



Universidade Federal da Paraíba
Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes
Programa de Pós- graduação em Sociologia

Dissertação de mestrado

**REFORMA DO ESTADO E ESCOLAS DE GOVERNO: O
CASO DA ESPEP**

DAYANE GOMES DA SILVA

João Pessoa,

2011.

Universidade Federal da Paraíba
Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes
Programa de Pós- graduação em Sociologia

Dissertação de mestrado

Linha de pesquisa:

Trabalho e políticas públicas

DAYANE GOMES DA SILVA

**REFORMA DO ESTADO E ESCOLAS DE GOVERNO: O
CASO DA ESPEP**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Sociologia, do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal da Paraíba, como parte dos requisitos necessários para obtenção do título de mestre.

Orientadora: Profa. Dra. Eliana Monteiro Moreira

João Pessoa,

2011.

TERMO DE APROVAÇÃO

DAYANE GOMES DA SILVA

REFORMA DO ESTADO E ESCOLAS DE GOVERNO: O CASO DA ESPEP

BANCA EXAMINADORA:

Profa. Dra. Eliana Monteiro Moreira (orientadora)

Prof. Dr. José Henrique Artigas de Godoy- PPGS/UFPB

Profa. Dra. Márcia da Silva Costa- PPGA/UFPB

Data da defesa: 11 de maio de 2011

À minha família, o melhor de mim.

AGRADECIMENTOS

A construção de uma dissertação de mestrado não é uma tarefa fácil, ela é marcada por encontros e desencontros. Momentos alegres e de puro entusiasmo convivem com períodos dominados pelo sentimento de angústia, por dúvidas e dificuldades das mais diversas. Por isso, diante da finalização de mais uma etapa da minha vida acadêmica, posso dizer que minha felicidade e satisfação são de grande tamanho. Ao longo dessa trajetória não me faltou ajuda e solidariedade, de forma que quero registrar meus profundos agradecimentos a todos que me acompanharam nessa trajetória.

Assim, agradeço em primeiro lugar a Deus, que iluminou o meu caminho durante a construção desse trabalho dissertativo, dando-me ânimo e coragem para seguir em frente.

Também sou grata a minha orientadora, a professora Eliana Monteiro Moreira, pelos imprescindíveis auxílios intelectuais, pelo compartilhamento de experiências e conhecimentos que tanto me ajudaram e, acima de tudo, por ter dado crédito a minha capacidade acadêmica. Seus conselhos contribuíram para estruturação das ideias presentes neste trabalho.

São igualmente merecedoras dos meus agradecimentos as minhas amigas do mestrado, Nina, Kelly e Edivane, dispostas a ajudar-me nas diversas vezes que delas precisei. As horas de conversas tidas com elas, mesmo quando nada tinham a ver com os problemas da dissertação, sempre foram de profunda importância para mim, pois serviram de distração e acalento.

Agradeço às meninas do grupo de estudos, Ana Adelaide, Wanderleya, Edilane e Rejane, cujos diálogos, companheirismo e convivência me proporcionaram ensinamentos inestimáveis.

Ao professor Ítalo Fittipaldi, registro minha imensa gratidão pelos preciosos ensinamentos que me concedeu sobre os temas abordados nessa dissertação e pela dedicada atenção que a mim sempre dispensou.

Sou grata a todos que formam o Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal da Paraíba e, de modo especial, presto meus agradecimentos a Nancy, que mais do que uma secretária, representa para mim um amiga, com quem pude contar quando precisei, e ao professor Anderson Retondar, pelos ensinamentos e carinho que sempre me teve.

Ao professor Artigas e à professora Márcia Costa deixo meus agradecimentos pelas dicas preciosas que me foram dadas durante meu exame de qualificação e pela atenção com que leram meu trabalho.

Sou grata às funcionárias da ESPEP que se dispuseram a participar dessa pesquisa, recebendo-me na Escola durante o trabalho de campo, permitindo-me acesso aos seus documentos internos e participando das entrevistas realizadas.

Agradeço a todos os meus familiares, sobretudo a minha avó e as minhas tias e a Mavi, meu noivo e companheiro de todas as horas, pela compreensão, incentivo e presteza. A Carlos agradeço pelas dicas essenciais de português que muito contribuíram para o resultado desse trabalho.

A minha mãe Ivânia merece um agradecimento especial porque sempre se sacrificou para propiciar-me um estudo de qualidade, sendo uma infatigável estimuladora dos meus avanços acadêmicos. Por ela tudo valeu a pena. `

“A politização não é a perspectiva do governo nem dos profissionais da política: é a perspectiva dos interesses sociais e da comunidade política. Com ela, temos melhores condições de pensar a sociedade em que vivemos e de avaliar as chances que possuímos de construir um mundo melhor, com governos melhores inclusive, mas, sobretudo com pessoas melhores. A perspectiva da política permite que se mantenha vivo na agenda o problema de saber quem somos, por que estamos juntos e que objetivos desejamos alcançar. Permite que sejamos capazes de analisar os interesses que devem prevalecer entre nós, o padrão de desenvolvimento e de justiça social em que queremos viver, as lutas a serem empreendidas para que se estabeleçam as bases da dominação e do consentimento.”

Marco Aurélio Nogueira,
Jornal da Tarde, maio de 1999.

RESUMO

A reforma gerencial do Estado brasileiro, implantada a partir de 1995, revigorou a discussão sobre a necessidade de qualificação da burocracia pública de modo que a qualificação profissional dos servidores públicos, em todas as esferas de governo, vem ocupando posição relevante na agenda política nacional e estadual. Em síntese, o argumento utilizado era o de que a falta de qualificação dos servidores dificultava o processo de mudança da administração pública, já que a reconfiguração do Estado necessitaria de um quadro de pessoal bem formado, com capacidade de empreender as diretrizes formuladas pela reforma. Em meio à necessidade de capacitação da burocracia existente e mesmo formação de novos quadros, ganhou destaque a figura da Escola de Governo, instituto geralmente responsável por treinar, capacitar e até formar profissionais para o setor público, a fim de proporcionar a melhoria do desempenho governamental. Inicialmente, as Escolas de governo se restringiram à esfera federal, mas logo se estenderam à estadual. Essa pesquisa dedica-se à análise de um de seus exemplos estaduais, a ESPEP- Escola do Serviço Público do Estado da Paraíba. O objetivo é apresentar a Escola e refletir em que medida ela se relaciona, ou não, com os pressupostos da reforma gerencial brasileira.

Palavras-chave: Reforma do Estado; Serviço Público; Escolas de Governo; ESPEP.

ABSTRACT

The managerial reform of the Brazilian state, implemented since 1995, has reinvigorated the discussion about the need for qualification of public bureaucracy so that the professional qualification of civil servants in all spheres of government, has been occupying a prominent position in the national and state politics. In summary, the argument was about the lack of qualification of the servers, that to made difficult the process of changing the government, because the reconfiguration of the state would need a well-trained staff, capable of undertaking the guidelines formulated by the reform. Amid the necessity for training of the existing bureaucracy and even training of new staff, the figure of the School of Government to stood out, institute generally responsible for train professionals for the public sector, in order to provide the improvement of government performance. Initially, the government schools were restricted to the federal government, but quickly were extended to the state. This research is devoted to analyze one of its state examples, the ESPEP (Escola do Serviço Público do Estado da Paraíba). The purpose is to present the School and reflect how it relates with the assumptions of management reform in Brazil.

Keywords: The Reformation of the State; Public service; Schools of Government; ESPEP.

LISTA DE SIGLAS

ANP- Academia Nacional de Polícia

CAGEPA- Companhia de Água e Esgotos da Paraíba

CCMD- Canadian Centre for Management Development

CDA- Centro de Treinamento para o desenvolvimento em Administração

CEDAM - Centro de Desenvolvimento da Administração

CEDEC- Centro de Estudos de Cultura Contemporânea

CENDEC- Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico

CEPA- Comissão de Estudos e Projetos Administrativos

COMAR- Comissão de Modernização e Racionalização Administrativa

COMESTRA- Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa

COSB- Comissão de Simplificação Burocrática

CPCD- Curso de Preparação à Carreira de Diplomata

DASP- Departamento Administrativo do Serviço Público

EAESP- Escola de Administração de Empresas

EBAP- Escola Brasileira de Administração Pública

EBAPE- Escola Brasileira de Administração Pública e Empresas

EGSP- Escola de Governo de São Paulo

ENA- École Nationale d'Administration

ENAP- Escola Nacional de Administração Pública

EPPGG- Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental

ESAF- Escola Superior de Administração Fazendária

ESAF- Escola Superior de Administração Fazendária

ESPEP- Escola do Serviço Público do Estado da Paraíba-

FASPEP- Federação das Associações de Servidores Públicos do Estado da Paraíba

FDR- Fundo Especial de Desenvolvimento de Recursos Humanos

FESP- Fundação Escola do Serviço Público

FUNCEP- Fundação Centro de Formação do Serviço Público

FUNCEP- Fundação Centro de Formação do Servidor Público

FUNDAP- Fundação do Desenvolvimento Administrativo

FUNDAP- Fundação do Desenvolvimento Administrativo

INAPs -Institutos Nacionais de Administração Pública

IUPERJ- Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro

MARE- Ministério da Administração e Reforma do Estado

MPOG- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

PDRAE- Plano Diretor da Reforma e do Aparelho do Estado

PPA- Plano Plurianual

PrND- Programa Nacional de Desburocratização e do Ministério de Desburocratização

SEDAP- Secretaria de Administração Pública da Presidência da República

SEMOR- Secretaria de Modernização

Siglas ESPEP

ASTEC- Assessoria Técnica

CONTEC- Conselho Técnico Consultivo

NAD- Núcleo de Apoio Administrativo

NUSET- Núcleo de Seleção de Treinamento

SEF- Serviço de Contabilidade Finanças

SEG- Serviços Gerais

SEP- Serviço de Pessoal

UNOPE- Unidade de Operações

UPLAN- Unidade de Planejamento e Avaliação

ÍNDICE DE QUADROS E TABELAS

Quadro 3.1- Eixos, disciplinas e cargas horárias do Curso de Formação para Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental	96
Tabela 4.1- Relação dos cursos mais ofertados pela ESPEP (1997-2009)	115
Tabela 4.2- Cursos esporádicos ministrados a cada ano.....	116
Quadro 4.1- Módulos do curso Gerência Pública com Qualidade e seus respectivos conteúdos	120
Quadro 4.2- Módulos e conteúdos do curso Gestão de Recursos Humanos	121
Quadro 4.3- Módulos e conteúdos do curso Administração Pública Gerencial	122
Quadro 4.4- Disciplinas e conteúdos da Especialização em Gestão Pública	123
Quadro 5.1- Relação entre focos formativos, eixos teóricos e disciplinas	144

ÍNDICE

Introdução	17
-------------------------	-----------

Capítulo I- Breve retrospectiva histórica sobre as transformações no Estado e em seu papel	24
---	-----------

1.1- Do Estado Liberal ao “ <i>Welfare State</i> ”	24
--	----

1.2- Crise do Estado de Bem-estar Social e Estado Neoliberal	28
--	----

1.3 - A Nova Gestão Pública: o gerencialismo em ação	35
--	----

1.4- Algumas experiências internacionais da Reforma Gerencial	42
---	----

1.4.1- Grã-Bretanha	42
---------------------------	----

1.4.2- Austrália	44
------------------------	----

1.4.3- Nova Zelândia	45
----------------------------	----

1.4.4- Estados Unidos	46
-----------------------------	----

1.4.5- França	47
---------------------	----

Capítulo II- Breve histórico da administração pública brasileira: reformas no Brasil recente	49
---	-----------

2.1- A reforma burocrática da Era Vargas e a administração parcelada de Kubistchek.	50
---	----

2.2- A Reforma Desenvolvimentista do período militar	54
--	----

2. 3 – Nova República e Constituição de 1988	57
--	----

2.4 – Era Collor	58
------------------------	----

2.5- Anos FHC: o gerencialismo no Brasil	60
2.5.1- Pressupostos da reforma	62
2.5.2- O modelo gerencial no Brasil	66
2.5.3- Dualidade entre ajuste fiscal e mudança institucional	68
2.5.4- Possibilidades e limitações da reforma gerencial brasileira	71
2.5.5- A reforma e a qualificação da burocracia pública	74
 Capítulo III- Escolas de Governo	78
3.1- Que é Escola de Governo? Tentativa de uma definição	78
3.2- Escolas de Governo: breve historização	80
3.3- A experiência internacional das Escolas de Governo: breve apresentação	86
3.4- Observações sobre a experiência Brasileira- o caso ENAP	91
3.4.1- Eventos de aprendizagem da ENAP	93
3.5- Impasses e desafios às Escolas de Governo.....	100
 Capítulo IV- Escola do Serviço Público do Estado da Paraíba- ESPEP	104
4.1- Origem, atribuições e estrutura	104
4.2- Atividades realizadas pela ESPEP	109
4.2.1- Modalidades	109
4.2.2- desenvolvimento das atividades	113
4.3- Cursos ofertados	114
4.3.1- Programas e conteúdos	118

Capítulo V- Reforma do Estado e Escolas de Governo: analisando a ESPEP 128

5.1- Considerações sobre o funcionamento da ESPEP 128

5.2- Considerações sobre os cursos 135

5.3- A reforma gerencial e a ESPEP: considerações preliminares 141

Considerações finais 146

Referencial bibliográfico 150

Apêndice 164

Anexos 166

INTRODUÇÃO

A reforma do Estado brasileiro implantada a partir de 1995, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, apostou em duas dimensões centrais: a promoção de um ajuste nas contas públicas e a elevação dos índices de desempenho institucional, para a qual a qualificação do serviço público foi tida como imprescindível.

Todavia, o fato de ter designado duas vias de ação paralelas não significou atenção por igual a ambas. Autores como Diniz (2001) e Rezende (2004) argumentam que a reforma gerencial priorizou o ajuste fiscal à mudança institucional, reduzindo-se a questões técnicas, de corte de custos e de redução do aparato estatal.

Mas mesmo que a reforma gerencial, como ficou conhecida, tenha priorizado o ajuste fiscal à mudança institucional, foi apenas com as macrotransformações direcionadas para a reforma do aparato governamental que a problemática de recursos humanos no setor público começou a ser focalizada com atenção especial, pois conforme destaca Gaetani (1998) até a época era uma não questão, uma temática sem espaço no campo das políticas públicas. Foi com a onda reformista que a falta de qualificação dos servidores passou a ser apontada, de forma mais enfática, como um fator determinante para o entrave no processo de mudança da administração pública.

Cresceu em importância o argumento de que a reconfiguração do Estado passaria, necessariamente, pela constituição de um quadro de pessoal bem qualificado, com capacidade de implementar as diretrizes reformistas, ganhando destaque as Escolas de Governo que, de início, comprometeram-se com o treinamento, capacitação e até formação de profissionais para o setor público.

A partir de então as Escolas de Governo, institutos voltados à qualificação da burocracia pública, começaram a desenvolver um papel essencial, especialmente a Escola Nacional de Administração Pública- ENAP, que assumiu a responsabilidade de formular e difundir, juntamente com o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado- MARE, os pressupostos da reforma.

A criação desses institutos de qualificação se deu de forma entrelaçada a importantes transformações ocorridas no Estado, quando se buscou produzir agentes e gestores públicos mais capacitados, numa tentativa de aperfeiçoamento da qualidade da prestação dos serviços públicos, meta amplamente difundida pelas políticas reformistas.

As Escolas de Governo têm dado relevantes contribuições à melhoria da prestação dos serviços públicos, rumo a uma administração pública mais eficiente. No entanto, não são poucos os obstáculos e desafios que lhe são impostos. Elas convivem com dilemas de ordem prática, como a necessidade de definição de quem está habilitado a ensinar, o que é preciso ensinar e para qual público. Devem procurar as melhores práticas de gestão e adequá-las à realidade local, e ainda têm a difícil tarefa de determinar qual o grau de autonomia que devem manter em relação ao governo.

Nogueira (2005) destaca ainda que as Escolas de Governo têm enfrentado o desafio de romper com a própria ideia tecnicista de reforma do Estado que a originou, aliando a preocupação com o ensino técnico, voltado a questões práticas, ao político, com preocupações que ultrapassam o ensino de ferramentas práticas e invistam no desenvolvimento reflexivo de questões políticas. Assim, se de início ligaram-se fortemente ao projeto reformista, atualmente precisam desvincular-se dele para que possa servir como peça estratégica para a reformulação do discurso sobre o Estado e sua reforma.

Dessa maneira, as Escolas de Governo necessitam ofertar um ensino mais politizado, que além do fazer técnico propiciem o pensar político, capazes de perpassar os modismos gerenciais a fim de formar burocratas de ação prática, eficientes na gerência da coisa pública, mas capazes de pensar o social a partir de consciência crítica sobre as operações políticas que lhes rodeia, numa aliança entre técnica e política. (NOGUEIRA, 2005; PAULA, 2003)

No começo as Escolas de Governo ficaram restritas ao campo federal, mas logo se expandiram às instâncias subnacionais. A Escola do Serviço Público do Estado da Paraíba- ESPEP, atuante na estrutura estadual, é um exemplo dessa difusão. Ainda que tenha se originado antes mesmo da ENAP, foi apenas a partir da década de 1990 que de fato passou a exercer suas funções. Mas como funciona a ESPEP e até que ponto se relaciona com os ideais reformistas?

A preocupação do tema da reforma do Estado e suas implicações com os estados brasileiros têm sido alvo de nossas inquietações havia algum tempo. Desde a graduação em Ciências Sociais, temos desenvolvido trabalhos que refletem essa preocupação. Em meio a algumas leituras, tivemos contato com o tema Escolas de Governo, algo que logo despertou nosso interesse motivado pela pouca atenção que lhes é dado no meio da comunidade científica. Por isso, em nossa dissertação de mestrado, dedicamo-nos à análise do assunto, realizando uma abordagem sobre o surgimento das Escolas de Governo ante os impositivos da reforma gerencial e o papel que elas exercem atualmente.

As Escolas de Governo, embora venham desenvolvendo papel de destaque como institutos de qualificação e formação da burocracia pública, ainda têm sido pouco estudadas, o que pode ser facilmente percebido pelo pequeno número de referências bibliográficas acerca do assunto e explicado por sua natureza recente. Isso faz o tema ser desconhecido por grande parte da sociedade, inclusive por servidores públicos e profissionais da área. Poder apresentar o que é Escola de Governo, o motivo de sua existência, seus mecanismos de funcionamento, são partes da justificativa de escolha do tema.

De maneira teórica, a importância do estudo também pode ser justificada pela tentativa de ampliação dos estudos sobre institutos de formação e capacitação de burocratas públicos, especialmente no âmbito estadual, contribuindo-se para a edificação de um corpo de referências teóricas e metodológicas a respeito do assunto.

Já de forma prática, o estudo das Escolas de Governo tem como intuito oferecer subsídios para a constituição de espaços de ensino e também de reflexão crítica sobre o Estado, a Gestão Pública e sua relação com a sociedade, processo ainda em curso no Brasil.

Esse estudo tem por objetivo geral promover uma análise da ESPEP - Escola de Governo do Estado da Paraíba, tentando perceber se, e até que ponto, ela se constitui como propagadora dos pressupostos da reforma gerencial brasileira. De forma mais específica, visou apresentar a ESPEP, descrever e analisar as atividades e cursos ofertados em relação a sua natureza, carga horária, conteúdo programático e público

discente, mapeando possíveis problemas presentes na estruturação das atividades e cursos ministrados pela Escola.

Partimos da suposição de que a ESPEP ainda atua como ventrículo das ideias reformistas, realizando cursos de qualificação que se preocupam essencialmente com questões de cunho técnico. Todavia, o que encontramos a partir da realização de nosso trabalho de campo não possibilitou a afirmação dessa suposição. A coleta de documentos internos e a análise das entrevistas realizadas revelaram que a ESPEP não atua como disseminadora dos pressupostos da reforma gerencial brasileira, porque seu modo de funcionamento e cursos oferecidos vão de encontro a eles.

Mediante a escolha da questão a ser investigada e os objetivos traçados, nessa pesquisa utilizamos uma abordagem qualitativa, realizando um estudo do caso de um modelo de Escola de Governo na esfera estadual, por acreditar que o método de pesquisa escolhido possibilita uma compreensão mais aprofundada do objeto a ser estudado: a ESPEP.

Foram analisados o funcionamento e as atividades realizadas pela ESPEP no intervalo temporal de 1997 até 2009. A escolha por tal recorte se explica por dois fatores em especial. Em primeiro lugar deve-se à delimitação do próprio objetivo traçado, o de verificar a posição da ESPEP diante dos impositivos da reforma gerencial, implantada a partir dos anos 1995. Em segundo lugar, ainda que a tentativa fosse de estudar os anos anteriores à reforma, isso não seria possível, uma vez que não havia registros na Escola de suas ações anteriores ao ano de 1996, embora ela tenha sido criada em 1966. O ano de 2010 não pôde ser abarcado porque até o término da pesquisa as atividades desse ano ainda não haviam sido catalogadas nos documentos internos da Escola.

Também devido ao objetivo da pesquisa, é válido salientar que optamos por concentrar a análise em torno das reformas vivenciadas no Brasil do período em que o país foi administrado por Getúlio Vargas até o governo Fernando Henrique Cardoso, ápice da reforma gerencial. Desse modo, as possíveis transformações que a política reformista tenha sofrido no governo Lula não foram abarcadas, tampouco as imagináveis ações anteriores à década de 1930.

As informações obtidas nesse estudo foram coletadas a partir de dados primários e secundários. Os dados primários foram obtidos por meio de entrevistas semiestruturadas, que contaram com um roteiro de questões. Houve preferência pelas entrevistas semiestruturadas por permitir a extração do máximo de informações possíveis dos entrevistados. Já os secundários, obtidos via documentos, publicações e relatórios internos, além da legislação da Escola em foco. Os principais documentos analisados foram a legislação que rege a Escola, os relatórios arquivados dos cursos ministrados durante os anos de 1997 a 2009 e uma publicação interna comemorativa dos 44 anos da ESPEP.

Os documentos internos adquiridos não continham um corpo de descrições regulares ao longo dos anos, o que prejudicou sobremaneira a aquisição valiosa de algumas informações a respeito de determinados cursos, deixando, assim, de integrar dados tais como clientela atendida, carga horária e delimitação precisa dos conteúdos ministrados.

A primeira etapa do desenvolvimento dessa pesquisa se deu com a realização de um levantamento bibliográfico, em que buscamos identificar o maior número possível de produção bibliográfica sobre os temas Reforma do Estado e Escolas de Governo. Nesse momento ficou evidente que se por um lado existia uma vasta bibliografia sobre o primeiro tema, o mesmo não acontecia com o segundo. Havia pouquíssimos estudos acerca do tema Escolas de Governo, e as poucas publicações que existiam, em sua maioria, eram produções da própria Escola. Uma parte da busca bibliográfica realizou-se em bibliotecas; a outra, em revistas *on-line*, sites especializados de produção acadêmica e *homepages* das Escolas de Governo.

A investigação bibliográfica embora tenha se concentrado na primeira etapa da pesquisa estendeu-se por todas as outras fases a fim de que as novas produções sobre os assuntos discutidos fossem permanentemente atualizadas.

Após o estudo inicial da bibliografia coletada, partimos para a segunda etapa da pesquisa, a coleta de dados, quando foram organizados os dados obtidos nos endereços eletrônicos de algumas Escolas de Governo, (ENAP, EGSP, ENA e, sobretudo, a ESPEP) e visitas de campo a ESPEP. Nessa fase buscamos identificar dados gerais sobre as Escolas de Governo, como ano de criação, perspectivas norteadoras, público-

alvo, estruturação dos cursos e demais atividades, entre outros aspectos. Essa fase nos deu acesso a dados importantes, especialmente à obtenção de documentos históricos que permitiram traçar a trajetória do centro de qualificação em estudo.

A terceira etapa do estudo constituiu-se pela delimitação dos agentes a serem entrevistados e pela elaboração de um roteiro básico para entrevistas. Tiveram como objetivo recolher a maior quantidade de informações possíveis sobre a ESPEP, bem como a visão que os entrevistados possuíam em relação à Escola. Foram entrevistadas as duas dirigentes da Escola, a coordenadora e a superintendente, além de três técnicas, selecionadas entre as demais pelo critério do maior tempo de permanência na instituição. Quando citadas, deixamos de revelar a posição ocupada e nomes verdadeiros, sendo estes substituídos por fictícios a fim de preservar suas identidades.

A catalogação, classificação e tratamento dos dados coletados corresponderam à quarta etapa da pesquisa. Entre os diversos cursos oferecidos pela ESPEP desde 1997 (ano em que os registros começaram a ser feitos) até 2009 (último ano em que o relatório dos cursos foi elaborado) foram identificados os cursos que mais foram ministrados ao longo do recorte temporal e também aqueles mais esporádicos, ofertados menos de três vezes no decorrer dos anos. Os cursos que pela descrição preliminar dos relatórios poderiam apontar para uma preocupação mais politizada da Escola foram descritos mais detalhadamente, sendo expostos seus respectivos programas e conteúdos.

A quinta e última etapa consistiu na leitura e análise dos resultados colhidos por intermédio dos dados primários e secundários à luz do referencial teórico utilizado ao longo da pesquisa.

Esse estudo foi dividido em cinco capítulos além dessa parte introdutória. O capítulo inicial realiza uma retrospectiva histórica sobre as transformações ocorridas no Estado e em sua administração, que o conduziram ao processo de reforma. As mudanças em sua forma de atuação foram discutidas a partir de uma retrospectiva histórica das funções do Estado Liberal, do surgimento e crise do modelo de *Welfare State* e a constituição do Estado Neoliberal, berço das ideias gerenciais em diversos países. . Ainda nesse capítulo, são examinados os princípios do movimento da Nova Gestão Pública e expostas algumas de suas experiências internacionais.

O segundo capítulo voltou-se para a análise do percurso reformista do Estado brasileiro, centrando-se na discussão sobre a reforma gerencial da era Fernando Henrique Cardoso, iniciada nos anos 1990. Também foram descritos os esforços reformistas do período em que o Brasil estava sob a administração de Getúlio Vargas, Juscelino Kubistchek, pelos governos militares e ainda por José Sarney e Collor. O intuito foi demonstrar como a qualificação da burocracia pública surgiu dentro desses projetos de reformas.

O capítulo terceiro retratou as Escolas de Governo. Inicialmente realizou uma apresentação do que significa essa instituição, quais suas características principais, quando e a que se deve sua criação. Depois, expôs de modo resumido algumas experiências internacionais de Escolas de Governo. Também relatou a condução histórica da ENAP- Escola Nacional de Administração Pública-, traçando uma retrospectiva histórica e mostrando as principais atividades que realiza. Por fim são debatidos impasses e desafios impostos às Escolas de Governo.

O quarto e quinto capítulo dedicaram-se à apresentação e análise da ESPEP, respectivamente. No quarto capítulo foram descritas a origem, a estrutura, as atribuições oficiais e as atividades realizadas pela Escola, com destaque para alguns cursos oferecidos entre os anos de 1997 e 2009 e seus conteúdos curriculares. O quinto e último capítulo, por sua vez, reflete à luz do referencial teórico sobre a ESPEP, seu funcionamento e cursos ofertados, além de examinar sua relação com os pressupostos da reforma gerencial do Estado brasileiro.

Finalmente, foram tecidas considerações finais, numa tentativa de realização de uma síntese dos pontos que nortearam nosso estudo e dos resultados encontrados por intermédio do trabalho de campo.

1. BREVE RETROSPECTIVA HISTÓRICA SOBRE AS TRANSFORMAÇÕES NO ESTADO E EM SEU PAPEL

1.1. - Do Estado Liberal ao “*Welfare State*”

Durante grande espaço de tempo, sobretudo no que concerne ao século XVIII, acreditava-se que ao Estado não cabia intervir na economia, pois se assim o fizesse criaria perturbações ao mecanismo próprio do mercado, bloqueando o livre jogo da procura e da oferta. A atividade econômica deveria decorrer de modo autônomo, com liberdade de decisão, sobre o que e como produzir, permitindo a livre concorrência. Ao aparato estatal, restavam a incumbência da regulamentação jurídica da economia, a garantia das liberdades individuais e a defesa da ordem social.

No entanto, se desde a Primeira Guerra Mundial esse modelo de Estado, com base em políticas econômicas de cunho liberal, começou a dar sinais de falência, foi com a grande crise de 1929 que se mostrou de fato como inadequado para garantir um desenvolvimento econômico estável. A Grande Depressão, como ficou conhecida a crise, foi um exemplo das dificuldades do mercado em se autorregular, e impeliu o Estado a exercer seu papel de interventor na economia, a fim de proporcionar a minimização dos efeitos da crise e a prevenção de outras.

Bento (2003) afirma que

[...] a crise de 1929 pôs a nu as mazelas de um mercado deixado à própria sorte. Longe de se harmonizar e racionalizar conforme supuseram os teóricos liberais, o sistema econômico regulado exclusivamente pelo mercado “livre” revelou-se mais autofágico, suicida e racional do que jamais foi. (BENTO, 2003, p. 4)

Em busca de uma solução para os desequilíbrios de mercado, surgiram as ideias de John Maynard Keynes oferecendo uma saída para a crise a ser enfrentada por meio da intervenção do Estado na economia. Como resultado, emergiu o Estado de Bem-estar Social ou *Welfare State Keynesiano*, com características bem distintas do anterior, à medida que interferia diretamente na esfera produtiva e social, englobando as funções de prestador dos serviços sociais fundamentais e disciplinador da ordem econômica. Sobre seu significado, Gomes (2003) considera que

A definição de *welfare state* pode ser compreendida como um conjunto de serviços e benefícios sociais de alcance universal

promovidos pelo Estado com a finalidade de garantir uma certa “harmonia” entre o avanço das forças de mercado e uma relativa estabilidade social, suprimindo a sociedade de benefícios sociais que significam segurança aos indivíduos para manterem um mínimo de base material e níveis de padrão de vida, que possam enfrentar os efeitos deletérios de uma estrutura de produção capitalista desenvolvida e excludente. [...] Pode-se afirmar que a expressão só tomaria importância no período pós-II Guerra Mundial. Estado de bem-estar significaria, então, uma proposta institucional nova de um Estado que pudesse implementar e financiar programas e planos de ação destinados a promover os interesses sociais coletivos dos membros de uma determinada sociedade. (GOMES, 2003, p. 203-204)

Desde já é imprescindível especificar que conforme apontou Draibe (1993), o conceito de *Welfare State* é entendido “[...] no âmbito do Estado capitalista, uma particular forma de regulação social que se expressa pela transformação das relações entre Estado e a economia, entre Estado e Sociedade, a um dado momento do desenvolvimento econômico”. (DRAIBE, 1993, p.19)

O pensamento Keynesiano representou uma nova alternativa aos problemas trazidos pelo mercado autorregulado, distinta do arranjo liberal, que propunha a desregulamentação econômica, e socialista, que via na aniquilação do capitalismo a saída para a crise. Em contraposição, Keynes apostava no exercício, por parte do Estado, de uma política anticíclica capaz de atuar sobre a economia de mercado e gerar bem-estar à nação, a partir da manutenção do pleno emprego, sem que para isso fosse preciso romper com o sistema capitalista. Tal foi o sucesso dessa teoria que a política Keynesiana transcendeu “o próprio espaço da política econômica, constituindo-se como um referencial inovador para a organização do Estado e das Sociedades Capitalistas.” (LEAL, 1990, p.4)

As ideias de Keynes indicavam a intervenção estatal na vida econômica como meio para o alcance de uma situação de total emprego. Para tal, caberia ao Estado a responsabilidade pela manutenção do crescimento da demanda em uniformidade com o aumento da capacidade produtiva da economia, isto é, da oferta. Isso porque, para Keynes, os consumidores tendem a aplicar parte de sua renda em bens e guardar em poupança, de forma que quanto maior a renda, maior a parte desta a ser poupada, ocorrendo um aumento de contenção se comparado ao valor gasto, produzindo níveis de demanda menores que de oferta, resultando numa recessão econômica. Por isso é função

do Estado, para Keynes, a intervenção na fase recessiva da economia numa busca pelo aumento da demanda por intermédio do gasto público, que deveria ser maior que a arrecadação de impostos, uma vez que esta tende a diminuir a procura enquanto os gastos exerceriam função contrária.

As políticas Keynesianas correram o mundo após a implantação do *New Deal* nos Estados Unidos, em 1933, sob o comando do Presidente Franklin Roosevelt que, com o intuito de recuperar a economia norte-americana da Grande Depressão, teve por base os argumentos de Keynes. Já Nogueira (2001) aponta que os primeiros elementos da política social que resultaram no Estado de Bem-estar Social surgiram na Alemanha por volta de 1889, quando se implantou uma política que cobria alguns riscos do ambiente de trabalho à sobrevivência dos trabalhadores. Mas foi com o *New Deal* que o Estado passou a ter participação direta na economia nacional, criando o alicerce para a instauração do Estado de bem estar - social, cujas bases são indissociáveis da proposta política Keynesiana de reestruturação do sistema capitalista. Suas principais medidas foram a criação de um sistema de seguridade social e de um sistema de seguro-desemprego, além do fornecimento de auxílio financeiro às famílias mais carentes e com filhos em idade de dependência. Contudo, o *New Deal* não foi suficiente para reerguer por completo a economia dos EUA pós-crise de 1929, o que só aconteceria com a II Guerra Mundial. (GOMES, 2003)

Porém, além de instrumento de intervenção na política econômica, o *Welfare State* constituiu-se também como um mecanismo de controle político da sociedade, tratando as transações entre capitalistas e trabalhadores como assunto público. Assim, paralelamente a um verdadeiro alargamento das suas atribuições, propiciou a construção de uma nova relação entre capitalismo e democracia, retratando uma espécie de conciliação entre as esferas econômica e social.

Clauss Offe (1983) argumenta que embora seja impensável para teoria liberal do século XIX e para o marxismo clássico a existência simultânea do regime capitalista e da democracia, esse fenômeno pôde ser observado em diversos países. Segundo esse autor tal compatibilidade surgiu a partir da emergência do Estado Keynesiano que trouxe consigo um tipo específico de capitalismo capaz de coexistir com uma versão específica de democracia. Ele afirma que esse Estado, à medida que tentou gerar o

fortalecimento das economias capitalistas mais avançadas, propôs a transformação do conflito industrial e de classe e o abandono do radicalismo político, um tipo de “acordo de classe”, no qual a classe trabalhadora foi induzida a aceitar a lógica do lucro capitalista em troca de padrões mínimos de vida, capaz, inclusive, de impedir o desemprego em massa se preciso fosse. Ao aceitar esse acordo, as organizações da classe operária reduziram suas demandas contribuindo para a compatibilidade entre democracia e capitalismo. Dessa maneira,

Embora a função primária do *Welfare State* seja cobrir aqueles riscos e incertezas aos quais estão expostos os trabalhadores assalariados e suas famílias na sociedade capitalista, existem alguns efeitos indiretos que também servem à classe capitalista. [...] Assim, pode-se dizer que o *Welfare State* dispersa, parcialmente, os motivos e as razões do conflito social, enquanto torna mais aceitável a existência do trabalho assalariado ao eliminar parte do risco que resulta da imposição da forma mercadoria ao fator trabalho. (OFFE, 1983, p.43)

Por sua vez, Leal (1990) enfatiza que

O compromisso da democracia capitalista só se viabiliza na medida em que o Estado passa a harmonizar a propriedade privada dos meios de produção com a gestão democrática da economia, fornecendo as bases técnicas para realização desse compromisso e o suporte político, de modo a possibilitar que as instâncias político-partidárias exerçam a ação democrática. [...] Desse modo, o “*Welfare State*” desempenha funções fundamentais: de um lado, retirando do campo de luta de classes o conflito político, através da satisfação das necessidades da classe operária e da promoção dos meios para seu atendimento de forma coletiva. De outro, propiciando uma maior regularidade ao processo de produção, afastando-o dos conflitos na produção, dando maior estabilidade à economia através da desconexão entre mudanças na demanda efetiva e no emprego. (LEAL, 1990, p.7-8)

Todavia, é importante salientar que o modelo de Estado de Bem-estar Social não se desenvolveu homogeneamente. Suas formas de intervenção, intensidade e conteúdo apresentaram variações conforme as características singulares de cada país. Assim é válido refletir se a própria designação “bem-estar social” convém ser utilizada para todas as manifestações desse tipo de Estado mais intervencionista, de tal modo que para compreender cada tipo singular de *Welfare State* na sociedade moderna é preciso perceber as condições históricas, o desenvolvimento político, as condições democráticas, as lógicas institucionais do aparato estatal entre outros fatores de cada lugar. Bento (2003) analisa que em meio a tão diversificadas experiências é difícil

encontrar uma definição comum mínima que abarque a todas, e dada tal dificuldade convencionou-se “levianamente” chamar de *Welfare State*.

1.2- Crise do Estado de Bem-estar Social e Estado Neoliberal

A partir da década de 1970, o modelo de Estado de Bem-estar Social, com sua respectiva proposta de desenvolvimento econômico e social, começou a apresentar os primeiros sinais de perda de dinamismo econômico nas principais economias ocidentais. Fatores como a crise do petróleo de 1973, a crescente automação, acelerações inflacionárias e desequilíbrios financeiros, trouxeram instabilidade ao ciclo de crescimento econômico e de pleno emprego, trazendo dúvidas sobre a eficácia ao longo prazo das políticas do *Welfare State* Keynesiano, baseadas em programas de intervenção econômica.

Como resultado, o debate sobre a crise do Estado Social mudou de tom, passando de uma visão otimista a pessimista, de uma situação na qual representantes de diferentes matizes e argumentos tendiam a concordar que o Estado de Bem-estar Social era a mais importante construção histórica do pós-guerra dos países industrializados, ao fundar aliança entre as políticas econômica e social, à crença de que esse havia atingido seus limites e esgotado suas potencialidades. Para Draibe e Wilnês (1988) “A crise, ao pôr a nu todas as tensões estruturais do Welfare State, encaminharia necessariamente soluções negadoras daquele, fosse o fim desta forma de regulação e, então, segundo os conservadores, uma volta aos sadios mecanismos do mercado [...]” (DRAIBE & WILNÊS, 1988, p.1).

Draibe & Wilnês (1988) afirmam ainda que a maioria das economias capitalistas alcançou no período pós-guerra altos índices de crescimento econômico aliado à ampliação de programas de bem-estar social, baseada numa parceria bem-sucedida entre a política social e a econômica, uma espécie de compatibilização entre estímulo econômico e garantias sociais. No entanto, com a onda de baixo crescimento, aceleração inflacionária e desequilíbrios financeiros, emergiu um conflito entre esse dois campos da política, abalando a ideia de possibilidade de manutenção do crescimento econômico, juntamente com a tendência ao restabelecimento dos danos oriundos das desigualdades e injustiças sociais por meio dos gastos governamentais. Igualmente parece ter diminuído a crença na capacidade do Estado de gerenciar desequilíbrios.

Leal (1990) alega que o *Welfare State* foi sustentado até o ponto em que as metas de pleno emprego das políticas Keynesianas eram factíveis e capazes de assegurar o crescimento dos índices de produção. Quando a partir da década de 1970 isso já não se fazia possível, pôs-se em xeque a competência desse tipo de Estado em propiciar mecanismos consistentes de acumulação capitalista. “Nesse contexto, a crise apresenta raízes estruturais e é gestada em decorrência do esgotamento dos mecanismos de expansão até então em vigor.” (LEAL, 1990, p.12). Em decorrência da queda de produtividade e do avanço do desemprego, aumentaram as necessidades e pressões populares expondo a falta de eficácia estatal em cumprir as exigências do capital e as políticas de seguridade social.

Além do mais, nesse mesmo período presenciou-se a intensificação do fenômeno da globalização¹, provocando profundas alterações nas esferas econômica, social, cultural e política em todo o mundo, impondo aos estados nacionais a redefinição urgente de seu papel como único meio para ingressar numa competição em escala global, gerando um ambiente de desequilíbrios que desafiou a criatividade dos governantes. (DINIZ, 1998, 2001).

Como resultado, os governos ficaram enfraquecidos, perderam poder de ação diante do avanço significativo do déficit em relação à receita, elegendo como prioridade, em sua maioria, o corte de custos, especialmente os gastos com pessoal. “Portanto, surgia naquele momento não só um Estado com menos recursos; era um Estado nacional com menos poder”. (ABRUCIO, 1996: p. 10)

Assim, com a globalização, os desafios à manutenção do Estado Provedor acentuaram-se; e, à medida que cresceu a polêmica sobre a crise econômica, ganhou corpo, em especial nos países desenvolvidos, duas correntes de pensamento com respostas diferenciadas em relação ao assunto: o pensamento progressista e o liberal conservador², que, mesmo defendendo ideias distintas, comungavam, em geral, da ideia de que a crise econômica impôs sérias dificuldades aos gastos sociais, à inserção no

¹ Ver: IANNI, Octavio. A era do globalismo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 8ª ed. 2004; RAMOS, Leonardo César Souza. A Sociedade Civil em Tempos de Globalização: Uma Perspectiva Neogramsciana. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais - PUC - Rio. Rio de Janeiro, abr. 2005.

² Para uma análise detalhada das diferentes argumentações sobre a crise do *Welfare State* ver: DRAIBE, Sônia e WILNÊS, Henrique. *Welfare State*, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. Revista de Ciências Sociais. ANPOCS Vértice. São Paulo, 1988.

competitivo mercado internacional e à capacidade do Estado em responder às demandas populares.

Grosso modo, é comum aos progressistas o argumento de que antes de uma crise financeira ou esgotamento do modelo intervencionista estatal, o *Welfare State* sofreu uma mutação em sua natureza e operação, sendo necessária, ante as pressões sociais e políticas, conduzir as políticas sociais para uma utilização mais humana, racional e democrática dos recursos, a fim de que possam constituir-se como meios efetivos de resolução da pobreza e da desigualdade social. (DRAIBE & WILNÊS, 1988)

Para o pensamento conservador, entretanto, a crise enfrentada deveu-se ao modelo de regulação estatal Keynesiano. Assim, em linhas gerais a intervenção estatal prejudicou a economia ao impedir a manifestação da liberdade individual na esfera do mercado, elevou o déficit orçamentário por meio da estrutura de gastos sociais, além de ter introduzido em sociedades democráticas um viés autoritário em função de seu alto grau de regulação. Tudo isso haveria dificultado a atividade produtiva gerando inflação, desemprego e agravamento da pobreza.

Draibe & Wilnês (1988) reconstroem, ainda, outro conjunto de argumentos pertencentes tanto a conservadores quanto a progressistas que atribui a crise do Estado de Bem-estar à centralização exagerada dos processos decisórios e à burocratização demasiada dos programas sociais, tidas como responsáveis pela sua situação de crise fiscal.

Esse tipo de concepção da crise pode ser facilmente percebido em Bresser-Pereira (1998a; 1998b; 1999). Para ele, o Estado Interventor que entre os anos de 1930 e 1970 trouxe desenvolvimento passou a constituir-se como obstáculo, ao passo que se afundou numa forte crise fiscal oriunda de seu próprio agigantamento, isto é, do crescimento explosivo de suas funções e do corpo de burocratas públicos. Esse último, tido como necessário para provimento do bem-estar social, teria sido dominado pelo corporativismo e por interesses particulares, tornando-se ineficiente e entrando, nitidamente, em crise.

Tal crise, para esse autor, teria como única saída a introdução de uma administração pública gerencial³. “A superação da forma burocrática de administrar o Estado revelou-se nos custos crescentes, na baixa qualidade e na ineficiência dos serviços sociais prestados pelo Estado através do emprego direto de burocratas estatais.” (BRESSER-PEREIRA, 1998a, p, 57).

Em suma, a partir de 1970 o Estado de Bem-estar Social, segundo opinião de grande parte de analistas da área, começou a apresentar sinais de exaustão mediante a perda de dinamismo das economias dos principais países industrializados, colocando em pauta para discussão a necessidade de revisão dos papéis do Estado, de suas políticas econômicas e sociais, bem como da própria relação entre Estado, Mercado e Sociedade Civil.

Foi nesse contexto marcado pelo diagnóstico de crise do *Welfare State* que surgiram com notoriedade as ideias neoliberais, brotadas logo após a Segunda Guerra Mundial, enquanto o capitalismo e o modelo de políticas sociais redistributivas ainda se encontravam em situação de prosperidade. Perry Anderson (1995) relata que o neoliberalismo surgiu em forte oposição teórica e política ao Estado Intervencionista de Bem-estar, tendo como marco teórico a obra *O Caminho da Servidão*, de Friedrich Hayek, de 1944, na qual pesou sobre aquele a acusação de limitar a liberdade econômica e política, numa crítica às políticas Keynesianas em nome do retorno aos princípios do mercado autorregulado.

As proposições neoliberais assinalam a correspondência entre liberdade econômica e política, afirmando que liberalismo político e democracia apenas podem existir juntamente ao liberalismo econômico. Os defensores desse princípio advogam o retorno da livre concorrência limitando o papel estatal à manutenção da lei e da ordem, institucionalizando somente as regras mais elementares, sem as quais o mercado não teria condições de funcionar.

Criticam, ainda, os sistemas previdenciários por crerem que castigam os mais jovens, expandem o corpo burocrático e agredem a liberdade de escolha do indivíduo do plano previdenciário que mais lhe agrada. Finalmente, pregam a constituição de um

³ A introdução de Administração Pública Gerencial bem como seus pressupostos serão examinados mais adiante.

Estado mínimo, isto é, mínimo nas políticas sociais, nas intervenções econômicas e na produção de bens e serviços, mas máximo contra os sindicatos e outras manifestações de classe e na capacidade de gerar um ambiente propício ao crescimento econômico. (DRAIBE, 1993; BENTO, 2003; ANDERSON, 1995)

Com a crise do modelo econômico e estatal vivenciado no período pós-guerra, quando o mundo capitalista caiu num período de recessão e aumento da inflação, o pensamento neoliberal começou a ganhar terreno propondo como solução

[...] manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo. Para isso seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com bem-estar, e a restauração da taxa "natural" de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos. Ademais, reformas fiscais eram imprescindíveis, para incentivar os agentes econômicos. (ANDERSON, 1995, p. 11)

A partir de 1979 as ideias liberais difundiram-se globalmente, quando postas em prática pelo governo Thatcher na Grã-Bretanha, expandindo-se mais tarde para diversos países. Nos Estados Unidos, por exemplo, deu-se a partir da eleição de Reagan, em 1980, dois anos mais tarde na Alemanha com o governo Kohl e, em 1990, no Brasil, ganhou expressão no governo Collor. Contudo, os diversos governos neoliberais, embora sob a mesma égide da redução dos gastos públicos, especialmente os sociais, e desregulamentação da economia, tomaram medidas diferenciadas, seguindo as orientações neoliberais com distintos níveis de intensidade⁴.

Os governos conservadores de Thatcher e Reagan protagonizaram grandes casos de reformas estruturais visando à superação da crise estatal da década de 1970 e, por meio de instrumentos da Nova Gestão Pública⁵, implementaram políticas de redução de despesas e aumento da eficiência governamental, numa associação do projeto reformista ao movimento de retração do Estado, num contexto em que as privatizações, desregulamentações e corte dos gastos públicos, em especial no tocante à área social, ganharam centralidade.

⁴ Ver: ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.) Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 09.

⁵ A Nova Gestão Pública será mais bem exposta na próxima seção do texto.

Essas experiências evidenciam a hegemonia alcançada pelas políticas neoliberais, que, se de início afetavam apenas os governos mais conservadores, depois atingiram até mesmo os que se autointitulavam de esquerda. Apesar de seu grande poder de disseminação, não conseguiram promover uma reanimação das taxas estáveis de crescimento econômico tal qual existiam antes da crise dos anos 1970.

Então, em todos estes itens, deflação, lucros, empregos e salários, podemos dizer que o programa neoliberal se mostrou realista e obteve êxito. Mas, no final das contas, todas estas medidas haviam sido concebidas como meios para alcançar um fim histórico, ou seja, a reanimação do capitalismo avançado mundial, restaurando taxas altas de crescimento estáveis, como existiam antes da crise dos anos 70. Nesse aspecto, no entanto, o quadro se mostrou absolutamente decepcionante. Entre os anos 70 e 80 não houve nenhuma mudança – nenhuma – na taxa de crescimento, muito baixa nos países da OCDE. (ANDERSON, 1995, p. 15)

Contudo, se economicamente o neoliberalismo fracassou, o mesmo não aconteceu na esfera social, na propagação do trabalho informal, do desemprego, da desproteção aos trabalhadores, da pobreza e da desigualdade. Nessas esferas alcançou grandes “êxitos”. Soares (2003) destaca que as políticas neoliberais realizaram um desajuste social ao desmontar o sistema de garantias sociais vinculadas ao emprego, apostando na flexibilização e desregulamentação do trabalho, retirando a questão social do âmbito estatal e realocando-a no espaço da filantropia e benemerência, substituindo políticas sociais por programas de combate à pobreza.

Em síntese, Anderson (1995) relata que

Economicamente, o neoliberalismo fracassou, não conseguindo nenhuma revitalização básica do capitalismo avançado. Socialmente, ao contrário, o neoliberalismo conseguiu muitos dos seus objetivos, criando sociedades marcadamente mais desiguais, embora não tão desestatizadas como queria. Política e ideologicamente, todavia, o neoliberalismo alcançou êxito num grau com o qual seus fundadores provavelmente jamais sonharam, disseminando a simples idéia de que não há alternativas para os seus princípios, que todos, seja confessando ou negando, têm de adaptar-se a suas normas. Provavelmente nenhuma sabedoria convencional conseguiu um predomínio tão abrangente desde o início do século como o neoliberal hoje. Este fenômeno chama-se hegemonia, ainda que, naturalmente, milhões de pessoas não acreditem em suas receitas e resistam a seus regimes. A tarefa de seus opositores é a de oferecer outras receitas e preparar outros regimes. Apenas não há como prever quando ou onde vão surgir. Historicamente, o momento de virada de uma onda é uma surpresa. (ANDERSON, 1995, p. 23)

Draibe (1993) identifica dois momentos no interior da teoria neoliberal coincidentes com o movimento das economias capitalistas avançadas nas últimas décadas. Um primeiro movimento deu-se no início dos anos 1980 quando o neoliberalismo foi percebido essencialmente por suas dimensões negativas, de desconstrução do Estado de Bem-estar, a partir da ênfase no esgotamento de seu padrão de intervenção e em sua crise financeira. Suas propostas visavam, basicamente, à redução do tamanho do setor público e dos gastos sociais, ao incentivo às privatizações, à abertura econômica ao capital internacional e à busca por estabilidade monetária. O segundo momento, posterior à definição dos campos de atuação estatal e os que deveriam ficar sob responsabilidade do mercado, tem como marco a busca pelo gerenciamento do que sobrou ao Estado, isto é, do que foi definido como essência de sua atividade. Trata-se de um deslocamento teórico da ideologia neoliberal que passou de um momento negativo de desconstrução para uma tentativa, ao menos discursiva, de reconstrução do setor público, de modo que o argumento do Estado mínimo perdeu força diante de um Estado com tamanho adequado para garantia da eficácia e eficiência de suas ações, migrando de um processo de desconstrução para outro, capaz de reformular o seu campo de atividade.

Esses dois momentos da ideologia neoliberal distinguidos por Draibe correspondem ao que autores como Melo (2005), Stiglitz (1998), Ferreira (2003a) e Nogueira (2005) intitulam como primeira e segunda geração das reformas. Assim, a primeira geração de reformas teve como marco os anos 1980 e início dos anos 1990, atuando em paridade às proposições do Consenso de Washington e, portanto, visando à estabilização e liberalização econômica. Para tanto contou com medidas mais pontuais a exemplo do corte orçamentário, redução da oferta monetária e dos gastos públicos sociais, privatizações, entre outras. Em contraste, as reformas de segunda geração, as quais se convencionou chamar de Nova Gestão Pública (*New Public Management*) ou de reforma gerencial, marcam-se pela ênfase na construção da capacidade administrativa institucional, pela avaliação dos resultados a serem atingidos, pelos objetivos mais complexos e, em geral, por tratar-se de uma resposta às falhas da primeira geração.

Mas vale a pena fazer uma rápida observação: conforme relatou Abrucio (1996) mesmo nascido em governos de cunho neoliberal- Reagan e Thatcher, o modelo

gerencial ou da *New Public Management*, em si, não pode ser circunscrito apenas a essa conjuntura. A discussão sobre o uso do gerencialismo no setor público pertence a um quadro mais amplo, marcado pela primazia dada ao tema da reforma administrativa nos mais diversos países, cada qual ao seu tempo, já que nos últimos anos o modelo gerencial não tem sido utilizado apenas como meio para redução do papel do Estado. Nogueira (2005, 2006) reitera que, mesmo considerando suas diversas limitações, não se deve vincular rigidamente as reformas gerenciais a programas neoliberais como se fossem apenas favoráveis à manutenção de equilíbrios fiscais, sob pena de cometer um retrocesso analítico e uma banalização das estratégias reformistas, ainda que “[...] em que pesem todos os esforços e toda a movimentação reformadora registrada ao longo dos anos 90, não se conseguiu passar, na maioria dos países- Brasil incluído- da primeira para a segunda geração de reformas do Estado.” (NOGUEIRA, 2006, p. 2)

Em resumo, de uma geração de reformas para outra, o Estado passou de uma situação de responsável pelas crises a instrumento para sua superação, a partir de políticas voltadas ao aprimoramento de sua capacidade organizacional e administrativa, numa busca pelo aumento de sua eficiência e competitividade. Surgiram novas formas de administrar a coisa pública com pretensões de suplantiar os formatos tradicionais de estruturação dos programas sociais, balizadas pela centralização e universalização, características típicas do serviço público burocrático. Em troca, propôs-se a descentralização, a focalização e a privatização dos serviços sociais⁶, numa tentativa de superação da gestão pública burocrática, quando os estudos sobre o funcionamento da burocracia estatal começaram a ocupar lugar de destaque na lista de preocupações dos formuladores de reformas. Esse assunto será mais bem desenvolvido na próxima seção.

1.3 - A Nova Gestão Pública: o gerencialismo em ação

A partir dos primeiros anos 1980, sobretudo, emergiram, de forma global, propostas de reforma do Estado, resultantes da concepção de que o aparato estatal em seu formato atual não conseguia responder adequadamente às diversas demandas que uma sociedade cada vez mais complexa exigia, tornando-se logo tema central na agenda política de diversos países. As burocracias públicas orientadas pelos princípios

⁶ Ver: DRAIBE. Sônia M. As políticas Sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. In: Revista USP- Dossiê Neoliberalismo, n. 17, p. 86-101, mar./abr./mai.1993.

weberianos tornaram-se símbolo da ineficiência estatal e o corte de despesas ganhou prioridade, quando, numa busca pelo aumento da eficiência governamental, a agilidade e flexibilidade do aparato burocrático viraram bandeira da cartilha gerencial.

O modelo de Estado pós-guerra dos países desenvolvidos entrou em crise no final da década de 1970, tendo como resposta, num primeiro momento, as propostas neoliberais de redução da máquina pública e predomínio do mercado. Após algum tempo, passou-se da proposição do desmantelamento do aparelho estatal para uma argumentação que ressaltava a necessidade de sua reconstrução, ainda que nem sempre ela tenha sido alcançada.

De modo geral, o discurso reformista que apregoava a necessidade de um Estado menor, mais ágil, flexível e, portanto, mais eficiente no atendimento às demandas da sociedade modificou-se, e as reformas estruturais prescritas pelo Consenso de Washington, a exemplo da desregulamentação, privatização, descentralização e terceirização, passaram a ser difundidas, por si sós, como insuficientes para promoção do desenvolvimento.

Entre os diversos argumentos sobre a natureza da crise do Estado ganhou ampla difusão os que a retrataram como de origem financeira e do modo de administrar, explicada pela exaustão do modelo burocrático. Sua principal tática de enfrentamento ficou conhecida como *New Public Management* - a Nova Gestão Pública ou reforma gerencial, adotada por vários países em graus diferenciados. (MARINI, 2003b; BRESSER- PEREIRA, 1998 a, 1998b, 1998c; GOMES, 2003). Conforme aposta Andrews & Kouzmin (1998), a Nova Gestão Pública tem sido o modelo que vem ditando a configuração das reformas da administração pública na maioria dos países.

Kettl (1998) alerta para o fato de que houve nos anos 1980 uma onda global de reformas do setor público, de modo que todos os governos foram pressionados a reduzir e reformular o papel do Estado. Essas ondas de reforma, no entanto, não significam homogeneidade. Os reformadores apresentaram um conjunto de metas variadas, embora alguns temas tenham se feito mais presentes que outros, a exemplo da busca pela modernização, maior eficiência e eficácia e por uma administração que custe menos. Países como a Suécia, conhecida pela grande administração pública, e nações como a

Grã-Bretanha, de setor público bem menor engendraram, igualmente, políticas para redução do aparelho estatal.

Abrucio (1996) alega que a crise do Estado comprometeu a organização das burocracias públicas, pois se os governos tinham mais déficits e menos recursos financeiros para arcar com eles, o corte de despesas virou prioridade, com destaque para os gastos com pessoal, aliado à busca pelo aumento dos níveis de eficiência governamental, implicando, para boa parte dos reformadores, uma transformação do modelo weberiano, tido como lento, excessivamente normativo e, portanto, ineficiente. Para enfrentar essa situação, precisava-se de administrações públicas mais ágeis e flexíveis, de forma que “O managerialism substituiria o modelo weberiano, introduzindo a lógica da produtividade existente no setor privado” (ABRUCIO, 1996, p. 10)

Assim, a *New Public Management* apareceu como uma maneira de suplantar as crises fiscal e de desempenho que atingiram as administrações públicas em todo o mundo. E se historicamente os governos utilizaram-se da administração burocrática tradicional, baseada nas propostas weberianas, como uma tentativa de pôr fim a práticas de corrupção e nepotismo, elegendo a burocracia como modelo ideal de gerenciamento do Estado e tendo como princípios a profissionalização, ideia de carreira, hierarquia funcional, impessoalidade e formalismo; essa passou a ser vista como ineficiente e incapaz de resolver os problemas mais recentes, dada sua lentidão e excesso de apego às normas.

Abrucio (1996) destaca que contribuía para piorar a imagem da burocracia o fato de ela ser rotulada, à época, mais como um grupo de interesse do que como um corpo técnico neutro a serviço da sociedade, marcado por relações clientelistas e corporativistas. Ao sentimento antiburocrático, acrescentava-se a crença, de parte da opinião pública, de que a gestão do setor privado era bem mais eficiente do que a pública. Todo esse sentimento difuso contrário à burocracia estatal e favorável aos ideais da iniciativa privada encontrou, na vitória dos conservadores da Grã-Bretanha, em 1979, e nos Estados Unidos, em 1980, um importante catalisador político que a impôs a partir de programas de reformas.

A Nova Gestão Pública, fundamentada nos princípios gerenciais da administração privada, trouxe inovações ao modelo burocrático weberiano, tais como: maior autonomia decisória à burocracia paralela, a adoção de critérios de avaliação de desempenho por meio de resultados, privatizações, flexibilização de contratos e procedimentos administrativos, terceirização, além das políticas de *dowsinzing*- de enxugamento da máquina pública. Há uma substituição da preocupação com os controles burocráticos pelo maior zelo aos resultados, numa busca pela elevação da eficiência governamental.

Araújo (2008) resume os pressupostos da Nova Gestão Pública da seguinte maneira:

Constituem idéias centrais da Nova Gestão pública um Estado administrado ao estilo da iniciativa privada; contratos de gestão entre unidades; avaliação de desempenho; ênfase em resultados; redução do poder da burocracia; focalização na eficiência; busca de mecanismos regulatórios; introdução sistemática de conceitos de produtividade; flexibilidade; competitividade administrada; participação dos agentes sociais e controle dos resultados; foco no cidadão, orçamento e avaliação por resultados e performance; fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia; descentralização na formulação e execução de políticas e por fim maior autonomia às unidades executoras. (ARAÚJO, 2008, p. 7)

Por sua vez, Rezende (2002), ao analisar as reformas em perspectiva comparada, concluiu que

[...] as reformas apresentam diversos pontos comuns. O primeiro deles é a adoção de um paradigma gerencial. Este paradigma tem por princípios gerais a ênfase na eficiência e na elevação da performance, a introdução de mecanismos de mercado na gestão pública, a orientação por resultados, a descentralização dos controles gerenciais no sentido de maior autonomia, responsabilização e flexibilização de procedimentos, bem como uma distinção entre a formulação (*policy-making*) e implementação (*service delivery*) das políticas públicas. (REZENDE, 2002, p. 224)

A *New Public Management* foi influenciada por duas teorias em especial: a teoria da Escolha Pública⁷ e do Agente-Principal⁸. Da primeira resgatou,

⁷ A teoria da Escolha Pública baseia-se no pressuposto do racionalismo econômico, ou seja, crêem que em suas decisões e ações os indivíduos tendem a buscar a maximização de seus interesses econômicos, havendo, assim, um utilitarismo inerente as interações econômicas, sociais e políticas. Em decorrência, aplicariam os mesmos princípios no tocante à esfera política, de modo que enquanto eleitores votariam pensando em atender aos seus próprios interesses, políticos agiriam para maximizar votos e, os burocratas para realização de seus interesses corporativos através da maximização do orçamento. (PAULA, 2005a; MARINI, 2003b; ANDREWS & KOUZMIM, 1998)

principalmente, sua crítica à burocracia pública, e da segunda, a ideia de que cabe ao Estado a realização de bons “contratos” e formas de supervisão destes, capazes de aumentar a eficiência dos agentes estatais.

Um meio de compreender o movimento da Nova Gestão Pública é observar o seu desenvolvimento a partir de três tipos ideais utilizados por Abrucio (1997), dos quais ele constata uma modificação substancial ao longo do tempo do modelo gerencial. O primeiro trata-se do “gerencialismo puro”, em que a preocupação central estava na recuperação da economia e da eficiência perdida, correspondente à primeira etapa da experiência nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, balizados pela idéia do “fazer mais com menos”. O segundo, chamado de “*consumerism*”, manteve ênfase na flexibilidade da gestão, na busca pela qualidade dos serviços públicos e na prioridade às demandas do consumidor: é a idéia de “fazer melhor” para incrementar a qualidade dos serviços públicos. O terceiro, denominado de “*Public Service Oriented*”, retrata uma discussão ainda não delimitada por completo, conceitualmente falando, mas que representa uma tendência que levantou questões como *accountability*, transparência, participação política, equidade e justiça, questões pouco retratadas pelo debate do modelo gerencial, introduzindo duas inovações: uma a partir da visão sobre descentralização, valorizando-a, numa perspectiva crítica, como forma de implementação de políticas públicas; outra em relação à mudança do conceito de cidadão, que passa de uma conotação individual de mero consumidor de serviços, no segundo modelo, para uma noção mais coletiva, incluindo seus direitos e deveres, não se tratando de “fazer mais com menos”, nem “fazer melhor”, mas “fazer o que deve ser feito”.

A despeito de toda a descrição do que consiste o modelo gerencial e suas modificações ao longo do tempo, faz-se necessário pensar alguns impasses e críticas a essa nova maneira de administrar o Estado. Esse modelo com definições claras em

⁸ A teoria do Agente-Principal fundamenta-se no pressuposto de que há relações contratuais na vida social, isto é, há um contratante (o Principal) e um contratado (o Agente) com o objetivo de satisfação simultânea de ambas as partes, o que enfrenta dificuldades devido às situações de assimetria de informações em favor do Agente, e riscos de captura. Um exemplo disso poderia ser visualizado na relação entre cidadãos (Principal) contratantes dos políticos (Agentes) para representar seus interesses, pressupondo a necessidade de adoção de mecanismos de administração para garantir que o cumprimento do que foi assegurado em contrato, ainda que de forma implícita. Nessa mesma linha de imaginação os políticos (Principal) “contratam” burocratas (Agentes) para cuidarem do desenvolvimento das políticas públicas, pressupondo, também, a adoção de mecanismos de supervisão. Em perspectiva inversa, seria dever do Agente prestar contas ao Principal. (MARINI, 2003b)

relação à organização do aparelho do Estado e a procedimentos de gestão melhorou, em alguns pontos, a eficiência e racionalização do setor público. Contudo seus avanços centraram-se em função de critérios fiscais e quantitativos bem mais do que em resultados sociais. E ainda que em alguns países, tenha-se alcançado ganhos incontestáveis de transparência e o surgimento de novas práticas de gestão responsáveis pela atualização do modelo burocrático, incorporação de mecanismos de participação e descentralização de políticas públicas, em Estados com legados políticos autoritários, esses aspectos não foram suficientes para dar um caráter vitorioso às reformas embasadas pela nova gestão pública. (PAULA, 2005b; NOGUEIRA, 2005)

Paula (2005a; 2005b) pondera que as reformas centradas no paradigma gerencial não conseguiram alcançar velhos dilemas da dinâmica política, à medida que não promoveram uma integração entre aspectos técnicos e políticos, entre administração, política e democratização do Estado, não estimulando a criação de instituições mais abertas à participação social. Privilegia as dimensões técnicas da gestão em prol das sociais e políticas.

O modelo de gestão em pauta ao tentar regular o aparelho estatal e assumir as funções de regulador de atividades transferidas ao setor privado, além de não ter gerado uma diminuição dos custos, demandou uma nova camada de burocratas, não deixando de ser um meio para propagação dos interesses de carreira de uma elite gerencial. Também reforçou o poder do executivo ao nele centralizar a responsabilidade pela elaboração das políticas públicas.

Paula (2005a; 2005b), questiona ainda se as práticas e técnicas extraídas do setor privado são eficientes para a superação da ineficiência administrativa do Estado e pela má utilização de seus recursos, já que essas instâncias obedecem a lógicas e seguem metas diferenciadas.

A Nova Gestão Pública ao perseguir o pressuposto de que a burocracia deve possuir poder de decisão, sendo o resultado desse o objeto da avaliação de seu desempenho, numa busca por maior eficiência técnica, vai de encontro ao interesse público, uma vez que o alcance deste está ligado à restrição do poder discricionário dos burocratas, pois “a excessiva autonomia dos administradores públicos tende a evoluir

para uma posição individualista, que compromete a visão global e integrada de governo, além de aumentar os riscos de corrupção” (PAULA, 2005a, p. 87).

Em síntese, como limitações da Nova Gestão pública a autora destaca a

formação de uma nova elite burocrática; centralização do poder nas instâncias executivas; inadequação da utilização das técnicas e práticas advindas do setor privado no setor público; dificuldade de lidar com a complexidade dos sistemas administrativos e a dimensão sociopolítica de gestão; incompatibilidade entre a lógica gerencialista e o interesse público. (PAULA, 2005a, p. 82)

Já Celina Souza (2001) também assinala que há uma tendência do discurso reformista majoritário em colocar a Nova Administração Pública como um paradigma único, superior ao antigo modelo, a ser seguido pelos países que buscam desenvolver-se. Para tanto, argumenta defender um paradigma ideologicamente neutro e de difícil contestação, o de busca de uma gestão mais eficiente do setor público, como se a única maneira para alcançar esse ideal fosse o gerencialismo. “Nada mais neutro, portanto: pode-se estar à direita, à esquerda, ao centro, não importa, é algo que passa acima de qualquer ideologia e que ninguém pode contestar. Não se pode defender o modelo velho, reconhecendo sua ineficiência.” (SOUZA, 2001, p.48)

Souza (2001) enfatiza, ainda, outros pontos críticos da Nova Gestão Pública. Para ela o discurso reformista passa o diagnóstico de que existe uma crise do Estado que afeta todas as instâncias de governo e impede a retomada do desenvolvimento, e como forma única de saída da crise aponta um novo modelo de Administração Pública, utilizando-se de mecanismos já implantados com sucesso na esfera privada. Tal discurso enfatiza, ainda, que a reforma aconteceu sob essa perspectiva em todos os países. Mas para a autora nem todos os países enfrentaram uma crise de Estado e mesmo que tivessem, alerta para a necessidade de pensar sobre a viabilidade da transposição de um padrão de políticas reformistas e instrumentos de gestão de países desenvolvidos às nações com outros contextos.

E foi guiando-se pela ideologia da neutralidade da *New Public Management* e pela idéia de existência de uma crise global do Estado que afetara todas as nações, que o modelo gerencial de reforma do Estado difundiu-se por diversos países em todo o mundo, propagando a Nova Gestão pública como única solução possível para a saída da crise do antigo modelo de Administração Pública. Numa tentativa de mostrar a

capacidade difusora dos pressupostos gerenciais, foi realizada de forma resumida uma apresentação do ímpeto reformista em algumas nações. Veja-se abaixo.

1.4- Algumas experiências internacionais da Reforma Gerencial

1.4.1- Grã-Bretanha

O processo de reformas na administração pública britânica remonta desde os anos 1968 por ocasião do Relatório Fulton, que assinalava a postura da burocracia pública, atordoada pelas turbulências do dia a dia, sem preparo gerencial, hierarquizada e distante da sociedade, como problema fundamental a ser solucionado, a fim da obtenção de ganhos de eficiência. A burocracia inglesa era considerada política demais e, por isso, tentou-se dotá-las de um perfil mais profissional e menos político, isto é, mais centrado nas proposições gerenciais que visam burocratas eficientes, treinados e centrados no desenvolvimento de suas habilidades técnicas. (MARINI, 2003b; PAULA, 2005a: 2003)

Com a eleição de Margareth Thatcher, em 1979, o processo reformista intensificou-se, as inspirações gerenciais que já existiam no país adquiriram novo impulso, e a Grã-Bretanha implementou a mais profunda experiência de reforma do Estado. O governo Thatcher comprometeu-se em elevar a eficiência administrativa estatal, tomando medidas para redução do setor público e de seus custos, a exemplo das privatizações e do enxugamento do número de burocratas. Também criou uma unidade central de coordenação, a *Efficiency Unit*,⁹ baseada na ideia de controles gerenciais, a qual cabia a função de acompanhar a administração do serviço público e avaliar o desempenho dos servidores, desenvolvendo uma espécie de consciência de custos e incentivo à competitividade. Sobre a *Efficiency Unit*, Marini (2003b) destaca:

A metodologia empregada foi a da avaliação (*scrutiny*), que consistia no exame rigoroso de funções, processos e atividades, a partir da identificação de problemas, e na implementação de um plano de ação de curto prazo (“fazer mais com menos”) em áreas-piloto pré-selecionadas. Só durante o ano de 1980, das 39 avaliações identificadas, 24 planos de ação foram implementados, gerando economias equivalentes a 22 milhões de libras no ano. A coordenação dessa tarefa ficou a cargo de Derek Rayner, executivo do setor privado inglês, que, com um pequeno grupo de funcionários, se subordinava

⁹ Ver: Bresser-Pereira, (1998b); Paula, (2005a); Marini, (2003b).

diretamente ao gabinete da Primeira Ministra. (MARINI, 2003b, p. 61-62)

Em 1982, foi criado a *Financial Management Initiative*, um tipo de avaliação permanente dos resultados alcançados pelo serviço público, numa tentativa de potencializar neste a introdução das práticas gerenciais. Ela “*ênfatizava a importância da transparência das informações, da clareza em relação à responsabilidade e autoridade de cada um e da delegação de decisões para o nível mais efetivo na hierarquia.*” (PAULA, 2005a, p. 46)

Posteriormente, criou-se um programa, o *Next Steps Program*, em 1988, no intuito de consolidar e expandir a reforma britânica da qual se tornou núcleo. Ele incentivava a descentralização das atividades do Estado por meio da terceirização de serviços públicos e da criação de agências executivas que, mesmo geralmente, fazendo parte do governo, são separadas da atividade de formulação de políticas e dirigidas por contratos de gestão, de modo que “[...] a formulação de políticas públicas ficou a cargo dos ministérios e a prestação de serviços públicos se dividiu entre as agências executivas e os terceiros contratados, dependendo da natureza do serviço.” (PAULA, 2005a, p.47)

As agências reguladoras contavam com diversos mecanismos de inspiração gerencial: marcavam-se pela competição para cargos de direção aos quais poderiam candidatar-se, inclusive, aqueles que não eram funcionários públicos, possuíam maior autonomia e responsabilidade em relação ao governo, balizavam-se pelo controle de resultados e eram regidas por um contrato de gestão que determinava os seus objetivos e as responsabilidades dos envolvidos.

A partir da implantação do *Next Steps*, o processo de privatizações das empresas estatais foi intensificado, mesmo nas que atuavam em campos considerados estratégicos, como as empresas de aço, carvão e transporte aéreo. Criaram-se organismos de regulação dos serviços públicos privatizados e encorajou-se a participação do mercado na provisão de bens nas áreas da saúde, serviço social e educação. Além do mais, vários servidores públicos tiveram seus contratos flexibilizados. (BRESSER-PEREIRA, 1998b; MARINI, 2003b; PAULA, 2005a, 2003)

O modelo de reestruturação da administração pública da Grã-Bretanha difundiu-se por diversos países. A Austrália e a Nova Zelândia, por exemplo, implementaram reformas sob a inspiração britânica.

1.4.2- Austrália

Na Austrália, o processo de reforma iniciou-se na década de 1980, sob o comando do Partido Trabalhista liderado pelo primeiro-ministro Bob Hawke, tendo como metas prioritárias o aumento da eficiência e a diminuição dos custos estatais, inclusive pela redução do número de funcionários, tentando-se romper a imagem negativa que vinha sendo atribuída ao seu setor público.

A reforma australiana teve como metas centrais a instauração de uma administração mais eficiente na oferta dos serviços públicos e na equidade de acesso a eles. Para tanto, Marini (2003b) destaca que foi criado um Serviço Executivo Superior, formado por altos administradores, definida uma nova política de recursos humanos, responsável pelo surgimento de novas carreiras e implementado um programa de controle de recursos orçamentários e um sistema de ouvidorias, para controle político sobre as medidas administrativas e sobre a burocracia.

Paula (2005a; 2003) afirma que os motivos que levaram a Austrália à adesão dos princípios gerenciais foram parecidos com os da Grã-Bretanha: acreditava-se que o setor público era ineficiente, o Estado era grande demais e, portanto, custava muito, o que teria gerado uma crise fiscal, afetando sua capacidade em coordenar a economia. Logo, fazia-se necessário um ajuste econômico e uma reestruturação estatal, conforme apontava o movimento internacional de reformas gerenciais.

A autora destaca a existência de duas fases da reforma australiana: uma referente ao início do processo, quando as medidas foram implementadas pelos trabalhistas durante a década de 1980, caracterizadas pelo foco no gerencialismo e na eficiência, importando-se práticas do setor privado; e uma segunda fase, marcada pela ascensão da coalizão conservadora ao poder nos anos 1990, quando se radicalizou o processo reformista, essencialmente as ações de cunho neoliberal, a exemplo de uma política monetária mais rigorosa, flexibilidade do mercado de trabalho com o aumento das

contratações por tempo determinado e de redução do tamanho do Estado via desregulamentação e privatizações.

1.4.3- Nova Zelândia

A onda de reformas no Estado da Nova Zelândia foi justificada, do mesmo modo que na Grã-Bretanha e na Austrália, pelo crescimento dos gastos governamentais e pela alegação de que se tinha um setor público ineficiente. De igual forma, também tinha como pressupostos a descentralização das atividades estatais e a superioridade do setor privado em relação ao público.

As reformas na Nova Zelândia iniciaram-se em 1984, durante o governo do Partido Trabalhista. Desde então, políticas de privatização das empresas estatais foram postas em prática, como instrumento para redução dos custos financeiros e do número de funcionários públicos. Em 1990, com a chegada ao poder do Partido Nacional, de caráter mais conservador, o processo de reformas foi acentuado.

Marini (2003b) retrata que a reforma neozelandesa contou com um diagnóstico feito por um grupo de administradores da área econômica que apontou os problemas fundamentais da gestão pública do país (ausência de objetivos e mecanismos de avaliação, baixa autonomia e falta de controle por resultados), contribuindo para definição da estratégia reformista.

Por sua vez, Carvalho Vagner (1997) enfatiza que a reforma na Nova Zelândia buscou melhorar o desempenho dos serviços prestados pelo Estado, garantindo a transparência, o controle social e a responsabilização sobre as ações dos agentes estatais. Assim, nortearam-se pelos princípios do “[...] controle estratégico, clareza na definição dos objetivos, descentralização, accountability, competição e presunção sobre maior eficiência do setor privado.” (CARVALHO , 1997a, p.10)

A partir de 1990 o mecanismo de contratos de gestão ganhou destaque a fim de que se pudesse induzir o planejamento estratégico nos órgãos públicos, bem como a avaliação por resultados destes. Tratou-se de

[...] uma mudança para um sistema de gestão de desempenho em que: os servidores públicos são contratados como profissionais através de contratos de desempenho e por prazos fixos; as finanças públicas são

administradas com base em um balanço próprio; e é adotada a orçamentação baseada em resultados. (MARINI, 2003b, p. 67)

1.4.4- Estados Unidos

A onda de reformas do setor público dos Estados Unidos começou por volta de 1978 durante o governo Carter, com o *Civil Service Reform Act*, uma lei direcionada à promoção da descentralização e à delegação de autoridade, por intermédio de sistemas de avaliação da burocracia por desempenho e pagamento baseado em mérito. (BRESSER-PEREIRA, 1998b)

Marini (2003b) afirma que com a eleição de Reagan, em 1980, toda a ênfase foi dada à política de enxugamento da máquina pública, numa adesão do governo norte-americano ao programa liberal de Margareth Thatcher, introduzindo-se iniciativas de descentralização e desregulamentação da economia, o que mudou o padrão intervencionista do governo federal, seguindo orientações de austeridade fiscal.

A experiência reformista dos EUA tornou-se destaque para todo o mundo no início da década de 1990, a partir da publicação do livro *Reinventando o Governo*¹⁰ de David Osborne e Ted Gaebler, quando foi defendida a necessidade de um governo empreendedor, adequado às mudanças que clamam por instituições públicas flexíveis, adaptáveis e eficientes, com capacidade inovadora e criativa; logo, a substituição da forma burocrática de administrar o Estado por uma forma gerencial.

Esse novo modelo de governo, conforme propagado por Osborne¹¹ e Gaebler (1994), deveria possibilitar o surgimento de um novo paradigma para a administração pública, delegando poder à comunidade por considerar o Estado como ineficiente na prestação dos serviços públicos.

Com isso, foi inserida a competição na prestação de serviços, a orientação por missões e o controle pelos resultados, numa assimilação dos cidadãos como clientes. Apostou-se, ainda, na oferta de maior autonomia aos funcionários de escalões inferiores e na orientação para o mercado, introduzindo mudanças no setor público por meio dele, já que se acreditava que a visão política na administração era responsável pela

¹⁰ OSBORNE, David & GAELBER, Ted. *Reinventando o Governo*. Brasília: MH Comunicação, 1994.

¹¹ Ver: MACHADO, Geraldo. *Reinventando o estado: uma reflexão sobre as idéias de Osborne*. In. Fundação Luís Eduardo Magalhães. *A gestão pública: desafios e Perspectivas*. Salvador: FLEM, 2001.

ineficiência. Trata-se da adoção de sistemas que afastem as decisões políticas das tarefas tidas como meramente administrativas na prestação de serviços.

A dimensão sócio-política é vista como fonte geradora de ineficiências: para Osborne e Gaebler (1994 [1992]) o mercado é mais eficiente no provimento dos serviços públicos porque os programas do governo costumam ser orientados para os eleitores e não para os clientes. [...] O pensamento de Osborne e Gaebler contribuiu para reelaborar o discurso e consolidar o âmago da nova administração pública- a suposição de que as técnicas administrativas criadas no âmbito do setor privado são eficientes e, portanto, adequadas para orientar a gestão pública. Nesse contexto, a nova administração pública mantém a ênfase tecnicista e o divórcio entre os domínios da administração e da política. (PAULA, 2003, p. 53-54)

Osborne tornou-se assessor do vice-presidente americano, Al Gore, durante governo Bill Clinton, fornecendo ideias para a reestruturação da administração pública norte-americana. Tanto que em 1993 num relatório apresentado por Al Gore ao presidente Clinton, foram identificados os principais entraves à implementação dos princípios do *Reinventando o governo*, tais como o alto nível de monopólio estatal e de burocratização, a falta de incentivos ao sucesso e a impunidade nos casos de fracasso do servidor público, além da inexistência de mecanismos capazes de encorajar processos criativos voltados à inovação. (MARINI, 2003b)

1.4.5- França

A reforma gerencial na França teve início oficial em 1989, embora antes mesmo dessa data já existissem iniciativas de modernização da administração pública, a exemplo do Relatório Nora, de 1967, que sugeriu o estabelecimento de contratos de desempenho entre o Estado e as agências públicas, inspirados no comportamento das empresas privadas que buscam constantemente o aperfeiçoamento dos serviços prestados aos usuários por intermédio de círculos de qualidade, de responsabilização e maior autonomia dos funcionários e avaliação por resultados.

As reformas iniciadas em 1989 consolidaram, segundo Bresser-Pereira (1998b), o desejo de descentralização, passagem de recursos e atribuições da administração central às administrações locais, e desconcentração dos serviços públicos, delegação de competências a entes da própria administração central, devido à crença de que quanto mais próximo dos usuários melhor a capacidade de atendimento de suas necessidades.

Bresser- Pereira (1998b) resume os quatro eixos estruturantes da reforma francesa. São eles:

[...] o desenvolvimento do diálogo social (revigoramento das instâncias paritárias, extensão da prática contratual aos temas não-salariais, descentralização de negociação); a dinamização da gestão de pessoal (valorização das qualificações e das carreiras, formação continuada, mobilidade geográfica e funcional, programação do provimento de cargos e melhoria das condições de trabalho); o desenvolvimento da responsabilização (desconcentração, centros de responsabilidade, simplificação de regras financeiras e contábeis); e o melhoramento do serviço prestado (avaliação das políticas públicas, transparência e simplificação de textos, formalidades e procedimentos). (BRESSER-PEREIRA, 1998b, p. 66)

A reestruturação do Estado francês apoiou-se na crítica ao modelo hierárquico e de gestão de recursos humanos, propondo a descentralização, a autonomia dos burocratas públicos e a qualificação profissional, para a qual teve importante papel a *École Nationale d'Administration-ENA*.

Após apresentar como a Nova Administração Pública deu-se em alguns países, é válido salientar que a versão brasileira, introduzida com a reforma do Estado da década de 1990, utilizou-se de muitos elementos já em vigor nesses países, apostando na busca pela redução dos gastos públicos, a descentralização, terceirização, criação de agências executivas, substituição de uma cultura organizacional burocrática pela gerencial, programas de aperfeiçoamento da prestação dos serviços públicos, etc. Para se ter uma idéia, foi a ENA, Escola de Governo francesa, que serviu de inspiração e apoio técnico para construção da Escola Nacional de Administração Pública no Brasil, uma das principais responsáveis pela propagação dos pressupostos gerenciais da *New Public Management*.

No próximo capítulo será discutida a trajetória das reformas estatais no Brasil, especialmente a reforma gerencial implantada durante o governo Fernando Henrique Cardoso, a partir da qual se propagou o fenômeno das Escolas de Governo por todo o país.

2. BREVE HISTÓRICO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: REFORMAS NO BRASIL RECENTE

As tentativas de reformar a administração pública brasileira tiveram sempre que lidar com as características da cultura política nacional, persistentes desde o período colonial. Por tanto, para pensar as tentativas de reforma do aparelho estatal brasileiro é imprescindível levar em consideração os traços patrimonialistas, clientelistas e autoritários presentes na cultura política do país¹² que, apesar das mudanças econômicas e sociais vividas por este, tende a persistir ao longo do tempo, dando forma a organização da administração pública.

Em resumo, pode-se dizer que o Brasil herdou diversas práticas culturais portuguesas que se enraizaram no desenvolvimento e no modo de funcionamento do Estado e da burocracia nacional. Faoro (2001) retrata que o Brasil herdou a estrutura de poder do Estado Português, baseada em princípios patrimonialistas, de confusão entre as esferas do público e do privado, onde os recursos advindos do patrimônio público e do pessoal eram gastos indistintamente e os cargos públicos ocupados por indicação, formando uma classe dominante contemplada por várias regalias políticas e econômicas, tanto que, como lembra Martins (1997), as pessoas empregadas na administração pública da colônia eram chamadas de “filhos da folha”, já que viviam à custa da folha de pagamento do Estado.

Holanda (1986) relata que o patrimonialismo lusitano enraizou-se no Brasil devido à implementação de uma forma de governo balizada por características inerentes a relação familiar, como a intimidade, a proximidade e a afetividade. Essas relações perpassaram o círculo da família e alcançaram o Estado, havendo uma invasão da vida pública pela privada e instaurando um modo patrimonial de condução dos espaços públicos. Nesse ambiente, surge o que o autor denominou de “homem cordial”, alguém que, mesmo na esfera estatal, não se guia pela racionalidade, mas pelas emoções.

Martins (1997) comenta que, após a independência do Brasil, a herança colonial, isto é, as práticas e costumes importados de Portugal e já enraizados no Brasil, proporcionou o surgimento de estruturas oligárquicas de poder disseminadas por todo o

¹² Para mais informações sobre esses conceitos, ver: CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. *Dados*, vol. 40, n. 2, Rio de Janeiro, 1997.

país, geralmente baseadas nos latifúndios, na escravidão e na administração política fundamentada pelos favores clientelistas. Alguns desses traços, inclusive, perpetuaram-se na cultura política brasileira resistindo às mudanças ocorridas no Brasil ao longo dos anos. É válido salientar que o conceito de clientelismo utilizado baseia-se na idéia de José Murilo de Carvalho, que o define como [...] “um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto.” (CARVALHO, 1997b, p. 3)

A questão da modernização das estruturas de poder a nível federal e da profissionalização da alta burocracia pública ganhou notoriedade na agenda governamental a partir dos anos 1930, em meio ao governo Vargas, já que até então apenas órgãos como o Itamaraty e o Banco do Brasil podiam ser considerados bem-estruturados, pois possuíam regras fixas para entrada no serviço público, além de planos de carreira e normas para promoções baseadas no mérito.

Desse modo, a Revolução de 1930 esteve sempre associada à tentativa de quebra da estrutura patrimonialista da administração pública brasileira, por meio da introdução de princípios burocráticos, em consonância com as inspirações weberianas de constituição de uma burocracia regida por normas e regulamentos, marcada pela divisão racional do trabalho, dotada de impessoalidade, hierarquia, profissionalização e rotina, escolhida meritocraticamente e orientada pela competência técnica.

A ideia era a de que uma administração pública baseada nos princípios burocráticos seria a solução para os problemas enfrentados pelo país em diversos momentos de sua história política. Assim, apenas a rigidez burocrático-legal poderia suplantiar o arcabouço patrimonialista, enraizado na administração pública brasileira.

2.1 - A reforma burocrática da Era Vargas e a administração parcelada de Kubistchek

O governo Vargas assumiu um papel estratégico na coordenação das decisões econômicas e sob o ímpeto desenvolvimentista engendrou políticas de industrialização do Brasil, para as quais as velhas estruturas, com características oligárquicas, cheias de vícios patrimonialistas, não se adequavam, insatisfazendo as novas formas de intervenção econômica e social propostas pelo Estado.

Durante o primeiro governo Vargas (1930 - 45), com o objetivo de superar a administração pública patrimonialista, foi elaborada e implementada a chamada reforma burocrática, inspirada no modelo Weberiano de burocracia e nas reformas administrativas em vigor nos países mais desenvolvidos.

Costa (2008a) observa que as mudanças impostas visavam estabelecer mecanismos para controle da crise econômica, promover desenvolvimento industrial, gerar uma racionalização burocrática do serviço público por intermédio da padronização, da normatização e da criação de mecanismos de controle nas áreas de pessoal, finanças e material.

Em meio a criações outras do governo Vargas, a exemplo da Companhia Vale do Rio Doce e da Companhia Siderúrgica Nacional, o Departamento Administrativo do Serviço Público- DASP merece, sem dúvida, destaque. Criado pelo Decreto-Lei n.º 579, de 30/07/1938, subordinava-se diretamente ao Presidente da República, até que em 15 de março de 1985, por intermédio do Decreto n.º 91.147, passou a subordinar-se ao Ministro de Estado Extraordinário para Assuntos de Administração. Tinha como objetivo principal o aprofundamento da reforma administrativa, destinada à organização e à racionalização do serviço público brasileiro. Com o DASP pretendia-se instituir uma maior integração entre os distintos setores da administração pública, além de promover a seleção e aperfeiçoamento do pessoal administrativo, dos altos escalões do serviço público por meio da adoção do sistema de mérito, tido como único capaz de diminuir as relações clientelistas que muito afetavam a administração pública do país, principalmente no tocante à ocupação de seus cargos.

Dessa maneira, a administração pública do Brasil passou por um processo de racionalização, proporcionando a consolidação de carreiras burocráticas e iniciativas voltadas à promoção do concurso público como forma mais legítima de acesso ao serviço público, constituindo-se como um esforço para burocratização do Estado brasileiro e para superação do modelo patrimonialista. Havia uma tentativa de introduzir no aparato administrativo do país a impessoalidade, a centralização, a hierarquia, o sistema de mérito, a separação entre o público e o privado. Em suma, “Visava construir uma administração pública mais racional e eficiente, que pudesse assumir seu papel na condução do processo de desenvolvimento.” (COSTA, 2008a: p. 9)

Bresser-Pereira (1998b) destaca como pontos positivos da reforma burocrática a difusão de ideias e práticas modernizadoras da administração, a exemplo da preocupação com o sistema de mérito para ingresso e promoção no serviço público; o orçamento como plano de trabalho; a padronização e a racionalização como normas para aquisição de material; a institucionalização do treinamento e do aperfeiçoamento do funcionalismo público; a divulgação da existência das ciências administrativas e a formação e penetração de um grupo de especialistas em órgãos da administração pública brasileira.

Entretanto, ainda que tenha promovido mudanças significativas, a reforma da Era Vargas, mesmo com a criação do DASP, não conseguiu extinguir o patrimonialismo enraizado na administração pública que, embora tenha sofrido transformações, continuou mantendo força no cenário político brasileiro. Não se conseguiu, de fato, implementar um corpo burocrático racional-legal como defendido pelas proposições weberianas. (DINIZ, 2001; JÚNIOR, 1998) Além disso, a reforma Vargas estabeleceu um duplo padrão, pois paralelamente a constituição de uma alta burocracia bem treinada, selecionada por mérito e relativamente distante das investidas clientelistas, permitiu a existência de diversos cargos no serviço público de baixa qualificação e entregues aos critérios clientelistas de recrutamento de pessoal, de tal modo que

Prover (e indicar para) esses cargos por sua vez, era evidência da influência política e quase uma condição para o sucesso eleitoral. A prática do uso dessa *moeda de troca* implicou em manter frouxas as regras para ingresso no serviço público e, ao mesmo tempo, em tronar inevitável a erosão da remuneração de seus quadros, graças ao inchamento e à baixa qualificação dos servidores da administração pública. (MARTINS, 1997, p. 17)

E mais, o próprio modelo de crescimento adotado pelo país, baseado na industrialização via substituição de importações, levou o governo Vargas a exercer um forte intervencionismo estatal e a insistir constantemente na busca pelo controle dos grupos sociais ascendentes, o operariado urbano e a nova burguesia industrial, como condição para o desenvolvimento da nação, marcando-o com características autoritárias. (COSTA, 2008)

Por sua vez, o governo Juscelino Kubitschek, iniciado em 1955, marcou o processo de industrialização no Brasil, representando um momento crucial no

desenvolvimento econômico de base urbana e industrial, e na consolidação da atividade de planejamento governamental (IANNI, 1971; PENTEADO FILHO, 1998).

No quesito reforma administrativa, pode-se destacar do período JK a criação da CEPA¹³ - Comissão de Estudos e Projetos Administrativos, em 1956, cuja função era encaminhar pareceres acerca do sistema de mérito e fortalecimento da autoridade do DASP, mas que não alcançou aprovação formal. No mesmo ano, também se criou a COSB¹⁴ - Comissão de Simplificação Burocrática, à qual cabia o desenvolvimento de estudos a respeito de órgãos desnecessários, reagrupamentos de funções, mas que, de igual modo, também não obteve impacto significativo sobre a administração pública do país.

A COSB e a CEPA foram responsáveis por uma verdadeira cisão entre a administração direta, dominada pelas práticas clientelistas e submetida a rígidas normas e controles, e a administração indireta, como as autarquias e grupos especiais, com remunerações compatíveis com as que eram pagas pelo mercado, de forma que se solidificou uma espécie de administração paralela, uma verdadeira ilha de excelência no setor público, voltada para o desenvolvimento do país, quando por outro lado se deteriorava o núcleo central da administração pública, pois “como parte de sua política de evitar conflitos, Kubitschek raramente tentara abolir ou alterar radicalmente as instituições administrativas existentes. Preferiu uma atitude mais prática, como a de criar um novo órgão para solucionar um novo problema” (SKIDMORE, 1975 apud JÚNIOR, 1998, p. 10).

Também merece destaque no governo Kubitschek a consolidação do Instituto Superior de Estudos Brasileiros, o ISEB, criado em 1955 em meio ao governo Café Filho. Liderado por um grupo de intelectuais brasileiros com pensamentos heterogêneos, a exemplo de Hélio Jaguaribe, Nelson Werneck Sodré e Guerreiro Ramos, o ISEB visava formar um projeto político que impulsionasse o desenvolvimento do país, a partir da propagação de uma ideologia desenvolvimentista e da realização de estudos e análises críticas sobre a realidade brasileira. O instituto ainda organizou

¹³ A CEPA foi instituída pelo Decreto nº 39855, em 24 de agosto de 1956.

¹⁴ A COSB foi criada pelo Decreto nº 39510, em 14 de julho de 1956.

cursos destinados as elites brasileiras¹⁵ que retratavam a história política e econômica do Brasil. (BRESSER-PEREIRA, 2004; GOMES, 2010)

Ainda com relação ao governo Kubitschek é interessante mencionar a importância que agências estatais alcançaram nesse período, a exemplo da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste, a SUDENE, e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, o BNDE. Oficialmente cabia à SUDENE o planejamento e a coordenação de programas sociais e econômicos para o desenvolvimento da região Nordeste. O BNDE contava com um quadro de pessoal bem qualificado e tinha como papel propiciar apoio técnico, financeiro e administrativo para realização do programa de investimentos do governo, o Plano de Metas, integrando o centro das decisões políticas e estratégias econômicas do país. (BATISTA, 2003)

No entanto, é interessante ressaltar que o padrão da burocracia existente na SUDENE e no BNDES distingue-se da realidade da maioria dos outros setores. Martins (1997) lembra que se o governo JK proveu-se de uma equipe altamente qualificada e competente de servidores capaz de formular e implementar seu plano de desenvolvimento, por outro lado, a maioria dos servidores, responsáveis pelos serviços costumeiros de atendimento à população, continuou a apresentar baixos padrões de qualificação, característica reforçada durante o regime militar.

2.2- A Reforma Desenvolvimentista do período militar

A partir de 1964, com o golpe militar, as iniciativas reformistas receberam novo impulso tornando-se, por meio da Comissão Amaral Peixoto, parte de fato da agenda governamental da “administração para o desenvolvimento” (econômico).

Bresser Pereira (1998b) relembra que em 1963, durante o governo João Goulart, criou-se um ministério extraordinário, formado pelo então deputado Amaral Peixoto, encarregado de formular projetos de reforma administrativa. No mesmo ano, a comissão extraordinária lançou quatro projetos que visavam, sobretudo, à reorganização da estrutura e das atividades do governo, o fortalecimento do sistema de mérito, a organização administrativa da capital federal e o estabelecimento de novas normas para

¹⁵ Especialmente oficiais da Marinha e do Exército, advogados, representantes da indústria e do comércio, deputados, diplomatas, dentre outros. (Gomes, 2010).

aquisição de material no serviço público. Tais projetos não conseguiram, na época, aprovação no congresso, mas serviram como banco de informações para estudos que, mais tarde, deram origem ao Decreto-lei nº 200.

Implantado o Regime Militar, em 1964, o Governo Castello Branco se deparou com os projetos elaborados pela Comissão Amaral Peixoto ainda no Congresso. Por determinação direta da presidência da república, os referidos projetos voltaram ao âmbito executivo, passando por uma nova fase de avaliação pela recém-criada COMESTRA- Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa, a quem igualmente cabia a formulação de outros projetos visando à melhoria da administração pública brasileira.

Costa (2008a) mostra que ao término do trabalho, a COMESTRA apresentou o Anteprojeto de Lei de Reforma Administrativa, documento que após revisões do próprio presidente Castello Branco, foi transformado no Decreto-Lei nº 200 (Lei de Reforma Administrativa), o “mais sistemático e ambicioso empreendimento para a Reforma da Administração Federal.” (COSTA, 2008a, p.12)

Conforme destacam Warlich (apud Júnior, 1998) e Bresser Pereira (1998b), o Decreto-Lei nº 200 estabeleceu como princípios norteadores da reforma:

a) o planejamento, voltado para a segurança nacional e, sobretudo, para o desenvolvimento; a descentralização da execução de atividades programadas; a delegação de competências; a coordenação na execução dos planos e programas da administração; e o controle;

b) a expansão das empresas estatais, de órgãos independentes, as fundações públicas, e semi-independentes, as autarquias;

c) a expansão do sistema de mérito;

d) diretrizes gerais para um novo plano de classificação de cargos;

e) o reagrupamento de serviços, departamentos, divisões em 16 ministérios¹⁶;

Acreditando-se que a utilização dos princípios rígidos da administração pública burocrática era um entrave à promoção do desenvolvimento econômico brasileiro, a Reforma Desenvolvimentista de 1967, constituiu-se como uma tentativa de superação dessa rigidez burocrática e implantação de uma administração que priorizasse ao máximo o desenvolvimento. Às autarquias e fundações, por exemplo, foram transferidas a administração de atividades, com a finalidade de obter um maior dinamismo operacional por meio da descentralização funcional.

A fim de uma “administração para o desenvolvimento”, distinguiu-se ainda mais as administrações direta e indireta, garantindo a esta última um grau de autonomia de gestão superior ao que possuía antes. Esta sofreu uma grande expansão, mediante a tentativa de flexibilização do setor público, com o objetivo de oferecer maior operacionalidade às atividades econômicas do Estado. No entanto, essa flexibilização não incluía a modernização das formas arcaicas e ineficientes no plano da administração central. Como aponta Bresser-Pereira (1998b): “Toda a ênfase foi dada à descentralização mediante a autonomia da administração indireta, a partir do pressuposto da rigidez da administração direta e da maior eficiência da administração descentralizada.” (BRESSER- PEREIRA, 1998b, p. 172)

Martins (1997) afirma que o processo acentuado de cisão entre essas duas esferas da administração pública aprofundou a estratificação horizontal da burocracia e dificultou o relacionamento do governo central com o setor paraestatal, praticamente autônomo, dificultando a coordenação de políticas públicas.

Com o Decreto-Lei nº 200 ocorreram revisões em órgãos da administração federal, mas o ingresso do serviço público por mérito restringiu-se aos postos iniciais da carreira, o que contribuiu para reforçar as práticas clientelistas da administração pública brasileira.

O Decreto-lei nº 200 facultava o ingresso, sem concurso, de especialistas para instituições de pesquisa e órgãos especializados [...] o fato é que a desejável e necessária profissionalização do servidor

¹⁶ A saber, nos Ministério da Justiça, Interior, Relações Exteriores, Agricultura, Indústria e Comércio, Fazenda, Planejamento, Transportes, Minas e Energia, Educação e Cultura, Trabalho, Previdência e Assistência Social, Saúde, Comunicação Exército, Marinha e Aeronáutica.

público, novamente, não ocorreu. Não se institucionalizou a organização do tipo weberiano; a administração indireta passou a ser utilizada como fonte de recrutamento, prescindindo-se, em geral, do concurso público ou, na melhor das hipóteses, recrutando através de exames de habilitação. (JÚNIOR, 1998, p. 13-14)

Durante o Regime Militar, não foi única a tentativa de reforma proposta em meio ao governo Castelo Branco. Em meados dos anos 1970, pode-se destacar a criação da SEMOR- Secretaria de Modernização, que buscou implementar novas formas de gestão. Já nos anos 1980, registrou-se uma nova tentativa de reformar o aparato burocrático na direção de uma administração pública gerencial, com a criação do PrND- Programa Nacional de Desburocratização e do Ministério de Desburocratização, ambos com o objetivo de revitalizar e agilizar as organizações do Estado, gerar descentralização da autoridade, simplificação da burocracia e desestatização.

2.3– Nova República e Constituição de 1988

Com o término do período militar, a situação do país não era das mais confortáveis. Além do desafio da redemocratização, enfrentava-se uma crise econômica, agravada pelas crescentes desigualdades sociais. Não era uma tarefa fácil. Dessa forma, “o governo da chamada Nova República teria como tarefa inadiável a reversão desse quadro, que se expressaria na necessidade de tornar o aparelho administrativo mais reduzido, orgânico, eficiente e receptivo às demandas da sociedade.” (MARCELINO, 2003 apud COSTA, 2008a, p.14)

Para enfrentar a complicada tarefa, o Governo Sarney criou uma comissão com durabilidade inferior a um ano, que tinha como objetivo primeiro a redefinição do Estado¹⁷. Em setembro de 1986, foi lançado o primeiro programa de reformas da Nova República, com a recém-criada Secretaria de Administração Pública da Presidência da República- SEDAP, que a partir da racionalização das estruturas administrativas e dos gastos públicos¹⁸, bem como da formulação de uma política de recursos humanos,

¹⁷ O documento elaborado por essa comissão definiu como propostas para a reorganização da administração pública a restauração da cidadania, a democratização da ação administrativa em todos os níveis e governo, a descentralização e a desconcentração da ação administrativa, a revitalização do serviço público e a alocação mais eficiente dos recursos públicos.

¹⁸ Faz parte da política de racionalização a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH).

pretendia fortalecer a administração direta, à medida que acreditava ter sido ela negligenciada em prol da administração indireta¹⁹.

Durante o governo Sarney, também merece destaque a criação da ENAP- Escola Nacional de Administração Pública inicialmente vinculada à FUNCEP- Fundação Centro de Formação do Servidor Público, com a finalidade de formar, capacitar e profissionalizar o serviço público.

Ainda na época Sarney é importante ressaltar a aprovação da Constituição de 1988, embora não tenha sido obra direta desse governo. A constituinte recuperou princípios burocráticos que anteriormente, na Reforma Desenvolvimentista, haviam sido desautorizados, sobrepondo novamente a administração direta à indireta e trazendo uma série de direitos a exemplo do instituto da aposentadoria com remuneração integral. Propiciou, também, a mudança do regime jurídico de cerca de grande número de funcionários das fundações e autarquias, tornando-os estatutários, com direito a estabilidade no serviço público, bem como à concessão de aposentadoria integral, o que, se por um lado significou o alcance de êxitos importantes em relação ao estabelecimento de direitos e ampliação da própria cidadania, trouxe prejuízos a situação fiscal do Estado.

2.4– Período Collor

Com a Constituição de 1988 a poupança pública tornou-se ainda mais frágil em virtude da elevação dos gastos do governo, que foi agravado com o episódio da hiperinflação em 1990. Como consequência, reformas econômicas e um ajuste fiscal desmedidos ganharam destaque na agenda governamental a partir da eleição de Fernando Collor.

Nesse período a ideologia neoliberal tornou-se dominante entre os setores do capital (alguns partidos políticos, grande imprensa nacional e mesmo de parcela do movimento organizado dos trabalhadores), tendo início o processo de privatização das empresas estatais e a acentuação da abertura da economia nacional ao capital

¹⁹ Para promover o desenvolvimento da administração central e, paralelamente, gerar um congelamento do crescimento dos órgãos da administração indireta, elaborou-se durante o governo Sarney a primeira versão da Lei Orgânica da Administração Pública Federal, uma espécie de sucessora do Decreto-Lei nº 200. Também foram criados a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e o Centro de Desenvolvimento da Administração Pública (Cedam).

estrangeiro e subtração de direitos trabalhistas, numa adesão aos princípios do Estado Mínimo. (FIORI, 1997; NEGRÃO, 1996; NOVAES, 2008).

Ricardo Antunes (2005) afirma que o governo de Fernando Collor de Mello originou um forte processo de reformas marcadas por privatizações e desregulamentações, um “vasto” movimento de financeirização e de precarização social, num ideário desenhado pelo Consenso de Washington.

Nessa época, a palavra da vez era redução. Acima de tudo, objetivava-se enxugar a máquina pública, diminuir o aparelho estatal. Isto porque era pretendida a realização de uma reforma administrativa apoiada nas bases da desestatização e da racionalização. A busca pela desestatização devia-se à crença de que não cabia ao Estado realizar todas as funções que lhe eram designadas. Já a racionalização era entendida como um critério de eficiência, ideia de que o Estado pode e deve “fazer mais com menos”, isto é, realizar mais atividades com menos recursos.

Em relação às estratégias do governo de racionalização e desestatização, Costa (2008b) acrescenta que

Na primeira estratégia estariam contempladas as medidas orientadas para o aumento da eficiência e a redução de gastos, cabendo analisar os aspectos relacionados com as fusões e incorporações, o alcance de controle, a estrutura matricial, a tendência à uniformização, a supervisão ministerial, a coordenação e integração e a regionalização. A estratégia de desestatização tem o propósito de reduzir a interferência do Estado no domínio econômico, em particular, e na vida social em geral, e contempla a extinção de empresas e organismos, as privatizações, a descentralização e a desregulamentação. (COSTA, 2008b, p. 278)

O funcionalismo público foi transformado em bode expiatório dos problemas nacionais, foi acusado pelos males do país e assim completamente desprestigiado. Os salários da administração federal foram corroídos e os servidores bem qualificados migraram para o setor privado. A administração Collor também apostou em cortes de pessoal, sem que isso gerasse uma redução expressiva dos gastos do governo. (ABRUCIO, 2007; MARTINS, 1997).

Com a ascensão de Itamar Franco à presidência da república, em face do processo de *impeachment* do presidente Collor, manteve-se uma postura tímida em relação à reforma. Durante seu governo, destacou-se o estudo realizado pelo CEDEC-

Centro de Estudos de Cultura Contemporânea para a Escola Nacional de Administração Pública, a ENAP, demonstrando aspectos da crise administrativa. Segundo ele o novo governo deveria combater a grande inserção patrimonialista no serviço público brasileiro por intermédio do restabelecimento da ideologia burocrática weberiana no serviço público do país. Contudo, não existiram maiores debates em torno da reforma administrativa e as ações, nesse sentido, correram de forma tímida. Até que durante o período Fernando Henrique Cardoso, essa questão tornou-se tema central da agenda política nacional.

2.5- Anos FHC: o gerencialismo no Brasil

A partir das décadas de 1970 e 1980, com o agravamento da crise fiscal do Estado, assistiu-se à propagação de paradigmas gerenciais na administração pública de diversos países. Grande parte dos governos empreendeu esforços pela modernização da gestão pública, justificando-a através do discurso de importância do redesenho do papel estatal e da introdução de um modelo de administração gerencial capaz de superar o tido como ineficiente modelo burocrático, a fim da elevação do desempenho institucional. A partir da década de 1990 a onda reformista, já em vigor em alguns países, chegou ao Brasil.

A resposta do governo federal brasileiro à crise do setor público materializou-se através da formação de uma agenda de reformas que, diferentemente das tentativas anteriores, passou a incorporar um caráter ímpar, combinando a execução de programas de ajuste fiscal vis-à-vis um programa de melhoria de desempenho institucional, ancorado no aumento da eficiência e qualidade na prestação dos serviços públicos, bem como pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações.

O argumento era que o Estado vinha apresentando perdas significativas de desempenho, reveladas pela sua baixa capacidade em atender de forma satisfatória mesmo às demandas mais básicas da sociedade. O declínio da performance estatal em responder com eficiência às necessidades sociais por bem-estar, por desenvolvimento social e econômico, aliado a sua situação de crise fiscal impulsionaram a busca pela reforma. (DINIZ, 1998; REZENDE, 2004)

Nesse contexto, as políticas reformistas da década de 1990 impuseram a redução e transformação do papel do Estado, como único meio para superação dos problemas de desempenho que se acusava terem como causa a forma burocrática de administração pública e a incapacidade desse modelo de lidar adequadamente com o crescimento das demandas sociais e da crise financeira do Estado.

A resposta brasileira ao que se julgava ser uma crise do setor público foi a formação de uma agenda de reformas voltada à reconfiguração do papel do Estado, à redução de seus custos e de seu tamanho, além da alteração dos incentivos internos do funcionamento institucional. Kettl (1998), lembra que o que tornou a reforma gerencial diferenciada das que a antecederam foi, além de seu caráter global, a busca por melhorias de performance, tendo como foco a mensuração dos níveis de desempenho, aliada à tentativa de redução dos gastos públicos.

O debate sobre a reforma do Estado brasileiro, acalorado com a chegada de Fernando Henrique Cardoso à Presidência da República, teve como marco a criação de um ministério específico para condução da reforma no país, o MARE- Ministério da Administração e Reforma do Estado, sob o comando do ministro Bresser-Pereira, ao qual coube a responsabilidade pela formulação e implantação da política reformista.

Segundo o ministro Bresser (1998a) sua proposta de reforma não possuía o radicalismo neoliberal, pois embora orientada para o mercado e com propostas para redução do nível de intervenção, propunha, ao invés da volta ao Estado mínimo, a reconstrução estatal a partir da transferência ao setor privado das atividades que podem ser controladas pelo mercado.

Reconstrução do estado que significa: recuperação da poupança pública e superação da crise fiscal; redefinição das formas de intervenção no econômico e no social através da contratação de organizações públicas não-estatais para executar os serviços de educação, saúde e cultura; e reforma da administração pública com a implantação de uma administração pública gerencial. Reforma que significa transitar de um Estado que promove diretamente o desenvolvimento econômico e social para um Estado que atue como regulador e facilitador ou financiador a fundo perdido desse desenvolvimento. (BRESSER-PEREIRA, 1998a, p. 58)

Ainda segundo Bresser (1998a), sua proposta de reformulação do Estado brasileiro além de não ser neoliberal também não era burocrática por considerá-la falida. O Estado reformado, para esse autor, seria, assim, Social-Liberal: social, por manter a

preocupação com os direitos sociais e promoção do desenvolvimento econômico e; liberal, devido à redução de controles administrativos, uma vez que seus serviços sociais e científicos seriam ofertados por meio de organizações não-governamentais e porque promoveria a capacitação dos recursos humanos para competição frente ao mercado internacional.

O MARE, por intermédio do Plano Diretor da Reforma e do Aparelho do Estado- PDRAE, traçou as linhas gerais de ação da reforma bresseriana. O discurso á época do lançamento do plano, era o de que fazia-se urgente a reconstrução do Estado brasileiro para promoção de um resgate de sua autonomia financeira e de sua capacidade de implementar políticas públicas, de modo que o PDRAE foi apresentado como um esforço de superação dos principais problemas enfrentados pela administração pública brasileira, ocasionados pela falência do modelo burocrático e consequente perda de eficiência estatal.²⁰

2.5.1- Pressupostos da reforma

A reconstrução do Estado anunciada pelo PDRAE, tendo em vista a edificação de um Estado Social-Liberal, envolvia quatro grandes questões: a) a delimitação das funções do Estado a partir da redução de seu tamanho; b) a redefinição de seu papel regulador; c) a recuperação da governança; e, d) o aumento da governabilidade estatal.

a) A delimitação das funções do Estado

A delimitação das funções do Estado envolvia a redução de seu tamanho, especialmente no tocante ao número de pessoal, por intermédio de políticas de privatização, terceirização da mão-de-obra e publicização, isto é, transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais antes sob a responsabilidade do Estado. (BRESSER-PEREIRA, 1998a)

De acordo com o PDRAE, para a realização da Reforma, fazia-se imprescindível a delimitação de núcleos de ação que estabelecessem os distintos setores de intervenção estatal: o núcleo estratégico, as funções exclusivas, os serviços não-exclusivos e a produção de bens e serviços para o mercado. “Nessa nova estrutura do Estado, apenas o

²⁰ Ver: BRASIL. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Câmara da Reforma do Estado. Brasília: Mare, 1995.

setor estratégico e o setor das atividades exclusivas são mantidos como propriedade estatal.” (COSTA, 2006, p.174)

O núcleo encarregado das ações estratégicas do governo (formulação e implementação de políticas públicas e edição de leis) seria formado pelo conjunto das agências responsáveis pela formulação das políticas públicas, englobando a Presidência da República, os ministérios e tribunais, o Ministério Público e o Poder Legislativo.

Como atividades exclusivas do Estado, o Plano Diretor delimitou as funções em que considerou ter a presença direta do Estado importância vital, ou seja, a função de legislar e tributar sobre a sociedade. Deveriam fazer parte desse núcleo de poder os órgãos de fiscalização, regulamentação, transferências de recursos para as políticas públicas, a polícia e as Forças Armadas. A esse conjunto de atividades, caberia à organização das agências executivas, que atuariam a partir de um contrato de gestão e possuiriam liberdades sobre seu orçamento, pessoal, termos de compra e licitações. (REZENDE, 2004)

Já as funções tidas como não-exclusivas do Estado, aquelas que mesmo sendo exercidas por outros setores que não o Estado, necessitam da participação dele (a exemplo dos hospitais e das escolas), deveriam ser guiadas por organizações sociais²¹, contratadas por meio de contratos de gestão e controladas por mecanismos de avaliação de desempenho.

Às funções entendidas como pertencentes ao mercado, o PDRAE indicava a privatização, justificando que esse tipo de atividade seria sempre melhor executada por ele do que pelo Estado.

b) A redefinição do papel regulador

A redefinição do papel regulador do Estado, nos moldes da reforma preconizada pelo PDRAE, implicaria num processo de redefinição do papel do Estado, que “deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse

²¹ Entidades públicas não-estatais de serviços, ou seja, entidades de serviços sociais e/ou científicos sem fins lucrativos, que estejam direcionadas ao interesse público e sejam parcialmente ou totalmente financiadas pelo Estado, com o qual, aliás, mantêm um contrato de gestão. (BRESSER-PEREIRA, 2007)

desenvolvimento.” (MARE, 1995, p. 8) O grau de interferência estatal deveria ser reduzido por meio de programas de desregulação e mecanismos de controle via mercado, o que significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado.

O Estado brasileiro deveria devolver ao mercado o controle de atividades que não carecem de sua atuação direta, guardando para si apenas a função de regulador delas, já que, segundo argumentação reformista “[...] o mercado é o melhor mecanismo de controle, já que através da concorrência obtêm-se, os melhores resultados, com os menores custos e sem a necessidade do uso de poder.” (Bresser-Pereira, 1998a, p. 37)

Contudo, outras formas de controle ancoradas no controle social (democracia direta ou representativa) ou no controle administrativo gerencial deveriam ser exercidas ao que escapasse à competência do mercado. Em síntese, pode-se dizer que

[...] o Estado, nessa nova ótica, reduz seu papel de executor ou prestador direto de serviços para assumir o caráter de regulador, indutor e mobilizador dos agentes econômicos e sociais, cuja principal função seria simplesmente promover a coordenação estratégica do desenvolvimento, da integração regional e da inserção no mercado internacional. (JUCÁ, 2003, p. 3)

c) Aumento da governança e de governabilidade

Segundo o Plano Diretor para uma efetiva reforma do Estado fazia-se necessário a elevação de sua capacidade de governança e de governabilidade. Ferreira (1996) sintetiza esses dois conceitos da seguinte maneira:

Dois componentes são fundamentais quando se trata de implementar programas de mudança na administração pública: a *governabilidade* e a *governança*. O primeiro diz respeito às condições de legitimidade de um determinado governo para empreender as transformações necessárias, enquanto que o segundo está relacionado a sua capacidade de implementá-las. Essa capacidade abrange tanto condições técnicas/administrativas, quanto financeiras. (FERREIRA, 1996, p. 5)

Assim, a elevação da capacidade de governabilidade do Estado, que corresponde aos aspectos políticos que possibilitam o exercício do poder, a legitimação do governo frente à sociedade civil, implica em promover uma adequação das instituições políticas à intermediação de interesses entre Estado e Sociedade Civil; a manutenção de

mecanismos eficientes de *accountability* dos governantes (corpo político e burocracia pública); e o atendimento às principais demandas da sociedade.

Já o aumento da governança estatal significa efetivar as decisões governamentais, propiciando as condições financeiras e administrativas para tal. O argumento era que o Estado brasileiro encontrava-se imobilizado em decorrência de uma situação de intensa crise fiscal que o impossibilitava de implementar novas políticas públicas e manter o bom funcionamento das existentes. Desse modo, precisaria tornar-se mais forte financeiramente (a partir de um ajuste nas contas públicas); estrategicamente (com elites políticas capazes de tomar decisões e implementá-las com sucesso); e administrativamente (contando com uma burocracia capacitada).

Ferreira (1996) analisa que a ampliação da governança estatal depende, estritamente, do desenvolvimento de estratégias para enfrentamento da crise em que encontrava-se o Estado, a partir de suas duas manifestações centrais: a crise financeira e a crise de desempenho. A primeira correspondia à baixa capacidade do Estado brasileiro em gerar uma poupança pública positiva, isto é, de acumular renda para realização de investimentos básicos na área social e de infra-estrutura, o que se devia ao encarecimento da máquina pública, através do aumento dos gastos públicos. A segunda tinha como causa a baixa qualidade da prestação dos serviços públicos básicos, responsável pelo déficit de desempenho institucional e pela deterioração da imagem do serviço público perante a sociedade.

Foi devido a esse cenário de crise financeira e de desempenho do Estado que, para Ferreira (1996), a reforma centrou-se em dois blocos estratégicos de ação: a) busca pelo aumento de eficiência, a partir dos programas de privatização, redução do tamanho do Estado e corte de despesas; b) melhoria da qualidade na prestação dos serviços públicos, com a criação de novas instituições (organizações sociais e agências executivas) que estabelecessem um novo modelo de controle institucional orientado pela performance. O primeiro bloco constituiu-se como um esforço para superação da crise fiscal, enquanto que o último tentou suplantar a crise de desempenho.

2.5.2- O modelo gerencial no Brasil

A implantação do modelo gerencial na administração pública brasileira tinha como finalidade suplantar o modelo burocrático de gestão, introduzindo uma nova perspectiva de administração focada no desempenho das instituições públicas. Para tanto, acreditava-se ser necessária a reconfiguração das estruturas burocráticas por meio da imposição de mecanismos de controle entre o governo e as organizações descentralizadas. Para Nogueira (2005) a reforma gerencial “tratava-se de uma nova racionalização estruturada sobre as cinzas do modelo burocrático, que estaria esgotado, que produziria somente maldades (a ‘face demoníaca’ do Estado) e que deveria ser substituído.” (NOGUEIRA, 2005, p. 42)

O PDRAE traçou a evolução da administração pública por intermédio de três modelos básicos: a administração patrimonialista, a burocrática e a gerencial.²²

Segundo o documento, na administração patrimonialista o aparelho do Estado funcionava como uma extensão do poder do soberano e os cargos eram considerados prebendas, de modo que ela não se constituía, exatamente, como pública, ainda que pertencendo ao Estado. São-lhe inerentes a corrupção e o nepotismo e é típica dos Estados pré-capitalistas, tornando-se inaceitável frente ao avanço do regime capitalista e do sistema democrático.

Já a administração pública burocrática²³, que surgiu por volta da segunda metade do século XIX, propôs-se a combater a corrupção e o nepotismo do Estado patrimonialista. Seus princípios eram a profissionalização, a idéia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade e o formalismo e, para tanto, contava com rígidos controles dos processos administrativos, especialmente nas áreas de admissão de pessoal, compras institucionais e no atendimento as demandas sociais. Contudo, segundo argumentação reformista, o controle transformou-se na própria razão de ser do

²² Ver também: BRESSER-PEREIRA. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In. PINHEIRO, Wilhelm e Sachs (orgs.). *Brasil: Um Século de Transformações*. São Paulo: Cia. Das Letras, 2001.

²³ Entretanto, Diniz (2001) lembra que a administração pública burocrática jamais chegou a ser completamente implementada no Brasil, embora ainda assim tenha se constituído como um grande avanço em relação ao Estado patrimonialista, ao estabelecer as bases para uma administração profissional.

burocrata engessando sua autonomia e fazendo com que o Estado tenha se “voltado para si mesmo”, perdendo a noção de que sua função básica é servir à sociedade.

Ainda segundo o PDRAE, a administração pública gerencial, cujo surgimento data da segunda metade do século XX, objetivava a diminuição dos elevados custos do Estado e o aumento de seus níveis de eficiência. Por isso, colocou o atendimento ao cidadão como fim e apostou na priorização dos resultados obtidos pelas instituições. Constitui-se ora como um avanço, ora como um rompimento da Administração Burocrática Weberiana, da qual conservou alguns de seus princípios fundamentais, tal qual a admissão de servidores segundo critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração e o sistema de carreiras, mas priorizou a avaliação constante do desempenho institucional e o treinamento sistemático da burocracia pública, deixando de basear-se nos processos para guiar-se pelos resultados posteriores, propiciando maior autonomia aos gestores públicos ao mesmo tempo em que os tornava mais responsáveis pela qualidade do desempenho institucional.

Bresser-Pereira (2007), destaca que a reforma gerencial foi uma resposta à necessidade de mudar a forma como o Estado vinha ofertando seus serviços à sociedade, pois concomitantemente à oferta de maior autonomia aos gerentes públicos os obriga a responder pelos resultados obtidos, aliviando o seu comprometimento com os rígidos regulamentos burocráticos. Além do mais, esse novo modelo administrativo contou com um sistema de incentivos que premia os servidores pelos bons resultados e pune pelos maus e transfere a oferta de serviços sociais a provedores públicos não-estatais que recebem recursos do Estado e são controlados a partir de contratos de gestão.

A instauração da administração gerencial no Brasil deu-se a partir de 1995, quando, em face à difundida necessidade de redefinição do papel do Estado acometido de desequilíbrios financeiros e marcado pela rigidez burocrática, o gerencialismo, com sua proposta de flexibilidade e agilidade institucional, vira forma única de salvação. (ABRUCIO, 2005; COSTA 2008a, 2008b; FERREIRA, 1996)

A reforma gerencial brasileira propôs atuar a partir de dois níveis gerais de ação: o ajuste fiscal, visando atenuar os desequilíbrios financeiros do Estado, e a mudança institucional, a partir da qual tentou aperfeiçoar a prestação dos serviços públicos, com a

introdução de avaliações por desempenho, descentralizações e oferta de maior autonomia a burocracia pública a fim da obtenção de melhores resultados de sua atuação. Veja-se a seguir.

2.5.3- Dualidade entre ajuste fiscal e mudança institucional

A tentativa de realização de um ajuste fiscal e de uma mudança institucional esteve no centro das propostas da reforma gerencial brasileira. O argumento dominante na época expunha a burocracia do país como exemplo de mau desempenho e de desequilíbrio financeiro. Dizia-se, ainda, que o Estado brasileiro, de forte perfil interventor, havia tomado grandes proporções, mas sem realizar os ajustes necessários em sua matriz institucional, o que justificava e tornava imperativa a implantação da reforma.²⁴

Dessa forma, como relata Rezende (2002), a mudança na administração pública brasileira focalizou a questão da eficiência, da efetividade e da busca pela melhoria da qualidade na prestação de serviços públicos, por meio de uma mudança na cultura burocrática dos controles, na redução do papel, do tamanho e dos custos estatais, com a introdução de mecanismos de mercado, a exemplo das privatizações e do setor público não-estatal. Nesse sentido, a reforma gerencial foi formulada visando atuar paralelamente no quesito financeiro e no problema de qualidade institucional.

No âmbito fiscal, a reforma deveria empreitar uma séria revisão do papel estatal, gerando eficientes mecanismos de controle sobre os gastos públicos, para a qual se faziam imprescindíveis as políticas de privatização, descentralização, delegação de poder e o aperfeiçoamento de instrumentos de controle interno que servissem como um mecanismo de fiscalização das despesas públicas.

Segundo o seu outro eixo de atuação, a mudança institucional, a reforma deveria possibilitar a melhoria da performance estatal a partir da busca pela elevação dos índices de eficiência institucional, uma vez que a matriz institucional brasileira era tida como ineficiente e, por isso, causadora dos baixos índices de desempenho governamental e,

²⁴ Ver: ABRUCIO, Fernando. *O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente*. Brasília: ENAP, 1996.

mesmo, pelo desequilíbrio fiscal. A ideia era que as organizações do setor público brasileiro não se orientavam pela melhoria de sua performance, ao basearem-se, ainda, por uma cultura burocrática tradicional não direcionada aos resultados, com deficientes mecanismos de transparência pública e servidores mal qualificados.

Rezende (2004) e Ferreira (1996) afirmam que para alcance da procurada mudança institucional foram criadas organizações controladas pela performance, as conhecidas POBs²⁵ (organizações sociais e agências executivas), realizadas alterações constitucionais no âmbito do funcionamento da administração pública, numa tentativa de introdução de mudanças estruturais na cultura administrativa, com a transição de uma concepção burocrática para a gerencial com foco nos resultados obtidos pelo aparato institucional e incentivo a qualificação profissional do funcionalismo público. Rezende (2008) sintetiza que

As reformas gerenciais tentam compatibilizar demandas de ajuste fiscal e de mudança institucional, em um esforço mais amplo para encontrar um novo papel para o Estado. Pelo lado do ajuste fiscal, tais políticas foram configuradas para reduzir os gastos com a administração pública, bem como promover equilíbrios orçamentários. [...] Por sua vez, a mudança institucional contemplou aspectos orientados para o redesenho e a modernização das instituições públicas, a ampliação dos mecanismos de delegação e de controle burocrático, descentralização das políticas públicas, criação de novos modelos de regulação social e econômica, criação de modelos institucionais flexíveis entre o público e o privado e alteração da cultura e dos valores burocráticos na direção do gerencialismo público. Os modelos gerenciais partiam da pressuposição de que a elevação do desempenho da administração pública dependia de um novo papel do Estado, o qual era fundamentalmente atrelado a uma nova configuração das relações entre instituições, controles e incentivos organizacionais. (REZENDE, 2008, p. 7)

Rezende (2004, 2002a, 2002b, 2002c) destaca que o que estava fundamentalmente em jogo na reforma gerencial era a alteração dos mecanismos de controle dos resultados e gastos institucionais, de forma que enquanto o ajuste fiscal requer um aumento do controle sobre o aparato burocrático a fim de garantir o bom uso dos recursos públicos, a mudança institucional impõe um menor controle sobre a burocracia ao considerar que dotá-la de maior autonomia gera ganhos em seu desempenho. Tal situação configurou o que o autor intitulou “Dilema do Controle”.

A contradição presente nas reformas administrativas é a de que, *ao mesmo tempo que* as tentativas de ajuste fiscal exigem um esforço

²⁵ Sigla em inglês de *Performance-based organizations*.

considerável de ampliação dos mecanismos de controle sobre o aparato burocrático, as mudanças institucionais visam a flexibilização desses mecanismos, dando mais autonomia, autoridade e responsabilidade às entidades descentralizadas para o gerenciamento e uso dos recursos orçamentários e humanos, no sentido de ampliar a performance (especialmente naquela onde houve descentralização) demandando por conseguinte um controle menor. [...] É exatamente nessa tensão entre maior e menor controle que está a raiz dos problemas de implementação das reformas administrativas. (REZENDE, 2004, p. 16-17)

O “Dilema do Controle”, presente na reforma brasileira, teria dificultado, para Rezende (2002a; 2002b; 2002c; 2004; 2008; 2009) sua implementação de forma exitosa. Ele explica que o insucesso da reforma deu-se desde sua própria gênese, onde definiu-se duas linhas de ações paradoxais: a necessidade de um maior controle sobre o funcionalismo público, mirando a redução de custos, e a exigência de um menor controle das agências implementadoras devido à natureza descentralizadora das mudanças institucionais em prol de uma melhoria da performance estatal. Isso teria gerado incentivos contraditórios no interior do corpo burocrático, eliminando a possibilidade de cooperação simultânea desse com o ajuste fiscal e a mudança institucional, sobrepondo o primeiro a segunda, pois, medidas como a descentralização e a avaliação do desempenho burocrático através dos resultados produzidos, objetivos da mudança institucional, tendem a ser tratadas como ameaça à ordem burocrática já estabelecida, podendo implicar em perda de prestígio e poder, o que diminui a possibilidade de cooperação dos atores estratégicos com esse eixo da reforma. Assim,

Especialmente em condições de elevada demanda por ajuste fiscal, os políticos e burocratas percebem que os ganhos ou efeitos políticos das decisões sobre o ajuste fiscal são mais “rápidos” e com “maior visibilidade política” do que transformar os incentivos institucionais dos modelos de governança. Mudança institucional depende de ação coletiva e tempo e, portanto não se mostram politicamente atrativas. Neste sentido, embora fundamentais para a elevação do desempenho, estratégias voltadas para a construção das novas instituições e dos incentivos internos à burocracia são quase sempre colocadas como “segunda prioridade” em relação ao ajuste fiscal. (REZENDE, 2009, p. 4-5)

Partindo dos pressupostos do “Dilema do Controle”, as políticas reformistas do MARE, embora tenham se concentrado, de modo argumentativo, nas necessidades centrais de ajuste fiscal e mudança institucional, não conseguiram implantar, na mesma intensidade, políticas de estabilização financeira e melhoria na qualidade dos serviços públicos. Eli Diniz (2001), ao pensar sobre a reforma gerencial, chama a atenção para o fato de ela ter sido “capturada” pela meta do ajuste fiscal, privilegiando o corte de

gastos e as privatizações à estruturação de um modelo capaz de propiciar, de fato, melhorias significativas no aparato institucional.

2.5.4- Possibilidades e limitações da reforma gerencial brasileira

Nos anos 1990 houve, no Brasil, um alastramento da idéia de reforma sem que isso tenha significado existência de um debate consistente entre Governo e Sociedade Civil sobre os intuitos reais do reformismo gerencial. Costa (2006) argumenta que não houve uma mobilização para contestação da reforma porque inexistiu um amplo debate com a sociedade sobre ela, que com a ajuda da grande mídia foi colocada como imprescindível para garantia do poder de governança e governabilidade do país, revelando seu caráter autoritário. A administração gerencial foi imposta, assim, como única forma racional e moderna de governar, passando-se como algo neutro, como um paradigma único a ser seguido pelos países que buscam o desenvolvimento, ao defenderem um objetivo ideologicamente neutro e de difícil contestação: a gestão mais eficiente do setor público. (SOUZA, 2001)

Cheibub (2000) ao analisar a relação das entidades associativas dos servidores públicos federais²⁶ com o processo de formulação e implementação da reforma administrativa no primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, conclui que inexistiu uma “cooperação sustentável” entre os representantes dos servidores e os “decisores governamentais” devido, sobretudo, a falta de um canal institucional e permanente para discussões das questões trabalhistas no setor público. Tal cooperação seria importante ao sucesso da própria reforma, já que “facilitaria a troca de informações e conhecimentos, enriquecendo os projetos de reforma e diminuindo o custo social de sua implementação no setor público, ao reduzir a taxa de conflito entre os atores. Este poderia ser, portanto, um resultado ótimo para os atores envolvidos.” (CHEIBUB, 2000, p. 1)

Por sua vez, Diniz (1996; 1998) afirma que muitas das decisões tomadas nesse período ocorreram por intermédio de medidas provisórias, provocando um aumento da capacidade legislativa da alta burocracia governamental, reforçando o poder despótico do Estado à medida que fortalece seus instrumentos de ação autônoma, produzindo

²⁶ Associações e sindicatos dos servidores públicos federais.

políticas sem consulta e transparência. Como consequência dessa assimetria entre executivo e legislativo, houve um verdadeiro insulamento burocrático²⁷, tido como meio para aprimorar a qualidade das decisões públicas ao afastá-las das pressões populares, e o reforço do modelo tecnocrático de gestão, dificultando o processo de consolidação da democracia e insuficientes mecanismos de *accountability*.

A reforma, a partir de um diagnóstico de crise do Estado desenvolvimentista colocou-se como solução à situação de déficit fiscal do país, elegendo o mercado como meio mais eficiente para alocação de recursos, promovendo uma elevação de seu poder e, em contrapartida, à redução do poder do Estado. Nogueira (2005), argumenta que esse tipo de concepção reformadora provocou, erroneamente, a diminuição substantiva do Estado e a valorização do mercado pois,

Não havia nos anos 1990, e nem há hoje, qualquer motivo justificável para que a reforma do aparelho do estado seja “orientada pelo mercado” em vez de se concentrar na recuperação e na atualização das capacidades burocráticas. Eventuais sugestões derivadas dos procedimentos de mercado deveriam ser recebidas como um elemento reformador adicional, não como eixo principal. (NOGUEIRA, 2005, p. 43)

O diagnóstico do PDRAE para crise do Estado sempre a colocou como uma questão fiscal, de esgotamento de seu modelo de intervenção e de falência da forma burocrática de administração, quando na realidade, a crise enfrentada era sobretudo política. O Estado precisava sim ser reformado, estava acometido de problemas fiscais, com um corpo de funcionários mal treinados, enfrentava uma inflação constante, e estava acuado frente às imposições competitivas da economia capitalista globalizada, mas ao invés de ter tratado tais fatores como circunstâncias para serem discutidas e transformadas, preferiu considerá-las como fatalidades a serem acatadas e seguidas. Desse modo a proposta da reforma de ajuste e estabilização econômica “traduziram as circunstâncias históricas de modo passivo, quer dizer, nos próprios termos das forças e orientações predominantes nelas. Dobraram-se aos fatos, em vez de dialogar com eles. O Estado foi, assim, convertido em fardo e custo.” (NOGUEIRA, 2005, p. 46)

²⁷ NUNES (1996) chama de insulamento burocrático o instrumento de centralização política utilizado pelo Executivo federal para afastar os partidos do processo de formulação das políticas públicas, deixando-se o projeto de modernização sob estrita responsabilidade das elites tecnocráticas e do governo federal.

O Estado transferiu ao mercado muitas de suas responsabilidades, passando a desempenhar funções limitadas de subsídio à área social o que não resolveu o fosso de desigualdade social existente no país e revelou a face conservadora da reforma que a todo tempo se utilizou de um discurso que a colocava como a “opção moderna” à reestruturação do Estado, em oposição ao tido como arcaico modelo burocrático que emperrava o desenvolvimento. Contudo, Costa (2006) analisa que

A proposta do governo FHC de introduzir no Brasil uma administração com a cultura e as técnicas gerencias modernas, necessárias sem dúvida, deve estar acompanhada de uma proposta de investimento na área social. Não há técnica gerencial que dê conta da falta de recursos na área social [...] que cria eficiência para as decisões do governo sem discutirmos para que e para quem são elaboradas as decisões. A eficiência não é um termo neutro em si, pois pressupõe o elemento teleológico das ações que se quer implementar. [...]. Para a teleologia do mercado, a reforma foi eficiente, já para a área social, não há o que comemorar. Apesar de ser importante melhorar a capacidade de gestão do aparelho do Estado, dar agilidade à administração pública, tal tarefa não pode alterar o quadro social do país de forma isolada. (COSTA, 2006, p. 179)

O engrandecimento da atuação do mercado contribui, ainda, para disseminar a ideia de que o Estado é, quase que por natureza, incapaz de prestar bons serviços à sociedade, o desvalorizando perante os olhos do cidadão, como se o serviço público fosse, necessariamente, algo negativo, enquanto que os serviços privados, eminentemente positivos.

À busca pela retomada do crescimento do país implicaria, segundo argumento reformista, no corte dos excessos, o que logo se traduziu em corte de investimentos na prestação de serviços sociais, na contenção salarial e na redução do número de servidores, como se o número de servidores em nada afetasse a eficiência do setor público. Houve, assim, uma tentativa de combinar cortes de despesas com melhoria institucional, uma espécie de desconstrução e reconfiguração paralela do Estado, algo eclético e ambíguo, que inibiu o sucesso operacional da reforma e impulsionou sua desativação. (NOGUEIRA, 2005; REZENDE, 2004)

Por fim, vale destacar que a tentativa de estabelecimento de altos padrões de eficiência governamental foi conduzida apenas pelo que possuía de questões de fórum técnico, reduzindo-se as discussões sobre a reforma à esfera do gerenciamento e afastando-se os conteúdos políticos a ela vinculados.

O reformismo implicou, portanto, uma grave “perda” do estado. Ajudou a que se disseminasse, na opinião pública, uma visão negativa do papel, da natureza e do sentido do Estado e de sua intervenção na vida econômica e social. O ‘bom’ Estado deveria ser leve, ágil, reduzido quase ao mínimo, tomado pela racionalidade técnica e vazio de interesses, de ‘paixão, de embates políticos. (NOGUEIRA, 2005, p. 48)

Dessa forma, a busca pelo propagado ajuste fiscal impeliu a reforma a concentrar-se numa questão de custos e números sem preocupar-se com questões propriamente políticas, de tal modo que para realização de uma efetiva reforma do Estado faz-se necessário romper com esse tipo de abordagem, reconhecendo que a saída para os problemas impostos não está na concentração de mais poder técnico, mas na ênfase à dimensão política da reforma para que a conexão entre Estado e Sociedade seja reforçada. Uma reforma, diferente do enfoque gerencial reducionista, reclama o estreitamento dos vínculos com a política e incentiva a vitalidade da sociedade civil. (NOGUEIRA, 2005; COSTA, 2006; DINIZ, 1996)

2.5.5- A reforma e a qualificação da burocracia pública

Mesmo a reforma tendo se limitado a uma visão de teor especialmente administrativo, sendo capturada pela meta do ajuste fiscal e revelado-se incapaz de provocar uma verdadeira mudança institucional (Diniz, 2001), foi sobretudo a partir dos anos 1990, que a qualificação profissional dos servidores públicos no Brasil, em todas as esferas de governo, tornou-se, de fato, um tema presente de forma enfática na agenda governamental. A introdução de novas técnicas gerenciais exigiu a formação de um corpo de funcionários cada vez mais eficiente e em condições de acompanhar o ritmo frenético com que tudo acontece. Segundo discurso reformista, a mudança do perfil organizacional do Estado apenas aconteceria com a constituição de um sistema de avaliação por desempenho que impulsionasse as organizações públicas a orientarem-se pela melhoria de sua própria performance, algo intimamente ligado ao aperfeiçoamento da atuação do servidor público, a busca pelo incremento de suas habilidades e conhecimentos técnicos.

A preocupação com o a melhoria da prestação dos serviços públicos esteve, assim, com a reforma gerencial brasileira, imbricada ao avanço da importância concedida à qualificação da burocracia pública. A idéia era que a busca por uma

administração mais ágil e eficiente, que prioriza os resultados, pressupõe uma maior atenção à gestão dos recursos humanos, pois

[...] a nova administração pública que vem surgindo progressivamente das reformas propostas pelo atual governo e das políticas implementadas pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, fundamenta-se necessária e essencialmente na profissionalização e na valorização do servidor público. Neste sentido, uma nova política de recursos humanos vem sendo implementada para atender aos papéis assumidos pelo Estado, de caráter regulatório e de articulação dos agentes econômicos, sociais e políticos - de crescente importância no mundo contemporâneo - além do aprimoramento na formulação de políticas públicas e na prestação dos serviços públicos. (MARE, 1997b, p. 8-9)

Assim, a adequação dos recursos humanos ao novo modelo de administração que a reforma tentou implementar, constituiu-se como uma de suas tarefas prioritárias. Para tanto, investiu-se no estabelecimento de uma política de desenvolvimento de pessoal, sistema de incentivos remuneratórios que estimulasse o desempenho dos servidores públicos, e a instituição e reorganização de carreiras e cargos²⁸ tidos como importantes para a melhoria da eficiência da administração pública brasileira.

Gaetani (1998) retrata que foi apenas com as macrotransformações direcionadas para a reforma do aparato governamental, que apontavam a falta de qualificação dos servidores como um fator que entrava o processo de mudança da administração pública, que a problemática de recursos humanos no setor público começou a ser focalizada com atenção especial, pois até então era uma temática sem espaço no campo das políticas públicas.

Ferreira (1996) afirma que a preocupação com a capacitação do servidor público tornou-se âncora do paradigma gerencial já que “Implantar o modelo de administração pública gerencial não significa mudar sistemas, organizações e legislação; muito mais do que isso, significa criar as condições objetivas de desenvolvimento das pessoas que conduzirão e realizarão as reformas.” (FERREIRA, 1996, p. 20)

À época da reforma, argumentava-se que a tentativa de reconfiguração do Estado implicaria na preparação de um quadro de pessoal bem formado, com capacidade de implementar as diretrizes indicadas pelo PDRAE. Grosso modo, a

²⁸ Um exemplo foi a reativação da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental-EPPGG.

política de recursos humanos desenvolvida pelo MARE seguiu a duas diretrizes, uma com foco na reestruturação das carreiras formadoras do núcleo estratégico do Estado (a partir da revisão da política remuneratória das carreiras de nível superior, da reorganização das carreiras do Estado, da política de concursos públicos e do incentivo à avaliação por desempenho²⁹) e; outra baseada na política de capacitação a fim de elevar o desempenho dos servidores em geral. (MARE, 1997b)

A respeito da primeira diretriz, é válido salientar que a proposta reformista de redefinição do papel Estatal delimitou como responsabilidade do aparato governamental apenas as atividades relacionadas com formulação, controle e avaliação de políticas públicas, de modo que as demais atividades foram transferidas para responsabilidade do mercado e do setor público não-estatal, sobre as quais caberia aos servidores de carreira do Estado controlar por contratos de gestão, pois

A atuação como planejadores, avaliadores e controladores dessa rede de atividades descentralizadas exigirá destes profissionais uma alta qualificação e capacitação gerencial, discerníveis no perfil generalista e empreendedor dos altos administradores públicos. O fortalecimento destes profissionais, que atuarão nas áreas exclusivas de Estado, é um requisito para garantir a qualidade e a continuidade da prestação dos serviços e a realização do interesse público, com a descentralização da execução das atividades do Estado. [...] O novo papel do Estado pressupõe, assim, o fortalecimento das carreiras voltadas para a formulação, controle e avaliação de políticas públicas, bem como, para atividades exclusivas de Estado. Uma vez que as novas funções estão relacionadas com decisões estratégicas de Estado, as carreiras a serem fortalecidas são as de nível superior associadas ao desempenho de tais competências. (MARE, 1997, p. 12).

A segunda diretriz da política de desenvolvimento de recursos humanos do Estado, implantada pelo MARE, centrava-se na ideia de que em tempos de desenvolvimento tecnológico acelerado as formas de realização das atividades, as profissões e métodos de prestação de serviços tornam-se rapidamente obsoletos, exigindo a capacitação permanente do funcionalismo estatal. Assim,

[...] esta política é destinada a todos os servidores públicos, visando o seu aperfeiçoamento e desenvolvimento profissionais, criando a possibilidade de acesso de todos os servidores a pelo menos uma oportunidade de participação em ações de capacitação a cada ano. Está também relacionada com a necessidade de aumentar a capacidade de adaptação dos integrantes das carreiras às novas demandas colocadas

²⁹ Para mais detalhes, ver: MARE. *A Nova política de recursos humanos*. Brasília: MARE, 1997b. (Cadernos MARE, 11)

pelo Estado. A capacitação será um instrumento importante na requalificação dos servidores redistribuídos para o desempenho de suas funções em novos órgãos e na readequação profissional dos servidores ocupantes de cargos extintos, ou cujos cargos tenham tido suas atribuições ampliadas. (MARE, 1997, p. 21)

Nessa conjuntura, onde a preocupação com a qualificação da burocracia pública adquiriu centralidade, a figura das Escolas de Governo começaram a ganhar destaque, tendo precipuamente a responsabilidade de treinar, capacitar e até formar profissionais para o setor público. Um dos instrumentos fundamentais de difusão dos pressupostos gerenciais foi a Escola Nacional de Administração Pública- ENAP, principal centro de atividades utilizado para capacitação e treinamento de recursos humanos a nível federal. O surgimento e desenvolvimento das Escolas de Governo a partir do contexto de reforma do Estado serão mais bem discutidos no próximo capítulo.

3. ESCOLAS DE GOVERNO

3.1- O que é Escola de Governo? Tentativa de uma definição

A escola de governo é um fenômeno contemporâneo e sua origem está entrelaçada a importantes transformações ocorridas na relação Estado/sociedade. Buscou-se, com sua criação, produzir agentes e gestores públicos mais capacitados, a fim de aperfeiçoar a qualidade dos serviços prestados à população, meta almejada e amplamente difundida pelas reformas estatais em todo o mundo.

A qualificação profissional dos servidores públicos no Brasil, em todas as esferas de governo, sobretudo a partir dos anos 1990, vem crescendo em importância. A introdução de novas técnicas gerenciais nessa área tem exigido a formação de um corpo de funcionários cada vez mais eficiente e em condições de acompanhar as mudanças constantes por que passa a sociedade. A reforma Bresser, objetivando elevar os índices de eficiência e melhoria na execução dos serviços públicos, apostou no desenvolvimento de uma cultura gerencial aplicada às organizações.

A falta de qualificação dos servidores sempre foi apontada como um fator que entrava o processo de mudança da administração pública. A tentativa de reconfiguração do Estado também implicaria a preparação de um quadro de pessoal bem formado, com capacidade de empreender as diretrizes implantadas. É nessa conjuntura que as escolas de governo começam a ganhar destaque.

A Emenda Constitucional nº 19/98, que deu nova redação ao § 2º do art. 39 da Constituição Federal, estimulou consideravelmente a disseminação dessas Escolas de Governo por todo o país ao dispor que

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 a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados.

Garcia (2008) chama a atenção para a dupla tarefa a que se propõem essas escolas:

Por um lado, ela responde à preocupação com o desempenho eficaz da máquina, contrapondo-se à excessiva descontinuidade administrativa com as mudanças de governo. E, por outro lado, ela busca diminuir a séria cultura patrimonialista, fisiológica, de administrar o Estado segundo as circunstâncias dos governos do momento, preservando-o de interferências clientelistas e de práticas nepotistas. (GARCIA, 2008, p. 11)

Segundo Zouain (2003), essas escolas podem ser classificadas em dois grupos: um primeiro grupo, focado na capacitação de profissionais destinados às áreas e carreiras específicas de Estado; e um segundo, que, além da capacitação para o setor público, abrange um número maior de servidores das mais diversas áreas.

Nogueira (2005) reconhece a valiosa contribuição dada pelas Escolas de Governo, ao propiciar o interesse por uma melhor reflexão sobre o aparato estatal, uma maneira exitosa de governar e uma administração conduzida com eficácia. Reconhece, ainda, que, visto assim, elas podem ser consideradas partícipes da reforma do Estado no Brasil. Em alguns casos, apresentam denominações, estruturas organizacionais e linhas de atuação distintas, porém possuem em comum a preocupação com a qualificação dos servidores públicos, promovendo e ofertando cursos em diversas áreas e níveis.

Um dos pontos controversos, no entanto, é encontrar certo consenso sobre o significado do termo “Escola de Governo”. Para Pacheco (2000) essa denominação é vaga e imprecisa, pois vem sendo utilizada sem distinção por organizações públicas, privadas e até não governamentais, voltadas à formação de quadros e/ou qualificação de servidores públicos nas três esferas de governo. Ainda assim, define escola de governo como instituição voltada ao desenvolvimento e à preparação de funcionários públicos, podendo estar incluída na máquina governamental ou contar com seus recursos orçamentários.

Assim, o termo “Escola de Governo” pode designar um vasto número de instituições governamentais e não governamentais, de âmbito municipal, estadual ou federal, que assim se autodenominam, englobando as escolas de administração pública que atuam especificamente como capacitadoras de funcionários para as carreiras de Estado. Assim, pode designar organizações que buscam tanto a preparação de quadros para determinados cargos públicos quanto a ampliação da capacidade de governo, partindo-se não só da qualificação de dirigentes e servidores públicos, como também de cidadãos ativos no processo de formulação de políticas públicas.

Garcia (2008) agrupa as Escolas de Governo em dois modelos de acordo com o grau de vinculação aos projetos oficiais do executivo: a) um modelo formado pelas Escolas de Administração Pública, preparadoras de quadros para carreiras exclusivas de Estado, financiadas por recursos estatais, a exemplo da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, e da Fundação do Desenvolvimento Administrativo – FUNDAP (SP), ou até mesmo da Escola Superior de Administração Fazendária- ESAF, restrita a uma área específica do serviço público. Nesse grupo se encaixariam, ainda, as Universidades e centros de formação criados pelas Escolas de Governo, que geralmente oferecem cursos de pós-graduação *lato sensu* nas áreas de Gestão Pública, Planejamento Governamental, etc., além de centros universitários independentes do aparelho estatal, mas fortemente preocupados com temas ligados à administração pública, como é o caso da Fundação Getúlio Vargas e da Escola Brasileira de Administração Pública e Empresas- EBAPE; b) e um modelo, autodenominado de Escola de Governo, constituído por instituições não governamentais e lideranças políticas, cujo principal exemplo é a Escola de Governo de São Paulo - EGSP. Essas instituições além da preparação do funcionário para um melhor desempenho profissional no setor público, preocupar-se-iam com a formação de cidadãos que pensam o setor público e interferem nas decisões governamentais.

3.2- Escolas de Governo: breve historização

Não é coisa recente a existência de pólos de formação e capacitação de servidores públicos. No Brasil, desde 1938, ainda em plena era Vargas, houve propostas de renovação do aparelho estatal com consequente modernização do serviço público, ensejadas pelo surgimento do DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público. Com ele, tentou-se instituir o concurso público como meio de ingresso aos cargos e carreiras. Criou-se a categoria de técnico em administração, bem como uma unidade responsável pelo oferecimento de cursos de administração, tendo por alvo a especialização de servidores governamentais. No entanto, “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.” (GARCIA, 2008, p: 41)

O Instituto Rio Branco, escola criada em 1945 e subordinada ao Itamaraty, realiza concurso público para permitir o ingresso de candidatos ao Curso de Preparação à Carreira de Diplomata – CPCD. Depois de formados, eles passam a fazer parte dos quadros da diplomacia nacional.

Em 1952, nasceram instituições de formação para a Administração Pública, como é o caso da EBAP- Escola Brasileira de Administração Pública, cujo objetivo inicial era formar administradores de empresas, especialistas em modernas técnicas de gestão empresarial. Com o decorrer do tempo, outras instituições apareceram, tendo como finalidade capacitar a tecnoburocracia estatal. Surgiram, também, instituições de dirigentes empresariais. Garcia (2008) relatou a existência de algumas delas: Academia Nacional de Polícia (ANP) de 1961; o Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ) de 1963; o Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico (CENDEC) em 1966; a Escola de Administração de Empresas (EAESP) de 1969; o Centro de Treinamento para o desenvolvimento em Administração (CDA) em 1969; a Escola Superior de Administração Fazendária (ESAF) de 1973; a Fundação do Desenvolvimento Administrativo (FUNDAP) em 1974; a Fundação Escola do Serviço Público (FESP) de 1976; a Escola Superior de Administração Postal de 1977.

Em dezembro de 1980, o DASP, hoje extinto, criou a FUNCEP³⁰- Fundação Centro de Formação do Serviço Público. Conforme se pode verificar em ENAP (2006), essa entidade tinha a função de promover a valorização do servidor público, gerando pesquisas orientadoras para a formação de políticas de pessoal. Dentro de seu campo de atuação eram desenvolvidos e ofertados cursos de qualificação técnica e de especialização. Coube à FUNCEP a responsabilidade pela capacitação de recursos humanos destinados a todos os ministérios. Contudo, apenas em 1982, deu-se oficialmente o pontapé inicial para a criação de uma escola de governo no Brasil, tendo por base o Relatório Rouanet. Elaborado a pedido do DASP, esse relatório descrevia as linhas gerais que poderiam ser adotadas para a formação de tal escola.

O Relatório Rouanet, assim chamado em homenagem ao embaixador Sérgio Paulo Rouanet, responsável pela pesquisa, reuniu experiências brasileiras de formação e

³⁰ A FUNCEP foi instituída pela lei 6.871/80 e seu estatuto aprovado pelo decreto 85.524/80.

treinamento de gestores públicos e de modelos internacionais de Escolas de Governo, notadamente o francês e o alemão. 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 Escola de Governo e propõe como modelo a École Nationale d' Administration- ENA da França. (ZOAUIIN, 2003, p. 2)

A ENAP - Escola Nacional de Administração Pública - foi criada em 1986, durante o mandato do presidente José Sarney. Os desafios econômicos e políticos daquela época eram muitos: alta dívida externa, altos níveis de inflação, desemprego, pobreza, o país entrando num processo de redemocratização e a sociedade exigindo políticas sociais capazes de melhorar as condições de vida da população. Foi nesse contexto que o governo Sarney propôs uma reforma administrativa, fazendo emergir o Relatório Roaunet.

Medidas adotadas por Fernando Collor de Melo, ao assumir a Presidência da República em março de 1990, desestruturaram ainda mais a máquina administrativa, afetando diretamente também os trabalhos de responsabilidade da ENAP. Com a promulgação da Lei Federal 8.140, de 28 de dezembro de 1990, a FUNCEP ficou incumbida de promover, elaborar e executar os programas de capacitação de recursos humanos para a administração pública federal, coordenando também os programas de capacitação gerencial de pessoal civil desenvolvidos pelos servidores de seu quadro permanente. Além do mais, os concursos públicos foram suspensos, impossibilitando a implementação da carreira de Especialista em Política Pública e Gestão Governamental. (ENAP, 2006)

Em 1992, enfraquecido politicamente com os constantes escândalos de corrupção que atingiram seu governo, Collor renunciou ao cargo de presidente da República, sendo substituído por Itamar Franco. No entanto, as dificuldades sofridas pela ENAP continuaram sem solução, mesmo havendo promessa desse novo governo em patrocinar políticas de melhorias salariais com contemplação de um setor público ancorado na profissionalização e no sistema de carreiras.

Regina Pacheco (2000) mostra 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 freqüentes 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)

A partir de 1995, com a instalação do governo Fernando Henrique Cardoso, a reforma da administração pública ganhou centralidade na agenda política do governo e, com isso, alterou-se a aparente imobilização institucional da ENAP. Para ditar os rumos da reforma, criou-se o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado-MARE e elegeu-se a ENAP como coadjuvante nesse processo, sendo esta “[...] o espaço escolhido pelo ministério para formular e difundir as propostas da nova administração pública.” (ENAP, 2006, p. 19) Desse modo, foi no período FHC que a ENAP destacou-se no cenário nacional, tendo seu papel e função confundidos com os da reforma gerencial.

Evelyn Levy (1997) afirma que com a reconfiguração do Estado estruturada em prol da consolidação de uma administração pública gerencial, a qualificação de seu quadro surgiu também como tema essencial. Isso porque ao mesmo tempo em que o Estado buscou construir um núcleo estratégico responsável pelo controle da formulação e implementação de políticas públicas, deixou a cargo de organizações sociais a provisão de uma gama de serviços públicos. Logo, “aumenta, assim, a necessidade de capacitar esse mesmo *núcleo* de competências de regulação e contratualização.” (LEVY, 1997, p.5).

Levy (1997) destaca que independentemente do local em que se estabeleceu a administração gerencial, a *new public management*, dedicou-se atenção especial aos recursos humanos, à medida que previu instituições menos hierarquizadas com alto grau de envolvimento dos servidores.

Segundo Gaetani (1998)

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)

Regina Pacheco (2000) mostra ainda que, entre os anos de 1995 e 1999, a ENAP capacitou mais de 72.000 mil funcionários públicos federais, o que significa uma quantidade três vezes maior do que a alcançada em seus catorze anos anteriores. Reabriu concursos públicos para a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e para Analista de Planejamento e Orçamento. Já na área da pesquisa teve suas atividades redirecionadas para a investigação aplicada, tendo como foco a melhoria da gestão pública. A ENAP também passou a realizar anualmente um concurso de inovações na gestão pública federal, baseado nos princípios da nova gestão pública.

Fica claro que as Escolas de Governo estão intrinsecamente ligadas ao projeto de reforma do Estado, de reformulação de seu papel e de renovação da administração pública, cuja qualificação de serviço público tornou-se âncora. Contudo, conforme expõe Nogueira (2005), a reforma do Estado da década de 1990 foi reduzida a questões técnicas, não desenvolvendo preocupações sólidas com o aspecto político. O debate da época sempre tendeu a colocá-la como uma questão de redução de custos e do tamanho do aparato estatal. E é por isso que as Escolas de Governo precisam desvincular-se desse modo de pensar a reforma e consequentemente o Estado. Antes, devem servir como peça estratégica para que se reinvente esse discurso sobre o Estado e sua reforma. Assim,

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 a 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. (NOGUEIRA, 2003, p.183)

No segundo momento do governo Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1999, o ímpeto reformador já não era o mesmo. A reforma não se concluiu, e o MARE foi absorvido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG. No entanto, a ENAP não teve sua significação reduzida. No lugar do projeto reformista, ganhou espaço nas preocupações governamentais o Plano Plurianual - PPA, cuja implantação necessitava de técnicos e dirigentes bem formados. E a ENAP passou a ser responsável pela formação da carreira de Analista de Planejamento e Orçamento. “A formação desses técnicos, a oferta de cursos de conteúdo gerencial e a formação de

carreiras foram as atividades que marcaram a ENAP neste período.” (ENAP, 2006, p. 19)

Em 2003, quando teve início o governo Luiz Inácio Lula da Silva, o Brasil encontrava-se numa situação econômica pouco favorável; e na tentativa de recuperar a estabilidade e a credibilidade do país no exterior com desenvolvimento sustentado pela geração de emprego, distribuição de renda e inclusão social, a ENAP recebeu atenção especial, pois

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)

Garcia (2008) alerta para o fato de que o papel das Escolas de Governo modificou-se ao longo do tempo, evoluindo de uma preocupação inicial apenas com a profissionalização e formação de quadros de dirigentes do poder executivo para o estágio atual, no qual o comprometimento com a ampliação da capacidade de reflexão e atuação dos mais diferentes atores sociais participantes na esfera pública torna-se imperativo, sob uma perspectiva de cogestão das políticas públicas.

Enquanto uma nova esfera pública não estatal emergiu, e a própria concepção de Estado se ressignificou, surgiram Escolas de Governo com propostas diferenciadas, mais condizentes com políticas públicas co-gestionadas pela sociedade civil. Desse modo, inauguram uma nova forma de intervenção centrada na capacitação dos atores que participam da esfera pública e que têm relevância na definição e execução das políticas públicas, algo condizente com o processo de alargamento e mesmo radicalização democrática³¹, vivenciado nos últimos anos.

³¹ Nos últimos anos alguns mecanismos institucionais vêm garantindo espaço para participação da sociedade nas decisões governamentais, a exemplo dos Orçamentos Participativos, Conselhos Gestores de Políticas Públicas e Ouvidorias Públicas.

Nesse contexto, o papel das Escolas de Governo vem sofrendo modificações, ampliando-se de forma paralela ao que tem acontecido com o significado da ação de governar. Trata-se de uma nova concepção de Estado mais próximo da sociedade, algo legitimado pela constituição brasileira que passou a admitir diversos mecanismos de incorporação de atores sociais na gestão pública. “[...] a ação de governar não pode ser vista como uma ação exclusiva 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. (ZOUAIN, 2003, p. 7) E à medida que a gestão da coisa pública passa a ser partilhada entre Governo e Sociedade, a capacitação e profissionalização apenas de burocratas da administração pública torna-se insuficiente. Frente a essa situação, algumas Escolas de Governo têm alargado seu campo de atuação à capacitação dos atores sociais envolvidos no processo de decisão sobre as políticas públicas.

Há vários institutos voltados ao aprimoramento do setor público em todo o mundo, que embora possuam características próprias, geralmente apresentam preocupações semelhantes. Pacheco (2003) analisa que essas giram em torno dos seguintes questionamentos: autonomia ou alinhamento às estratégias de governo?; preparação de quadros para a continuidade ou para a mudança?; ênfase em profissionais de carreiras ou apenas em gerentes e líderes?; abordagem acadêmica ou profissionalizante?; atividades exclusivas de formação/capacitação ou combinadas com pesquisa aplicada e difusão?

O tópico seguinte mostra, de forma sintética, algumas Escolas de Governo internacionais.

3.3- A experiência internacional das Escolas de Governo: breve apresentação

A John F. Kennedy School of Government dos Estados Unidos faz parte da Universidade Harvard, sendo um dos institutos direcionados à formação de dirigentes governamentais mais prestigiados daquele país. Diferentemente da ENA francesa, essa escola de governo não apresenta vinculação direta com a máquina burocrática, embora tenha nascido em ambiente universitário e, por isso, seus egressos são geralmente alocados no mercado. (GARCIA, 2008)

Sua fundação ocorreu em 1936 quando se deu também a criação do programa de pós-graduação em administração pública da Universidade Harvard. Em 1969, formou-se o Mestrado em Políticas Públicas, pontapé inicial para surgimento de outros cursos, inclusive de doutorado, voltados ao tema da gestão pública. O corpo de professores é composto por especialistas renomados, e o de alunos não se restringe aos funcionários públicos nem aos de nacionalidade norte-americana. No entanto, os cursos visam desenvolver habilidade e capacidade de reflexão sobre temas como políticas públicas e serviço público, num misto de teoria e casos da realidade.³²

Garcia (2008) comenta que na *Kennedy School* “a ênfase dos cursos é sobre métodos e ferramentas de gerenciamento e decisão, a partir do conhecimento e análise de políticas públicas [...], combinando uma formação generalista com uma especialização em alguma área de políticas públicas” (GARCIA, 2008, p. 58)

Outra destacada Escola é a National School of Government, criada no Reino Unido em 1970, com nome de Civil Service College. Segundo consta no *site* da instituição, sua missão é elevar a qualidade da prestação dos serviços públicos. Seus cursos, num total de 300, são projetados especificamente para ajudar os funcionários públicos a aprimorar suas habilidades e conhecimentos e ministrados por um corpo docente formado por acadêmicos ou profissionais com alta experiência.³³

Asazu (2006) analisa que a National School of Government oferta especialmente cursos de liderança para dirigentes e mais uma gama de eventos voltados aos membros dos conselhos de administração de agências e departamentos governamentais, a maioria com duração inferior a uma semana. Essa escola é considerada uma porta de entrada para as carreiras gerenciais do serviço britânico.

A Canada School of Public Service, Escola de Governo canadense, surgiu em 01 de abril de 2004, como uma reformulação do antigo Canadian Centre for Management Development (CCMD) existente desde 1991, passando então a influenciar Escolas em todo o mundo, inclusive a ENAP brasileira, para quem vem prestando assessoria em programas para o desenvolvimento gerencial.

³² Informações obtidas a partir de consulta ao site <http://www.hks.harvard.edu/> . Acesso em: 19 de junho de 2010.

³³ Informações obtidas a partir de consulta ao site <http://www.nationalschool.gov.uk/> . Acesso em: 19 de junho de 2010.

Segundo consta no *site* do instituto canadense, ela foi criada para atender às necessidades de aprendizagem dos funcionários públicos em todos os níveis do governo. Seus cursos são dinâmicos, uma vez que contam com métodos de aprendizagem baseados nas mais modernas tecnologias de informática. Presta assessoria ao setor público nacional e estrangeiro visando ao fortalecimento da governança³⁴. Seu objetivo é

Apoiar as necessidades de desenvolvimento gerencial dos gerentes do serviço público por meio de programas de aprendizagem e cursos, eventos de aprendizagem, pesquisa estratégica e outras atividades de desenvolvimento de liderança para que, como uma comunidade, os servidores públicos sejam capazes de enfrentar os desafios de seu tempo no cumprimento de sua missão de servir ao Canadá e os canadenses. (Catálogo 2000, apud PACHECO, 2000, p.44)

A ENA, Escola de Governo francesa, foi formada em 1945, no período pós Segunda Guerra Mundial, com o intuito de prover o Estado francês de uma alta burocracia bem capacitada e bastante sólida, separada do governo, e que a ele pudesse contrapor-se quando assim fosse necessário. O acesso aos cargos de direção mais importantes do Estado é oferecido a seus alunos.

Desse modo, a ENA

Surge no contexto do pós-guerra, faz parte do processo de desenvolvimento do Estado francês e de seu sistema administrativo que, por sua vez, perseguiu uma relação orgânica com o processo de evolução político-histórica daquela nação. [...] tornava-se necessário para a reconstrução da burocracia pública daquele país, não só o estabelecimento de carreiras públicas estruturadas, como uma instituição de excelência responsável pela sua formação e permanente atualização. (ZOAUAÍN, 2003, p. 2)

Conforme consta no *site* da instituição, a missão da ENA consiste em treinar funcionários franceses e até de outras nacionalidades para assumir com eficiência e responsabilidade a carreira pública. Para tal, oferece fluxogramas variados destinados a fornecer respostas para os desafios de cada etapa da carreira por meio de cursos recheados de instruções teóricas e práticas, estudos de caso, simulações e trabalhos em grupo.

³⁴ Informações obtidas a partir de consulta ao site <http://www.ccmed-ccg.gc.ca/>. Acesso em: 21 de junho de 2010.

Ainda, segundo o *site* da ENA³⁵, sua criação deveu-se à tentativa de democratização do acesso à alta função pública do Estado e atualmente está encarregada de garantir a seleção e a formação inicial e contínua do alto funcionalismo francês e internacional. Todavia, é válido salientar que, como mostrou Asazu (2006), a ENA não se afirmou como uma Universidade, nem era esse seu intuito. Antes, constituiu-se como um centro de formação prática, já que os alunos egressos da instituição são portadores de formação acadêmica.

Essa autora destaca que o corpo de professores da ENA não é permanente, mas selecionado pelo conhecimento prático adquirido, uma vez que a maioria dos instrutores é servidor de alto escalão e, portanto, egresso da própria Escola.

Ingressar na ENA não é tarefa fácil. Garcia (2008) revela que os *enárques*, alunos egressos da ENA, são a elite do serviço público francês, pois possuem boa formação acadêmica, aliada a um conhecimento aplicado, alto teto salarial e características de funcionário polivalente.

De início, é preciso vencer os rigorosos concursos que dão acesso à École- eles são anuais, oferecendo 90 vagas, em três categorias: concurso externo (para jovens até 28 anos, com boa formação acadêmica), concurso interno (para servidores públicos, com, no mínimo, quatro anos de experiência; e até 45 anos) e terceiro concurso (para profissionais ligados à política, ao sindicalismo, ao setor privado e às associações de utilidade pública). Ao final do curso os exames são tão ou mais rigorosos que os de entrada. (GARCIA, 2008, p. 54-55)

Asazu (2006) expõe ainda que os cursos da ENA são divididos em duas fases, sendo a primeira com duração de aproximadamente 84 semanas e composta por aulas sobre a realidade local e internacional, além de estágios em empresas públicas e privadas; e a segunda, com duração de três meses, constituída por seminários e pela elaboração obrigatória de uma dissertação coletiva a ser avaliada por um júri.

A ENA exerceu influência sobre várias Escolas de Governo internacionais, como é o caso dos Institutos Nacionais de Administração Pública – INAPs - da Argentina, Espanha e México e da ENAP, no Brasil que, se espelhando em seu modelo, almejaram alcançar elevados índices de excelência na prestação dos serviços públicos.

³⁵ Informações presentes no site da instituição: <http://www.ena.fr>. Acesso em: 19 de junho de 2010.

Assim, a ENAP teve como base inspiradora a ENA francesa, de quem recebeu assessoramentos regulares durante seus primeiros anos e importou o objetivo de formar uma elite de administradores públicos. Por isso que: “No Brasil, a Escola Nacional de Administração Pública- ENAP, criada em 1986, a partir do Relatório Roaunet, não só procurou seguir seu modelo, como foi estruturada com o apoio e a orientação técnica da ENA.” (ZOUAIN, 2003, p. 2) Contudo, o modelo francês não foi transposto da forma esperada. Um exemplo disso é o fato de a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, que havia recebido indicação da ENA e também do Relatório Rouanet, só ter sido criada oficialmente em 1989, com o advento da Lei Federal nº 7.834. Além do mais, conforme destaca Amaral³⁶ (2005), o problema brasileiro não pode resolver-se com a transposição do modelo francês pelo fato de não se adequar bem à realidade brasileira.

Buscar inspiração na ENA, de uma certa forma, não resolve o problema brasileiro. Primeiro porque não temos uma burocracia como a francesa. Não tivemos e não teremos. A nossa burocracia é sempre incompleta. [...] nós temos um grau de inspiração naquela escola, num país que não só tem uma burocracia muito rígida, muito regular, como também a tradição de aulas magistrais, que é o anti-espço de aprender como tecnologia crítica. (AMARAL, 2005, p. 2)

A partir dos anos 1990, a influência da ENA sobre outras Escolas de Governo foi perdendo cada vez mais força. Para Pacheco³⁷, isso ocorreu porque o modelo francês não era virtuoso quanto se acreditava. E mais, ela analisa que

A ENA apresentava uma visão já ultrapassada. Nessa época, já existiam outras visões de como organizar as carreiras e o serviço público. A visão de elite da ENA atrapalhou profundamente, não só a ENAP, como também os primeiros integrantes da carreira. [...] a transposição do modelo francês para o Brasil foi um desastre completo e, até hoje, as pessoas sonham com a carreira nos moldes da ENA, quando a ENA está, tardiamente, reformando-se. Acho que aquele modelo não faz o menor sentido hoje, nem para a França, nem para o Brasil. É um modelo de elite, baseado em monopólios e não em competências. O mundo não convive bem com isso hoje. (ENAP, 2006, p.25)

Amaral (2005), pondera ainda que o

³⁶ Helena Kerr do Amaral é atual presidente da ENAP.

³⁷ Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco foi presidente da ENAP no período de 1995 a 2002. O relato exposto é parte de uma entrevista concedida para produção de um livro em edição comemorativa pelos 20 anos da ENAP: ENAP 20 anos; caminhos de uma escola de governo.

modelo nunca funciona; inspiração, sim. A inspiração na ENA foi muito útil para o Brasil: em plena redemocratização, criar uma escola no Brasil para formar um grupo estratégico capaz de ajudar na formulação, avaliação e implementação das políticas públicas. Inspirar-se na França não fez mal nenhum para a ENAP, mas basear toda a administração pública numa única carreira, acho que nem o relatório Rouanet nem governo algum acredita nisso. O Brasil está ajustando o desenho da burocracia que deseja, ao mesmo tempo que está aperfeiçoando a democracia. (ENAP, 2006, p.93)

A próxima seção aborda, a partir da apresentação da ENAP, a experiência brasileira no quesito Escolas de Governo.

3.4- Observações sobre a experiência brasileira- o caso ENAP

A ENAP - Escola Nacional de Administração Pública – estruturou-se segundo o modelo da ENA francesa, em 1986. Sua instituição fez parte de uma reforma administrativa proposta durante o governo José Sarney e teve por objetivo central o alcance de melhores índices de eficiência do aparato burocrático; e, em decorrência, uma revitalização do Estado brasileiro. Para tal, tencionou formar uma elite de administradores públicos bem preparados teoricamente e capazes de utilizar instrumentos práticos para atuar nas organizações governamentais. No *site* da escola consta que sua missão se concentra em “desenvolver competências de servidores públicos para aumentar a capacidade de governo na gestão de políticas públicas, sendo público prioritário os dirigentes e potenciais dirigentes do governo federal.”³⁸

Na época em que foi fundada, a ENAP funcionava como uma diretoria da FUNCEP- Fundação Centro de Formação do Serviço Público até que esta sofreu mudanças institucionais, passando sua função, que consistia em formar quadros superiores da burocracia pública, à ENAP. As capacitações e treinamentos dos outros funcionários públicos ficaram a cargo da CEDAM - Centro de Desenvolvimento da Administração -, havendo a seguinte separação: enquanto a ENAP ficou com a missão de formar quadros superiores, ao CEDAM coube a capacitação e o treinamento dos servidores de outros níveis. Logo, “criou-se uma cultura organizacional dicotômica que contrapunha a atividade tradicional de capacitação (de servidores dos níveis operacional e intermediário) à atividade de formação (de quadros da elite burocrática).” (GARCIA,

³⁸ Informação extraída de consulta ao site da ENAP: <http://www.enap.gov.br/>. Acesso em 01 de junho de 2010.

2008, p. 155). Em 1990, com a promulgação da Lei 8.140, a FUNCEP teve sua estrutura modificada e a ENAP ganhou autonomia.

Em 1988, dois anos antes de tornar-se autônoma, a ENAP realizou o primeiro concurso para o cargo de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, com o oferecimento de 120 vagas. Mais de 70 mil pessoas se inscreveram para participar da disputa. O lançamento do edital de seleção, contudo, trouxe consigo dois temores: “O primeiro, imediato, era o que fazer com os alunos. Faltava o curso! Não havia ainda uma proposta pedagógica a ser implementada. O segundo [...], dizia respeito à institucionalização da carreira correspondente.” (NICOLINI, 2008, p. 8)

Entretanto, nos anos seguintes à formação da primeira turma, sob o comando administrativo de Collor e Itamar Franco, a ENAP experimentou as mais variadas dificuldades em sua área de atuação. Collor não mediu esforço em satanizar os servidores públicos; e estes, com Itamar, não obtiveram grandes ecos. Diante de tais circunstâncias, a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental foi submetida a um processo de estagnação, sendo retomada apenas em 1996 durante o governo de Fernando Henrique Cardoso.

É válido ressaltar que o foco de atuação da ENAP, especialmente em seu momento inicial, foi a formação de dirigentes de carreiras estratégicas da administração pública e a estruturação de um aparato burocrático profissional e estável. O objetivo norteador da escola era a preparação de uma elite burocrática possuidora de adequada formação teórica e com conhecimento prático a ser adquirido nos estágios obrigatórios ao longo de sua formação. Sendo assim, “Os dirigentes egressos dessa formação seriam capazes de exercer a liderança dos processos decisórios, com base em um conhecimento de excelência da realidade do país e da sua Administração Pública.” (GARCIA, 2008, p. 160) A natureza das preocupações da ENAP pode ser percebida a partir da exposição das atividades por ela desenvolvidas.

3.4.1- Eventos de aprendizagem da ENAP

a) Programas e cursos

Os cursos da ENAP dividem-se em duas linhas: uma, com a missão de formar carreiras; e a outra, com o intuito de promover o desenvolvimento gerencial. O quadro docente é composto por professores colaboradores selecionados nas universidades e no próprio governo, enquanto a articulação e o ordenamento dos cursos são feitos por uma pequena equipe da instituição. (ENAP, 2006)

Os programas de capacitação proporcionados pela escola são, em sua maioria, desenvolvidos a partir de reflexão sobre as necessidades apresentadas pelo setor público. De forma fragmentada ou sistêmica, presencial ou a distância, a ENAP oferece tais programas fundamentados num sistema de capacitação modular para gestores e técnicos da administração pública. É seu objetivo motivar o desenvolvimento de competências necessárias para cada nível gerencial.

Atualmente, cinco programas são ofertados: Programa de Capacitação em Gestão da Logística Pública; Programa de Capacitação em Gestão de Pessoas; Programa de Capacitação em Gestão do PPA; Desenvolvimento de Gerentes Operacionais e Supervisores (DGOS); Programa de Capacitação em Gestão Orçamentária.

A ENAP também organiza programas de capacitação para turmas fechadas, isto é, para servidores de um mesmo órgão público, que podem funcionar na sede da escola ou no próprio órgão contratante. O intuito é fornecer estudos teóricos e técnicas de ação prática voltadas às necessidades institucionais de cada organização.

A Escola conserva parcerias com outros centros de formação e capacitação, inclusive aqueles relacionados a estados e municípios. É de responsabilidade da ENAP a qualidade dos treinamentos desempenhados nessas instâncias, que passam a funcionar como extensões dela nos foros subnacionais.

Os cursos presenciais oferecidos pela Escola são diversificados. Como exemplo, pode-se citar: A Gerência e seus Desafios; Elaboração de Planos de Capacitação; Formação de Pregoeiros; Gestão de Convênios e de Contratos de Repasse; Gestão de Pessoas: fundamentos e tendências; Liderança e Gerenciamento; Liderança: reflexão e ação; Papel do Gerente na Gestão do Desempenho de Equipe³⁹.

³⁹ Para conhecer todos os cursos ofertados e suas ementas ver: http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_include&evento=lista_cursos_presenciais

Em julho de 2004, a ENAP criou Cursos de Educação a Distância⁴⁰ que provocaram um acréscimo de 40% em sua capacidade de atendimento, treinando servidores de todas as regiões do país, inclusive servidores estaduais e municipais. Os cursos são ministrados num espaço de tempo, cuja carga horária varia entre uma e trinta e cinco horas/aula; uns são autoinstrucionais; enquanto outros, direcionados por tutores. São alguns deles: Administração de redes Linux; BrOffice.org; Capacitação de tutores para cursos na modalidade ensino a distância; Ética e Serviço Público; Fundamentos em gerência de projetos; Orçamento público: elaboração e execução; Ética & Serviço Público; Gestão estratégica de pessoas e planos de carreira; Legislação aplicada à gestão de pessoas - Lei 8112/90; Navegador Correio Mozilla; Rumo à aprendizagem virtual.⁴¹ Ainda no âmbito virtual, a ENAP conta com uma seção de comunidades e oficinas virtuais, espaços voltados à discussão de temas teóricos e práticos ligados à gestão pública.

Em decorrência de credenciamento perante o Ministério da Educação - MEC, a ENAP mantém cursos de Especialização nas áreas de Gestão Pública; Gestão de Políticas Públicas de Proteção e Desenvolvimento Social; Gestão de Pessoas no Serviço Público; Gestão Pública para Servidores que atuam na Área do Processo Orçamentário; Políticas Públicas Ambientais para a Amazônia; Políticas Públicas da Educação com Ênfase em Monitoramento e Avaliação; Gestão de Instituições Públicas de Ensino Superior; Planejamento e Gestão Estratégicos do Setor Público para Servidores do Ministério da Justiça.

Outra atividade voltada à aprendizagem é o programa Café com Debate que, diferentemente dos cursos tradicionais, é realizado mensalmente e possui metodologia que possibilita a interação de experiências nacionais e internacionais no âmbito da gestão pública. Trata-se de um café da manhã recheado de discussões que viram um texto distribuído aos participantes e publicado no *site* da escola⁴². Assim, “[...]

⁴⁰ A inscrição nos Cursos de Educação a Distância pode ser feita no site da ENAP.

⁴¹ Sobre os cursos de educação a distância ofertados pela ENAP, ver: COTT, Tarcilena Polisseni Nascimento & ESPER, Aniely Kaukab. Evasão em cursos de educação continuada a distância: um estudo na Escola Nacional de Administração Pública. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 60, n. 2, p. 159-173, abr/jun 2009.

⁴² Os textos resultantes das discussões do Café com Debate são armazenados por título e data. Para lê-los basta acessar ao link: http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_content&task=category§ionid=23&id=198&Itemid=162.

dirigentes ouvem palestras sobre um tema de relevância para a administração pública e em seguida têm a oportunidade de debater com o(s) convidado(s) e expor suas dúvidas e posicionamentos.” (Site da ENAP).

A mais ilustre atividade da ENAP é, sem dúvida, o curso de formação para Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e Analista de Planejamento e Orçamento. Ele se constitui como a segunda etapa do concurso público para admissão na carreira e é o responsável pela seleção e preparação dos quadros de alta gerência para a Administração Pública Federal. Desde seu nascimento, a escola esteve vinculada a essa função por indicação da ENA e do Relatório Rouanet.

A criação da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) deu-se oficialmente em 1989 por meio da Lei Federal nº 7.834 e, desde então, a ENAP já formou 14 turmas⁴³. A primeira delas contou com uma carga horária de 2.800 horas distribuídas em um ano e meio de curso. Os alunos que ingressaram receberam aulas teóricas e práticas e apresentaram uma monografia ao final do curso. Além disso, passaram por estágios nos três níveis da administração pública e mais alguns organismos internacionais. Nas outras edições do curso de formação houve uma redução da carga horária para 450 horas. (ENAP, 2006)

É preciso destacar que os cursos para Analista de Planejamento e Orçamento e para Especialista em Políticas Públicas, conforme destaca Amaral em entrevista para constituição do livro *ENAP 20 anos: caminhos de uma escola de governo*, têm dois eixos iguais: Estado e sociedade e economia e desenvolvimento, além de possuírem igual carga horária e conteúdo, separando-se apenas nos módulos específicos.

O curso de formação para a carreira de EPPGG conta atualmente com quatro eixos, cada qual com suas disciplinas próprias. São eles:

Quadro 3.1- Eixos, disciplinas e cargas horárias do Curso de Formação para Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental

Eixo e Objetivos	Disciplinas
------------------	-------------

⁴³ Ainda esse ano terá início a 15ª turma do curso de EPPGG.

Eixo 1- Estado, Sociedade e Democracia (52h)	1.1 – O Estado contemporâneo e suas transformações (14h) 1.2 – Democracia e Cidadania no Brasil (16h) 1.3 - Sistema Político Brasileiro (20h)	
Eixo 2- Economia e Desenvolvimento (82h)	2.1 – Economia brasileira (32h) 2.2 – Economia Internacional (16h) 2.3 – Economia do Setor Público (16h) 2.4 – Economia da Regulação (16h)	
Eixo 3 – Administração Pública (152h)	3.1 – Desenvolvimento da Administração Pública (16h) 3.2 – Administração Pública brasileira (20h) 3.3 – Fundamentos do Direito Público (20h) 3.4 – Modelos de Gestão e Arquitetura Organizacional (20h) 3.5 – Gestão de Pessoas no Setor Público (16h) 3.6 – Gestão de Contratos, Convênios e Termos de Parceria (24h) 3.7 – Planejamento e Gestão Financeira e Orçamentária (36h) 3.8 – Oficina: Atos normativos e comunicação oficial (4h)	
Eixo 4 – Políticas Públicas (144h) ⁴⁴	4.1 – Modelos de Análise Atuais e Conceituação (24h) 4.2 – Oficina sobre Políticas Públicas: atores políticos e participação (20h) 4.3 – Dilemas Contemporâneos das Políticas Públicas (24h) 4.4 – Análise e Interpretação de Dados e Indicadores Econômicos e Sociais (16h) 4.5 – Planejamento Estratégico (20h) 4.6 – Elaboração e Gerenciamento de Projetos (20h)	continua

⁴⁴ Esse eixo não é cursado pelos egressos no curso de formação de Analista de Planejamento e Orçamento. “O curso de formação do EPPGG é realizado em conjunto com o curso de formação de Analista de Planejamento e Orçamento (APO), mas os dois se diferenciam no final, quando, em vez de políticas públicas o curso de formação de APO oferece disciplinas voltadas, obviamente, para planejamento e orçamento.” (NICOLINI, 2008: p. 14)

4.7 – Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (20h)

Fonte: Adaptada pela autora a partir de NICOLINI (2008: p. 13-14)

Contudo, é importante ponderar algumas questões. Observações pertinentes são feitas por Amaral (2005), especialmente sobre a primeira turma de alunos formados para a carreira de EPPGG. Ela classificou como um equívoco a formação dessa primeira turma do curso, afirmando que a carga horária fora exorbitante e a escola desorganizada. Alertou também para o perigo de os egressos do curso, ainda que aprovados na primeira etapa do concurso para a carreira, ser pessoas que, mesmo muito estudiosas, não conheçam suficientemente a realidade brasileira, não estando, assim, preparados para a responsabilidade de tomar decisões sobre o rumo do país, conforme almejam os objetivos da ENAP. Acrescentou, ainda, que

Uma crítica comumente feita à carreira dos gestores é que eles saíam arrogantes e muito individualistas, porque o curso era muito competitivo e a nota ajudava a definir sua alocação. Achamos que devíamos prepará-los para trabalhar em equipe, para ajudar a resolver problemas públicos, então o curso tinha de ser um pouco mais aplicado. Acho que fomos bem-sucedidos, porque antes eles sofriam para passar no curso e saíam muito isolados, com raiva da escola. Agora, como o aprendizado favorece o trabalho em equipe, eles vêm que dependem uns dos outros. Vêm que não são os todo-poderosos qualificados de uma carreira de elite do Estado. A carreira ainda tem problemas, mas hoje eles estão mais na alocação, que não é um problema da ENAP. (ENAP, 2006, p. 86)

Por sua vez, Nicolini (2008) afirma que não basta apostar apenas na formação inicial ou em aperfeiçoamentos regulares para se ter melhores funcionários em atuação no governo federal. Antes, porém, é necessária a abertura de espaços para um bom debate, que seja capaz de formar uma massa crítica. O Café com Debate, para esse autor, vem dando passos nessa direção.

Garcia (2008) analisa detalhadamente o curso para a formação da carreira de EPPGG no que ela chamou de suas três fases: uma primeira fase inicial, uma segunda relativa ao período FHC e uma terceira e última fase correspondente ao governo Lula. Conclui que, ao longo de sua história, a ENAP não tem demonstrado grandes inquietações, de acordo com suas diretrizes curriculares, em preparar gestores preocupados com o alargamento da democracia participativa, isto é, que reflitam e exercitem práticas capazes de desenvolver valores relativos ao compartilhamento do

poder entre Estado e sociedade civil, embora em seu último período o curso de EPPGG tenha revelado uma melhora nesse aspecto.

Nos três períodos analisados- a década inicial, o Governo Fernando Henrique Cardoso e o Governo Luís Inácio Lula da Silva-, somente nesta última etapa, as ementas do Curso de Políticas Públicas e Gestão Governamental revelaram uma preocupação com a temática da participação, mas a ênfase dada às categorias em foco e o seu aprofundamento foram muito pouco significativos. (GARCIA, 2008, p.204)

Além da formação de carreiras, a ENAP presta cursos de aperfeiçoamento para gestores após formação, que possuem curta duração, servindo de requisito para progressão na carreira de EPPGG e como complemento para a carreira de Analista de Planejamento e Orçamento. Assim, “A cada três anos, para serem promovidos os gestores precisam realizar 120 horas de capacitação na ENAP [...] É voltado para a atualização e aprimoramento de competências cognitivas, instrumentais e interativas dos servidores desta carreira.” (ENAP, 200, p. 53)

Além dos cursos e atividades já citados, a ENAP desenvolve outras atividades, listadas abaixo.

b) Outras atividades da instituição

A ENAP vem ganhando destaque na difusão de conhecimentos relacionados ao Estado e à administração pública por intermédio da edição de livros e periódicos, conservação de uma biblioteca para acesso público, além da manutenção de um *site* na internet, em que são reunidos trabalhos de autores brasileiros e estrangeiros sobre temas de interesse alusivos ao seu campo de atuação. Suas publicações agregam livros e relatórios de pesquisa. Os livros são organizados pela própria escola, coedições ou traduções de títulos estrangeiros, em torno de temas como o gerenciamento e o orçamento público. Incluem também os Cadernos ENAP, que até o momento já lançou 33 edições, e a Revista do Serviço Público- RSP. (ENAP, 2006)

A RSP foi criada em 1937 sob comando do extinto DASP. Sua publicação foi interrompida em 1974 durante o Regime Militar e voltou a circular em 1981 pela FUNCEP. Em 1990 foi novamente interrompida e ressurgiu apenas em 1994, associada ao movimento de reforma estatal e com periodicidade trimestral, quando sua função passou a ser “disseminar conhecimento sobre a gestão de políticas públicas, estimular a

reflexão e o debate e promover o desenvolvimento de seus servidores e o compromisso com a cidadania.” (ENAP, 2006, p. 59)

Outra importante contribuição da escola para a propagação do conhecimento no campo da administração pública é a Biblioteca Graciliano Ramos, uma referência nacional na área por possuir acervo com aproximadamente 8000 títulos de livros e 155 títulos de periódicos⁴⁵, nacionais e estrangeiros, voltados a temas ligados à gestão pública contemporânea. Sua base de dados, solicitação e renovação de empréstimos são disponibilizadas *on-line*. A ENAP conta também com um *site* na internet, importante instrumento de difusão de informações sobre a gestão pública. Nele, são disponibilizadas suas publicações para *download* gratuito; comunicações sobre suas atividades e orientações sobre possibilidade de matrícula e participação de interessados nelas; *links* de acesso a dados disponibilizados pelo Observatório da Gestão; o Banco de Soluções, responsável pelo armazenamento de relatos sobre experiências premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, uma forma de incentivo ao desenvolvimento de boas práticas na administração pública federal; serviço de visualização e empréstimo *on-line* ao acervo da Biblioteca Graciliano Ramos; opção Fale Conosco, campo reservado às dúvidas e sugestões dos usuários.

Em sua história a ENAP registra várias cooperações internacionais em âmbito bilateral, a exemplo dos acordos com a França, o Canadá e a Espanha, e multilateral, como as parcerias com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Mundial e a União Européia. Além disso, a instituição tem se envolvido com redes de Escolas de Governo internacionais com quem vem tendo debates de temas relevantes acerca da gestão pública.

Garcia (2008) comenta que “a ENAP também tem se valido de Programas de Parcerias com centros de capacitação e Escolas de Governo, em todo o País [...]”. Tais programas têm permitido a difusão de cursos de educação continuada também entre estados e municípios, com custos partilhados com as instituições parceiras.

⁴⁵ Dados obtidos em consulta ao site da ENAP: http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=190&Itemid=140. Acesso em: 26 de junho de 2010.

Por último, é válido ressaltar que a Rede Nacional de Escolas de Governo⁴⁶ foi criada em 2003, pela ENAP, com a missão de criar novos espaços de interlocução entre as instituições que trabalham com formação e capacitação profissional dos três níveis da burocracia pública. A principal estratégia de atuação da rede tem sido encontros presenciais para discussão de temas de interesse comum entre as escolas participantes. (ENAP, 2006)

3.5- Impasses e desafios às Escolas de Governo

As Escolas de Governo têm dado indiscutíveis e relevantes contribuições à melhoria da prestação dos serviços públicos, tornando a administração pública mais eficiente. Não obstante, é necessário considerar os obstáculos e desafios a elas impostos. Alguns deles serão aqui explicitados para efeito de exame.

Antes de tudo, é importante questionar se essas escolas devem constituir-se como Escolas de Governo ou de Estado, o que não é apenas uma questão conceitual, mas reveladora de implicações. Ser uma instituição voltada aos interesses do Estado indica algo duradouro, pouco sensível às sinuosidades características de cada governo e, por isso, não se direciona a uma administração em particular, a uma gestão específica, marcada por um espaço de tempo.

Em se aceitando a terminologia de “governo”, faz-se igualmente necessário refletir a respeito de quem estaria apto a fazer cursos nessas escolas, de deveria ser selecionado para aprender a administrar e, conseqüentemente, de quem faria parte da ação de governar, já que há algum tempo tal ação deixou de ser concebida como monopólio de uma cúpula de governantes.

Azevedo (2003) acrescenta outras duas questões: quem estaria habilitado a ensinar como se governa e quais disciplinas é preciso ministrar? Analisa que a formação do corpo docente carrega dúvidas como de qual habilitação precisaria um professor para ensinar numa escola de governo, quais universidades seriam capazes de ofertar essa habilitação e quais conteúdos e matrizes curriculares deveriam compor os cursos.

Outro obstáculo, a ser superado pelas Escolas de Governo, é determinar qual o grau de autonomia em relação ao governo é necessário à manutenção de um bom

⁴⁶ Para mais informações acessar: http://www2.enap.gov.br/rede_escolas/.

desempenho. Isso porque, se por um lado precisam manter um grau mínimo de independência que as tornem capazes de identificar pontos críticos da gestão pública, para que por meio de seus produtos e serviços possam atuar sobre eles; por outro, não se pode ignorar que essas instituições fazem parte do aparato estatal, o que destrói qualquer pretensão de uma autonomia satisfatória em relação ao governo. Alexandre Nicolini expressa esse dilema da seguinte maneira:

É desejável também que essas 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, refêrem 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. (NICOLINI, 2007, p. 58)

Como possível solução, Pacheco (2002) relata:

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. (PACHECO, 2002, p.78)

À medida que o desenvolvimento de recursos humanos torna-se imperativo, consolidam-se no mercado, seja no setor público ou no privado, diversas iniciativas de oferta de treinamento e formação de funcionários. Em meio ao cada vez mais largo comércio de fornecimento de capacitação, em que concorrem desde Escolas de Governo e universidades a empresas privadas de consultoria, caberá ao governo definir com responsabilidade os entes que responderão melhor aos seus anseios. Esse fato, se útil à melhoria do desempenho das Escolas de Governo, uma vez que expostas à concorrência, perdem sua exclusividade no tocante à oferta de programas de qualificação, levando-as a preocupações constantes com seu desempenho, incita-as a desenvolver apenas os serviços que se alinhem à agenda governamental e às mudanças na gestão pública, comprometendo sua posição crítica diante da relação Estado-

sociedade, correndo o risco de se transformarem em meros ventrículos da administração pública.

Como desafios a serem enfrentados pelas Escolas de Governo, Pacheco (2002) assinala três: possuir função de radar, de filtro e raios-X e de sensor. O exercício do papel de radar diz respeito à procura de melhores práticas de gestão e trata de uma ação antecipadora que descobre tendências e as transforma em novos serviços a serem destinados às organizações públicas. Como nem todas as experiências podem ser aplicáveis em qualquer lugar, as Escolas de Governo precisariam desenvolver a função de filtro das melhores práticas, aliada a raios X da realidade local da administração pública para assim aplicá-las sobre si. Por fim, o papel de sensor consiste em avaliar os efeitos dos programas de qualificação e a satisfação das organizações-clientes, utilizando as respostas encontradas para perseguir os resultados desejados.

Outros desafios são analisados por Nogueira (2005). Para ele, inicialmente, as Escolas de Governo precisam pensar a reforma do Estado, contexto no qual se inserem, de forma mais ampla, fugindo dos reducionismos que as submete a uma questão de custos e tamanho do Estado, sem aderência de temas verdadeiramente políticos. Antes, as escolas devem servir para alargamento dessa idéia, convertendo-se em peças estratégicas para que se quebrem a lógica que aprisionou a reforma na convicção de que se fazia urgente a redução do excessivo intervencionismo estatal devido à conduta predatória dos dirigentes públicos.

Nogueira (2005) também analisa que as Escolas de Governo precisam encontrar um equilíbrio entre a formação, focada num aprendizado problematizador e crítico recheado de parâmetros intelectuais éticos e políticos, e a capacitação, instrumentalização de pessoas, visando a uma melhor inserção numa dada área profissional.

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)

Esse autor destaca ainda que as Escolas de Governo devem tecer o duplo movimento da ação e da reflexão, pois do mesmo modo que necessitam produzir resultados a curto prazo, formando pessoas para a ação a fim de promover melhoria de desempenho da prestação de serviços públicos, também precisam criar meios para que se reflita a longo prazo. Em outras palavras, mesmo que seja essencial a oferta de um ensino aplicável, “A questão é saber se devemos nos contentar em fazer apenas isso, mantendo-nos presos ao tratamento tópico e tecnificado do administrar e do gerir, ou se podemos ‘encantar’ o ensino aplicado e carregá-lo de ‘magia’, ou seja, politizá-lo.” (NOGUEIRA, 2005, p. 188)

Ofertar um ensino mais politizado inclui formar servidores capazes de ver o mundo a partir da perspectiva de um espaço público democrático que, além de conhecimentos técnicos, operacionais e metodológicos possui consciência crítica sobre as operações políticas que lhes rodeia. São administradores do Estado, gerenciadores de políticas públicas, mantenedores de governo e ao mesmo tempo ativadores do social, que se situam na fronteira entre técnica e política.

No entanto, apesar dos numerosos impasses e desafios enfrentados, as Escolas de Governo têm dado contribuições impossíveis de serem menosprezadas. Como demonstra Nogueira (2005)

[...] o componente cultural inerente a todo processo educativo, mesmo dos mais erráticos ou enviesados, tende a produzir efeitos positivos em termos de conscientização, de fixação de novos sentidos éticos e de socialização técnicas e habilidades intelectuais. Ainda quando concebidas para “ajustar” recursos humanos às imposições da globalização econômica, da sociedade da informação ou da “nova gerência pública”, as escolas de governo tem sido decisivas para que se dissemine, no país, uma visão mais abrangente e crítica do Estado e, portanto, de sua reforma. No mínimo, têm contribuído para que se mantenha viva uma idéia de Estado. (NOGUEIRA, 2005, p. 175)

O capítulo seguinte descreve a experiência paraibana de Escola de Governo, a Escola do Serviço Público do Estado da Paraíba- ESPEP.

4. ESCOLA DO SERVIÇO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA- ESPEP

4.1- Origem, estrutura e atribuições

A Escola do Serviço Público do Estado da Paraíba- ESPEP foi criada em 1966, durante o governo de João Agripino Filho, por intermédio da Lei Estadual nº 3.440, de 25 de outubro do mesmo ano, que subordinou a Escola à Secretaria de Administração Geral do Estado e delimitou como sua competência a realização de cursos de treinamento e aperfeiçoamento da burocracia pública estadual, bem como a preparação de candidatos a cargos públicos.⁴⁷

Segundo Cittadino (2007), o governador João Agripino comprometeu-se com a mudança da cultura política paraibana, impondo modificações ao aparato administrativo do Estado, deixando-o mais resistente às ondas privatistas, dotando-o de maior profissionalismo e racionalidade. E,

Se, ao assumir o cargo, montou um secretariado com um forte perfil político, logo em seguida, procedeu a uma ampla reforma, introduzindo como novos auxiliares elementos de formação técnica, identificados com as propostas desenvolvimentistas apresentadas. Simultaneamente, lançou a reforma administrativa, revolvendo um dos pilares da política paraibana, o clientelismo, e dando ao serviço público um perfil profissional. Modificou a estrutura do funcionalismo, criou secretarias, que passaram a responder pelas novas atribuições do Estado, e suprimiu órgãos públicos cuja atuação era inoperante, substituindo-os por outros dotados de racionalidade administrativa. Neste processo, dispôs-se com o próprio funcionalismo e, principalmente, com aliados políticos, que viam nas novas regras instituídas um sério golpe em vários instrumentos do poder local. (CITTADINO, 2007, p. 54-55)

Assim, foi num contexto de busca pela profissionalização do serviço público estadual que se criou a ESPEP. De início, não possuía instalação própria, funcionava no prédio da Secretaria de Administração do Estado da Paraíba e utilizava da estrutura da Academia do Comércio, da CAGEPA- Companhia de Água e Esgotos da Paraíba, e do Palácio da Redenção para realização de seus cursos, concursos e seminários. Até que durante o governo Ivan Bichara Sobreira, em 1978, inaugurou-se a sede oficial da Escola, na cidade de João Pessoa, no bairro de Mangabeira⁴⁸.

Ainda nesse governo, com o Decreto nº 6.664, de 10 de outubro de 1975, a ESPEP foi delimitada como órgão específico para o desenvolvimento dos Recursos Humanos, a fim de promover a qualificação e a especialização do Poder Executivo do Estado da Paraíba, bem como a supervisão dos concursos públicos e da seleção para

⁴⁷ Artigo 1º da Lei nº 3440, de 25 de outubro de 1966, do Estado da Paraíba.

⁴⁸ Informações obtidas a partir das entrevistas realizadas com funcionários da ESPEP e de um texto-documento preparado pelas administradoras da Escola.

provimento de cargos na administração direta e das autarquias da Paraíba. Também ficou determinado que as Secretarias do Estado deveriam encaminhar seus pedidos de treinamento à ESPEP, a qual caberia estabelecer as prioridades, alocar os recursos necessários, fixar o cronograma dos cursos e selecionar os candidatos

Em julho de 1985, pelo Decreto nº 10.762, durante o governo Wilson Leite Braga, foi transformada em Órgão de Regime Especial, que embora continuasse subordinada à Secretaria de Administração, passou a ter autonomia administrativa e financeira, podendo contratar serviços, gerir e custear os seus planos e programas de trabalho, movimentar, administrar e contabilizar recursos cedidos pelo orçamento estatal ou provisionados de outras fontes, gozando das franquias e isenções concedidas aos órgãos da administração direta do Estado da Paraíba.

Por esse Decreto foi delimitada a estrutura organizacional básica da ESPEP:

I. NÍVEL DE DIREÇÃO

1. Superintendência – SUPER

II. NÍVEL DE ASSESORAMENTO SUPERIOR

1. Conselho Técnico Consultivo- CONTEC

2. Assessoria Técnica- ASTEC

III. NÍVEL DE ATUAÇÃO INSTRUMENTAL

1. Núcleo de Apoio Administrativo- NAD

1.1- Serviço de Pessoal- SEP

1.2- Serviço de Contabilidade Finanças- SEF

1.3- Serviços Gerais- SEG

IV. NÍVEL DE EXECUÇÃO PROGRAMÁTICA

1. Núcleo de Seleção de Treinamento- NUSET

1.1- Unidade de Planejamento e Avaliação- UPLAN

1.2- Unidade de Operações- UNOPE

Segundo o Decreto nº 10.762, ficaria sob responsabilidade do Superintendente (cargo comissionado do governo estadual) a coordenação e controle de todas as atividades da ESPEP.

Caberia ao Conselho Técnico Consultivo – CONTEC a fixação de diretrizes e normas gerais da ESPEP, a apreciação do orçamento e dos programas de capacitação, emitindo parecer sobre o relatório e a prestação de contas anual, bem como sobre o regimento interno da Escola. Deveria compor-se de sete membros: o secretário da Administração (presidente do Conselho) e o diretor de recursos humanos do Estado, o superintendente da ESPEP, um representante da Secretaria de Planejamento, da Universidade Federal da Paraíba- UFPB, da Comissão de Modernização e Racionalização Administrativa- COMAR, e da Federação das Associações de Servidores Públicos do Estado da Paraíba- FASPEP.

A Assessoria Técnica- ASTEC, formada por um coordenador e três assessores técnicos, deveria prestar assessoramento em forma de estudos, pareceres jurídicos, análise de relatórios e avaliações, a fim de que emitisse diretrizes sugestivas às atividades da ESPEP, além de elaborar anualmente a proposta orçamentária e controlar a execução do orçamento.

Ao Núcleo de Apoio Administrativo- NAD, por meio do Serviço de Pessoal- SEP, competiria à organização do cadastro de pessoal, a expedição de certificados e o controle da escala de férias dos funcionários da Escola. Ao Serviço de Contabilidade e Finança- SEF caberia a responsabilidade por toda a programação financeira e a prestação de contas. Já por meio do setor de Serviços Gerais- SEG, o NAD teria de zelar pela estrutura física e pelo bom funcionamento da instituição.

Por sua vez, o Núcleo de Seleção de Treinamento- NUSET, por intermédio da Unidade de Planejamento e Avaliação- UPLAN, responderia pela elaboração de projetos e programas de treinamento da ESPEP, definição dos métodos e técnicas de treinamento e atualização dos cadastros de instrutores e instituições e recursos humanos

treinados. Responderia também pelo controle e avaliação do desempenho das atividades de capacitação, bem como o acompanhamento pós-treinamento dos servidores. Por meio da Unidade de Operações- UNOPE, caberia ao NUSET o recrutamento dos servidores e dos instrutores dos cursos ofertados, elaborando relatórios e avaliando o desempenho dos participantes, professores e cursos, além da expedição de certificados aos concluintes.

Atualmente a ESPEP não possui mais essa estrutura devido a modificações internas, de forma que a UPLAN e a UNOPE estão dissolvidas dentro do NUSET, assim como o SEP, o SEF e o SEG, não mais encontram delimitação estrita dentro do NAD. Assim, em síntese, de acordo com sua estrutura real de funcionamento, o Conselho Técnico Consultivo é o responsável pela aprovação do planejamento anual dos cursos e das atividades, o NUSET pela coordenação dos programas de capacitação do serviço público e o NAD pelo funcionamento administrativo da Escola.

Em 13 de junho de 1996, durante o governo José Targino Maranhão, por meio da Lei nº 6.298, foi instituído o Fundo Especial de Desenvolvimento de Recursos Humanos- FDR, constituído principalmente pelas receitas provenientes das faltas não abonadas dos funcionários e de parte das taxas de inscrição em concursos públicos. O FDR seria o responsável pelo financiamento dos estudos e pesquisas voltados ao aperfeiçoamento do serviço público, dos cursos com conteúdos gerenciais destinados à formação de profissionais em administração pública, dos programas de treinamentos de servidores dos setores administrativo e operacional e do aparelhamento e manutenção das instituições públicas estaduais voltadas ao treinamento e desenvolvimento da burocracia pública do Estado da Paraíba.

O FDR foi um verdadeiro divisor de águas para o funcionamento da ESPEP, pois após sua institucionalização, conforme destacou em entrevista a coordenadora da Escola, esta começou a estruturar-se, de fato, como uma Escola de governo. Antes de 1997, inclusive, não existem registros documentados de sua atuação.

[...] eu cheguei aqui na Escola como técnica, como coordenadora do Núcleo de Treinamento, em 1996, e me surpreendi como um fato assim que eu achei terrível: eu não encontrei um registro da Escola, um documento, um ofício arquivado. Era como se fosse uma folha de papel em branco, não havia documentos, entendeu? Como se pode? Não se tinha um projeto, uma coisa que ela se apóie, porque

exatamente as gestões que tinham passado por aqui tinham sido assim: não, isso não vale apenas, isso não tem importância, apaga, apaga. Não vale a apenas, não significa nada. [...] Foi exatamente a partir de 1996, 1997, propriamente dito, que a gente começou a retomada da Escola, já nessa idéia de fazer com que ela tivesse espaço para que o servidor aqui encontrasse um ambiente propício para sua formação. Eu sei que ela anteriormente fez, mas a gente não encontrou registro. (LÚCIA)

Todavia, atualmente, além de contar com os recursos do FDR, a ESPEP mantém-se financeiramente por meio dos recursos advindos do Programa de Parceria Institucional, uma espécie de contrato de capacitação feito com órgãos públicos, por meio do qual a Escola oferece treinamento ao quadro de pessoal do órgão contratante. De modo que há os cursos ministrados com recursos do fundo, tidos como os cursos da Escola, e os que são feitos em virtude da solicitação de uma determinada secretaria do Estado, dentro de uma parceria institucional.

Outro fato importante para história da instituição, verificou-se com a expedição do Decreto nº 18.866, de 05 de maio de 1997, ainda durante o governo Maranhão, pelo qual ficou instituída a obrigatoriedade de uso, pelos órgãos públicos do Estado da Paraíba, das instalações da ESPEP para cursos, congressos e palestras.

As atribuições atuais da ESPEP foram descritas em documento preparado pelas dirigentes da Escola. São elas:

- ✓ “Efetuar o planejamento, a execução, a avaliação e a coordenação e o controle de programas de treinamento de Recursos Humanos de servidores da Administração direta e indireta;
- ✓ Executar os concursos públicos e seleção para provimento de cargos no âmbito da Administração direta e indireta do Estado;
- ✓ Diligenciar, junto às diversas Secretarias de Estado, no sentido de lhe encaminhar suas carências de treinamento, para que a ESPEP estabeleça as prioridades, aloque recursos, fixe os cronogramas de execução;
- ✓ Orientar, supervisionar e controlar o envio de servidores do Estado para cursos de Especialização, com ônus para o poder executivo;

- ✓ Firmar convênios com entidades públicas federais, estaduais e municipais, ou instituições privadas, visando a assegurar o atendimento de suas metas;
- ✓ Executar convênios realizados pelo Governo do Estado para treinamento e capacitação de Recursos Humanos, mediante contratos;
- ✓ Articular-se com outras entidades congêneres nacionais e internacionais, públicas ou privadas, visando à manutenção de intercâmbios, para fins de formação, treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;
- ✓ Cumprir as determinações emanadas da Secretaria da Administração. ”⁴⁹

O mesmo documento determinou a missão da ESPEP da seguinte maneira: “capacitar os recursos humanos do Estado, para que a administração pública preste à sociedade serviços compatíveis com suas novas exigências.” Para alcance dessa missão, a Escola aposta em atividades de capacitação, desenvolvidas em João Pessoa, em sua maioria, e em algumas cidades do interior do Estado (Campina Grande, Alagoa Grande, Sapé, Sousa, Guarabira, Monteiro, Sumé, Patos), embora com frequência e número de cursos bem menor que na capital.

4.2- Atividades realizadas pela ESPEP

As atividades desenvolvidas pela ESPEP são agrupadas em três programas: Programa de Qualificação Total do servidor- QTS, Programa de Parceria Institucional- PI e o Programa de Descentralização Administrativa. A Escola também participa da realização de concursos públicos.

4.2.1- Modalidades:

a) Programa de Qualificação Total do servidor- QTS

Foi o primeiro a ser desenvolvido pela Escola e funciona sob supervisão do NUSSET. Agrega cursos de capacitação em diferentes níveis e modalidades e tem como finalidade a propagação de conteúdos e novas tecnologias gerenciais. Atualmente os

⁴⁹FEITOZA, Marileide Miranda & ANDRADE, Maria Alice Serrano. ESPEP: 44 anos dedicados à formação do servidor público. Junho, 2010.

curso do programa encontram-se subdivididos em cinco projetos: curso de qualificação, de pós-graduação em nível de especialização, na modalidade de educação à distância, pré-vestibular para servidores públicos e curso para desenvolvimento de gestores públicos.

✓ Cursos de Qualificação

São ministrados a partir de quatro áreas temáticas: gestão, qualidade administrativa, suporte técnico (informática, português, inglês) e educação ambiental, com carga horária variada. O único requisito prévio para participar é ser servidor público estadual.

✓ Cursos de Pós-graduação *Lato-sensu*

Trata-se de cursos de especialização voltados aos servidores públicos que buscam formar especialistas na área administrativa e de gestão de pessoas. Em 2010, por exemplo, foi concluído o MBA em Gestão estratégica de Pessoas na Administração Pública, realizado a partir de um convênio firmado com a Universidade Estadual da Paraíba- UEPB, que contou com a participação de 120 servidores públicos. Além disso, também são financiados, mediante pedido da secretaria a qual está vinculada o servidor e processo de avaliação, o ingresso desse em cursos de especialização ofertados em institutos privados. Para participar, o funcionário precisa possuir nível superior e participar por seleção simplificada, cujas regras são determinadas pelas universidades conveniadas. Segundo documento da própria Escola, os cursos de Pós-graduação visam “[...] formar especialistas com capacidade de utilizar conceitos teóricos e práticos, bem como permitir ao participante estruturar os seus conhecimentos para que possa desenvolver habilidades de análise e reflexão crítica.” (FEITOZA & ANDRADE, 2010, p.7⁵⁰)

✓ Cursos de Educação a Distância

⁵⁰ O texto de Feitoza &Andrade (2010) foi produzido pela Superintendente e pela Coordenadora da ESPEP. Não foi publicado, consiste num documento interno da instituição e foi concedido para essa pesquisa pelas autoras.

São cursos não presenciais oferecidos aos funcionários públicos estaduais que possuem conhecimento mínimo em informática. A proposta é que mesmo alunos situados distantes da ESPEP, tenham acesso aos cursos de qualificação em ambiente *on-line*, por meio de um *chat* de bate-papo, sob coordenação de um tutor. Feitoza & Andrade (2010) apontam que “esse projeto tem como objetivo capacitar servidores públicos estaduais, sem afastá-los das suas funções, dando-lhes conhecimento e habilidade em manejar ferramentas, através do ambiente *on-line*.” (FEITOZA & ANDRADE, 2010, p.8)

✓ Curso Pré-vestibular para Servidores Públicos

Tem o intuito de preparar os servidores públicos estaduais para o ingresso nas universidades públicas ou privadas, numa busca pela elevação dos índices de escolaridade. São oferecidas cerca de 1.000 vagas distribuídas entre os pólos de João Pessoa, Mamanguape, Guarabira, Araruna, Campina Grande, Monteiro, Patos, Sousa e Cajazeiras. Para participar, o funcionário deve ser estatutário e ter concluído o Ensino Médio, podendo ter ou não ensino superior completo. Eles acontecem, geralmente, em órgãos públicos dos municípios por intermédio de parcerias das prefeituras com a ESPEP.

✓ Curso de Desenvolvimento de Gestores Públicos- DPG

Segundo afirma Feitoza & Andrade (2010), “a meta principal deste curso é propiciar uma visão geral do serviço público sob a ótica da Administração Pública Gerencial, criando uma nova mentalidade de responsabilidade pública e cidadania, valorizando a sua participação e a priorização do atendimento ao cliente-cidadão.” (FEITOZA & ANDRADE, 2010, p.8). Para participar do curso é necessário possuir, no mínimo, Ensino Médio completo e exercer cargo de gerência ou chefia no Estado ou para esses estão se preparando.

De acordo com o site da ESPEP⁵¹ os cursos destinados ao desenvolvimento de gestores públicos retratam, especialmente, temas ligados à administração pública gerencial. São ministrados, sobretudo, em quatro módulos que têm por finalidade propiciar a utilização de ferramentas e metodologias gerenciais: bases da gestão no

⁵¹O site da ESPEP pode ser acessado através do link: <http://www.propacto.pb.gov.br/espep/contato.htm>

governo, gerenciando o servidor público, processos da gestão pública e tecnologia do governo. Eles são os mais difíceis de realizar, devido ao baixo comparecimento dessa classe de funcionários, o que o está deixando cada vez mais raro, ao menos para a clientela de gestores.

b) Programa de Parceria Institucional

Fazem parte do Programa de Parceria Institucional os cursos realizados por intermédio de parcerias da ESPEP com as secretarias do Estado e órgãos públicos, para promoção de treinamento e aperfeiçoamento de seus funcionários. De modo que “a ESPEP é responsável pela gestão administrativo-financeira dos contratos firmados com outros órgãos do Estado, visando à capacitação de servidores.” (FEITOZA & ANDRADE, 2010, p. 10)

Esse programa foi possibilitado pelo Decreto nº 18.866, de 1997, por meio do qual foi declarada a obrigatoriedade da utilização das instalações da ESPEP para realização de qualquer atividade com pretensão de treinamento, organizada pelos órgãos públicos do Estado da Paraíba, tanto na capital como no interior. Nesse caso, cabe à Escola executar os pedidos, gerenciando os cursos, palestras, congressos e demais atividades solicitadas. Também fica sob seus cuidados o fornecimento de transporte aos servidores cursistas, alimentação, hospedagem, entrega de material didático, pagamento dos professores, fornecimento de equipamentos, etc.

As parcerias institucionais são responsáveis, juntamente com o Fundo Especial de Desenvolvimento de Recursos Humanos, pela manutenção financeira do espaço físico da ESPEP e de suas atividades. Atualmente, o principal órgão que mantém parceria com a Escola é a Secretaria de Educação do Estado.

c) Programa de descentralização Administrativa

É o mais recente dos programas da ESPEP e tem por objetivo propiciar a expansão de suas atividades para as cidades do interior do Estado da Paraíba. As regiões atendidas, fora da capital, foram escolhidas mediante aproximação com municípios circunvizinhos. São os considerados pólos administrativos.

As aulas de capacitação ocorrem em prédios públicos municipais, a partir de convênio prévio com as prefeituras locais e os horários são determinados de acordo com a disponibilidade do espaço físico utilizado, bem como dos servidores do pólo.

Feitoza & Andrade (2010), acrescentam que

A proposta inclui também a realização de SEMINÁRIOS REGIONAIS em que serão discutidos aspectos importantes da Administração Pública, abordando temas atuais, inovadores e de interesse, não apenas de gestores bem como de servidores (professores ou pessoal técnico-administrativo) lotados nos órgãos públicos no interior. Os palestrantes/facilitadores, por sua vez, serão escolhidos pela Secretaria de Estado da Administração e pela ESPEP, levando-se em conta sua formação e experiência profissional. (FEITOZA & ANDRADE, 2010, p. 12)

d) Concursos Públicos

Faz parte das competências da ESPEP, quando autorizado pela Secretaria de Administração, a organização de concursos públicos e processos seletivos para contratações em caráter excepcional. Por vezes, também prepara funcionários recém aprovados em concurso público.

4.2.2- *Desenvolvimento das atividades*

Quando as atividades são realizadas em João Pessoa, ocorrem nas instalações da própria Escola e, quando não, são utilizados prédios públicos dos municípios, a partir de acordo prévio com a prefeitura local. Os cursos ofertados pela ESPEP possuem carga horária bastante variada. Há os que contam com duração de 8 horas, como é o caso do curso de Integração de Equipes, até os com 579 horas, a exemplo dos MBA, realizados em parceria com universidades. Já o número de alunos varia de acordo com o perfil de cada curso e o recurso metodológico utilizado pelo professor.

Os nomes dos cursos ofertados são disponibilizados no site da Escola e é por meio dele que os servidores optam em qual se inscrever. Outra maneira de realizar a inscrição para as atividades é procurar a própria Escola. Pode ocorrer, ainda, que o relatório dos cursos oferecidos sejam distribuídos aos principais órgãos públicos.

A Escola não possui um corpo próprio de professores. Estes são contratados temporariamente, por horas-aula, para ministrar os cursos. Já a definição dos cursos é

feita pelos órgãos solicitantes, especialmente quando estes se dão por meio do Programa de Parceria Institucional.

Os conteúdos dos cursos provenientes dos recursos do FDR ficam sob responsabilidade dos ministrantes, numa perspectiva bem diferente do que previsto na legislação oficial da Escola, ao designar o NUSSET, por meio da UPLAN, como responsável pela elaboração dos projetos e programas de capacitação, definindo, inclusive, os métodos de treinamento, instrutores, e recursos humanos a serem treinados.

A avaliação do desempenho dos cursos realizados pela ESPEP e dos professores ministrantes é feita pelos próprios alunos, por meio de resposta a um formulário preparado pela Escola. Por outro lado, a avaliação do desempenho dos alunos é feita pelos professores. Não há mecanismo de avaliação da performance dos alunos com o término do curso.

4.3- Cursos ofertados

Os cursos ofertados pela ESPEP são bastante diversificados. Grande parte tem relação com funções bem específicas, a exemplo do curso de Licitações, Atendente de Consultório Dentário, Licitação e Oficina de Matemática para professores do Ensino Fundamental. Mas também há os que englobam todas as funções, como os de informática e redação. Há uns que se repetem várias vezes ao longo dos anos, e outros ofertados em momentos singulares. Na tabela 4.1 foram listados os cursos ministrados ao menos três vezes, entre os anos de 1997 e 2009.

Pela tabela, percebe-se que o curso mais repetido ao longo da série foi o curso de redação, seguido pelos cursos elaboração e gerência de projetos, informática, e licitação. Eles foram, inclusive, ministrados por diversas vezes ao longo de um mesmo ano. Para se ter uma ideia, só no ano de 2000 existiu 17 turmas de informática, com duração de 60 horas/aula cada.

A tabela 4.2, por sua vez, destaca os cursos ministrados pela ESPEP com caráter esporádico, isto é, que não apresentaram frequência considerável entre os anos de 1997 e 2009. Eles são bastante diversificados, e a maioria possui caráter bem específico, como é o caso do de Merendeira escolar, Vigilante, Segurança e medicina do trabalho e Formação para educadores do campo.

Tabela 4.2- Cursos esporádicos ministrados a cada ano

Ano	Cursos
1997	Vigilante; Administração orçamentária e financeira; Organização e métodos; Comportamento humano no trabalho, Documentação e arquivo; Educação e cidadania; Alimentação alternativa; Requalificação para PMs; Gestão participativa; Curso para psicólogos; Curso sobre L.D.B; Iniciação ao trabalho de creche; Curso para educadores sociais; Curso para auxiliar de serviço; Administração de materiais; Planejamento e organização em turismo; Políticas públicas.
1998	Atualização para dirigentes de escola; Como trabalhar com crianças e adolescentes, usuários de drogas; Prevenção em acidentes de trabalho; Execução financeira; Gestão financeira na Escola; Escola ativa: uma nova intenção; Gestão escolar.
1999	Atendente: recepcionista/telefonista; Segurança e medicina do trabalho; Qualidade na escola; Processo administrativo; Planejamento em busca do conhecimento; Técnica de chefia e eficácia de reuniões; Administração pública gerencial; Gerência pública com qualidade.
2000	Relacionamento eficaz no trabalho; Gestão para o desenvolvimento pessoal e do trabalho; Merendeira escolar; Capacitação de professores; Editorial de jornais, boletins e folders; Atualização em documentação e organização de arquivos; O servidor e a organização; Desenvolvimento das habilidades administrativas.
2001	Aperfeiçoando a comunicação no setor público; Ferramentas da qualidade; Superando desafios; Administração do tempo; Como construir e manter uma rede de relacionamento no trabalho-NETWORKING; Desenvolvendo a inteligência emocional; Gerenciando reclamações de usuários do serviço público; Relações interpessoais.
2002	Gerenciamento de reuniões; Qualidade na prestação dos serviços de apoio.
2003	Gerenciando a secretaria no serviço público; Administração e controle de infecção hospitalar; Qualidade total no trabalho social; Computação gráfica.
2004	Atualização para profissionais da Fundação de Ação Comunitária-FAC; Comportamento organizacional; Qualidade em saúde pública; Gestão de processos aplicada a hospitais públicos.
2005	Gestão comportamental com alta performance; Especialização em desenvolvimento sustentável para o sem-árido brasileiro.

continua

2006	Legislação de pessoal: a nova previdência social no serviço público; Reduzindo o stress no trabalho; Execução financeira na administração pública; Planejamento e gestão do PPA através do orçamento público; Gestão integrada para excelência; Gestão patrimonial dos bens e imóveis no setor público; Nova metodologia de planejamento- PPA; Formação de educadores do sistema penitenciário; Formação para educadores do campo; Formação continuada dos docentes do EJA; Direito previdenciário.
2007	Gerenciamento da rotina do trabalho; Qualificação para motoristas; Preparação de alimentos; Manipulação de alimentos; LIBRAS; Direito do consumidor; Um jeito especial de atender; Análise espacial de dados da segurança pública; Aconselhamento do programa de controle de tuberculose; Serviços gerais: fazendo e aprendendo; Adiantamento financeiro.
2008	Analista de inteligência; O prazer de aprender e ensinar; Atendente de consultório dentário; Prática cartorária e arquivologia; Metodologia para implementação de processos de qualidade; Oficina para atualização de técnicos em adolescência e juventude; Gestão de estoque; Oficina de matemática; Gestão patrimonial no serviço público; Sistema de informações gerenciais; Faturamento do SUS; Avaliação do consumo alimentar dos idosos; Como se tornar um líder eficaz; Elaboração de indicadores de desenvolvimento institucional; Técnicas avançadas de negociação; MBA- Gestão estratégica de pessoas no setor público; Direitos humanos e cidadania.
2009	Capacitação pedagógica para instrutoras do tribunal de contas; Gestão de almoxarifado; Capacitação em segurança orgânica; Recepção hospitalar; Atualização para secretários escolares.

Fonte: Elaboração própria

Essa tamanha diversidade de cursos oferecidos pela ESPEP, quando expostos para fins de divulgação por meio de folheto preparado pela própria Escola, mostra-se como contemplador de três dimensões: cidadania, comportamental e gerencial. Assim, a dimensão da cidadania, teria por finalidade conscientizar o servidor público quanto ao seu papel como agente de mudança; a comportamental se encarregaria de preparar o servidor para aumentar o rendimento do trabalho; e a dimensão gerencial teria como intenção a capacitação do servidor para visualização das oportunidades estratégicas transformando-as em ações, utilizando ferramentas de gestão.⁵²

⁵² Informações extraídas, especificamente, dos folhetos de divulgação da programação da ESPEP nos anos de 2008 e 2007, intitulados: “ESPEP: 40 anos valorizando o servidor- programa de capacitação do servidor público.”

4.3.1- Programas e conteúdos

Os cursos oferecidos pela ESPEP são, como mostrados no item anterior, bem diversificados e numerosos. Tanto os ofertados de forma frequente ao longo dos anos estudados como os que aparecem de modo esporádico apresentam preocupações com o ensino de ferramentas técnicas e/ou específicas de cada função exercida pelo serviço público.

A fim de atender aos objetivos traçados por essa pesquisa, foram selecionados os cursos que conforme indica o próprio título, poderiam abarcar conteúdos politizados, distantes do mero tecnicismo gerencial, imposto pela reforma do Estado brasileiro da década de 1990, ou que, ao menos, fossem responsáveis pela suscitação de reflexões críticas sobre a realidade vigente.

É válido salientar que alguns dos cursos selecionados foram ministrados por mais de uma vez entre os anos de 1997 e 2009, mas seus respectivos conteúdos programáticos e objetivos serão apresentados de acordo com apenas um dos anos em que foi ofertado pela Escola, já que conforme revelado em entrevista não apresentaram variação significativa por serem, geralmente, lecionados pelos mesmos professores e, pelo fato de que mesmo quando isso não acontece, o novo professor tende a recorrer aos conteúdos antigos para basear-se.⁵³

Outro ponto importante a ser ressaltado é que como são os próprios professores os responsáveis pela elaboração do programa do curso que irão ministrar, não foi possível extrair, na mesma medida, as informações em todas as ementas. Essas possuem organizações diferenciadas, de modo que umas explicitam a clientela atendida pelo curso, enquanto outras não; há as que determinam o local de realização e outras nem mencionam onde os cursos foram ministrados; há também os programas que contam com metodologia utilizada e outros que não a expõe.

a) Curso de Gestão Participativa

O curso de Gestão Participativa, conforme consta em seu conteúdo programático desenvolvido em 1997, possui carga horária de 40 horas-aula e visa, especialmente, o

⁵³ Inclusive, por vezes, a própria Escola sugere que o novo professor recorra aos conteúdos programáticos preparados pelo ministrante antigo.

aperfeiçoamento da habilidade de gestão pública. Seus conteúdos de formação geral são: relações humanas, ética no serviço público, qualidade & produtividade e direitos e deveres. Já em relação à formação específica, o curso oferece os seguintes conteúdos: capacitação em dinâmica de grupo; administração e organização; reengenharia de recursos humanos; gestão da informação; atividades de desenvolvimento organizacional; gerência colaborativa; cultura organizacional.

b) A Busca de Excelência no Serviço Público

De acordo com seu conteúdo programático para o ano de 1998, o curso de Busca de Excelência no Serviço Público, volta-se aos servidores que exercem função de auxiliar de serviço e tem como objetivo analisar os aspectos importantes para a compreensão e motivação humana para o trabalho, além de fornecer as ferramentas necessárias para a organização das atividades diárias.

Com um total de 40 horas, o curso é dividido em dois módulos: o primeiro tem como foco a motivação para o trabalho, desenvolvendo conteúdos ligados ao potencial pessoal, trabalho e autoestima, fontes de motivação, processo motivacional, criatividade e inovação nas organizações. Já o segundo, intitulado organização do trabalho diário, traz como temas os fundamentos das relações humanas, o indivíduo, descrição e sigilo profissional, as funções do auxiliar do serviço e higiene e segurança no trabalho.

c) Gerência Pública com Qualidade

O curso de Gerência Pública com Qualidade, segundo seu programa ministrado em 1999, possui carga horária de 32 horas aulas e tem como público-alvo servidores públicos estaduais que exercem função de direção, chefia, acessória, coordenação e técnicos em geral. Seus objetivos são a apresentação de tendências na administração pública e seu processo evolutivo, bem como o fornecimento de ferramentas e tecnologias de gestão, aplicáveis ao setor público.

O curso divide-se em dois módulos, descritos no quadro abaixo.

Quadro 4.1- Módulos do curso Gerência Pública com Qualidade e seus respectivos conteúdos

Módulos	Conteúdos
Modelo referencial da administração pública	• O Estado brasileiro: sua estrutura e funcionamento; • Tendências de uma nova administração pública; • Desafios da mudança; • O perfil do novo administrador/gerente público; • O gerente como indivíduo no contexto social organizacional; • Desenvolvimento gerencial.
Qualidade na administração pública	• Novas formas de organização do trabalho, qualidade e participação; • Conceitos básicos de qualidade; • Técnicas e ferramentas de qualidade; • Metodologia para analisar e solucionar problemas; • Os caminhos da implementação da qualidade.

Fonte: Elaboradora pela autora a partir de consulta aos conteúdos programáticos do curso.

d) Administração Pública Gerencial

O curso de Administração Pública Gerencial, de acordo com seu programa de 1999, possui carga horária de 282 horas-aulas divididas em dez módulos: português instrumental, administração pública, administração gerencial, gestão de recursos humanos, planejamento administrativo, qualidade na administração pública, organização e métodos, elaboração de projetos, administração de materiais e administração financeira e orçamentária.⁵⁴

Ainda segundo seu programa, o curso destina-se a servidores públicos com 2º grau completo que exerçam ou estejam se preparando para exercer cargos de chefia, tendo por finalidade propiciar uma visão geral do serviço público sob a ótica da administração pública gerencial, criando uma mentalidade de responsabilidade pública e cidadania, valorizando a participação do servidor e a priorização do atendimento ao cliente-cidadão.

⁵⁴ No programa não constam os conteúdos de cada módulo.

e) Gestão de Recursos Humanos

O curso de Gestão de Recursos Humanos, de acordo com seu conteúdo programado para o ano de 2000, volta-se aos servidores que exerçam atividades relacionadas ao quadro pessoal. Seu objetivo é apresentar aos participantes o novo papel desejável das áreas de recursos humanos e desenvolver a capacidade de atuação como gestores de pessoal. Possui uma carga de 80 horas e divide-se em três módulos, sendo eles:

Quadro 4.2- Módulos e conteúdos do curso Gestão de Recursos Humanos

Módulos	Conteúdos
Comunicação	• A importância da comunicação e da informação para a gestão de recursos humanos.
Gestores de recursos humanos	• Objetivos da gestão de recursos humanos; • Os novos papéis dos gestores de recursos humanos; • Socialização organizacional; • Treinamento e desenvolvimento.
Políticas e estratégias de recursos humanos para o serviço público	• Planejamento e desenvolvimento de carreiras no serviço público; • Avaliando a equipe de trabalho: - avaliação de desempenho; - fatores determinantes; - métodos de avaliação.

Fonte: Elaborada pela autora a partir de consulta aos conteúdos programáticos do curso.

f) Atualização em Administração Pública Gerencial

Destinado a servidores públicos estaduais que exerçam função de chefia, acessória e coordenação, o curso de atualização em Administração Pública Gerencial, possui uma carga de 200 horas-aulas e divide-se em sete módulos, conforme consta em seu programa do ano de 2004.

Quadro 4.3- Módulos e conteúdos do curso Administração Pública Gerencial

Módulos	Conteúdos
Administração gerencial	• Conceituação e importância da administração pública; • Serviço público: conceitos e prestação; • Conceituação de organização pública; • Liderança e motivação; • A gerência pública e o sistema de decisões; • Planejamento e administração de mudanças organizacionais.
Planejamento e gestão estratégica	• Conceituação, evolução e fundamentos do planejamento estratégico; • Etapas e elaboração do planejamento estratégico; • Implementação e gerenciamento do plano estratégico;
Análise e melhoria de processos	• Conceitos básicos de qualidade; • Tecnologia de informação; • Fundamentos, análise e redesenho de processos; • Metodologia de análise e solução de problemas;
Elaboração e gerência de projetos	• Conceitos, tipos e etapas de um projeto; • Como redigir, vender e gerenciar projetos;
Organização, sistemas e métodos	• Estrutura organizacional; • Projeto do trabalho; • Técnicas para elaboração e controle de formulários; • Elaboração de manuais; • Organização do ambiente de trabalho.
Gestão de recursos humanos	• Interação entre pessoas e organizações; • Gerenciando pessoas no trabalho; • Preparando a equipe; • Liderando a equipe de trabalho; • Avaliando a equipe de trabalho.
Ética no serviço público	• Conceito e necessidade da ética em administração; • A necessidade de diversidade cultural.

Fonte: Elaboradora pela autora a partir de consulta aos conteúdos programáticos do curso.

g) Gestão de Pessoas

O programa, feito em 2006, do curso de Gestão de Pessoas não explicita o total de horas-aulas nem sua clientela específica, constando apenas sua divisão por unidades. Na primeira unidade realiza-se uma introdução à gestão de pessoas na administração pública, trabalhando sua evolução e tendências, bem como as novas regras para o gerenciamento de pessoas. Na segunda, recebem ênfase os conteúdos ligados à reforma gerencial da gestão pública e o perfil do servidor nesses novos tempos, de forma que se ressaltam as diferenças entre as administrações burocráticas e gerenciais, o desenvolvimento de uma gestão orientada por resultados e competências e focada no cliente-cidadão. A terceira unidade dedica-se à formação de equipes de alto desempenho, por intermédio do investimento em capacitações. A unidade quatro trabalha os novos conceitos de liderança e sua importância para o desenvolvimento das organizações. Na quinta unidade, discute-se a motivação do serviço público e a avaliação de seu desempenho. A última unidade retrata a importância do bom relacionamento interno, das alianças e parcerias para o bom andamento no ambiente de trabalho.

h) Especialização em Gestão Pública

A especialização em Gestão Pública, segundo consta em seu programa do ano de 2006, conta com 390 horas-aulas de duração e catorze disciplinas. Todavia, é de fundamental importância ressaltar que esse curso é ofertado pela Universidade Estadual da Paraíba. A ESPEP sede apenas o espaço físico para realização do curso, não tendo envolvimento de outra natureza com ele.

Quadro 4.4- Disciplinas e conteúdos da Especialização em Gestão Pública

Disciplinas	Conteúdos
Linguagem e interação	• Ação e argumentação no discurso oral e escrito na prática pedagógica; • Noções de sujeito discursivo; • Linguagem, ideologia e realidade em educação; • O discurso na construção e desconstrução do saber.

continua

Metodologia de pesquisa	• Produção textual; • Métodos e etapas de projeto; • Etapas, características e classificação de uma pesquisa científica; • Normas da ABNT para elaboração de monografias.
Planejamento estratégico no setor público	• Instituições públicas x empresas privadas; • Objetivos, dimensões e equívocos do planejamento; • Análise de cenários e ambiente de negócios; • Raciocínio estratégico;
Gestão de pessoas no setor público	• Pessoas como sujeitos ativos da gerência; • Gestão e resultados; • Gerência participativa; • Trabalho em equipe; • Liderança e motivação • Desenho de cargos e planejamento de carreiras; • Novos arranjos institucionais para a gestão de recursos humanos.
Marketing no setor público	• Conceitos básicos; • Organizações sociais e publicização; • Pesquisas de opinião e de avaliação da qualidade dos serviços públicos; • Endomarketing.
Políticas públicas no Estado contemporâneo	• A natureza e o papel do Estado; • Políticas públicas: conceitos e paradigmas; • Elementos e atores das políticas públicas; Construção da agenda; • Elaboração, implementação e avaliação; • Estudos de caso.
Economia no setor público	• Funções econômicas do Estado; • A intervenção do Estado em sociedades capitalistas; • Falhas de mercado e externalidades; • O papel do orçamento público; • Política fiscal e déficit público; • Taxa de juros e controle monetário.
Gestão da qualidade e produtividade no	• A organização como condicionante da gestão de políticas públicas;

setor público	• Estrutura e comportamento organizacional; • Conceito e programas de qualidade no serviço público; • Padrões de qualidade; • <i>Stakeholders</i>; • Casos de sucesso.
Gestão pública contemporânea e reforma do Estado	• O modelo burocrático; • A estrutura do Estado brasileiro; • O público não-estatal; • Mecanismos e modelos de reforma do Estado; • Visão histórica e modelos de gestão pública; • Gestão pública no Brasil; • Ética e gestão pública; • Desafios atuais à gestão pública; • Organizações públicas x empresas; • O funcionamento da máquina pública; • Comportamento dos servidores públicos; • Experiências de gestão inovadoras no serviço público brasileiro.
Sistema de informação e decisão	• Noções de teoria de sistemas; • O poder da informação e o papel do Estado; • A internet e sua aplicação na gestão pública; • Gestão da informação; • Aplicações práticas de desenho e utilização de SI.
Gestão financeira e orçamentária	• Orçamento público e objetivo da política orçamentária; • Dispositivos constitucionais; • Classificação de receitas e despesas; • Financiamento dos gastos públicos; • Economia da dívida pública; • Introdução a contabilidade pública; • Lei de responsabilidade fiscal.
Licitação e contratos	• Obrigatoriedade, dispensa e inexigibilidade da licitação; • Processo licitatório; • Serviços de contratos; • Tabela judicial; • Recursos administrativos; • Alterações e revisões contratuais; • Estudos de casos.

Logística aplicada ao setor público	• Conceitos de logística industrial e gerenciamento de cadeias de suprimentos; • A integração da cadeia logística; • A informação na cadeia de suprimentos; • Custos logísticos e seleção de fornecedores; • Cargas e distribuição.
Elaboração de trabalho monográfico	• Modelos de projetos monográficos; • Mecanismos para elaboração de um projeto; • Dificuldades enfrentadas.

Fonte: Elaboradora pela autora a partir de consulta aos conteúdos programáticos do curso

i) Melhoria no Atendimento ao Público

Com base no programa ministrado em 2006, o curso de Melhoria no Atendimento ao Público retrata os seguintes temas: Quem é o cliente? O atendimento ao cliente e seus fatores básicos; O profissional do atendimento e a busca por qualidade neste; Os procedimentos para atendimento de reclamações; A importância de motivação nas equipes e ações motivacionais. A quantidade de horas-aulas e clientela não foi especificada.

j) Qualidade Total na Administração Pública

Sem especificar horas-aulas, nem clientela, o programa do curso Qualidade Total na Administração Pública, ministrado em 2007, tem como conteúdos: a evolução das teorias administrativas; a reforma do aparelho do Estado; histórico, conceitos características, ferramentas e aplicações da qualidade total; gestão pela qualidade; modelo de excelência em gestão pública; padrões de qualidade de atendimento ao cidadão-cliente; competências essenciais para quem atende ao público; proteção e defesa do usuário do serviço público; instrumento para avaliação da qualidade na administração pública; qualidade total no serviço público da Paraíba, suas tendências e experiências práticas.

k) Ética nas organizações públicas

O curso de Ética nas Organizações Públicas, segundo seu programa ministrado em 2007, também não expõe o total de horas-aulas, nem clientela atendida. Os conteúdos são lecionados em três etapas: 1-ética e sociedade, quando são trabalhados

temas ligados aos deveres éticos da sociedade e a relação da ética com o Estado, com a religião, ecologia, mídia e publicidade; 2- ética e construção da realidade, que discute temas como: cultura, relação com o diferente, legitimação da ordem estabelecida, sociedades tradicionais e modernas; 3- código de ética profissional do servidor público civil do poder executivo federal.

1) Motivando e Gerenciando pessoas

Com 40 horas-aulas, o curso Motivando e Gerenciando Pessoas, conforme mostra seu conteúdo programático para o ano de 2008, tem por objetivo a incorporação de novas regras para o gerenciamento de pessoas. Seu público alvo são coordenadores e chefes de setores. Os temas trabalhados são: o homem na era da informação; recursos humanos como fator de competitividade, eficiência e lucratividade; as novas regras para o gerenciamento de pessoas; o perfil do gestor; relações humanas entre chefias e subordinados; satisfação e modernização dentro da instituição e estratégias para um gerenciamento eficaz do capital humano.

A partir do exposto, o próximo capítulo realizará uma análise da ESPEP, de seu modo de funcionamento e cursos oferecidos, à luz do referencial teórico utilizado como suporte para essa pesquisa.

5. REFORMA DO ESTADO E ESCOLAS DE GOVERNO: ANALISANDO A ESPEP

5.1- Considerações sobre o funcionamento da ESPEP

A estrutura organizacional da ESPEP é bem diferente da descrita pela legislação que a rege. O Conselho Técnico Consultivo - CONTEC (originalmente formado por representantes da Secretaria da Administração, Secretaria de Planejamento, Setor de Recursos Humanos, da Universidade Federal da Paraíba, da Comissão de Modernização e Racionalização Administrativa e da Federação das Associações de Servidores Públicos do Estado da Paraíba) que deveria estabelecer as diretrizes norteadoras da Escola, avaliando seu plano de ação, não funciona corretamente. Quando perguntada sobre se o CONTEC existe atualmente, uma das entrevistadas explicou:

Mais ou menos. Mais para menos do que para mais. A gente tenta fazê-lo funcionar, mas tem uma certa dificuldade. O CONTEC deveria se reunir duas vezes por ano para analisar o plano de trabalho e para avaliar o plano, avaliar a ESPEP. Então a gente administra isso.
(LÚCIA)

A Assessoria Técnica - ASTEC, composta pelo coordenador e por assessores técnicos, a quem caberia a responsabilidade pela elaboração de relatórios, pareceres e sugestões de atividades para ESPEP, também não funciona. O planejamento dos cursos e outras atividades da escola se concentram nas mãos da superintendente e da coordenadora, que deixam de ouvir o corpo técnico da instituição, a este ficando tão somente o dever de execução. Quando interrogadas sobre sua participação no planejamento dos cursos ofertados, as técnicas entrevistadas confirmaram que a atuação delas se restringe apenas ao campo da execução.

Às vezes a gente dava uma opinião aqui, outra ali, mas a questão do planejamento e da organização dos cursos geralmente é feita entre a coordenadora do setor de treinamento juntamente com a superintendente. Então elas trabalham juntas na questão de organizar cursos, qual curso que a gente pode oferecer esse mês ou quantos cursos podem ser oferecidos esse mês. Então esse é um planejamento da coordenadora juntamente com a superintendente. O técnico ele nunca está nesse planejamento, quando é feito todo esse planejamento aí a coordenadora vai para o setor e repassa para os técnicos o que ficou decidido e os técnicos começam a elaborar a questão de ver quais são as apostilas, quem são os ministrantes para esse curso, a questão da carga horária, de que material se precisa. É nessa parte que a gente começa a entrar [...]. A gente providencia toda essa parte, a partir do planejamento do curso com a coordenadora e a

superintendente. Aí, retornando para o setor é que a gente entra pra trabalhar. (MARIA)

Outra técnica reiterou: “Assim, de acordo com o que foi planejado, a coordenadora chama a gente e diz como vai ser tudinho. Ela sempre reúne a gente e passa pra gente os planos do ano, a programação dos cursos.” (RAFAELA)

A restrição do planejamento das atividades da ESPEP apenas à superintendente e à coordenadora do Núcleo de Seleção e Treinamento, o NUSSET, cargos de indicação política, provoca dificuldades à instituição ao limitar ao desejo de duas pessoas seu destino, quando esse deveria ser fruto de uma discussão coletiva entre corpo administrativo, técnico e mesmo representantes de setores da burocracia pública estadual. O afastamento desses dois últimos grupos das reuniões para discussão do plano de ação da ESPEP mostra que não há um debate sobre o tipo de qualificação que se almeja, que se quer. Essa centralização decisória na cúpula da ESPEP aponta, ainda, para seu descompromisso com os princípios gerenciais de descentralização da tomada de decisões, o que exige maior autonomia do servidor em relação ao processo decisório.

Ao tentar compreender o motivo do afastamento dos técnicos da ESPEP da atividade de planejamento, descobrimos que um dos fatores que pode ter contribuído para isso foi o fato da Unidade de Planejamento e Avaliação - UPLAN e a Unidade de Operações - UNOPE estarem dissolvidas dentro do Núcleo de Seleção de Treinamento - NUSSET, inexistindo um corpo técnico responsável e voltado à formulação das tarefas desempenhadas pela Escola. Isso ficou claro a partir desses dois depoimentos:

Eu já fiz parte do UNOPE e atualmente faço parte do UPLAN. Mas isso não funciona muito não, sabe? Porque como a gente tem a coordenação do NUSSET eles trabalham diretamente com a superintendência. Na realidade não funciona, já funcionou, mas hoje em dia faz um bom tempo que não funciona. (GORETE)

Olha, o UPLAN e o UNOPE não tem separação lá dentro. A questão de UPLAN e UNOPE é mais na estrutura, no organograma da ESPEP, na verdade na prática ele não funciona. Quem é UPLAN e UNOPE às vezes nem tá no próprio setor, tá fora do setor [...] Não há uma separação. Às vezes quem é da parte de planejamento tá operando, então não há essa divisão lá dentro. (MARIA)

Desse modo, a estrutura da ESPEP de forma geral está bem diferente de como foi pensada, pois setores foram enxugados e desativados, além de sofrerem mudanças em suas atribuições.

Essa questão da estrutura da ESPEP hoje é uma estrutura que ainda deixa a desejar porque como ela foi criada em 66 e em 1975 ela foi reformulada, a estrutura da ESPEP ainda é essa de 1975. Ela não foi mais atualizada, tá entendendo? De 66 pra cá, que eu tenho acompanhado, a gente vem pleiteando fazer uma reforma nesse organograma da ESPEP, até para entender melhor as suas necessidades hoje. (LÚCIA)

Outro ponto que merece atenção especial em relação ao funcionamento da ESPEP é a forma como os professores são contratados. Por não possuir corpo próprio de professores, esses são contratados de forma temporária, *a priori*, por meio de avaliação curricular.

A ESPEP não tem professores. No corpo da Escola não há professores, a ESPEP contrata professores para ministrar os cursos. E nós contratamos a partir de uma avaliação de currículo e a partir daqueles que já tendo ministrado cursos tiveram uma, digamos assim, uma avaliação positiva, a avaliação foi positiva, validada pelos alunos pela responsabilidade desse professor, pelos critérios que ele teve na atribuição dos resultados. (LÚCIA)

Contudo, esse mecanismo de contratação de professores é priorizado apenas para os cursos realizados com verbas do Fundo de Desenvolvimento de Recursos Humanos - FDR. Nos demais cursos, que são maioria, oriundos do Programa de Parceria Institucional, os professores são indicados pelos órgãos contratantes, que também mandam os cursos já prontos.

Os professores da ESPEP não são contratados por concurso público ou mesmo por uma seleção pública, ficando a escolha do corpo docente da escola sob responsabilidade das indicações e quando muito de uma avaliação curricular, o que não deixa de passar também pelo critério da indicação à medida que não há uma divulgação pública do cargo em aberto. E é nas mãos desse profissional “indicado” que, em muitos casos, fica a tarefa de delimitação do conteúdo e material a ser utilizado nos cursos. Tudo isso vai de encontro aos princípios da administração pública moderna ao instaurar no órgão público princípios patrimonialistas, que afastam o critério da impessoalidade, do mérito, algo imprescindível ao serviço público.

A respeito dos cursos ofertados por intermédio do Programa de Parceria Institucional, foi-nos revelado que os órgãos contratantes

[...] indicam os ministrantes porque eles conhecem os ministrantes, os melhores, que trazem todo o conteúdo e a gente compra o material que eles pedem. A gente faz o contrato, toda parte de compra de

material, pagamento de professor, reprodução de material, tudo é com a ESPEP. Agora, vem pronto. As apostilas vêm prontas pra gente, já preparada pelos ministrantes que eles indicam. Nós trabalhamos a parte administrativa e a gerência dos recursos. [...] a gente diz a necessidade, por exemplo: um curso de qualidade no atendimento- o órgão pede um curso de como atender bem ao público. Agente precisa saber do órgão qual a parte crucial que ele tem lá, se é no atendimento ao telefone, ou se é no atendimento ao próprio usuário, e dependendo da necessidade o ministrante elabora sua apostila, o seu conteúdo. A gente sempre dá uma olhada. A gente diz: vamos colocar mais esse item, que é importante, entendeu? Mas a maioria já vem pronto. Na maioria dos conteúdos a gente nem meche, porque como a gente só contrata mais professores da universidade, professores com experiência, a gente já acha que os conteúdos estão muito bem preparados. (ALINE)

Assim, se os cursos ofertados pela própria Escola, isto é, os cursos organizados com recursos do FDR carecem de um planejamento que ultrapasse os desejos das figuras da superintendente e da coordenadora, os outros cursos, os solicitados diretamente por outros órgãos por meio do Programa de Parceria Institucional, nem sequer pelo cuidado delas passa, pois os conteúdos já vêm prontos e o ministrante indicado, de forma que sob a responsabilidade da ESPEP acaba ficando apenas o espaço físico e questões de cunho meramente administrativo. Nesse caso, a atividade de planejamento nem mesmo à cúpula da ESPEP pertence, o que a torna mero espaço para realização de atividades sob as quais não tem participação outra senão operacional.

O depoimento acima revela bem a situação de comodismo em que se encontra a ESPEP. Não há uma preocupação com os cursos que serão ministrados, com quem vai ministrá-los, tampouco com os conteúdos que serão apresentados. O fato de serem os professores contratados ligados à Universidade é tido pela entrevistada como justificativa para a não preocupação da Escola com os conteúdos dos cursos. Contudo, essa informação não condiz com parte da fala da mesma entrevistada quando ela revela que, nos cursos oriundos do Programa de Parceria Institucional, os ministrantes são indicados pelos órgãos contratantes, mostrando que sobre eles a ESPEP não tem controle algum, nem mesmo de grau de formação ou existência de vínculo institucional com a Universidade. E ainda que todo o corpo de professores da ESPEP fosse diretamente vinculado à Universidade, quais as garantias a Escola teria de que os conteúdos ministrados por ele seriam adequados?

Azevedo (2003) apresenta como questão a ser resolvida pelas Escolas de Governo estabelecer quem estaria habilitado a ensinar e quais disciplinas seriam preciso

ministrar, analisando que a formação do corpo docente é carregada de dúvidas, tais como: de qual habilitação precisaria um professor para ensinar numa Escola de Governo? Onde a conseguiria? Quais conteúdos e matrizes curriculares deveriam compor os cursos? No entanto, curiosamente, essas questões não parecem estar presentes na ESPEP. Não há uma discussão coletiva dentro da Escola sobre essas indagações. Uma Escola que julga que o fato dos professores serem advindos da Universidade determina, por si só, que os conteúdos por eles ministrados serão adequados e/ou que confia plenamente nos cursos já montados pelos órgãos contratantes dos serviços da ESPEP mostra que questionamentos a respeito do corpo docente apropriado a uma Escola de Governo e dos conteúdos curriculares dos cursos por ela oferecidos não têm tanta importância.

Essa postura da ESPEP pode ser evidenciada, também, pelo processo de recontração dos professores que, quando muito, depende de uma avaliação feita pelos alunos, a partir de resposta a um questionário a respeito do desenvolvimento de cada docente, em sala de aula, e da interpretação que é feita pela Escola das respostas dos cursistas. Esse mecanismo de avaliação do corpo docente não se baseia em efetivos critérios qualitativos, formais, antes se situa no campo das impressões pessoais, pois, como descrito em entrevista,

O aluno faz uma avaliação do professor. A gente passa um formulário de avaliação e o aluno faz uma avaliação do professor e do curso também. Interessante que eles dizem o professor foi muito bom, muito bonzinho, quando eles dizem isso a gente já olha de forma mais séria, porque o professor tem que ter aquele ponto de equilíbrio em que alguns alunos concordam com ele, acham que ele foi muito bom, que ele foi péssimo, e alguns acham que ele foi duro demais, quando chega nesse equilíbrio a gente sente que o professor foi realmente exigente, deu uma matéria que exigiu do aluno [...] e quando a coisa chega assim meio suspeita a gente não convida mais aquele professor.(LÚCIA)

A metodologia de aula e a avaliação dos cursistas, por sua vez, ficam completamente a cargo dos professores, que atribuem um conceito ao aluno de acordo com o que, pessoalmente, julgam que ele merece pelo desempenho no curso realizado.

[...] a avaliação dos alunos fica a critério dos ministrantes, porque a gente tem que ter um conceito. Então a avaliação depende muito do curso. [...] E a nota, o conceito, é atribuído pelo ministrante e a metodologia como ele está avaliando é tudo a critério do ministrante. A agente não diz assim: você tem que avaliar assim. [...] No final tem

que ter um conceito pra gente colocar no certificado. E se for abaixo de seis, a gente não dá certificado. (ALINE)

Os alunos da ESPEP são avaliados segundo critérios de desenvolvimento estabelecidos pelos próprios docentes ao final de cada curso realizado. Desse modo, restringe-se ao momento do curso. A aplicabilidade do que foi passado nas aulas na rotina de trabalho do servidor não é investigada pela Escola. Inexiste um acompanhamento, por parte da ESPEP, aos alunos pós-curso, o que impossibilita saber se o conteúdo transmitido, de algum modo, vem sendo posto em prática, melhorando o desempenho do servidor cursista.

A falta de monitoramento ou avaliação formal pós-curso também traz danos à própria ESPEP, que deixa de auferir efetivamente os resultados. Se houvesse um trabalho destinado a proceder esse acompanhamento, certamente facilitaria a correção dos erros cometidos pela Escola e potencializaria os acertos, podendo ser um importante instrumento de aperfeiçoamento de suas ações, além de contribuir para a transparência delas perante a sociedade e o próprio governo.

A avaliação representa um potente instrumento de gestão na medida em que pode – e deve - ser utilizada durante todo o ciclo da gestão, subsidiando desde o planejamento e formulação de uma intervenção, o acompanhamento de sua implementação, os consequentes ajustes a serem adotados, e até as decisões sobre sua manutenção, aperfeiçoamento, mudança de rumo ou interrupção. Além disso, a avaliação pode contribuir para a viabilização de todas as atividades de controle interno, externo, por instituições públicas e pela sociedade levando maior transparência e accountability às ações de governo. (RUA, 2004, p. 2)

A inexistência de mecanismos de acompanhamento dos ex-cursistas foi comentada por uma entrevistada da seguinte maneira: “[...] *há um processo de avaliação dos alunos dentro das disciplinas. Há algum tempo nós tivemos um processo de avaliação dos alunos após o curso, mas esse projeto não teve continuidade, sofreu uma interrupção.*” (LÚCIA) “*Não, era pra ter, era pra ter, mas a gente não faz não, não faz nenhum acompanhamento. Passou o curso, passou, a gente vai pra outro.*” (GORETE) Ainda sobre o processo de avaliação dos alunos após realização dos cursos, esclareceu outra entrevistada:

Esse foi um trabalho que a gente iniciou em 2002, que foi a avaliação dos egressos. A gente tinha que saber se aquele servidor treinado tá contribuindo no seu setor com o que aprendeu. Mas esse é um trabalho que nós iniciamos, foi quando mudou de governo e aí nós

não continuamos. É tanto que [...] a nossa superintendente ela pretende, se no ano que vem a gente continuar aqui, retomar esse trabalho junto ao gestor pra saber a resposta de seus servidores. (ALINE)

O não acompanhamento dos servidores-alunos após realização dos cursos oferecidos pela ESPEP foi identificado como negativo por uma das entrevistadas e tratado como algo que pretende ser solucionado a partir de um projeto futuro da Escola.

[...] para o ano que vem a gente tem algumas propostas, alguns pensamentos, a quilo que eu lhe falei de retomar aquele projeto de avaliação após os cursos, que eu acho que aquilo era uma coisa muito boa e precisa ser retomado e tentar essa catalisação dessa coordenação do processo de acompanhamento pós-capacitação dos servidores. (LÚCIA)

A ESPEP não mantém vínculo algum com a ENAP, nem mesmo integra a sua Rede de Escolas de Governo⁵⁵ que reúne a maioria dos institutos voltados à qualificação e/ou formação do setor público do Brasil e tem como objetivo compartilhar por meio de encontros com os líderes de Escolas de Governos nas esferas federal, estadual e municipal, conhecimentos e experiências em torno de adequadas práticas das Escolas, propiciando discussões que têm o intuito de elevar a eficácia dessas instituições. Quando perguntado em entrevista se a ESPEP mantinha algum tipo de relação com a ENAP, foi revelado que: *“Não, não tem nenhuma vinculação com a ENAP. A ENAP tem uma Rede de Escolas de Governo e a maioria das Escolas de Governo está nessa rede da ENAP [...], mas com certeza depois nós vamos entrar.”* (ALINE) *“A gente está muito solta da ENAP. Outra coisa que a gente precisa é de se integrar junto à ENAP.”* (LÚCIA)

A integração da ESPEP à Rede de Escolas de Governos da ENAP lhe poderia ser de grande serventia, já que seus líderes teriam contato com diferentes Escolas de Governo, discutiriam impasses e desafios impostos aos centros de qualificação profissional, podendo, inclusive, encontrar formas de aprimoramento de suas ações. Além do mais, a participação nos diversos encontros realizados periodicamente pela Rede possibilitaria à ESPEP um contínuo aperfeiçoamento. Zouain & Bittencourt (2010) argumentam que para o bom desenvolvimento das Escolas de Governo é necessário “Intensificar a atuação na rede nacional de escolas de governo, contribuindo para que os estados-membros compartilhem as novas tecnologias de gestão, bem como

⁵⁵ Em anexo, consta a relação das Escolas de Governo que integram a Rede de Escolas de Governo.

proporcionando uma maior integração política, econômica e cultural.” (ZOUAIN & BITTENCOURT, 2010, p. 93)

Ainda em relação ao funcionamento da ESPEP é válido destacar o fato dos cargos de liderança da Escola serem ocupados por funcionários comissionados, que ocupam o posto por indicação política, dificultando sua autonomia diante do governo e tornando a Escola ainda mais sensível à mudança do grupo governante. A ideia de Nicolini (2007) e Pacheco (2002) de que as Escolas e Governo necessitam manter um grau mínimo de autonomia, que as coloquem à margem do jogo político-partidário e livre de um determinado grupo político, algo já reconhecido como um desafio fica, assim, ainda mais difícil de ser executada no caso da ESPEP, cujo corpo dirigente dela deve ao jogo político partidário sua permanência, ameaçando significativamente a continuidade e a qualidade de suas ações.

5.2- Considerações sobre os cursos

Em sua maioria, os cursos ofertados pela ESPEP, a partir do Programa de Qualificação Total do Servidor, não delimitam a clientela de servidores a ser atendida, sendo único requisito prévio para participação o fato de ser servidor público estadual. Zouain (2003) agrupa as Escolas de Governo em dois blocos distintos- um primeiro grupo, focado na capacitação de profissionais destinados às áreas e carreiras específicas de Estado; e um segundo, que, além da capacitação para o setor público, abrange um número maior de servidores das mais diversas áreas, tendo sua atuação voltada ao grande contingente de burocratas distribuídos nos diversos níveis e áreas do serviço público. De acordo com essa classificação, a ESPEP pode ser identificada como pertencente ao segundo grupo de Escolas de Governo.

Sob essa perspectiva, por exemplo, a ESPEP diferencia-se da ENAP, à medida que esta tem seu foco de atuação na qualificação dos gestores públicos⁵⁶, ocupantes de cargo de direção e de chefia da alta administração, das estruturas básica e intermediária na administração direta e até de fundações e autarquias do Poder Executivo do Estado. Também se diferencia de institutos como a EGSP, Escola de caráter não governamental que capacita profissionais do setor público, mas tem como foco a formação de pessoas,

⁵⁶ Ainda que nos anos recentes a ENAP tenha começado a expandir sua área de atuação para além dos gestores públicos, esses ainda são seu alvo central.

de fora do aparato burocrático, mas que participam direta ou indiretamente da gestão pública, tanto os que tomam as decisões como os que as influenciam, a exemplo de dirigentes partidários, representantes de movimentos sociais, organizações não governamentais, lideranças empresariais, comunitárias, sindicais e estudantis, comunicadores e outros formadores de opinião⁵⁷.

Em relação aos cursos oferecidos pela ESPEP é importante destacar o caso dos cursos da área de Desenvolvimento de Gestores Públicos, únicos cursos a princípio voltados especificamente à clientela de gestores e que tinham como objetivo a criação de uma mentalidade de responsabilização pública e de cidadania aos altos escalões da burocracia pública. Contudo, esses cursos nem são mais oferecidos pela Escola e, mesmo quando o eram, não obtiveram grandes êxitos. Quando perguntado sobre esses cursos em entrevista, foi respondido:

Olha, nós já fizemos cursos específicos para gestores. A gente já fez cinco turmas de Atualização Pública Gerencial, um curso com 200 horas, outra vez com 280, 180. Só que é muito difícil, assim, capacitar só gestores, porque além deles serem muito ocupados, eles sempre mandam alguém, não é? Então, a clientela de gestor é muito difícil participar dos cursos. Como também os cursos de especialização que a gente tem, cursos de especialização Lato-Sensu, se a gente for fazer o perfil, tem gestores, mas a maioria são servidores, assim, assessores, coordenadores, não gestor, gerente. Certo? É muito difícil. (ALINE)

Os cursos que, *a priori*, deveriam ser restritos aos gestores públicos, profissionais diretamente envolvidos com a formulação e implementação de políticas públicas, não são mais ofertados pela Escola. Mas como uma Escola de Governo, cuja meta central é contribuir para modernização da administração pública, pode não capacitar gestores? Uma discussão que vem permeando os Estudos sobre Escolas de Governo diz respeito à necessidade ou não desses institutos qualificarem para além dos altos escalões da burocracia, cidadãos envolvidos de algum modo no processo de definição das políticas públicas. Todavia, o atendimento a essa clientela é algo que está na base das atribuições dessas Escolas, quer sejam elas de caráter governamental, como a ENAP, ou não governamental, a exemplo da EGSP.

⁵⁷ Informações extraídas do site da EGSP. Para mais informações acessar: <http://www.escoladegoverno.org.br/sobre>

A inexistência de cursos específicos para os gestores públicos se constitui, por si só, em algo negativo. Na análise de uma das entrevistadas, a falta desses cursos impede a melhoria das atividades dos outros funcionários que participam das capacitações da ESPEP.

O nosso objetivo é fazer cursos para o servidor para que ele possa utilizar no dia-a-dia dele, só que o que muitos alunos dizem pra gente é que eles não conseguem porque o chefe não permite, aquela história do chefe não dá brecha para o servidor funcionário aparecer e fazer algum trabalho. Então, inclusive eles dizem muito pra gente: 'porque é que não fazem cursos para os chefes'? Entendeu? Só que a gente já tentou, mas a gente não consegue. Muitos cursos não dirigidos aos chefes, mas são pouquíssimos que vem, pouquíssimos. Isso porque não querem vir, porque não tem tempo, nem sei por quê. [...] A gente já tentou, a gente tenta, a gente faz muitos cursos pra gestores, mas são raríssimos e eles não vêm, então a gente não consegue chegar ao nosso objetivo. (GORETE)

O fato da ESPEP não mais realizar cursos específicos para gestores entra em choque com a própria ideia da reforma gerencial dos anos 1995, que, a partir da qual, as Escolas de Governo adquiriram notoriedade passando a ser vistas como elementos propulsores para elevar a eficiência na gestão pública e propagar os pressupostos gerenciais. Porém, é importante observar que quando existiram, os cursos voltados aos gestores obedeceram, de certo modo, à lógica gerencial. O curso de Gestão Participativa, por exemplo, embora tendo em seu conteúdo geral temas que abordavam relações humanas e ética no serviço público, concentrou sua formação específica em conteúdos como a capacitação em dinâmica de grupo, administração e organização, reengenharia de recursos humanos, gestão da informação e gerência colaborativa.

Do mesmo modo, os cursos de Gerência Pública com Qualidade, Administração Pública Gerencial, Atualização em Administração Pública Gerencial, Especialização em Gestão Pública e Motivando e Gerenciando Pessoas, voltam-se à propagação do modelo gerencial e à afirmação de seus pressupostos como maneira de administrar a ser seguida, corroborando-os, especialmente no tocante a alguns de seus ideais, tais como: orientação pelo cliente-cidadão, avaliação por desempenho e motivação do funcionalismo público por meio da figura do gerente, que é tido como condutor do bom desenvolvimento das organizações.

Os temas abordados nos cursos citados acima coincidem com a preocupação reformista de aumento da eficiência das organizações públicas a partir do envolvimento

dos servidores com sua missão, apontando para a noção de que os problemas do Estado são uma questão de gerenciamento público, algo semelhante ao ideal reformista, que via na implantação de um novo modelo de gestão do Estado a solução para a crise fiscal e de desempenho pela qual passava a administração pública do país.

A mesma lógica também pode ser observada nos cursos de Busca de Excelência no Serviço Público e Motivando e Gerenciando pessoas que, respectivamente, se preocupam mais com o incentivo à motivação ao trabalho e aperfeiçoamento da função gerencial do que qualquer outra coisa, algo parecido com o programa gerencial da reforma Bresser que, conforme destaca Paula (2005), visava

[...] estimular a criatividade, o trabalho em equipe, a cooperação e a participação entre os servidores públicos. Nesse contexto, a participação é entendida como o envolvimento dos servidores na busca do aperfeiçoamento contínuo e o compromisso com a satisfação dos clientes internos e externos da organização. (PAULA, 2005, p. 131)

No entanto, não se pode esquecer que esses cursos específicos para a clientela de gestores públicos e que retratavam temas voltados ao aperfeiçoamento da atividade de administração pública, não mais existem na ESPEP, ainda que a preocupação com o âmbito gerencial conste, inclusive, em folhetos de divulgação das atividades e cursos oferecidos pela Escola.

Juntamente com outras duas perspectivas, a da cidadania e a comportamental, a dimensão gerencial é tida como eixo central de atuação da Escola. Sua finalidade é, segundo versão oficial, capacitar o servidor para que ele se torne capaz de transformar oportunidades estratégicas em ações, a partir da utilização de ferramentas de gestão. Todavia a definição dessas três diferentes dimensões contempladas pela ESPEP não foi explicada com exatidão durante as entrevistas. Para se ter uma ideia, foi perguntado às entrevistadas em que medida acreditavam que os cursos da ESPEP vinham contemplando as dimensões expressas nos folhetos de divulgação. Na maioria das vezes o silêncio imperou nas respostas e, quando não, estas foram evasivas. Em relação à dimensão gerencial, após pensar um pouco, explicitou uma das entrevistadas:

Isso tem acontecido porque a gente quer a capacitação do servidor, mas também a gente quer que a gerência acorde, não é? Porque se os gerentes não acordarem, o servidor pode estar lá na frente e não ter condição, não ter espaço para aplicar tudo que ele está aprendendo, não é? O gerente tá meio atrás e é preciso que o gerente avance. Tem

que se promover curso também para o gerente, mas eles são bem mais difíceis de vir, com os gerentes é sempre bem mais trabalhoso.
(LÚCIA)

No tocante à dimensão da cidadania, esta foi vinculada, especialmente, aos cursos de gestão ambiental ofertados pela Escola como se o exercício da cidadania incluísse apenas a preocupação com a questão ambiental. Quando perguntada sobre como essa dimensão estava sendo trabalhada, uma entrevistada respondeu: “[...] Nós estamos contemplando a educação ambiental, muita coisa de educação ambiental. São, assim, cursos que estão tendo uma procura muito boa; ética, cidadania, educação ambiental, essa preocupação com o meio ambiente.” (LÚCIA) Entretanto, a versão exposta difere do que consta no histórico dos cursos ofertados desde 1997, já que o curso de educação ambiental foi ministrado apenas três vezes entre os anos de 1997 e 2009⁵⁸.

Embora os cursos oferecidos pela ESPEP sejam classificados em quatro áreas temáticas - a de gestão, qualidade administrativa, suporte técnico (informática, português, inglês) e educação ambiental - é nítida a predominância dos cursos da área técnica. Os cursos de caráter mais tecnicista, ou que visam o aperfeiçoamento de atividades específicas, apareceram numerosas vezes ao longo do tempo analisado, como é o caso do curso de redação, licitação e informática. Questionada sobre o porquê disso, uma entrevistada ressaltou que eles são os mais procurados pelos servidores porque acredita que têm uma notória importância. Outra entrevistada reiterou que

É porque cursos como informática é impossível faltar gente, geralmente a procura é tanta que a gente tem que fazer outras turmas. Os cursos que se todo mês a gente colocar tem gente escrita são os cursos assim como língua portuguesa e informática, que as pessoas têm sempre a necessidade de tá se reciclando [...] nunca falta gente pra esses cursos. (RAFAELA)

A grande procura por cursos como informática e redação sugere que parte significativa dos cursos da ESPEP destina-se aos servidores de baixo escalão e não ao núcleo estratégico da administração pública. Além disso, outro ponto importante a ser considerado é a grande variedade dos cursos promovidos pela ESPEP. Esses atendem aos servidores que ocupam as mais diversas funções, que nada tem a ver com a questão administrativa, nem com a definição de políticas públicas, não condizendo com o que a

⁵⁸ Ver tabela 4.1.

literatura da área afirma ser papel de uma Escola de Governo. Há cursos para vigilantes, auxiliares de serviço, telefonista, merendeira, professores, atendentes de consultórios dentários, secretários escolares.

Em contrapartida, na avaliação de uma das entrevistadas os cursos oferecidos pela Escola têm efeitos positivos, mesmo corroborando a falta de planejamento estratégico da instituição cuja conduta é de caráter meramente operacional. Perguntada também sobre a adequação dos cursos à realidade local, ela explicitou:

Eu acho que se adéquam porque a gente trabalha com a demanda do estado, entendeu? No final do ano, agora em novembro, a gente manda formulário para todos os órgãos solicitando que cursos eles vão necessitar para capacitar seus servidores. Então, cada um diz: “eu preciso de curso de licitação, de relações humanas, de informática. Então, a gente tenta reunir todas essas demandas, vê os nossos recursos, pra poder a gente fazer o nosso planejamento do ano. Então, como eles que solicitam a gente, eu acho que eles se adéquam. (ALINE)

Ainda de acordo com essa entrevistada, a ESPEP vem contribuindo para a melhoria dos serviços do Estado, pois “[...] só em treinar o servidor, se aquele servidor treinado vai realmente trabalhar em cima do que aprendeu, já é uma grande melhoria. Eu acho que é nessa parte em que a ESPEP contribui para melhoria das atividades do Estado.” (ALINE) Contudo, mesmo que não se considere os problemas existentes nos cursos da Escola em relação ao corpo de docentes, discentes e na formulação dos conteúdos, por exemplo, como saber se o servidor vai colocar em prática o que foi ensinado nos cursos, visto que não há mecanismos de avaliação deles servidores pós-curso?

Outra entrevistada, quando indagada se os objetivos da ESPEP vinham sendo alcançados, apontou traços problemáticos do funcionamento da instituição.

Há uma coisa que eu ainda acho que poderia melhorar, por exemplo, eu ainda acho que a ESPEP, o programa não deveria ser, em muitos casos, o professor traz o programa. Eu acho que o programa deveria ser da Escola. Eu acho que a Escola deveria ter o seu projeto e o professor fazer seus ajustes a esse programa e não a Escola ajustar-se ao programa do professor. Eu acho que a própria Escola deveria ter um programa do que é necessário estabelecer, do que é necessário de ministrar e não ficar a conveniência do que o professor acha que deve dar. (LÚCIA)

Na seção seguinte será discutida a relação da ESPEP com a reforma gerencial brasileira.

5.3- A reforma gerencial e a ESPEP

A política de reforma do Estado brasileiro, engendrada a partir de 1995, esteve ancorada na busca pelo ajuste das contas públicas, de modo que para além da melhoria da gestão pública, tratou-se de reduzir seus custos numa clara ligação entre eficiência, redução dos gastos públicos e melhoria do desempenho organizacional (Bresser-Pereira, 1998a; 1998b; Rezende, 2004; 2002a; 2002b; 2002c). O quadro de pessoal tornou-se logo obsoleto perante as exigências da nova administração pública, para a qual o modelo burocrático de organização do funcionalismo estatal não respondia da forma que deveria. Como consequência, a qualificação de recursos humanos passou a ganhar destaque nas preocupações dos reformadores, e com ela as Escolas de Governo, como instrumentos viabilizadores da formação e da capacitação tidas como necessárias.

Nogueira (2005) destaca que as Escolas de Governo têm dado uma importante contribuição ao desenvolvimento de uma melhor reflexão sobre o Estado, possibilitando que se governe melhor e se administre com maior eficiência, sendo protagonistas ativas da reforma do Estado no Brasil. Mesmo com suas trajetórias recentes, elas têm colaborado para elevação das habilidades intelectuais do serviço público, difundindo uma visão outra do Estado brasileiro, de seu papel, e até mesmo de sua reforma.

No entanto, não são poucas as dificuldades que as Escolas de Governo têm enfrentado, tanto no âmbito federal quanto no estadual. A Escola do Serviço Público do Estado da Paraíba é um exemplo dessa situação. Criada em 1966, ela só veio a ganhar características institucionais de uma Escola de Governo por volta de 1996/1997, no cume da reforma gerencial brasileira. Talvez por isso tenha absorvido, no campo do discurso, a ideia de necessidade de dotar o serviço público de características gerenciais, o que pode ser notado por meio da “visão” da Escola, descrita no *site* da instituição: “Qualificar o servidor para prestar um serviço público eficiente. Consciente de sua

missão, a ESPEP vem atuando, a fim de contribuir para as melhorias gerenciais do Estado, na busca da modernização estabelecida pelo Governo da Paraíba.”⁵⁹

Todavia, o destaque dado pela ESPEP às questões gerenciais vem restringindo-se ao campo do discurso, dos documentos oficiais, a exemplo dos folhetos de divulgação e endereço eletrônico da instituição. O funcionamento da Escola e dos cursos por ela oferecidos desmente a existência de uma atenção privilegiada aos pressupostos da reforma, especialmente no que diz respeito à importância do planejamento estratégico e da formação técnica de burocratas dos setores estratégicos da administração pública, com vista à elevação de seus índices de eficiência. A ESPEP não qualifica gestores, tampouco é balizada por um planejamento periódico estratégico, pois como já discutido anteriormente os cursos são, em sua maioria, demandados por órgãos públicos que enviam junto com o curso desejado seu conteúdo e professor ministrante.

A dificuldade da ESPEP em oferecer um ensino técnico de modo exitoso, tal qual propagado pela reforma, pode ser relacionada com a tamanha diversidade de seus cursos que, em muitos casos, são direcionados a funções que não possuem relação direta com o núcleo estratégico da administração pública estadual. Além disso, a Escola carece de um real planejamento de atividades que diminua a dispersão dos seus cursos, aumentando sua capacidade de formulação, cada vez mais suprimida em relação à sua função executória. Os cursos são implementados apenas de acordo com a sua aptidão em possuir demanda, público, e a Escola nem mesmo é vinculada à Rede Nacional de Escolas de Governo, administrada pela ENAP, da qual poderia receber orientações para seu desenvolvimento.

De modo geral, é válido afirmar que os cursos oferecidos pela Escola não se encaminham dentro dos pressupostos da reforma gerencial, ainda que os tenha anunciado como paradigma norteador, o que pode ser percebido por intermédio da finalidade descrita pela própria Escola para o Programa de Qualificação Total do Servidor, a saber: [...] “a promoção de cursos em vários níveis e modalidades,

⁵⁹ Informação extraída do site da ESPEP: <http://www.propacto.pb.gov.br/espep/>. Acesso em: 19 de fevereiro de 2011.

difundindo, assim, conteúdos atualizados e novas tecnologias gerenciais”. (FEITOZA & ANDRADE, 2010, p. 7)

Segundo Nogueira (2005), um problema que vem enlaçando as Escolas de Governo é a preocupação acentuada com o ensino técnico e o descaso com o ensino político. Acontece que, segundo o autor, ante os impositivos da reforma gerencial brasileira, esses institutos têm priorizado a formação técnica (voltada à ação administrativa, ao domínio instrumental de temas, ferramentas e processos de aplicação imediata) à formação política (direcionada ao desenvolvimento reflexivo sobre princípios, modelos, algo para além do estudo de técnicas e procedimentos gerenciais), como se o problema a ser enfrentado pelas administrações públicas fosse de caráter apenas técnico, o que ocasionou um enxugamento dos temas propriamente políticos da reforma. O sentido do Estado, bem como sua relação com a sociedade, aparece marginalmente, se é que aparece, não obtendo peso significativo na discussão, de forma que

O discurso reformador torna-se eminentemente “técnico”, dedicando-se a desenhar soluções institucionais engenhosas, planos sofisticados e declarações retóricas generosas, sem conseguir fugir daquela frieza racional típica do raciocínio por “modelos”. Confunde-se com uma gramática que não ajuda a politizar a discussão e mais confunde que esclarece. (NOGUEIRA, 2005, p. 182-183)

Assim, em decorrência do modelo de Escola de Governo em pauta,

[...] a cultura da época incentiva a que se formate a educação como procedimento tópico para socializar técnicas, modelos e habilidades, bloqueando a consideração abrangente do administrar e do governar. A idéia mesmo de reforma do Estado sofre, nesse ambiente, uma redução adicional: converte-se em operação pensada para diminuir os custos e o tamanho do aparato estatal, não para repor o Estado diante da sociedade. Ou seja, acaba por arrastar consigo as iniciativas educacionais feitas em nome da reforma, despojando-as de vida intelectual ativa e de espírito crítico. (NOGUEIRA, 2005, p. 178)

Porém, Nogueira (2005) adverte que não deve existir uma cisão entre o ensino de técnicas operacionais e de perspectivas políticas, pois o campo da capacitação técnica e o da formação política não são excludentes. O fazer técnico e o pensar político, ou, como prefere o autor, a formação profissionalizante e a formação humanista, de modo algum se excluem. É função das Escolas de Governo, comprometidas com uma real reforma do Estado e capazes de perpassar os modismos gerenciais, buscar a integração entre essas duas instâncias não dicotômicas, formando

burocratas de ação prática, eficientes na gerência da coisa pública, mas hábeis em pensar, manter e “ativar o social”⁶⁰. A materialização desse tipo de Escola de Governo defendida por Nogueira pode ser visualizada a partir do quadro abaixo, quando o autor aponta uma sugestão, grosso modo, para um processo formativo comprometido, paralelamente, com a formação técnica e política.

Quadro 5.1- Relação entre focos formativos, eixos teóricos e disciplinas

Focos Formativos	Eixos Teóricos e disciplinas
Reformar	Teoria do Estado Teoria do Desenvolvimento Planejamento estratégico
Governar	Ciência Política Teoria do Estado Teoria das Instituições Análise de Políticas Públicas
Organizar e Administrar	Teoria das Organizações Organização e Métodos Teoria Geral da Administração Planejamento Economia do Setor Público Teoria Política Psicologia
Regulamentar	Direito Constitucional Direito Administrativo Teoria Geral do Estado
Ativar o social	Teoria do Estado Sociologia Teoria Democrática Ética Teoria Política

Fonte: NOGUEIRA, 2005, p. 185.

⁶⁰ Expressão utilizada por Nogueira (2005).

Curiosamente, os focos formativos e as disciplinas retratadas acima não estão presentes de modo articulado na ESPEP. O eixo intitulado “ativar o social” (maior responsável pelo pensar político), com exceção do eixo teórico “Ética”, não esteve presente no quadro de disciplinas da Escola. Os demais temas foram abarcados em alguns cursos, oferecidos para a clientela de gestores, mas quando esses deixaram de existir eles também perderam espaço.

Isso demonstra que a visão de Nogueira (2005), embora seja uma realidade constatada por Garcia (2008) em relação à ENAP, por exemplo, não se encaixa para o caso da ESPEP. Esta nem sequer alcançou com propriedade o primeiro patamar, o da qualificação técnica. Enquanto outras Escolas de Governo estão vivenciando o desafio de unir a qualificação técnica à política, a ESPEP ainda luta para consolidar com eficácia a primeira, não conseguindo romper com a visão tecnicista da qualificação dos servidores públicos, introduzida pela reforma do Estado, porque em parte nem a realizou.

Em síntese, pode-se afirmar que os cursos e conteúdos ministrados pela ESPEP não possuem uma postura crítica em relação à cultura reformista da época, fato até compreensível diante de sua situação atual, já que nem os pressupostos básicos da reforma, hoje tidos como algo que as Escolas de Governo precisam superar, foram exercitados com êxito.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho dedicou-se ao estudo da instituição Escola de Governo e, especialmente, à apresentação e análise da ESPEP, Escola do Serviço Público do Estado da Paraíba, enfatizando sua relação com a reforma gerencial do Estado brasileiro, implantada na esfera federal a partir dos anos 1995, em meio ao governo Fernando Henrique Cardoso. Procuramos, assim, realizar uma discussão sobre a reforma e, daí em diante, refletir sobre o surgimento, consolidação e desafios impostos às Escolas de Governo de modo geral, e a ESPEP em particular. Concluímos que a Escola estudada, pelos fatores retratados anteriormente, vai de encontro à perspectiva reformista, de forma que a suposição central desse estudo - de que a escola paraibana atuaria como ventrículo dos ideais reformistas - não se confirmou.

Para alcance do objetivo traçado, esboçamos uma caracterização das transformações ocorridas no papel do Estado, desde sua configuração liberal até a crise do *welfare state* e consolidação do Estado neoliberal. Também foram lembradas as tentativas significativas de reforma do aparelho estatal no Brasil do período Vargas até a época FHC, com a finalidade de localizar o lugar ocupado pela qualificação da burocracia pública nesses projetos reformistas. Depois, demos ênfase à figura das Escolas de Governo, numa tentativa de compreender seu significado, funções principais e problemas que lhe são inerentes. Por fim, procuramos adentrar no universo da ESPEP. Foram expostos detalhes de sua criação, organização e atividades exercidas, com destaque para os cursos ofertados e seus respectivos conteúdos.

O estudo da ESPEP, a partir de seus documentos oficiais e de depoimentos obtidos por intermédio de entrevistas semiestruturadas, revelou que ela possui características singulares, diferindo-se de outras Escolas de Governo rapidamente observadas aqui e examinadas em trabalhos de outros autores.⁶¹

O que mais justifica essa afirmação é o fato dessa Escola não oferecer cursos para gestores públicos, para os servidores diretamente envolvidos com o processo de formulação e/ou implementação de políticas públicas, cuja atuação é imprescindível para elevação dos índices de eficiência da administração pública estadual. Mesmo com

⁶¹ A exemplo da ENAP e da EGSP, estudadas por Garcia (2008).

características diferenciadas, a Escola de Governo dos Estados Unidos, do Reino Unido, do Canadá e da França - a John F. Kennedy School of Government, a National School of Government, a Canada School of Public Service e a ENA, respectivamente - possuem em comum o treinamento de dirigentes governamentais e a evidência dada aos temas ligados à gestão pública. Para se ter uma ideia, os altos cargos da burocracia do Reino Unido e da França são, geralmente, ocupados pelos alunos das Escolas de Governo desses países.

A ESPEP também difere dos dois casos exemplares de Escolas de Governo brasileiras, a ENAP, no âmbito federal, situada em Brasília, e a EGSP na área estadual, localizada em São Paulo. Essas duas Escolas, embora obedeçam a princípios distintos - uma vez que a primeira é de caráter governamental e treina apenas servidores públicos; e a segunda é não governamental, capacitando além de servidores, pessoas outras envolvidas com a definição de políticas públicas - têm em comum a preocupação consolidada com a formação da classe de gestores.

A singularidade da ESPEP deve-se, também, ao modo com que ela se organiza. Sobre essa questão, é interessante ressaltar alguns de seus traços. Em primeiro lugar, a ESPEP não tem um planejamento regular de suas ações. Os cursos que oferece geralmente são decididos pelo critério da capacidade de obtenção de público, sem que haja outra maneira de selecioná-los por parte dela, o que explica a existência da grande diversidade de cursos promovidos para áreas sem relação aparente com a gestão pública.

Em segundo lugar, a ESPEP possui critérios no mínimo curiosos de recrutamento de professores. Estes não são permanentes, nenhuma forma de seleção pública há para sua contratação. Na maioria dos casos, o corpo docente é indicado pelos órgãos que demandam um determinado curso.

Em terceiro lugar, é importante dizer que são os próprios órgãos demandantes dos cursos que, além de indicarem os docentes, acabam por interferir na escolha dos conteúdos a serem ministrados. Destarte, os professores por eles indicados chegam à ESPEP com os conteúdos curriculares do curso já definidos.

Em quarto lugar, por não possuir um mecanismo de avaliação dos alunos ao término dos cursos que aplica, a ESPEP deixa de conhecer com exatidão se foi capaz de desenvolver o seu trabalho de forma eficiente, atingindo os efeitos desejados. Esse conhecimento é necessário para que a escola possa corrigir possíveis falhas e aperfeiçoe os métodos utilizados.

Diante do exposto, é inevitável indagarmos se a ESPEP, com todas essas características tão singulares, pode ou não ser considerada uma Escola de Governo. De prontidão respondemos que não, a ESPEP não é uma Escola de Governo, ainda que exista uma falta de uma demarcação concisa do termo. O termo Escola de Governo engloba organizações diversas que proporcionam cursos de treinamento, capacitação e formação para servidores públicos ou mesmo para personagens outros envolvidos diretamente com a construção ou implantação de políticas públicas. Mas se partimos do pressuposto de que esse instituto está diretamente ligado ao aperfeiçoamento do quadro de recursos humanos da gestão pública, isto é, a preparação de servidores estratégicos para melhoria do setor público, fica claro que a resposta para essa indagação é negativa. Igualmente, se de acordo com Nogueira (2005) julgamos que é papel da Escola de Governo oferecer a formação crítica dos envolvidos com a formulação e/ou implementação das políticas públicas, nesse caso também a ESPEP não pode ser considerada como um exemplo desse tipo de escola, pois seus cursos não apresentam preocupação com esse aspecto.

Segundo a literatura da área, as Escolas de Governo, tanto na esfera federal como na estadual, têm enfrentado alguns desafios. Entre eles está a dificuldade de portar-se diante das sinuosidades das trocas de governo, de definir qual público atender, quem estaria apto a ensinar, quais disciplinas oferecer e quais conteúdos ministrar. Colocam-se, ainda, questões sobre a necessidade de autonomia em relação ao governo e de atualização constante no que diz respeito à procura das melhores práticas de gestão e sua adequação à realidade local.

Contudo, esses desafios acima descritos em momento algum durante essa pesquisa apareceram como uma preocupação efetiva da ESPEP, embora a descontinuidade governamental tenha inclusive sido apontada como responsável pela inexistência de mecanismos de avaliação dos servidores após realização dos cursos. A

definição do corpo de alunos e de professores, bem como dos cursos e conteúdos a serem ministrados, nem sequer cabe à ESPEP, já que, como mencionado anteriormente, são os órgãos demandantes que os determinam. Sobre a necessidade de autonomia em relação ao governo, pode-se afirmar que ela é bastante frágil, pois nem mesmo autonomia em relação aos órgãos demandantes a Escola tem. Ela também indica não estar atenta às melhores práticas de gestão pública, uma vez que é uma das poucas Escolas de Governo que não integra a Rede Nacional de Escolas de Governo organizada pela ENAP.

Por essas análises, constatamos, ainda, que a ESPEP, com seus cursos ofertados e o modo de organização pouco autônomo, longe de incentivar a progressiva racionalização da administração pública estadual, tem reproduzido ações de caráter patrimonialistas, dissociando-se do ideal modernizador da reforma gerencial.

Por fim, é importante acentuar que as análises realizadas e os resultados encontrados não têm pretensão totalizante tampouco normativa. Antes se constituem como um olhar possível, um recorte vislumbrado em decorrência de escolhas teóricas, que obedecem a um determinado momento histórico e que de modo nenhum são definitivos, imutáveis. Ao contrário, os resultados encontrados estão estritamente ligados ao recorte temporal da pesquisa. Também é válido salientar que temos a pretensão de retomar a temática em questão em estudos posteriores.

REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

ABRUCIO, Fernando. *O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente*. Brasília: ENAP, 1996.

_____. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. *RAP- Revista de administração pública*, v.39, n. 2, p. 401-420, Rio de Janeiro, mar. 2005.

_____. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *RAP- Revista de administração pública*, v.41, Rio de Janeiro, 2007.

_____ & GAETANI, Francisco. Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: agenda, aprendizado e coalizão. In. CONSAD, *Avanços e perspectivas da gestão pública dos estados*, 2006.

ALVERGA, Frederico Carlos. Levantamento teórico sobre as causas dos insucessos das tentativas de reforma administrativa. *Revista do Serviço Público*, ano 54, n. 3, jul./set. 2003.

AMARAL, Helena Kerr do. O papel da escola de governo na formação e capacitação dos quadros permanentes do Estado. *Res Pvblica- Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental*. Vol. 4, n. 1, p. 85-105, jan./jun. 2005.

_____ & LICIO, Cristina Elaine. Potencialidades para aumentar a capacidade de governo no Brasil. *Teknné – Revista de Estudos Politécnicos*, n.1. Disponível em: <http://www.searh.rn.gov.br/icongesprn/artigos/vers%C3%A3o%20final%20artigo%20tekhne%2020%2004%2004.pdf> Acesso em: 12 de março de 2010.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.) *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANDREWS, Cristina & KOUZMIN, Alexander. O discurso da Nova Administração Pública. *Lua Nova. Revista de Cultura e Política*, n.45, 1998.

ANTUNES, Ricardo. [O governo Lula e a desertificação neoliberal no Brasil](#) , 21/Jan/05. Disponível em: http://resistir.info/brasil/r_antunes_jan05.html

_____. [O Segundo governo Lula e a desertificação neoliberal no Brasil](#), 05/Dez/06. Disponível em: <http://blog.controversia.com.br/2008/06/30/o-segundo-governo-lula-e-a-desertificacao-social-liberal-no-brasil/>

ARAÚJO, Maria Arlete Duarte de. *Responsabilização na Administração Pública: limites e possibilidades do gestor público*. Ciclo de Palestras da Escola de Governo do Estado do Rio Grande do Norte, 2008. Disponível em: http://www.searh.rn.gov.br/contentproducao/aplicacao/searh_escola/arquivos/pdf/paper-responsabilizacao-mariaarlete.pdf . Acesso em: 20 de abril de 2009.

ASAZU, Cláudia. Escolas de governo européias reformam-se e voltam-se à Europa. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ENAP, ano 57, n. 3, p. 427-437, jul./set. 2006.

AZEVEDO, Clóvis Bueno de. Escolas de governo e carreiras públicas: efetivamente pública e de governo? In: BRASILIENSE, José Mário & AMORIM, Alexandre (org.). *Escolas de Governo e Gestão Municipal*. São Paulo, Oficina Municipal, 2003.

BALTAZAR, Márcia Cristina. Transformações atuais do Estado de Bem-Estar Social: programas de garantia de renda mínima, as ONG'S na prestação de serviços sociais e descentralização das políticas sociais. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas- NEPP, monografia n. 4. 1996.

BATISTA, Jorge Chami. O BNDES e o desenvolvimento brasileiro. In: João Paulo dos Reis Velloso. (Org.). *A Promoção do Desenvolvimento: Os 50 Anos do BNDES e do Banco do Nordeste*. Rio de Janeiro: J.Olympio, 2003.

BATISTA, Paulo Nogueira “O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos”, Programa Educativo Dívida Externa – PEDEX, *Caderno Dívida Externa*, n. 6, 2ª edição, novembro 1994.

BENTO. Leonardo Valles. *Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização*. Barueri: Manole, 2003.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado*. Brasília: MARE/ENAP, 1996.

_____. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova- Revista de Cultura e Política*, n. 45, 1998a.

_____. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial na perspectiva internacional*. São Paulo: E. 34, Brasília, 1998b.

_____. Gestão do Setor Público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos & SPINK, Peter, (orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 21-38, 1998c.

_____. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. *Revista do Serviço Público*, n. 50, v. 4, p. 5-30, 1999.

_____. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In. PINHEIRO, Wilheim e Sachs (orgs.). *Brasil: Um Século de Transformações*. São Paulo: Cia. Das Letras, 2001.

_____. O Conceito de Desenvolvimento do ISEB Rediscutido. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 47, nº 1, p. 49 a 84, 2004.

_____. Burocracia Pública e Reforma Gerencial. *Revista do Serviço Público*, n. esp. Agosto/ 2007.

CARVALHO, Vagner. A reforma administrativa da Nova Zelândia nos anos 80-90: controle estratégico, eficiência gerencial e accountability. *Revista do Serviço Público*. Ano 48, n.3, set-dez 1997a.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. *Dados*, vol. 40, n. 2, Rio de Janeiro, 1997b.

CITTADINO, Monique. Poder local, memória e cultura política: possibilidades de análise a partir da figura do governador João Agripino (Paraíba- 1966-1971). *SÆCULUM - Revista de História*, n. 16, João Pessoa, jan/ jun. 2007.

CHEIBUB, Zairo B. Reforma administrativa e relações trabalhistas no setor público: dilemas e perspectivas. *RBCS*, vol. 15, n. 43, junho/2000.

CLAD. *Uma Nova Gestão Pública para América Latina*. Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento- CLAD. Documento do CLAD, 1998.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS – CNM. *Nova Administração Pública: Gestão Municipal e Tendências Contemporâneas*. Confederação Nacional dos Municípios – Brasília: CNM, 2008.

COSTA, Frederico Lustosa da. *Condicionantes da Reforma do Estado no Brasil*. X Congresso Internacional Del CLAD sobre La reforma Del Estado y de La Administración Pública, Santiago, Chile, outubro de 2005. Disponível em: http://www.ebape.fgv.br/comum/asp/dsp_frm_login.asp. Acesso em: 11 de novembro de 2008.

_____. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, set. /out. 2008a.

_____. História das reformas administrativas no Brasil: narrativas, teorizações e representações. *Revista do Serviço Público*, ano 59, n. 3, jul./set. 2008b.

COSTA, Lucia Cortes da. *Impasses do Estado Capitalista: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2006.

COTT, Tarcilena Polisseni Nascimento & ESPER, Aniely Kaukab. Evasão em cursos de educação continuada a distância: um estudo na Escola Nacional de Administração Pública. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 60, n. 2, p. 159-173, abr/jun 2009.

COUTINHO, Marcelo James Vasconcelos. Administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico-conceitual. *Revista do Serviço Público*. Ano 51, n.3, jul-set 2000.

CRUZ, Francisca de Oliveira. Reflexões sobre a função social da educação na formação dos gestores públicos brasileiros. In. VIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, p. 1-10, oct. 2003.

CRUZ, Rachel Pellizzoni da. Os 20 anos da carreira de especialista em Políticas públicas e gestão Governamental do governo federal e seu papel estratégico para o aprimoramento da gestão e das políticas públicas. In: III Congresso Consad de Gestão Pública- Painel 23/126. Disponível em: <http://www.repositorio.seap.pr.gov.br/modules/conteudo/print.php?conteudo=54> Acesso em: 15 de março de 2010.

DINIZ, Eli. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: os desafios da construção de uma Nova Ordem no Brasil dos anos 90. *Dados*, vol. 38, n. 3, 1995.

_____. Em Busca de um Novo Paradigma: a reforma do Estado no Brasil dos anos 90. *São Paulo em perspectiva*, n.10, v. 4, 1996.

Uma perspectiva analítica para reforma do Estado. *Lua Nova, Revista de Cultura e Política*, n. 45, 1998.

_____. Globalização, Reforma do Estado e Teoria Democrática Contemporânea. *São Paulo em Perspectiva*, v. 15, n. 4, São Paulo, out./dez. 2001.

DRAIBE, Sônia Mirian. As políticas Sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. In: *Revista USP- Dossiê Neoliberalismo*, n. 17, p. 86-10, mar./abr./mai.1993.

_____ & HENRIQUE, Wilnês. Welfare State, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 3, n. 6, fev. p. 53-78, 1988.

DRAIBE, Sônia Mirian & RIESCO, Manuel. Estado de Bienestar, Desarrollo Económico, y Ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea. *Núcleo de Estudos em Políticas Públicas- NEPP*, caderno de pesquisa n. 77, 2006.

ENAP. ENAP 20 anos: caminhos de uma escola de governo. Brasília, ENAP, 2006. (Cadernos ENAP- Edição Especial)

_____. Escolas de Governo e Gestão por Competências: mesa-redonda de pesquisa-ação. Brasília: ENAP, 2009.

FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder- Formação do patronato brasileiro*. São Paulo: Globo, 2001.

FEDELE, Marcello. A mudança de política na crise do Estado de Bem-Estar Social: uma análise comparada. *Revista do Serviço Público*. Ano 49, n.4, out-dez 1998.

FERREIRA, Caio Márcio Marini. Crise e Reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. *Revista do Serviço Público*. Brasília: ENAP, v. 120, n. 3, p. 5-33, set.-dez. 1996.

_____. Aspectos contemporâneos do debate sobre reforma da administração pública no Brasil: a agenda herdada e as novas perspectivas. *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá, 28-31 Oct. 2003a.

_____. *Gestão Pública: o debate contemporâneo*. Fundação Luís Eduardo Magalhães, Cadernos FLEM, 7: Salvador, 2003b.

_____. Gestão de pessoas e a abordagem do governo matricial. O papel das escolas de governo no alinhamento estratégico da arquitetura governamental. *Revista eletrônica sobre a reforma do Estado*. Salvador, n. 2. Jun./jul./ago. 2005.

FIORI, José Luís. Estado de Bem-Estar Social: Padrões e Crises. *PHYSIS: Rev. de Saúde Coletiva*. Rio de Janeiro, 129-147, 1997.

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

_____ & FARIAS, Paulo Cesar Lima de. A política de recursos humanos e a profissionalização da administração pública no Brasil do século XXI: um balanço provisório. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

GARCIA, Vileni Garcia. *Escola de Governo: agente de mudança?*. Tese de Doutorado em Sociologia- Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa-PB, 2008.

_____ & SALES, Ronaldo. O Papel da Escola de Governo na Construção de uma Nova Relação entre Estado e Terceiro Setor: da desconfiança à parceria. *Revista. paran. Desenv.*, Curitiba, n.96, p. 77-89, maio/ago. 1999.

GOMES, Adhemar Martins Bento. Atualidade e Perspectivas da Administração Pública. In. FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES. *Gestão Pública: a trajetória da função administração no Estado da Bahia*. Salvador: FLEM, 2003.

GOMES, Fabrício Augusto Souza. Perigos sob a sombra das Palmeiras: a relação entre o ISEB e os militares no governo JK (1956-1960). *XIV Encontro Nacional de ANPUH Rio- Memória e Patrimônio*. Rio de Janeiro, 19 a 23 de julho de 2010.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1986.

IANNI, Octavio. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

_____. *A era do globalismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 8ª ed. 2004

JUCÁ, Maria Carolina Miranda. Crise e reforma do Estado: as bases estruturantes do novo modelo. Teresina, ano 7, n. 61, jan. 2003. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3598> . Acesso em: 27 set. 2008.

JÚNIOR, Olavo Brasil de Lima. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. *Revista do Serviço Público*, ano 49, n. 2, abr./jun. 1998.

KETTL, Donald F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser & SPINK, Peter (org.) *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Ed. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1998.

LEAL, Suely Maria Ribeiro. A outra face da crise do Estado de Bem-Estar Social: Neoliberalismo e os novos movimentos da sociedade do trabalho. *Núcleo de Estudos em Políticas Públicas- NEPP*, caderno de pesquisa n. 13, UNICAMP, 1990.

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

LOVATTO, Angélica. A utopia nacionalista de Hélio Jaguaribe. *Revista Lutas Sociais*, PUCSP, São Paulo, v. 03, p. 59-88, 1997.

MACEDO, Marcelo Hernandez & ALVES, Andréia Moraes. Reforma administrativa: o caso do Reino Unido. *Revista do Serviço Público*. Ano 48, n.3, set-dez 1997.

MACHADO, Geraldo. Reinventando o estado: uma reflexão sobre as idéias de Osborne. In. FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES. *A gestão pública: desafios e Perspectivas*. Salvador: FLEM, 2001.

MARE. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Câmara da Reforma do Estado. Brasília: Imprensa Nacional, 1995.

_____. *A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: MARE, 1997a. (Cadernos Mare, 1)

_____. *A Nova política de recursos humanos*. Brasília: MARE, 1997b. (Cadernos MARE, 11)

_____. *Os Avanços da Reforma na Administração Pública*. Brasília: MARE, 1995-1998. (Cadernos MARE, 15)

MARTINS, Humberto Falcão. Burocracia e a revolução gerencial — a persistência da dicotomia entre política e administração. *Revista do Serviço Público*. Ano 48, n.1, jan-abr, 1997.

MATIAS-PEREIRA, J. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia. *Rev. Adm. Pública*, vol.41, n. 1. Rio de Janeiro, Jan./Fev. 2008.

MELO, Marcus André. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. *Dados- Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 48, n. 004, p. 845-889, out./dez. 2005.

MESQUITA, Adriana de Sá & FERREIRA, Silvia Pereira. Fortalecer o serviço público e valorizar a cidadania: a opção australiana. *Revista do Serviço Público*. Ano 48, n.3, set-dez 1997.

MORALES, Antônio Carlos. Nem privado nem estatal: em busca de uma nova estratégia para a provisão de serviços públicos. *Revista do Serviço Público*. Ano 49, n.4, out-dez 1998.

NEGRÃO, J. J. O. O governo FHC e o neoliberalismo. *Lutas Sociais*, São Paulo, v. 1, p. 103-112, 1996.

NICOLINI, Alexandre Mendes. *Aprender a governar a aprendizagem de funcionários públicos para as carreiras de Estado*. Tese de doutorado em Administração- Universidade Federal da Bahia. Salvador- BA, 2007.

_____. A Escola Nacional de Administração Pública: uma universidade corporativa do Estado brasileiro? In. XIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires-Argentina, p. 1-20, nov. 2008.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Cidadania, Crise e Reforma Democrática do Estado. *Perspectivas- Revista de Ciências Sociais*. São Paulo, vol. 22, p. 61-84. 1999.

_____. *Um Estado para sociedade civil: temas éticos e políticos de gestão*. São Paulo, Cortez, 2005.

_____. Reforma do Estado e Fortalecimento da Democracia. *Documentos Nueva Sociedad*. Buenos Aires, Nov. 2006.

_____. Profissionais e Cidadãos. *Jornal da Tarde*, 05 de maio de 1999. Disponível em: <http://www.acessa.com/gramsci/?page=visualizar&id=305> . Acesso em: 30 de julho de 2010.

NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. Estado de Bem-Estar Social: origens e desenvolvimento. *Katálisis*, n. 5, jul./dez. 2001.

NOVAES, André. Consenso de Washington: crise do Estado Desenvolvimentista e seus efeitos sociais – um balanço crítico. *Revista Ensaio*, n.1, v.1, ano1, 2º semestre de 2008.

NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro – Brasília: Jorge Zahar - Enap, 1996.

OFFE, Claus. A democracia partidária competitiva e o *Welfare State* Keynesiano. Fatores de estabilidade e desorganização. *Dados- Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 26, n. 1, p. 29-51, 1983.

OSBORNE, David & GAELBER, Ted. *Reinventando o Governo*. Brasília: MH Comunicação, 1994.

PACHECO, Regina Silvia. Reformando a administração pública no Brasil: eficiência e accountability democrática. Texto apresentado ao Seminário A Reforma da Administração Pública: possibilidades e obstáculos, promovido pela Fundação Joaquim Nabuco no Recife, 20 e 21 de agosto de 1998. Disponível em: www.fundaj.gov.br/docs/eg/semi4.rtf. Acesso em: 15 de maio de 2010.

_____. 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.

_____. Escolas de governo como centros de excelência em gestão pública: a perspectiva da ENAP- Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 53, n. 1, p. 75-88, jan./mar. 2002.

_____. Escolas de governo: evolução histórica e perspectivas para os municípios brasileiros. In: BRASILIENSE, José Mário & AMORIM, Alexandre (org.). *Escolas de Governo e Gestão Municipal*. São Paulo, Oficina Municipal, 2003.

PARAÍBA. Lei nº 3.440, de 25 de outubro de 1966. Cria a Escola do Serviço Público do Estado da Paraíba- ESPEP. Disponível em: <http://www.al.pb.gov.br/sgdd/> . Acesso em: 22 de agosto de 2010.

_____. Decreto nº 6.664, de 10 de outubro de 1975. Dispõe sobre treinamento e recrutamento de servidores da administração direta e autárquica, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.al.pb.gov.br/sgdd/> . Acesso em: 22 de agosto de 2010.

_____. Decreto nº 10.762, de 09 de julho de 1985. Dispõe sobre transformação da Escola de Serviço Público do Estado da Paraíba- ESPEP, e determina outras providências. Disponível em: <http://www.al.pb.gov.br/sgdd/>. Acesso em: 22 de agosto de 2010.

_____. Decreto nº 18.866, de 05 de maio de 1997. Declara a obrigatoriedade de uso pelos órgãos públicos do Estado das instalações da Escola do Serviço Público do Estado da Paraíba- ESPEP, nos cursos, palestras, congressos e eventos similares por estes realizados. Disponível em: <http://www.al.pb.gov.br/sgdd/> . Acesso em: 22 de agosto de 2010.

PAULA, Ana Paula Paes de. Entre a Administração e a Política: os desafios da gestão pública democrática. Tese de Doutorado em Ciências Sociais - UNICAMP. Campinas-SP, fev. 2003.

_____. *Por uma Nova Gestão Pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. São Paulo: FGV, 2005a.

_____. Administração pública brasileira: entre o gerencialismo e a gestão social. *RAE*, v. 45, n.1, jan./mar., 2005b.

PAZ, Lourenço Senne. Apontamentos sobre plano diretor de reforma do Estado, organizações sociais e contratos de gestão. *Revista de Administração*, São Paulo v.36, n.3, p.36-39, jul/set 2001.

PECI, Alketa & PIERANTI, Octavio Penna & RODRIGUES, Silvia. Governança e *New Public Management*: convergências e contradições no contexto brasileiro. *o&s* - v.15 - n.46 – Jul./Set., 2008.

PEIXOTO, João Paulo M. Além da ideologia: uma perspectiva da trajetória da reforma do Estado no Brasil. *Revista Liberdade e Cidadania*. Ano I, n. 2, out./dez. 2008.

PENTEADO FILHO, Paulo de Arruda. Desafios e Oportunidades da Reforma do Estado: a Questão das Organizações Sociais. Trabalho apresentado no Seminário Internacional sobre a Reforma do Estado, FIA, USP, maio de 1998.

PEREIRA, José Matias. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, jan./fev. 2008

PINHEIRO, Farias & DIAS, Oliveira. *Questão Social: um conceito revisitado*, In. Contribuciones a las Ciencias Sociales, Fev.2009. Disponível em: www.eumed.net/rev/cccss/03/fpod.htm Acesso em: 10 de agosto de 2010.

PINTO, Élide Graziane. Plano diretor da reforma do aparelho do estado e organizações sociais. Uma discussão dos pressupostos do "modelo" de reforma do Estado Brasileiro. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 6, n. 51, 1 out. 2001. Disponível em: <http://jus.uol.com.br/revista/texto/2168>. Acesso em: 6 nov. 2010.

RAMOS, Leonardo César Souza. *A Sociedade Civil em Tempos de Globalização: Uma Perspectiva Neogramsciana*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais - PUC - Rio. Rio de Janeiro, abr. 2005.

RAMOS, Walkíria Lúcia Simões. CRUZ, Francisca de Oliveira. *O modelo da Escola de Governo na Gestão Pública de Pernambuco*. Dissertação de Mestrado Profissional em Gestão Pública para o desenvolvimento do Nordeste- Universidade Federal de Pernambuco . Recife, 2006.

REZENDE, Flávio da Cunha. A Reforma do Estado em Perspectiva Comparada. In. Balanço da reforma do Estado no Brasil: a nova gestão pública. Coleção Gestão Pública, Brasília, MP, SEGES, p. 223-233, 2002.

_____. O dilema do controle e a falha seqüencial nas reformas gerenciais. *Revista do Serviço Público*, ano 53, n. 3, jul./set. 2002a.

_____. Razões da crise de implementação do Estado gerencial: desempenho versus ajuste fiscal. *Revista de Sociologia e Política*. N. 19, Curitiba, Nov. 2002b.

_____. Por que Reformas Administrativas Falham? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.17, n.50. São Paulo, Out./ 2002c.

_____. *Por que Falham as Reformas Administrativas?* Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2004.

_____. O ajuste gerencial e seus limites: a falha seqüencial em perspectiva comparada. *Revista de Sociologia e Política*, v.16, Curitiba, ago. 2008.

_____. Desafios gerenciais para a reconfiguração da administração burocrática brasileira. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 11, nº 21, jan./jun. 2009.

RUA, Maria das Graças. A Avaliação no Ciclo da Gestão Pública. *MIMEO*, 2004. Disponível em: http://www.seguranca.mt.gov.br/UserFiles/File/SUPF/aval_cic_gest_publ.pdf. Acesso em: 19 de março de 2011.

SANTOS, Maria Helena de Castro. *Governabilidade, governança e capacidade governativa: algumas notas*. Brasília: MARE/ENAP, 1996.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Rap*, Rio de Janeiro, n. 43, mar./abr. 2009

SOARES, Laura Tavares. *O Desastre Social*. Col. Os porquês da desordem mundial. Rio de Janeiro: Ed.Record, 2003.

SOUZA, Celina. A Nova Gestão Pública. In. FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES. *A gestão pública: desafios e Perspectivas*. Salvador: FLEM, 2001.

STIGLITZ, Joseph. Distribuição, Eficiência e Voz: Elaborando a Segunda Geração de Reformas. *Conferência sobre a Distribuição e Crescimento Econômico*. Brasília, 1998.

VALENTE, Arnaldo. Governo empreendedor e estado-rede na gestão pública brasileira. In. FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES. *A gestão pública: desafios e Perspectivas*. Salvador: FLEM, 2001.

VELLOZO, Maria Luiza dos Santos. A possibilidade de alçar voo: o case ESESP. In: II Congresso Consad de Gestão Pública- Estado, Políticas e Controle Social: como efetivar a participação da sociedade civil nas decisões de governo. Disponível em: http://www.seplag.rs.gov.br/conteudo_puro.asp?cod_menu_pai=&cod_tipo_conteudo=&cod_conteudo=481 Acesso em: 14 de março de 2010.

WEBER, Max. *Economia e sociedade* (v.1), Brasília, Editora da UnB, 1991.

ZOUAIN, Déborah Moraes. Escolas de governo e escolas de serviço público: limites e problemas. Estudo de caso da FESP/RJ e FUNDAP/SP. In. VIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, p. 1-8, oct. 2003.

_____ & BITTENCOURT, Maryângela Aguiar. Escolas de Governo e a Profissionalização do Servidor Público: Estudo dos Casos da Escola de Serviço Público do Estado do Amazonas – ESPEA e da Fundação Escola de Serviço Público Municipal de Manaus – FESPM. *Revista ADM.MADE*, ano 10, v.14, n.3, p.75-94, maio/setembro, 2010.

Referências documentais

FEITOZA, Marileide Miranda & ANDRADE, Maria Alice Serrano. *ESPEP: 44 anos dedicados à formação do servidor público*. Junho, 2010.

Sites consultados

<http://www.ccmd-ccg.gc.ca/>. Acesso em: 21 de junho de 2010.

<http://www.ena.fr>. Acesso em: 19 de junho de 2010.

<http://www.enap.gov.br/>. Acesso em 01 de junho de 2010.

<http://www.hks.harvard.edu/> . Acesso em: 19 de junho de 2010.

<http://www.nationalschool.gov.uk/> . Acesso em: 19 de junho de 2010.

<http://www.espep.pb.gov.br/> . Acesso em: 27 de junho de 2010.

APÊNDICE

APÊNDICE A- Roteiro das perguntas das entrevistas

Direção, coordenação, e técnicos da ESPEP

- Quando foi criada a ESPEP e que mudanças o Sr/Sra. observou ter ela passado de sua criação pára cá?
- Como está estruturada a ESPEP em termos de equipes, setores, departamentos, e quais as suas atribuições?
- Quais os objetivos da ESPEP?
- Que atividades desenvolve a Escola?
- Quanto aos cursos: como são organizados seus conteúdos?
- Quem ministra os cursos? Os professores integrantes da própria Escola, ou outros contratados?
- Há algum critério para a participação nesses cursos?

SIM NÃO

Se SIM: Como é feita e por quem a seleção?

- As turmas são muito numerosas?
- Há algum processo de avaliação dos alunos? Como este se dá?
- E dos cursos?
- Em sua opinião, que avaliação faz dos cursos ofertados quanto:
 - a adequação do conteúdo para a realidade local;
 - a metodologia utilizada;
 - os mecanismos de avaliação.

- E sobre as demais atividades desenvolvidas? Que apreciação faria?
- Nos folhetos de divulgação da ESPEP é presente a idéia de que os cursos contemplam a dimensão da cidadania, a comportamental e a gerencial. Isso tem acontecido? Como avalia essa experiência?
- Como se dão os cursos à distância?
- A Escola recebe algum financiamento para a realização de suas atividades? De onde?
- Em que medida o sr/sra. acha que a ESPEP vem contribuindo para a melhoria dos serviços do Estado?
- E quanto ao desempenho dos gestores, em sua opinião tem havido melhoras?

SIM: Em que sentido?

NÃO: Por quê?

- Os objetivos da ESPEP têm sido alcançados?
- Tem previsto algum processo de modificação nas atividades da ESPEP?
- A ESPEP encontra-se vinculada de algum modo a ENAP, ou recebe orientações dela?

ANEXO

ANEXO A- Lista das instituições que participam da Rede Nacional de Escolas de Governo

Instituições Federais

Academia da Força Aérea - AFA
Academia Militar das Agulhas Negras - AMAN
Academia Nacional de Polícia - ANP
Câmara dos Deputados - CEFOR
Centro de Adestramento Almirante Newton Braga
Diretoria de Ensino da Marinha
Escola da Previdência Social / Programa Educação Previdenciária - INSS
Escola de Administração e Capacitação de Servidores do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região - ESACS
Escola de Administração Fazendária - ESAF
Escola de Administração Judiciária do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região
Escola de Advocacia Geral da União - EAGU
Escola de Inteligência - ESINT / ABIN
Escola Judicial do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região
Escola Nacional de Administração Pública / ENAP
Escola Nacional de Ciências Estatísticas - ENCE / IBGE
Escola Nacional de Defesa do Consumidor - ENDC
Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca - ENSP
Escola Naval - EN
Escola Superior da Defensoria Pública da União
Escola Superior da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional - PGFN
Escola Superior de Guerra - ESG
Escola Superior do Ministério Público da União - ESMPU
Escola Virtual da Controladoria-Geral da União
Fundação Joaquim Nabuco - FUNDAJ
Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN)
Instituto Legislativo Brasileiro - ILB / Senado Federal
Instituto Nacional da Propriedade Industrial - INPI
Instituto Rio Branco - IRBR
Instituto Serzedello Corrêa - ISC / TCU
Universidade Corporativa da CAIXA / Gerência Nacional de Educação
Universidade Corporativa da Petrobrás
Universidade Corporativa da Polícia Rodoviária Federal
Universidade Corporativa do BACEN / Gerência de Educação Corporativa

Universidade Corporativa do Banco do Brasil
Universidade Corporativa do SERPRO
Universidade Corporativa dos Correios
Universidade do Legislativo Brasileiro- UNILEGIS
Universidade Federal de Rondônia - UNIR
Universidade Federal de Roraima - UFRR
Universidade Federal do Ceará
Universidade Federal do Pará - UFPA

Instituições Estaduais

Academia de Bombeiro Militar do Distrito Federal
Academia de Polícia Civil de Santa Catarina
Academia Estadual de Segurança Pública - AESP/CE
Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público de Roraima
Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público de Santa Catarina - CEAF/MPSC
Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público de São Paulo
Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Estado da Bahia
Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Estado do Amapá
Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Estado do Espírito Santo - CEAF/MPES
Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Estado do Mato Grosso do Sul
Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Estado do Paraná
Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do MP do Estado do Rio Grande do Norte - CEAF/MPRN
Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Rio Grande do Sul
Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Tocantins - CESAF/TO
Centro de Treinamento e Desenvolvimento de Recursos Humanos - CTDRHU / SP
Escola de Administração Penitenciária Dr. Luiz Camargo Wolfmann / SP
Escola de Administração Pública do Amapá - EAP / AP
Escola de Administração Pública e Gestão Governamental de Sergipe / SE
Escola de Administração Tributária - ESAT
Escola de Contas do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás
Escola de Contas e Gestão do TCE/RJ
Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará

Escola de Contas Públicas do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo / ES
Escola de Contas Públicas Prof. Barreto Guimarães - ECPBG / PE
Escola de Direito da AMPERJ
Escola de Gestão da Justiça e da Segurança - EsGJS / RS
Escola de Gestão Penitenciária e Formação para a Ressocialização do Estado do Ceará
Escola de Gestão Pública do Estado do Ceará - EGPCE
Escola de Gestão Pública-EGP - TCE-PR
Escola de Governo da Saúde - CEFOR / SP
Escola de Governo de Goiás - CEP / GO
Escola de Governo de Pernambuco / PE
Escola de Governo de Roraima / RR
Escola de Governo do DF
Escola de Governo do Estado do Piauí - EGEPI / PI
Escola de Governo do Maranhão - EGMA / MA
Escola de Governo do Mato Grosso / MT
Escola de Governo do Pará - EGPA / PA
Escola de Governo do Paraná / PR
Escola de Governo Germano Santos - EGGS / AL
Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro / MG
Escola de Saúde Pública do Estado do Ceará / CE
Escola do Legislativo / Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais / MG
Escola do Legislativo de Santa Catarina
Escola do Legislativo do Distrito Federal/ Câmara Legislativa do DF
Escola do Legislativo Romildo Bolzan / RS
Escola do Serviço Público do Espírito Santo - ESESP / ES
Escola Fazendária (ESAFAZ) da Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco
Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará (ESMEC)
Escola Superior da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional - PGFN / MG
Escola Superior de Contas / Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso
Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Juruena (Tribunal de Contas do Estado do RS)
Escola Superior do Ministério Público do Estado de Goiás - ESMP / GO
Escola Superior do Ministério Público do Estado de Pernambuco - ESMP/PE
Escola Superior do Ministério Público do Estado de Sergipe
Escola Superior do Ministério Público do Estado do Ceará - ESMP/CE
FAZESP - Escola Fazendária do Estado de São Paulo / SP
Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos - CEPERJ / RJ
Fundação de Amparo a Escola Nacional de Administração - ENA Brasil
Fundação do Desenvolvimento Administrativo - FUNDAP / SP
Fundação Escola de Governo do Mato Grosso do Sul / MS
Fundação Escola de Governo do Rio Grande do Norte

Fundação Escola do Servidor Público do Estado do Acre - FESPAC / AC
Fundação Escola Superior do Controle Externo - ESCOEX / MS
Fundação Escola Superior do Ministério Público do Estado da Paraíba
Fundação Luís Eduardo Magalhães - FLEM / BA
Fundação para Desenvolvimento de Recursos Humanos - FDRH - RS
Fundação Prefeito Faria Lima - Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal
Instituto Agrônomo do Paraná - IAPAR
Instituto de Contas 5 de Outubro - ISCON / TO
Instituto de Contas do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina
Instituto de Estudos e Pesquisas Cons. José Renato da Frota Uchôa/IEP/TCE /RO
Instituto de Recursos Humanos de Pernambuco - IRH
Instituto do Legislativo Paulista da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo - ILP / SP
Instituto Escola de Contas e Capacitação Ministro Plácido Castelo - TCE / CE
Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social - IPARDES / PR
Instituto Superior do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro/ AMPERJ
Procuradoria-Geral de Justiça do Estado de Alagoas
Secretaria de Estado da Administração - SECAD / TO
Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico / AM
Secretaria de Gestão Pública / SP
Subsecretaria de Recursos Humanos do Rio Grande do Norte/SRH/SEARH / RN
 Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais/Escola de Contas e Capacitação Professor Pedro Aleixo
Universidade Corporativa da Embasa (UCE) / BA
Universidade Corporativa do Serv. Público do Estado da Bahia - SAEB / BA
Universidade Corporativa do Serviço Público – Unidade Fazenda / BA
Universidade do Judiciário de Goiás - Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

Instituições Municipais

Centro de Capacitação do Servidor Municipal - Teresina/PI
 CETRE - Centro de Treinamento Miguel Arraes da Secretaria de Administração do Município de João Pessoa / PB
Escola de Administração Pública de Santo André - ESAP/SP
Escola de Administração Pública Municipal de Guarulhos - ESAP / SP
Escola de Gestão Pública
Escola de Formação do Servidor Público Municipal - EFSPM / SP
Escola de Gestão Pública da Prefeitura do Recife - EGPPR / PE
 Escola de Gestão Pública de Palmas
Escola de Gestão Pública de Porto Alegre / RS

Escola de Gestão Pública Dr. José Caetano Graziosi / SP
Escola de Governo de Vitória / Secretaria de Administração de Vitória/ES
Escola de Governo e Desenvolvimento do Servidor - EGDS Prefeitura de Campinas /
SP
Escola de Governo e Desenvolvimento do Servidor - EGDS Várzea Paulista / SP
Escola de Governo e Gestão Municipal - EGGEM / MA
Escola de Governo e Gestão Pública de Ananindeua / PA
Escola de Governo Municipal - Prefeitura de Juiz de Fora / MG
Escola Diadema de Administração Pública - EDAP / SP
Escola do Legislativo da Câmara Municipal de Belo Horizonte / MG
Escola Municipal de Administração Pública - EMAP / RR
Escola Virtual de Governo da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte
Fundação de Educação Profissional e Administração Pública de Itajaí - FEAPI / SC
Fundação Educacional São Carlos - FESC / SP
Fundação Escola do Serviço Público Municipal - FESPM / AM
Fundação José Pedro de Oliveira / SP
Instituto Municipal de Administração Pública - IMAP / PR
Instituto Municipal de Pesquisa, Administração e Recursos Humanos - IMPARH
Prefeitura Municipal de Campo Grande / MS
Prefeitura Municipal de Cascavel/PR
Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu / PR
Prefeitura do Município de Osasco
Prefeitura Municipal de Jundiaí / SP
Prefeitura Municipal de Machado / MG
Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo / SP
Programa Escola de Gestão Pública da Prefeitura Municipal de Hortolândia / SP
Secretaria Administrativa do Município - Salvador / BA
Secretaria Municipal de Administração de Vargem Alta / ES
Secretaria Municipal de Administração do Rio de Janeiro - SMA / RJ
Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos de Goiânia - SMARH /
GO