a trajetória histórica de profissionalização do serviço público no país, alguns desafios persistem e precisam ser enfrentados para a ampliação das capacidades estatais de forma geral, com destaque para a necessidade de maior qualificação nas áreas de políticas sociais e na gestão pública municipal. Tais necessidades poderiam ser sanadas com a atuação das EG, tanto as já existentes quanto por novas instituições. À Enap, enquanto articuladora da rede de escolas de governo, caberia um papel estratégico de indução e monitoramento desse processo.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (org.). **Burocracia e política no Brasil**. São Paulo: FGV p. 23-57, 2010.
- ABRUCIO, F. L.; PEDROTI, P.; PÓ, M. V. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (org.). **Burocracia e política no Brasil**. São Paulo: FGV, p. 27-71, 2010.
- AIRES, R.; SALGADO, C.; AYRES, K.; ARAÚJO, A. Escolas de governo: o panorama brasileiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 1007-1027, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-76121689>
- AMARAL, H. K. Desenvolvimento de competências de servidores na administração pública brasileira. **Revista do Serviço Público**, v. 57, n. 4, p. 549-563, out./dez. 2006. Disponível em: Adobe cloud storage. Acesso em: 07 abr. 2024. <https://doi.org/10.21874/rsp.v57i4.211>
- BERNARDI, M. M. E. **Capacidade estadual de governo na política de assistência social: um exame do projeto estruturador Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas**. 2006. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2006.
- BOSCHI, R.; GAITÁN, F. **Brasil e os atores emergentes em perspectiva comparada: capacidades estatais e a dimensão político-institucional**. Brasília: CDES; Ipea, 2012.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulga a Constituição do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 09 set. 2023.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 09 set. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 93.277, de 19 de setembro de 1986.** Aprova o regulamento para a execução da Lei nº 6.088, que institui o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Brasília: Presidência da República, 1986. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D93277.htm. Acesso em: 09 set. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006.** Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5707.htm. Acesso em: 09 set. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 10.369, de 22 de maio de 2020.** Regulamenta a Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, que dispõe sobre a organização básica da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10369.htm. Acesso em: 09 set. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998.** Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos. Brasília: Senado Federal, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em: 09 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 284, de 28 de outubro de 1936.** Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores civis da União. Brasília: Presidência da República, 1936. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/L0284.htm. Acesso em: 09 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 7.834, de 06 de outubro de 1989.** Dispõe sobre o regime jurídico único dos servidores públicos federais e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1989. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7834.htm. Acesso em: 09 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.** Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112.htm. Acesso em: 09 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019.** Dispõe sobre a organização básica da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13844.htm. Acesso em: 09 set. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 870, de 01 de janeiro de 2019.** Reorganiza a estrutura básica da Presidência da República e dos Ministérios. Convertida na Lei nº 13.844, de 2019. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm. Acesso em: 09 set. 2022.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE).** Dispõe sobre a reestruturação e modernização do Estado Brasileiro. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/publique/documento/documento59.htm>. Acesso em: 09 set. 2022.

CARVALHO, P. S.; CAVALCANTE, P. L. C. **Democracia, desenvolvimento e profissionalização da burocracia na administração federal brasileira: reformas ou mudanças incrementais?** Trabalho apresentado no XIX Congresso Internacional del CLAD, Equador, 2014.

CARVALHO, P. S. **Rede Nacional de Escolas de Governo no Brasil: aprendizagens e desafios**. Trabalho apresentado no Congresso Internacional del CLAD, Colômbia, 2012. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/810>. Acesso em: 20 nov. 2016.

COELHO, F. S.; LEMOS, M. Escolas de governo: conceitos, panorama no Brasil e uma agenda para o nível local. In: COELHO, F. S.; CARNEIRO, J. M. B.; BRITO, E. S.; CHEIB, A. (org.). **Escolas de governo: formação e capacitação de agentes públicos**. São Paulo: Oficina Municipal; Fundação Konrad Adenauer Brasil, p. 17-38, 2020.

COELHO, F. S.; CARNEIRO, J. M. B.; BRITO, E. S.; CHEIB, A. **Escolas de governo: formação e capacitação de agentes públicos**. São Paulo: Oficina Municipal; Fundação Konrad Adenauer Brasil, 2020.

COSTA, F. L. História das reformas administrativas no Brasil: narrativas, teorizações e representações. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 59, n. 3, p. 271-288, 2008. <https://doi.org/10.21874/rsp.v59i3.150>

DA COSTA, F. L.; COELHO, F. S.; DIAS, T. F. Apresentação: três décadas de Enap e de escolas de governo. **Revista do Serviço Público**, v. 70, p. 06-14, 2019. <https://doi.org/10.21874/rsp.v70i0.4087>

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (Enap). Site eletrônico. Disponível em: <http://www.enap.gov.br>. Acesso em: 22 nov. 2022.

EVANS, P.; RAUSCH, J. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of “weberian” state structures on economic growth. **American Sociological Review**, v. 64, n. 5, p. 748-765, 1999. DOI: <https://doi.org/10.2307/2657366>

FERNANDES, C. C. C. **O papel das escolas de governo**. Trabalho apresentado no I Encontro Nordestino de Escolas de Governo. Fortaleza, 2013. Disponível em: <https://slideplayer.com.br/slide/364904/>. Acesso em: 09 abr. 2024.

FERNANDES, C. C. C. Escolas de governo: origens e trajetória do tema no Brasil. In: FERNANDES, C. C. C.; PALOTTI, P. L. de M.; CAMÕES, M. R. S. (org.). **Escolas de governo: perfis, trajetórias e perspectivas**. v. 1. Cadernos Enap 43. Brasília. Enap, p. 15-33, 2015.

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**, Brasília, v. 61, n. 3, p. 287-303, 2010. <https://doi.org/10.21874/rsp.v61i3.51>

FONSECA, D. R.; LEMOS, J. P.; CAMÕES, M. R. S.; PALOTTI, P. L. M.; AMORIM, S. A. As escolas de governo no Brasil: perfil e tendências. In: FERNANDES, C. C. C.; PALOTTI, P. L. M.; CAMÕES, M. R. S. (org.). **Escolas de governo: perfis, trajetórias e perspectivas**. v. 1. Caderno 43 Enap, Brasília: Enap, p. 33-65, 2015.

FREIRE, A.; PALOTTI, P. L. M. (org.). Introdução. In: **Servidores públicos federais: novos olhares e perspectivas**. Caderno Enap, 42 Brasília: Enap, p. 23-52, 2015.

GOERTZ, G. **Social science concepts: a user's guide**. Princeton: Princeton University Press, 2006.

GOMIDE, A.; LINS, R. S.; MACHADO, R. A. Burocracia e desempenho da administração pública: em busca de teorias e evidências para reformas administrativas em países em desenvolvimento. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 26, n. 84, p. 01-21, 2021. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v26n84.83067>

GRINDLE, M. Good enough governance: poverty reduction and reform. **Developing Countries Governance: an International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 17, p. 525-548, 2004. <https://doi.org/10.1111/j.0952-1895.2004.00256.x>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). **Censo da Educação Superior**. Brasília: Inep, 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). **Especificidades do instrumento de avaliação institucional externa para as escolas de governo (EGOVs)**. Documento orientador. Brasília: Inep, 2016. Disponível em: https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/inep_documento_orientador_egov_2016.pdf. Acesso em: 08 abr. 2024.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). **Atlas do Estado Brasileiro, 2015**. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/>. Acesso em: 05 abr. 2024.

LOPEZ, F.; CARDOSO JR., J. C. A verdade sobre os números do emprego público e o diferencial de remunerações frente ao setor privado no Brasil. **Cadernos da Reforma Administrativa**, Brasília, n. 4, jul. 2020, p. 3-12. Disponível em: <https://fonacate.org.br/wp-content/uploads/2020/07/Cadernos-Reforma-Administrativa-N.-4.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2022.

LOPEZ, F.; CARDOSO JR., J. C. Introdução. In: **Trajetórias da burocracia na Nova República: heterogeneidades, desigualdades e perspectivas (1985-2020)**. Brasília: Ipea, p. 15-29, 2023.

LOPEZ, F.; GUEDES, E. Três décadas de evolução do funcionalismo público no Brasil (1986-2017): **Atlas do Estado Brasileiro**. Brasília: Ipea, 2021. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/download/154/tres-decadas-de-funcionalismo-brasileiro-1986-2017>. Acesso em: 22 nov. 2022.

LOUREIRO, M. R.; OLIVIERI, C.; MARTES, A. C. B. Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (org.). **Burocracia e política no Brasil**. São Paulo: FGV, p. 73-108, 2010.

ORBAN, J. S. **Escolas de governo e escolas de serviço público: limites e problemas**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). EBAPE/FGV, Rio de Janeiro, 2001.

PACHECO, R. S. Escolas de governo: tendências e desafios – a Enap em perspectiva comparada. **Revista do Serviço Público**, v. 1, n. 2, abr./jun., 2000. <https://doi.org/10.21874/rsp.v51i2.324>

PETERS, B. G. **The politics of bureaucracy**. London: Longman Publishers, 1995.

REZENDE, F. C. Desafios gerenciais para a reconfiguração da administração burocrática brasileira. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 11, n. 21, p. 344-365, jan./jun. 2009. <https://doi.org/10.1590/S1517-45222009000100014>

SOUZA, C.; FONTANELLI, F. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. In: MELLO, J.; RIBEIRO, V. M.; LOTTA, G. S.; BONAMINO, A.; CARVALHO, C. P. **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades**. Brasília: Ipea, p. 45-69, 2020.

VISENTINI, G. S. **Uma década de reformas: reestruturação dos órgãos e das atividades estatais na Argentina e no Brasil de 1989 a 1999**. Porto Alegre: UFRGS/Cegov, 2014.

ZOUAIN, D. M. **Escolas de governo e escolas de serviço público: limites e problemas** (estudo de caso da Fesp-RJ e Fundap-SP). Trabalho apresentado no VIII Congresso Internacional del CLAD. Panamá, out. 2003.

WEBER, M. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. v. 2. Brasília: Editora da Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

Letícia Maria Schabbach

<https://orcid.org/0000-0002-1828-6030>

Doutora em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professora associada do Departamento de Sociologia e do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFRGS. Bolsista produtividade em pesquisa do CNPq.

leticiams65@gmail.com

Marília Patta Ramos

<https://orcid.org/0000-0003-0880-8269>

PhD em Sociologia pela Purdue University, EUA. Professora associada do Departamento de Sociologia e do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Bolsista produtividade em pesquisa do CNPq.

mariaramos68@gmail.com

APÊNDICE

Lista das escolas de governo pesquisadas

- Academia da Força Aérea
- Academia de Bombeiro Militar do DF
- Academia de Polícia Civil de SC
- Academia de Polícia Civil do DF
- Academia Estadual de Segurança Pública do CE
- Academia Judicial do Tribunal de Justiça de SC
- Academia Militar das Agulhas Negras
- Academia Nacional da Biodiversidade – Instituto Chico Mendes
- Academia Nacional de Polícia
- Centro de Altos Estudos da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
- Centro de Capacitação do INMETRO
- Centro de Capacitação do Servidor Municipal de Teresina
- Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional da Procuradoria-Geral da BA
- Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público de SC
- Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público de SP
- Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do AP
- Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do BA
- Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do PR
- Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do RN
- Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do RS
- Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público de RR
- Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do TO
- Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do MP do ES
- Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do MP do MS
- Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal
- Centro de Formação do Servidor Público de PE
- Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Servidores do Poder Judiciário
- Centro de Formação e Aperfeiçoamento do INSS
- Centro de Formação e Desenvolvimento dos Servidores da Saúde de SP
- Centro de Formação e Especialização de Praças do Corpo de Bombeiros do DF
- Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados
- Centro de Instrução e Adestramento Almirante Newton Braga – Marinha do Brasil
- Centro de Treinamento e Desenvolvimento de Recursos Humanos de SP
- Centro de Treinamento Miguel Arraes
- Departamento de Trânsito do PR

- Diretoria de Ensino da Marinha
- Embrapa
- Escola da Advocacia-Geral da União
- Escola da Magistratura do RJ
- Escola da Magistratura do Tribunal Regional Federal da 4ª Região
- Escola de Administração e Capacitação de Servidores do TRT 1ª Região
- Escola de Administração Fazendária do Ministério da Fazenda
- Escola de Administração Judiciária do Tribunal de Justiça do RJ
- Escola de Administração Penitenciária
- Escola de Administração Pública de Santo André
- Escola de Administração Pública do AP
- Escola de Administração Pública e Gestão Governamento de SE
- Escola de Administração Pública Municipal de Guarulhos
- Escola de Contas Alberto Veloso do TCE do PA
- Escola de Contas Conselheiro Otacílio Silveira do TCE da PB
- Escola de Contas do TC dos Municípios de GO
- Escola de Contas e Capacitação Professor Pedro Aleixo
- Escola de Contas e Gestão do TCE do RJ
- Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas dos Municípios do CE
- Escola de Contas Públicas do TCE do ES
- Escola de Contas Públicas Prof. Barreto Guimarães
- Escola de Educação em Direitos Humanos do PR
- Escola de Formação do Servidor Cleno Vicente Ramalho
- Escola de Formação do Servidor Público de Bom Despacho
- Escola de Gestão da Justiça e da Segurança do RS
- Escola de Gestão do CE
- Escola de Gestão do PR
- Escola de Gestão Fazendária da Secretaria da Fazenda do TO
- Escola de Gestão Penitenciária e Formação para a Ressocialização do CE
- Escola de Gestão Pública da Prefeitura de Hortolândia
- Escola de Gestão Pública da Prefeitura do Recife
- Escola de Gestão Pública da Prefeitura Municipal de Porto Alegre
- Escola de Gestão Pública de Palmas
- Escola de Gestão Pública de São José do Rio Preto
- Escola de Gestão Pública do Poder Executivo de Bento Gonçalves
- Escola de Gestão Pública do Tribunal de Contas do PR
- Escola de Gestão Pública Dr. José Caetano Graziosi
- Escola de Governança Pública do PA
- Escola de Governo da Prefeitura de Campo Grande
- Escola de Governo da Prefeitura de Alvorada
- Escola de Governo da Prefeitura de Juiz de Fora
- Escola de Governo da Secretaria de Administração de Vitória
- Escola de Governo da Secretaria de Gestão de Pessoas de Foz do Iguaçu
- Escola de Governo de Anchieta
- Escola de Governo de Corumbá
- Escola de Governo de GO
- Escola de Governo do DF
- Escola de Governo de AL
- Escola de Governo do PI
- Escola de Governo do MA
- Escola de Governo do MT
- Escola de Governo de Angra dos Reis
- Escola de Governo Dom Eugênio Sales
- Escola de Governo e Desenvolvimento do Servidor de Campinas
- Escola de Governo e Desenvolvimento do Servidor de Itupeva
- Escola de Governo e Desenvolvimento do Servidor de Várzea Paulista
- Escola de Governo e Gestão de Jundiaí
- Escola de Governo e Gestão Municipal de São Luís
- Escola de Governo e Gestão Pública da Prefeitura da Estância Turística de Salto
- Escola de Governo Municipal de Pouso Alegre
- Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro
- Escola de Inteligência da ABIN
- Escola de Magistrados da Justiça Federal da 3ª Região
- Escola de Saúde Pública de MG
- Escola de Saúde Pública do CE
- Escola de Servidores da Justiça Estadual do PR
- Escola Diadema de Administração Pública
- Escola do Legislativo da Assembleia Legislativa de MG
- Escola do Legislativo da Câmara Legislativa do DF
- Escola do Legislativo da Câmara Municipal de Belo Horizonte
- Escola do Legislativo da Câmara Municipal de Jacareí
- Escola do Legislativo de Nova Serrana
- Escola do Legislativo de Novo Hamburgo
- Escola do Legislativo Deputado Lício Mauro da Silveira

- Escola do Legislativo Prefeito José Adjuto Filho
- Escola do Legislativo Romildo Bolzan
- Escola do Parlamento da Câmara Municipal de Ribeirão Preto
- Escola do Serviço Público da PB
- Escola do Serviço Público do ES
- Escola do Servidor da Prefeitura de Osasco
- Escola Fazendária da Secretaria da Fazenda de PE
- Escola Fazendária do Estado de SP
- Escola Fazendária do Estado do RJ
- Escola Judicial de SE
- Escola Judicial do Tribunal de Justiça de GO
- Escola Judicial do TRT da 18ª Região
- Escola Judicial do TRT da 3ª Região
- Escola Judicial do TRT da 4ª Região
- Escola Judicial do TRT da 9ª Região
- Escola Judiciária Eleitoral do ter daPB
- Escola Judiciária Eleitoral do ES
- Escola Judiciária Eleitoral do ter deMG
- Escola Judiciária Militar do Estado de SP
- Escola Municipal de Administração Fazendária de São Paulo
- Escola Municipal de Administração Pública de Boa Vista
- Escola Municipal de Administração Pública de São Paulo
- Escola Municipal de Governo (EMG /AC)
- Escola Municipal de Governo de Sinop
- Escola Municipal de Governo de Maceió
- Escola Municipal de Serviços Públicos e Capacitação de Pessoas de Presidente Figueiredo
- Escola Nacional da Inspeção do Trabalho
- Escola Nacional de Administração Pública (Enap)
- Escola Nacional de Ciências Estatísticas do IBGE
- Escola Nacional de Defesa do Consumidor
- Escola Nacional de Gestão Agropecuária
- Escola Nacional de Mediação e Conciliação do Ministério da Justiça
- Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca
- Escola Nacional de Serviços Penais do Ministério da Justiça
- Escola Naval
- Escola Superior da Defensoria Pública da União
- Escola Superior da Magistratura do CE
- Escola Superior da Magistratura Tocantinense
- Escola Superior da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional de MG
- Escola Superior de Contas do TCE do MT
- Escola Superior de Gestão e Controle do TCE do RS
- Escola Superior de Guerra
- Escola Superior do Ministério Público da União
- Escola Superior do Ministério Público de AL
- Escola Superior do Ministério Público de GO
- Escola Superior do Ministério Público de PE
- Escola Superior do Ministério Público de SE
- Escola Superior do Ministério Público do CE
- Escola Superior do Tribunal de Contas da União
- Escola Virtual da Controladoria-Geral da União
- Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos
- Fundação de Educação Profissional e Administração Pública de Itajaí
- Fundação do Desenvolvimento Administrativo de São Paulo
- Fundação Educacional São Carlos
- Fundação Escola de Governo de SC
- Fundação Escola de Governo do MS
- Fundação Escola do Serviço Público Municipal e Inclusão Socioeducacional de Manaus
- Fundação Escola do Servidor Público do AC
- Fundação Escola Superior do Controle Externo do TCE do MS
- Fundação Joaquim Nabuco
- Fundação Oswaldo Cruz
- Fundação para Desenvolvimento de Recursos Humanos do RS
- Fundação Prefeito Faria Lima
- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
- Instituto Agrônomo do PR
- Instituto Canoas XXI - Escola de Gestão e Cidadania
- Instituto de Contas 5 de outubro
- Instituto de Contas do TCE de SC
- Instituto de Educação e Pesquisa do Ministério Público do RJ
- Instituto de Estudos e Pesquisas do TCE de RO
- Instituto do Legislativo Ituano
- Instituto do Legislativo Paulista da Assembleia Legislativa de SP
- Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
- Instituto Escola de Governo e Gestão Pública de Ananindeua
- Instituto Escola Superior de Contas e Gestão Pública do TCE do CE
- Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de PE
- Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do MS
- Instituto Legislativo Brasileiro do Senado Federal

- Instituto Leopoldo de Bulhões do TCE de GO
- Instituto Municipal de Administração Pública de Curitiba
- Instituto Municipal de Pesquisa, Administração e Recursos Humanos de Fortaleza
- Instituto Nacional da Propriedade Industrial
- Instituto Nacional do Câncer
- Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural
- Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
- Instituto Rio Branco
- Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União
- Ministério da Integração Nacional - Coordenação-Geral de Recursos Humanos
- Prefeitura de Londrina
- Prefeitura de São Bernardo do Campo
- Secretaria Administrativa de Salvador
- Secretaria de Administração de Cascavel
- Secretaria de Estado da Administração do TO
- Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico do AM
- Secretaria de Gestão de Pessoas, Logística e Modernização Organizacional de Natal
- Secretaria Municipal de Administração de Vargem Alta
- Secretaria Municipal de Administração do RJ
- Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos de Goiânia
- Subsecretaria de Recursos Humanos do RN
- Superior Tribunal de Justiça - Secretaria de Gestão de Pessoas
- Superior Tribunal Federal - Seção de Educação à Distância
- Universidade Caixa – Gerência Nacional de Desenvolvimento e Capacitação
- Universidade Corporativa da Embasa
- Universidade Corporativa da FAETEC
- Universidade Corporativa do BACEN
- Universidade Corporativa do Banco do Brasil
- Universidade Corporativa do Departamento Municipal de Água e Esgotos de Porto Alegre
- Universidade Corporativa do SERPRO
- Universidade Corporativa do Servidor Público da BA
- Universidade Corporativa do TRF da 1ª Região
- Universidade Corporativa dos Correios
- Universidade Corporativa dos Servidores Públicos da BA - Fazenda
- Universidade Estadual de Londrina
- Universidade Estadual de Maringá
- Universidade Estadual de Ponta Grossa
- Universidade Federal da Fronteira Sul - Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas
- Universidade Federal de Alfenas - Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas
- Universidade Federal de Ouro Preto
- Universidade Federal de Rondônia - Diretoria de Gestão de Pessoas
- Universidade Federal de Roraima - Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas
- Universidade Federal do ABC - Superintendência de Gestão de Pessoas
- Universidade Federal do CE - Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas
- Universidade Federal do ES - Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas
- Universidade Federal do PA - Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas
- Universidade Petrobrás

Fonte: Elaborada pelas autoras com dados de sites institucionais das escolas de governo e da lista de instituições avaliadas pelo Inep.