



University of
Texas Libraries



e-revist@s



Centro Unversitário Santo Agostinho

revistafsa

www4.fsnet.com.br/revista

Rev. FSA, Teresina, v. 19, n.5, art. 7, p. 129-145, mai. 2022

ISSN Impresso: 1806-6356 ISSN Eletrônico: 2317-2983

<http://dx.doi.org/10.12819/2022.19.6.7>

DOAJ DIRECTORY OF
OPEN ACCESS
JOURNALS

WZB
Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung



Escolas de Governo: sua finalidade e importância no Brasil

Government Schools: their purpose and importance in Brazil

Anderson Quirino Oliveira de Lima

Mestrado em Educação Profissional pelo PPGE/IFRN

Graduação em Serviço Social pelo Centro Universitário de Ciências, Cultura e Extensão do Rio Grande do Norte
Secretário Municipal de Planejamento, Finanças e Gestão Estratégica da Prefeitura de Macaíba/RN

Docente, tutor e conteudista da Escola Institucional do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte

E-mail: anderson.quirino@escolar.ifrn.edu.br

Andreza Maria Batista do Nascimento Tavares

Pós-doutorado em Educação pela Universidade do Minho – Portugal

Doutora em Ciências da Educação pela UFRN

Docente do Programa de Pós-Graduação Acadêmica do IFRN – PPGE e do Mestrado Profissional pela MNPEF.

E-mail: andreza.tavares@ifrn.edu.br

Elda Silva do Nascimento Melo

Pós-doutorado em Educação pela Universidade de Valencia/UV/Espanha

Doutora em Ciências da Educação pela UFRN

Professora do Programa de Pós-graduação em Educação do Centro de Educação da UFRN

E-mail: elda.melo@ufrn.br

Endereço: Anderson Quirino Oliveira de Lima

Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte,
Núcleo de Justiça Juvenil Restaurativa nas Escolas - 58ª
PJN. Avenida Floriano Peixoto, Tirol. 59000-000 -
Natal, RN - Brasil.

Endereço: Andreza Maria Batista do Nascimento Tavares

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do
Rio Grande do Norte, Campus Macau. Av. Salgado Filho
Tirol59000000 - Natal, RN - Brasil

Endereço: Elda Silva do Nascimento Melo

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de
Educação, Departamento de Práticas Educativa
Currículo. Campus Universitário. Lagoa Nova, 59072-
970 - Natal, RN - Brasil - Caixa-postal: 1524

**Editor-Chefe: Dr. Tonny Kerley de Alencar
Rodrigues**

**Artigo recebido em 27/01/2022. Última versão
recebida em 15/02/2022. Aprovado em 16/02/2022.**

**Avaliado pelo sistema Triple Review: a) Desk Review
pelo Editor-Chefe; e b) Double Blind Review
(avaliação cega por dois avaliadores da área).**

Revisão: Gramatical, Normativa e de Formatação



RESUMO

No Brasil, foi inserido na Constituição Federal de 1988, por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, o termo escolas de governo. Apesar disso, o tema ainda tem uma escassa demarcação conceitual, com mais clareza e consistência. O tema tem obtido destaque nas agendas governamentais com o crescimento demasiado de organizações voltadas ao treinamento e à qualificação de servidores públicos. Soma-se a esse fato que tais organizações estão atuando recentemente no sentido de formular propostas visando sua institucionalização. Visando contribuir com essa discussão, o presente artigo busca discutir a importância, o contexto histórico e os desafios enfrentados atualmente pelas Escolas de Governo no Brasil. Para tanto, foi realizada uma análise bibliográfica e documental de publicações acadêmicas, normativas e arcabouço teórico nessa área, tendo como metodologia a proposta por Gil (2000). A análise percorrida neste texto dá enfoque na abordagem sobre o papel das escolas de governo, definido constitucionalmente, analisa a trajetória da instauração dessas organizações no Brasil, perpassando pelas primeiras iniciativas oriundas da era Vargas (década de 1930) até a criação da Escola Nacional de Administração Pública, na década de 1980. Além disso, problematiza os principais desafios enfrentados pelas escolas de governo no País, especialmente quanto à definição de práticas pedagógicas, responsáveis docentes, público discente e nível de autonomia institucional que essas têm com relação à Gestão Estatal. Por fim, traz uma reflexão sobre a potencialização da necessidade de se garantir a formação continuada de servidores e gestores públicos, buscando impactar na melhoria das políticas públicas disponibilizadas ao cidadão.

Palavras-chave: Escolas de Governo. Servidores Públicos. Institucionalização.

ABSTRACT

In Brazil, the term government schools was inserted in the Federal Constitution of 1988, through Constitutional Amendment nº 19, of 1998. Despite this, the theme still has a scarce conceptual demarcation, with more clarity and consistency. The topic has been highlighted in government agendas, with the excessive growth of organizations dedicated to the training and qualification of public servants. Added to this fact, these organizations are working recently in order to formulate proposals aiming at their institutionalization. In order to contribute to this discussion, this article seeks to discuss the importance, the historical context and the challenges currently faced by the Schools of Government in Brazil. For that, a bibliographical and documental analysis of academic publications, normative and theoretical framework in this area was carried out, using the methodology proposed by Gil (2000). The analysis discussed in this text focuses on the approach to the role of government schools, defined constitutionally, analyzes the trajectory of the establishment of these organizations in Brazil, passing through the first initiatives from the Vargas era (1930s) until the creation of the Escola Nacional de Public Administration, in the 1980s. In addition, it problematizes the main challenges faced by government schools in the country, especially regarding the definition of pedagogical practices, responsible teachers, student audience and the level of institutional autonomy they have in relation to State Management. Finally, it brings a reflection on the enhancement of the need to ensure the continued training of public servants and managers, seeking to impact on the improvement of public policies made available to the citizen.

Keywords: Schools of Government. Public Servants. Institutionalization.

1 INTRODUÇÃO

Em âmbito brasileiro, o termo “escolas de governo” foi incorporado à Constituição Federal de 1988, por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 1998. Isso foi um importante reconhecimento ao papel que essas organizações possuem na melhoria dos serviços públicos oferecidos à população. Todavia, o tema ainda precisa de um maior aprofundamento conceitual, que auxilie no embasamento do funcionamento dessas escolas, que a cada ano se proliferam e tomam um importante espaço institucional nas diferentes regiões do país.

Este artigo busca contribuir na discussão acerca do papel das escolas de governo, partindo de três premissas de análise: seu papel atual na administração pública brasileira, o contexto histórico que fez emergir essas organizações no país e os principais desafios enfrentados por tais escolas.

Para que tal análise fosse possível, foi realizada uma análise bibliográfica e documental, utilizando a metodologia proposta por Gil (2000), estudando normativas, o arcabouço teórico e as produções acadêmicas existentes nessa área.

Na seção a seguir, o artigo faz uma análise sobre o papel das Escolas de Governo, especialmente após a Emenda Constitucional nº 19/1998, que tornou a formação e qualificação de servidores públicos como um papel institucional obrigatório do Poder Público, independentemente de suas esferas e poderes.

Na seção 3, faz-se um resgate do breve histórico das Escolas de Governo. Analisamos o seu surgimento, na década de 1930, durante o governo do ex-presidente Getúlio Vargas, constatando que, naquela época, as primeiras escolas visavam cumprir o papel de atender às contínuas necessidades de qualificação dos servidores públicos para a rotina burocrática de trabalho. A análise estende-se até o final da década de 1980, quando foi criada a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), como instituição governamental responsável por estruturar e desenvolver a Política de Formação dos Gestores e Servidores Públicos ligados à Administração Pública Federal.

A quarta seção apresenta uma breve análise sobre os principais desafios enfrentados atualmente pelas Escolas de Governo. Ela aborda questões relacionadas à composição do corpo docente, quais seriam os públicos-alvo de cada tipo de formação, quais seriam as melhores práticas pedagógicas a serem utilizadas e qual o tamanho da autonomia funcional que essas organizações precisam para garantir a plena qualidade de seu funcionamento.

O artigo é concluído, em sua última seção, ressaltando a importância das Escolas de Governo atualmente, tendo em vista a necessidade premente de garantir a formação

continuada de servidores e gestores públicos, visando efetivar políticas públicas de qualidade disponíveis para toda a sociedade.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Conhecendo as escolas de governo

As escolas de governo consistem em uma inovação das últimas décadas e suas origens estão alicerçadas nas transformações contemporâneas que ocorreram na relação entre o Estado e a sociedade. Com a implantação desses espaços educacionais personalizados, buscou-se fazer com que servidores e gestores públicos fossem mais bem capacitados para o desempenho de suas atribuições, visando resultar na melhoria dos serviços disponibilizados à população.

A abordagem sobre a qualificação profissional de servidores públicos vem crescendo demasiadamente na administração pública nos últimos 30 anos. Isso ocorre paralelamente a um período de vastas inovações funcionais e tecnológicas, que exigiram transformações constantes nas atribuições originárias desses profissionais, requisitando do poder público a estruturação de um corpo de funcionários mais eficiente e inteirado com as grandes mudanças pelas quais a sociedade passa.

Por causa do cenário narrado acima, constatou-se, no início da década de 1990, que um dos grandes problemas do serviço público consistia na falta de qualificação dos servidores. Conforme dirimem os relatórios da reforma Bresser, para que o estado alcançasse elevada modernização, era primordial uma ampla e profunda reforma em suas funções e estruturas. Essa reforma passava pela qualificação funcional dos servidores, para que absorvessem as novas funções que teriam que executar todos os dias.

Como um dos resultados trazidos pela reforma do Estado, capitaneada especialmente pelo governo Fernando Henrique Cardoso, surgiu a Emenda Constitucional nº 19/1998, que alterou a redação do artigo 39, em seu parágrafo 2º, da Constituição Federal de 1988, constituindo uma nova organização de estado: as escolas de governo. Conforme a nova redação:

§2º A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação, o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados.

Esse marco legal fez emergir no Estado um importante papel: o de garantir o aperfeiçoamento funcional dos servidores públicos de todas as esferas governamentais. Sobre tal afirmação, Garcia (2008) explica que essa alteração constitucional visou sanar dois grandes problemas do serviço público brasileiro. O primeiro consiste na melhoria do desempenho eficaz da máquina pública, contrapondo-se à descontinuidade administrativa existente a cada mudança de gestão. O segundo problema está relacionado à redução da forte cultura fisiológica e patrimonialista relacionada à gestão do Estado, sempre ligada ao governo que está no poder naquele instante, que buscava, no passado, preservar ao máximo as interferências patrimonialistas e clientelistas, além de práticas nepotistas.

Especialmente após sua oficialização na Carta Magna, as Escolas de Governo passaram a dar importantes contribuições ao Serviço Público, principalmente quanto à promoção de uma reflexão mais profunda sobre de que forma funciona o aparelho do Estado e quais são os aspectos que podem ser melhorados buscando uma gestão pública mais eficiente. Sobre isso, Nogueira (2005) pontua que as Escolas de Governo são um dos elementos essenciais para consolidação da Reforma do Estado. O autor em tela reforça que tais escolas possuem linhas formativas que qualificam os servidores de acordo com suas áreas de trabalho, disponibilizando treinamentos em diversas áreas e níveis.

Zouain (2003) pontua que as Escolas de Governo podem ser visualizadas em dois grandes grupos. O primeiro deles constitui-se nas instituições com enfoque na qualificação de profissionais para carreiras e áreas específicas do Estado. Para tal grupo, podemos pontuar, exemplificando, o Instituto Rio Branco, vinculado ao Ministério das Relações Exteriores e voltado à formação de diplomatas e às Academias de Polícia Militar dos estados, que são destinadas à formação continuada de policiais militares.

O segundo grupo mapeado pelo autor são as Escolas de Governo que, além de ofertar cursos para áreas específicas do serviço público, abrangem um número maior de servidores das mais diferentes áreas. Trazemos à baila a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), vinculada à Secretaria Nacional de Planejamento, Orçamento e Gestão do Ministério da Economia, que disponibiliza formações para as mais diversas áreas do poder público. Com atuação similar, pontuamos as Escolas de Governo vinculadas aos Poderes Executivos Estaduais, que trabalham na formação de servidores públicos de diferentes poderes e níveis no âmbito estadual.

Em tempos contemporâneos, há uma discussão profunda sobre a terminologia “Escolas de Governo”, pois ela vem sendo usada, de acordo com Pacheco (2000), de forma vaga e, muitas vezes, imprecisa. Isso acontece em virtude do termo ser utilizado por diferentes

organizações públicas, privadas e até mesmo não governamentais, todas elas atuando na qualificação profissional de servidores públicos nas três esferas de poder. Dessa forma, de acordo com o autor em tela, “Escola de Governo” pode ser aplicado a um vasto conjunto de instituições governamentais e da sociedade civil, com atuação nos níveis municipal, estadual ou federal, abrangendo instituições de ensino que formam servidores públicos para atuação nas diversas áreas do Setor Público. Com isso, a atuação dessas escolas pode abranger tanto a qualificação de dirigentes e servidores públicos, como também de cidadãos ativos no processo de elaboração, monitoramento e avaliação de políticas públicas.¹

Interessante o agrupamento proposto por Garcia (2008) quanto à tipificação dos momentos de Escola de Governo existentes no Brasil. O autor pontua que existe: a) um modelo de escola formado pelas Escolas da Administração Pública, voltadas para a preparação de quadros para carreiras exclusivas de Estado e financiadas com recursos públicos. Nesse grupo se encaixam a Escola de Administração Fazendária do Ministério da Economia (ENAP) e o Instituto Rio Branco, por exemplo; b) um segundo modelo, autodenominado de Escola de Governo, que agrupa organizações da sociedade civil e lideranças políticas, todas essas voltadas para formação de quadros para atuação no serviço público. Enquadram-se nesse grupo a Escola Nacional da Magistratura, vinculada à Associação dos Magistrados Brasileiros (ENFAM/AMB), e as Escolas Institucionais de Institutos ligados a Partidos Políticos.

Para melhor compreensão das origens e fundamentações que demonstram a importância das Escolas de Governo, é fundamental acessar o histórico que levou à criação e à existência dessas Instituições. Por isso, a seguir, analisaremos um breve histórico sobre as Escolas de Governo no Brasil.

3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

3.1 Breve histórico das escolas de governo

As discussões sobre a importância de qualificar os servidores públicos emergem no Brasil nos idos da década de 1930, durante o governo do presidente Getúlio Vargas, quando foram propostas diversas ações visando à renovação do aparelho do Estado, buscando a

¹ Nesse universo inserem-se integrantes de Organizações Não Governamentais e de Conselhos Profissionais que participam de Conselhos Setoriais e Transversais de Políticas Públicas, que atuam na elaboração, monitoramento e avaliação de projetos, programas e serviços públicos. Todos estes são contemplados, de acordo com Pacheco (2000), por formações desenvolvidas pelas Escolas de Governo.

modernização da Administração Pública. Todas elas foram geradas a partir da criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP).²

A partir do DASP, foram iniciados os primeiros gestos de instituição do concurso público como meio de ingresso às carreiras da Administração Pública. Também foi criado pelo Governo Federal, na época, o cargo de Técnico em Administração³, bem como uma unidade responsável pela oferta de cursos técnicos em administração, voltada à especialização de servidores do governo.

Conforme afirma Garcia (2008, p. 41), “as iniciativas surgidas cumpriam o papel de atender às necessidades rotineiras de qualificação para o conjunto dos servidores, sem uma proposta definida para os quadros dirigentes do Estado brasileiro”.

No ano de 1945, foi criado o Instituto Rio Branco subordinado ao Itamaraty e com a responsabilidade de ofertar concurso público para ingresso de candidatos ao Curso de Preparação à Carreira de Diplomata (CPCD). Após serem aprovados nessa formação, os profissionais qualificados passariam a compor os quadros de diplomatas do Brasil.

Os primeiros gestos de criação de Escolas de Governo vieram a reboque, na era Vargas, no processo de transformação das estruturas escolares, denominado por Saviani (2008) de “Escola Nova”, que defendia o rompimento com o modelo tradicional de educação que vigorava na época, fazendo com que os métodos de ensino estivessem mais próximos às necessidades de qualificação para o trabalho das pessoas da época. Sobre isso, Saviani (2008, p. 244) afirma que:

Passando ao item “Valores mutáveis e valores permanentes”, o texto afirma que a partir das fábricas, de cujo seio teria surgido o embrião dessa concepção educacional, erigiu-se o trabalho como base não apenas da formação da personalidade moral. É ele também o único meio para tornar os indivíduos humanos seres cultivados e úteis sob todos os aspectos. Daí deriva, pois, o equilíbrio entre os valores humanos mutáveis e permanentes [...].

Conforme pontuado, compreendeu-se na época que, assim como no trabalho industrial, na Administração Pública era necessária a recorrente mudança nas formas de trabalho, aumentando principalmente a tecnicidade das atividades desenvolvidas pelos servidores públicos, fazendo com que esses incorporem novas funções e, com isso, precisem

² O Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) foi um órgão criado pelo Governo Getúlio Vargas, visando implantar as estruturas burocráticas de funcionamento na Administração Pública Federal, ordenando por organogramas e setores e trazendo técnicas de administração aos servidores públicos (GARCIA, 2008).

³ De acordo com Garcia (2008), o Técnico de Administração, na era Vargas, tinha como principais atribuições a) organizar documentos administrativos; b) controlar estoques de suprimentos básicos para o funcionamento das atividades administrativas; e c) implantar rotinas administrativas no setor em que estivesse lotado.

passar por processos educacionais. Naquela época, escolheram-se os conceitos e práticas de administração como prioridade.⁴

A partir de 1952, outras instituições voltadas à qualificação profissional de servidores públicos foram criadas, como a Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP), que visava formar administradores de empresas para serem especialistas em modernas técnicas de gestão empresarial, que viessem a beneficiar o setor público. Daí em diante, de acordo com Garcia (2008), várias escolas foram sendo criadas para finalidades mais gerais do serviço público ou para atendimento de carreiras específicas, quais sejam: a Academia Nacional de Polícia (1961), o Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (1963), o Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico (1966), a Escola de Administração de Empresas (1969), o Centro de Treinamento para o desenvolvimento em Administração (1969), a Escola Superior de Administração Fazendária (1973), a Fundação do Desenvolvimento Administrativo (1974), a Fundação Escola do Serviço Público (1976) e a Escola Superior de Administração Postal (1977).

No ano de 1980, o DASP criou a Fundação Centro de Formação do Serviço Público (FUNCEP), com a função de buscar estratégias de valorização do servidor público por meio da construção de políticas de formação de pessoal. Foi atribuída à FUNCEP a responsabilidade pela qualificação funcional dos servidores de todos os Ministérios do Governo Federal à época. Esses foram gestos iniciais de funcionamento de escolas voltadas para o aperfeiçoamento funcional de servidores públicos, mas, conforme pontua ENAP (2006), apenas em 1982 se deu oficialmente o início da estruturação de uma escola de governo no Brasil, tendo como base o Relatório Rouanet.⁵

Nesse documento, foram reunidas diversas experiências de formação de gestores e servidores públicos existentes à época em todo o Brasil bem como trouxe a análise de escolas de governo de outros países. Nesse relatório,

[...] o autor sugere como condição para o estabelecimento de uma Escola de Governo no Brasil, um conjunto de modificações no sistema de pessoal da administração pública federal que deveriam ser implementadas junto à instalação da

⁴ Foi característico do modelo de administração pública na era Vargas a departamentalização e fragmentação de funções do serviço público, de acordo com os clássicos modelos que, conforme denomina Pacheco (2000), consistem na Administração Tecnicista e Burocrática.

⁵ Denominado com este nome em homenagem ao embaixador Paulo Sérgio Rouanet, responsável pela pesquisa, este relatório foi desenvolvido pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) a pedido do Governo Federal, visando apontar diversas iniciativas que precisavam ser tomadas para a modernização da Administração Pública, apontando a importância e trazendo os principais aspectos que deveriam nortear a criação de uma escola nacional de governo.

Escola de Governo e propõe como modelo a École Nationale d'Administration – ENA da França (ZOUAIN, 2003, p. 2).

Como resultado do Relatório Rouanet, foi criada em 1986, durante o governo do presidente José Sarney, a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), como instituição governamental responsável por estruturar e desenvolver a Política de Formação dos Gestores e Servidores Públicos ligados à Administração Pública Federal.

A estruturação da ENAP ocorreu num período em que o Brasil passava por diversos desafios econômicos, exigindo políticas sociais que fossem capazes de melhorar as condições de vida da população. Isso fez com que o Governo Sarney investisse em uma reforma administrativa que perpassava pela preparação dos servidores públicos, sendo essa escola o principal instrumento para atender a tal finalidade.

Na década de 1990, ainda com pouco tempo de existência, a ENAP foi duramente afetada por um processo de desestruturação da máquina administrativa empreendido durante o Governo de Fernando Collor de Mello, principalmente, de acordo com Pacheco (2000), com a redução do quadro de servidores ligados à escola e à escassez de recursos voltados à qualificação profissional dos funcionários públicos. Naquele período, o trabalho da ENAP ficou resumido ao que foi amarrado pela Lei Federal nº 8.140, de 28 de dezembro de 1990, atribuindo à FUNCEP (ligada à ENAP) as funções de promoção, elaboração e execução de programas de qualificação do pessoal da Administração Pública Federal para o exercício de suas funções, gerenciando, cumulativamente, os programas de capacitação gerencial dos servidores do quadro permanente.

Sobre a situação da ENAP nesse contexto, Pacheco (2000, p. 38) afirma que:

Na primeira metade dos anos 90, a ENAP, assim como muitas outras instituições públicas federais, sofreu da falta de definição de um projeto institucional claro, das alterações frequentes de direção, convergindo para um imobilismo e pequena expressão de suas atividades. No caso da ENAP, estas características decorrem da ausência de uma política clara ampara a reforma da administração pública, que só vai entrar na agenda do país a partir de 1995 (PACHECO, 2000, p. 38)

Em 1995, por decisão do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, tomou-se como prioridade de Estado a reforma da administração pública. Foi criado o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE e a ENAP foi colocada como uma das protagonistas da reforma administrativa estatal, assumindo o papel de difusora e proponente de estratégias para uma administração mais eficiente e resolutiva (ENAP, 2006).

A consolidação de uma reforma administrativa gerencial, naquela época, demonstrou que, para efetivar a reconfiguração dos papéis e funções do estado, a qualificação profissional de servidores e gestores públicos era fundamental. Essa afirmação se valida, pois, de acordo com Levy (1997), ao mesmo tempo em que o Estado brasileiro estrutura um núcleo central para formulação e desenvolvimento de políticas públicas, espalha para organizações da sociedade civil a responsabilidade de executar uma série de serviços públicos. Por isso, a necessidade de capacitar de forma contínua esse núcleo central para desenvolver as competências de regulação e monitoramento dessas políticas públicas se tornou essencial.

De acordo com Gaetani (1998), a agenda de reformas do Estado da década de 1990, voltadas à implantação de um modelo gerencial de administração, dedicou especial atenção à gestão de pessoas, principalmente quanto ao processo de formação básica e continuada dessas, visando ao desenvolvimento de competências gerenciais voltadas à implantação das novas políticas públicas que vinham emergindo. O autor afirma que,

[...] é apenas com as macrotransformações iniciadas nos anos 80, direcionadas para a reforma do aparato governamental, a problemática de recursos humanos no setor público começou a ser focalizada com atenção especial. Até então era uma não-questão, uma temática sem espaço na formulação e implementação de políticas públicas (GAETANI, 1998, p. 3).

Dados da ENAP mostram que, entre os anos de 1995 e 1999, mais de 72.000 (setenta e dois mil) funcionários públicos federais participaram de cursos de formação profissional sobre os diversos ramos do serviço público, algo que, de acordo com Pacheco (2000), representava uma quantidade cerca de três vezes maior do que a alcançada em seus catorze anos anteriores. Além disso, no mesmo período, foram reabertos os concursos públicos para provimento de vagas nas carreiras de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e Analista de Planejamento e Orçamento. Na área de pesquisa, a ENAP potencializou as atividades voltadas à investigação aplicada, tendo como enfoque a melhoria das práticas de gestão pública. Nesse mesmo viés, a escola passou a realizar, anualmente, um concurso de inovações na gestão pública federal, de acordo com os princípios da nova gestão pública que passavam a ser adotados pelo governo brasileiro.

Conforme breve histórico mencionado acima, o processo de consolidação das Escolas de Governo tem ligação direta com a reforma do Estado e os novos papéis que esse movimento aportou à administração pública, em que a melhora do serviço público, alicerçada em grande parte pela qualificação do servidor público, tornou-se referencial.

Todavia, Nogueira (2005) ressalta que a reforma do Estado nos anos de 1990 restringiu-se a movimentos técnicos, não expondo preocupações sólidas com o aspecto político do serviço público. O referido autor reforça que, na época, o foco dos debates girava em torno de reduzir o custo e o tamanho do aparelho do Estado, aumentando a eficiência no desenvolvimento de políticas públicas. Portanto, para que as Escolas de Governo passem a ter um papel central na potencialização do serviço público em benefício dos cidadãos, é necessário que estejam distantes de um modo de pensar meramente tecnicista e passem a pensar e pesquisar a reforma mais sistêmica do Estado. Nesse sentido, Nogueira (2005, p. 183) afirma que,

Esse modo de pensar o Estado e sua reforma não pode continuar a agir como tutor das Escolas de Governo, sob pena de levá-las à inanição. Se funcionarem, aliás, como efetivos espaços de formação, as Escolas existentes e aquelas que vierem a estruturar-se estão obrigadas a posicionar-se criticamente perante a cultura da época: interpelá-la como algo abrangente, submetê-la ao questionamento permanente, decifrar suas consequências e implicações para a vida dos povos.

A partir de 1999, já no segundo governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, houve uma redução na busca da reforma estatal. O Ministério da Administração e Reforma do Estado foi absorvido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Nessa reforma administrativa, a ENAP teve sua importância ressaltada, principalmente por ter assumido a responsabilidade de conduzir o processo de construção do Plano Plurianual (PPA), principal instrumento de planejamento orçamentário da Administração Pública.

O papel da ENAP foi ainda mais evidenciado a partir de 2003, após o início do governo do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, pois, num momento em que se buscava aumentar a credibilidade internacional a partir do fortalecimento da economia e promoção da inclusão social, de acordo com ENAP (2006, p. 20),

Alcançar esses objetivos só seria possível com servidores competentes que pudessem aumentar a capacidade de governo. Voltou-se a realizar concursos públicos e a qualidade do serviço passou a ter dimensões estratégicas. A ENAP precisava se consolidar institucionalmente para atender aos desafios postos e é isso que vem fazendo: regularizou e reposicionou a Revista do Serviço Público; investiu fortemente na informatização da Escola; criou padrões internos de trabalho; realizou, pela primeira vez em toda a sua história, concurso público para preenchimento de quadros técnicos próprios da Escola; consolidou o Concurso Inovação na Gestão Pública e contribuiu para a formulação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (ENAP, 2006, p. 20)

Esse histórico de crescimento e fortalecimento da Escola Nacional de Administração Pública acima citado, refletiu-se nas modificações sofridas no papel das Escolas de Governo nas últimas décadas, passando a ter uma preocupação que vai muito além da profissional e formação do quadro de servidores e gestores públicos, mas perpassando na busca pelo crescimento da capacidade reflexiva e de atuação prática dos mais diversos atores sociais que estão inseridos na esfera pública, num viés de promoção da cogestão dos serviços públicos.

Nesse interim, as Escolas de Governo vêm incorporando um papel ampliado, tornando-se um dos meios utilizados pelo Estado para se aproximar ainda mais da sociedade e permitir, nesse contexto, que a sociedade civil também seja participante da gestão estatal. Sobre isso, Zouain (2003, p. 7) afirma que “[...] a ação de governar não pode ser vista como uma ação do Estado [...] não pode mais ser concebida como monopólio ou exclusividade do Estado [...]. A concepção de Estado, de governo e de serviço público transforma-se e amplia-se”. Portanto, na medida em que a gestão da máquina pública passa a ser mais compartilhada entre Estado e sociedade civil, a necessidade de capacitação mais técnica e com a abordagem de mais temas, amplia-se fortemente, evidenciando-se cada vez mais a importância das Escolas de Governo. Esse processo de crescimento, ampliação e potencialização das Escolas de Governo gera novos desafios, especialmente quanto à manutenção da característica de suas atividades formativas voltadas para servidores públicos e integrantes da sociedade civil. Sobre isso, discorreremos no tópico abaixo.

3.2 Desafios à atuação das escolas de governo

Não se discutem as contribuições profícuas que são dadas pelas Escolas de Governo para melhoria dos serviços públicos prestados à população, contribuindo para que a Administração Pública seja mais eficiente e traga mais benefícios à população. Apesar disso, é importante refletir sobre os desafios que ainda existem para atuação dessas Escolas Institucionais, algo que faremos, brevemente, a seguir.

Inicialmente, é necessário abordarmos se esses espaços educacionais devem ser chamados de Escolas de Estado ou de Governo. Essa análise traz importantes implicações, pois, se entendermos esse tipo de instituição como estatal, isso explicita algo permanente e com poucas possibilidades de modificação nas características específicas de cada gestão governamental, não se direcionando, portanto, a um modelo temporário de gestão.

Caso se reconheça essas escolas como de governo, é necessário analisar sobre quem seriam os atores aptos a participarem dos cursos oferecidos por essas instituições de ensino, de acordo com as prioridades de gestão daquele espaço temporal. Seriam atores com aptidões definidas para administração pública, que precisam se moldar aos interesses governamentais do momento, para consolidação de planos de governo? É importante uma análise mais profunda sobre esse assunto, sendo digno, inclusive, de pesquisa específica.

Podemos acrescentar, como desafio, questionamentos trazidos por Azevedo (2003) ao indagar sobre quais são as pessoas que estariam habilitadas a ensinar em uma Escola de Governo e quais disciplinas deveriam, por padrão, serem abordadas. O autor em tela aprofunda sua análise sobre a formação do corpo docente desse tipo de escola e as dúvidas que isso carrega sobre de quais habilitações um professor precisa ser dotado para lecionar em uma Escola de Governo, quais universidades poderiam oferecer esse tipo de habilitação e quais seriam as propostas pedagógicas e diretrizes curriculares que comporiam os cursos para formação desses educadores para o serviço público.

Outro obstáculo percebido no funcionamento das Escolas de Governo passa pela definição do quanto de autonomia essas Instituições possuem em relação à Gestão Estatal e o quanto isso impacta no desempenho de suas atividades. Esse ponto é importante, pois, ao mesmo tempo em que se faz necessária a existência de certo grau de autonomia para que se identifiquem os pontos nevrálgicos da administração pública, para que por meio de atividades formativas haja a devida intervenção, deve-se levar em consideração que uma Escola de Governo faz parte da estrutura do Estado, o que impede qualquer possibilidade de plena autonomia governamental. Sobre isso, Nicolini (2007, p. 58) afirma que,

É desejável também que as escolas consigam manter um grau mínimo de autonomia, mantendo-se à margem do jogo político-partidário, pois, faz-se necessário diferenciar políticas públicas do exercício político. Uma escola de governo não deve estar a serviço de uma orientação partidária singular, refém do “aparelhamento” de um determinado grupo político, assim como não pode ser utilizada como joguete para validar a ideologia política do governante de plantão ou “catequizar” os funcionários a serem formados. No afã de evitar tal situação, também não deve se posicionar tão autônoma a ponto de estar completamente dissociada das estratégias e ações do governo. Uma escola não pode ser encarada como um centro de pesquisas distante ou núcleo de oposição à prática governamental, sob pena de não ser considerada como um recurso dos governos para obter contribuições importantes ao seu exercício.

Alguns autores apontam soluções que intermediam esse conflito de interesses e permitam o funcionamento mais efetivo das Escolas de Governo. Sobre isso, Pacheco (2000, p. 78) coloca que,

Uma das alternativas mais promissoras para conciliar a tensão entre “instituição de governo” e “centro de conhecimentos aplicados em gestão pública” pode ser equacionada, considerando-se o alinhamento da escola de governo às políticas públicas voltadas para melhoria da gestão, combinado com capacidade analítica e propositiva sobre tais políticas. Isto requer distinguir claramente a esfera das políticas públicas da esfera maior do exercício político. Requer, ainda, uma vez mais, solidez e consistência de suas ações e competência de seus técnicos e dirigentes.

A possibilidade de solução apontada acima viabiliza que as Escolas de Governo ganhem um papel preponderante na contemporaneidade. Vivemos um período em que a formação continuada do pessoal que compõe a Administração Pública se torna ainda mais importante para que os serviços públicos sejam desenvolvidos com qualidade e de acordo com as reais necessidades do cidadão. Para tanto, brotam-se diversas ofertas de capacitação de funcionários públicos, oriundas de instituições públicas, universidades e empresas privadas. Isso remete ao governo uma importante responsabilidade que consiste na definição de quais atividades formativas atenderão melhor os seus objetivos e necessidades. Portanto, essa situação faz com que o papel das Escolas de Governo sofra forte concorrência, pois elas perdem a exclusividade no oferecimento de atividades formativas.

Todavia, a partir do momento em que as Escolas de Governo assumam o papel de gestoras das políticas de formação de servidores e gestores públicos, poderão ser protagonistas na definição das prioridades formativas, independente de quem seja o ator responsável pela sua execução. Assumir essa responsabilidade é importante desafio para essas Instituições de Ensino, pois, conforme Pacheco (2000), a Escola Governamental precisaria desenvolver a busca por melhores práticas de gestão, descobrindo tendências e transformando em novos serviços que podem ser ofertados pela administração pública. Além disso, de acordo com o autor em questão, cabe à Escola de Governo filtrar as melhores práticas captadas e adaptá-las à realidade local, sempre avaliando durante a execução das atividades formativas, os efeitos dos programas de capacitação e a satisfação dos participantes.

Outro desafio imposto às Escolas de Governo é assinalado por Nogueira (2005), ao afirmar que se faz necessário buscar constantemente um equilíbrio entre a formação, voltada para um aprendizado crítico e problematizador, carregado de conceitos éticos e políticos, e a

capacitação, voltada para o treinamento e a instrumentalização dos participantes para o exercício prático de suas atividades. O autor em tela ainda afirma que,

O maior desafio dos processos educacionais – e particularmente daqueles que têm objetivos aplicados, como é o caso das Escolas de Governo – está precisamente em encontrar um ponto de equilíbrio, um *tertium datur*, entre formação e capacitação; capacitar sem deixar de formar, formar sem perder de vista o mundo prático, trabalhar com princípios, modelos e conhecimentos sem deixar de se preocupar com sua tradutibilidade, ensinar a pensar sem esquecer de ensinar a fazer (NOGUEIRA, 2005, p. 176).

Nogueira (2005) ressalta que as Escolas de Governo devem desempenhar um caminho permanente de ação e reflexão, pois, no mesmo momento que precisa apresentar resultados rápidos, em curto prazo, treinando alunos para que desempenhem melhor suas atribuições no serviço público, precisam ofertar reflexões em longo prazo, que explicitem caminhos para que a administração pública esteja mais próxima das necessidades sociais apresentadas pela população diariamente.

Esse tipo de visão mais ampliada de administração pública, que precisa ser disponibilizado pelas Escolas de Governo, deve buscar fazer com que os gestores públicos sejam dotados de conhecimentos técnicos, metodológicos e operacionais, com a devida consciência crítica, que os coloquem como administradores estatais, gerenciadores e operadores de políticas públicas, com uma visão política e técnica da ação governamental.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo propôs um estudo preliminar sobre o papel, o contexto histórico e a importância das Escolas de Governo para a Administração Pública brasileira. Iniciou mostrando a importância da efetivação do termo “escolas de governo” na Constituição Federal de 1988, por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998, definindo tais organizações como responsáveis por executar a formação e a qualificação permanente de servidores e gestores públicos no Brasil.

Analizou o contexto histórico da criação das escolas de governo, que iniciou durante o governo Getúlio Vargas (1937-1945), em que a iniciativa surgiu para cumprir um papel de atender às necessidades de rotina de trabalho dos servidores, mas sem existir ainda, à época, uma proposta definida de metodologias de ensino, responsáveis docentes e práticas pedagógicas nessa área.

Reforçou a importância da criação da Escola Nacional de Administração Pública, na década de 1980, tendo seu papel reforçado e ampliado durante a Reforma do Estado, protagonizada durante o governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), assumindo uma função institucional de desenvolver e estruturar a Política de Formação de Servidores e Gestores Públicos ligados à Administração Federal e, com isso, servindo de modelo para as demais escolas de governo criadas por outros poderes e por outras esferas governamentais nos estados e municípios.

Problematizou alguns desafios encontrados pelas Escolas de Governo, especialmente quanto às metodologias de ensino, à estruturação de corpo docente capaz de ministrar cursos que atendam diretamente às necessidades formativas dos servidores públicos e às práticas pedagógicas adequadas à qualificação profissional no serviço público.

Constata-se, portanto, a importância de fortalecer a institucionalização das Escolas de Governo no Brasil, explorando mais metodologias e estratégias de ensino eficazes, de acordo com as demandas da rotina do serviço público e, principalmente, com a capacidade de instigar a reflexão crítica dos servidores e gestores públicos sobre a forma e a condição de trabalho, visando promover uma alta capacidade de produzir formas de melhor desempenho de suas atividades profissionais, favorecendo, assim, a ampliação da qualidade dos serviços públicos prestados à população.

REFERÊNCIAS

ENAP, Escola Nacional de Administração Pública. **ENAP 20 anos: caminhos de uma escola de governo**. Brasília: ENAP, 2006 (Cadernos ENAP – Edição Especial).

GAETANI, Francisco. Capacitação de recursos humanos no serviço público: problemas e impasses. **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP, 1998.

GARCIA, V. **Escola de Governo: agente de mudança?**. Tese de Doutorado em Sociologia. Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, UFPB: 2008.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2000.

LEVY, E. Formação e capacitação na construção de um novo Estado. **Revista do Serviço Público**. Brasília: MARE/ENAP, 1997.

NICOLINI, A. M. **Aprender a governar a aprendizagem de funcionários públicos para as carreiras de Estado**. Tese de doutorado em Administração. Universidade Federal da Bahia: Salvador, 2007.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos de gestão. São Paulo: Cortez, 2005.

PACHECO, R. S. Escolas de governo: tendências e desafios – ENAP – Brasil em perspectiva comparada. **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP, ano 51, n. 2, p. 35-53, abr/jun. 2000.

SAVIANI, D. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. Autores Associados. São Paulo: 2008.

ZOUAIN, D. M. **Escolas de governo e escolas de serviço público**: limites e problemas. Estudo de caso da Fesp/RJ e Fundap/SP. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y a de la Administracion Pública, p. 28–31, 2003.

Como Referenciar este Artigo, conforme ABNT:

LIMA, A. Q. O; TAVARES, A. M. B. N; MELO, E. S. N. Escolas de Governo: sua finalidade e importância no Brasil. **Rev. FSA**, Teresina, v.19, n. 5, art. 7, p. 129-145, mai. 2022.

Contribuição dos Autores	A. Q. O. Lima	A. M. B. N. Tavares	E. S. N. Melo
1) concepção e planejamento.	X	X	
2) análise e interpretação dos dados.	X	X	
3) elaboração do rascunho ou na revisão crítica do conteúdo.	X	X	X
4) participação na aprovação da versão final do manuscrito.	X	X	X