FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ESCOLAS DE GOVERNO E ESCOLAS DE SERVIÇO PÚBLICO: LIMITES E PROBLEMAS (Estudo de caso da FESP-RJ e FUNDAP-SP)

DISSERTAÇÃO APRESENTADA À ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE

JOÃO SOARES ORBAN

Rio de Janeiro-2001

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

TÍTULO

ESCOLAS DE GOVERNO E ESCOLAS DE SERVIÇO PÚBLICO: LIMITES E PROBLEMAS
(ETUDO DE CASO DA FESP-RJ E FUNDAP-SP)

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA POR:
JOÃO SOARES ORBAN

E

APROVADO EM ___ / ___ / _____
PELA COMISSÃO EXAMINADORA

DEBORAH MORAES ZOUAIN
DOUTORADO EM ENGENHARIA DA PRODUÇÃO

FERNANDO GUILHERME TENÓRIO
DOUTORADO EM ENGENHARIA DA PRODUÇÃO

MIRIAM BARBUDA FERNANDES CHAVES
DOUTORADO EM ENGENHARIA ELÉTRICA

RESUMO

Este trabalho busca identificar um campo específico de atuação para instituições vinculadas a governos estaduais que atuam com capacitação e que são denominadas Escolas de Governo.

Toma como estudo de caso as experiências da FUNDAP, em São Paulo e da FESP, no Rio de Janeiro e, a partir de uma análise crítica sobre o modo de funcionamento, missão e público alvo dessas instituições, busca sinalizar novos caminhos e possibilidades para consolidação dessas instituições no Brasil.

Examina o modelo adotado pela Escola Nacional de Administração Pública, ENAP, que serviu de referência para as Escolas de Governo estudadas, buscando identificar os problemas existentes na práxis dessas duas instituições e demonstrar que esses se situam, não na qualidade e no desempenho de seus cursos e programas de capacitação, mas sim na sua própria concepção e missão.

ABSTRACT

This work seeks to identify a specifc field to institutions connected to the Stat Government that act with professional competence and are named Government Schools. Takes as study case the experiences of FUNDAP, in São Paulo and FESP, in Rio de Janeiro and from a critical analysis about your way of working, conception and paradigm. Seeks to signal new ways to consolidate these institutions in Brazil.

Examines a model adapted from National School of Administration, ENAP, that serves of reference to the Government Schools studied, seeking to identify the existing troubles from these institutions and show that these are situated much less in quality of performance of their activities – courses and programs of professional competence and yes in conception and mission.

SUMÁRIO

CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO **5**

1.1 O PROBLEMA 5

1.2 RELEVÂNCIA DO ESTUDO 10

1.3 OBJETIVOS 15

1.4 TIPO DE PESQUISA 17

1.5 COLETA DE DADOS 18

1.6 PLANO DE TRABALHO 19

1.7 A SELEÇÃO DE VARIÁVEIS DE ANÁLISE 20

CAPÍTULO II – – REFERENCIAL TEÓRICO **22**

2.1 ENAP: O PARADIGMA EM CRISE 22

CAPÍTULO III – AS ESCOLAS ESTUDADAS **50**

3.1 A FUNDAP: A EXPERIÊNCIA PAULISTA 50

3.2 A FESP-RJ: A EXPERIÊNCIA FLUMINENSE 59

CONSIDERAÇÕES FINAIS **72**

BIBLIOGRAFIA **81**

CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO

1.1 O PROBLEMA

Existem, no Brasil, diversos tipos de instituições vinculadas a diferentes esferas de governos – federal, estadual e municipal - que têm sua atuação voltada para a área de capacitação, treinamento e, até mesmo, formação profissional para o setor público. Para efeitos desse trabalho, pode-se classificá-las em dois grandes grupos.

No primeiro, reúnem-se instituições que foram criadas com a missão de capacitar em diversos níveis os profissionais vinculados a áreas e carreiras específicas de atuação do Estado.

É o caso, por exemplo, da ESAF, voltada para a área fazendária; do Instituto Rio Branco voltado para a área da chancelaria; das Academias de Polícia voltadas para área de segurança; dos Centros de Formação de Oficiais das Forças Armadas, voltados para a área militar, entre outras.

Presume-se que essas instituições desenvolvam linhas de atuação estruturadas, utilizando metodologias e desenvolvendo conteúdos que atendam, com alguma precisão as demandas e necessidades de capacitação de seu público alvo. O mesmo pode ser dito com relação à adoção e utilização de mecanismos de avaliação de impacto das ações de capacitação.

Afinal, é natural que instituições desse tipo saibam como estão distribuídos, o que fazem, quantos são e quais as necessidades de capacitação dos componentes de cada carreira com a qual elas se relacionam e que são, em última instância, sua razão de ser.

No outro grupo, estão as instituições que, não obstante atuarem com capacitação do setor público, não se vinculam, especificamente, à nenhuma carreira de Estado. São aquelas que têm sua atuação voltada para o grande contingente de servidores distribuídos em todos os níveis e áreas da burocracia do Estado.

Sabe-se que, em todo o Brasil, elas adquirem diferentes denominações, estruturas organizacionais e linhas de atuação. Mas, via de regra, têm em comum o fato de desenvolverem e disponibilizarem uma gama de cursos técnicos, administrativos e gerenciais, em diversos níveis, para múltiplas e diferenciadas áreas e contingentes de servidores públicos.

Na grande maioria dos casos, instituições dessa natureza, operam, ora através da oferta de cursos por catálogos, ora são movidas por demandas específicas oriundas dos órgãos públicos e/ou Secretarias de Estado.

De uns anos para cá, algumas dessas instituições, provavelmente, influenciadas pela iniciativa federal que criou a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP - passaram a se autoclassificar como Escolas de Governo.

De fato, a partir do início dos anos oitenta, tradicionais instituições de treinamento, mantidas por governos estaduais, como a FESP, no Estado do Rio de Janeiro, a FUNDAP, em São Paulo, a Fundação João Pinheiro, em Minas Gerais, entre outras, constituíram, no interior de suas estruturas, diretorias voltadas à capacitação da alta direção do Estado.

Cabe também registrar experiências (mais recentes) surgidas no interior da Universidade, como é o caso da Escola de Governo da UFRJ e da UNICAMP e, ainda, experiências advindas do terceiro setor, como a Escola de Governo dirigida pelo Professor Fábio Konder Comparato, em São Paulo, a Escola de Governo no município de Juiz de Fora, em Minas Gerais e a Escola de Governo de Santo André, no Estado de São Paulo.

Na esfera dos governos sub-nacionais, observam-se diferentes experiências e trajetórias, no que diz respeito aos processos de constituição de Escolas de Governo.

No Estado de Minas Gerais, a Fundação João Pinheiro estabeleceu um curso de graduação para formação dos aspirantes à carreira pública estadual.

Em São Paulo, diante do fracasso da constituição de uma carreira de dirigentes públicos, a FUNDAP caminhou para constituir uma Escola de Governo aberta à sociedade, com inovadora concepção metodológica de ensino e dos conteúdos de seus cursos.

No Rio de Janeiro, a FESP-RJ, instituição que, historicamente, sempre atuou como centro de treinamento para servidores públicos, passou a introduzir na sua programação, cursos de pós-graduação na área de administração e gestão de políticas públicas que, via de regra, são variações em torno de programas que já vêm sendo desenvolvidos há vários anos pela Fundação Getulio Vargas. As três diferentes instituições, cada qual com seu perfil, trajetória e experiência se auto-intitulam Escolas de Governo.

No entanto, apesar de encontrado de forma recorrente na literatura especializada, o termo *Escola de Governo* continua com seu significado vago e impreciso. Segundo Pacheco,

> "o termo vem sendo usado indistintamente por organizações públicas, privadas ou não governamentais, destinadas à formação de quadros, reciclagem de funcionários ou ainda fóruns de debate, especialmente para os poderes executivo e legislativo, nas três esferas de governo" (Pacheco,2000:36)

Essas instituições, surgidas nos anos oitenta, acumularam um acervo de experiências e de conhecimento resultante de mais de duas décadas de atuação na área de capacitação e, ainda assim, apresentam graves dificuldades para consolidar-se e afirmar-se como Escolas de Governo.

Dentre os vários fatores que constituem obstáculos à sua consolidação; resistência corporativa das universidades, dos conselhos

profissionais e de outras carreiras já estabelecidas, Gaetani chama atenção ao analisar a situação dessas instituições no Brasil, para um problema fundamental,

> "A diferenciação da proposta de criação de Escolas de Governo da atuação rotineira da área de capacitação e treinamento de pessoal não está, ainda, claramente formulada".(Gaetani, 1994:116)

Partindo-se do pressuposto que essa observação é verdadeira, indaga-se sobre qual seria a diferença substantiva entre uma Escola de Governo e um Centro de Treinamento tradicional.

Essa questão, aparentemente simples, enseja uma problemática tão complexa, quanto importante. E essa importância adquiriu uma dimensão ainda maior com o advento da reforma do texto constitucional (Emenda Constitucional N.º19) que estabeleceu a obrigatoriedade dos governos sub-nacionais constituírem Escolas de Governo.

Se essas instituições, autodenominadas Escolas de Governo, em funcionamento no Brasil, em alguns casos, há mais de duas décadas, ainda atuam como centros de treinamento de pessoal, indaga-se quais serão as referências para as novas instituições que, mais cedo ou mais tarde, surgirão nos estados e até mesmo em municípios de médio porte.

O problema dessa dissertação pode ser expresso, sumariamente, através da seguinte indagação: O que é uma Escola de Governo? Qual o seu público alvo? Como funciona ? Em outras palavras, buscar-se-á identificar os parâmetros diferenciadores entre uma Escola de Governo e um Centro de Treinamento de pessoal.

1.2 RELEVÂNCIA DO ESTUDO

Em artigo publicado em 1988, onde analisa as dificuldades relativas à formação de dirigentes públicos na América Latina, em um quadro de agravamento da crise do Estado e de ampliação das demandas sociais, Kliksberg, constata:

> "Nunca ocorreu na América Latina uma pressão histórico-social tão forte e concreta exigindo resultados organizacionais e capacidade administrativa quanto a que a opinião pública e as grandes forças sociais estão a exercer diariamente". (Kliksberg, 1988:59)

De fato, no Brasil, o processo de democratização possibilitou, não só o revigoramento dos movimentos sociais organizados, mas, também, a constituição de uma opinião pública cada vez mais atenta e informada.

Com a democracia restaurada no país, a sociedade civil organizada passou a cobrar dos governantes respostas efetivas para os

seus problemas cotidianos e, via de regra, os governos por mais bem intencionados que sejam não conseguem dar conta da crescente demanda social, no que diz respeito à provisão de serviços públicos.

O quadro de agravamento da crise do Estado no Brasil é complexo e, paradoxalmente, não se apresentam alternativas de sua superação para além das reformas de caráter administrativo, promovidas de cima para baixo, sem a participação da sociedade e dos atores políticos e sociais diretamente interessados, portanto, com grande probabilidade de insucesso.

A crise do Estado no Brasil pode ser explicada por razões de natureza econômica e financeira, em decorrência do processo de globalização, em razão do esgotamento de um determinado modelo de desenvolvimento, ou pelas razões sugeridas por Fleury, em palestra proferida por ocasião da X Conferência Nacional de Saúde;

> "As grandes mudanças que o país atravessou nesses últimos anos não foram capazes de refundar a matriz política nacional: ela continuou sendo elitista, autoritária e patrimonialista" e, ainda que "a incapacidade apresentada pelos sucessivos governantes para atacar de frente esses problemas estruturais, adotando medidas claras de inclusão dos excluídos, de redução das desigualdades e de eliminação da apropriação privada dos bens públicos e de auto limitação do poder de arbítrio, demonstram que as transformações não foram capazes de mudar o essencial: a distribuição do poder e o exercício do poder". (Fleury,1996:168).

Se, por um lado, é verdade que as dimensões econômicas e políticas se combinam e se complementam na explicação abrangente

da crise do Estado no Brasil, por outro, não se pode negar que a dimensão relativa à precariedade da governança[1] tem, em muito, contribuído para o seu aprofundamento.

Embora muitos dirigentes públicos, além das boas intenções, assumam suas funções de governo, com projetos e políticas setoriais bem elaboradas, acabam fracassando exatamente no decorrer de sua execução.

Desprovidos, na maioria das vezes, de equipes com experiência de gestão e conhecimentos e técnicas relativas à ação de governo, os governantes recorrem ao voluntarismo.

Segundo Paulo Motta,

> "Dirigentes são nomeados e dispensados quase como técnicos em uma equipe de futebol: permanecem com vitórias e se vão com as derrotas". (Motta,1996:19)

Equipes são mudadas nas tradicionais trocas de ministros e/ou secretários. Esses, por sua vez, também substituem os titulares de postos estratégicos de suas pastas e, nesse processo, o precioso tempo político dos governos é gasto em vão. Como explicar esse fenômeno tão corriqueiro no Brasil?

---

[1] O conceito será detalhadamente discutido em capítulo adiante

Analisando a temática relacionada à crise do Estado brasileiro e recursos humanos, Nogueira observa:

> "Por conta dos enlaces entre globalização, complexidade e prolongamento da exclusão social, governar ficou estruturalmente difícil, tanto no plano político quanto no técnico-administrativo, planos que evidentemente estão interligados. Não se trata, portanto, apenas de constatar que as dificuldades assolam os governantes *stricto sensu*, mas sim que elas invadem todo o campo estatal e governamental, atrapalhando igualmente a performance dos servidores técnico-administrativos." (Nogueira,1999:76)

Para agravar esse quadro, tornando a situação dos governantes ainda mais crítica, acrescente-se a situação da "máquina pública". Salvo as exceções, os níveis de serviço apresentam qualidade duvidosa e baixa produtividade. Em muitos casos, há excesso de órgãos, boa parte deles pouco operantes e emperrados. A maioria dos servidores é pouco qualificada, desmotivada ou viciada por uma cultura, cuja principal característica é o descompromisso com a coisa pública.

Nesse contexto, a preocupação com a melhoria da qualidade dos serviços públicos e o próprio desempenho dos governos, no que diz respeito à condução de políticas públicas em um universo de recursos

escassos e demandas crescentes, incorpora-se de forma definitiva na agenda nacional.

Não é sem motivo que a problemática relativa à capacitação de servidores e Escolas de Governo no Brasil mereceu, inclusive, uma referência na Reforma Constitucional, promovida sob o patrocínio do governo federal, antes mesmo que a Constituição Brasileira de 1988 tivesse completado uma década.

De fato, a Emenda Constitucional N. ° 19 de 1998, no seu artigo 5°, parágrafo 2°, que altera o texto original do Art. 39 da Constituição Federal, assim se referem à temática em questão:

> "Art. 39. A União, os Estados e o Distrito Federal manterão Escolas de Governo para a formação e 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".(C.F. 1988).

Como se vê, a preocupação do reformador em inserir esse tema na Constituição brasileira está a nos revelar a dimensão que a problemática relacionada ao tema da Governance adquiriu em nosso país.

Nesse cenário se insere a importância do presente estudo. Pesquisar e refletir sobre papel de Escolas de Governo e os esforços de ensino e capacitação de gestores e dirigentes públicos no Brasil, avaliando as experiências e iniciativas nessa área, é tarefa não só desafiadora como premente.

A escolha desse tema para a dissertação do curso de mestrado da Escola Brasileira de Administração Pública – EBAP - da Fundação Getulio Vargas, se deve, fundamentalmente, ao reconhecimento da importância estratégica que instituições voltadas para capacitação de dirigentes públicos em situação de governo podem adquirir no contexto de superação do quadro da crise atual.

1.3 OBJETIVOS

O objetivo geral da dissertação não é descrever a estrutura organizacional ou o modelo de gestão dessa ou daquela Escola de Governo no Brasil, mas buscar identificar a existência de um campo específico, uma esfera própria de identidade e atuação para as chamadas Escolas de Governo que possibilite a diferenciação entre essas e os centros de treinamento tradicionais.

Para tanto, pretende-se analisar criticamente a validade ou atualidade do paradigma que rege a atuação dessas organizações à luz

das novas exigências impostas pelas transformações no ambiente na qual atuam e estão inseridas as Escolas de Governo.

Assim, optou-se por cotejar ao longo do texto uma reflexão de caráter mais teórico, especulativa mesmo, sobre algumas variáveis relacionadas ao tema e a práxis - concepção e modo de funcionamento de duas tradicionais instituições que atuam com capacitação e que se auto-intitulam Escolas de Governo: a FUNDAP, em São Paulo e a FESP, no Rio de Janeiro

Tanto a FUNDAP quanto a FESP-RJ, instituições escolhidas para o estudo de caso, foram criadas nos anos setenta, em seus respectivos Estados, com o objetivo geral de desenvolver e modernizar a administração pública, através de um conjunto de atividades que envolvem:

a) pesquisas e estudos técnicos sobre a estrutura e funcionamento dos órgãos públicos;

b) pesquisas e estudos sobre a evolução e o desenvolvimento das teorias da administração pública;

c) ações de consultoria junto aos órgãos e secretarias de Estado;

d) organização de processos seletivos de recrutamento e seleção;

e) estruturação e oferta de programas de capacitação para o conjunto dos servidores públicos estaduais.

Para os objetivos dessa dissertação, o universo da investigação restringiu-se à esfera exclusiva da análise do funcionamento, missão e ações e programas de treinamento e capacitação, voltados, especificamente, para dirigentes públicos.

Assim, deixou-se de lado a análise dos conteúdos de todos os programas de capacitação desenvolvidos pelas duas instituições, uma vez que cada uma delas oferece um amplo espectro de cursos técnicos/administrativos e de informática de curta duração, em níveis básico e intermediário para a grande massa de servidores nos dois estados.

Da mesma forma, não se pretendeu investigar as demais áreas de atividades que as duas instituições escolhidas praticam, como as áreas de pesquisa, consultoria, recrutamento e seleção e publicações.

1.4 TIPO DE PESQUISA

Segundo os critérios sugeridos por Vergara, a metodologia adotada nesse projeto utilizou, no que diz respeito aos meios, quatro instrumentos: (Vergara,1997:45)

a) Pesquisa bibliográfica - teses, dissertações, livros, artigos, publicações. Através da pesquisa bibliográfica pretende-se investigar

as áreas de conhecimento das chamadas técnicas e ciências de governo, da administração pública e outras correlatas.

b) Pesquisa documental - documentos oficiais, regimentos e estatutos das instituições pesquisadas e legislação estadual. Através da pesquisa documental espera-se obter das instituições pesquisadas e de seus respectivos governos estaduais dados relativos ao objeto do estudo, isto é, sobre o funcionamento das Escolas de Governo.

Como o presente projeto de dissertação pretende obter como produto final uma série de elementos em termos analíticos e conceituais que contribuam para a identificação e delimitação de um campo específico de atuação de uma Escola de Governo, podemos classificá-la, quanto aos fins, de pesquisa descritiva e exploratória.

Descritiva porque se espera como um dos produtos da pesquisa uma descrição do funcionamento, estrutura e dos fundamentos teóricos das Escolas de Governo estudadas. E, ao mesmo tempo, pesquisa exploratória, pois tem como objeto uma área de estudos onde ainda há pouco conhecimento acumulado e sistematizado.

1.5 COLETA DE DADOS

As informações com as quais desenvolveu-se a presente dissertação foram obtidas através de consultas à bibliografia existente - livros, teses, dissertações e artigos sobre os temas correlatos à capacitação de dirigentes públicos, Escolas de Governo e

profissionalização do serviço público. Foram consultados documentos oficiais, programas de cursos, folders e home-page institucionais e tem como objetivo apresentar o que vem sendo praticado, em termos de capacitação e formação de dirigentes públicos, pelos governos estaduais, nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro.

1.6 PLANO DE TRABALHO

Na primeira parte do trabalho foi realizado um breve histórico e reflexão sobre o paradigma que norteou a criação de Escolas de Governo no Brasil. Analisa-se a ENAP, primeira instituição pública voltada para a capacitação de dirigentes públicos no Brasil, que se classifica como Escola de Governo.

Na segunda parte, é realizada uma análise e definição teórica de alguns conceitos básicos relacionados à temática estudada, tais como: governo, ator social, jogo social, poder, sociedade, dirigentes públicos etc.

A seguir, é realizada uma breve retrospectiva e análise sobre as duas instituições escolhidas para o estudo de caso – FUNDAP e FESP RJ e suas principais ações no que se refere à capacitação de dirigentes públicos dos níveis estratégicos.

E, por fim, na conclusão, são realizadas algumas considerações sobre o objeto de estudo da presente dissertação e são apresentadas algumas questões e sugestões referentes à temática estudada.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
Biblioteca Mario Henrique Simonsen

1.7 A SELEÇÃO DE VARIÁVEIS DE ANÁLISE

Na busca por uma metodologia para a abordagem do problema dessa dissertação, fez-se necessário eleger variáveis de análise, através das quais acreditava-se ser possível avançar na investigação a respeito da definição de um campo específico de atuação de Escolas de Governo.

Nesse momento, abriu-se um universo bastante amplo de possibilidades, a serem trabalhadas, são elas:

- exame do público alvo;
- análise de impacto junto à administração pública das ações de capacitação desenvolvidas pelas duas instituições estudadas;
- processo de seleção dos cursistas;
- relação entre a grade de cursos oferecidos e das carreiras;
- escolaridade dos alunos;
- critérios de aferição e avaliação de desempenho dos participantes nos cursos oferecidos;
- qualificação do corpo docente;
- análise dos conteúdos e conhecimentos trabalhados em cada evento de capacitação desenvolvidos.

Em artigo recente, Pacheco analisa e discute a origem, evolução e perspectivas das Escolas de Governo na América Latina e sistematiza alguns temas críticos relativos à atuação das Escolas de Governo. A presente dissertação adota, excetuando-se o item b, os temas críticos sugeridos por Pacheco como variáveis de análise. São eles:

a) autonomia ou alinhamento às estratégias de governo;

b) preparação de quadros para a continuidade ou para a mudança;

c) conteúdo dado aos termos "modernização" e "profissionalização" do setor público: ênfase em carreiras ou em gerentes e líderes;

d) atividades exclusivas de formação/capacitação ou combinadas com pesquisa e difusão. (Pacheco,2000:43)

CAPÍTULO II – – REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 ENAP: O PARADIGMA EM CRISE

As primeiras iniciativas oficiais, no sentido da constituição de uma Escola de Governo no Brasil remontam ao final dos anos setenta e início da década de oitenta. Mais precisamente em 1982, por iniciativa do extinto Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP - foi solicitado ao Ministério das Relações Exteriores um estudo com vistas a reunir subsídios e diretrizes gerais para a constituição de uma Escola de Governo no país.

A pesquisa desenvolvida pelo então embaixador Sérgio Paulo Rouanet recolheu, não só as experiências já desenvolvidas no Brasil na área de treinamento e formação de administradores públicos, como também as principais experiências e modelos de Escolas de Governo e Administração Pública em outros países.

Além disso, em seu estudo, Rouanet, motivado pelo contexto da reforma administrativa promovida à época pelo governo federal, reuniu uma série de considerações, análises e sugestões relativas às modificações na estrutura da administração no Brasil, em especial no que diz respeito à sua relação e integração entre os processos de treinamento, formação e recrutamento.

O resultado desse trabalho serviu como base e referência para os passos subseqüentes daquela que seria a primeira tentativa de constituição de uma Escola de Governo no Brasil.

Esse documento ficou conhecido como Relatório Rouanet. Nele 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.

Sobre seu modelo, Rouanet aponta a École Nationale de Administration, na França, como principal referência a ser seguida pelo governo brasileiro.

Sobre seu modo de funcionamento, as principais conclusões do Relatório Rouanet são:

1. Estabelecimento de uma separação clara entre as atividades de formação e recrutamento de quadros para a alta direção da administração pública e as de capacitação e treinamento para os demais níveis hierárquicos. Sendo que as primeiras seriam atribuições de uma Escola de Governo e as outras dos centros de treinamento já existentes.

2. Estabelecimento de uma diferenciação da atuação da Escola de Governo das escolas setoriais, uma vez que a ênfase da primeira

seria a formação polivalente e interdisciplinar, enquanto as setoriais se voltariam para as carreiras específicas.

3. Para sanar o problema da não articulação entre formação e recrutamento de quadros para a alta direção do serviço público, é proposta a constituição de carreiras superiores, que tanto poderiam ser vinculadas a cada órgão da administração federal quanto a uma única carreira dessa natureza para todo o serviço público, a exemplo da França.

As propostas apresentadas no Relatório Rouanet tiveram como inspiração central o modelo desenvolvido na França a partir de 1945. De fato, a École Nationale de Administration - ENA - foi criada em paralelo à constituição de uma carreira genérica para dirigentes públicos.

Desde a sua criação, o acesso à ENA constitui-se na única possibilidade de ingresso na carreira de altos dirigentes franceses. O ingresso nos quadros da elite dirigente governamental na França é precedido de um intenso e rigoroso processo de seleção e formação. O curso é aberto, não só aos candidatos já servidores públicos, mas também à clientela externa, isto é, àqueles indivíduos que não pertencem aos quadros da administração.

Os candidatos são selecionados através de processos extremamente rigorosos e, ao final do curso e de exames igualmente rigorosos, os alunos aprovados ingressam na carreira.

Cabe comentar que a École Nactionale d'Administration, no entanto, não foi estruturada e concebida como uma iniciativa isolada de criação de mais um órgão da burocracia francesa. Ela 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 histórico-política daquela nação.

Naquele país, o conjunto de forças políticas que emergiram vitoriosas da resistência à ocupação nazista, estabeleceram, no pacto de reconstrução nacional, o compromisso de criar uma estrutura e um modelo de funcionamento para o Estado francês, baseado nos princípios da burocracia clássica, no sentido weberiano, altamente profissionalizada e capacitada.

No contexto, tornava-se necessário para a reconstrução da burocracia pública daquele país, não só o estabelecimento de carreiras de Estado estruturadas, como uma instituição de excelência responsável pela sua formação e permanente atualização.

No dizer de Gaetani,

> "A criação da École Nactionale d'Administration, na França, coincidiu com a decisão do governo de reconstruir o Estado francês, duramente contaminado pelo colaboracionismo que predominou no período da ocupação nazista". (Gaetani,1993:114)

No Brasil, a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP -, criada em 1986, a partir do Relatório Rouanet, não só procurou seguir seu modelo, como foi estruturada com o apoio e orientação técnica da ENA. Segundo, Petrucci,

> "...o modelo francês, influenciaria profundamente a ENAP, tanto no que se refere à concepção pedagógica e curricular dos cursos de formação, como à sua organização administrativa". (Petrucci,1995:96)

Pode-se afirmar que, nos moldes em que foi concebida, a primeira Escola de Governo no Brasil tinha como condicionante para realização de sua missão o processo de estruturação do Estado e de seu sistema administrativo, na perspectiva da constituição de carreiras estruturadas, voltadas para a alta direção do serviço público, portanto, na perspectiva da criação de uma burocracia sólida e estável, a exemplo do modelo da ENA francesa.

A transposição do modelo francês, no entanto, não ocorreu na forma esperada ou apontada por Rouanet. A carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestor Governamental, só veio a ser criada três anos após a criação da ENAP. De fato, somente em 1989 o Congresso Nacional aprovou a Lei N.° 7.834 de constituição dessas carreiras.

Avaliando a situação dos gestores e especialistas em políticas públicas no Brasil, apenas cinco anos após sua constituição, Santos, assim se refere:

> "Os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental são hoje uma carreira fraca: a sua remuneração no patamar inicial é inferior à de um Técnico do Tesouro Nacional, com nível de segundo grau, ou à de um terceiro-sargento das Forças Armadas. Além disso, a inexistência, até o momento, de qualquer decisão política no sentido de realização de novos concursos de ingresso, vem corroborar as evidências de frágil respaldo institucional para esse projeto." (Santos.1994:106)

Analisando o processo da ENAP, desde sua criação, em 1986, até o presente momento, assim se refere Pacheco,

> "Como se observou no período que se seguiu, a transposição do modelo francês foi frustrada. Em parte, porque o modelo não era tão virtuoso como imaginado e propalado... e mais profundamente porque os Estados e as sociedades latino-americanas têm características e problemas distintos, colocando limites à transposição de modelos" (Pacheco,2000:33)

Enquanto que, por um lado, em todo o mundo novos paradigmas e concepções sobre a organização e a estrutura do serviço

público sinalizam para um radical questionamento do modelo burocrático tradicional e apontam para a introdução de estruturas e modelos de gestão flexíveis e ágeis sob controle da sociedade, o governo federal, inspirado no paradigma burocrático, ao constituir sua primeira Escola de Governo, adota como concepção o mais expressivo e importante modelo de burocracia clássica estatal, à época existente no mundo: o modelo francês.

Sobre essa questão, nunca é demais ressaltar que a Constituição de 1988 seguiu o mesmo caminho, estabelecendo uma estrutura de serviço público e um modelo de organização do Estado, embora em vários aspectos com avanços e inovações, referenciada em um modelo que já estava em questionamento em vários lugares do mundo.

No dizer de Bresser Pereira, os constituintes se referenciaram no passado para elaborar o capítulo da Constituição relativo à organização da Administração Pública e não levaram em conta os significativos avanços e modificações registrados em várias partes do mundo.

Apesar das dificuldades, a influência do modelo federal, mais precisamente do modelo ENAP, disseminou-se pelo país e com ele os seus problemas. Nos três estados mais importantes do país, em termos políticos, econômicos e culturais - São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro - iniciativas similares de constituir organizações voltadas à capacitação de dirigentes são experimentadas. Cada qual,

evidentemente, guardando a sua peculiaridade e com uma trajetória diferenciada.

Talvez os impasses, limites e problemas resultantes das tentativas de implantação do modelo ENAP naqueles estados sejam conseqüência e reflexo de uma concepção de Escola de Governo e, de forma correlata, de Estado, esfera pública e sociedade que, tudo indica, não correspondem à realidade brasileira e, principalmente, aos contornos da crise do Estado.

A crise do Estado contemporâneo e, como decorrência, a busca de caminhos para sua superação e reforma, desencadeou em todo o mundo um processo tão rico quanto fundamental de reflexão e crítica sobre o seu (novo) papel e estrutura nas sociedades contemporâneas.

Esse processo de repensar o Estado, antes restrito a reduzidos círculos de especialistas e estudiosos, adquiriu, a partir do final dos anos setenta e início dos oitenta, uma dimensão mais ampla, incorporando novos atores ao debate: partidos políticos de diferentes e variados matizes ideológicos, mídia, sindicatos, governos, academia etc.

No Brasil, mas não só aqui, há pelo menos duas décadas se vem debatendo e de certa forma, questionando e revendo as concepções que sempre balizaram os conceitos de Estado, Sociedade, Poder, Política, esfera pública, entre outros e, como decorrência, ampliando as próprias bases e fundamentos do conhecimento sobre a matéria.

Embora ainda não se possa afirmar que já se tenha estabelecido novos consensos em torno desses conceitos, tornou-se recorrente, na bibliografia especializada, a presença e o emprego de novos e diferentes significados a antigos termos e velhas categorias.

Ao conceito de público, incorporaram-se novas dimensões e referências que extrapolam a antiga visão "estadocêntrica", onde a idéia de público confundia-se com a de estatal. O conceito de público cada vez mais se desloca do Estado para a sociedade[2]. Voltar-se-á a essa discussão mais adiante.

Da mesma forma ao conceito de *Estado* associaram-se referências como "Estado Ampliado", "Estado Mínimo", "Estado Regulador", "Estado Empresário" etc.

Ao conceito de *Governo* associaram-se as idéias de "Governo Participativo", "Governo Eletrônico", entre outros e, ainda, conceitos correlatos, tais como "Governança" e "Governabilidade". Todas essas adjetivações refletem, de certa forma, a busca inconclusa por novas definições e significados para essas categorias.

Ora, em um contexto de crise paradigmática, na qual estamos inexoravelmente imersos, no momento em que valores e significados atribuídos a conceitos tidos como clássicos e universais estão sendo

---

[2] Ver Administração Pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas de Tânia Margarete M. Keinert, FAPESP, 2000.

repensados e postos à prova, acredita-se ser possível tratar a temática relativa ao objeto dessa dissertação - Escolas de Governo - através de um novo enfoque.

A busca pela identidade de um campo específico de atuação de Escolas de Governo passa, necessariamente, pela definição e explicitação do significado de alguns conceitos com os quais pretende-se desenvolver o presente estudo.

Como decorrência, fez-se necessário um olhar mais aprofundado sobre o que se entende, nesse trabalho, por governo, poder, ator e ação social, dirigente público, jogo social, esfera pública, entre outros.

Se a expressão Governo, relaciona-se à idéia de Poder, cabe aqui, conceituar o termo. De acordo com Bobbio,

> "Na filosofia política o problema do Poder foi apresentado sob três aspectos, à base dos quais pode-se distinguir as três teorias fundamentais do poder: a substancialista, a subjetivista e a relacional". (Bobbio,1997:77)

Segundo Stoppino,

> "entende-se por Poder a capacidade ou a possibilidade de agir, de produzir efeitos, tanto pode se referir a indivíduos e a grupos humanos como a objetos ou a fenômenos naturais... em sentido, especificamente social

ou seja na sua relação com a vida do homem em sociedade, o Poder torna-se mais preciso, e seu espaço conceitual pode ir desde a capacidade geral de agir, até a capacidade do homem em determinar o comportamento do homem". (Stoppino,1997:993)

O Poder, entendido dessa forma mais ampla, não reside especifica e exclusivamente em um locus, não está em algo, em alguma coisa que se adquire (Teoria Substancialista), no caso o controle do Estado. O Poder, no entendimento aqui adotado, não tem sede, ele é resultado das relações que os diferentes atores sociais estabelecem entre si.

Tanto as noções de Poder, como de ação social, pressupõem, não só a existência do outro, como sua relação. Em outras palavras, o Poder só se exerce e a ação social só se realiza quando se refere e, portanto, se relaciona a alguém ou a alguma coisa. Esse alguém, por sua vez, tem uma história, uma biografia e portanto, é um ser provido de capacidade de atribuir significado às coisas e ações com as quais se relaciona.

Campos, ao detalhar algumas características da abordagem da Ação, em Silverman, assim se refere,

"Significado é o que distingue a ação do comportamento. Comportamento é simplesmente uma resposta a um estímulo. A ação envolve uma definição

consciente da situação e a atribuição de significados pelo ator... Cada ator interpreta essa ordem social atribuindo-lhes significados. A ordem social é produto da interação humana; a sociedade resulta de um processo de permanente construção social." (Campos, 1981:104)

A sociedade e tudo aquilo que está nela é resultado da produção humana, isto é, da produção social. Essa produção social não se refere unicamente à produção de produtos tangíveis e materiais, mas também à produção de bens intangíveis, como por exemplo, ideologias, partidos políticos, valores, regras, normas, crenças e instituições.

Segundo Matus,

"O Processo de produção social produz três tipos de coisas: a) hechos y objetos de uso y medios de producción, que son cosas materiales e inmateriales com funciones asignadas de uso terminal; intermedio y de capital (bienes, servicios, instituiciones, organizaciones, sistemas de conocimientos, conceptos, simbolos, valores, etc), b) los atores y ls personas..., c) las reglas de contitucion y convivencia social que exige coordinación del processo de produción social y del juego social (Matus, 1998.340)

Os interesses é que dão direcionalidade à ação. Essa capacidade de dirigir, isto é, de conduzir a ação para um determinado objetivo e resultado é aqui entendida como uma ação social.

Nesse ponto cabe uma referência à observação de Guiddens:

> "A ação ou o agir implicam a intervenção (ou a contenção) de um indivíduo no curso dos acontecimentos no mundo e pode ser verdadeiro afirmar, no que diz respeito a esse indivíduo, que "ele poderia ter agido de outra maneira". A ação, assim definida, envolve a aplicação de "meios" para assegurar resultados, na medida que esses resultados se constituam na intervenção no curso contínuo dos acontecimentos. Definamos, pois, o Poder como o uso dos recursos, de qualquer natureza, para assegurar resultados. O Poder, então, se torna um elemento da ação... O Poder, em sentido amplo, é equivalente à capacidade transformadora da ação humana - a capacidade dos seres humanos de intervir em uma série de acontecimentos de modo a alterar o seu curso". (Guiddens,1998:257)

O contraponto dessa concepção é expresso por ele mesmo, em trabalho onde realiza uma leitura crítica da concepção de Poder em Parsons:

"O tratamento do Poder, em Parsons, conquanto marcasse em poucos aspectos um grande reconhecimento formal do papel dos interesses na ação social, representou nos seus aspectos fundamentais uma forte contração de sua posição teórica geral, tal como foi estabelecida em The Social Sistem. O Poder se tornou simplesmente uma extensão do consenso, os meios que uma sociedade usa para atingir suas metas". (Guiddens,1998:256)

Criticando o "funcionalismo tradicional" de Durkein e Parsons, que trabalham com uma noção tradicional de interesse, qual seja, "àquela dicotomia entre o indivíduo e sociedade e não às divisões entre grupos dentro da totalidade social", Guiddens afirma que,

"Embora essa concepção, tal como aparece nos escritos de Durkein, possa oferecer uma explicação da dominação do Estado sobre a sociedade civil, ela não permite conceber a própria sociedade como um sistema de poder fundado em divergências irreconciliáveis de interesse". (Guiddens,1998:256)

Tomado nesse sentido mais amplo, pode-se fazer referência à expressão governar no sentido da capacidade ou poder que um determinado ator social tem de, através de sua ação, alterar uma realidade, mudar o rumo dos acontecimentos e, portanto, do ambiente no qual está inserido.

Matus, estudioso das questões relacionadas ao Planejamento e Estratégias governamentais, se refere à ação de governar como sinônimo de "mando, condução, direção, coordenação". Para Matus,

> "o condutor dirige um processo para alcançar objetivos que escolhe e altera segundo as circunstâncias (seu projeto), superando os obstáculos de maneira não passiva, mas ativamente resistente (governabilidade do sistema). E, para vencer essa resistência com sua força limitada, o condutor deve demonstrar capacidade de governo. Governar, então, exige a constante articulação de três variáveis: a) Projeto de Governo; b) Capacidade de Governo e c) Governabilidade do sistema." (Matus.1993:59)

Entendida dessa forma, enquanto sinônimo de condução, de direção, o ato de governar passa a ser entendido como uma prerrogativa e condição de todos os atores sociais de uma determinada sociedade. Nesse sentido, esses, de fato, também governam suas organizações – sindicatos, ONGs, associações profissionais e comunitárias, partidos políticos etc.

Nesses termos, o significado da expressão governar modifica-se, ampliando-se, primeiro, para além de uma percepção meramente administrativa, adquirindo uma forte dimensão política e, em segundo, para além das fronteiras do aparelho de Estado.

Assim, entendendo-se a expressão governar como sinônimo de condução, pode-se, por via de conseqüência, utilizar o termo - dirigente público - para se referir a todo o ator social que participa, com sua ação, do permanente "jogo social" existente na sociedade. Em outra palavras, para se referir a todos aqueles que atuam na esfera pública.

Os atores sociais de determinada sociedade, isto é, aquelas personalidades ou organizações que controlam recursos, são possuidores de projetos de ação e representam interesses determinados, fazem parte e atuam na esfera pública. São, no dizer de Matus, jogadores do jogo social, consequentemente, podem ser percebidos como dirigentes públicos, embora não estatais.

Nesse sentido, a noção de dirigente público não mais se restringe ao universo dos dirigentes da burocracia estatal e que de tempos em tempos se revezam no Poder.

O enfoque predominantemente encontrado na literatura sobre a temática relacionada à capacitação de dirigentes públicos e Escolas de Governo no Brasil, via de regra, estabelece o campo de atuação de Escolas de Governo a uma dimensão institucional, estatal e administrativa, uma vez que relaciona e, de certa forma, restringe sua missão às idéias de profissionalização do serviço público e/ou modernização da burocracia do Estado.

Sobre a expressão modernização do Estado, faz-se necessário algumas observações. A primeira, diz respeito à indefinição do significado da expressão *modernizar o Estado* que, como se sabe, além de genérica e imprecisa, pode adquirir diferentes conotações de acordo com a época e o enfoque.

De fato, a expressão *modernizar o Estado* já significou, em determinado período da história republicana brasileira, o esforço de estruturação no aparelho de Estado de uma burocracia, no sentido clássico Weberiano, como antídoto para o clientelismo e o patrimonialismo.

Em contrapartida, em período recente, a mesma expressão foi largamente utilizada associada à idéia de redução e enxugamento e flexibilização das relações de trabalho e das estruturas estatais.

A expressão *modernizar o Estado* pode significar também o esforço ou o movimento de introdução de novas rotinas e normas, assim como novos procedimentos relacionados ao aprimoramento das funções de controle e monitoramento ou de novas técnicas relacionadas às funções de planejamento, controle, tomada de decisão e elaboração de políticas públicas.

É natural que os gestores oriundos do novo governo introduzam novos procedimentos, rotinas, disposições e parâmetros de funcionamento para os tradicionais sistemas públicos.

Essas mudanças implicam em uma profunda transformação cultural dos órgãos e Secretarias de Estado. No entanto, sabe-se que não são só os indivíduos, isoladamente, que produzem e reproduzem a cultura das organizações. Também o fazem, as normas, as rotinas, os comportamentos burocráticos e vazios de sentido prático, o voluntarismo e o personalismo dos gerentes, a ausência de planejamento, de metas claras e bem definidas, entre outras coisas.

Para mudar esse quadro, se faz necessário muito mais que simples treinamento tradicional. É preciso combiná-lo com ações de capacitação que resgatem ou reintroduzam, no universo de valores de cada organização, uma efetiva perspectiva de mudança e de compromisso público.

De fato, esse conjunto de medidas e procedimentos, caracterizam aquilo que se convencionou chamar de modelo de gestão. Esses por sua vez, além de sofrerem sempre as limitações do aparato legal/institucional vigente, no qual as instituições do Estado estão submetidas são, pela sua natureza, efêmeros, uma vez que são determinados por atores concretos que se encontram, em determinado período, em situação de governo.

A adoção desse ou daquele modelo de gestão implica, também, em uma competência formal e atribuição institucional que não pode ser atribuída às Escolas de Governo, uma vez que não é seu papel legal introduzir essas mudanças no aparelho de Estado.

Em outras palavras, significa dizer que não é a Escola de Governo o ente político/administrativo/institucional que "moderniza" o Estado, quem o faz são os seus governantes, seus dirigentes.

Em tese, seu papel, embora estratégico, limita-se ao de promover, a partir da introdução das novas modalidades e técnicas de gestão, as ações de capacitação necessárias para que as novas técnicas e modelos sejam incorporados e adotados com eficácia.

Não se quer dizer, com essa afirmação, que Escolas de Governo não possam desenvolver centros de pesquisa e estudos sobre governo, políticas públicas ou administração, cumprindo, no que diz respeito à produção de conhecimento, um papel complementar ao dos centros de ensino e pesquisa das universidades.

Por sua vez, a expressão *profissionalização do serviço público*, recorrentemente encontrada na literatura especializada, sempre esteve associada à idéia de estruturação de um corpo de funcionários organizado no interior do Estado, através de carreiras específicas. Sobre esse aspecto, assim se refere Pacheco:

> "É importante salientar que a visão predominante, quando da criação da ENAP em 1986, via a constituição de corpos permanentes de carreira como a principal estratégia de modernização ou reforma do setor público... Esse foi o sentido dado à profissionalização do setor público." (Pacheco,1999:37)

De fato, não obstante o esforço de diversos governos, em diferentes épocas da história republicana brasileira, a profissionalização do serviço público, nesses moldes, continua sendo mais uma aposta ou desejo do que uma realidade.

Efetivamente, no que diz respeito a um sistema de carreiras, a burocracia brasileira não conseguiu se implantar plenamente no aparelho do Estado.

Como se pode observar, o binômio modernização e profissionalização do serviço público não é suficiente para dar conta dos desafios relacionados ao papel de Escolas de Governo no Brasil. Uma vez que esse enfoque, impregnado de uma racionalidade burocrática, - racionalidade dos processos de trabalho, de cálculo econômico - acaba por excluir outras dimensões fundamentais da ação de governar.

Sobre a riqueza de sentidos e de significados que o conceito de governar adquire, vale o comentário de Nogueira,

> "O governar tem muitos sentidos. Implica diversas atividades conexas e pode ser associado a um conjunto de verbos ativos, vincula-se à idéia de ordenar, tanto no sentido de dar ordens, quanto no de pôr em ordem. Organizar relaciona-se assim com o coordenar. É também indissociável do dirigir, sobretudo no sentido de dar direção e indicar rumos. Quem governa pode comandar e

liderar. Opera como alguém capaz de dominar, já que reúne condições de pressionar, coagir, coibir, manipular, influenciar, persuadir. Governar é também executar, no sentido de realizar e implementar. Quem governa administra, toma providências, soluciona. Além do mais planeja, propõe metas e caminhos factíveis. Governar vincula-se ao representar, uma vez que o governante representa seus governados e ainda ao legislar e ao mobilizar" . (Nogueira,2001:104)

O binômio modernização e profissionalização do serviço público, abrange, com problemas, apenas algumas das dimensões e atributos relacionados à idéia de governar e não incorpora, pelo menos, duas dimensões fundamentais, quais sejam: a dimensão relacionada à governabilidade, que diz respeito aos demais atores implicados no jogo social e a dimensão relacionada à direcionalidade, que diz respeito ao universo dos projetos de governo.

Talvez seja possível explicar o impasse institucional das Escolas de Governo no Brasil exatamente por essa perspectiva. Uma vez que, por um lado, o modelo burocrático acabou não se configurando plenamente no país, as Escolas de Governo, tal qual foram concebidas, ficaram como que desprovidas de sua clientela original ou, mais amplamente, de sua razão de ser e mergulharam em uma crise de identidade. Por outro, porque o paradigma que orientou a

concepção dessas instituições, no Brasil, não incorpora, pelo menos, as mais importantes dimensões relacionadas à ação de governar.

Talvez, por essa razão, seja possível explicar porque a grande maioria das Escolas de Governo no Brasil acabam atuando, quase que exclusivamente, como centros de treinamento tradicionais voltados para capacitação exclusiva de servidores públicos.

O enfoque hegemônico, inspirado no paradigma burocrático, associa e tem como pano de fundo uma compreensão que Escolas de Governo são, fundamentalmente, instituições voltadas para o aprimoramento do conjunto de ações destinadas à melhoria dos sistemas organizacionais e processos administrativos/legais desenvolvidos e, por que não dizer, controlados no interior do aparelho de Estado por uma burocracia fortemente organizada a partir de carreiras estruturadas, operando de acordo com as determinações do mandatário eleito e de sua equipe.

Em outras palavras, essa concepção hegemônica que norteou a constituição de Escolas de Governo no Brasil, baseada no binômio modernização e profissionalização do serviço público estabelece que:

- pré-requisito para a constituição e funcionamento de Escolas de Governo é a existência, no aparelho de Estado, de carreiras estruturadas de executivos, gestores e/ou dirigentes públicos;

- público alvo das Escolas de Governo são os servidores públicos e seus dirigentes, portanto, o foco é o Estado.

Aspecto paradoxal dessa mesma questão diz respeito ao fato de que, cada vez mais, os dirigentes públicos do Estado recorrem à sociedade em busca de parcerias para o desenvolvimento de ações. As formas e mecanismos variam, mas o fato é que está se tornando uma prática cada vez mais adotada e, em alguns casos, até mesmo institucionalizada de incorporação de diferentes atores sociais na definição e na gestão de negócios e de políticas públicas.

Essa prática está a nos revelar uma nova concepção de Estado que se aproxima e incorpora a sociedade através de seus atores sociais nas suas lides.

A própria Constituição brasileira estabeleceu inúmeros mecanismos e instrumentos de gestão que prevêem a incorporação de atores sociais na gestão pública, em especial, nas áreas da saúde, meio ambiente e educação.

Assim, pode-se afirmar que a ação de governar, isto é, a ação diretamente implicada na esfera pública, não pode ser vista como uma ação exclusiva do Estado. Em outras palavras, a ação de interesse público não pode mais ser concebida como monopólio ou exclusividade do Estado ou dos "políticos". Nesse sentido, a concepção de Estado, de governo e de serviço público transforma-se e amplia-se.

Da mesma forma, a noção de esfera pública cada vez mais se desassocia da idéia de esfera estatal e é concebida como um espaço de disputa, diálogo, pactuação, parceria e convivência democrática.

O conceito de público não estatal vem sendo incorporado pelos estudiosos desde os anos 80 e, no Brasil, autores de diferentes matizes ideológicos vêm formulando suas análises e estudos adotando esse nova concepção sobre o conceito de esfera pública.

Sobre essa questão é oportuna a referência de Genro,

> "A reação social causada pela exclusão, pela fragmentação, e emergência de novos modos de vida comunitária (que buscam na influência sobre o Estado o resgate da cidadania e da dignidade social do grupo) fazem surgir uma nova esfera pública não-estatal, não subordinada, também, às relações mercantis, que promove ações de co-gestão com o Estado, dissolvendo os interesses privados que operam na sociedade civil, no crivo do interesse público." (Genro,1996)

Essa questão, foi assim formulada com o propósito de refletir sobre a concepção e o universo de atuação de uma Escola de Governo, pois, conforme o enfoque adotado, o seu público alvo restringe-se aos limites do Estado ou amplia-se em direção à sociedade.

Essa forma ampliada de conceber o conceito de público e da ação de governar modifica não só o universo de atuação das chamadas Escolas de Governo, mas também sua missão.

O velho binômio modernização e profissionalização do serviço público, sobre o qual as Escolas de Governo foram concebidas torna-se insuficiente e uma nova missão para essas instituições começa a se delinear.

Nesse sentido, a missão da Escola de Governo muda substantivamente e, ao invés de ser concebida como instrumento de modernização do Estado, sua missão passa a ser a de desenvolver e ampliar a capacidade de governo dos atores sociais que interagem com o Estado e atuam na esfera pública, seja desenvolvendo serviços ou operando ações transformadoras.

Da mesma forma, em contra posição à idéia de profissionalização de serviço público, desenvolve-se o eixo de atuação focado na busca e fortalecimento da governabilidade do sistema e do aprimoramento dos projetos de governo.

Se por um lado é verdade que esse entendimento não significa a exclusão do conjunto dos dirigentes públicos do aparelho de Estado do universo de atuação das Escolas de Governo, por outro, o que muda é que passam a serem percebidos como um dos componentes do público alvo de uma Escola de Governo. Mas não o único.

Instituições que atuam com capacitação na esfera pública, restringindo seu universo de atuação à dimensão dos servidores e/ou dirigentes públicos do interior do aparelho de Estado, limitam-se quando muito a operar à luz de um paradigma que, na prática, já está sendo superado – o burocrático. E ao fazê-lo procedem um corte na realidade, subtraindo parcelas e segmentos significativos de atores sociais que, com sua ação, influenciam, positiva ou negativamente nas ações dos demais atores, incluído aí o próprio Governo do Estado.

Sobre o conceito de capacidade de governo, faz-se necessário uma observação. Grande parte da bibliografia que trata sobre a expressão "capacidade de governo ou governance" refere-se, quase que exclusivamente, à idéia de governo restrito ao poder executivo do Estado.

Encontrada de forma recorrente na literatura especializada, a expressão é, muitas vezes, confundida com o conceito de governabilidade. Vamos nos deter um pouco sobre esses dois conceitos. Sobre elas existem inúmeras e diferentes definições e, de acordo com cada autor, adquirem diferentes significados e sentidos que nos remetem a diferentes perspectivas de análise.

Para Reis,

> "Governança, diferentemente de governabilidade, se refere à capacidade de governo do próprio estado, ao exercício dinâmico do ato de governar e não das

características de suas instituições... e governabilidade se refere às possibilidades operacionais do legado institucional existente...". (Reis,1994:193)

Essa definição, embora reduza a ação de governar à uma ação do Estado, estabelece uma nítida diferenciação entre as funções próprias da estrutura institucional e a ação de governar.

Já Martins, analisando os diferentes usos do termo governança, assim se refere:

"tanto qualifica o modo como é exercida a autoridade política, a sua práxis, por assim dizer, adquirindo uma conotação funcional e implicando (implícita ou explicitamente) julgamento de valor sobre os desempenhos de governo como se refere às condições subjetivas, isto é, à performance dos atores ou à capacidade por eles demonstrada quanto ao exercício da autoridade política de que estão investidos para governar". (Martins,1995:79-86)

Para Matus, o conceito de capacidade de governo é entendido,

"como uma capacidade de condução ou direção e refere-se ao acervo de técnicas e métodos, destrezas, habilidades e experiências de um ator e de sua equipe de governo... a capacidade de governo expressa-se na

capacidade de direção, de gerência, administração e de controle". (Matus,1997:59-62)

Como se pode observar pelas definições acima descritas, todos os atores social que participam do jogo social, isto é, atuam na esfera pública da sociedade, têm uma determinada capacidade de agir sobre a realidade. Essa capacidade, entendida como governance, é um recurso que se adquire e se amplia conforme a necessidade e as possibilidades de cada ator.

Em tese, pressupõe-se que Escolas de Governo são instituições voltadas, embora não exclusivamente, para capacitação de indivíduos em situação de governo. Dito de outra forma, dirigentes públicos recorrem às Escolas de Governo com o objetivo de se capacitar para enfrentar, de forma mais eficaz, os desafios e ações que pretendem desenvolver. Significa dizer que, ao contrário das universidades e centros de ensino tradicionais, esses sim autônomos, Escolas de Governo, da forma como foram aqui entendidas, são instituições voltadas para a ação e, portanto, diretamente relacionadas com as estratégias de Governos. Não é seu papel desenvolver ou produzir conhecimento científico. Ela atua com conhecimento aplicado e deve se constituir em instrumentos de fortalecimento da ação, de busca de ampliação da governabilidade, de aprimoramento da viabilidade dos projetos de governo.

CAPÍTULO III – AS ESCOLAS ESTUDADAS

3.1 A FUNDAP: a experiência paulista

A Fundação do Desenvolvimento Administrativo de São Paulo - FUNDAP - foi instituída pela Lei N ° 435 de 24/09/1974 com o objetivo de contribuir para a elevação dos níveis de eficácia e eficiência da administração pública estadual, mediante:

a) a formação e o aperfeiçoamento de executivos;

b) o desenvolvimento de tecnologia administrativa;

c) a prestação de assistência técnica.

No parágrafo 1° de seu Artigo 3°, a mesma Lei estabelecia as atribuições específicas da FUNDAP:

a) promover cursos, seminários, palestras e atividades correlatas;

b) dimensionar as necessidades de executivos da Administração pública estadual;

c) avaliar o potencial de recursos humanos disponíveis para a formação de novos executivos;

d) promover estudos e pesquisas;

e) organizar centro de documentação e informações relativas à tecnologia administrativa;

f) divulgar conhecimentos relacionados à sua área de atividades;

g) participar de programas de desenvolvimento administrativo.

A FUNDAP tinha ainda como propósito estabelecer um estilo próprio de atuação que, sem abrir mão da busca pelo alto nível técnico e científico, não adotaria o modo acadêmico no processo de formação e, embora fosse atuar com diversos extratos de servidores, concentrar-se-ia na instância executiva e gerencial.

Além disso, a FUNDAP adotaria, em seus programas de ensino, uma metodologia direcionada para integrar ensino, pesquisa e assistência técnica organizacional, bem como procuraria incorporar os conhecimentos e experiências anteriores do seu corpo discente.

A Lei Complementar Nº 180, de 12 de maio de 1978, instituiu o Sistema de Administração de Pessoal no Estado de São Paulo, criando carreiras executivas e de assessoramento (Art.171) e estabelecendo como requisito para ingresso e acesso às classes superiores das carreiras a participação em cursos específicos (Art. 173).

A mesma Lei, em seu Artigo 174, determinou que caberia à FUNDAP realizar esses cursos diretamente ou mediante convênios com instituições de ensino de notória qualificação.

Desse modo, pretendiam os legisladores e responsáveis pelo projeto FUNDAP, defini-la como uma efetiva Escola de Governo, nos mesmos moldes de funcionamento da École Nationale de Administracion – ENA - isto é, incumbindo-a de organizar, coordenar e realizar um amplo programa de formação e aperfeiçoamento de recursos humanos para a Carreira Executiva e de Assessoramento, preparando os denominados Agentes do Serviço Civil.

Em outubro de 1991, através do Decreto N° 34.070, foi instituída e integrada à estrutura da FUNDAP a Escola de Governo e Administração Pública – EGAP - à qual foram também transferidos os recursos organizacionais, humanos, materiais e financeiros da Escola, que passa a se constituir em uma das Diretorias da Fundação.

A EGAP teria como função principal a coordenação e planejamento das atividades de formação e aperfeiçoamento do funcionalismo, observando as necessidades da administração pública paulista e alimentando o mercado com quadros qualificados para o desempenho das atividades demandadas.

Assim, a EGAP deveria pautar-se pelas seguintes diretrizes:

a) coordenar, integrar e planejar, ao invés de centralizar;

b) conseguir correspondência entre formação e carreira, com o aproveitamento profissional dos egressos dos cursos de formação ministrados;

c) aproveitar criteriosamente as experiências já desenvolvidas, bem como a infra-estrutura física e a institucionalidade jurídica existente - o que significava, acima de tudo, repor a FUNDAP em sua função originária de Escola de Governo.

Seus objetivos seriam:

1. integrar e otimizar as iniciativas da administração pública que se destinassem, direta ou indiretamente, à formação, ao treinamento e ao desenvolvimento dos servidores públicos, especialmente os do estado de São Paulo;

2. criar as bases e pré-condições para o tratamento abrangente e coordenado das carências e necessidades do serviço público em termos de quadros e de recursos humanos, de modo a:

- sintonizar os servidores com as exigências e a agenda do processo de modernização do setor público;

- prepará-los para atuar como agentes de dinamização e mudança;

- capacitá-los para intervir como sujeitos ativos nos projetos voltados para a elevação constante dos padrões de eficácia e eficiência do setor público;

- repô-los em sua plena dignidade como trabalhadores e cidadãos

- estabelecer novos parâmetros para a formação de uma elite dirigente profissionalizada, tecnicamente qualificada para exercer funções de governo, coordenar projetos de reforma do Estado, formular, implementar e avaliar políticas públicas.

Assim, a EGAP/FUNDAP deveria atender, direta ou indiretamente, à seguinte clientela:

a) todos os servidores de nível superior que ingressassem no serviço público;

b) os funcionários públicos que pudessem vir a preencher, durante sua carreira, cargos de direção e assessoramento;

c) os funcionários que ocupassem cargos de direção e assessoramento.

Conforme se pode perceber pela descrição anterior, o projeto inicial de constituição e funcionamento da EGAP/FUNDAP alicerçava-se de forma dependente em um outro projeto correlato, qual

seja, o de constituição de um plano de carreiras de executivos públicos.

A postergação da implantação das carreiras previstas inicialmente, por razões que não cabem aqui examinar, acabou por inviabilizar, se não a principal, uma das mais importantes missões do projeto FUNDAP, quais sejam, àqueles que diziam respeito à vinculação entre cursos e carreiras e à compatibilização das necessidades de formação com as exigências de ingresso, promoção e acesso.

Essa situação fez com que a FUNDAP passasse a viver uma fase de menor legitimação, com dificuldades, inclusive, para recrutar alunos.

Para efeito dessa dissertação, este breve histórico da experiência paulista é, de certa forma exemplar, pois revela o fracasso de uma experiência brasileira realizada em um dos mais importantes estados do país, de implementação de um projeto amparado em uma concepção que pressupõe, como pré-requisito para o funcionamento de uma Escola de Governo, a existência de carreiras estruturadas de executivos públicos.

Como todo o modelo de funcionamento da FUNDAP estava concebido na dependência da estruturação de carreiras, pode-se afirmar que o projeto original, tal qual havia sido concebido, havia fracassado.

No entanto, a necessidade de modernização e capacitação do serviço público no Estado de São Paulo permanecia e assim, durante a década de oitenta, surgiram outras iniciativas voltadas a suprir as necessidades de preparação dos recursos humanos da administração pública paulista.

Além da criação de centros de treinamento no âmbito dos órgãos estaduais, destaca-se a criação da Coordenadoria de Recursos Humanos do Estado – CRHE -, responsável pela formação dos níveis operacionais de chefia e dos demais servidores e da Fundação Faria Lima - CEPAM -, voltada para a administração municipal.

Essas iniciativas, contudo, não obtiveram os resultados esperados, já que, de um lado, não havia uma instância coordenadora das atividades e, de outro, não havia ressonância na estrutura de cargos e salários do estado.

A análise da estrutura organizacional da FUNDAP também fornece elementos para essa reflexão. O seu diretor executivo é escolhido pelo governador do Estado de São Paulo a partir de uma lista tríplice indicada pelo Conselho Curador da instituição. Seu mandato é de seis anos, renovável por igual período.

Aspecto inovador referente à estrutura da FUNDAP é que fazem parte do Conselho Curador representantes das universidades públicas paulistas, um representante da EAESP da FGV e um representante do serviço público, indicado pelo governador.

A iniciativa de compor o Conselho Curador da instituição com representantes das principais universidades públicas do estado revela a intenção dos governantes em buscar excelência do ensino e das demais atividades desenvolvidas pela FUNDAP.

A FUNDAP , a partir dos anos 90, redirecionou sua linha de atuação e hoje oferece cursos para os que a procuram, servidores públicos ou não. O Curso de Ciências e Técnicas de Governo – CITEG - é o principal produto desenvolvido pela EGAP/FUNDAP na área de capacitação de dirigentes públicos.

Trata-se de um curso de pós-graduação lato censo e se propõe a capacitar seus participantes para entender a realidade social como situação complexa, conflituosa e repleta de incertezas e constituída pela interação de atores com múltiplos interesses; usar o planejamento como instrumento para enfrentar a incerteza e construir condições organizacionais e institucionais para viabilizar e controlar ações planejadas.

Estruturado em duas áreas de concentração: Planejamento Estratégico Público e Organização do Setor Público e pelo laboratório de Governo, oferecem um conjunto de disciplinas de 24 horas-aula cada. São elas: Jogo Social e Governo, Estado e Governo, Desenvolvimento e Planejamento, Estudo de Políticas Públicas e Tecnologia da Informação em Governo.

Dentre as disciplinas básicas, destaca-se a disciplina "jogo social e governo" que apresenta o quadro de referência do CITEG e tem como objetivo identificar diferentes perspectivas de análise da realidade e analisar o conceito de dirigir e governar o jogo social.

O Laboratório de Governo, constitui-se como espaço de aplicação dos conhecimentos adquiridos pelo participante, ao longo das disciplinas do curso, e realiza-se através da oferta de uma disciplina básica (Jogos e Práticas) e de dois grandes tipos de oficinas voltadas para desenvolver técnicas e habilidades analíticas, simulando situações concretas que os dirigentes enfrentam.

São trabalhadas as seguintes disciplinas: Planejamento Estratégico Situacional – PES - Oficina de Processamento de Problemas, Oficina de Jogos, Técnicas de Negociação, Gabinete do Dirigente, Estratégias e Técnicas de Negociação, todas inspiradas a partir das formulações e referenciais teóricos do Prof. Calos Matus.

O CITEG é um curso voltado para pessoas que atuam ou pretendem atuar em funções estratégicas de governo, de direção e/ou assessoramento, e aberto a servidores públicos, líderes sindicais e comunitários.

Um processo de seleção é realizado, a partir do exame dos currículos e do perfil profissional e da experiência de cada candidato. O curso é pago, tendo os servidores públicos estaduais de São Paulo desconto nas mensalidades.

3.2 A FESP-RJ: a experiência fluminense

A Fundação Escola do Serviço Público do Rio de Janeiro - FESP RJ - tem suas origens na antiga Escola de Serviço Público do Estado da Guanabara – ESPEG - antecessora da Escola de Serviço Público - ESP/RJ.

Em dezembro de 1976 é editado pelo então Governador do Estado do Rio de Janeiro, o Decreto-Lei N .° 338, instituindo a Fundação Escola de Serviço Público do Estado do Rio de Janeiro – FESP-RJ.

Para sua constituição, além de dotações orçamentárias e subvenções do Estado, a FESP passa a ter o direito à utilização de rendas resultantes da prestação de serviços. Herda, também, o patrimônio e o acervo da antiga Escola de Serviço Público do Estado do Rio de Janeiro.

Vinculada à Secretaria de Administração do Governo do Estado do Rio de Janeiro, a FESP-RJ tem como missão ser um centro de seleção, desenvolvimento de recursos humanos e aprimoramento institucional, conforme estabelece o Art.4° de seu Regimento Interno:

"Art. 4° - A FESP-RJ para cumprimento de suas funções atuará nos seguintes campos":

I – formação, aperfeiçoamento e especialização de pessoal da administração pública;

II – recrutamento, seleção, avaliação e treinamento de pessoal para o setor público, sob a forma de prestação de serviços;

III – manutenção de intercâmbio e realização de convênio com entidades de ensino e pesquisa, nacionais e estrangeiras, visando o aperfeiçoamento de suas atividades;

IV–realização de cursos, conferências, congressos, encontros, reuniões de debate, simpósios, foros, seminários, painéis e quaisquer formas e processos aconselháveis de treinamento , para sua clientela;

V - organização e publicação de livros, manuais, apostilas, material didático e quaisquer trabalhos relativos à administração pública, nas áreas de recrutamento e seleção, treinamento, classificação de cargos e salários e avaliação de desempenho;

VI – desenvolvimento de programas destinados ao treinamento dos servidores visando a implantação de planos de classificação de cargos e retribuição salarial;

VII – articulação com entidades públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras, objetivando a realização de planos, programas, projetos ou trabalhos de sua área de ação.

De 1976 até os nossos dias, a FESP-RJ passou por várias mudanças organizacionais, a mais relevante e que perdura até hoje, refere-se à criação do Instituto Superior de Administração Pública Estadual – ISAPE - voltado para a realização de ações de capacitação para um público alvo específico, qual seja, os servidores públicos estaduais com escolaridade de nível superior e realização de pesquisas e estudos sobre a administração pública estadual.

Embora se tenham notícias de que a constituição dessa diretoria, na estrutura formal da FESP-RJ, obedeceu, à época, a uma lógica política com vistas à composição de interesses partidários do governo estadual, nunca é demais ressaltar que a criação do ISAPE pode ser vista como uma oportunidade para o gestor governamental de estabelecer um setor específico de capacitação, voltado, exclusivamente, para os níveis estratégicos do Estado.

Assim, a FESP-RJ, além das Diretorias de Administração, Treinamento e Recrutamento e Seleção passa a contar com essa nova diretoria, denominada ISAPE.

Observe-se que a antiga Diretoria de Treinamento continua existindo e sendo responsável pela oferta de cursos técnico/administrativos e de informática para grandes contingentes de servidores.

O Instituto Superior de Administração Pública Estadual – ISAPE -, criado em 1984, estrutura-se com base em duas

coordenadorias. A Coordenação de Projetos de Pesquisa - CPP e a Coordenação de Pós-graduação - CPG.

Além do desenvolvimento de pesquisas e programas de capacitação, o ISAPE é responsável, também, pela edição de uma revista sobre administração e áreas correlatas e por um concurso anual sobre experiências bem sucedidas de gestão do Estado.

A Coordenação de Projetos de Pesquisa – CPP -, como o nome indica, é responsável pela estruturação e desenvolvimento de projetos de pesquisa na área de administração pública, além da elaboração de estudos e análises sobre áreas de interesse da administração estadual.

A Coordenação de Pós-graduação é o setor responsável pela capacitação de servidores públicos de nível superior e anualmente oferece, através de catálogos, diversos cursos de pós-graduação, em nível de atualização, aperfeiçoamento e especialização em diversas áreas.

Cabe ressaltar, na análise do desenvolvimento institucional da FESP-RJ, que seu corpo funcional continua sendo composto, basicamente, por servidores públicos estaduais da área administrativa e professores da rede estadual cedidos e que a instituição nunca contou com um quadro próprio de especialistas – mestres e doutores em administração pública ou em áreas de conhecimento correlatas.

Registre-se que a presença eventual desses especialistas, no quadro técnico da instituição, sempre ocorreu com vínculos temporários e de acordo com o titular de cada diretoria da FESP-RJ.

O Programa Capacitar, sob a responsabilidade da Diretoria de Treinamento, está estruturado em sete Projetos específicos. São eles :

1. DESENVOLVIMENTO GERENCIAL:

Esse Projeto prevê a realização dos seguintes subprojetos:

1.1 Cursos de capacitação para gestores de Sistemas Administrativos

1.2 Reforço de capacitação para Agentes de Desenvolvimento Local

1.3 Educação para a Qualidade

1.4 Cursos de Capacitação Gerencial fechado para instituições públicas

2. DESENVOLVIMENTO PROFISSIONAL

Esse Projeto prevê a realização dos seguintes subprojetos:

2.1 Cursos técnico-administrativos para servidores do Poder Executivo Estadual.

2.2 Cursos de informática para servidores públicos estaduais.

2.3 Cursos técnico-administrativos e de informática para servidores do Poder Executivo Estadual

3. DEMANDAS ESPECIAIS

3.1 Tribunal de Justiça

3.2 Tribunal Regional Eleitoral

3.3 Programa Estadual de Qualificação – PEQ: demandas das Comissões Municipais de Emprego

3.4 Escola Nacional de Administração Pública

3.5 Secretaria de Estado de Assistência Social e Cidadania SASC: capacitação de educadores sociais.

3.6 Capacitação técnico-científica para gestores de programas sociais

3.7 Assessoramento à integração de Gestores municipais de Assistência Social - GMAS

3.8 Ação conjunta SASC/SSPI/FESP-RJ

3.9 Curso Seqüencial Superior para Formação Específica em Administração Pública

4. EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Esse Projeto prevê a realização dos seguintes subprojetos:

4.1 Cursos técnico-administrativos para servidores do Poder Executivo estadual na modalidade semi-presencial

4.2 Cursos de capacitação e atualização para servidores da área de educação na modalidade semi-presencial

4.3 Cursos de capacitação e atualização gerencial para servidores estaduais utilizando recursos de mídia eletrônica e a Internet

5. EDUCAÇÃO PARA O TRÂNSITO

Esse Projeto prevê a realização dos seguintes subprojetos:

5.1 Cursos de capacitação e atualização para instrutores e dirigentes dos Centros de Formação de Condutores –CFC

5.2 Cursos de Atualização para motoristas do sistema de transportes especiais

O Programa denominado Difusão Científica e Tecnológica, sob a responsabilidade do ISAPE e da vice-presidência da FESP-RJ está estruturado em seis projetos, são eles:

- Pesquisas
- Pós-graduação
- Centro de Referência em Administração Pública
- Diretrizes para um novo Projeto Metodológico
- Eventos
- Redes e Organizações

Além dos citados, a FESP-RJ também estabeleceu na sua programação o Programa Modernização Institucional que prevê a realização dos seguintes Projetos:

- Modernização e manutenção administrativa
- Imagem/consultoria em Política Editorial
- Imagem/marketing e Modernização
- Imagem /descentralização e ampliação do mercado no Estado do Rio de Janeiro
- Imagem/aperfeiçoamento da gestão da FESP-RJ

Como se pode observar, são ofertados, anualmente, um amplo leque de cursos em diversas áreas da administração pública – recursos humanos, orçamento, patrimônio, suprimentos, informática etc, todos voltados para o aprimoramento ou a atualização de servidores públicos.

Como a FESP-RJ não opera com instrumentos de levantamento de necessidades de capacitação no interior dos órgãos e secretarias de estado, torna-se difícil uma efetiva avaliação do impacto desses treinamentos junto à administração pública.

Pode-se indagar se, não obstante a qualidade dos cursos oferecidos e a capacidade dos seus professores, os treinandos da FESP têm alguma relação efetiva com as matérias e disciplinas trabalhadas nesses cursos. Ou seja, se os conhecimentos e técnicas adquiridos são efetivamente aplicados nos processos de trabalho e se têm, como conseqüência, uma melhoria dos serviços e da administração.

Esta é uma questão, por si só, central no exame crítico da atuação de instituições que atuam com capacitação na área pública. Organizações que atuam na área de capacitação do setor público, sem se vincularem, especificamente, à uma carreira ou área de atuação do Estado, como é o caso da FESP-RJ, via de regra, adotam um modelo de funcionamento que condiciona sua atuação, não na perspectiva de se constituir em um instrumento efetivo de ampliação da capacidade

de governo, de planejamento e de gestão de programas governamentais. Mas, ao contrário, atuam voltadas, quase que exclusivamente, para a oferta aleatória de cursos e mais cursos, sem saber direito para quem e para quê.

De certa forma, o que legitima esse "*modus operandi*" é um sentimento de que, assim, está se operando uma espécie de política compensatória, onde cada curso oferecido e realizado, representa uma espécie de "*prêmio de consolação*" para os servidores que ainda não puderam ter seus salários e condições de trabalho melhoradas.

A FESP-RJ, instituição que adota esse modelo, via de regra, acaba atuando de forma desarticulada e distanciada do planejamento governamental e centraliza sua atuação, fundamentalmente, na oferta aleatória de cursos, quase sempre desacompanhada de um processo sistematizado de seleção e de um efetivo levantamento de necessidades dos órgãos e programas de governo, enquanto que, residualmente, atende, aqui e acolá, às demandas pontuais que surgem dos órgãos ou Secretarias de Estado.

Nesse modelo de funcionamento, os indicadores de desempenho que mensuram o sucesso ou fracasso das ações de capacitação, resumem-se numa difusa equação, cujas variáveis se confundem, ora na contabilidade da quantidade de vagas disponibilizadas ao longo do ano, ora no exame da variedade e da "inovação" da relação nominal de cursos publicada na planilha de produtos da instituição.

Rigorosamente, no modelo adotado pela FESP, não importa muito saber que uso será feito daqueles conhecimentos adquiridos através dos cursos oferecidos pela instituição. O que importa, realmente, é verificar quanto se conseguiu aumentar as estatísticas de horas/aula e de cursos anuais oferecidos, na perspectiva de que, quanto mais servidores passarem pelas salas de aula da instituição, mais ela estará, formalmente, legitimada diante dos servidores e do próprio governo.

Embora a FESP-RJ não realize nenhum tipo de análise do perfil da demanda dos cursos ofertados pelo ISAPE, a própria natureza e duração dos cursos, estabelece uma seleção da demanda.

O ISAPE exige que seus cursistas tenham nível superior, pois classificam seus cursos como de pós-graduação, seja ao nível de especialização, como é o caso do CEAP, seja ao nível de atualização, como os cursos de Atualização Jurídica e Gestão Social.

O Curso de Especialização em Administração Pública – CEAP - tem sido, nos últimos anos, o carro chefe do ISAPE e é o mais regular e denso da instituição.

Inspirado no Curso Intensivo de Pós-graduação em Administração Pública - CIPAD - oferecido há mais de 20 anos pela EBAP/FGV, o CEAP, não obstante eventuais e pontuais mudanças na grade de disciplinas, mantém sua estrutura básica desde seu lançamento.

É importante ressaltar que, no período em que foi concebido o CEAP, a FESP vinha operando uma intensa parceria com a FGV, através da EBAP/FGV e vários de seus professores atuavam como consultores ou professores convidados no ISAPE.

Com a mudança da direção da FESP-RJ, decorrente da mudança do governo do Estado do Rio de Janeiro, essa parceria com a EBAP/FGV reduziu sua intensidade e regularidade.

Como se pode observar, a FESP é um exemplo claro de instituição que não conseguiu romper os limites do paradigma burocrático e com a concepção tradicional, no que diz respeito ao papel de uma Escola de Governo.

Apesar de algumas iniciativas importantes, como a realização de seminários e palestras sobre temas da atualidade – Crise e Reforma do Município, Transformações do Mundo do Trabalho, entre outros, não se observa iniciativas, por parte da instituição, no sentido de ampliar o universo de seu público alvo de atuação, na perspectiva de nele incorporar outros segmentos para além dos servidores públicos do estado.

Da mesma forma, não se conhece nenhum esforço ou iniciativa, por parte da FESP RJ, no sentido de constituir um corpo técnico funcional permanente de profissionais especialistas em pesquisa e ensino nas áreas de administração, ciências políticas, planejamento público, sociologia, entre outras.

De fato, de 1999 até 2001 a grande inovação em termos de capacitação desenvolvida pela instituição foi a introdução de um curso voltado para os chamados DGAs - Diretores Gerais de Administração.

Esse Projeto foi desenvolvido pela Diretoria de Treinamento e ISAPE, a partir de uma demanda oriunda da SEGAB – Secretaria Executiva do Gabinete do Governador de Estado e da SARE - Secretaria de Estado de Administração e Reestruturação.

A necessidade de desenvolver capacitação específica para os ocupantes das Diretorias Gerais de .Administração foi percebida durante as reuniões do fórum de DGAs que se reunia regularmente para discutir, uniformizar procedimentos e trocar experiências de gestão dos sistemas e subsistemas da administração pública estadual.

Seus principais objetivos são:

- atualizar gestores das áreas técnico-administrativas do Estado do Rio de Janeiro, visando oferecer instrumentos que os auxiliem a melhor desempenhar suas atividades profissionais, como também, levá-los a refletir sobre seu papel, face às exigências de comprometimento com os objetivos do Estado e com os valores da sociedade;

- sensibilizar os gestores para a disseminação dos conhecimentos adquiridos dentro das organizações, de forma a permitir a formação de redes intraorganizacionais;

- possibilitar aos cursistas uma visão integrada do Estado, mediante contato com os diversos projetos estratégicos governamentais

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um olhar mais aprofundado sobre o problema da formação específica de dirigentes públicos no Brasil revela que, no âmbito das universidades brasileiras, essa ainda é uma questão relegada a segundo plano.

A universidade organizada de forma departamentalizada e produzindo e reproduzindo o conhecimento científico de forma verticalizada, preocupa-se, centralmente, na formação de indivíduos de acordo com as demandas que são estabelecidas, em última instância, pelo mercado privado.

O exame das grades curriculares e dos cursos de graduação em administração, oferecida pelas principais universidades brasileiras confirma essa afirmação. De fato, não se encontra no interior das universidades - nas faculdades, centros de ensino ou departamentos - nenhuma referência a cursos voltados para formação em administração pública.

Pode-se, no entanto, se contrapor a essa visão, argumentado-se que os cursos de graduação em Administração de Empresas, esses sim difundidos plenamente na maioria das universidades do país, possibilitam a preparação básica de jovens estudantes para se habilitarem às funções de gestão e direção pública e que estes, em um segundo momento de sua formação, de acordo com o seu interesse e trajetória profissional, acabam por ingressar em cursos de pós-graduação, em nível de especialização, mestrado ou doutorado em Administração Pública ou Ciência Política, áreas mais diretamente relacionadas à ação de governo.

Essa argumentação, no entanto, não é satisfatória e de certa forma camufla uma realidade complexa. Em primeiro lugar, não reflete o acúmulo de concepções e de fundamentos conceituais e teóricos existentes na comunidade acadêmica sobre as diferenças da natureza da função privada e pública. Talvez porque no fundo não faça a necessária distinção entre as duas funções e considera que as duas atividades são comuns e/ou iguais.

Em segundo lugar, essa argumentação reflete uma situação de desconhecimento ou negação de uma área de conhecimento específico, cujo objeto refira-se à problemática relacionada às práticas e ações de governo.

Por último, não considera as precariedades e problemas intrínsecos ao próprio ensino da área de administração de empresas.

Sobre esse aspecto, cabe referência a pesquisa realizada pelo Conselho Nacional de Administração, em 1998, junto a executivos-empresários ocupantes de cargos de diretor-proprietário junto às organizações que trabalham, que revela dados impressionantes sobre a formação de administradores de empresas pelas universidades brasileiras.

Segundo análise de Tachizawa e Andrade,

> "Os graduados em administração, recém egressos das instituições de ensino superior, possuíam muitas deficiências em sua formação escolar... em resumo são as seguintes: carecem de formação prática, os conhecimentos são genéricos e superficiais, as universidades estão dissociadas do mercado, o ensino é desatualizado e não criativo, e não integram os conhecimentos das várias atividades de uma organização empresarial".(Tachizawa. 1999:25)

Se existem graves questionamentos, conforme se observa nesse relato, no que diz respeito aos conteúdos dos próprios cursos de Administração de Empresas, o que dizer dos cursos que se propõem a formar indivíduos para funções de governo.

Já na esfera dos partidos políticos, em tese principais interessados na arregimentação e constituição de equipes com preparo e com domínio de técnicas e conhecimentos de governo, também não se observam iniciativas relevantes.

Não é propósito desse trabalho aprofundar a análise do funcionamento dos partidos políticos no Brasil, mas pode-se afirmar que tal situação pode ser explicada, tanto pela precariedade do sistema político nacional, quanto por uma espécie de cegueira estratégica, uma vez que ao chegar ao poder, os partidos vão necessitar de equipes preparadas para dirigir e governar o aparelho de estado.

Finalizando é necessário registrar que no decorrer dessa dissertação algumas hipóteses foram se consolidando e muitas indagações e dúvidas surgiram.

Um novo paradigma impõe-se para as Escolas de Governo, embora isso ainda não signifique que o modelo tradicional de atuação de instituições públicas voltadas para a área de capacitação tenha sido substituído.

Na agenda dos dirigentes, a preocupação central não mais se resume ao número de horas aula/ano oferecidas pela organização, a quantidade de cursos do catálogo que foram realizados, mas sim à efetividade das ações de capacitação. E, ainda, na agenda da opinião pública e da sociedade, o que se espera dos governos, além do bom uso dos recursos públicos, é a melhoria dos serviços e o cumprimento dos compromissos assumidos na eleição.

As grandes dificuldades financeiras em que os estados sub-nacionais e municípios estão mergulhados, não autoriza o dirigente público desperdiçar dinheiro público com capacitação

aleatória. Cada gasto público, nessa área, tem que ter um sentido, propósito e, principalmente, tem que se reverter em melhoria de processos e de ações governamentais.

Partindo da experiência e dos modelos estudados estabelecemos que a proposta de atuação de Escolas de Governo, deve ter como foco central a ampliação da chamada *capacidade de governo*; conceito que guarda similaridade com o que alguns autores denominam de *governance*.

Simplificadamente esse conceito traduz a quantidade e qualidade de recursos que o dirigente públicos conta para intervir na realidade que quer transformar. Compreende os recursos, financeiros, tecnológicos, materiais e, o que nos interessa especificamente, recursos de conhecimento.

Com relação as linhas de atuação, parte-se do pressuposto de que para atingir as metas e objetivos governamentais ou de um determinado ator social, embora seja necessário, não é suficiente a existência de projetos e programas bem elaborados. É fundamental também desenvolver capacidade para executá-los. E ainda, por si só, cada programa e/ou projeto com suas especificidades e peculiaridades é gerador de demandas específicas de capacitação que precisam ser atendidas.

Quando instituições que atuam com capacitação reduzem sua atuação a oferta de um "cardápio" de cursos pré- estabelecidos, sabe-

se lá como, quando e porque, acabam operando não sobre as necessidades reais e concretas que dirigentes e responsáveis por ações públicas identificam para implementar seus programas e ou projetos, mas, ao contrário, operando a partir de critérios subjetivos e de presunções.

Operando através de oferta aleatória a instituição responsável pela capacitação assume um postura passiva diante das reais necessidades de governo, fica "fora do jogo" e acaba não cumprindo um papel estratégico de atuar na ampliação da capacidade de governo. Torna-se um Centro de Treinamento tradicional.

Com relação ao público alvo de Escolas de Governo, identifica-se o conjunto de pessoas que se encontram em situação de direção de instituições e organizações estatais ou não estatais - com atuação na esfera pública. Por essa razão, esses indivíduos são também chamados de dirigentes públicos.

Esses, por sua vez, tanto podem ser dirigentes públicos do Estado, como dirigentes públicos de partidos políticos, sindicatos, movimentos sociais organizados, associações de gênero, etnias, entidades ambientais etc., enfim, um sem número de instituições que, embora não estatais, também atuam com suas ações, interesses, recursos, projetos e metas pré-estabelecidas, na chamada esfera pública. Dirigentes públicos são, portanto, entendidos aqui, tanto

como dirigentes governamentais quanto como os atores sociais de uma determinada sociedade, em determinado período.

Essa definição, por si só, questiona a atuação da grande maioria de instituições vinculadas a estruturas do estado que atuam com capacitação na área pública e que se auto denominam Escolas de Governo, uma vez que, não se verifica por parte dessas instituições o desenvolvimento de programas e ações de capacitação para esse universo mais amplo de dirigentes públicos. Via de regra, essas instituições limitam sua ação aos membros, de preferência, efetivos do aparelho de Estado, assumindo um papel de centro de treinamento de pessoal.

Cabe aqui uma observação de caráter mais geral sobre a capacitação de servidores. Políticas de capacitação voltadas às carreiras estruturadas limitam-se, quando muito, a preparar os quadros da burocracia pública para àquelas atividades e funções que são previamente estabelecidas, portanto, capacitando os indivíduos para o que já é conhecido.

Essa perspectiva se fragiliza, uma vez que as profundas transformações decorrentes do desenvolvimento e incorporação de novas tecnologias nos processos de produção, associadas à emergência de novos atores sociais tornam a realidade, cada vez mais dinâmica, complexa e, principalmente, mutante, estabelecendo exigências e demandas novas a todo o momento e dessa forma, determinando, a

revisão constante de papéis e de funções no interior das organizações o que torna se não obsoleta, inviável a própria noção de carreira.

Por último, parte-se do pressuposto de que em um universo de incertezas crescentes e de mudanças aceleradas, o dirigente público, entendido aqui de forma ampla, como aquele indivíduo que atua na esfera pública de acordo com determinado projeto e interesse e em uma determinada direção, pela natureza da função que exerce, necessita adquirir o domínio de um conjunto de conhecimentos, técnicas e habilidades, para além da área de conhecimento denominada de administração pública e que, fundamentalmente, ampliem, sua capacidade de entender a realidade social sobre a qual atua e que pretende com sua ação transformar.

Não foi propósito desse trabalho negar ou questionar a importância de Centros de Treinamento de pessoal do serviço público. Muito menos reduzir a perspectiva de análise sobre essa temática, como querem alguns, a uma discussão sobre este ou aquele modelo, desenho organizacional ou forma de funcionamento das organizações que se auto-intitulam Escolas de Governo.

Tais abordagens, embora importantes, passam ao largo do problema fundamental. Qual seja: o de repensar ou rever a missão dessas instituições, repensar e rever seu público alvo e também a postura acadêmica que distancia as Escolas de Governo das ações e estratégias dos dirigentes públicos.

Por último, registra-se a necessidade da identificação, classificação e sistematização de uma matriz de conhecimento básico com a qual instituições que se propõem a capacitar dirigentes públicos devem operar. A preocupação em estabelecer uma matriz de conhecimento básico para Escolas de Governo não pode ser considerada um preciosismo teórico ou um academicismo inócuo, muito pelo contrário. As múltiplas e frágeis concepções e indefinições com relação ao significado do que vem a ser uma Escola de Governo, quais os fundamentos teóricos e paradigmas com que opera, têm conseqüências concretas na formulação de políticas de capacitação de dirigentes públicos no Brasil. Será que a diferenciação buscada por Gaetani estará, não no modo de funcionamento e na estrutura organizacional, mas sim nos conteúdos e conhecimentos trabalhados por essas organizações?

BIBLIOGRAFIA

CAMPOS, Ana Maria. Em Busca de novos caminhos para a teoria da organização. In: Revista da Administração Pública. Rio de janeiro: FGV, P.104/123. Jan/mar. 1981

KEINERT, Tânia Margarete Mezzono. Administração Pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas. São Paulo: Annablume: FAPESP

KLIKSBERG, Bernardo. A Gerência na Década de 80. In Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 22 (1): 59-85 jan. /mar. p.59 1988.

FLEURY, Sônia. Saúde e Qualidade de Vida: combater a desigualdade e a exclusão. In_Revista da Administração Pública. Rio de Janeiro. Ed. FGV. jan./mar. p.168, 1996.

GAETANI, Francisco. ESCOLAS DE GOVERNO. LIMITES E CONDICIONALIDADES In Revista do Serviço Público, Brasília, ENAP. Ano 45, Vol. II, jul./ao p.116, 1994.

GENRO, Tarso. A esquerda e um novo Estado. Folha de São Paulo. Jan.1996

MOTTA, Paulo Roberto. GESTÃO CONTEMPORÂNEA: A CIÊNCIAS E A ARTE DE SER DIRIGENTE. Rio de Janeiro. Ed. Record: 1996

VERGARA, Sylvia Constant Projetos e relatórios de pesquisa em Administração. Rio de Janeiro: Ed. Atlas. p.45.1997.

PETRUCCI, Vera Lúcia, SANTOS Maria Helena de C. , BRITO Marcelo. Escolas de Governo e Profissionalização do Funcionalismo ENAP- MARE 1995

PACHECO, Regina Silvia. Escolas de Governo: tendências e desafios - ENAP em perspectiva comparada.

MATUS, Carlos Teoria General de la Producion y el Juego Social. Brasília. IPEA/CENDEC/Fundacion Altadir, Apostila p. 340.1998

——— Política, Planejamento & Governo. Brasília, 3° edição IPEA 1997, 59-62.

MARTINS, Luciano. Crise e Poder, governabilidade e governança In: Reis Velloso, João P. dos & ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcante (Org.). Governabilidade e reformas. RJ. José Olyimpio, 1995. pp. 79-36.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. A MUDANÇA DIFÍCIL: notas sobre reforma do Estado e recursos humanos. RJ RAP/FGV.61-88.1999.

REIS, Wanderley Fábio. Governabilidade e Instituições Políticas In: Reis Velloso, João P. dos (ORG) . Governabilidade, sistema político e violência urbana. Rio de Janeiro, José Olympio, 1994. pp.193-201.

SANTOS, Luiz Alberto dos, Ciro Campos e Aldino Graef. Administrando o Estado: A experiência dos gestores governamentais. Brasília. RSP/ENAP.Vol.118 N.° 2. Jul./ago. 1994. pp.105-106

TACHIZAWA, Takeshy e ANDRADE Rui Otávio Bernardes In Gestão de Instituições de Ensino. Editora. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1999. Pág. 25-38.