

# ESCOLAS DE GOVERNO: O GOVERNO NA ESCOLA<sup>1</sup>

**José Vieira de Sousa<sup>2</sup>**

[sovieira@terra.com.br](mailto:sovieira@terra.com.br)

**Paulo Antonio Lima Costa<sup>3</sup>**

[paulocosta09@gmail.com](mailto:paulocosta09@gmail.com)

**Resumo:** Este artigo tem por objetivo analisar o papel das escolas de governo no contexto mais amplo do processo educativo desenvolvido no país. O trabalho enfatiza as escolas de governo como instituições que atuam em um sistema não escolar, mas que possuem uma missão educativa e têm a responsabilidade de contribuir para promover o desenvolvimento social do país. Ressalta a missão das escolas de governo em disseminar a gestão democrática nos processos formativos dos idealizadores e condutores das políticas públicas do Estado.

**Palavras-chave:** educação; escolas de governo; educação superior; políticas públicas

## INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo analisar o papel das escolas de governo, buscando compreender sua origem no contexto da diversidade institucional que marca o campo da educação superior brasileira, os fundamentos relacionados ao seu surgimento e o papel que lhes cabe nos tempos atuais, considerando sua atuação na atividade de ensino.

O fenômeno educativo é um processo presente em todas as sociedades, em diferentes tempos e lugares. Desde as civilizações mais primitivas às mais avançadas, a educação tem um papel preponderante no modo de vida das pessoas, refletindo nas ações de produção e condução política e cultural das comunidades.

Por outro lado, a educação está na pauta do mundo do trabalho, sobretudo quando se cobra mais profissionalização no competitivo mundo capitalista. Nessa perspectiva de associação entre educação-profissionalização, o papel das instituições educativas entra na agenda do debate sobre as suas finalidades, seu alcance, sua diversidade e modo de atuação. Os desdobramentos dessa associação implicam exigências para o serviço público, uma vez que a sociedade, cada vez mais ciente de seus direitos, cobra os deveres do Estado, por meio da ação de seus agentes, estejam eles no âmbito do poder legislativo, executivo ou judiciário.

No ambiente público contemporâneo, um indicativo dessa dinâmica é a aprovação, no Brasil, da Emenda Constitucional de Nº 19/98, que acrescentou o princípio da eficiência ao serviço público. Para alcançar a eficiência, é necessária a devida profissionalização. Todavia, é importante não perder de vista que a educação, principalmente no mundo do trabalho, não se encerra em um período de atividade acadêmica, como, por exemplo, no nível de graduação, mas é necessária ao longo da vida.

Na esfera pública, a discussão do tema revela que as escolas de governo surgem como reflexo da preocupação relacionada às exigências de se aperfeiçoar o processo de profissionalização dos servidores públicos. Dentre outros fatores, essa exigência justifica-se pelo fato de a eficiência ter passado a ser elemento constituinte dos princípios que regem a administração do Estado brasileiro, considerando, sobretudo, a reforma deste a partir de 1995.

Os eixos centrais da referida reforma reforçaram a necessidade, dentre outras, de profissionalização do servidor público, afinal, esse profissional desenvolve uma atividade remunerada e tem a responsabilidade de prestar um serviço de qualidade ao cidadão. O servidor público, portanto, tem uma função social que precisa ser redimensionada e compreendida, o que se dá por meio de sua profissionalização.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu o concurso público, obrigatório para ingresso nos cargos efetivos do serviço público. Nos últimos anos, a administração pública tem se tornado um grande contratador, uma vez que abre vagas aos milhares. Embora ainda haja servidores no serviço público contratados de forma mais precária, de livre contratação e exoneração nos cargos comissionados, e ainda com o asseverado processo de terceirização impulsionado pela Reforma Administrativa da década de 1990, as carreiras efetivas, contudo, exigem o concurso público. Em decorrência disso, o servidor que inicia carreira pública hoje no Brasil possui, em geral, uma formação mais abrangente. Com a bagagem que o servidor traz da formação solicitada para o cargo e do próprio processo de seleção, ele inicia uma atividade pública que poderá solicitar dele os conhecimentos e as habilidades demonstradas no concurso e também novas ações para o desenvolvimento das tarefas e ele incumbidas.

É preciso, então, entender que tempo é esse do exercício da atividade profissional do servidor público, pois o conhecimento adquirido e desenvolvido para o acesso servirá de base para a aquisição de novas formas de pensar e de agir, diante das funções que desempenhará, ao longo da carreira. É nesse espaço de tempo que surge o papel das escolas de governo, pois a formação humana ocorre durante a vida, e isso inclui a vida no trabalho.

O processo de aprendizagem do conhecimento nunca está acabado, e pode enriquecer-se com qualquer experiência. Neste sentido, liga-se cada vez mais à experiência do trabalho, à medida que este se torna menos rotineiro. A educação primária pode ser considerada bem-sucedida se conseguir transmitir às pessoas o impulso e as bases que façam com que continuem a aprender ao longo de toda a vida, no trabalho, mas também fora dele. (DELORS et al, 1998, p. 92)

As escolas de governo estão diretamente ligadas ao mundo do trabalho. O processo educativo sistematizado que ocorre no ambiente de trabalho necessita ser compreendido, a fim

de que as ações dos sujeitos submetidos à orientação dessas escolas entendam função social, de forma que tenham os requisitos necessários para fortalecer o Estado de direito e o processo democrático da gestão pública.

Diante do exposto, o presente texto está estruturado em três partes. A primeira discute pressupostos relacionados ao Estado, uma vez que as escolas de governo são instituições próprias do Estado e têm por um lado, sua função delineada em políticas públicas e, por outro, a possibilidade de direcionar a discussão sobre as políticas públicas do país, uma vez que formam agentes públicos. A segunda parte aborda o contexto da Reforma Administrativa ocorrida na década de 1990, uma vez que o surgimento das escolas de governo foi preconizado pelos preceitos instituídos na Reforma. Por último, a parte final do trabalho procura desvelar quais são as prerrogativas educativas relacionadas à função dessas escolas e o papel democrático que elas podem realizar no país.

## **O ESTADO, A BUROCRACIA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Com a finalidade de entender os pressupostos que criaram o arcabouço desenhado para a formulação de políticas que possibilitaram a criação de escolas de governo no Brasil, é necessário recorrer a elementos teóricos que fundamentam a compreensão do Estado.

Nesta perspectiva, o intuito da discussão aqui proposta é fazer um recorte sobre alguns elementos que configuram o Estado moderno e fundamentam a existência das escolas de governo, partindo de duas premissas elementares. Primeiramente, as escolas de governo estão relacionadas a uma política pública de caráter educativo, portanto, têm estreita vinculação com as ações do Estado voltadas para a formação técnica necessária a própria ação do ente estatal. Segundo, as escolas de governo têm funções relacionadas à melhoria político-administrativas do aparato burocrático do Estado. Em consequência, desvendar a natureza desse Estado constitui-se tarefa necessária para que se criem condições de se entender a função educativa que essas escolas têm, de forma a se perceber o viés democrático que elas podem estabelecer para a gestão do Estado.

Para essa compreensão sobre o Estado, parte-se de um argumento elementar de que as relações entre os indivíduos são complexas e essa interação cria um movimento dinâmico na sociedade, gerando tensões, disputas e novas formas de associação entre os homens.

No passado remoto, os homens viviam de maneira mais individualizada, garantindo sua sobrevivência praticamente da cultura de subsistência. A agregação entre as pessoas acontecia de forma mais eventual e, muitas vezes, restrita ao círculo familiar. Contudo, o

fenômeno da migração humana, do campo para o convívio urbano, provocou novas formas de relações sociais.

As condições relacionadas ao agrupamento das pessoas, exemplificadas pela migração campo-cidade, permitem inferir que o homem em sociedade vive uma realidade mais complexa, pois as interações provocam o embate de idéias, desejos, sentimentos, enfim, há uma condição sinérgica diferente no convívio social. A partir dessa reunião de pessoas, em sociedade, surgem várias demandas intrínsecas a essas relações naturais, na luta pela satisfação dos interesses que se apresentam e se renovam a todo instante. Bobbio (2007), ao caracterizar a sociedade civil, numa acepção não estatal, assinala:

[...] antes do Estado existem várias formas de associação que os indivíduos formam entre si para a satisfação dos seus mais diversos interesses, associações às quais o Estado se superpõe para regulá-las mas sem jamais vetar-lhes o ulterior desenvolvimento e sem jamais impedir-lhes a contínua renovação. (p. 35)

Essa interação na vida social é marcada por conflitos, contradições, descobertas, revoluções. Rousseau (1978) afirma que os homens pereceriam se não superassem seu estado primitivo e, portanto, precisavam agregar-se, juntar forças. Essa reunião se dá por meio de pactos, inspirados em princípios de liberdade, segurança, igualdade. Também em contradições, formação de classes, dominação, coação, enfim, um contexto complexo e dinâmico que acabou por originar a sociedade civil e o Estado. Essa reunião de forças inspira o contrato social que regula as relações entre os indivíduos e o Estado. Esse contrato, segundo Rousseau (1978), é uma forma de associação que protege as pessoas e os seus bens, por meio de uma força comum que torna todos iguais perante o Estado, mediante a obediência às cláusulas do pacto firmado.

O Estado, nesse sentido, tem legitimidade para tomar as medidas necessárias para estabelecer aquilo que se denomina o bem comum, e também, tem a prerrogativa de proporcionar segurança, proteção aos indivíduos e à propriedade privada. Sob esse ângulo, Hobbes (1997) comparou o Estado a uma pessoa

[...] de cujos atos uma grande multidão, mediante pactos recíprocos uns com os outros, foi instituída por cada um como autora, de modo a ela poder usar a força e os recursos de todos, da maneira que considerar conveniente, para assegurar a paz e a defesa comum. (p. 106)

Conforme se depreende desse trecho, torna-se clara a existência de uma trajetória evolutiva na sociedade, que culmina com a formação do Estado o qual, numa primeira

concepção, tem a função de assegurar a paz e a proteção de todos, por meio do pacto contratual com a sociedade civil. Daí, decorrem os conceitos daquilo que se denominou Estado-Protetor, principalmente em relação à preservação da propriedade privada.

Bobbio (2007) aponta a necessidade de se distinguir a doutrina sociológica da doutrina jurídica, quando se trata do tema Estado. Se, por um lado, o Estado existe para a produção do ordenamento jurídico, por outro, ele também é uma forma de organização social que deve estar ligada à sociedade e às suas relações políticas.

Weber (1991) também aborda essa distinção, enfatizando que, do ponto de vista sociológico, o Estado está relacionado a sua existência natural, objetiva e histórica; no campo jurídico, o Estado tem por dever conceber as normas jurídicas, a regulamentação das relações sociais. No seio das escolas de governo, discutem-se as relações e regulamentações relacionadas à sociedade, daí a importância de se compreender o papel que essas escolas têm no processo democrático.

Para fins deste estudo, essas duas condições – jurídica e sociológica – embasam a perspectiva educativa assumida pelo Estado, afinal, a educação sistematizada é fruto da organização dos anseios da sociedade e da ação do Estado. Por um lado, o Estado cria o ordenamento jurídico que regulará as políticas para essa área. Pelo lado social, tem a responsabilidade de atender às demandas dos indivíduos, aos anseios da população por educação em todos os seus níveis. Esses elementos fundamentam a efetividade da autoridade que o Estado arvora para si ao conduzir, por exemplo, as políticas para a área da educação superior ou mesmo para a proposta das escolas de governo. Na acepção de Weber (1978), a validade dessa autoridade sustenta-se, entre outras, nas seguintes idéias:

1) Que toda norma legal pode ser estabelecida por acordo ou imposição, visando a fins utilitários ou valores racionais – ou ambos. A norma estabelecida pretende obediência, pelo menos dos membros da organização, mas normalmente inclui todas as pessoas dentro da esfera da autoridade ou poder em questão [...]

2) Que todo Direito consiste, essencialmente, num sistema integrado de normas abstratas. Ademais, a administração da lei consiste na aplicação dessas normas a casos particulares. O processo administrativo é a busca racional dos interesses – especificados nas ordenações da associação – dentro dos limites estabelecidos pelos preceitos legais e segundo princípios suscetíveis de formulação geral – aprovados pelas ordenações da associação ou, pelo menos, não desaprovados por elas. (p. 15-16)

A autoridade racional representada pelo Estado, na concepção do referido autor, justifica a organização de atribuições do Estado, por meio de normas jurídicas. Isso implica

um processo de obrigações, atribuição de responsabilidades, estabelecimento de instrumentos de coerção, enfim, um aparato organizado e funcional, designado por ele como burocracia que, para ele, significava o tipo mais puro de autoridade legal.

O desenvolvimento do Estado, segundo Weber (1978), exigia a expansão da forma de organização burocrática. Neste ponto vale retomar o objeto de discussão deste texto – as escolas de governo – que atuam dentro da lógica do aprimoramento técnico. Nesse sentido, tais escolas podem fomentar a legitimação da autoridade do Estado, uma vez que têm a responsabilidade de atuar na capacitação de seus agentes, proporcionando o aperfeiçoamento da máquina burocrática.

A burocracia, portanto, encontra esteio no tipo de dominação racional, pois legitima a autoridade do Estado para estatuir o direito de mando. Com o fortalecimento desse tipo de dominação legal e, em decorrência, com o desenvolvimento do Estado, principalmente por meio do aparato burocrático, o Estado evoluiu para além da noção do Estado-Protetor, o qual é voltado essencialmente para a redução das incertezas e centrado na garantia da segurança e da propriedade.

Esse percurso originou a criação do processo daquilo que foi conhecido, mais tarde, como o Estado de bem-estar social que, em maior ou menor escala, foi solidificado por políticas públicas sociais que garantiam a assistência estatal. Afonso (2001) explicita essa idéia, quando discorre:

As políticas sociais (e a conseqüente expansão de direitos de cidadania) foram, aliás, um dos pilares do chamado Estado providência, que se caracterizou, sobretudo em alguns países capitalistas avançados e num contexto histórico particular, pela capacidade de gerir as contradições e tensões resultantes das exigências da legitimação democrática e da acumulação capitalista. (p. 22)

Para Arretche (1995), do ponto de vista da lógica econômica, o *estado de bem-estar social* é resultado das mudanças ocorridas a partir do século XIX e está relacionado aos fenômenos da industrialização e do modo capitalista de produção. É, portanto, um desdobramento ocasionado pelo processo da “industrialização da sociedade”. Assim, em função do crescimento industrial, naturalmente houve o crescimento econômico – pois havia condições de se introduzir gastos sociais, talvez até como resposta às necessidades de acumulação e legitimação do sistema capitalista.

Portanto, as políticas sociais nascem sob a égide da lógica econômica, mas também em função de lutas e embates provocados pela sociedade. Como resultado, por exemplo, o

salário passou a ser complementado pelos governos, por meio da seguridade social e vários sistemas foram implementados, como a assistência médica, a habitação e a educação.

Ainda no âmbito das políticas sociais, as políticas educacionais têm particular importância no contexto das políticas públicas, tendo em vista que as discussões, os movimentos que acontecem na escola podem gerar definições sobre a política que a sociedade deseja estabelecer para si. Embora essas políticas possam ser efetuadas por meio de políticas públicas realizadas pelo Estado, devem ser “[...] compreendidas como um dos instrumentos de apoio na organização e na luta do proletariado contra a burguesia” (MARX, 1979, p. 30)

Há que se ressaltar que o Estado brasileiro, com o traço patrimonialista, entrou em crise devido ao esgotamento do modelo desenvolvimentista implementado principalmente nos anos de ditadura que acabou por asseverar o processo de desigualdade e injustiça social no país. Essa perspectiva, segundo Azevedo (2004) enfrentou dificuldades relacionadas a

[...] problemas colocados pela crise econômica e financeira, que suscitam questionamentos sobre, por exemplo, a expansão assumida pelo aparato estatal em consequência da gestão dos programas sociais; a sua extrema burocratização e centralização, além do poder de que foram investidos os seus funcionários e a forte tendência destes às práticas corporativistas. Neste contexto, questiona-se também o aumento do déficit público e da carga fiscal, a precária e instável estrutura de financiamento das políticas e o seu pequeno alcance redistributivo. (p. 32)

Já em outros países, sobretudo naqueles que adotaram e implementaram políticas em torno da concepção do Estado de bem-estar social, o pensamento neoconservador, influenciado pela classe dominante, trouxe à tona o desequilíbrio econômico, imputando às políticas sociais significativa parcela desses problemas. Os gastos sociais tornaram-se alvo das críticas relacionadas ao aumento do déficit público, daí o movimento no sentido de “corrigir” essa situação. É preciso assinalar que a educação superior, em especial a ofertada pelas universidades públicas, é atacada por aqueles que entendem que há desperdício de recursos públicos nas políticas públicas direcionadas a ela.

A discussão sobre o percurso do Estado, que surge primeiramente como Estado-Protetor, em seguida e, concomitantemente, assume funções de Estado-Providência no sentido de equacionar as demandas da sociedade civil, mas que entra em crise, principalmente diante das pressões advindas da tensão entre a sociedade e o mercado, cria o panorama para se entender as propostas de reforma do Estado brasileiro, ocorrida em meados da década de 1990. A Reforma empreendida procura diminuir o peso da burocracia que se desenhou no Brasil, ao longo dos anos. Esse é o contexto que favoreceu o aparecimento das escolas de

governo na década de 1990, conforme se delineará nesta análise.

## **REFORMA ADMINISTRATIVA DO ESTADO BRASILEIRO NA DÉCADA DE 1990: AMBIENTE PROPÍCIO PARA O SURGIMENTO DAS ESCOLAS DE GOVERNO**

A doutrina proposta por Hayek (1944) conformou-se na expressão denominada neoliberalismo que, em sua essência, promove tensão entre a liberdade individual e a democracia. Nessa ótica, entende-se por liberdade a possibilidade de atuação máxima dos mercados, que devem ser preservados dos ditames do Estado ou mesmo das políticas oriundas do embate democrático. Nessa visão, o mercado passa a ser exaltado como a solução para a crise instalada, seja nos países mais desenvolvidos, ou nos países periféricos como o Brasil, que mais efetivamente propôs uma Reforma Administrativa na gestão de Fernando Henrique Cardoso (FHC), em seu primeiro mandato (1995-1998).

Luiz Carlos Bresser Pereira, então ministro da Administração e da Reforma do Estado, aponta a crise que o Brasil enfrentava, nos anos 1990, e vaticina a mentalidade que a Reforma deveria impingir, com reflexos para as políticas educacionais.

Ao defender a qualidade do serviço prestado pelo Estado, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995) propugnava pelo princípio da eficiência, em busca de uma relação equilibrada entre qualidade e custo, por meio de uma administração gerencial, nos moldes da iniciativa privada. Além disso, propalava-se o caráter superado da gestão burocrática, manifestado pelo crescente custo da manutenção da máquina estatal e pela baixa qualidade e ineficiência dos serviços sociais prestados ao cidadão.

O avanço da proposta neoliberal encontrou esteio no esvaziamento do discurso democratizante, principalmente nos anos 1990, tendo em vista que a democracia retornara nos países da América Latina, após o fim das ditaduras militares. A democracia era considerada, pela elite dominante, ação vencida. Tornava-se necessário, então, concentrar esforços para a qualidade, com transposição dos conteúdos do mundo empresarial para as políticas públicas do meio educacional, fatos que se podem observar no modelo neoliberal que enfatiza o conceito gerencialista para a administração. Dessa forma, o ambiente no período de pós-democratização tornou-se favorável ao pensamento neoliberal.

É neste quadro que a racionalidade neoconservadora desenvolve todo seu fervor religioso que a impulsiona a destruir o Estado precisamente quando se está avançando pelo caminho da democracia, e a exaltar simultaneamente o mercado como a última garantia da liberdade e do progresso de nossas sociedades. (GENTILI & SILVA, 2005, p. 121)



Paralelo ao esvaziamento do discurso democratizante, portanto, subjaz o discurso da qualidade, da eficiência e da produtividade. Nesse sentido, a racionalidade empresarial é vista como uma saída para as necessidades emergentes do Estado, inclusive para as políticas de educação superior, configurando-se o predomínio de uma lógica produtivista e mercantil.

No Brasil, onde o processo de desigualdade social erigido ao longo dos anos e asseverado nos períodos ditatoriais revelava a inexistência de um Estado de bem-estar social, mas notadamente um Estado patrimonialista. As concepções neoliberais também foram tomadas como referência para reformas no sistema administrativo, de um modo geral, e do sistema educacional, de modo particular. Em consequência, o Estado propõe uma ampla reforma que, segundo Nogueira (2005), apresentava o seguinte discurso:

Como forma de atenuar essa dificuldade de diferenciação, o discurso da reforma optará por conceder uma ênfase doutrinária àquilo que considerava ser sua “dimensão eminentemente técnica”: seria proposta como sendo neutra em relação a posições político-ideológicas ou a interesses político-governamentais [...] seu propósito era tentar responder a um quadro de crise estrutural do Estado, seja em termos do incremento da eficiência da gestão pública, seja em termos de uma maior aproximação entre administração pública e cidadania (p. 169-170)

Com efeito, a Reforma Administrativa em questão concebeu, em seu bojo, propostas de mudança de um Estado que adotava um modelo de administração burocrática, para uma gestão gerencial. A Reforma centrava-se na proposta de eficiência do Estado, por meio de contratos de gestão subordinados, por exemplo, aos indicadores de qualidade. Assim, princípios como o da gestão da qualidade total<sup>4</sup> tornaram-se centrais nesse novo modelo administrativo que estabelecia, por um lado, o fortalecimento das carreiras típicas de Estado e, de outro, a terceirização de serviços que não eram considerados essenciais, movimento também pensado e dirigido para as políticas educativas.

Nessa época, o Brasil vivia um período de transição. É necessário anotar que além da transição do recente período militar, com uma concepção de Estado forte, para um período de democratização, havia as forças internacionais impingindo uma política neoliberal. Com a ênfase no mercado, no período, as políticas do Estado passaram a adotar um modelo marcado pelo racionalismo e pela funcionalidade. Tal quadro é assim evidenciado:

O capitalismo liberal do século passado [XIX] e o neoliberalismo contemporâneo deslocaram a legitimação para a esfera apolítica do mercado, em que a dominação se tornou invisível, pois as leis do mercado, politicamente neutras, fundam a autoridade. Não é mais o quadro institucional que legitima a esfera econômica, com nas sociedades tradicionais, e sim o mercado que legitima o sistema de dominação. As

forças produtivas funcionam como critério de racionalidade e funcionalidade das relações humanas. (GARCIA & SALES, 1999, p. 79)

Uma das principais conseqüências da disseminação da ideologia neoliberal, com fortalecimento da expansão da iniciativa privada, foi o aparecimento dos mecanismos de regulação e avaliação articulados pelo Estado, amparados pelas regras – e forças – próprias do mercado. Nesse sentido, é oportuno lembrar que o tema deste artigo – o papel das escolas de governo – se aproxima da Reforma, na medida em que uma das propostas relacionadas a ela dizia respeito a uma nova mentalidade voltada para a capacitação dos servidores públicos.

A nova política de capacitação tem como objetivo central o aumento da competência e da empregabilidade dos servidores, e, como diretrizes básicas, possibilitar o acesso dos servidores interessados a programas de capacitação e dar autonomia e responsabilidade aos ministérios e órgãos vinculados na capacitação de seu pessoal. É destinada a todos os servidores públicos, em não apenas às carreiras de Estado. (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 278)

A fim de situar, ainda, o arcabouço histórico que permeou o surgimento das escolas de governo no Brasil, toma-se como marco a promulgação da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que modificou o Art. 39 da Constituição Federal, acrescentando novo parágrafo:

§ X A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou de contratos entre os entes federados (CF, Art. 39, § x)

Oportunamente, é preciso situar a opção do Estado em solidificar uma proposta de ação política por meio das escolas de governo. Com o objetivo de conceber os princípios da ação política do Estado ou como meio de disseminar as políticas de governo, tais escolas surgiram ancoradas na proposta de reforma administrativa do Estado, implementada na gestão de Fernando Henrique Cardoso. As escolas de governo, portanto, surgiram como estratégia para reforçar o discurso de eficiência e eficácia, sob a ótica do aprimoramento do Estado. Todavia, esse aprimoramento, acaba por ser um processo educativo, que muitas vezes sabe-se como começa, mas não se tem idéia de como termina. As instituições que começaram como grandes centros de treinamento, agora, já realizam atividades típicas de entidades escolares, denotando, então, o desenvolvimento do processo educativo que ocorre nas escolas de governo.

## **A FUNÇÃO EDUCATIVA DAS ESCOLAS DE GOVERNO**

As escolas de governo surgiram com a missão de disseminar o novo vocabulário do alto escalão do funcionalismo público: “contrato de gestão”, “agências executivas” “núcleo estratégico do governo” “indicadores de desempenho” etc. Com efeito, não é à toa que no auge das discussões sobre o papel do Estado, as escolas de governo ganham impulso e ocupam uma lacuna no terreno da formação dos agentes do Estado.

Diante desse panorama, o Estado tinha, e tem necessidade de formação e capacitação de seus quadros técnicos, pois os recursos humanos necessários à condução da “nova administração pública” foram instados a enfrentar essa grande crise institucional. Nesse espectro, as escolas de governo ganham força, no âmbito federal e também nos estados. Tais escolas passaram a discutir a forma pelo qual o Estado deveria administrar seus serviços. Por produzirem uma ação educativa, estavam sujeitas a construir ou disseminar uma ideologia própria do Estado – do Estado para o Estado e do Estado para a sociedade. A esse respeito, Souza (2003), em estudo sobre a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), afirma:

Uma das condições básicas para viabilizar estratégias de reforma administrativa é modificar as formas organizativas, redimensionando-as. Além do corte dos gastos e da busca do equilíbrio das contas públicas, é fundamental a capacitação profissional, para a qual deve ser enfatizada a realização de programas de desenvolvimento sistemático de pessoal, objetivando entre outras linhas preparar planejadores, implementadores e avaliadores das políticas públicas. (SOUZA, 2003, p. 206)

Os sujeitos desses processos são os agentes que acabam por conceber e propor as políticas públicas para a ação do Estado. Tome-se como exemplo, o caso da própria ENAP, que surgiu com a finalidade de formar dirigentes para diversas áreas da administração pública. Assim, o modelo de administração gerencial proposto pela Reforma do Estado precisava formar “gerentes” para a condução da nova administração, pois estes poderiam atuar de forma estratégica perante os novos padrões de desenvolvimento da administração pública.

Por outro lado, as escolas de governo também podem ser caracterizadas como reprodutoras das relações de produção capitalista, mesmo não estando no sistema escolar regular. Esse é assunto que merece melhor aprofundamento: saber se suas finalidades associaram-se à ideologia do poder dominante. Contudo, no presente trabalho pretende-se somente identificar que as escolas de governo atuam num sistema independente, não escolar, mas que de toda forma têm uma missão educativa e, dessa forma, a responsabilidade em promover o desenvolvimento social e em fortalecer a democracia.

Além da proposta de eficiência técnica dos quadros do Estado, é possível conceber que as escolas de governo podem exercer uma função voltada para a educação para a democracia.

Essa função pode acontecer, pelo menos, em duas vertentes. Primeiro, no desenvolvimento de uma proposta educativa que, embora com caráter eminentemente técnico, pode ter também um componente de conscientização democrática dos agentes públicos na sua própria atuação, enquanto agente governamental. Segundo, o de disseminar a gestão democrática para além da função técnica exercida pelo técnico, mas para as políticas públicas que serão elaboradas com o sentido de valorizar a participação humana, dentro de uma visão de democracia deliberativa.

Várias escolas do governo foram estabelecidas, no âmbito federal, estadual e municipal e também nos três poderes. É preciso reconhecer que tais instituições serviram, num primeiro momento, como instrumento para a solidificação da própria reforma. E ainda, por sua natureza peculiar, por estarem no seio do Estado, talvez essa função tenha sentido duplo nas escolas de governo, o de conceber e disseminar uma ideologia do Estado. Dessa forma, estudar o papel das escolas de governo significa compreender uma política pública diretamente relacionada à formação de agentes públicos, bem como as repercussões na forma de atuação desses servidores perante a sociedade, no que se refere à perspectiva democrática da ação do Estado.

As escolas de governo, como *locus* educativo, têm a responsabilidade de propiciar uma educação voltada para a reflexão crítica dos seus sujeitos, afinal, os servidores públicos atuam na formulação e implementação das políticas públicas. Sob esse ângulo, uma função que tem sido assumida por várias escolas de governo nos últimos anos, revela uma tendência para o aprofundamento do processo formativo dos servidores públicos. Várias dessas escolas passaram a assumir funções que, até pouco tempo atrás, só eram realizadas por instituições de educação superior.

O Ministério da Educação passou a credenciar entidades que não são próprias de educação superior a ministrar pós-graduação *lato sensu*, cursos de especialização. Esses cursos denotam a busca pela profissionalização, pois instituições voltadas para o aperfeiçoamento profissional encontram no credenciamento dos cursos de especialização uma saída para aprofundar as atividades de aprendizagem que realizam. Além disso, estão em ramos muito específicos e necessitam lidar com atualização permanente. No âmbito legislativo, por exemplo, a Câmara dos Deputados credenciou seu Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (CEFOP) junto ao referido Ministério para ministrar cursos de especialização com temas voltados para o saber próprio do legislativo, como o processo legislativo, o político e o orçamentário.

Como acontece com a questão da educação superior, com grande oferta pelo setor privado, da mesma forma os cursos de especialização são oferecidos pelas instituições

privadas e também por outras especialmente credenciadas, sobretudo aquelas voltadas para a especialização profissional, haja vista as necessidades de formação continuada no mundo do trabalho, como é o caso das escolas de governo. As políticas públicas sobre a pós-graduação *lato sensu* convergem para liberar o credenciamento de entidades que não são IES. De acordo com informações disponibilizadas pelo Ministério da Educação, no ano de 2008, 38 dessas instituições foram credenciadas para ofertar cursos de especialização.

Ainda segundo a mesma fonte, os credenciamentos ocorrem em instituições que já praticam alguma modalidade de ensino – mesmo não sendo instituições de educação superior, como o caso da Câmara dos Deputados – mas que têm uma experiência específica em determinada área do conhecimento. Destaca-se o fato de que instituições voltadas para o aperfeiçoamento profissional na área de saúde encontram no credenciamento dos cursos de especialização uma saída para aprofundar as atividades de aprendizagem que realizam, pois estão em ramos muito específicos e necessitam lidar com formação continuada. Pilati, (2006) vislumbra esse cenário do mundo corporativo, como revelado na citação a seguir:

Por sua vez, as corporações de trabalhadores e organizações empregadoras têm visto nessa modalidade de educação, uma alternativa eficiente para se reconhecer o domínio de uma especialidade ou de atualização dos profissionais das mais diversas áreas técnicas e acadêmicas, desvinculada da perspectiva de acesso à pós-graduação *stricto sensu* e do engajamento nas estruturas acadêmicas da pesquisa científica e do ensino. Acrescente-se o caráter temporário, versátil, dinâmico e de agilidade na resposta a necessidades específicas, o que permite a esses cursos serem vistos como instrumentos não apenas de formação como também de disseminação do conhecimento por organizações, estudiosos e profissionais. (p. 12)

Esse quadro revela a dimensão do processo educativo que ocorre no ambiente das escolas de governo e também pode apontar um cenário mais amplo de atuação para elas, uma vez que passam a se inserir no campo da educação superior, no caso *lato sensu*, e adiante poderão reivindicar até processos mais avançados, de *stricto sensu*. No bojo do debate sobre a ampliação das instituições especialmente credenciadas para oferta de pós-graduação *lato sensu*, o Conselho Nacional de Educação (CNE) fixou condições de validade dos certificados de cursos presenciais de especialização em 1999, por meio da Resolução CES nº 3, de 5 de outubro de 1999.

Segundo Fonseca (2004) as razões que motivaram essa Resolução são as seguintes:

[...] uso de diferentes nomenclaturas para a especialização como MBA (*Master Business Administration*); falta de uma política da Capes para a pós-graduação *lato sensu*; distância conceitual do *lato* e do *stricto sensu*; criação do mestrado profissional (Portaria Capes nº 80, de 16 de dezembro de 1998). (p.

Outro ponto polêmico relaciona-se à questão da avaliação dos cursos de especialização que, segundo a autora, não foi de fato efetivada, embora estivesse designada como atribuição da Capes, conforme a Resolução CNE/CES 3/1999. Esse mecanismo legal foi substituído pela Resolução MEC/CNE/CES nº. 01/2001 que reforçou os critérios então estabelecidos pela antiga norma, mas permitia nova flexibilização.

A referida Resolução favoreceu a possibilidade de ampliação dos cursos de especialização, tanto em instituições públicas como privadas. Além disso, com base do Parecer MEC/CNE/CES nº. 908/1998, e no Art. 40 da Lei de Diretrizes e Bases – LDB 9.394/96 – reforçou-se a possibilidade de credenciar entidades que não eram de educação superior regulares a também oferecer pós-graduação *lato sensu*, apoiado no seguinte argumento:

[...] a formação pós-graduada de caráter profissional, que pressupõe necessariamente o exercício, sob supervisão, da prática profissional, poderá ser oferecida tanto por instituição de ensino superior com atuação tradicional em uma área específica, como em ambientes de trabalho dotados de corpo técnico-profissional possuidor de titulação profissional ou acadêmica reconhecida e de instalações apropriadas ou por Sociedade Nacional Especializada ou, ainda, mediante a celebração de convênios ou acordos entre instituições de ensino superior e estas sociedades. (Parecer MEC/CNE/CES nº. 908/1998)

Silva (2008) conclui que a pós-graduação *lato sensu* vem assumindo importância no cenário da educação superior do país, pois ela tem uma função prática na formação para atuação profissional. No caso específico das instituições especialmente credenciadas, a autora aponta os motivos que favorecem esse crescimento no ambiente de trabalho, como no caso do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados:

As corporações de trabalhadores e organizações empregadoras têm visto os cursos de especialização como uma alternativa eficiente para se reconhecer o domínio de uma especialidade ou de atualização dos profissionais das mais diversas áreas técnicas e acadêmicas, conforme a definição explícita do Parecer CNE 977/1965. O caráter temporário, versátil, dinâmico e de agilidade na resposta a necessidades específicas permite a esses cursos serem vistos como instrumentos de formação e disseminação do conhecimento resultando numa tendência à sua expansão. (p. 69)

Em que pese essa ampliação do acesso e da possibilidade de oferta, volta-se a questões suscitadas neste trabalho, de que a pós-graduação *lato sensu*, embora tenha se ramificado até para o ambiente profissional, por meio das escolas de governo, tem um papel formativo e suas

finalidades devem ser amparadas por um processo educativo de qualidade acadêmica e de viés democrático. Portanto, uma nova frente se abre para a pesquisa relacionada à gestão democrática da educação, sobretudo, da educação superior, tendo em vista que já se realizam processos de especialização, *lato sensu*, em ambientes de escolas de governo, com a chancela do Estado para realizar essas atividades. Na perspectiva da diversidade da educação superior, que, às vezes, é analisada sob a ótica da natureza administrativa (público-privado), às vezes quanto à organização acadêmica das instituições (universidade, centro universitário, faculdade integrada, faculdade/instituto etc), não se pode negar essa vertente relacionada às escolas de governo, principalmente pelo seu papel central no Estado brasileiro.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O esforço deste trabalho esteve voltado à leitura de uma política pública vigente no país. Procurou-se, portanto, buscar entender a função educativa das escolas de governo, visto que estas são instituições próprias da estrutura administrativa do Estado. Assim, além de situar o Estado como instância que dá estrutura e função a essas escolas, foi necessário entender o papel da Reforma de Estado realizada na década de 1990, na tentativa de demonstrar que, para além da função propugnada em suas origens, de eficiência e qualidade administrativa, essas escolas hoje tem também um papel de contribuir para promover a democracia no Brasil.

Analisar essa política pública – o caso das escolas de governo – diz respeito à necessidade de se entender essa história, para que as ações associadas a elas sejam discutidas na complexidade que possuem. A própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação – Lei 9.394/96 – reconhece a capilaridade dos processos educativos, que extrapolam o ambiente escolar. Nesse sentido, importa situar as iniciativas que, em seu fim último, têm o caráter educativo.

É forçoso reconhecer que os processos educativos ocorridos em ambiente funcional quase sempre se direcionam para a capacitação técnica. O enfoque, na maioria das vezes, está relacionado à quantidade e rapidez. Contudo, diante da complexidade da sociedade, os cidadãos exigem, para si, ações educativas que estejam à altura de suas aspirações e reivindicações democráticas. Assim, os processos de capacitação tendem a evoluir para ações mais amplas – de formação continuada – e é nesse debate que se apresenta o modelo das escolas de governo.

É preciso, então, identificar que tipo de função educativa – emancipadora e

democrática – poderiam as escolas de governo proporcionar. Uma educação emancipadora significa que a escola deveria levar os alunos a refletir sobre a sua própria prática social e profissional. Para além, portanto, da reprodução das formulações tecnicistas, as escolas de governo, como *locus* educativo, têm a responsabilidade de propiciar uma educação voltada para a reflexão crítica e democrática dos seus sujeitos. Nessa direção, Nogueira (2005), explicita:

Se, porém, pensarmos a questão do ponto de vista de um ciclo reformador mais consistente e democrático, torna-se evidente que as Escolas de Governo podem se converter em peça estratégica para que se vença um desafio imediato: reinventar o discurso sobre o Estado e sobre sua reforma ou para falar de outra maneira, quebrar a lógica teórica e política que aprisionou a reforma do Estado naquilo que tem sido chamado de “primeira geração de reformas”, a que se baseou na convicção (neoliberal) de que se fazia urgente abandonar a “matriz estadocêntrica” derivada do passado, responsável maior pelo excessivo intervencionismo estatal e pela conduta predatória dos governantes e dos gestores públicos. (p. 178)

Há, portanto, espaço para investigar o papel dessas escolas como agentes do Estado. Caso essas escolas funcionarem dentro de uma perspectiva de qualificação intelectual plena, de formação ampla e superior, deverão posicionar-se criticamente diante da cultura democrática do país, a fim de atuarem de forma consciente e crítica.

Os estudos sobre o papel das escolas de governo, no Brasil, ainda são incipientes. Elas surgem em função das políticas do Estado para a sua própria administração e, por que não dizer, para a sua reflexão. Entender o seu papel, sua dimensão como política pública, portanto, torna-se instigante e também um desafio para compreender para que e como servem à democracia.

Reconhecer que as escolas de governo têm um papel singular na formação dos agentes do Estado, significa munir essas escolas de condições para a produção de uma concepção educativa que esteja a serviço de uma proposta democrática.

Este trabalho, portanto, pretendeu identificar, de forma sucinta, as escolas de governo, no Brasil, como uma nova estrutura educativa decorrente do processo de diversificação da educação. Embora atinjam um público determinado, muitas vezes restrito, sua atuação tem repercussão para toda a sociedade. É evidente que a formação de um servidor requer um longo processo que passa pelo sistema regular de ensino. Contudo, na condição de escola e como extensão da formação de servidores, responsáveis pelas políticas públicas que



terão alcance em toda a sociedade, é preciso estruturá-las de forma a funcionarem de maneira coerente com o seu papel.

## NOTAS

1. Agradecemos o financiamento feito pela Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal (FAP-DF) para a participação do Prof. Dr. José Vieira de Sousa, visando a apresentação deste trabalho no XXIV Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação/III Congresso Interamericano de Política e Administração da Educação, em Vitória/ES, eventos realizados no período entre 12 e 14.08.2009.
2. Professor do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília. Doutorado em Sociologia.
3. Aluno do Mestrado em Educação da Universidade de Brasília – Linha de Pesquisa Políticas Públicas e Gestão da Educação. Pedagogo e Diretor da Coordenação de Treinamento do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados.
4. No Brasil, o conceito de qualidade total voltado para as escolas foi proposto e desenvolvido por Cosete Ramos que, replicando conceitos do mundo empresarial (Método *Deming* de Administração), propunha um método de 14 pontos para se repensar as estruturas e funções da escola, denominado aquilo que ficou sendo conhecido como Escola de Qualidade Total (GENTILI, 1995).

## REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. T. S. Emergência e desenvolvimento do *welfare state*: teorias explicativas. **Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: Dumará / ANPCOS, n° 39, p. 3-40. 1° semestre de 1995.

AZEVEDO, J. M. L. de. **A educação como política pública**. 3. ed. Campinas, SP : Autores Associados, 2004. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo; vol. 56)

BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade**: por uma teoria geral da política; tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007 (Coleção Pensamento Crítico, v. 69)

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF. 1995.

\_\_\_\_\_.Ministério da Educação. Parecer CNE/CES 908/1998. Pós-Graduação fora das IES, no

ambiente de trabalho e acompanhada pelo órgão de fiscalização do exercício profissional; validade acadêmica e profissional dos diplomas. **Ministério da Educação**, Brasília, 2008. Disponível em <<http://www.potal.mec.gov.br/cne>> Acesso em: 10 dez.2008.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo. Ed. 34. Brasília: ENAP, 1998.

DELORS, J. et al. **Educação**: um tesouro a descobrir. Rio Tinto: Edições Asa, 1996.

FALEIROS, V.P. **O que é política social**, 12ª Ed. São Paulo: Brasiliense, 1991 (Coleção Primeiros Passos, 168)

FONSECA, Dirce Mendes da. Contribuições ao debate da pós-graduação *lato sensu*. **Revista Brasileira de Pós-Graduação**, Brasília, v. 1, n. 2, p. 173-182, nov. 2004.

GARCIA, M. V. & SALES, R. O Papel da Escola de Governo na construção de uma nova relação entre Estado e Terceiro Setor: da desconfiança à parceria. **R. Paran. Desenv.** Curitiba, nº 96, p. 77-89, maio/ago. 1999.

GENTILLI, P. e SILVA, T. T (*org*). O discurso da “qualidade” como nova retórica conservadora do campo educacional. In: \_\_\_\_\_. **Neoliberalismo, qualidade total e educação**: visões críticas, p.113-170. Petrópolis: Vozes, 1995.

MARX, K. **Crítica del programa de Gotha**. Moscou, Editorial Presença, 1979.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. 2. Ed. – São Paulo : Cortez, 2005.

PILATI, O. Especialização: falácia ou conhecimento aprofundado? **Revista Brasileira de Pós-Graduação**. Brasília, v. 3, n. 5, p. 7-26, jun. 2006.

SILVA, V. G. **Pós-Graduação lato sensu: um estudo da gestão dos cursos presenciais ofertados pelas universidades do Distrito Federal (2003-2006)**. Brasília, DF, 2008. Dissertação (Mestrado em Educação) Faculdade de Educação, UnB.

SOUZA, E. C. L. Escolas de Governo: estratégias para a reforma do Estado. In: MILANO F. V. & CARVALHO, C. A. **Organizações, Instituições e Poder no Brasil**. 1ª edição. Editora FGV. p. 203-226. Rio de Janeiro, 2003.

WEBER, Max. Os fundamentos da organização burocrática: Uma construção do tipo Ideal. In: **Sociologia da burocracia, Organização e tradução de Edmundo Campos**. Rio de Janeiro. Zahar Editores, 1978.

\_\_\_\_\_. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva; tradução de Regis Barbosa e Karen e Isabel Barbosa: revisão técnica de Gabriel Cohn. Brasília, DF ; Editora Universidade de Brasília, 1991.