

Palestra

A reforma da formação para carreiras da ENA-França*

Como formar profissionais para a condução de mudanças na administração pública

Eliane Chemla

O contexto geral da ENA: a função pública francesa

A *École Nationale d'Administration* (ENA) recruta e forma os altos funcionários para as instituições do Estado (a administração central francesa). Essa missão foi-lhe dada no momento de sua criação em 1945, após o fim da 2ª Guerra Mundial. O objetivo era duplo:

- possibilitar, mediante concurso aberto a todos os que tivessem nível suficiente de estudos, o acesso à alta função pública, e, por esse caminho, democratizar o recrutamento dos dirigentes do Estado;
- formar futuros dirigentes, dotando-os dos conhecimentos e do *savoir-faire* (saber fazer) necessários às futuras funções, bem como de uma cultura baseada em valores comuns, fundamentados na neutralidade e universalidade do serviço público, no respeito pelo interesse geral e no *sens de l'Etat* (sentido do Estado), fortalecendo os valores que a administração pública não havia reforçado durante o período da ocupação. A iniciativa de formar dirigentes para exercerem

diferentes funções em uma única escola teve como objetivo evitar favoritismos a ministérios ou a órgãos com maior poder de barganha e torná-los solidários, reforçando a idéia de que a função pública do Estado é única.

A missão da ENA não foi alterada após sua criação. Seu sucesso está estreitamente ligado ao sistema de carreiras da função pública na França, que pode ser assim resumido:

- os servidores são recrutados por meio de concurso para todos os níveis (A, B ou C);
- dentro do nível (A, B ou C) para o qual foram aprovados, os servidores evoluem de acordo com uma escala, que leva em conta essencialmente sua antigüidade e, parcialmente, a avaliação de seus superiores hierárquicos;
- existem sistemas de concursos internos que permitem aos servidores passarem a um nível superior, em razão dos cursos preparatórios para esses concursos que os órgãos promovem para seus servidores;
- as carreiras dentro de cada nível são reservadas, na maior parte, aos servidores que foram recrutados pelos concursos criados para essa finalidade.

Os servidores de nível A são recrutados por concursos nacionais. Uma vez aprovados, são contratados como servidores, de imediato, e os órgãos que precisam recrutar dirigentes encontram-nos nas turmas de servidores-alunos. Antes de assumir tais postos, os servidores passam por escolas que lhes oferecem formação específica. Para aqueles servidores de nível mais elevado, essa escola é a ENA.

Concluído o período de formação, os servidores podem trabalhar em qualquer ministério e exercer, ao longo de suas carreiras, diferentes atividades. Para os dirigentes recrutados pela ENA, essa polivalência é determinada em estatuto: para

atingir escalões superiores, os dirigentes que, ao saírem da escola, assumiram funções em determinado ministério, deverão, ao final dos três primeiros anos, passar alguns anos em outro posto de outro órgão, antes regressarem, como ocorre geralmente, ao ministério de origem. Trata-se do que denominamos mobilidade¹.

Entretanto, independentemente dessa obrigação de mobilidade, os servidores recrutados pela ENA têm trajetórias profissionais bastante variadas. Muitas vezes, passam de uma função de administração de recursos humanos a uma função de controle de gestão ou o inverso, de funções jurídicas a funções de gestão, ou, ainda, passam por trajetórias imagináveis.

Outro elemento importante: no término de sua formação, os alunos da ENA são informados sobre os postos que os órgãos podem disponibilizar. São os alunos que escolhem o *corps* (corpo) e o ministério no qual desejam ingressar para seu primeiro posto (o mesmo princípio é aplicado nas outras escolas de formação de servidores). Para que essa escolha seja feita da forma mais neutra possível (para evitar que os órgãos pratiquem uma forma ou outra de favoritismo, escolhendo eles mesmos os funcionários), os alunos são classificados no final do curso, por intermédio de uma série de provas, e, de acordo com a classificação obtida, escolhem o posto entre os oferecidos.

Se a gestão dos servidores fosse perfeita e equilibrada entre todos os ministérios, esta escolha seria uma questão, exclusiva ou principalmente, de gosto e de competência. Em razão disso, um dos objetivos dos órgãos encarregados da gestão dos servidores de escalão superior deve ser o de atingir tal equilíbrio. Porém, na prática, não é o que ocorre. Os diversos *corps* e ministérios não são desejados, de forma igualitária, pelos alunos. Existe, assim, uma verdadeira

hierarquia de postos² oferecidos aos alunos o que, na realidade, não é compatível com os objetivos da classificação. Se, para certo número de alunos, prevalecem a vocação e a aptidão (sobretudo para os que escolhem as carreiras de *préfets*³ ou as internacionais), o valor desigual da gestão dos recursos humanos entre os diferentes órgãos direciona os melhores alunos, a cada ano, aos mesmos *corps* e aos mesmos ministérios, ou seja, aqueles nos quais as carreiras são – ou têm a reputação de ser – as mais rápidas⁴.

As questões principais que se apresentam à Escola

Uma vez que se dispõe dessas premissas, é possível antecipar as questões que se apresentam à Escola, que deve ter por função oferecer formação adequada às necessidades práticas, sem, no entanto, deixar de cumprir sua missão básica.

O lado prático do dia-a-dia – Como transmitir, de modo eficaz, conhecimentos e aptidões diversificadas; de que maneira transmitir uma linguagem comum a alunos provenientes de diferentes horizontes, mas que trabalharão juntos nos órgãos; de que maneira mensurar conhecimentos e o *savoir-faire* (saber fazer) no final do curso, para classificá-los de acordo com seu mérito, como disposto na *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*, de 1789...

O lado da missão de base – Como organizar o sistema de concursos para que a democratização do recrutamento dos quadros superiores seja efetiva? Como assegurar que o sistema de valores da função pública seja transmitido ao conjunto dos alunos para dar-lhes, no mínimo, uma ética comum?

Tais questões, que são permanentes, tornaram-se mais complexas nos últimos anos e colocam novas questões ao Estado, o que, evidentemente, tem impacto sobre a ENA.

Questões ligadas a uma “ideologia de negação do Estado” – Há alguns anos, muitos livros, artigos, cursos e declarações repetem que o Estado é muito presente, muito “pesado”, muito rígido. É essa também a imagem que tem sido repassada aos egressos da ENA, denominados, na França, por um termo carregado, ao mesmo tempo, de admiração e de desprezo: “os enarcas”. É importante para a ENA não entrar nesta “ideologia”, cuja catástrofe social pode ser presenciada em alguns países. Mas, ao mesmo tempo, deve-se estar atento à fundamentação dessas críticas, ou seja, fazer com que os alunos estejam mais orientados às demandas da sociedade, mais bem preparados para implementar as políticas determinadas pela autoridade legítima a executá-las, sejam mais eficazes para diminuir os gastos públicos e mais abertos ao debate e à concertação, para que possam construir práticas baseadas no consenso e na negociação. Essa evolução é indispensável para que a alta administração pública mantenha sua legitimidade, para cumprir as missões que lhe são próprias e que poderiam ser disputadas por outros, caso os dirigentes públicos não demonstrem excelência no desempenho de sua funções.

Questões ligadas à evolução das instituições políticas – O Estado central na França teve, por vezes, seu papel contestado “por cima”, a partir da construção da Europa, processo que tem tomado parte cada vez maior de seus elementos de soberania, e também “por baixo”, com a crescente descentralização, que confere às autoridades locais prerrogativas que antes eram do Estado central. Os funcionários do Estado devem, dessa forma, tornar-se mais familiarizados, a partir de sua formação, com esses dois universos de decisão, com os quais vão-se confrontar de forma permanente ao longo de suas carreiras: de um lado, a Europa e, de outro, as coletividades territoriais.

As respostas da ENA a essas questões

Os elementos invariáveis que constituem a base da Escola

Um sistema de recrutamento por vários concursos

É difícil democratizar o recrutamento de jovens estudantes unicamente pela aprovação num concurso, sobretudo porque eles podem ou não ser orientados em direção a carreiras de estudos ou profissionais que lhes permitem ou lhes negam esse tipo de ambição, sem falar dos casos mais numerosos, nos quais os jovens ignoram totalmente as possibilidades que lhes são abertas. O concurso mais tradicional da ENA, o “concurso externo”, sofre, de fato, com esta pré-seleção, que encaminha para a ENA “produtos formatados”, vindos dos melhores centros de ensino e dos melhores cursos de preparação da França, e, por isso mesmo, oriundos das camadas sociais mais favorecidas e mais instruídas, em sua maioria.

Em princípio, caberia ao sistema escolar e universitário realizar as reformas necessárias para direcionar para esse concurso um público mais variado e, com isso, permitir um recrutamento mais democrático.

Há, nesse sentido, dois outros concursos de acesso direcionados a públicos diferentes desses jovens brilhantes e que, desde sua criação, têm tido um sucesso que não pode ser desmentido: trata-se do concurso “interno”, aberto aos servidores públicos de outros níveis que tenham trabalhado pelo menos quatro anos na função pública, e do “3º concurso”, aberto a pessoas com experiência de, no mínimo, oito anos no setor privado, em qualquer área (assalariado, profissional liberal)⁵.

Há pouco tempo, os concursos foram também abertos aos membros comunitários, visto que, devido à livre circulação

das pessoas, elas têm o direito de ser funcionários em qualquer país da União Européia, com exceção de alguns postos reservados, ditos “de soberania”.

Esse dispositivo propicia, definitivamente, a formação de turmas de alunos social e profissionalmente bastante variadas, com o objetivo de fornecer à administração pública talentos e perfis bastante diversificados, dos quais ela não pode prescindir.

Há, a cada ano, em torno de 1.500 candidatos inscritos para os três concursos. Desses, ao redor de 900 comparecem de fato às provas. O número de aprovados varia em torno de 90 a 110. Uma vez aprovados, todos os concursados são agrupados e recebem a mesma formação.

Disciplinas que se mantêm

Desde sua criação, a ENA vem passando por diversas reformas no seu programa curricular para permanecer atualizada com as demandas do empregador. A partir da análise delas, é possível identificar em que consiste a base invariável ou permanente de seu programa:

- uma sólida cultura em *Direito*, que é indispensável aos alunos. Há um controle prévio no concurso de admissão (há uma prova de Direito Público com um coeficiente elevado) e, em seguida, um aprofundamento desse conhecimento, sobretudo, por meio do aprendizado da redação de textos normativos (leis e decretos), visto que a redação clara dos textos jurídicos a serem utilizados pela administração é um elemento importante para sua boa aplicação e para a prevenção dos contenciosos;
- a compreensão dos mecanismos e da estratégia orçamentária e fiscal;
- a reflexão estratégica sobre a tomada de decisões econômicas e sociais;
- o aprendizado, em todas as matérias ministradas, das modalidades e dos instrumentos de apoio à tomada de decisões.

Disciplinas que se mostraram relevantes

• de início, as questões europeias não recebiam tratamento diferenciado do conjunto das questões internacionais, mas tornaram-se mais importantes no programa da ENA, à medida que as instituições da União Européia passaram a desempenhar papel mais relevante no funcionamento dos poderes públicos franceses. Por essa razão, constituem hoje uma disciplina à parte;

• as ferramentas de gestão pública, as modalidades de gerenciamento e de condução de mudanças foram introduzidas há cerca de apenas 15 anos, tornando-se mais importantes à medida que a administração tomou consciência das lacunas existentes nessas áreas e da necessidade supri-las com novos instrumentos. Os aspectos estratégicos do domínio dessas ferramentas, em especial dos instrumentos de levantamento de informação, constituem um dos núcleos dos ensinamentos ministrados pela Escola;

• a compreensão da administração descentralizada – ainda que os “enarcas” não se destinem a trabalhar nessas administrações – e dos mecanismos de concertação e de contratualização entre o Estado central e as coletividades descentralizadas é a disciplina introduzida mais recentemente no programa: o desafio é o de favorecer a construção de um bom diálogo entre os órgãos responsáveis pela gestão de todo o território.

Métodos que se adaptaram às necessidades

Para a formação profissionalizante, as modalidades práticas de ensino devem ser privilegiadas. De um lado, os alunos passam uma parte importante de seu aprendizado em estágios, com duração de vários meses, que os colocam em situações de responsabilidade real, fazendo com que tomem consciência da realidade das práticas administrativas⁶.

De outro, os professores são, eles mesmos, profissionais com reconhecida experiência pública, possuindo, portanto, a *expertise* e a prática nas matérias ensinadas. Isso permite-lhes apresentar, em geral, seus conhecimentos na forma de casos práticos, baseados em suas atividades reais⁷. Os alunos, com a ajuda de seus mestres, assimilam as ferramentas e os métodos que deverão saber colocar em prática, quando assumirem seus postos.

A atual reforma do curso de formação: o processo de implantação

Os objetivos da reforma do Estado são, em geral, amplamente reconhecidos tanto pelas instituições quanto pelos cidadãos. São eles: tornar os serviços públicos mais eficazes, eficientes e responsivos, gerenciá-los de forma mais moderna, reduzir o gasto dos recursos públicos, trabalhar de forma integrada no âmbito do governo e oferecer serviços de qualidade orientados aos usuários. Tem sido uma preocupação fundamental da ENA fornecer a seus alunos as ferramentas necessárias ao seu cumprimento.

Ao mesmo tempo, na França, o Estado está diante de transformações muito importantes em seus modos de ação. Isso se deve, em parte, pela crescente importância da União Européia nas decisões públicas, mas também pelo crescente processo de descentralização, que se iniciou em 1982 e continua a produzir novos efeitos.

Para responder a essas preocupações essenciais na vida do Estado, a ENA decidiu rever seu curso de formação, tendo em conta os desafios que se tornaram mais importantes.

Até agora, a formação na ENA era composta de duas partes bem distintas: um primeiro ano de estágio e um segundo ano de estudos, organizados em disciplinas

demasiadamente compartimentadas (economia, direito, questões europeias, ferramentas de gestão, etc.). Decidiu-se por reestruturar inteiramente a alternância entre estágios e estudos, agrupando o curso em três grandes períodos: um período europeu, um período territorial e um período dedicado à administração e gestão:

- cada período inicia-se pela aquisição de conhecimentos básicos necessários para que os alunos possam melhor usufruir o estágio que se seguirá;

- a cada módulo de conhecimentos, segue-se um período de estágio. No primeiro período, um estágio em uma instituição europeia ou estrangeira especificamente encarregada das relações com a Europa; no segundo período, um estágio em um *préfecture* ou em uma coletividade territorial; no terceiro período, um estágio numa empresa, seguido de um estágio em órgão da administração central, para que os alunos entendam tudo o que integra e tudo o que separa os princípios de funcionamento do público e os do privado;

- após os estágios, em cada um dos três períodos, são organizadas várias semanas de aulas de aprofundamento para fornecer aos alunos as ferramentas e os métodos indispensáveis, agrupados em torno da temática de cada período de estudo, em vez de organizá-las de forma didática, por matéria dada.

Dessa maneira, os alunos são orientados a colocar em perspectiva os conhecimentos recebidos, tendo em vista as evoluções atuais do Estado, para melhor entenderem o que o empregador espera deles, quando deixarem a ENA. O sistema de estágios e de estudos alternados permite o uso mais eficaz, durante o período de estudos, do que foi aprendido durante o período de estágio, e vice-versa.

Para concluir, é preciso ressaltar que a ENA oferece também programas de educação continuada a funcionários franceses e estrangeiros, em diversas modalidades, quais sejam: capacitação de servidores quando de sua nomeação para postos de maior responsabilidade na administração pública; formação de administradores civis recrutados entre funcionários do Estado (fora do concurso de admissão na ENA); atendimento a demandas variadas de treinamentos especializados em áreas essenciais da administração pública. Cumpre, por fim, enfatizar a importância da educação continuada, que todo funcionário deveria receber ao longo de sua vida profissional, pois, qualquer que seja o esforço dos professores e dos alunos, não seria exclusivamente com um curso de 27 meses que a ENA poderia formar dirigentes eficazes e competentes para os 40 anos de suas vidas ativas.

Notas

* Este texto é fruto de palestra realizada na ENAP, em 22 de junho de 2005.

¹ A mobilidade é, nesse sentido, obrigatória. Busca-se, com isso, combater uma tendência natural dos ministérios de “segurar” o funcionário.

² A “hierarquia” seria: 1) *Grand Corps: Conseil d'Etat* (Conselho de Estado), *Cours de Compte* (Tribunal de Contas) e *Inspection Générale des Finances*; 2) Ministério das Finanças 3) *Préfectures* (representação do Estado nos departamentos) e a diplomacia. Não há, de início, diferenças na remuneração dos dirigentes. Há, porém, diferenças nos bônus pagos em cada ministério. Em alguns deles, também é mais rápida a ascensão na carreira.

³ Representantes do Estado (administração central) nos departamentos.

⁴ Há, assim, um desincentivo para que os ministérios preteridos aperfeiçoem sua gestão de pessoal, já que, para conseguir bons servidores, basta recorrer àqueles que estão no topo da “hierarquia”.

⁵ Trata-se, de outra parte, de concursos difíceis e de preparação cara. Para os candidatos aos concursos “internos”, ministérios e órgãos disponibilizam cursos preparatórios. Aos candidatos ao “3º concurso” há a possibilidade, mediante concurso especial, de ingressar em um ciclo preparatório, durante o qual recebem uma bolsa de estudos. Algumas instituições de ensino vêm também tentando oferecer tutorias aos candidatos de situação menos favorecida nos *lycées* de bairros mais pobres.

⁶ Os alunos passam seis meses em *préfectures*, normalmente como interino do chefe de gabinete do *préfet*, o que os coloca em situação de responsabilidade e, ao mesmo tempo, fornece-lhes visão geral da administração, e seis meses no exterior. Para a viabilização dos estágios, existe uma rede de *préfets* e de diretores das administrações centrais, que são conscientes da importância dos estágios (muitos deles foram “enarcas” também) e conhecem a regra do jogo.

⁷ Cada disciplina tem um coordenador, um funcionário de alto nível (em geral, um diretor da administração central). São realizadas reuniões pedagógicas para formalizar o conteúdo e, a partir daí, o coordenador faz a prospecção de pessoal, nos ministérios e órgãos, para formar o quadro de professores. A estes cabe a elaboração dos casos práticos. Mesmo um caso prático simples costuma levar 20 horas de preparação.

Eliane Chemla é diretora de Estudos da ENA-França.

