

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO EM EDUCAÇÃO

ANA KARLA CAVALCANTE FERREIRA

**ESCOLA DE GOVERNO GERMANO SANTOS:
REFLEXÕES ACERCA DA FORMAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO
ESTADUAL EM ALAGOAS**

Maceió
2013

ANA KARLA CAVALCANTE FERREIRA

**ESCOLA DE GOVERNO GERMANO SANTOS:
REFLEXÕES ACERCA DA FORMAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO
ESTADUAL EM ALAGOAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, linha de pesquisa: História e Política da Educação, da Universidade Federal de Alagoas, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Prof^ª Dr^ª Georgia Sobreira dos Santos Cêa

Maceió
2013

Catálogo na fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico

Bibliotecária Responsável: Helena Cristina Pimentel do Vale

F383e Ferreira, Ana Kerla Cavalcante.

Escola de Governo Germano Santos: reflexões acerca da formação do servidor público estadual em Alagoas / Ana Karla Cavalcante Ferreira. – 2013.

145 f. : il.

Orientadora: Georgia Sobreira dos Santos Cêa.

Dissertação (mestrado em Educação) – Universidade Federal de Alagoas. Centro de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação. Maceió, 2013.

Bibliografia: f. 136-144.

1. Escolas públicas – Alagoas. 2. Servidores públicos. 3. Estado.
4. Reforma do Estado. 4. I. Título.

CDU: 371.217.42(813.5)

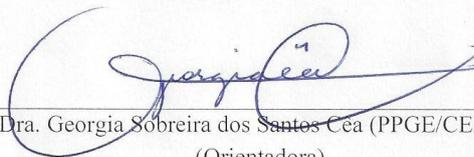
Universidade Federal de Alagoas
Centro de Educação
Programa de Pós-Graduação em Educação

“Escola de Governo Germano Santos: reflexões acerca da formação do servidor público estadual em Alagoas”

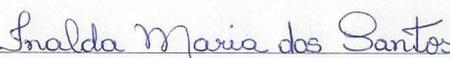
ANA KARLA CAVALCANTE FERREIRA

Dissertação submetida a banca examinadora, já referendada pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Alagoas e aprovada em 30 de janeiro de 2013.

Banca Examinadora:



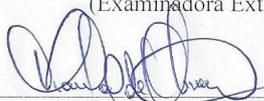
Profa. Dra. Georgia Sobreira dos Santos Cea (PPGE/CEDU/UFAL)
(Orientadora)



Profa. Dra. Inalda Maria dos Santos (PPGE/CEDU/UFAL)
(Examinadora Interna)



Profa. Dra. Sandra Regina Paz da Silva (CEDU/UFAL)
(Examinadora Externa)



Prof. Dr. Ramon de Oliveira (UFPE)
(Examinador Externo)

Dedico a todos aqueles que acreditam na força que move esse mundo, e que mesmo nas dificuldades não desistem nunca.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em especial, ao meu companheiro, Eduardo, por seu amor e paciência em ouvir, participar, aguentar, questionar e aceitar, mesmo não concordando com tudo aquilo que está envolto no processo de construção que se efetivou este estudo.

Aos meus filhos, Dudu e Guinho, pelo respeito e admiração que sempre tiveram pelo meu trabalho.

Pela fibra da minha orientadora, professora Georgia Cêa, que compartilhou a sua sabedoria comigo, se mostrando sempre humilde, íntegra e com respeito a tudo aquilo que estava sendo escrito. A minha eterna admiração a essa mulher guerreira.

À profissional e amiga professora Célia Leite Lamas, pelo pontapé inicial de toda essa trajetória. A sua contribuição foi muito importante para encontrarmos o resultado aqui editado. A cada narrativa há um pedaço de sua história na Escola de Governo Germano Santos.

À Marta, Stela, Kátia Costa e toda equipe da Escola de Governo Germano Santos, que abriram as portas e não mediram esforços para que pudéssemos juntos construir essa dissertação.

À Tânia e Monalisa, bibliotecárias da Uncisal, que com muita paciência dedicaram o seu tempo para me acompanhar nessa discussão.

Aos professores, colegas e funcionários do Mestrado em Educação Brasileira da UFAL, que contribuíram direta e indiretamente com meus estudos e pesquisas na produção dessa dissertação.

Aos servidores públicos do estado de Alagoas, que mesmo podados pelo sistema capitalista não se entregam e não abaixam as suas cabeças frente às mazelas que o sistema impõe. Acreditam sempre no amanhã.

Meu agradecimento a todos aqueles que cruzaram nesse período o meu caminho e, mesmo sem saber, enriqueceram cada linha que está escrita nessa dissertação

E, por fim, um agradecimento especial ao Ser que está sempre presente em minhas orações, dando-me a coragem necessária e suficiente para continuar.

Muito obrigada!

O animal identifica-se prontamente com sua atividade vital. Não se diferencia dela. É a sua própria atividade. Mas o homem não faz da atividade vital o objeto da vontade e da consciência. Possui uma atividade vital lúcida

(MARX, 2006, p. 116).

RESUMO

O trabalho reflete acerca da formação que os servidores públicos estaduais receberam da Escola de Governo Germano Santos (EGGS) no período de 2000 a 2010, período que corresponde a duas gestões de governo no Estado. Com o estudo, objetiva-se analisar a formação do servidor público estadual capacitado pela EGGS e, dessa forma, compreender o papel que vem sendo desempenhado pela EGGS na formação dos quadros para atuação na estrutura do Estado alagoano, considerando para tal o período de 2000 a 2010. Assim, discutiu-se os aspectos do Estado brasileiro e o papel dos servidores públicos nesse processo, analisou-se a constituição das principais Escolas de Governo no mundo e no Brasil e qual o papel desta no Estado e fez-se uma reflexão sobre a articulação entre a ação da EGGS e a reconfiguração do Estado em Alagoas, considerando as gestões de governo no período da pesquisa. Para tanto, a pesquisa utilizou a abordagem qualitativa e valeu-se de pesquisa bibliográfica e documental. Foram consultadas teses, dissertações e artigos referentes à temática, além de documentos jurídicos (leis, decretos federais e estaduais) e revistas específicas sobre o assunto. A pesquisa documental buscou compreender o fenômeno a partir de documentos impressos que forneceram as informações necessárias sobre as práticas da Escola de Governo, como listas de frequência, atas, depoimentos, relatórios, boletins, etc. Os dados coletados indicaram que a EGGS ofertou no período investigado (2000-2010) 376 (trezentos e setenta e seis) ações de qualificação, atingindo 7082 (sete mil e oitenta e dois) servidores públicos. Tais ações caracterizam uma educação continuada fragmentada, utilitarista, de curta duração e com características técnicas específicas de um determinado campo do conhecimento. Por consequência, a educação ofertada pela Escola ao servidor público estadual impossibilitou o avanço de uma consciência crítica dos participantes de suas atividades.

Palavras-chave: Estado. Escola de governo. Reforma do Estado. Servidores públicos.

ABSTRACT

This essay is a reflection on the training that state public servants received from the School of Government Germano Santos (EGGS) in the period from 2000 to 2010, a period that corresponds to two terms of government in the state. With this study, we aim to analyze the formation of the state public servants trained by EGGS and thus understand the role that has been played by EGGS in the training of the groups acting in the state of Alagoas, considering for that, the period from 2000 to 2010. The dissertation consists of three chapters. The first chapter discusses the aspects of the Brazilian state and the role of public servants in this process. The second analyzes the constitution of the leading government schools in the world and in Brazil and what is their role in the state. The third chapter is a reflection on the articulation between the action of the EGGS and the reconfiguration of the state in Alagoas, considering political administrations during the period of the study. In order to fulfill its purpose, the research used a qualitative approach and drew on research literature and documents. Were consulted thesis, essays and articles related to the topic, and legal documents (laws, federal and state decrees) and specific magazines on the subject. The documentary research sought to understand the phenomenon from printed documents that provided the necessary information about the practices of the School of Government, as frequency lists, minutes, testimonials, reports, newsletters, etc.. The study indicates that the EGGS offered in the investigated period (2000-2010) 376 (three hundred and seventy-six) actions of qualification, reaching 7082 (seven thousand and eighty-two) public servants. Such actions characterize a fragmented continuing education, utilitarian, short and with technical features specific to a particular field of knowledge. Consequently, the education offered by the school to the state public servant prevented the advance of a critical consciousness of the participants in its activities.

Keywords: State. Govern school. State reform. Public servants.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mapa do sistema RNEG da distribuição das Escolas de Governo no Brasil por região (2010)	80
Figura 2 - Número de escolas de governo no país nas esferas federal, estadual e municipal (2010)	81
Figura 3 - Médias gerais dos servidores ativos em Alagoas (2010)	119

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Projetos adicionais do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado	66
Quadro 2 -	Missão das escolas de governo internacionais	75
Quadro 3 -	Cursos ofertados pela ENAP- Presencial e a distância (2012)	77
Quadro 4 -	Tipos de cursos ofertados pelas escolas de governo (2012)	82
Quadro 5 -	Áreas temáticas de atuação das escolas de governo e quantitativo de cursos (2012)	83
Quadro 6 -	Ações da EGGS (2001)	102
Quadro 7 -	Atuação da EGGS - Programas, Áreas de Concentração (2001-2010)	104
Quadro 8 -	Funções e Estratégias da Escola de Governo Germano Santos (2001)	107
Quadro 9 -	Fases do planejamento para o instrutor/facilitador e coordenador dos cursos da EGGS (2000-2010)	111
Quadro 10 -	Fases da Avaliação a serem seguidas pelo Instrutor/Facilitador e pelo Coordenador da EGGS (2001-2010)	112
Quadro 11 -	Encerramento-Instrutor/Facilitador e Coordenador da EGGS (2001-2010)	113
Quadro 12 -	Aplicação Pedagógica do Tema Ética na EGGS	117
Quadro 13 -	Categorias de atuação dos Cursos da EGGS (2000-2010)	128

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Distribuição de Servidores (%)	120
Gráfico 2 - Distribuição de servidores ativos por categoria (%) (2011)	121

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Evolução do emprego público nas regiões brasileiras (1950-1980)	47
Tabela 2 -	Proporção do Emprego Público por Esfera de Governo 1950/1973 (%)	48
Tabela 3 -	Proporção do Emprego Público por Esfera de Governo 1973/1992 / 1999 (%)	49
Tabela 4 -	Quantidade de cursos EGGS por ano (2000-2010)	124
Tabela 5 -	Relação cursos Maceió / Outros Locais (2000-2010)	125
Tabela 6 -	Relação Escolaridade dos participantes (2000-2010)	126
Tabela 7 -	Relação matriculados/Concluintes (ano)	127

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APO	Analista de Planejamento e Orçamento
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CEDAM	Centro de Desenvolvimento da Administração Pública
CF	Constituição Federal
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DCDRH	Diretoria Central de Desenvolvimento de Recursos Humanos
ENA	École Nationale de Administration
EGAL	Escola de Governo de Alagoas
EPPGG	Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental
EGGS	Escola de Governo Germano Santos
ENAP	Escola Nacional da Administração Pública
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FGV	Fundação Getulio Vargas
FMI	Fundo Monetário Internacional
Fundase	Fundo Especial de Formação, Qualificação, Treinamento e Desenvolvimento do Servidor Público
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE	Ministério da Reforma do Estado
MAPA	Mapa da Oferta das Capacitações das Escolas de Governo
PBQP	Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade
PDV	Programa de Demissão Voluntária

PQPAP	Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDP	Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal
PPA	Plano Plurianual
PPP	Proposta Política Pedagógica
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RNEG	Rede Nacional de Escolas de Governo
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
SAC	Serviço de Atendimento ao Consumidor
SERHAD	Secretaria de Estado de Recursos Humanos e Administração Pública
SEGESP	Secretaria de Estado da Gestão Pública
UFAL	Universidade Federal de Alagoas
UNCISAL	Universidade Estadual de Ciências da Saúde de Alagoas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	17
1 RELAÇÕES ENTRE O ESTADO BRASILEIRO E O PAPEL DOS SERVIDORES PÚBLICOS: DEMANDAS E MUDANÇAS.....	25
1.1 A noção de estado ampliado em Gramsci: sociedade civil e sociedade política...	25
1.2 A formação do estado moderno compatível com a sociedade nos moldes Capitalistas.....	30
1.3 O estado e a relação da educação com o trabalho na sociedade capitalista.....	33
1.4 Construção do modelo econômico-político do estado brasileiro no século XX....	35
1.4.1 Desenvolvimento econômico no Brasil do século XX: do agrário à industrialização no início do século.....	35
1.4.2 A crise estrutural do capital e a desarticulação do Estado nos anos de 1970.....	37
1.4.3 O Estado Mínimo e o novo modelo na administração pública.....	42
1.5 A articulação política do estado frente ao desenvolvimento econômico: o papel do serviço público.....	43
1.5.1 O crescimento e a importância do serviço público no Brasil: reflexão sobre o papel do servidor público no século XX no Brasil.....	43
1.5.2 As mudanças estruturantes e reforma administrativa nos anos de 1990 no Brasil.....	51
1.5.3 Plano Diretor e a nova conjuntura no serviço público: a adesão dos servidores públicos ao processo de modernização e de racionalização na administração pública.....	55
2 O PAPEL DAS ESCOLAS DE GOVERNO NA FORMAÇÃO DO ESTADO PÓS DÉCADA DE 1990.....	69
2.1 Antecedentes históricos da criação das escolas de governo.....	69
2.1.1 Origens da criação das escolas de governo no país: relatório Rouanet e a escola superior de administração pública (ENAP).....	72
2.2 Panorama das escolas de governo no Brasil.....	79

2.2.1	Mudanças conceituais na administração pública: sai o usuário e entra o cliente no serviço público.....	84
2.2.2	A profissionalização do servidor público: capacitação via escolas de governo.....	87
3	ESCOLA DE GOVERNO GERMANO SANTOS: REFLEXÕES ACERCA DA EDUCAÇÃO CONTINUADA DOS SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS EM ALAGOAS.....	92
3.1	Gênese da Escola de Governo Germano Santos.....	92
3.1.1	Do centro de formação à escola de governo: contextualização histórica da EGGS...	92
3.2	Fundamentos legais da escola de governo em alagoas.....	95
3.2.1	A gênese das capacitações da EGGS.....	95
3.2.2	As gestões de governo em alagoas: a política governamental de capacitação dos servidores públicos na EGGS.....	97
3.3	Gestão da EGGS (2000-2010): a visão gerencial da escola de governo em Alagoas.....	101
3.3.1	Instrutores e facilitadores: personagens de difusão das estratégias de governo.....	109
3.4	Proposta político-pedagógica da escola de governo.....	114
3.4.1	A concepção da proposta político-pedagógica da EGGS (2005-2006) e a ética profissional na EGGS.....	114
3.5	A educação na esfera pública em alagoas.....	119
3.5.1	Servidores públicos de alagoas: o perfil dos trabalhadores do serviço público estadual em alagoas.....	119
3.6	Diagnóstico da educação continuada na escola de governo: capacitação dos servidores públicos na EGGS - programas, projetos e ações de formação.....	122
3.6.1	Diagnóstico da EGGS (2000-2010).....	122
3.6.2	Capacitações na EGGS (2000-2010): a administração gerencial nas atividades da EGGS em Alagoas.....	122
3.6.3	Características dos cursos ofertados na EGGS (2000-2010).....	123
	CONCLUSÃO.....	132
	REFERÊNCIAS.....	136

INTRODUÇÃO

O estudo investiga a formação recebida pelo servidor público¹ estadual em Alagoas por meio das ações da Escola de Governo Germano Santos (EGGS), desde 2012 denominada Escola de Governo de Alagoas, um estado cuja economia gira em torno do comércio e dos setores públicos; são estimados cerca de 40 mil servidores públicos estaduais². Esses números demonstram uma concentração da atividade pública no Estado; tal representatividade ressalta a importância da formação que essa camada de trabalhadores recebe e a influência dos cursos e outras atividades da EGGS para eles e para a sociedade. Observando esse contexto do serviço público em Alagoas e considerando a condição da pesquisadora de servidora do Estado, refaz-se brevemente a trajetória com a qual se busca contextualizar esse estudo. A partir de 2003, ano em que a pesquisadora ingressa no serviço público, a EGGS passou a ser a rotina do servidor público. Desde então, fez-se necessário ao trabalhador do Estado, no exercício de suas funções, participar das atividades da Escola de Governo que, em sua maioria, mantém cursos em módulos de 20h e 40h. O exercício e a participação nos cursos tornaram-se requisitos para a ascensão funcional do servidor público, permitindo a mudança de faixa salarial.

Essa possibilidade é designada pela Lei Estadual nº 6253, de 20 de julho de 2001, que dispõe sobre a criação da carreira dos profissionais de nível superior do estado de Alagoas e dá outras providências, e no caso específico da Universidade Estadual de Ciências da Saúde de Alagoas (UNCISAL), instituição onde a pesquisadora atua no cargo de analista administrativo de nível superior, também vale o disposto na Lei nº 6.436, de 29 de dezembro de 2003, que trata da estruturação e do sistema de remuneração das seguintes carreiras do magistério superior: analista em saúde, analista administrativo, gestor em planejamento de saúde, assistente em serviços de saúde e auxiliar em serviços de saúde, da UNCISAL. Portanto, especificamente para os trabalhadores da UNCISAL, os cursos da EGGS passam a ser instrumentos importantes para a ascensão profissional pela mudança de faixa salarial, conforme preconiza o artigo 27 da Lei nº 6.436/2003, sinalizam o formato que deva

¹ Por servidor público, entende-se o trabalhador efetivo contratado pelos órgãos públicos para desempenhar atividades especializadas, com vistas à promoção do bem-estar do cidadão, sendo esta sua principal função (PERES, 2010, p. 31).

² Os dados apresentados sobre o número estimado de servidores públicos estaduais correspondem ao mês de dezembro de 2010 e foram fornecidos pelo AL Previdência e apresentados no Diário Oficial do Estado (DOE) em 18 de maio de 2011 (ALAGOAS, 2011, p. 23).

estruturada as classes que compõem as carreiras de analista em saúde e que sua ascensão se deva via temporal e por quantidade de horas em curso de qualificação.

De acordo com o apresentado na referida lei, é necessário que o servidor público, além do tempo de serviço, tenha também a quantidade de horas necessárias para a mudança de faixa salarial; e, nesse caso, a EGGGS exerce um papel fundamental nessa mudança.

Vale salientar que cabe apenas ao servidor público a sua qualificação técnica; a busca por horas de cursos de capacitação não é obrigatória, mas sem qualificação nos cursos ofertados sua ascensão funcional fica dificultada. Como preconiza o próprio documento legal, não é preciso que haja uma relação entre o curso ofertado e a atividade funcional do servidor público, basta, para efeito de mudança de classe e faixa salarial, que seja a Escola de Governo a ofertar o curso ou outra atividade correlata aos órgãos públicos da administração em Alagoas. Em síntese, o servidor fica a depender dos cursos ofertados pela EGGGS, já que as outras possibilidades para a ascensão apresentadas – especialização, mestrado e o doutorado – tornam-se não tão viáveis, visto que a oferta de cursos dessa natureza em Alagoas é menor que a demanda existente no Estado.

Considerando, pois, essa situação, este estudo resgata questões como: qual a relação entre a configuração do Estado brasileiro pós década de 1990 e a criação, ampliação e desenvolvimento das Escolas de Governo no país? Que formação o servidor público está recebendo em Alagoas? Foram esses questionamentos que nos auxiliaram no aprimoramento deste estudo, que discute o entrelaçamento do trabalho-Estado-educação.

Como se observa, o interesse pelo tema extrapola a condição de servidora pública estadual e relaciona-se, portanto, à necessidade de compreender e fazer uma reflexão sobre qual educação profissional foi ofertada em Alagoas, no contexto das mudanças sociais, políticas e econômicas a partir da década de 1990, por meio da ação da EGGGS no período de 2000 a 2010. É importante resgatar que o objetivo geral das escolas de governo, definido constitucionalmente, é de formar e aperfeiçoar servidores públicos para o exercício de suas funções.

O motivo pelo qual o estudo inicia na década de 1990 é porque esse período da história do Estado brasileiro, entre outras questões, trouxe consigo mudanças para a classe trabalhadora que desempenhava suas funções no serviço público. Legitimado pela

Constituição Federal (CF) de 1988, o Estado passou a exigir mais da formação e do aperfeiçoamento técnico e político dos integrantes do serviço público. A partir dessa década, os objetivos dos governos Federal, Estadual, Distrital e Municipal necessitavam estar articulados para a concretude das ações referentes ao modelo adotado. Assim, pode-se destacar o artigo 39 da CF, que trata dos servidores públicos civis e lança à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a responsabilidade pela instituição de conselhos de política de administração e remuneração de pessoal (BRASIL, 1988).

Convém salientar que uma década após sua aprovação o texto Constitucional foi alterado. A Emenda Constitucional nº 19/98³, que modificou o regime e redefiniu princípios e normas da Administração Pública, estabelece mudanças no texto original, passando a Seção II do Capítulo VII do Título III da Constituição a denominar-se “Dos servidores públicos” (BRASIL, 1998a), antes denominado “Servidores públicos civis”. Com essa alteração, as determinações da CF/88 para a administração pública passam a vigorar para todos os servidores públicos civis e militares, conforme se vê no artigo 39 da CF, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98, que estabelece além do que já havia citado anteriormente na CF de 1988, a discussão referente às peculiaridades dos cargos.

Mais do que uma nova redação, o conteúdo do artigo 39 expressa um dos principais efeitos da reforma do Estado para com os servidores públicos, que foi a flexibilização do regime jurídico único, previsto anteriormente à emenda⁴.

No lugar de uma política de remuneração ampla para o funcionalismo público, a Emenda Constitucional nº 19/98 passa a vincular as possibilidades de promoção na carreira à ação das escolas de governo, conforme explicitado na nova redação do § 2º do artigo 39 da CF:

³ A Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, modificou o regime e dispôs sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, além outras providências (BRASIL, 1998a).

⁴Originalmente, a redação do referido artigo era a seguinte:

“Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

§ 1º - A lei assegurará, aos servidores da administração direta, isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhados do mesmo Poder ou entre servidores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário ressalvado as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza ou ao local de trabalho. § 2º - Aplica-se a esses servidores o disposto no art. 7º, IV, VI, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII, XXIII e XXX [incisos relativos aos direitos sociais de trabalhadores urbanos e rurais]” (BRASIL, 1988, grifos nossos).

Art. 39 [...]

§ 2º 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 contratos entre os entes federados (BRASIL, 1998a).

Essa perspectiva formativa se estende paulatinamente a todo o quadro funcional do Estado, e as escolas de governo no país, mantidas pela União, pelos Estados e pelo Distrito Federal, passam a objetivar a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos seguindo o modelo de política de governo adotado a partir dessa década de 1990. É nessa atmosfera de discussões de reformulação do Estado⁵ brasileiro que as escolas de governo passam a ter um papel fundamental na formação desse novo servidor público. Legitimado constitucionalmente, o servidor público se fez presente como ator desse enredo histórico.

No âmbito estadual, Alagoas, por meio da Lei nº 6.186, de 20 de agosto de 2000, cria e integra a Secretaria de Estado da Administração, Recursos Humanos e Patrimônio⁶ e define a EGGS como responsável pela capacitação dos servidores públicos estaduais do poder executivo. Dessa forma, a EGGS é criada em um contexto em que a direção do Estado brasileiro assume uma orientação gerencial⁷ – que vem a se tornar hegemônica – para a estruturação de seu aparelho (em todos os níveis de governo). A EGGS firma-se como uma instituição ligada diretamente à gestão de governo e que tem como função formar servidores públicos, devendo, portanto, basear-se, por meio dos seus cursos, no modelo de administração pública predominante.

Considerando o contexto político e a perspectiva de Estado vigente por ocasião da criação da EGGS, o estudo supõe que os preceitos relativos às escolas de governo no Brasil, firmados, interiorizados e legitimados na Constituição Federal de 1988, não foram questionados ou problematizados pela EGGS, de modo que a formação gerencial desse “novo” servidor público acabou sendo naturalizada nas ações de capacitação dessa instituição

5 Naquele momento histórico, o Brasil passa a experimentar mudanças sociais, políticas e econômicas que repercutiram decisivamente na configuração do Estado brasileiro. A partir dos anos de 1990, consolida-se no país um modelo de gestão para a administração pública orientado para a descentralização administrativa, política e financeira. Passam a prevalecer critérios baseados na ordem econômica, como competitividade, eficiência, eficácia, excelência e qualidade.

⁶ Na gestão do governo Teotonio Vilela (2006-2010), a Secretaria de Estado da Administração, Recursos Humanos e Patrimônio passou a denominar-se Secretaria de Estado da Gestão Pública.

⁷ A orientação gerencial envolve mudança na estratégia de gerência, que deve ser posta em prática em uma estrutura administrativa reformada. A ideia geral é descentralizar, delegar autoridade (PEREIRA, 2005).

credenciada pelo governo de Alagoas no período estudado, não havendo indícios de que essa situação tenha se alterado desde então.

Desse movimento reflexivo de análise do Estado e Escola de Governo, dois pontos se apresentaram como marcantes para aprofundar a discussão neste estudo e que constituem a sua problemática central: qual o papel da EGGG na formação dos servidores públicos de Alagoas e qual o sentido desta formação na estrutura do Estado em Alagoas?

A tentativa de responder a essas questões está relacionada com os objetivos gerais do estudo, quais sejam: analisar a formação do servidor público estadual capacitado pela EGGG e, dessa forma, compreender o papel que vem sendo desempenhado pela EGGG na formação dos quadros para atuação na estrutura do Estado alagoano, considerando para tal o período de 2000 a 2010.

Para a aproximação do objeto, foi fundamental conhecer os documentos e os instrumentos legais que fundamentam a EGGG e que a definiram como sendo o agente capacitador em Alagoas para o servidor público.

A fundamentação teórica do estudo foi buscada em fontes bibliográficas que tratam de escolas de governo no Brasil, especialmente dissertações e artigos em periódicos⁸ (AMARAL; LICIO, 2005; GARCIA, 1999; MULLER, 2010; NICOLINI, 2010; PACHECO, 2006; PEREIRA, 1998; RAMOS, 2006; ROUANET, 2005), além de referenciais para os conceitos que embasam o estudo (ANTUNES, 2000, 2005, 2010; FIORI, 1997; FRIGOTTO, 2002; GENTILLI, 2002; GRAMSCI, 2007; HARVEY, 2002; MARX, 1996, 2006, 2007; MÉSZÁROS, 2002, 2008; NEVES, 2000, 2005, 2010).

Os estudos teóricos possibilitaram um avanço na discussão sobre o posicionamento das escolas de governo, em especial a de Alagoas, como instrumento do Estado na manutenção e na hegemonia de sistema em vigor.

Além do estudo teórico sobre escolas de governo no Brasil e no mundo e sua relação com o Estado brasileiro, especialmente após a Reforma do Estado iniciada na década de 1990,

⁸ Embora as fontes bibliográficas que tratam de escolas de governo no Brasil, especialmente dissertações e artigos, não terem tratado especificamente do campo da educação, a contribuição desse material possibilitou o avanço da pesquisa.

foram analisados registros referentes aos cursos de capacitação realizados pela EGGS no decênio de duas gestões de governo.

No intuito de analisar a temática abordada no estudo, a pesquisa documental buscou compreender, a partir dos documentos impressos analisados, as informações relevantes referentes às práticas e aos cursos ofertados da EGGS no período de 2000 a 2010. Com a coleta desses dados e posterior tabulação, o estudo abordou documentos institucionais e instrucionais da Escola de Governo, objetivando conhecer a ação da EGGS no período investigado.

O levantamento de materiais foi feito na própria EGGS, o que permitiu dar início ao seu histórico e ter o subsídio de fontes documentais como relatórios, fichas de inscrição, frequência dos alunos por curso, fichas de avaliação de cursos com a opinião de alunos e facilitadores, além de demais documentos elaborados pelos facilitadores durante os cursos realizados na EGGS. Um fator limitador no estudo foi a desorganização de fontes documentais e o mau condicionamento de materiais de estudos no espaço. Tais materiais estavam depositados numa sala da Escola, sem nenhum critério de catalogação, fosse cronológico ou por tipo de atividade, por exemplo. As fontes da investigação eram, originariamente, um “amontoado de papeis”, dispostos em caixas de papelão. Essas fontes tiveram inicialmente que ser organizadas para que o estudo sobre a EGGS pudesse ocorrer. Com apoio institucional, atualmente o material da Escola referente aos anos pesquisados estão devidamente organizados por ano e por tipo de documento (ementas, frequência, relatórios e depoimentos, quando existentes); pode-se apontar essa organização como um dos resultados do estudo.

A pesquisa realizada foi de natureza qualitativa⁹ e se constituiu numa estratégia de pesquisa em que a coleta e a análise dos dados da EGGS objetivaram desenvolver apenas o tema exposto; não foram buscadas, portanto, generalizações para as demais escolas de governo do país ou outras modalidades de capacitação para servidores públicos.

⁹ Chizzotti (2003) atribui ao termo qualitativo o sentido de relação entre os fatos, locais e pessoas que constituem assim os objetos da pesquisa. Esses objetos devem ser interpretados e traduzidos pelo investigador com competência científica para que sejam extraídos seus significados. Na pesquisa qualitativa, os aspectos subjetivos tornam-se mais importantes, porque emergem de forma espontânea, levando assim o pesquisador ao questionamento e entendimento das questões apresentadas. O objetivo principal desse tipo de pesquisa é interpretar o fenômeno que está sendo observado, não existindo, portanto, hipóteses pré-concebidas desse evento.

Fazendo as reflexões necessárias acerca do tema exposto no estudo, observa-se que a EGGS cumpre o que determina a gestão de governo que assume a direção política do Estado a cada quatro anos. Os cursos da Escola de Governo Germano Santos, no período desta pesquisa, denotam uma gestão pública focada em planejamento e finanças. A EGGS se adapta ao momento vivido na realidade de cada gestão de governo; em contrapartida, ela pouco se atém a cursos para ascensão dos demais servidores de nível elementar e médio.

O resultado das reflexões erigidas ao longo desta pesquisa está organizado em três capítulos. Embora exista essa divisão, os capítulos dialogam entre si, abordando a relação entre Estado e educação ofertada. O primeiro capítulo conceitua e contextualiza o Estado e o papel dos servidores públicos, indicando as principais demandas e mudanças que atingiram esse segmento funcional, desde o início da industrialização até a reforma gerencial do Estado brasileiro, quando o papel das escolas de governo ganha relevância no país.

O segundo capítulo discute a formação das escolas de governo no mundo e no Brasil. Trata, ainda, da dimensão dessas escolas no contexto brasileiro e qual o seu papel perante o Estado, a partir da reforma gerencial iniciada na década de 1990.

O terceiro capítulo aborda a Escola de Governo em Alagoas, quais os cursos e direcionamento da EGGS no Estado e qual o seu papel como órgão capacitador dos servidores públicos estaduais.

Vale ressaltar, também, que na conclusão é feita uma reflexão acerca das possibilidades dessa Escola como reprodutora de um sistema capitalista em vigor, qual deve ser o limiar entre o desenvolvimento técnico dos servidores com a capacidade de indagar e questionar por mudanças no seio da Escola de Governo em Alagoas, até que ponto essa relação perdurará na instituição de ensino; são indagações como essas que questionamos na última parte de nosso estudo, o que requer análises mais aprofundadas do tema.

Ressalva-se, ainda, que este é um tema abrangente, sua abordagem é nova no campo educacional. É possível encontrar diversas análises sobre escolas de governo com foco nos aspectos administrativos e de gestão; no entanto, no campo da educação, a discussão das escolas de governo como espaço de educação profissional voltada para um grupo específico, que nesse caso foram os servidores públicos, ainda é incipiente em relação às áreas citadas

anteriormente. Entende-se, portanto, que esse estudo contribui para novas ações e formações voltadas à educação continuada.

1 RELAÇÕES ENTRE O ESTADO BRASILEIRO E O PAPEL DOS SERVIDORES PÚBLICOS: DEMANDAS E MUDANÇAS

1.1 A noção de estado ampliado¹⁰ em Gramsci: sociedade civil e sociedade política¹¹

A noção de Estado que orienta este estudo tem como referencial teórico as elaborações de Gramsci¹² (2007) e o ponto de partida é a teoria do Estado ampliado.

Gramsci (2007) coloca em evidência que a noção de Estado ampliado articula dois segmentos importantes: a sociedade civil e a sociedade política. O Estado não está isolado, longe e estranho às contradições da sociedade capitalista, e sim é concebido como instituição que reproduz a divisão da sociedade em classes, preservando e garantido os interesses de uma classe particular.

Ao refletir sobre a estrutura social estruturada a partir de meados do século XIX¹³, tomando como referência a realidade italiana e observando o funcionamento dos sindicatos, a intensificação e surgimento dos partidos políticos e a expansão colonial europeia, Gramsci (2007) nota a consolidação de uma nova esfera social. Dessa análise, o autor percebe que a classe dominante tem o consentimento das classes subalternas, não apenas pelo uso da força ou da repressão, mas por mecanismos constituídos pelo poder da ideologia¹⁴ e da consciência que garantem a hegemonia¹⁵ da classe dominante sobre as classes subalternas (GRAMSCI, 2007).

¹⁰ O “Estado ampliado”, característico do “Ocidente”, corresponde, portanto, a uma unidade dialética na qual diferentes projetos estão presentes e buscam conformar as massas para a organização científica do trabalho e da vida característica da sociedade urbano-industrial (NEVES, 2005, p. 15-16).

¹¹ Antes de discutirmos em Gramsci os pontos sociedade civil e sociedade política, é importante ressaltar que as noções de “Sociedade Civil e Sociedade Política e Estado datam da Renascença e do Iluminismo e o seu desenvolvimento acompanhou o processo de formação do Estado Moderno” (DUARTE, 2002, p. 25).

¹² O italiano Antonio Gramsci (1891- 1937), nascido na província de Cagliari, na ilha de Sardenha, foi um dos fundadores do Partido Comunista na Itália em 1921; em 1926, foi preso pelo fascismo. Durante os anos de prisão, manteve e aprofundou suas concepções político-ideológicas. Para aprofundar o conhecimento biográfico do pensador, indica-se consulta a Coutinho (1981, 1989, 1999) e Nosella (1992).

¹³ Trata-se, especificamente, de um texto de Gramsci sobre o Renascimento italiano, publicado no volume 5 dos Cadernos do Cárcere (GRAMSCI, 2007) – edição organizada por Carlos Coutinho, no qual analisa os processos que conduziram à unificação estatal da Itália em meados do século XIX e se dedica ao estudo da história dos grupos sociais subalternos da Itália, considerando aspectos ligados aos partidos políticos e sindicatos. Gruppi (1978) considera o Renascimento italiano como “[...] movimento essencialmente de cúpula, como movimento que aprofunda a distância entre intelectuais e povo” (1978, p. 3).

¹⁴ Em Gramsci, a ideologia está em todas as atividades humanas, não apenas no campo da produção das ideias. Na análise abordada, a ideologia dominante estaria representada na classe econômica e politicamente dominante.

¹⁵ O exercício da hegemonia pressupõe não só o uso da força como a construção de valores que afirmem seres universais, estabelecendo o consenso na sociedade. Nessa sintonia, o emprego maior ou menor da coerção ou do

No interior dessa superestrutura, a sociedade política engloba a elaboração, a imposição e a fiscalização das leis, assim como o uso do aparato das forças armadas e da própria ação policial; e a sociedade civil compreende os partidos políticos, sindicatos, igrejas e também o sistema escolar.

A sociedade política representa o momento da repressão, é o que assegura a manutenção, estrutura e forma de poder do Estado. No que se refere à sociedade civil, esta representa o momento do consenso e de difusão de ideologias. Estando em junção, a sociedade política se impõe sob a forma de ditadura e a sociedade civil se impõe sob a forma da hegemonia e persuasão (GRAMSCI, 2007).

É exatamente nesse posicionamento de coesão entre sociedade civil e política que o Estado, no seu sentido ampliado, fornece os subsídios necessários para que venha a ser adotado um modelo de gestão no governo que assegure a dinâmica econômica requerida pelo capital, esta se refletirá nas políticas públicas que são adotadas. Na realidade, o Estado deve ser concebido como “educador” na medida em que tende precisamente a criar um novo tipo ou nível de civilização (GRAMSCI, 2007, p. 28).

O Estado utiliza-se do mecanismo da gestão administrativa como forma de coerção sobre os servidores públicos, para ter deles o consentimento ativo ou passivo frente às suas ações e interesses. É nesse sentido que a noção de Estado “educador” (GRAMSCI, 2007) pode ser estendida à Escola de Governo Germano Santos – EGGS. Ao assumir o papel de instrumento do Estado, é atribuída à EGGS a função de contribuir com a supremacia dos grupos no poder e colaborar com a reprodução do sistema que esteja sendo adotado pela gestão de governo.

Retornando à noção de sociedade civil, Neves (2005), salienta que é nesse lugar que as classes buscam exercer a sua hegemonia e atuação. O Estado, como norteador desse processo hegemônico, atua como sendo o educador, na medida em que disciplina o consenso, contribuindo com a universalização das demandas de grupos determinados, hegemônicos na sociedade. O Estado, no sentido coercitivo, está presente também no campo da sociedade política. A classe dominante passa a deter os mecanismos legitimados e burocráticos, sendo capaz de organizar-se de tal forma para que haja o consenso por parte de todos os integrantes

consenso será mediado pela conjuntura, na qual classes antagonistas podem criar condições de desestabilizar as classes hegemônicas (MIRANDA, 2011, p. 4).

da sociedade civil. Assim, a aparente naturalidade de perpetuação do capital faz com que a sociedade capitalista¹⁶ exerça seu poder de dominação.

Em Alagoas, a EGGS, órgão executor da Secretaria de Estado da Gestão Pública-(SEGESP)¹⁷, organiza a capacitação e gerencia cursos para os mais de 40 (quarenta) mil servidores públicos estaduais em atividade. Cabe à EGGS, com a efetivação dos cursos, a responsabilidade institucional não só pela capacitação e treinamento dos servidores públicos, mas também pelas condições de ascensão e reclassificação para mudança de faixa salarial nos diferentes cargos e funções do governo do Estado¹⁸. A legislação estadual¹⁹ torna obrigatória a oferta de cursos pela EGGS para efeito somatório de cursos que possuam carga mínima de 40 (quarenta) horas para a efetivação da mudança de classe do servidor público estadual.

A efetivação desse controle educacional exercido pela EGGS para com os cursos e a formação do servidor público estadual pressupõe o uso de instrumentos que possam objetivar suas ações. O Decreto n° 299, de 10 de setembro de 2001, que dispõe sobre a regulamentação da Secretaria de Estado de Administração, Recursos Humanos e Patrimônio, e dá outras providências, apresenta, na seção VI, Da Escola de Governo Germano Santos – EGGS, art. 62 as suas atribuições:

Art. 62. A Escola de Governo Germano Santos – EGGS tem por finalidade proporcionar o desenvolvimento sócio-cultural-profissional dos servidores públicos estaduais, competindo-lhe especificamente:

I- coordenar estrategicamente políticas de desenvolvimento de Recursos Humanos;

II- identificar necessidades e oferecer treinamento de formação, de capacitação e adaptação funcional às mudanças tecnológicas, além de reciclagem de conhecimentos e programas de desenvolvimento pessoal e profissional;

III- acompanhar as tendências e perspectivas de desenvolvimento de recursos humanos, ocorrentes no meio externo;

¹⁶ Nas sociedades capitalistas, o poder emana das relações sociais de produção na sociedade civil e é exercido pelo Estado restrito, ou sociedade política, forma ético-política de garantia da dominação da classe expropriadora sobre a classe expropriada ou trabalhadora (NEVES, 2005, p. 21).

¹⁷ Na Gestão de Governo de (2000-2006), a SEGESP denominava-se Secretaria de Estado de Administração, Recursos Humanos e Patrimônio.

¹⁸ O capítulo 3 desta dissertação aborda o formato dos cursos da EGGS nos últimos dez anos (2000-2010), que foram definidos de acordo com as propostas de cada gestão de governo.

¹⁹ Dispõe a estruturação e sistema de remuneração das carreiras de nível elementar, médio e superior do Estado, respectivamente nessa ordem: Lei 6251, de 20 de julho de 2001, a Lei nº 6252, de 20 de julho de 2001, e Lei nº 6253, de 20 de julho de 2001, e para carreiras da UNCISAL, a Lei 6436, de 29 de dezembro de 2003.

IV- interagir com os diversos segmentos da Administração estadual no que concerne a estudos, definição de políticas e estratégias da vida funcional dos servidores públicos estaduais;

V- executar, diretamente ou através de organizações públicas e/ou privadas, o recrutamento, a seleção, o treinamento e o desenvolvimento de recursos humanos, no âmbito da Administração Pública Estadual;

VI- disseminar ideias e meios que previnam o obsolescimento humano e organizacional;

VII- promover a captação de recursos técnicos, financeiros e materiais visando à execução de ações de desenvolvimento de Recursos Humanos;

VIII- manter programas específicos nas áreas comportamentais, administrativas e desenvolvimento gerencial, organizacional e de planejamento de carreira, dentre outros;

IX- executar programas de atualização e reciclagem de facilitadores e instrutores;

X- assessorar facilitadores, instrutores e multiplicadores no que concerne à formulação de planos, projetos, estudos e preparação de material didático;

XI- prestar consultoria aos órgãos da Administração Pública Estadual em assuntos de desenvolvimento de Recursos Humanos em geral e assessorar nos aspectos específicos;

XII- desenvolver programas que atendam às necessidades do profissional do sistema tanto na Capital como no Interior do Estado;

XIII- assessorar ao Secretário de Estado de Administração, Recursos Humanos e Patrimônio em assuntos relacionados ao desenvolvimento de recursos humanos e outros correlatos;

XIV- estabelecer critérios para registro e expedição de certificados;

XV- desempenhar outras atividades correlatas (ALAGOAS, 2001, p. 5).

O Decreto define que cabe à EGGS a capacitação do servidor público estadual no desempenho das suas funções no âmbito da gestão pública estadual. Merecem destaque termos que são oriundos das empresas privadas e absorvidos pela esfera pública e inseridos nas atribuições da EGGS em Alagoas: adaptação funcional às mudanças tecnológicas, reciclagem de conhecimentos, programas de desenvolvimento pessoal e profissional, obsolescimento humano e adaptação funcional, captação de recursos técnicos, financeiros e materiais.

Assim, ao executar o recrutamento, a seleção, o treinamento e o desenvolvimento de recursos humanos, no âmbito da Administração Pública Estadual, como auxílio das demais organizações públicas e/ou privadas, a EGGS atua como espaço mediador entre o público e o privado²⁰, por meio de cursos orientados pela perspectiva privada na gestão pública, tal modelo de curso pode ser visto.

Ao assessorar os facilitadores, instrutores e multiplicadores no que concerne à formulação de planos, projetos, estudos e preparação de material didático, a EGGS define qual o modelo de educação profissionalizante que deve ser ofertado aos participantes-servidores públicos estaduais. Esses cursos são definidos a partir de programas específicos nas áreas comportamental, administrativa, de desenvolvimento gerencial, organizacional e de planejamento de carreira, entre outros.

A Proposta Política Pedagógica²¹ (PPP) da EGGS direciona, a partir da sua linha básica de atuação, os seguintes objetivos:

[...] implantar, consolidar e expandir um sistema de gestão educacional-profissional integrado e alinhado às políticas e ao Plano de Governo Estadual, impulsionando o desenvolvimento: da Gestão por competência, da Gestão do conhecimento e da Gestão Social (ALAGOAS, 2006, p. 6).

Destacamos, então, que o papel da educação na EGGS foi pensado com vistas à formação de um trabalhador que venha a ser condizente com as exigências do mercado, ao mesmo tempo em que na atuação da EGGS há elementos integrados à gestão de governo. O interesse na atuação da Escola está voltado para o desenvolvimento da máquina do Estado (gestão por competência, gestão do conhecimento e gestão social) e esse direcionamento nas atividades de educação da EGGS tende a afastar a possibilidade de desenvolvimento da consciência social e política dos participantes nos cursos de formação, devido ao aspecto técnico dos cursos de gestão.

²⁰ O entendimento das relações público-privadas torna-se complexo quando se busca relacioná-las com o mercantil e, sobretudo, o estatal. Nesse sentido, deve-se partir do princípio de que a liberdade e a igualdade são uma utopia iluminista e de que a liberdade e a propriedade privada e suas consequências são uma dura realidade na história do capitalismo, especialmente no contexto da inserção do Brasil na imperial universalização desse sistema (SILVA Jr 2007, p. 10).

²¹ A Proposta Político-Pedagógica da EGGS foi elaborada de dezembro de 2005 a novembro de 2006 e contou com a colaboração dos seguintes agentes: equipe da Escola (pessoal de assessoramento, técnico-pedagógico e administrativo), entidades educacionais (Universidade Federal de Alagoas – UFAL e Secretaria de Estado de Educação e Esporte – SEE), profissionais gestores de pessoas de Organizações Públicas Estaduais e professores/facilitadores atuantes da EGGS (ALAGOAS, 2006).

Esse impedimento não é algo ocasional ou acidental. Pelo contrário, ele expressa um limite da formação humana intransponível na sociedade capitalista. No Manifesto Comunista, Marx e Engels (1996) indicam que, no contexto em que se insere a sociedade capitalista, o poder político do Estado moderno não passa de um comitê para “[...] administrar os negócios comuns da classe burguesa” (MARX; ENGELS, 1996, p. 68). Assim, para que a ordem social seja mantida, surge a figura do Estado moderno como elemento pacificador ou neutralizador dos conflitos.

Na realidade, o papel das escolas de governo no contexto do Estado é o mesmo que o mercado solicita ao sistema educacional, ou seja, “[...] produzir cidadãos que não lutem por seus direitos e pela desalienação do e no trabalho, mas cidadãos ‘participativos’, não mais trabalhadores, mas colaboradores e adeptos do consenso passivo” (FRIGOTTO, 2002, p. 48).

De forma bastante esquemática, percebemos que a EGGS vem desempenhando o papel de instrumento na garantia da política da gestão de governo.

Portanto, o que se vê na proposta político-educacional da EGGS é um modelo específico e direcionado apenas à ascensão dos servidores públicos, em especial os de nível superior, com ênfase na gestão e no planejamento, de acordo com a necessidade da política adotada pelo governo.

1.2 A formação do estado moderno compatível com a sociedade nos moldes capitalistas

O conceito de Estado moderno que conhecemos foi construído e “[...] só veio gradativamente a fortalecer-se durante os séculos XVI e XVIII à proporção em que a classe média crescente procurava derrubar a dominação feudal” (CHINOY, 1967, p. 451) e foi nesse Estado que a sociedade organizada da época lançou seus propósitos políticos.

Para Mészáros (2011, p. 107), o Estado moderno constitui a única estrutura corretiva e compatível com os parâmetros estruturais do capital. Assim como no capital há a dominância da produção, ocorre também paralelamente o desenvolvimento das práticas políticas, que passam a dar formas ao Estado moderno (MÉSZÁROS, 2002). A formação do Estado moderno é uma exigência para assegurar e proteger a produtividade do próprio sistema capitalista.

Diante dessas “inter-relações conflituosas” (MÉSZÁROS, 2011, p. 108), vê-se no papel do Estado a sua grande importância, pois é ele que oferece a garantia fundamental de que a recalcitrância e a rebelião potenciais não escapem ao controle.

Gramsci (2007), ao tratar sobre o tema americanismo e fordismo²², cita que o modelo industrial adotado no início do século XX, com a expansão do capital, foi além da formação de uma sociedade de consumo, representou também o modo de padronização tanto da vida pública quanto privada do trabalhador, de modo que a figura do Estado esteve presente nessa mudança histórica e conceitual.

É na interlocução do plano econômico com o plano político que o Estado intervém nos rumos da produção e nas relações político-sociais, legitimando os padrões dessas relações. O que foi constituído como papel do Estado no início do século XX se mantém com suas “características essenciais” (NEVES, 2005, p. 20) até os dias atuais.

Em se tratando da figura do Estado como interlocutor na sociedade capitalista, Harvey (2002, 2002, p. 117) afirma que “[...] no Ocidente, ainda vivemos uma sociedade em que a produção em função de lucros permanece como princípio organizador básico da vida econômica. Por meio da ação do Estado, esse princípio organizador não se restringe ao mundo da produção; ao contrário, se estende e orienta toda a vida social. Há uma estreita relação entre capital, trabalho e Estado.

O Estado redefine suas funções de comando, governo e domínio por meio do consenso das classes dominadas, sob a forma de adesão passiva ou ativa ao “projeto de sociabilidade” das classes dominantes, assumindo novas funções culturais e políticas (NEVES, 2005, p. 25).

Segundo Mézáros (2011), o controle político do sistema capitalista fica a cargo do Estado e este se apresenta como elemento estruturador do próprio capital. Nessa perspectiva histórica, o poder da lógica global do capitalismo sempre esteve presente no sistema econômico.

²² “Pode-se dizer, de modo genérico, que o americanismo e o fordismo resultam da necessidade imane de chegar à organização de uma economia programática e que os diversos problemas examinados deveriam ser os elos da cadeia que marcam precisamente a passagem do velho individualismo econômico para a economia programática [...]” (GRAMSCI, 2007, p. 241).

Precisamente no século XX, as mudanças econômicas que ocorreram no sistema capitalista colocaram-nos diante de novos processos de trabalho e novas configurações geográficas surgiram no decorrer do século (HARVEY, 2002). Passamos de um sistema fordista do início do século para o que Harvey (2002, p. 123) denomina como “um novo regime de acumulação flexível”, a partir de meados da década de 1970, quando há o “colapso” do regime de acumulação anterior e teve início, então, um período de rápida mudança e também de incertezas. De certo modo, a intervenção do Estado tornou-se ainda mais importante e necessária para compensar as falhas do mercado.

Na prática, as pressões coletivas exercidas pelo Estado, ou por outras instituições religiosas, políticas, sindicais, patronais e culturais, aliadas ao exercício do poder de domínio do mercado pelas grandes corporações e outras instituições poderosas afetam de modo vital a dinâmica do capitalismo (HARVEY, 2002, p. 122).

De certa forma, toda crise do sistema do capital atinge o Estado e vice-versa, exigindo que as dimensões econômicas e políticas se reestruturem. Presenciamos, a expansão do sistema capitalista nos dois últimos séculos, constantes reformas no Estado e a consequentes mudanças em suas instituições. É nessa conjuntura especial entre o Estado moderno e o capital que o primeiro tem como função precípua ser o estruturador político do sistema capitalista. A classe dominante utiliza a máquina estatal como instrumento de controle de um processo histórico em que uma classe econômica mantém seu poder sobre toda a sociedade (CHINOY, 1967, p. 457). Assim, Gramsci (2007) traz à tona o fato de que

O Estado é certamente concebido como organismo próprio de um grupo, destinado a criar as condições favoráveis à expansão máxima desse grupo, mas este desenvolvimento e esta expansão são concebidas e apresentadas como força motriz de uma expansão nacional [...] (GRAMSCI, 2007, p. 41-42).

O Estado, assim concebido, necessita, em sua base de classe, de uma ideologia que, em tempos de paz, afirma certa neutralidade, ou mesmo a contribuição para o bem-estar social. Inserido nesse processo de controle e manutenção da hegemonia²³ da classe dominante, o Estado, na presença da gestão de governo, enxerga os servidores públicos como agentes capazes de reproduzir esse sistema. O ideal nesse modelo de sociedade capitalista é possuir servidores públicos capazes de serem flexíveis e funcionais, moldados para tal finalidade. Ou seja, não cabe a esse trabalhador específico o controle no processo de produção

²³ “[...] a hegemonia é a capacidade de direção, de conquistar alianças, capacidade de fornecer uma base social ao Estado proletário” (GRUPPI, 1978, p. 5).

do seu trabalho, o que o torna alienado no/do processo no/do próprio sistema; este servidor perde a compreensão do que está sendo produzido e o controle de suas atividades.

1.3 O Estado e a relação da educação com o trabalho na sociedade capitalista

A socialização da educação do trabalhador, na perspectiva da produção capitalista, é que envolve “[...] o controle social bem amplo das capacidades físicas e mentais” dos sujeitos trabalhadores (HARVEY, 2002, p. 124). Observa-se que:

A educação, o treinamento, a persuasão, a mobilização de certos sentimentos sociais (a ética do trabalho, a lealdade aos companheiros, o orgulho local ou nacional) e propensões psicológicas (a busca da identidade através do trabalho, a iniciativa individual ou a solidariedade social) desempenham um papel e estão claramente presentes na formação de ideologias dominantes cultivadas pelos meios de comunicação de massa, pelas instituições religiosas e educacionais, pelos vários setores do aparelho do Estado, e afirmadas pela simples articulação de sua experiência por parte dos que fazem o trabalho (HARVEY, 2002, p. 124).

A respeito do comando político exercido pelo Estado, Mészáros (2002, p. 11) afirma que este “[...] não pode ser autônomo, em nenhum sentido, em relação ao sistema do capital, pois ambos são um só e inseparáveis”. Então, a natureza da educação – como tantas outras coisas essenciais nas sociedades contemporâneas – está vinculada ao destino do trabalho (MÉSZÁROS, 2008, p. 15). No contexto histórico, Antunes (2005, p. 12) afirma que saímos de uma era em que trabalhar surge da “[...] necessidade eterna para manter o metabolismo social entre a humanidade e natureza”, para uma “[...] atividade imposta, extrínseca, forçada e compulsória”. É, pois, nessa metamorfose apresentada pelo referido autor que o trabalho assume uma nova dimensão:

Essa dimensão dúplice e mesmo contraditória presente no mundo do trabalho que cria, mas também subordina, humaniza e degrada, libera e escraviza, emancipa e aliena, manteve o trabalho como questão modal em nossa vida (ANTUNES, 2005, p. 12).

Em função dessa dupla dimensão do trabalho no capitalismo, as ações formativas e educacionais são adaptadas e destinadas a “[...] produzir formas de passividade e adaptação das classes trabalhadoras às estratégias de dominação capitalistas” (SIMIONATO, 2002, p. 212) e criar no sistema as regras que serão absorvidas pelos que a utilizam. Novamente, o Estado aparece como norteador do processo, gerindo e adequando as regras, da maneira possível, para que o sistema capitalista possa ter fôlego suficiente para manter-se capaz e

eficaz em seu decorrer. Desse modo, o Estado cria a interlocução do público com o privado, utilizando-se de mecanismos exequíveis e legitimados.

Aqui se situa a relação Estado, capital e o papel do servidor público. No Brasil, a relação Estado e mercado na qualificação dos servidores públicos tornou-se mais próxima a partir do período histórico em que ocorreu a ampliação das escolas de governo no país²⁴, reproduzindo um movimento de âmbito mundial, de modo que os cursos ofertados por essas instituições públicas repassam também a lógica do próprio mercado.

Governos de todos os continentes, especialmente no âmbito nacional, estabeleceram instituições direcionadas a ensinar e difundir os conceitos, habilidades gerenciais e liderança para servidores públicos seniores e gerentes. Este é um fenômeno recente, muitas instituições foram criadas somente entre 10 a 20 anos atrás, e continuam sendo criadas e reestruturadas hoje em dia (HALL, 2002, p. 15).

Na administração pública Federal, a Emenda Constitucional da Reforma Administrativa nº 19, aprovada em 1998, introduziu um novo critério para a demissão do servidor público: o desempenho do servidor.

Art. 6º O art. 41 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.
§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo:
I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado;
II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;

III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa (BRASIL, 1998a).

É visível observar na Emenda Constitucional nº 19/1998 que o servidor público empossado no cargo necessita também atingir as metas propostas na avaliação periódica de desempenho para manter-se no cargo público.

Seguindo o ordenamento constitucional, as escolas de governo, instauradas a partir da década de 1990, imprimem nos seus programas, projetos e atividades na área pública a mesma lógica do discurso empregado pelo capital para as empresas privadas, traduzida na “[...]

24 No Brasil, segundo a Escola Nacional da Administração Pública (ENAP, 2010), existem no país mais de uma centena de Escolas de Governo, sendo 41 Federais, 85 Estaduais e 35 Municipais.

racionalidade gerencial capitalista e privada, [...]” (SILVA JR, 2007, p. 18), com a expansão da perspectiva privada em detrimento da pública.

Em Alagoas, o Regimento Jurídico Único (ALAGOAS, 1991, p. 8) incorpora essa lógica ao indicar a possibilidade de premiação como incentivo funcional

Das Disposições Gerais

[...]Art. 231. Poderão ser instituídos, no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, os seguintes incentivos funcionais, além daqueles já previstos nos respectivos planos de carreiras:

I - prêmio pela apresentação de ideias, inventos ou trabalhos que favoreçam o aumento da produtividade a redução dos custos operacionais;

A estreita relação entre desempenho/ascensão funcional/segurança no cargo e premiação/punição de condutas, tendo como parâmetro a lógica empresarial, faz com que o formato dos cursos permaneça incontestável pelos servidores públicos que participam das atividades nas escolas de governo. A educação profissionalizante oferecida nos cursos das escolas de governo, além de capacitar os servidores públicos, assume o compromisso de responder aos anseios das gestões de governo que estão atuando dentro da esfera pública.

1.4 Construção do modelo econômico-político do estado brasileiro no século XX

1.4.1 Desenvolvimento econômico no Brasil do século XX: do modelo agrário à industrialização no início do século

Sobre o significado do processo de industrialização, Xavier (2008, p. 18) esclarece que:

Segundo os paradigmas econômicos e sociológicos, a industrialização é um processo pelo qual o modo de produção capitalista se constitui plenamente numa determinada formação social, já que é o momento em que o capital atinge a área da produção, revoluciona as forças produtivas e altera globalmente a ordem vigente.

O processo de industrialização no Brasil começou tardiamente em relação ao que já vinha ocorrendo nos demais países do mundo ocidental. A estrutura econômica, nas primeiras décadas do século passado, era baseada na agricultura, o país vivia centrado na produção da

cafeicultura²⁵, em especial nos estados de Minas Gerais e São Paulo, e nesse período histórico mais da metade da população do país vivia no campo²⁶.

No caso brasileiro, o Estado desenvolvimentista foi “consequência de um processo de revolução passiva” (COUTINHO, 1985 apud NEVES, 2000, p. 108), conceito esse abordado por Gramsci e que no Brasil está ligado ao acordo entre a burguesia industrial e as classes agrárias para a industrialização (NEVES, 2000). Esse processo de revolução passiva teve como características

[...] a hipertrofia do aparelho do Estado, o caráter privatizado de grande parte do aparelho estatal, a persistência de práticas políticas autoritárias e clientelistas, a fragilidade dos partidos políticos, a dificuldade de criação de uma cultura de participação popular permanente na vida pública (SENRA, 2000, p.108).

Um marco das primeiras décadas do século passado foi à chamada Crise de 1929²⁷, que marcou uma nova fase para a economia mundial e influenciou a expansão do setor industrial no Brasil a partir da década de 1930, quando o Estado passa a assumir a gerência do processo de produção. Assim como os demais países ocidentais, o Brasil passa a adotar o Estado intervencionista. Inserido nesse modelo burguês e com o avanço das forças produtivas capitalistas no país, o Estado brasileiro assume em seu projeto político o desenvolvimento da economia baseado na industrialização.

²⁵ O Brasil, no início do século XX, tinha como característica ser um país agrário, cujo principal produto exportador era o café (em grão). Sua participação no mercado correspondia na década de 1920 à média de 70% do total produzido no país (IBGE, 2006).

²⁶ Segundo dados do IBGE (2006), vemos que o país, no século XX, passou por mudanças consideráveis, desde o número populacional, até a estrutura econômico-política e social. Saímos de uma população de 17 milhões, no início do século XX, para dez vezes mais no final do mesmo século. O retrato da população ocupada que trabalhava no campo era de 52% desse total e em 2000 essa proporção caiu para 17% do total do número de brasileiros ocupados. Os dados históricos do Censo (1940- 2000) demonstram que, em 1940, 84% residiam fora das cidades com mais de 20 mil habitantes, sendo que 68,8% tinham como local de habitação o meio rural. Essa distribuição foi modificada substancialmente nas décadas subsequentes. Entretanto, ainda em 1980, observa-se que somente metade da população residia em cidades com mais de 20.000 habitantes, enquanto que 30% continuavam residindo na zona rural. Esse processo de urbanização se deu de modo mais intenso depois de 1960, período em que mais da metade da população residia no campo e menos de 1/3 residia em aglomerados urbanos que podiam ser chamadas de cidade, apesar de o país já ter passado da industrialização restringida para a pesada (IBGE, 2006).

²⁷ A Crise de 1929, em Nova York, ficou marcada pela quebra da bolsa de valores naquele país. A crise de 1929 atingiu em cheio a economia brasileira. Segundo Corsi (1997, p. 59), “O preço do café (principal produto do país) despencou no mercado internacional, acarretando drástica queda na entrada de divisas. Isso, e mais a fuga de capitais propiciada pela tentativa do governo Washington Luís de manter a política de estabilidade cambial (calcada na Caixa de Estabilização), abriu um profundo desequilíbrio nas contas externas, que acabou refletindo no conjunto da economia”. Esse quadro econômico contou ainda com a revolução de 1930 e a subida de Getúlio Vargas ao poder no país.

O Estado intervencionista²⁸ das décadas seguintes, influenciado pelo padrão keynesiano²⁹, fortalece o modelo burguês da industrialização, selando assim a aliança do Estado com a burguesia industrial. Em relação à expansão do Estado forte e suas características, Peroni (2003) destaca:

Entretanto, o Estado de bem-estar social não se disseminou da mesma forma em todos os países, que apresentaram variações segundo seu modo de administrar as relações de trabalho, segundo a política monetária e fiscal e seu investimento público, os quais eram determinados, internamente, pelas relações de classe [...] (PERONI, 2003, p. 23).

Vale ressaltar que esse Estado de bem-estar nos países ocidentais manteve-se até o início da década de 1970 quando chega “[...] a crise o modelo econômico pós-guerra, fazendo o mundo capitalista avançado cair numa profunda e longa recessão” (PERONI, 2006, p. 13).

1.4.2 A crise estrutural do capital e a desarticulação do Estado nos anos de 1970

No ocidente, a partir dos anos de 1970, começam a ocorrer mudanças estruturantes no sistema capitalista. Com a crescente economia dos países orientais, em particular a China e a Índia, via-se uma mudança no processo do trabalho. Entretanto, Alves (2006, p. 54, grifo do autor) argumenta que “[...] a crise estrutural do capital, que ocorre a partir de meados de 1970,

²⁸ A Constituição de 1934, apesar de não ser explícita na questão de o Estado brasileiro ser intervencionista, lança mão dos artifícios constitucionais na direção da atuação estatal:

“Art 5º - Compete privativamente à União: [...]

VII - manter o serviço de correios; VIII - explorar ou dar em concessão os serviços de telégrafos, radiocomunicação e navegação aérea, inclusive as instalações de pouso, bem como as vias-férreas que liguem diretamente portos marítimos a fronteiras nacionais, ou transponham os limites de um Estado; [...]

Art 116 - Por motivo de interesse público e autorizada em lei especial, a União poderá monopolizar determinada indústria ou atividade econômica, asseguradas as indenizações, devidas, conforme o art. 112, nº 17, e ressalvados os serviços municipalizados ou de competência dos Poderes locais. [...]

Art. 136 - As empresas concessionárias ou os contratantes, sob qualquer título, de serviços públicos federais, estaduais ou municipais, deverão: a) constituir as suas administrações com maioria de diretores brasileiros, residentes no Brasil, ou delegar poderes de gerência exclusivamente a brasileiros; b) conferir, quando estrangeiros, poderes de representação a brasileiros em maioria, com faculdade de substabelecimento exclusivamente a nacionais.

Art. 137 - A lei federal regulará a fiscalização e a revisão das tarifas dos serviços explorados por concessão, ou delegação, para que, no interesse coletivo, os lucros dos concessionários, ou delegados, não excedam a justa retribuição do capital, que lhes permita atender normalmente às necessidades públicas de expansão e melhoramento desses serviços” (BRASIL, 1934).

²⁹ O Estado Keynesiano do início do século passado propusera um modelo para o desenvolvimento econômico de hegemonia burguesa e esse sistema econômico foi amplamente difundido e aceito no mundo ocidental; nascera como sendo a alternativa para a resolutividade da crise de 1929 e perdurou até o final dos anos 1970. Keynes apresentou uma concepção para a economia política apoiada no Estado intervencionista que assumia a função de regulador das atividades do setor privado. Um dos fomentadores desse processo para o avanço desse modelo econômico foi a crise de 1929, vez que surge em um momento da história no qual o capitalismo começava a dar sinais de crise em sua base econômica (MILAN, 2002).

não significa incapacidade de crescimento (e expansão) da economia e do sistema sócio-metabólico do capital”.

No Brasil, apesar do crescimento econômico alcançado no período da ditadura militar nas décadas de 1960-1980³⁰, ocorreu um forte favorecimento da economia de mercado e poucas empresas tornaram-se responsáveis pela maior parte da produção existente no país. Embora tenham sido notórios os avanços significativos na economia e o rápido processo de urbanização, “[...] constatou-se uma elevação considerável no nível de concentração de renda e riqueza e permanência de níveis elevados de pobreza” (GÍLIO, 2000, p. 15).

O país vivia uma crise inflacionária e externamente havia a crise econômica do petróleo que, em 1973, triplicou o valor dos barris e o Brasil teve que racionar o combustível, entrando, assim, em um dos períodos mais difíceis na economia nacional. A crise inflacionária³¹ e a política era alardeada pelos meios de comunicação de massa no país como sendo resultante da “ineficiência e [da] insuficiência da administração pública” (CUNHA, 2001, p. 321); em contraste, era apresentada a eficiência das empresas privadas no tocante à agilidade, à tomada de decisões e ao uso de recursos.

A crise econômica deflagrada no final da década de 1960 do século passado redesenha os moldes do Estado para as décadas seguintes. O enfraquecimento do Estado de Bem-Estar e do modelo de produção fordista, questionados, entre outros motivos, pela crise fiscal e econômica que o mundo estava enfrentando, impulsiona as mudanças estruturantes no Estado. Com referência a esse período, Antunes (2010, p. 41) destaca que

[...] paralelamente a essa crise que o Estado enfrentava, havia no sistema capitalista, além da diminuição da taxa de lucro do sistema, manifestações dos trabalhadores pelo mundo e reivindicações por melhorias e reconhecimento.

³⁰ Em pronunciamento, o Deputado Sr. Francisco Dornelles, em Sessão de 12 de abril de 1989 no Congresso Nacional, afirmou em seu discurso que: “A década dos 70 trouxe o crescimento econômico acelerado, fruto das taxas de inversão que chegaram a 23% do PIB em média. A renda por habitante evoluiu ao elevado ritmo de 6% a.a., ensejando crescimento acumulado no período de cerca de 70%. Ao final dos anos 70, cada brasileiro possuía, em média, 70% mais de bens e serviços disponíveis para seu consumo. A importação de poupanças externas, através do financiamento do déficit do balanço de pagamentos em conta corrente, foi a mola propulsora do desenvolvimento” (DORNELLES, 1989).

³¹ “A inflação foi reduzida após 1964 até alcançar cerca de 20% ao ano no início dos anos de 1970. Com as crises do petróleo, a inflação acelerou para 40% ao ano no final da década e 100% no início da década de 1980. A partir daí, até meados de 1994, o país viveu a alternância de alta inflação, beirando a hiperinflação com valores mensais excedendo no pico 80%, e estabilidade transitória de preços, em seguida aos sucessivos programas de estabilização dos anos de 1980 e primeira metade dos anos de 1990” (IBGE, 2006, p. 351).

A crise do Estado no mundo ocidental traz à tona, no final dos anos de 1970 e início dos anos de 1980, uma mudança no poder nos países, inicialmente na Inglaterra e nos Estados Unidos, com a ascensão, respectivamente, da primeira Ministra Margareth Thatcher e do Presidente Ronald Reagan. Estes foram os precursores do novo modelo econômico no mundo ocidental e deram início à estrutura hegemônica do neoliberalismo³². Esse movimento chega ao seu auge nos países periféricos nas décadas seguintes, que por sua vez adotam o modelo econômico iniciado naqueles dois países. O Estado de Bem-Estar Social inicia seu declínio na década de 1970 e passa a ser redesenhado para um novo estágio no mundo ocidental.

Antunes (2010, p. 31) argumenta que, a partir dos anos de 1970, o capitalismo começou a lançar sinais “de um quadro crítico”, indicativo do esgotamento do padrão de acumulação taylorista/fordista de produção (que em verdade era a expressão mais fenomênica da crise estrutural do capital). Os traços mais evidentes dessa crise foram: queda da taxa de lucro; surgimento do desemprego estrutural; hipertrofia da esfera financeira, que ganhava relativa autonomia frente aos capitais produtivos; maior concentração de capitais, graças a fusões entre empresas monopolistas e oligopolistas; crise do *welfare state* ou “Estado de bem-estar social” e dos seus mecanismos de funcionamento, acarretando a crise fiscal do Estado capitalista; incremento acentuado das privatizações; tendência generalizada às desregulamentações e à flexibilização do processo produtivo, dos mercados e da força de trabalho, entre tantos outros elementos contingentes que exprimiam esse novo quadro crítico (ANTUNES, 2010).

A crise capitalista nos anos 70 marcará o início de uma profunda desarticulação dessa promessa integradora em todos os seus sentidos (GENTILLI, 2002, p. 78). O Brasil, nas últimas décadas, enfrentou as transformações políticas, econômicas e sociais derivadas do processo da globalização que já vinha se arrastando no mundo ocidental, provocando rupturas

³² Fiori (1997), ao tratar da hegemonia do neoliberalismo e sua ascensão nas últimas décadas do século XX, esclarece que esse processo não se deu de forma linear e nem no mesmo formato em todos os países. O autor mostra, em linhas gerais, as etapas fundamentais para a ascensão do neoliberalismo. “A primeira etapa, nas palavras do historiador inglês Perry Anderson, foi o ‘tempo da resistência ou da clandestinidade’ [...]. O segundo fundamento, ou diria segunda etapa deste avanço do neoliberalismo, eu diria que se dá a partir dos anos 60 e é quando aquelas ideias de Hayek, e agora também de Milton Friedman e de tantos outros, começam a ganhar espaço acadêmico, sobretudo nas universidades norte-americanas. [...] Uma terceira etapa nesta evolução do neoliberalismo em direção à conquista do poder e desta hegemonia mundial que hoje ele ocupa me parece ter sido o momento decisivo da passagem do campo da teoria para o campo da política. Numa quarta etapa, estas ideias, realmente, dão um salto de qualidade, a partir da derrota ou implosão do mundo comunista. [...] É neste mesmo momento que também, no final dos anos 80, com exceção pioneira do Chile, toda América Latina e o Brasil, em particular, chegam às praias do neoliberalismo” (FIORI, 1997, p. 215-217).

nos mercados, nas forças produtivas e nas relações sociais. Os resultados desse processo foram a concentração do capital e a intensificação da exclusão social.

Diante desse quadro crítico que se acentuava nas últimas décadas do século XX, o Estado necessitava se reestruturar, “[...] sem transformar os pilares essenciais do modo de produção capitalista” (ANTUNES, 2010, p. 38). Com isso, o padrão taylorista-fordista começa a perder forças dando margens à nova forma de acumulação flexibilizada. A crise iniciada nos anos de 1970 fez com que “[...] o capital implementasse um vastíssimo processo de reestruturação, visando recuperar o seu ciclo reprodutivo e, ao mesmo tempo, repor seu processo de dominação societal” (ANTUNES, 2010, p. 49).

Assim, como desdobramento da crise, emerge no ocidente a “era da acumulação flexível” (ANTUNES, 2010, p. 49), por meio de transformações no próprio processo produtivo. “[...] Eram os primeiros sinais da ofensiva imperialista em construção”, conforme afirma Neves (2010, p. 66). A mesma autora argumenta que

A partir da década de 1970, com o apoio financeiro direto de grupos contrários ao Estado de bem-estar social, a doutrina neoliberal concebida pelo grupo de Mont Pelèrin começou a ocupar papel de destaque nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha; seu raio de influência gradativamente se ampliou, tendo em vista não só os financiamentos de bancos de ideias – o *Institute of Economic Affairs*, de Londres, e a *Heritage Foundation*, de Washington – como sua presença na Universidade de Chicago, por meio de um dos seus mais notáveis formuladores, Milton Friedman (NEVES, 2010, p. 67).

As novas formas de gestão começaram a ser introduzidas nesse complexo modelo de reestruturação produtiva e novos termos passaram a fazer parte do cotidiano dos trabalhadores, como terceirização e *just in time/kaban*. Os efeitos dessas mudanças repercutiram e modificações ocorreram principalmente nas fábricas, havendo demissões em maior número à classe trabalhadora. Segundo Antunes (2010, p. 23), na década de 1980, os países de capitalismo avançado presenciaram modificações significativas no mundo do trabalho e essas mudanças foram tão significativas que “[...] a classe-que-vive-do-trabalho sofreu a mais aguda crise”, uma vez que não apenas a materialidade havia sido atingida, agora a subjetividade foi também afetada, transformando o modo de ser dessa classe. Foi nesse contexto que o mundo do trabalho, em suas formas de inserção na estrutura produtiva, política e social sofreu transformações profundas.

Esse fenômeno de mudança, segundo Fiori (1997), começou com a expansão e “desnacionalização” financeira norte-americana nos anos 1960 atingindo

[...] proporções universais nos anos 1980 e 1990 com o fim do bloco socialista, a abertura cambial e desregulamentação da maioria dos mercados monetários e financeiros nacionais da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico- (OCDE)³³ e da periferia capitalista (FIORI, 1997, p. 226).

O Brasil enfrentou por toda a década de 1980 a fragilização do sistema de gestão no país. Os gastos estaduais e o desencadeamento da alta inflacionária se relacionavam à adoção de medidas para reduzir os desequilíbrios existentes do quadro econômico recessivo que o país enfrentava. A crise estrutural ocorrida no final dessa década ocasionou, também, para os trabalhadores uma intensificação no modo do trabalho.

Como outrora visto em outros momentos no país, a situação brasileira se agravava com a crise nas finanças públicas nas décadas seguintes e a escassez de recursos públicos por parte Governo Federal impossibilitava maiores avanços sociais e econômicos. As altas taxas de desemprego que vinham se seguindo da década passada experimentadas nas décadas de 1990 e 2000 proporcionaram o desmantelamento de alguns postos de trabalho e a criação de outros nas empresas brasileiras. Essas mudanças abrangeram também aspectos novos de produção, organização e tecnologias que surgiram, alterando as relações econômicas e políticas no país.

O novo sistema trouxe consigo um aumento do emprego temporário e da informalidade nos diversos setores da economia, reduzindo o emprego formal e iniciando a busca acelerada por mais qualificação profissional. Somados a esses fatores, vimos o fracasso dos planos e pacotes econômicos: Cruzado I e II, Verão e outros que surgiram nesse período histórico do Brasil. Neves (2005) destaca que o resultado desses pacotes foi “nefasto” (2005, p. 72) para o país.

Nesse período, ocorreram mudanças muito intensas na base técnica de produção com o desenvolvimento de novas tecnologias, como o avanço na microeletrônica, proporcionando a ampliação da produtividade do trabalho, a redução do pleno emprego e o fortalecimento do

³³ A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é um fórum único, onde os governantes de 30 democracias trabalham em conjunto para responder aos desafios econômicos, sociais e ambientais da globalização (OCDE, 2005).

capital privado. No mundo do trabalho, em virtude dessas mudanças, os mercados tornaram-se mais flexíveis quanto à organização da produção e também do consumo.

1.4.3 O Estado Mínimo e o novo modelo na administração pública

A partir dos anos de 1990, começa a constituir-se na administração pública um modelo de estrutura mais horizontalizada, com menos departamentos e menos verticalização, seguindo o modelo adotado pelo mercado. As novas funções do Estado são agora mínimas (NEVES, 2005) e caberia ao Estado o dever de gerir essa nova ordem social.

O Estado como tal, representante dos interesses da classe dominante, a partir dessa década, alça a bandeira das privatizações, publicização, desregulamentação e da descentralização do próprio Estado iniciando, portanto, o Estado neoliberal.

Sob a regência do capital financeiro estrangeiro, instaura-se e solidifica-se no Brasil o Estado neoliberal a partir da década de 1990, iniciando-se no governo Fernando Collor e sendo aprofundando nos governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio da Silva. “O consenso construído em torno das reformas é de que o ajuste estrutural e setorial possibilitará a inserção do país no processo de globalização” (FIGUEIREDO, 2008, p. 80). O desencadeamento dos fatos desse período, os seus efeitos políticos, econômicos e sociais são sentidos nos governos seguintes. Dessa forma,

O Brasil chega ao século XXI, portanto, como uma sociedade de tipo ocidental, ou seja, uma formação social que mantém uma relação equilibrada entre a utilização de estratégias coercitivas e diretivas na estrutura de poder. Na verdade, a politização da sociedade civil veio ocorrendo paulatinamente, mesmo que de forma não-linear, ao longo do século XX, à medida que o país foi-se constituindo em uma formação urbano-industrial (NEVES, 2005, p. 86).

Para que esse sistema econômico fosse hegemônico, o Estado passa a adotar iniciativas referentes à educação da classe trabalhadora, utilizando-se da legislação, com aporte nos planos, programas e ações na educação profissional e mais do que nunca surge a capacitação específica e um novo perfil para o servidor público do qual o Estado necessitava.

De certa forma, as políticas adotadas para a educação profissional no Governo Federal via escolas de governo passam a ser adotadas na esfera pública estadual em Alagoas como reprodução da forma de gestão da política federal.

1.5 A articulação política do estado frente ao desenvolvimento econômico: o papel do serviço público

1.5.1 O crescimento e a importância do serviço público no Brasil: reflexão sobre o papel do servidor público no século XX no Brasil

Para que o país se adequasse à nova conjuntura econômica e política do século XX, era necessário criar órgãos de apoio institucional que pudessem assim contribuir com a proposta que estava por vez sendo adotada no Brasil. Em 1930, são criados os Ministérios do Trabalho, Indústria e Comércio³⁴ e dos Negócios da Educação e Saúde Pública³⁵. Esses novos ministérios tinham, ao mesmo tempo, a obrigação de elevar a produção e apoiar a profissionalização para o mercado de trabalho da nova classe de trabalhadores que estava surgindo. Portanto, nesse período as instituições de governo passam a ser mais burocráticas, havendo assim uma maior profissionalização do serviço público nacional.

Na década de 1960, o Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, institui o Ministério do Trabalho e Previdência Social e estabelece as diretrizes para a Reforma do Estado incluindo as atividades desse novo Ministério.

As linhas mestras do recém-criado Ministério do Trabalho e Previdência Social definiam como seria a atuação da classe trabalhadora para os anos seguintes; no campo da organização sindical, o novo Ministério passou a controlar e organizar as atividades. Além disso, houve, com a criação do Ministério, o reconhecimento oficial dos sindicatos no Brasil. Quanto ao exercício de uma profissão, a partir de sua criação passaria a ser regulamentada pelo Estado.

Antes mesmo da ampliação para com a competência das atividades do Ministério do Trabalho, via-se que,

³⁴ O Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio foi criado por meio do Decreto nº 19.433, de 26 de novembro de 1930, pelo Presidente Getúlio Vargas, assumindo a pasta o Ministro Lindolfo Leopoldo Boeckel Collor. A partir de 1º de fevereiro de 1961, o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio passou a denominar-se Ministério do Trabalho e Previdência Social (BRASIL, 2008)

³⁵ O Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública foi criado pelo Decreto nº 19.402, de 14 de novembro de 1930, e regulamentado pelo Decreto n.º 19.560, de 5 de janeiro de 1930 (BRASIL, 2008).

Para que os servidores pudessem acompanhar essas mudanças que ocorreram no Executivo Federal, no período das décadas de 1930-1960, foram necessárias à renovação, a profissionalização e a racionalização burocrática do serviço público, por meio da implantação, padronização, normatização e da instauração de mecanismos de controle nas áreas financeiras, pessoal e material na esfera pública (COSTA, 2008, p. 17).

Segundo Marcelino (2003, p. 12), foi no período entre 1930 e 1945 que as premissas fundamentais do novo Estado foram além da reforma do sistema de pessoal; ocorreu também, “[...] a implantação e simplificação de sistemas administrativos e das atividades de orçamento, para promover eficiência à administração pública”. Normatizando as questões relativas ao serviço público e aos servidores dos cargos ocupados, a Constituição de 1934 instituiu o “Princípio do Mérito”, estabelecendo no Título VII, Dos Funcionários Públicos, o formato para o preenchimento de cargos públicos

Art. 170 - O Poder Legislativo votará o Estatuto dos Funcionários Públicos, obedecendo às seguintes normas, desde já em vigor:

§ 1º o quadro dos funcionários públicos compreenderá todos os que exerçam cargos públicos, seja qual for a forma do pagamento;

§ 2º a primeira investidura nos postos de carreira das repartições administrativas, e nos demais que a lei determinar, efetuar-se-á depois de exame de sanidade e concurso de provas ou títulos (BRASIL, 1934).

Observa-se que, para o preenchimento dos cargos públicos, passou a ser exigido o concurso público e com isso o servidor público ao exercício da função. A partir dessa determinação constitucional, então, para que o servidor ocupasse determinado serviço, era necessário formação ao exercício do cargo.

Dando continuidade ao processo de mudanças no setor público, em 1936, foi promulgada a chamada Lei do Reajustamento, Lei nº 284/1936, que tratou da carreira, reajustou os quadros e os vencimentos do funcionalismo público civil da União e estabeleceu diversas providências. Nos dois primeiros artigos da referida lei, no Capítulo I – Da organização dos quadros, definiu-se o seguinte:

Art. 1º A presente lei adota o princípio geral de formação de carreiras para os funcionários civis federais.

Art. 2º São grupados em carreiras distintas, divididas em classes, as atuais carreiras e cargos públicos integrantes dos quadros do funcionalismo (BRASIL, 1936).

Essa Lei estabeleceu a nova classificação de cargos, fixou normas básicas e criou o Conselho Federal do Serviço Público Civil. Segundo a Lei Ordinária nº 284/1936, competia ao Conselho estudar, promover e organizar o serviço público, entre outras atividades (BRASIL, 1936). A partir da criação do Conselho Federal do Serviço Público, inicia-se uma nova fase para a administração pública.

Para a atividade de capacitação de servidores públicos para o exercício de suas funções é criado, em 1938, o Departamento Administrativo do Serviço Público – (DASP) que, entre outras, tinha como missão administrar a política de pessoal, a admissão por concurso público e elaborar os métodos de atuação no serviço público. O Departamento foi o primeiro órgão institucionalizado responsável pelas funções de capacitação no serviço público brasileiro.

Segundo Neves (2010), o DASP “[...] tinha como uma das principais funções estudar e propor modificações no âmbito da administração pública, com vistas a adequar a aparelhagem estatal às necessidades da cultura urbano-industrial em formação”. (NEVES, 2010, p. 155).

A reforma administrativa levada adiante pelo Estado brasileiro no início da industrialização fora uma tentativa de ruptura com o clientelismo e a troca de favores da época, conforme esclarece Diniz (1999, p. 7),

Tais mudanças levariam à ruptura com a tradição patrimonialista baseada na troca de favores e na prevalência da lealdade e dos compromissos políticos no preenchimento dos cargos públicos nos diferentes níveis de governo. Entretanto, seu êxito foi relativo, já que as reformas atingiram apenas uma parte da administração pública, prevalecendo um sistema híbrido caracterizado pela coexistência de um segmento que funcionaria segundo os padrões meritocráticos, enquanto outros setores persistiriam abertos às práticas clientelistas.

A partir desse período, as atividades e funções que passaram a existir no Estado ampliaram a quantidade do emprego público no Brasil. Portanto, o emprego no setor público no Brasil surge com maior amplitude, a fim de cumprir com os compromissos da nova sociedade industrial e urbana³⁶ que estava em fase de desenvolvimento no país.

³⁶ Nos anos de 1930 a 1950, o país conseguiria manter um crescimento médio anual de 4,8% nesse período. Paralelo ao crescimento econômico, a população brasileira, segundo dados do IBGE (2006, p. 31), havia se multiplicado durante a primeira metade do século, atingindo o país cerca 51.941.767 de pessoas em 1950.

Nas décadas seguintes, os servidores públicos passam a ter a incumbência de se fazerem presentes nas atividades de acompanhamento da política econômica, monitoramento das atividades no setor e também nas funções cartoriais (registros, cadastros e cobranças dos tributos), entre outras atividades, conforme indica o Decreto Lei nº 579 de 30 de julho de 1938. Neves (2010) informa que, para a formação de administradores públicos, o Decreto-Lei nº 6.694, de 14 de julho de 1944, indicou a necessidade de criação de uma instituição responsável pela qualificação e pelo preparo de pessoal qualificado para a administração pública e privada. Essa instituição foi concretizada com a criação da Fundação Getúlio Vargas (FGV), em 1944.

A FGV nasce, portanto, como um intelectual coletivo da hegemonia capitalista urbano-industrial, em uma dupla e concomitante dimensão: como formador de novos intelectuais orgânicos da organização científica do trabalho nos moldes tayloristas e fordistas³⁷ para a aparelhagem estatal e a produção industrial; e como difusor, no âmbito estatal, empresarial e da sociedade em geral, dos princípios, diretrizes e práticas do americanismo (NEVES, 2010, p. 156).

Essa política de difundir os princípios e as práticas do americanismo, conforme indica Neves (2010), estendeu-se nas décadas seguintes de 1950-1980, quando ocorre a expansão do funcionalismo público no Brasil. O emprego público no país concentrou-se na região Sudeste, fato esse desencadeado pelo crescimento urbano e econômico da região no período do desenvolvimento econômico no país. A Tabela 1 – Evolução do emprego público nas regiões brasileiras (1950-1980) – demonstra que cresceu significativamente o número de empregados públicos em todas as regiões do Brasil, sendo a região sudeste a de maior concentração de servidores públicos, demonstrando uma relação entre avanço do desenvolvimento econômico e crescimento do serviço público.

³⁷ Como exemplo do processo taylorista/fordista, em Antunes (2010, p. 38), vemos que essa expressão vigorou na grande indústria em boa parte do século XX e “[...] baseava-se na produção em massa de mercadorias, que se estruturava a partir de uma produção mais homogeneizada e enormemente verticalizada”. Agora, com o toyotismo, o operário torna-se polivalente e, em vez de uma linha individualizada, ele se integra a uma equipe (ANTUNES, 2010). Em vez de produzir veículos em massa para pessoas que não conhece, ele fabrica um elemento para a satisfação da equipe que está na sequência da sua linha (ANTUNES, 2010, p. 35). Estruturou-se com base no trabalho parcelar e fragmentado, na decomposição das tarefas, que reduzia a ação operária. Esse processo produtivo transformou a produção industrial capitalista, expandindo-se a princípio para toda a indústria nos principais países capitalistas (ANTUNES, 2010, p. 39). Pode-se dizer que, junto com o processo de trabalho taylorista/fordista, erigiu-se, particularmente durante o pós-guerra, um sistema de “compromisso” e de “regulação” que, limitado a uma parcela dos países capitalistas avançados, ofereceu a ilusão de que o sistema de metabolismo social do capital pudesse ser efetivado, duradouro, e definitivamente controlado, regulado e fundado num compromisso entre capital e trabalho, mediado pelo Estado (ANTUNES, 2010, p. 40).

Tabela 1 - Evolução do emprego público nas regiões brasileiras (1950-1980)

Regiões do país	Empregados públicos (milhares)			
	1950	1960	1970	1980
Norte	37,2	55,00	95,3	189,8
Nordeste	206,2	304,7	539,9	911,5
Sudeste	703,8	973,4	1502,1	2128,8
Sul	171,8	269,0	453,5	701,2
Centro-oeste	22,4	39,4	148,4	355,7
Brasil	1141,0	1641,5	2735,2	4287,0

Fonte: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2010.

No processo de industrialização iniciado na era Vargas³⁸, esta demandou um processo de industrialização em que a capacitação dos operários para suprir a demanda por mão-de-obra especializada (MULLER, 2010), incluía também nesse projeto os servidores públicos que atuavam no Estado. Conforme se vê na tabela 1, o crescimento do número de empregados do setor público no Brasil praticamente quadruplicou entre as décadas de 1950-1980, indicando o crescimento de contratações nos setores da administração pública brasileira.

Esse fenômeno do crescimento econômico associado à ampliação dos servidores públicos não foi exclusivo no Brasil. Segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2008),

[...] especialmente ao longo da pós-segunda guerra, consolidaram-se naqueles países [especialmente na Europa e nos Estados Unidos] os chamados Estados de Bem Estar Social, que representaram o principal fator responsável pela expansão do peso do emprego público nos respectivos mercados de trabalho destes países (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2008, p. 2).

Embora o Brasil não tivesse um formato de Estado de bem-estar social, seu caráter intervencionista justificava a necessidade de ampliação do contingente de servidores públicos. Entretanto, conforme observa Muller (2010), entre 1950-1970 –como mostra a Proporção do emprego público por esfera de governo (%) –, havia no serviço público uma distribuição irregular de servidores públicos entre as esferas de governo. Em 1950, a concentração destes estava na esfera federal, que absorvia a metade de todo o setor público no país e apenas 15 % dos servidores públicos atuavam nos municípios brasileiros.

³⁸ A Era Vargas compreende o Governo Provisório (1930- 1934), o Governo Constitucional (1934-1937), o Estado Novo (1937-1945) e o mandato pelo voto direto iniciado em 1951 e interrompido com sua morte em 1954.

Tabela 2 - Proporção do Emprego Público por Esfera de Governo 1950/ 1973 (%)

Esferas	1950	1973
União	50,0	35,0
Estados	35,0	45,0
Municípios	15,0	20,0
Total	100,0	100,00

Fonte: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA , 2008.

Paulatinamente, essa realidade começa a mudar a partir de 1970, quando ocorre uma alteração nas esferas de governo. Os Estados passam a ter em seus quadros uma maior representatividade em comparação com as décadas passadas. Esse movimento pode ser justificado pelo crescimento populacional do país, tanto no número total de habitantes quanto na mudança da área urbana em relação à área rural, resultante da migração urbana – consequência do processo de industrialização – e do aumento da intervenção estatal na economia, especialmente a partir do golpe militar de 1964. Nas décadas seguintes, observa-se a migração do setor público para demais áreas do país, permanecendo no início da década de 1970 o maior número de servidores públicos na esfera dos governos estaduais e municipais.

O crescimento quantitativo de servidores públicos, constatado nas tabelas 1 e 2 comentadas acima, ocorreu num contexto de reformulação do papel do Estado brasileiro frente ao desenvolvimento. O II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND)³⁹ tratou, entre outros pontos, da questão do desenvolvimento no país como fator para alavancagem do crescimento e reforçou a necessidade do estabelecimento de funções do Estado com base na relação entre “modelo de mercado e funções de Governo”

Modelo de Mercado e Funções do Estado

O modelo econômico de mercado, para ter viabilidade no longo prazo, pressupõe uma nítida delimitação das funções para evitar o avanço da estatização.

Quanto mais atuante for o Governo, o mais importante é que esteja claro o que pretende fazer e até onde pretende ir, a fim de haja estabilidade e eficiência no sistema (BRASIL, 1975, p. 32, grifo do autor).

³⁹ O II PND, de 1975-1979, criado no Governo do General Ernesto Geisel e lançado em 1974, definia as linhas para o crescimento industrial no país, tendo como objetivo reduzir a dependência externa de bens de capital e de petróleo. Havia também como prioridades do Plano o investimento nos setores energético, siderúrgico e petroquímico (BRASIL, 1975).

Mais adiante, o II PND trata da questão específica da administração pública nos Estados e Municípios.

III- No tocante à articulação com Estados e Municípios:

Operação do sistema nacional de planejamento, permitindo a ação conjunta do planejamento federal com o dos Estados, regiões metropolitanas e principais municípios para compatibilização de prioridades (BRASIL, 1975, p. 38).

Com a reestruturação no modo de gestão do Governo Federal, a partir da década de 1970, os Estados e municípios passam a absorver na administração pública um maior número de servidores públicos, até que os municípios passam a se destacar, no final dos anos 1990, conforme indica a tabela 3:

Tabela 3 - Proporção do Emprego Público por Esfera de Governo 1973/ 1992/ 1999 (%)

Esferas	1973	1992	1999
União	35,0	20,0	18,0
Estados	45,0	45,0	40,0
Municípios	20,0	35,0	42,0
Total	100,0	100,0	100,00

Fonte: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2008.

Observa-se, na tabela 3, que os Estados e os Municípios absorvem um percentual maior de servidores públicos do que a esfera federal: 65% em 1973; 80% em 1992 e 82% em 1999. Em 1999, o setor público municipal já representava 42% do total de servidores públicos no país, em situação inversa a das décadas anteriores. A União, que em 1950 reunia 50% dos servidores públicos, conforme mostra a tabela 2 – Proporção do Emprego Público por Esfera de Governo, 1950-1970 (%), passa a contemplar apenas 18% do total desses trabalhadores no Brasil⁴⁰, no final da década de 1990.

A partir dessa década, um fator passa a ser mais evidente e sistemático nas formas de contratação no setor público, nas três esferas de poder: o preenchimento das vagas passa a ser definido via concursos públicos e o preenchimento das vagas por qualificação e função específica que o servidor público deve exercer, conforme passou a estabelecer o inciso IV do artigo 37 da Constituição Federal de 1988:

⁴⁰ Vale ressaltar nessa década o programa de demissão voluntária (PDV) aplicado pelos governos federal e estaduais em diversas empresas públicas.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...] IV – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração (BRASIL, 1988).

Deve-se destacar que, se nos anos de 1980 a motivação para as mudanças no Brasil foi guiada pela democratização da sociedade e pela ampliação da ação do Estado nas políticas sociais, nos anos de 1990 esses rumos sofreram forte alteração em função de mudanças diversas, tais como, por exemplo: transformação da estrutura do mercado de trabalho, das empresas estatais; abertura de mercados estrangeiros na economia brasileira; reformas na saúde e na educação; descentralização dos serviços públicos, etc. Ou seja, o movimento de redemocratização que resultou na Constituição Federal de 1988 passa a ser direcionado pelos avanços nas políticas neoliberais e pela reforma do Estado brasileiro, desde o início da década de 1990.

Silva Júnior (2007, p. 16) demonstra que o discurso do início da década de 1990 sobre o estatal e o privado redundava numa antítese, assim colocada pelo autor:

Demoniza-se o estatal como sendo exclusivo reino da ineficiência, da burocracia, da corrupção, da opressão, da extorsão (de impostos) e da má prestação de serviços, e sacraliza-se o privado como o reino exclusivo da liberdade, da criatividade, da imaginação e do dinamismo.

Sob essa orientação, a noção de estatal perde espaço e se desqualifica, enquanto que a noção de privado passa então a fazer parte do contexto brasileiro, com grande força ideológica. Assim, no que se refere às políticas na esfera pública, estas “[...] passam, no país e no exterior, por um processo de mercantilização do espaço público” (SILVA JÚNIOR, 2007, p. 17). As ideias e as ações privilegiadas pelos governos brasileiros instituídos nos últimos anos permitem afirmar que a década de 1990 foi um marco no processo de mudança na esfera pública no país.

A década de 1990 lançou os traços da política por competência no Governo Federal, que foram seguidos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios brasileiros. Segundo a Escola Nacional De Administração Pública (2010, p. 20), os aspectos que interferiram no crescimento do setor público foram:

- Expansão nas contratações do setor educacional em todas as esferas, provocada pela municipalização do ensino fundamental — que passou a ter nove anos —, pela ampliação do ensino médio e do técnico e, não menos importante, pela retomada do papel da educação superior na esfera federal, com a expansão das contratações de profissionais para atuar na educação superior;
- Crescimento das áreas do judiciário e da segurança pública, por meio de concursos públicos, para fazer face aos problemas de violência que afligem o país;
- Contratações para expansão das carreiras associadas à regulação, fiscalização e auditoria de contas públicas.
- Substituição de pessoal terceirizado e temporário que estava empregado em atividades finalísticas.

As mudanças no serviço público ocorrem paralelamente à Reforma na Administração Pública, que a partir da década de 1990 tinha por objetivo ampliar a política neoliberal do governo.

1.5.2 As mudanças estruturantes e a reforma administrativa nos anos de 1990 no Brasil

A sociedade que estava sendo construída com a inserção da CF de 1988 se contrapunha ao que existia antes. O Estado ditatorial das décadas anteriores é paulatinamente substituído,

De produtor de bens e serviços, o Estado passou à função de coordenador das iniciativas privadas da sociedade civil. De promotor direto da reprodução do conjunto da força de trabalho, admitindo-a como sujeito de direito, o Estado passou a provedor de serviços sociais para uma parcela da sociedade definida agora como “excluídos”, ou seja, aquele contingente considerável que, potencialmente, apresenta as condições objetivas para desestruturar o consenso burguês. Para o restante da população, o Estado transfigura-se em estimulador de iniciativas privadas de prestação de serviços sociais e de novas formas de organização social que desatrelam as várias formas de discriminação das desigualdades de classe (NEVES, 2005, p.33).

Nesse modelo de Estado, a organização administrativa anterior passa a ser vista com uma conotação negativa, de ingerência, de falta de qualificação, que engessava o sistema de desenvolvimento do país. Assim, a ideologia neoliberal⁴¹ ganha ares e é incorporada às

⁴¹ Embora a ideologia neoliberal já encontrasse seus “condicionantes econômicos no desenvolvimento” (NEVES, 2000, p. 113) e nos processos produtivos e tecnológicos que começam a surgir a partir da década de 1970 em vários países do mundo, as ações neoliberais no Brasil se aprofundam com a Reforma do Estado brasileiro, que seguiu modelos internacionais de desenvolvimento baseados em parâmetros adotados pelos organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Interamericano de

gestões dos governos seguintes. Assim, Zanardini; Orso (2008, p. 66), para caracterizar esse novo Estado que se consolida, pós década de 1990, argumenta que

Para consolidar um “novo” padrão de Estado, o neoliberalismo utiliza o argumento de que o Estado é o principal responsável pela crise pela qual passa a sociedade capitalista. A sua ineficiência para atuar nos setores econômico e social, juntamente com os gastos excessivos com os direitos sociais, estariam provocando a crise do capital, cuja solução consistiria em rever as formas de intervenção do Estado, instaurando-se novamente a lógica do livre mercado.

Em meio às mudanças estruturantes no Estado brasileiro, surge nesse período um novo modelo de gestão na administração pública, de caráter gerencial.

A administração pública passa a ditar a eficácia e a melhoria na prestação dos serviços públicos como condições para o aumento da produtividade na administração no Estado. Consolida-se no país um modelo de gestão para a administração pública orientada para a descentralização administrativa, política e financeira. Passam a prevalecer critérios baseados na ordem econômica e no mercado e foram absorvidos conceitos como: competitividade, eficiência, eficácia e excelência. Em pouco tempo, as mudanças começaram a surgir e, no final do século XX, o que se via era o neoliberalismo constituindo-se de uma forma hegemônica no Brasil, sustentado por governos não mais autoritários (NEVES, 2010, p. 76).

Silva Júnior (2007, p. 9) destaca que, a partir dos anos 1990, “[...] no que diz respeito às políticas sociais, estas passaram de demanda social reivindicada pelos movimentos sociais para políticas de oferta econômica [...]”. A mudança indicada pelo autor ocorre na década seguinte à promulgação da Constituição Federal pelo Congresso Nacional, ocorrida em 5 de outubro de 1988. A oitava Constituição Federal (CF) brasileira nasceria com direitos constitucionais maiores para os cidadãos brasileiros. O Brasil saíra de um regime autoritário para uma democracia.

A década de 1990 é o marco no país para o neoliberalismo e a lógica do pensamento neoliberal está em maximizar a liberdade do mercado, garantindo assim a sua reprodução. Nesse patamar, a educação tem como papel instrumentalizar o aumento da competitividade da “[...] produção nacional diante da comunidade internacional” (NEVES, 2000, p. 6) e assim poder enquadrar-se nos parâmetros do projeto liberal. O que difere do período anterior era que

Desenvolvimento (BID). Em linhas gerais, a política neoliberal reforça as características do Estado mínimo com o enxugamento da máquina administrativa e a aceleração das privatizações.

a educação era vista como “[...] corporativa e populista de integração dos trabalhadores ao aparelho estatal” (DUARTE, 2002, p. 138).

Esses novos moldes passaram, a partir de então, a fazer parte do discurso das políticas de governo que paulatinamente foram implantadas a partir da década de 1990, incluindo as políticas sociais.

Collor de Mello⁴² assume o governo com o discurso da modernidade, iniciando as privatizações, quebra dos monopólios e desregulamentação do Estado. O que se via no governo, que era o seu projeto político, estava centrado nas reformas neoliberais e no crescimento econômico (DUARTE, 2002).

Após o episódio do *impeachment*, o governo de Itamar Franco⁴³ seguiu o modelo de austeridade fiscal e monetária no combate à inflação. Portanto, a gestão de Itamar Franco não alterou a direção da política econômica iniciada por Collor de Mello. Segundo Neves (2000, p. 29),

De modo semelhante ao período Collor, as políticas econômicas do Governo Itamar seguiram duas direções distintas e complementares: aquelas destinadas ao aumento da produtividade e da competitividade industrial brasileira, implementadas, principalmente, pelo BNDES, e as medidas de ajuste fiscal, implementadas diretamente pela equipe econômica (ministérios de Planejamento, da Fazenda e do Banco Central), ambas com vistas à inserção competitiva do Brasil na divisão internacional do trabalho, resultante da terceira revolução industrial.

O que se via no governo Itamar era, segundo Neves (2000, p. 41), a [...] “correlação das forças sociais, favoráveis, em grande parte, ao bloco no poder”. Nesse governo, foi anunciado o Plano econômico que posteriormente garantiria a sucessão presidencial do então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso (FHC).

Vale destacar que, com a aplicação do Plano Real, o qual alcançou uma aprovação de mais de 80% em pesquisas de opinião pública (NEVES, 2000), o governo conseguiu mais do que a estabilidade de uma nova moeda e a garantia do sucessor do governo Itamar; afirmou-se uma ideia de modernização do país que passava pela base do desenvolvimento do Estado:

⁴² Fernando Collor de Mello, depois de 29 anos sem eleição direta para presidente no país, assume a Presidência da República Federativa do Brasil pelo voto direto em 15 de março de 1990, e é deposto do cargo em 29 de setembro de 1992.

⁴³ Itamar Augusto Cautiero Franco, Presidente de República Federativa do Brasil de 1992 a 1994. Na área econômica, Itamar Franco implementou o Plano Real, tendo como Ministro da Fazenda o Senador Fernando Henrique Cardoso, que o sucedeu na presidência do país.

[...] modernização essa amparada no processo de estabilização econômica, no qual o governo investiu, enxergando nele a possibilidade de construção da hegemonia, na medida em que os dominados pudessem vir a adotar a estabilização econômica como valor universal, convergindo com os interesses dos dominantes e assumindo o seu projeto político (DUARTE, 2002, p. 242).

O governo de FHC reformula as bases na forma de lidar não só com a economia, mas também com a política, ao “[...] mostrar a necessidade de deslocar o papel do Estado de provedor para o papel de indutor e articulador dessas políticas” (DUARTE, 2002, p. 242).

Sob a lógica do pensamento neoliberal, o Brasil efetiva um novo projeto para a administração pública na década de 1990, mais precisamente a partir de 1995, com a criação do Ministério da Reforma do Estado – MARE, no primeiro ano do governo FHC. O principal ponto dessa reforma foi a redefinição do Estado, agora centrado numa abordagem gerencial. Essa concepção segue a lógica do mercado, em que fatores como produtividade, meritocracia e tantos outros foram resgatados da iniciativa privada para a vida pública. FHC lançou em seu primeiro mandato presidencial (1995-1998) as bases de como iria situar-se daqui em diante a relação Estado-mercado no Brasil.

[...] os recursos oriundos das privatizações, superando os US\$45 milhões, poderiam ser utilizados para a amortização da dívida pública – o que acabou não surtindo grandes efeitos por conta da explosão da dívida, decorrente das políticas monetária e cambial adotadas na condução do Plano Real. De qualquer forma, o que vale registrar é a impossibilidade de que a agenda de privatizações tivesse caminhado em áreas cruciais sem que também avançasse a agenda de reformas constitucionais (COUTO; ARANTES, 2006, p. 10).

Dentro das reformas do governo FHC, a estratégia neoliberal atingiu todos os setores da vida em sociedade. Vale destacar a influência da política de governo sobre o modelo de educação que estava sendo conduzido a partir de então no país. Havia então a inserção da perspectiva gerencial no contexto da esfera pública – incluídos nesse processo os servidores públicos, a qual passa a assimilar a lógica empresarial. Nesse aspecto, a formação a ser dada a esses servidores obedece ao caráter que a educação assume no capitalismo, de instrumento eficaz de mudança, que deve fornecer não só “[...] os conhecimentos e o pessoal necessário à maquinaria produtiva em expansão do sistema capitalista, mas também gerar e transmitir um quadro de valores que legitimem os interesses dominantes”. (MESZÁROS, 2008, p. 15).

Dessa forma, os governos brasileiros empossados a partir da década de 1990 passam a imprimir nos programas, projetos e atividades da área pública a mesma lógica do discurso

empregado pelo capital para as empresas privadas. Novamente, o Estado aparece como norteador do processo, gerindo e adequando as regras, da melhor maneira possível, a fim que o sistema capitalista possa ter fôlego suficiente para manter-se capaz e eficaz. É assim que o Estado moderno utiliza-se de mecanismos exequíveis e legitimados que criam a interlocução do público com o privado.

Partindo dessa orientação, interlocução do público com o privado, em 1995, o Presidente Fernando Henrique Cardoso adota para a gestão da administração pública um norte gerencial. A perspectiva gerencial do aparelho do Estado brasileiro não se limitou apenas à primeira gestão do governo do Presidente FHC, passando a institucionalizar-se como política de Estado, o qual se utiliza de emendas constitucionais e de outras formas de regulação para a legalização de uma série de facilidades facultadas ao capital. O que se iniciava com a Reforma do Estado não era um fenômeno isolado⁴⁴, fazia-se parte de uma “série de mudanças nas relações internacionais, nas relações do comércio mundial e na organização das forças políticas entre os diferentes países” (COSTA, 2008, p. 51).

No governo FHC, o MARE passou a ser o responsável pela formulação, proposição e negociação das ações e projetos da reforma do aparelho do Estado⁴⁵, em todas as suas secretarias. Esse modelo de gestão administrativa contextualizou-se no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, elaborado e implementado a partir de novembro de 1995 (BRASIL, 1995).

1.5.3 Plano Diretor e a nova conjuntura no serviço público: a adesão dos servidores públicos ao processo de modernização e de racionalização na administração pública

A reforma do aparelho do Estado consolidada com o Plano Diretor foi mais ampla e abrangente do que textualmente se apresentava. O motivo de um novo modelo de Estado decorria da crise das últimas décadas, em razão do modelo de desenvolvimento adotado pelos governos anteriores (BRASIL, 1995). É nesse sentido que o Plano Diretor entendia que “[...] a

⁴⁴ Costa (2000) apresenta que o tema das reformas liberais e a Reforma do Estado já havia ganhado espaço nos debates políticos na década de 1980 em alguns países como: Inglaterra, Estados Unidos, Chile, México e Argentina.

⁴⁵ Entende-se por aparelho do Estado a administração pública em sentido amplo, ou seja, a estrutura organizacional do Estado, em seus três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e três níveis (União, Estados membros e Municípios). O aparelho do Estado é constituído pelo governo, isto é, pela cúpula dirigente nos Três Poderes, por um corpo de funcionários, e pela força militar. O Estado, por sua vez, é mais abrangente que o aparelho, porque compreende adicionalmente o sistema constitucional-legal, que regula a população nos limites de um território (BRASIL, 1995, p. 12).

reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia. Somente assim será possível a correção das desigualdades sociais e regionais” (BRASIL, 1995, p. 6).

O Plano argumentava textualmente que o país estava em crise e era necessário superá-la:

A crise do Estado define-se então (1) como uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa; (2) o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas: o Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no terceiro mundo, e o estatismo nos países comunistas; e (3) a superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática (BRASIL, 1995, p. 11).

Estava sendo posto, a partir dessa década de 1990, um novo modelo para o Estado brasileiro, e não apenas uma reforma propriamente dita. O que se via não era apenas a reforma do aparelho do Estado para a gestão pública, incorporavam-se, a partir dessa década, mecanismos de avaliação e de controle do Estado, em suas ações gerenciais e administrativas. A reforma do aparelho estatal no Brasil correspondeu à “[...] materialização da hegemonia do novo padrão de sociabilidade em consonância com a lógica estabelecida pelo Banco Mundial para a América Latina” (NEVES, 2010, p. 84). Com a adoção do Plano Diretor o governo de FHC estabeleceu uma “relação direta entre crescimento econômico e desenvolvimento social” (COSTA, 2008, p. 70).

O papel do Estado ancorado no Plano de Reforma tinha como medida os interesses do mercado: “Reformar o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado” (BRASIL, 1995, p.18). Há imbuído em todo o Plano Diretor não apenas a estipulada reforma administrativa, mas também uma reforma “política e ideológica do Estado” (ZANARDINI; ORSO, 2008, p. 69) sendo implementada na administração pública gerencial.

Havia pontos de sincronia entre a reforma do Estado e a reforma do aparelho do Estado. O que se via era que a reforma do Estado e a reforma do aparelho do Estado se fundiam em um mesmo documento. Essa complementaridade é assim descrita no Plano Diretor da Reforma:

O aparelho do Estado é regido basicamente pelo direito constitucional e pelo direito administrativo, enquanto que o Estado é fonte ou sancionador e garantidor desses e de todos os demais direitos. Quando somamos ao aparelho do Estado todo o sistema institucional-legal, que regula não apenas o próprio aparelho do Estado, mas toda a sociedade, temos o Estado (BRASIL, 1995, p. 41).

O Plano Diretor da reforma do aparelho do Estado, mesmo tendo uma atenção especial voltada para a administração pública federal, deixava claro que, com a reforma do aparelho do Estado, haveria uma redefinição do papel do Estado. Este “[...] deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento”. (BRASIL, 1995, p. 12).

Redireciona-se o papel do Estado que a partir de agora passa a ser

[...] executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se entretanto no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde, que são essenciais para o desenvolvimento, na medida em que envolvem investimento em capital humano; para a democracia, na medida em que promovem cidadãos; e para uma distribuição de renda mais justa, que o mercado é incapaz de garantir, dada a oferta muito superior à demanda de mão-de-obra não-especializada. Como promotor desses serviços o Estado continuará a subsidiá-los, buscando, ao mesmo tempo, o controle social direto e a participação da sociedade (BRASIL, 1995, p. 13).

Zanardini; Orso (2008, p. 6) trata a questão da reforma do Estado no Brasil a partir da década de 1990 como sendo parte de uma estratégia denominada de “ideologia da pós-modernidade”. A autora analisa que o

[...] quadro político econômico que se acentua nesta década, consoante com um determinado processo de reestruturação do modo de produção que, em meio a mais uma de suas crises cíclicas, empreende estratégias capazes de orientar a racionalidade do processo de produção e reprodução do capital (ZANARDINI, 2008, p. 65).

A dinâmica capitalista adotada a partir da década de 1990 teria, mais do que antes, o seu atendimento nas instituições públicas. A mesma autora afirma que:

[...] tendo em vista a essencialidade do Estado em geral, particularmente o Estado burguês para a reprodução do modo capitalista de produção, não se trata, no contexto da globalização e da pós-modernidade, de descartá-lo, mas de rever os fatores de ineficiência para reprodução eficaz de um determinado modelo social (ZANARDINI, 2008, p.65).

O Estado passa a ter papel fundamental nesse processo de mudança. Seria necessário o Estado adotar estratégias para que tomasse corpo o projeto que estava por vir. O discurso da reforma do Estado reforçado pelos teóricos neoliberais indicava que para superar a crise em que se encontrava o Estado era necessária a reforma do próprio Estado. Defendiam que a forma de organização do Estado como tal tornava-o ineficiente e improdutivo. O que se via com a reforma do Estado era a mudança na administração pública, agora no formato gerencial, descentralizada e autônoma, cujo objetivo passou a ser

[...] o desenvolvimento de formas sutis de controle dos resultados, garantia da implementação do caráter ideológico da reforma diante da necessidade de reafirmação do estágio atual de desenvolvimento capitalista e sua lógica de internacionalização econômica [...] (ZANARDINI, 2008, p. 75).

Essa estratégia neoliberal atingiu todos os setores da vida em sociedade, contudo a sua influência teve maior destaque na área da educação, pois as políticas educacionais dependem das características e do poder dos grupos hegemônicos, e não só das condições políticas de uma determinada conjuntura histórica (COSTA JR. 2009, p. 2). A educação, que deveria ser o instrumento eficaz na mudança, passou a fornecer na sociedade capitalista “[...] os conhecimentos e o pessoal necessário à maquinaria produtiva em expansão do sistema capitalista, mas também gerar e transmitir um quadro de valores que legitimem os interesses dominantes” (MESZÁROS, 2008, p. 15).

A proposta para consolidar o crescimento e desenvolvimento do país deveria ser executada, visando à superação da crise do Estado brasileiro enfrentada nas últimas décadas. O documento deixa claro que o Estado deveria agir para superar essa crise com uma reforma em suas instituições públicas. A reboque, seguindo o mesmo rumo e aderindo ao Plano Diretor, ações também foram implementadas nas unidades federativas estaduais e municipais brasileiras.

Segundo o Plano Diretor, essa reorganização nada mais era do que a adequação a um modelo que já vinha sendo adotado em outros países com mesmo modelo econômico (BRASIL, 1995). A ideia principal era adotar os princípios da iniciativa privada na reforma do Estado, por meio do aumento de sua eficiência e capacidade de regulação (ZANARDINI, 2008, p. 67). O Plano Diretor enfatizava a necessidade da reorganização do aparelho do Estado, com ênfase na crise do Estado e na superação da administração pública burocrática:

O modelo burocrático implantado no país soma aos defeitos inerentes à administração pública burocrática, relacionados com o controle rígido dos processos, a falta de treinamento e de estrutura de carreiras que, pelo contrário, caracterizam as boas burocracias ainda existentes em países como a França e o Japão. Os instrumentos de supervisão e acompanhamento são pouco criativos, sendo deste modo insuficiente para caminhar passo a passo com a mudança tecnológica e atender à necessidade de repensar e propor novos objetivos e métodos de forma ágil, em menor tempo e a um custo mais baixo. Além disso, o sistema carece de mecanismos auto-reguladores e é refratário às inovações. Sua capacidade de resposta aos novos e constantes estímulos é limitada, fato que o torna arcaico e ineficiente (BRASIL, 1995, p. 39).

Entre as justificativas para a execução da reforma do aparelho do Estado está o movimento histórico da administração, que passaria a exigir a superação de prováveis erros das administrações passadas:

No plano administrativo, a administração pública burocrática surgiu no século passado conjuntamente com o Estado liberal, exatamente como uma forma de defender a coisa pública contra o patrimonialismo. Na medida [sic], porém, que o Estado assumia a responsabilidade pela defesa dos direitos sociais e crescia em dimensão, foi-se percebendo que os custos dessa defesa podiam ser mais altos que os benefícios do controle. Por isso, neste século as práticas burocráticas vêm sendo substituídas por um novo tipo de administração: a administração gerencial (BRASIL, 1995, p. 14).

O Plano Diretor defende os princípios da administração pública gerencial baseada na “[...] garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos” (BRASIL, 1995, p. 16) e voltado para o controle ou “cobrança” dos resultados (BRASIL, 1995, p. 16).

Para o Plano Diretor, o modelo de administração pública burocrática, “rígida”, representava o “[...] produto de um estágio inferior da sociedade, muito mais autoritário e classista” (BRASIL, 1995, p. 54). Num modelo assim, os possíveis transgressores do serviço público não poderiam ser punidos. Como solução, o Plano apresentava a passagem para a administração pública gerencial, que possibilitaria “[...] punir os que falharem ou prevaricarem” (BRASIL, 1995, p. 54), visto que esse modelo de administração pública gerencial se baseava no controle *a posteriori* dos resultados e na competição administrada (BRASIL, 1995, p. 46). Com o modelo adotado, pratica-se a competição e a concorrência administrada no interior do próprio aparelho do Estado. O Plano Diretor acrescenta:

No plano da estrutura organizacional, a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos tornam-se essenciais. Em suma, afirma-se que a administração pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins) (BRASIL, 1995, p. 16).

Em busca desse “salto”, de uma administração pública burocrática para uma administração pública gerencial, capaz de uma “[...] gestão descentralizada para poder chegar ao cidadão” (BRASIL, 1995, p. 7), as instituições públicas passaram, com o Plano Diretor, a adotar práticas e termos oriundos da iniciativa privada, tais como: cidadão-cliente, competição, avaliação de desempenho, treinamento, controle e busca por resultados, eficácia e eficiência, qualidade total, etc. Na apresentação do documento, por exemplo, as noções de qualidade total e produtividade estão associadas à ideia de profissionalização dos servidores, que passariam a receber salários mais justos para todas as funções (BRASIL, 1995, p. 7).

Segundo Zanardini (2008, p. 74), a lógica gerencial “[...] se justifica a partir da presença do mercado na regulação das ações estatais e da ênfase na dimensão gestão”

Além dos termos adotados, o discurso oficial reforça, mais ainda, a junção do Estado ao mercado, conforme indica o Plano Diretor:

Sem dúvida, num sistema capitalista, Estado e mercado, direta ou indiretamente, são as duas instituições centrais que operam na coordenação dos sistemas econômicos. Dessa forma, se uma delas apresenta funcionamento irregular, é inevitável que nos deparemos com uma crise (BRASIL, 1995, p. 9).

Com base nessas elaborações, o modelo gerencial passa a substituir o burocrático, até então adotado no país. A esse respeito, Zanardini (2008, p. 69) argumenta que:

No conjunto das críticas feitas ao modelo burocrático de administração, parece haver o entendimento de que um “novo” Estado não poderia conviver com uma perspectiva de administração arcaica, típica do contexto da modernidade, entram também em crise os paradigmas por ela elaborados; uma interpretação de que urge novas instituições para atender às demandas da sociedade competitiva e globalizada.

O Plano Diretor adotado pelo governo, em 1995, responderia aos anseios da modernização e à retomada do desenvolvimento econômico. Textualmente, o Plano Diretor esclarece que as linhas adotadas fariam parte de um processo de “publicização” do setor público:

As distorções e ineficiências que daí resultou [intervenção do Estado] deixaram claro, entretanto, que reformar o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado. Daí a generalização dos processos de privatização de empresas estatais. Neste plano, entretanto, salientaremos outro processo tão importante quanto, e que, entretanto, não está tão claro: a descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Chamaremos a esse processo de “publicização” (BRASIL, 1995, p. 12-13).

Objetivando a “publicização”, o Plano entendia que se fazia necessário

Transferir para o setor público não-estatal estes serviços [as atividades que podem ser controladas pelo mercado], através de um programa de “publicização”, transformando as atuais fundações públicas em organizações sociais, ou seja, em entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do poder legislativo para celebrar contrato de gestão com o poder executivo e assim ter direito à dotação orçamentária (BRASIL, 1995, p. 46-47).

Em consonância com esse discurso, o Plano previa

Uma maior parceria entre o Estado, que continuará a financiar a instituição, a própria organização social, e a sociedade a que serve e que deverá também participar minoritariamente de seu financiamento via compra de serviços e doações (BRASIL, 1995, p.47).

A publicização está ligada à ideia de que a administração pública deva se dar nos moldes gerenciais e o seu princípio “[...] correspondente é o da eficiência, ou seja, a busca de uma relação ótima entre qualidade e custo dos serviços colocados à disposição do público” (BRASIL, 1995, p. 43).

Por meio do alcance dessa eficiência, a reforma do Estado possibilitaria a ampliação da capacidade de governança⁴⁶ do Estado burguês, conforme preconizava o Plano Diretor:

O governo brasileiro não carece de “governabilidade”, ou seja, de poder para governar, dada sua legitimidade democrática e o apoio com que conta na sociedade civil. Enfrenta, entretanto, um problema de governança, na medida em que sua capacidade de implementar as políticas públicas é limitada pela rigidez e ineficiência da máquina administrativa (BRASIL, 1995, p. 14).

46 O Plano esclarece que governança se traduz em maior capacidade de governar, “maior condição de implementar as leis e políticas públicas” e “Significa tornar muito mais eficientes as atividades exclusivas de Estado”, mediante a transformação das autarquias em “agências autônomas”, e tornar também muito mais eficientes os serviços sociais competitivos ao transformá-los em organizações públicas não-estatais de um tipo especial: as “organizações sociais”. (BRASIL, 1995, p. 44-45).

Ao naturalizar a governabilidade, indicando que ela já havia sido alcançada no Brasil, o Plano Diretor pressupõe a cisão entre desenvolvimento e construção democrática, conforme esclarece Fiori (1997, p. 35),

O tema da “governabilidade” aparece nos anos 60 como conceito-chave na inflexão conservadora das teorias da modernização ou do desenvolvimento político. Ele sintetiza, de certa forma, o momento em que perde terreno o otimismo desenvolvimentista dos anos 50, que sempre acreditou na associação necessária e irreversível entre o desenvolvimento econômico e a construção democrática da periferia capitalista.

Ainda sobre o termo governabilidade, Fiori (1997, p. 39) acrescenta que o “[...] significado do neologismo pode ser deduzido da definição de que seja ‘governável’ [...], que pode ser governado, porque é dócil e obediente. De forma antagônica, o termo ingovernabilidade passa a ser usado implicitamente no documento quando recorre às gestões de governos anteriores àqueles eleitos a partir de 1989.

No momento, não caberia mais a administração burocrática rígida marcada pela centralidade. O que se objetivava na reforma do Estado, segundo o documento, era reforçar a capacidade de governabilidade do Estado por meio da

[...] transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão (BRASIL, 1995, p. 13).

Diante desse “novo” modelo de administração, não caberia mais ao Estado o modelo arcaico até então atribuído às gestões de governo anteriores. Essa transição afirmada em discurso mostra-nos o quanto os problemas pareciam simplórios e determinados apenas pelos modelos de administração adotados até então:

Para a administração pública burocrática, o interesse público é frequentemente identificado com a afirmação do poder do Estado. Ao atuarem sob este princípio, os administradores públicos terminam por direcionar uma parte substancial das atividades e dos recursos do Estado para o atendimento das necessidades da própria burocracia, identificada com o poder do Estado. O conteúdo das políticas públicas é relegado a um segundo plano. A administração pública gerencial nega essa visão do interesse público, relacionando-o com o interesse da coletividade e não com o do aparato do Estado (BRASIL, 1995, p. 17).

Pereira (1998), em documento do Plano Diretor, mostra que, com a inserção do Plano Diretor, o Governo Federal passa a indicar a utilização de uma estratégia gerencial, no que se

relaciona ao aspecto da qualidade total para com a Administração Pública, termo esse oriundo da iniciativa privada na busca por resultados. Foi nesse sentido que os princípios do Plano foram orientados: cidadão-cliente, controle por resultados e competição na administração pública, pois a administração gerencial administração gerencial vê o “[...] cidadão como contribuinte de impostos e como cliente dos seus serviços” (BRASIL, 1995, p. 17).

A dita reforma “consistente do aparelho do Estado” (BRASIL, 1995, p. 40) passou a ser suplantada pelos interesses privados. Caberia à ação estatal, “Descentralizar e redesenhar estruturas, dotando-as de inteligência e flexibilidade, e, sobretudo desenvolver modelos gerenciais para o setor público capazes de gerar resultados” (BRASIL, 1995, p. 40).

Em síntese, a proposta de reforma do Estado e de seu aparelho burocrático, indicada no Plano Diretor, entendia que prevalecia na administração pública brasileira um modelo ultrapassado que deveria ser mudado:

A administração pública brasileira, embora marcada pela cultura burocrática e regida pelo princípio do mérito profissional, não chegou a se consolidar, no conjunto, como uma burocracia profissional nos moldes weberianos. Formaram-se grupos de reconhecida competência, [...] mas os concursos jamais foram rotinizados e o valor de sua remuneração real variou intensamente em função de políticas salariais instáveis. Os instrumentos de seleção, avaliação, promoção e treinamento que deram suporte a esse modelo estão superados (BRASIL, 1995, p. 29).

Para o atendimento das ações previstas no Plano Diretor, era necessário que a administração pública contasse com servidores públicos habilitados, que promovessem o avanço da reforma pretendida.

Assim, para o atendimento das prerrogativas do Plano Diretor, fez-se indispensável a capacitação permanente dos servidores públicos, pois, segundo o documento,

A legislação brasileira reflete a ausência de uma política de recursos humanos coerente com as necessidades do aparelho do Estado. É, em princípio, o aspecto da administração pública mais vulnerável aos efeitos da crise fiscal e da política de ajuste. A legislação que regula as relações de trabalho no setor público é inadequada, notadamente pelo seu caráter protecionista e inibidor do espírito empreendedor. São exemplos imediatos deste quadro a aplicação indiscriminada do instituto da estabilidade para o conjunto dos servidores públicos civis submetidos a regime de cargo público e de critérios rígidos de seleção e contratação de pessoal que impedem o recrutamento direto no mercado, em detrimento do estímulo à competência (BRASIL, 1995, p. 27).

Quanto ao perfil da distribuição dos servidores públicos, o Plano Diretor indicava que:

O perfil da distribuição de servidores em carreiras apresenta sérias distorções. Do total de funcionários civis estatutários, cerca de 47% estão agrupados fora de carreiras específicas, sem definição de atribuições, alocados no Plano de Cargos e Carreiras - PCC. Ressalta-se, ainda, uma concentração de pessoal nos níveis operacionais, sendo o quadro técnico, representante da inteligência do Estado, bastante reduzido (BRASIL, 1995, p. 28).

De acordo com o Plano Diretor, se fazia necessária uma formação específica do servidor público para que este pudesse atender às “[...] condições do mercado de trabalho no setor público” (BRASIL, 1995, p. 30). O que o governo almejava no processo de modernização e ingresso no serviço público era um quadro de profissionais qualificados com uma “boa” formação – limitada à lógica gerencial – que fossem treinados e que se demonstrassem competentes, como se pode observar nas palavras seguintes: “Neste sentido, vamos analisar a relação entre a crise fiscal, a dinâmica deste mercado e o comportamento da remuneração dos servidores, e traçar uma comparação entre as estruturas salariais dos setores públicos e privados” (BRASIL, 1995, p. 30).

O que se via com a adoção desse plano era que o Estado brasileiro se aproximava mais ainda da iniciativa privada na busca por resultados e eficiência. Era clara, segundo o documento, a dificuldade de se encontrar servidores que possuíssem as qualidades necessárias, com a devida qualificação técnica para exercer as funções no serviço público. O Plano Diretor apresenta dentro desse quadro as desigualdades entre o público e o privado do ponto de vista salarial:

[...] enquanto os executivos e profissionais de nível superior recebem salários mais elevados no setor privado, os menos qualificados (como os que trabalham em atividades auxiliares da administração, CPD, estoques, manutenção, instalação, vigilância, portaria, limpeza e copa, entre outros) têm remuneração substancialmente maior no setor público [...]. A principal consequência desta situação é a dificuldade em recrutar pessoas mais qualificadas na administração pública, importantes para a renovação, criação e disseminação de métodos que contribuam para a modernização gerencial do Estado (BRASIL, 1995, p. 35).

Era necessária uma readequação do Estado à nova situação do país. O desenvolvimento tecnológico e a globalização na economia contribuíram para que a administração pública adotasse o modelo gerencial, que tinha sua origem baseada na expansão das funções econômicas e sociais do Estado. Era necessário para esse avanço um “repensar” (BRASIL, 1995) do seu modelo de gestão no sentido de definir a atividade do Estado.

Com a reforma, o governo extinguiu entidades e órgãos estatais, privatizou empresas públicas e reduziu as funções do Estado, por consequência o número de servidores públicos. A meta do governo era ter um Estado menor e mais ágil ao atendimento das suas funções.

Uma das estratégias para o “recrutamento” de servidores foi a adoção do discurso da motivação, focado na missão do servidor público, definida a partir de então como o atendimento ao cidadão-cliente. Mas o próprio documento admitia que a tarefa de formação desse “novo” servidor público não seria fácil, visto que

[...] em momentos de crise e de transição como o que vivemos, o papel do Estado e do servidor público ficam confusos. A ideia burocrática de um Estado voltado para si mesmo está claramente superada, mas não foi possível ainda implantar na administração pública brasileira uma cultura de atendimento ao cidadão cliente (BRASIL, 1995, p. 39).

Estava subjacente no Plano Diretor a ideia de que a atuação dos servidores públicos poderia contribuir com o avanço ou com a lentidão da reforma do Estado e de sua estrutura. Nesse aspecto, o Plano Diretor incorporou a discussão de uma suposta valorização do emprego por parte do servidor público. Afirmava o documento que sem a possibilidade da demissão por “insuficiência de desempenho” (BRASIL, 1995, p. 39), seria “muito difícil, senão impossível, levar o funcionário comum a valorizar o seu emprego” (BRASIL, 1995, p. 40). É com esse espírito que a discussão referente à qualificação técnica, profissional e à valorização do emprego público ganha corpo com ações que deveriam ser implementadas para capacitação e treinamento do servidor público a partir de então:

O conjunto de ações na área de recursos humanos tem por objetivo a valorização do servidor público eficiente, através do reconhecimento por parte do cidadão de seu trabalho e da consequente mudança de imagem perante a sociedade, envolvendo maior grau de autonomia, iniciativa e responsabilização, diminuindo controles formalistas e incentivando a adoção de uma política que seja consequente tanto com o bom desempenho quanto com a insuficiência do mesmo (BRASIL, 1995, p. 55).

É sob essa orientação que as escolas de governo surgem como ferramentas de adequação ao modelo de gestão adotado. O plano destaca a importância das escolas de governo no processo de gestão no país.

[...] serão implementadas ações na área de recursos humanos, que permitam o aperfeiçoamento das capacidades gerenciais e técnicas do setor público, através de recrutamento de pessoal estratégico, a partir de concursos e processos seletivos públicos anuais para pequenos contingentes, caracterizando, desta forma, um processo permanente de atualização dos

quadros do aparelho do Estado. Ainda nesta área, o papel a ser desempenhado pelas escolas de governo será fundamental através de programas de treinamento e desenvolvimento de recursos humanos diretamente relacionados aos objetivos da reforma do aparelho do Estado (BRASIL, 1995, p. 55).

As escolas de governo passaram a fazer parte do contexto e das estratégias da reforma do Estado, como um dos chamados Projetos Adicionais, apresentados a seguir:

Quadro 1 - Projetos adicionais do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado

Projeto	Objetivo
Projeto Cidadão	Aperfeiçoar as relações entre os órgãos da Administração Pública e os cidadãos.
Indicadores de Desempenho	Definir indicadores de desempenho quantitativos para as atividades exclusivas do Estado.
Qualidade e Participação	Introduzir novos conceitos e técnicas de gestão pública, baseados no desempenho, na redução ao mínimo dos erros, e na participação dos funcionários na definição dos processos de trabalho.
Nova Política de Recursos Humanos	Orientar a relação com os servidores segundo os princípios da reforma, desde a captação de novos servidores até a reformulação da carreira.
Valorização do Servidor para a Cidadania	Resgatar os talentos individuais, visando oferecer ao cidadão brasileiro serviços de melhor qualidade e maior prontidão às suas demandas.
Desenvolvimento de Recursos Humanos	Formar e capacitar os servidores públicos para o desenvolvimento das atividades na administração pública.
Rede do Governo	Implantar moderna rede de comunicação de dados interligando a administração pública, permitindo assim um compartilhamento adequado das informações contidas em bancos de dados dos diversos organismos do aparelho do Estado.
Sistemas de Gestão Pública (Controle e Informações Gerenciais)	Permitir a transparência na implementação das diversas ações do governo.

Fonte: BRASIL, 1995. (Adaptado).

Considerando os objetivos dos projetos apresentados no quadro 1 acima, o que se via era a nova política de Recursos Humanos direcionada ao atendimento do Estado, no sentido regulatório do caráter gerencial do Estado brasileiro. O Plano defendia, nos projetos adicionais, itens oriundos da iniciativa privada, como indicadores de desempenho, técnicas de gestão, qualidade, demandas, entre outros. Termos esses que com a Reforma do Estado passam a fazer parte da gestão pública.

Em outro documento, via-se que o papel desses servidores públicos, a partir da implantação do Plano Diretor na década de 1990, passou a ser o seguinte:

Os servidores públicos, e portanto integrantes de carreiras de Estado, serão apenas aqueles cujas atividades estão voltadas para as atividades exclusivas de Estado relacionadas com a formulação, controle e avaliação de políticas públicas e com a realização de atividades que pressupõem o poder de Estado. Esses servidores representarão o Estado enquanto pessoal [sic]. Para a realização de atividades auxiliares como manutenção, segurança e atividades de apoio diversas será dada continuidade ao processo de terceirização, transferindo-as para entidades privadas (BRASIL, 1997).

Portanto, caberia em especial às escolas de governo no país, entre suas diversas ações, o objetivo de:

[...] formação e capacitação dos servidores públicos para o desenvolvimento de uma administração pública ágil e eficiente. O novo modelo de operação das áreas de treinamento prevê as seguintes iniciativas: (1) um núcleo básico com texto-síntese dos valores que compõem o novo paradigma da gestão governamental; (2) uma área de tecnologia educacional para apoiar a atividade pedagógica; (3) novos instrumentos de avaliação, a partir da revisão dos utilizados na avaliação da reação, e novos instrumentos que permitam avaliar o impacto do treinamento. Neste contexto, a programação dos cursos deverá enfatizar temas como novas estratégias de gestão pública, desenvolvimento gerencial e de recursos humanos orientados para a introdução da administração gerencial, atendimento ao público, além de treinamento na utilização da tecnologia de informações, que será ferramenta básica na implementação dos programas de reforma do aparelho do Estado (BRASIL, 1995, p. 65).

Como se pode observar, tais características previstas no Plano Diretor seguem a orientação para que a administração pública se assemelhe às linhas de atuação do setor privado da economia. Essa orientação do novo modelo de administração gerencial expresso no plano busca estar em consonância com o projeto neoliberal de Estado, que tem no chamado Estado mínimo uma de suas características. O objetivo, expresso nos argumentos do Plano Diretor, era que a administração pública no país seguisse tal modelo. A administração pública, portanto, necessitava de servidores públicos capazes de se adequar a essa proposta de Governo.

Com a adesão a política de recursos humanos na administração pública, as escolas de governo passam, a partir da década de 1990, a ter papel fundamental na capacitação desse novo servidor público. Desse modo, é possível afirmar que nesse novo Estado brasileiro a administração pública nos moldes gerenciais utiliza com maior frequência os mecanismos da educação continuada das escolas de governo para obter resultados adequados as suas exigências.

Tais discussões, que tratam das relações entre o Estado e a educação ofertada aos servidores públicos, são temas que serão tratados no capítulo seguinte desta dissertação. É importante observamos a importância e o papel desses atores no contexto das mudanças e demandas na administração pública com a implementação das políticas a partir dessa década no país.

2 O PAPEL DAS ESCOLAS DE GOVERNO NA FORMAÇÃO DO ESTADO PÓS DÉCADA DE 1990

2.1 Antecedentes históricos da criação das escolas de governo

As escolas de governo no país são instituições vinculadas às esferas dos governos federal, estadual e municipal e têm a atuação voltada especificamente à capacitação, treinamento e formação profissional no setor público (ZOUANI, 2003, p. 79). Destaca a autora

[...] que essas instituições podem ser classificadas em dois grandes grupos; no primeiro, reúnem-se as instituições criadas com a missão de capacitar, em diversos níveis, os profissionais vinculados a áreas e a carreiras específicas de atuação do Estado.

No segundo, estão instituições que, não obstante atuarem com capacitação do setor público, não se vinculam, especificamente, a nenhuma carreira de Estado. Tem sua atuação voltada para o grande contingente de servidores distribuídos em todos os níveis e áreas da burocracia.

O trabalho dessas escolas centraliza-se na “[...] formação e [no] aperfeiçoamento dos profissionais servidores públicos dos três níveis de governo” (ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2012, p. 243). Distribuídos nas cinco regiões brasileiras, as escolas atuam “[...] em todos os níveis e áreas da burocracia do Estado” (MOURA, 2006, p. 109).

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 (MOURA, 2006, p. 109).

Embora a Reforma do Estado iniciada na década de 1990 tenha impulsionado a formação de escolas de governo no Brasil, governos anteriores já sinalizavam a favor de um formato de educação na área pública específica para o quadro de servidores públicos, como aborda Zouani (2010, p. 2):

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 Constituição Federal de 1934⁴⁷, em seu art. 169, já apontava para questão do serviço público, prevendo o preenchimento de cargos via concursos de provas, situação. É nesse novo formato de seleção e contratação de pessoal para a formação do seu quadro funcional que o Estado brasileiro institucionalizou o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), esse destinado à capacitação específica do servidor público (NICOLLINI, 2007). Criado em 1938, “[...] com o intuito de supervisionar a administração pública e formar administradores públicos de primeiro escalão” (LEME, 2000, p. 28), o DASP contribuiu nas décadas seguintes com escolas e institutos⁴⁸ destinados à formação e à oferta de treinamentos técnicos no serviço público, até o encerramento de suas atividades, em 1986.

Por intermédio de ações para formação dos quadros técnicos no serviço público nos anos de 1960 e 1970, criam-se no Brasil várias escolas destinadas a essas funções (SOUZA, 2002, p. 77). Entre estas o autor destaca

[...] a Escola Interamericana de Administração Pública, sob o patrocínio conjunto do governo brasileiro, do Banco Interamericano de Desenvolvimento e da Fundação Getulio Vargas, com a missão de prestar assistência técnica à América Latina, difundir a reforma administrativa e capacitar administradores do setor público, num processo de integração da região. Surge o Instituto Latino-Americano de Planejamento Econômico, com os objetivos principais de assumir as funções que a Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) realizava no campo do planejamento para o desenvolvimento e de concentrar sua ação em matéria de capacitação, assessoramento e pesquisa. A partir da atuação desse instituto e da Cepal foi que se estabeleceram programas de treinamento a cargo de organizações latino-americanas como, no Brasil, o Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico (Cendec), parte integrante do Instituto de Planejamento Econômico e Social (Ipea), com a finalidade de formar e aperfeiçoar profissionais da área de planejamento, para os três níveis do governo.

O que se via com o início da formação e qualificação dos servidores público, durante o período do regime militar, era que se buscava, entre outras coisas, atingir a eficiência na administração do Estado. O Decreto Lei nº 200/1967, Título XI, das disposições referentes ao pessoal civil, Capítulo I, normas gerais, no artigo 94, indica que

⁴⁷ Art 169 - Os funcionários públicos, depois de dois anos, quando nomeados em virtude de concurso de provas, e, em geral, depois de dez anos de efetivo exercício, só poderão ser destituídos em virtude de sentença judiciária ou mediante processo administrativo, regulado por lei, e no qual lhes será assegurada plena defesa (BRASIL, 1934).

⁴⁸ Como referência de alguns institutos, segundo Amaral (2005), podem ser citados o Instituto Rio Branco (1945), destinado à carreira diplomática; a Escola Superior de Administração Fazendária (1973), para o treinamento e formação dos servidores do Ministério da Fazenda; a Escola Superior de Administração Postal, criada em 1977, com o objetivo de formar técnicos para a administração postal, e a Academia Nacional de Polícia (1979), que por sua vez estava subordinada ao Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça.

Art. 94. O Poder Executivo promoverá a revisão da legislação e das normas regulamentares relativas ao pessoal do Serviço Público Civil, com o objetivo de ajustá-las aos seguintes princípios:

I - Valorização e dignificação da função pública e ao servidor público.

II - Aumento da produtividade.

III- Profissionalização e aperfeiçoamento do servidor público; fortalecimento do Sistema do Mérito para ingresso na função pública, acesso a função superior e escolha do ocupante de funções de direção e assessoramento.

IV - Conduta funcional pautada por normas éticas cuja infração incompatibilize o servidor para a função.

V - Constituição de quadros dirigentes, mediante formação e aperfeiçoamento de administradores capacitados a garantir a qualidade, produtividade e continuidade da ação governamental, em consonância com critérios éticos especialmente estabelecidos.

VI - Retribuição baseada na classificação das funções a desempenhar, levando-se em conta o nível educacional exigido pelos deveres e responsabilidade do cargo, a experiência que o exercício dêste [sic] requer, a satisfação de outros requisitos que se reputarem essenciais ao seu desempenho e às condições do mercado de trabalho.

VII - Organização dos quadros funcionais, levando-se em conta os interesses [sic] de recrutamento nacional para certas funções e a necessidade de relacionar ao mercado de trabalho local ou regional o recrutamento, a seleção e a remuneração das demais funções.

VIII - Concessão de maior autonomia aos dirigentes e chefes na administração de pessoal, visando a fortalecer a autoridade do comando, em seus diferentes graus, e a dar-lhes efetiva responsabilidade pela supervisão e rendimento dos serviços sob sua jurisdição.

IX - Fixação da quantidade de servidores, de acordo [sic] com as reais necessidades de funcionamento de cada órgão, efetivamente comprovadas e avaliadas na oportunidade da elaboração do orçamento-programa, e estreita observância dos quantitativos que forem considerados adequados pelo Poder Executivo no que se refere aos dispêndios de pessoal. Aprovação das lotações segundo critérios objetivos que relacionam a quantidade de servidores às atribuições e ao volume de trabalho do órgão.

X - Eliminação ou reabsorção do pessoal ocioso, mediante aproveitamento dos servidores excedentes, ou reaproveitamento aos desajustados em funções compatíveis com as suas comprovadas qualificações e aptidões vocacionais, impedindo-se novas admissões, enquanto houver servidores disponíveis para a função.

XI - Instituição, pelo Poder Executivo, de reconhecimento do mérito aos servidores que contribuam com sugestões, planos e projetos não elaborados em decorrência do exercício de suas funções e dos quais possam resultar

aumento de produtividade e redução dos custos operacionais da administração.

XII - Estabelecimento de mecanismos adequados à apresentação por parte dos servidores, nos vários níveis organizacionais, de suas reclamações e reivindicações, bem como à rápida apreciação, pelos órgãos administrativos competentes, dos assuntos nelas contidos.

XIII - Estímulo ao associativismo dos servidores para fins sociais e culturais (BRASIL, 1967).

Dessa forma, o que se vê com a publicação do Decreto 200/1967 é a normatização dos procedimentos no serviço público. Ou seja, mudam o regime e os governos, mas há sempre uma tendência em definir as regras e comportamentos para a conduta do servidor na esfera pública. O objetivo das regras citadas tem como finalidades o aumento da eficiência administrativa no serviço público e a redução dos custos operacionais. Em breve análise, constata-se que há uma tendência do Estado em visualizar os servidores apenas como peça que constitui um elemento da máquina administrativa.

Com a publicação desse Decreto, os servidores públicos que não se adequassem à nova estrutura eram vistos como “pessoal ocioso”, considerados em alguns casos como “servidores excedentes”, “desajustados em funções compatíveis com as suas comprovadas qualificações e aptidões vocacionais” (BRASIL, 1967). Esse discurso da incapacidade funcional do servidor público passou a se agregar à imagem do Estado pesado, devido também a não qualificação técnica do seu corpo funcional.

Ao tratar desse aspecto, o da qualificação técnica que fosse necessária ao desenvolvimento do Estado brasileiro, a administração pública cria as escolas de governo como sendo escolas destinadas a um fim específico de capacitação dos servidores públicos. Assim, nascem as primeiras escolas baseadas no modelo abordado no Relatório Rouanet de 1982.

2.1.1 Origens da criação das escolas de governo no país: Relatório Rouanet e a Escola Superior de Administração Pública (ENAP)

No início dos anos de 1980 surgem as primeiras iniciativas oficiais de constituição das escolas de governo no Brasil. Em 1982, por iniciativa do Ministério Extraordinário para Assuntos da Administração, ao qual estava submetido o 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 (ORBAN, 2001). Motivado pelo contexto situacional da reforma administrativa no país, o embaixador Sergio Paulo Rouanet⁴⁹ apresentou no relatório de seu estudo

[...] 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 (ORBAN, 2001, p. 22).

O Relatório Rouanet⁵⁰, escrito em 1982, foi primeiro material que tratou especificamente do assunto referente às escolas de governo no país.

O Relatório Rouanet expressou preocupação constante com a necessidade de estabelecer interligação de seleção, formação e progressão, e recomendou a criação de carreira ou cargos de natureza especial para o exercício de atividades de direção, supervisão e assessoramento nos escalões superiores da burocracia, como solução para a alocação dos funcionários polivalentes que a futura Escola formaria, recomendando sua criação simultânea (ENAP, 2010).

Segundo Amaral (2005, 2005, p. 7), a pedido do DASP, o Relatório Rouanet constituiu-se num estudo⁵¹ com vistas à “[...] criação de uma escola de governo que promovesse a formação e a qualificação de quadros de nível superior, com a missão de modernizar e tornar eficiente a administração pública federal”. As propostas apresentadas no Relatório Rouanet para implantação de uma escola de governo tiveram como inspiração central o modelo de escola desenvolvido na França a partir de 1945. A Fundação Escola Superior de Administração pública (ENAP)⁵², criada em 1986, 5 (cinco) décadas após a *École*

⁴⁹ Sérgio Paulo Rouanet nasceu em 1934. Doutor em Ciências Políticas, é membro da Acadêmica Brasileira de Letras desde 1992. Carioca de 78 anos, é ensaísta, filósofo, antropólogo, tradutor e criador de uma lei de incentivo fiscal à cultura, além de exercer a diplomacia (FOLHA ONLINE, 2008). Em 1982, elaborou estudo que contribuiu com estruturação da ENAP. Entre os cargos políticos, Sérgio Rouanet foi nomeado Secretário da Cultura da Presidência da República no Governo Collor de Mello.

⁵⁰ No Relatório Rouanet, 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 (ORBAN, 2001).

⁵¹ O Relatório Rouanet expressou preocupação constante com a necessidade de estabelecer interligação de seleção, formação e progressão, e recomendou a criação de carreira ou cargos de natureza especial para o exercício de atividades de direção, supervisão e assessoramento nos escalões superiores da burocracia, como solução para a alocação dos funcionários polivalentes que a futura Escola formaria, recomendando sua criação simultânea (ENAP, 2010, p. 15).

⁵² A Fundação Escola Nacional da Administração Pública (ENAP) é uma escola de governo, do Poder Executivo Federal, que oferece formação e aperfeiçoamento em Administração Pública para servidores públicos federais e para gestores de escolas de governo estaduais e municipais. A ENAP foi institucionalizada na Presidência de José Sarney (1985-1989) e criada pelo Decreto nº 93.277, de 19 de setembro de 1986, que instituiu a ENAP e o Centro de Desenvolvimento da Administração Pública (CEDAM). A ENAP, cuja sede está localizada em Brasília-DF, conta com um campus em uma área de 50.000 m² com 750 lugares em 25 salas de aula (ENAP, 2010).

Nationale de Administration (ENA), não só procurou seguir o seu modelo, como foi estruturada com o apoio e orientação técnica da escola de governo francesa (ORBAN, 2001, p. 25).

Entretanto, o modelo francês de escola de governo, não ocorreu no Brasil na forma esperada ou apontada por Rouanet, visto que as sociedades latino-americanas apresentam características e problemas distintos aos da escola francesa (MOURA, 2006, p. 108), fatores esse que colocam limites à “transposição de modelos”, como aponta Pacheco (apud ZOUANI, 2003, p. 4). De toda forma, a criação da ENAP e a multiplicação de escolas de governo estaduais e municipais no Brasil, a partir dos anos 1980, seguiam uma tendência mundial (MULLER, 2010).

Segundo Muller (2010), as escolas de governo de diferentes países do mundo têm em comum o fato de que todas atuam no sentido de contribuir com a manutenção da hegemonia das classes dominantes, aprimorando a ação do Estado. A autonomia dessas escolas é, portanto, questionável, pois não se pode ignorar que, ao fazer parte do aparato do próprio Estado, as escolas de governo afastam-se de qualquer independência no processo de ensino e aprendizagem.

O quadro 2, abaixo, permite visualizar as diferentes finalidades de escolas de governo pelo mundo:

Quadro 2 - Missão das escolas de governo internacionais

Escola de Governo	Missão / Objetivos
Canadian Center for Management Development (CCMD), Canadá	Apoiar as necessidades de desenvolvimento gerencial no serviço público por meio de programas de aprendizagem e cursos, eventos de aprendizagem, pesquisa estratégica e outras atividades de desenvolvimento de liderança.
Civil Service College, Grã-Bretanha (Centro para Estudos de Gerenciamento e Política - CMPS)	Criar um novo conjunto de recursos para fortalecer a elaboração de políticas públicas. Desenvolver uma nova geração de servidores públicos com o necessário conhecimento, habilidades e comportamento requeridos pela moderna elaboração de políticas públicas e oferta de serviços.
Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Brasil	Buscar e difundir conhecimento e tecnologia gerencial para o desenvolvimento de dirigentes, gerentes e servidores públicos, em direção à gestão pública ágil, eficiente e com foco no cidadão.
Sector Interministériel de Formation à l'Organisation et au Management (SIFOM), França	Acompanhar, antecipar e promover a modernização dos serviços do Estado por meio de atividades de formação e de consultoria. Melhorar as práticas, transferir seus novos conhecimentos às situações de trabalho, e favorecer uma reflexão de alto nível articulada ao contexto profissional de seus clientes.
Instituto Nacional de Administração (INA), Portugal	Contribuir para o esforço de modernização da administração pública através da Formação, da Investigação e da Assessoria Técnica.
Instituto Nacional de Administração Pública (INAP), Espanha	Selecionar e formar dirigentes e servidores públicos. Realizar pesquisas sobre a modernização da Administração Pública.
Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México	Servir à sociedade, contribuindo para um Estado eficaz e eficiente e com uma administração pública moderna, honesta e profissional
Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Argentina	Formar e capacitar em um ambiente de pluralismo ideológico e excelência acadêmica os dirigentes políticos e sociais. Melhorar e aprofundar o fortalecimento institucional democrático mediante a gestão profissional das questões de Estado.
Ecole Nationale d'Administration (ENA), França	Formar altos funcionários e preparar seus alunos de carreiras para ocupar altos postos da administração francesa.

Fonte: MULLER, 2009.

É claro que as escolas de governo internacionais, suas estruturas, os seus objetivos, sua missão e provavelmente os modelos educacionais estão ligados às políticas adotadas em seus países. Mas convém reforçar o caráter intermediador entre os servidores públicos e o governo, servindo as escolas de governo em particular aos interesses desse último.

No Brasil, as escolas de governo, especialmente nas últimas décadas do século XX, não diferem do que foi abordado no contexto internacional. As reformas educacionais a partir dos anos de 1990 não atingiram apenas o trabalhador do setor privado; o servidor público teve que se ajustar e adequar-se ao novo mecanismo do trabalho e assim, paulatinamente, vai ganhando forma a formação de certo intelectual de um novo tipo.

Desde sua fundação, a ENAP

[...] 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 (ENAP, 2010, p. 13).

No Decreto nº 93.277/1986, que a instituiu, cabe à ENAP o seguinte:

Art. 2º - A Escola Nacional de Administração Pública destinar-se-á, basicamente, a planejar, promover, coordenar e avaliar as atividades de formação, aperfeiçoamento e profissionalização do pessoal civil de nível superior da Administração Federal (ENAP, 2010, p.15).

É claro, portanto, que, desde sua formação e estruturação, a Escola evocada tinha como referencial político orientador atender aos mecanismos de gestão e planejamento que estivessem a serviço do Estado brasileiro, a partir de então, visto que a ENAP,

[...] 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 (ZOUANI, 2003, p. 3).

Pacheco (2000) demonstra que a atuação da ENAP contribuiu fortemente com a reforma do setor público iniciada nos anos 1990. Ao adotar o conceito de “educação continuada”, a ENAP capacitou cerca de 70 (setenta) mil servidores da esfera federal, nas áreas administrativa, operacional e intermediária do serviço público entre os anos de 1995 a 1999. Ainda segundo Pacheco (2000, p. 39), “[...] em cinco anos, a ENAP capacitou quase 3 vezes mais funcionários do que nos catorze anos anteriores”. Isso indica que a Reforma do Estado brasileiro trouxe a necessidade de adequação do corpo funcional às novas diretrizes da administração pública.

Diante do papel estratégico da ENAP, que o é de formar em seus quadros dirigentes capazes de assumir postos de alta responsabilidade, aspectos tais como iniciativa, inovação e criatividade são apresentados como atributos que se deseja para os servidores públicos (ENAP, 2010). Estes são entendidos pela ENAP como

[...] o trabalhador do Estado brasileiro, seja no poder executivo, legislativo ou judiciário, ou na esfera federal, estadual ou municipal. A sociedade, ao eleger seus representantes, contribui para a definição dos rumos de ação em cada esfera de governo. Os dirigentes eleitos, por sua vez, orientam o funcionamento da administração pública. E o funcionamento da administração pública é operado pelos servidores públicos (ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2010, p. 21).

A ENAP é uma escola com atribuições e objetivos específicos para determinado público em determinadas atividades. A ENAP tem a responsabilidade de ofertar programas de cargos de Direção e Assessoramento Superiores (DAS)⁵³. A alta qualificação dos quadros

⁵³ Em 2005, o Decreto nº 5.497 definiu critérios para ocupação desses cargos comissionados, estabelecendo que 75% dos DAS de níveis 1 a 3 e 50% dos DAS de nível 4 devem ser ocupados exclusivamente por servidores de

permanentes da administração pública é fundamental na manutenção das políticas, dos serviços e da aplicação dos recursos públicos dentro do espírito do interesse coletivo (ENAP, 2010, p. 13)⁵⁴.

O quadro 3 apresenta os principais cursos e programas ofertados pela ENAP em 2012:

Quadro 3 - Cursos ofertados pela ENAP- Presencial e a distância / 2012

(Continua)

EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA	
Atendimento ao cidadão Análise e melhoria de processos – MASP Ética e Serviço Público Gerência de Projetos: Teoria e Prática Gestão de Convênios para Convenientes Macroeconomia aplicada à análise de projetos de grande vulto Matemática financeira aplicada à análise de projetos de grande vulto Microeconomia aplicada à análise de projetos de grande vulto Orçamento público: elaboração e execução	
CURSOS PRESENCIAIS	
Programa de Formação de Carreiras	
Curso de Formação para o cargo de Analista de Planejamento e Orçamento (APO)	Esses eventos constituem-se em etapas dos concursos públicos dessas carreiras para o desenvolvimento de competências e habilidades necessárias ao ingresso na Administração Pública Federal.
Especialista em Políticas Públicas, Gestão Pública e Gestão Governamental (EPPGG)	
Programa de Aperfeiçoamento para Carreiras	
Para servidores de nível superior do Ciclo de Gestão do Governo Federal e requisito para promoção na carreira de EPPGG, conforme Decreto 5.176, de 10 de agosto de 2004.	
Cursos de educação continuada	
Desenvolvimento técnico e gerencial	As matrículas são feitas diretamente no sítio da ENAP, estando as vagas restritas a servidores públicos do Ciclo de Gestão.
Projetos Especiais	Cursos sob medida para atender demandas específicas da Administração Pública

carreira, buscando garantir que os cargos de coordenação e assessoria sejam ocupados por pessoas com vínculo com o serviço público no longo prazo (ENAP, 2010, p. 18).

⁵⁴ O Governo Federal, em 1993, cria o Fundo Especial de Formação, Qualificação, Treinamento e Desenvolvimento do Servidor Público (Fundase), por meio da Lei nº 8.627, de 19 de fevereiro 1993. O Fundase é destinado a centralizar os recursos e financiar as atividades de treinamento e qualificação dos servidores públicos federais.

Quadro 3 - Cursos ofertados pela ENAP- Presencial e a distância / 2012

(Continuação)

PROGRAMA DE ESPECIALIZAÇÃO – pós-graduação <i>lato sensu</i>⁵⁵: Especialização em Gestão Pública e Especialização em Gestão de Pessoas.	
Desde 2002, a ENAP oferece o programa para candidatos aprovados em processo seletivo, composto por prova escrita, entrevista e análise de currículo.	
PROGRAMAS DA ENAP	
Programa de Capacitação em Gestão da Logística Pública	Servidores públicos federais que atuam na área de suprimentos.
Programa de Capacitação em Gestão de Pessoas	Servidores públicos federais que exerçam função de coordenadores gerais, coordenadores, chefias ou estejam lotados em equipes de recursos humanos.
Programa de Capacitação em Gestão do PPA	Servidores públicos federais que atuam como gerentes de programas do PPA, gerentes executivos; coordenadores de ação, técnicos das unidades de monitoramento e avaliação do PPA e de equipes executoras do PPA.
Programa de Capacitação em Gestão Orçamentária e Financeira	Servidores públicos federais que atuem em rotinas de administração orçamentária e financeira ou que necessitem de conhecimentos nessa área para o exercício de suas funções.
Programa Avaliação Socioeconômica de Projetos	Servidor público federal responsável pela análise de projetos de grande vulto.
Programa de Desenvolvimento de Gerentes Operacionais e Supervisores (DGOS)	Servidores públicos federais que atuam como gerentes intermediários, operacionais e supervisores, com equipe sob sua responsabilidade.
Programa de Desenvolvimento de Gestores de Tecnologia da Informação (DGTI)	Servidores públicos federais, lotados nas áreas de modernização e informática e/ou responsável, em seu órgão de origem, pela formulação do Plano Diretor de Tecnologia da Informação, pela elaboração de termos de referência e de projetos básicos para a contratação de serviços de TI e pelo gerenciamento de contratos de tecnologia de informação.
Programa de Desenvolvimento de Lideranças (PDL)	Servidores públicos federais que atuam como dirigentes ou que tenham potencial para assumir funções gerenciais, gerentes intermediários e operacionais com equipe sob sua responsabilidade.

Fonte: ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2012.

Por seu papel estratégico, além da alta qualificação de quadros permanentes da administração pública, ela também passou a ter como público-alvo potencial os formadores das escolas de governo estaduais e municipais em todo o Brasil, especialmente a partir dos anos 1990. Um novo cenário de mudanças passa a exigir do servidor público muito mais

⁵⁵ Os cursos ofertados são uma parceria da ENAP com as secretarias de Recursos Humanos e de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, visando contribuir para a consolidação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (Decreto nº 5.707, de 23/02/2006). O Programa de Especialização é regulamentado pela Resolução CNE/CES/MEC nº 01, de 8 de junho de 2007, e reconhecido pela Portaria MEC nº 11, de 4 de janeiro de 2005, publicada no Diário Oficial da União em 6 de janeiro de 2005, a qual credencia a ENAP para oferta de cursos de pós-graduação *lato sensu* em suas áreas de competência (ENAP, 2012).

esforço cognitivo e competências bastante diversificadas, com maiores exigências de responsabilidade, autonomia, adaptabilidade, cooperação, relacionamento e comunicação. Enfim, um servidor capaz de escutar novas demandas e novos segmentos sociais. Para que o funcionalismo das diferentes esferas administrativas alcançasse esse perfil e para que a sua formação pudesse ocorrer em consonância com as diretrizes e práticas do Estado capitalista, tornou-se imprescindível um modelo de escola específico e direcionado: as escolas de governo.

2.2 Panorama das Escolas de Governo no Brasil

A criação da ENAP antecipou o movimento nacional que se acelerou com o disposto no art. 39 da Constituição Federal de 1988, especialmente no conteúdo do parágrafo 2º:

Art. 39 A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes⁵⁶.

[...] § 2º 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 contratos entre os entes federados (BRASIL, 1988).

A CF de 1988 antecipava o formato que deveriam assumir as escolas de governo, colocando a educação dos servidores públicos como ponto de partida na esfera pública, por meio da obrigatoriedade de que todos os estados da federação constituíssem escolas de governo ligadas à estrutura do Estado.

Sob forte influência da ENAP e acompanhando o movimento internacional, Moura (2006, p. 110) observa que, “[...] ao longo da última década do século XX, proliferaram por todo o País inúmeras iniciativas dedicadas a formar e capacitar pessoas para trabalhar no setor público”.

Conforme dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) de 2008, do Ministério do Trabalho e Emprego, o país conta com cerca de 550 (quinhentos e cinquenta) mil servidores federais civis ativos; nos Estados e Municípios brasileiros, existem aproximadamente 9 (nove) milhões de servidores estaduais e municipais, atuando nas três

⁵⁶ Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998. Anteriormente, a redação era a seguinte: “Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas”.

esferas de poder (executivo, legislativo e judiciário) (MULLER, 2010). No conjunto, esse é o público capacitado nos moldes do Estado nas escolas de governo.

Segundo a Rede Nacional de Escolas de Governo (RNEG), em 2010, o país contava com 136 (cento e trinta e seis) escolas de governo, distribuídas por todos os estados brasileiros, incluindo o Distrito Federal, conforme mostra a figura 1 abaixo:

Figura 1 - Mapa do sistema RNEG da distribuição das Escolas de Governo no Brasil por região (2010)



Fonte: MULLER, 2010.

A distribuição detalhada das escolas de governo no Brasil, de acordo com a sua atuação (federal, estadual e/ou municipal) é apresentada na figura 2, a seguir:

Figura 2 - Número de escolas de governo no país nas esferas federal, estadual e municipal (2010)

UF	Federais	Estaduais	Municipais	Total
Acre (AC)		01		01
Alagoas (AL)		01		01
Amapá (AP)		01		01
Amazonas (AM)		01	01	02
Bahia (BA)		02	02	04
Ceará (CE)	01	06		07
Distrito Federal (DF)	22	02	01	25
Espírito Santo (ES)		02	03	05
Goiás (GO)		02	01	03
Maranhão (MA)		01	01	02
Mato Grosso (MT)		02		02
Mato Grosso do Sul (MS)		02		02
Minas Gerais (MG)	01	04	01	06
Pará (PA)		01	01	02
Paraíba (PB)			01	01
Paraná (PR)	02	03	01	06
Pernambuco (PE)	01	03	02	06
Piauí (PI)		01		01
Rio de Janeiro (RJ)	08	03	02	13
Rio Grande do Norte (RN)		03	01	04
Rio Grande do Sul (RS)		04	01	05
Rondônia (RO)	01	01		02
Roraima (RR)	01	01	01	03
Santa Catarina (SC)		04	01	05
São Paulo (SP)	01	07	17	25
Sergipe (SE)				-
Tocantins (TO)		02		02
Total	38	60	38	136

Fonte: MULLER, 2010.⁵⁷

Como se percebe na figura 2 acima, o número de escolas de governo estaduais é a grande parte do total de escolas desse tipo no Brasil. Apenas Paraíba e Sergipe não cumprem, ainda, o dispositivo constitucional. O Distrito Federal e São Paulo lideram o quantitativo de escolas de governo. Acre, Alagoas, Amapá, Paraíba e Piauí são estados que têm apenas uma escola de governo em âmbito estadual.

⁵⁷ Dados apresentados em Muller (2010), com base em informações da RNEG constantes no site da ENAP (www.enap.gov.br).

As escolas de governo do país direcionam suas atividades para a formação do servidor público nas diferentes esferas administrativas com cursos, treinamentos, seminários e demais atividades específicas, voltados para campos determinados de atuação do próprio Estado. Os tipos de cursos ofertados pelas escolas de governo no país são distribuídos segundo o sistema Mapa da Oferta das Capacitações das Escolas de Governo participantes da RNEG, com a seguinte estrutura:

Quadro 4 - Tipos de cursos ofertados pelas escolas de governo (2012)

Tipo de curso	Quantitativo
Palestras	40
Intercâmbio institucional Área temática: Administração Instituição: ENAP	7
Curso de formação inicial para carreiras específicas	23
Conferências	11
Oficinas (workshops)	44
Mestrados Área temática: Direito (1) Economia (1) Escola de Administração Fazendária - ESAF	2
Extensão universitária Ciência Política Instituto do Legislativo Paulista da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo - ILP	1
Educação de jovens e adultos	3
Grupos de discussão	2
Seminários	45
Mestrado profissionalizante Mestrado profissionalizante em políticas públicas Instituição: Escola de Governo do Paraná	1
Capacitação	3948
Cursos de aperfeiçoamento para carreiras específicas	78
Especialização Lato sensu	47
Outros	46

Fonte: ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2012 (Adaptado).

Segundo dados do Sistema Mapa da Oferta das Capacitações das Escolas de Governo (2012), estão cadastrados mais de 4 (quatro) mil cursos na RNEG das seguintes áreas temáticas, conforme o Quadro 5 a seguir:

Quadro 5 - Áreas temáticas de atuação das escolas de governo e quantitativo de cursos (2012)

Área temática	Quantitativo de cursos
Administração	1938
Informática	345
Saúde coletiva	251
Direito	225
Segurança	183
Linguística e letras	148
Medicina	148
Educação	136
Ciências política	135
Serviço social	94
Ciências biológicas	74
Economia	57
Psicologia	57
Enfermagem	54
Farmacologia	53
Ciências da Informação	39
Nutrição	38
Ética	36
Fisioterapia	29
Esporte e lazer	28
Geociências	25
Odontologia	24
Terapia ocupacional	24
Probabilidade e estatística	23
Fonoaudiologia	22
Meio ambiente	22
Cultura	21
Planejamento urbano e regional	20
Medicina veterinária	14
Engenharia	12
Física	10
Metodologia da pesquisa	10
Educação física	8
História	4
Ciências agrárias	3
Matemática	3
Sociologia	3
Arquitetura	2
Turismo	2
Fotografia	1
Química	1
Sem classificação	85
Total	4407 cursos

Fonte: ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2012. (Adaptado).

Analisando o quadro 5, percebe-se que há um direcionamento das escolas de governo em priorizar os cursos técnicos na formação dos servidores públicos. Em destaque, a área temática da administração, que concentra quase 50% do total ofertado de cursos pelas escolas de governo no país. Com isso, ressalta-se uma preocupação das gestões e dos governos atuais em manter a linha de atuação do modelo de gestão em evidência, cabendo, portanto, às escolas de governo seguirem os ordenamentos das políticas adotadas por seus governos.

Pode-se concluir, com análise dos quadros 4 e 5, que a educação ofertada pelas escolas de governo no Brasil, entre outros aspectos, ajusta a estrutura de suas áreas e cursos ao modelo de administração gerencial pós reforma do Estado de 1995.

2.2.1 Mudanças conceituais na administração pública: sai o usuário e entra o cliente no serviço público

Pode-se dizer que as primeiras escolas de governo no país tinham 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 no Brasil (ORBAN, 2001).

Mas o foco de atuação se ampliou em função do destaque que os servidores públicos ganham novamente a partir do reordenamento econômico e político iniciado na década de 1990. O discurso da eficiência incluía a ideia de que os serviços prestados à sociedade necessitariam melhorar, sendo os servidores públicos, em geral, agentes fundamentais nesse processo.

As ações efetivas voltadas para o funcionalismo público ganham intensidade a partir do governo FHC, quando se aprofunda o processo de reforma na administração pública. Desde então, a atuação dos servidores públicos é orientada por um novo conceito gerencial, focado no cidadão/usuário.

O servidor público necessitava, para tal, adequar-se a esse novo mecanismo gerencial. Dourado (2002, p. 235) apresenta que essa nova fase de reestruturação ficou marcada por “[...] políticas de centralização, de diferenciação e de diversificação institucional e, especialmente, de privatização da esfera pública”, e uma das consequências desse processo foi a redefinição do mercado de trabalho na esfera pública. A administração pública entra em

consonância com o modelo das empresas privadas, de resultados e eficiência, estabelecendo metas para o servidor público cumprir.

As capacitações das escolas de governo agora são iniciadas em uma nova proposta, passando a identificar como “clientes” os que são atendidos pelos serviços do Estado. Ao usar o termo “cliente” na administração pública, enfatiza-se a participação dos servidores no processo, necessária para a melhoria dos serviços prestados, conforme previsto no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado:

A ênfase na participação representa o envolvimento de todos os servidores, independentemente de nível, cargo ou função, com a melhoria do serviço público, e o compromisso de cooperação entre gerentes e gerenciados com a busca de solução dos problemas, com o aperfeiçoamento contínuo e com a satisfação dos clientes internos e externos da organização (BRASIL, 1995, p. 14).

Os cursos das escolas de governo, com uma nova roupagem, passam a seguir ao propósito de tornar os serviços públicos “[...] mais baratos e de melhor qualidade” (BRASIL, 1995, p. 14).

Mais do que um termo, a qualidade passa a integrar a reforma do aparelho do Estado, sendo o foco do Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública (PQPAP), iniciado em 1997, compreendendo

[...] a definição clara dos clientes – usuários do serviço público – e dos resultados esperados; a geração dos indicadores de desempenho; a preocupação constante com o fazer certo o que é certo da primeira vez, envolvendo todos os servidores com o compromisso de satisfazer o usuário do serviço público (BRASIL, 1997, p. 14).

Corroborando a orientação colocada no Plano Diretor da reforma, o documento do PQPAP deixa claro que

Um fator crítico para o sucesso da sua aplicação é a vontade e o compromisso dos servidores públicos, inclusive daqueles que ocupam cargos no nível estratégico das organizações. E, nesse sentido, é um Programa de todos, um Programa para toda a Sociedade, para todos aqueles que acreditam, dentro do mais alto espírito democrático, na participação como a força propulsora, capaz de impulsionar o País na direção da modernidade e do futuro (BRASIL, 1997, p. 9).

Desde o início da década de 1990, é recorrente a ideia de que o sucesso ou insucesso da administração pública está relacionado com o quadro de servidores públicos no Estado. O

que se modifica com o PQPAP é que essa responsabilidade caberia quase que exclusivamente aos servidores públicos, vistos como “força propulsora” da administração pública.

Segundo Moura (2006, p. 116), o PQPAP representava

[...] o desdobramento, para a área pública, da *lógica empresarial* do Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade (PBQP), criado pelo Governo Federal em 1990. Destinado à tarefa de propagar novas técnicas de produção, gestão e mudanças organizacionais, o PBQP era uma resposta do Estado e de segmentos dos empresários visando a obtenção de maior eficiência da estrutura produtiva nacional (Grifo do autor)

Para o autor, o PQPAP foi um instrumento de transformação da cultura burocrática em uma cultura gerencial, conforme previsto no Plano Diretor, uma vez que apontou um modelo a ser seguido pela gestão pública focada na “[...] eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações” (BRASIL, 1995, p. 16).

O modelo de gestão denominado administração gerencial, adotado pela reforma do aparelho do Estado brasileiro (BRASIL, 1995), requer um corpo de funcionários altamente profissionalizados, com competências adequadas para atender às demandas da administração pública contemporânea. Nessa perspectiva, o servidor público deve se qualificar e dispor de mecanismos capazes de justificar sua permanência no serviço público. Alastrou-se, mais ainda, na década de 1990, a ideia da “[...] ineficiência e inércia dos serviços [do Estado] e dos servidores públicos” (NEVES, 2010, p. 84), portanto, o que se via como alegação era a “[...] premente necessidade de adequação do Estado” (NEVES, 2010, p. 84) a esse novo contexto econômico, inserido na proposta de globalização dos mercados.

Institucionalmente, o Decreto nº 2.794/98, que trata da política nacional de capacitação dos servidores ativos da administração federal, definiu novas bases para o treinamento dos servidores. Essa política previu que cada órgão federal deveria traçar os seus planos anuais de capacitação, de acordo com suas necessidades. Assim, os artigos 1º e 2º nortearam a capacitação no serviço público.

Art. 1º Fica instituída a Política Nacional de Capacitação dos Servidores Públicos Federais, a ser implementada pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, com as seguintes finalidades:

I - melhoria da eficiência do serviço público e da qualidade dos serviços prestados ao cidadão;

II - valorização do servidor público, por meio de sua capacitação permanente;

III- adequação do quadro de servidores aos novos perfis profissionais requeridos no setor público;

IV - divulgação e controle de resultados das ações de capacitação;

V - racionalização e efetividade dos gastos com capacitação (BRASIL, 1998b).

O artigo 2º do referido Decreto define o que são consideradas ações de capacitação:

Art. 2º Para fins deste Decreto são consideradas ações de capacitação: cursos presenciais e à distância, treinamentos em serviço, grupos formais de estudos, intercâmbios ou estágios, seminários, congressos, desde que contribuam para a atualização profissional e o desenvolvimento do servidor e que se coadunem com as necessidades institucionais dos órgãos e das entidades (BRASIL, 1998b).

Esse novo tipo de trabalhador do serviço público necessitava, pois, adequar-se à dinâmica da administração gerencial que vinha sendo moldada e as escolas de governo tornam-se locais voltados para esse tipo de formação.

2.2.2 A profissionalização do servidor público: capacitação via escolas de governo

As escolas de governo estabelecem um campo de atuação estatal quanto à questão da capacitação dos servidores públicos e, portanto, uma escola de governo é orientada para a administração pública, especificamente para a gestão do aparelho do Estado (NICOLLINI, 2007, p. 55).

Apoiando-se nas características da eficiência e eficácia para com o serviço público, a educação profissionalizante exercida por essas escolas de governo serve ao governo para, assim, seguindo o modelo empresarial, “[...] colocar mais profundamente a dependência dessa modalidade educacional aos objetivos empresariais” (NEVES, 2000, p. 199). Orban (2001) identifica as escolas de governo como instituições voltadas para capacitação no serviço público, com objetivos específicos para o atendimento das necessidades do Estado:

Significa dizer que, ao contrário das universidades e centros de ensino tradicionais, esses sim autônomos [sic], 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 instrumento de fortalecimento da ação, de busca de ampliação da governabilidade, de aprimoramento da viabilidade dos projetos de governo (ORBAN, 2001, p. 49).

Assim, as escolas de governo se tornam espaços onde as organizações públicas desenvolvem atividades de capacitação específicas para os servidores públicos. O objetivo dessas instituições, criadas pelo Estado, é desenvolver estratégias nos governos nos quais elas estão atuando. Analisando o papel das escolas de governo, Muller (2010) destaca que elas integram programas de formação e capacitação combinados ao processo educacional.

É importante destacar que o termo escola de governo vem sendo usado não só por organizações públicas, como também privadas ou não governamentais, referindo-se geralmente 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, 2002, p. 36). E suas estruturas são as mais diversas; elas podem se organizar por meio de departamentos de recursos humanos, centros de formação e desenvolvimento, institutos, fundações, etc. (MULLER, 2010, p. 31).

Pacheco (2002, p. 10) afirma que as escolas de governo

Devem constituir-se como centros de aprendizagem permanente: aplicar internamente o que aplicam em seus programas, buscando coerência entre discurso e prática; submeter-se à avaliação permanente e à comparação com organizações similares; aprender com os erros e buscar superar obstáculos; realizar a gestão do conhecimento internamente, registrando e validando suas experiências; atrair, investir e reter profissionais altamente qualificados, que demonstrem expertise nos temas em que a escola atua; buscar fornecedores e colaboradores de reconhecido padrão de excelência.

As escolas de governo apresentam um quadro referencial determinado e o papel dessas escolas costuma ser de seguir o desenho que já vem moldado pela gestão que assume o período, a gestão de governo (PACHECO, 2002), adotando, por sua vez, em seus cursos, as regras determinadas na ação do Estado a que está servindo. Nicollini (2007, p. 55) defende que as “[...] escolas de governo servem à capacitação da ação estatal para a implementação das políticas públicas”.

A gestão por competência tornou-se referencial para a administração pública, passando a ser a cultura aceita sem ser discutida e,

Hoje, as Escolas [de governo] estão mergulhadas numa cultura de “quantidades” (mais informações, menos esforço especulativo, mais horas de aula, menos tempo de estudo, por exemplo), que inevitavelmente constrange a dimensão qualitativa dos processos educacionais. A cultura quantitativa impulsiona ainda mais a dinâmica objetiva de fragmentação e de disciplinarização do conhecimento, ajudando a empurrá-lo rumo à especialização estreita formar confunde-se com o capacitar, interage imprecisamente com ele, modelando conteúdos, currículos e procedimentos pedagógicos (MOURA, 2006, p. 111-112).

Conclui o autor que, mesmo nesse formato, as escolas de governo

[...] não deveriam limitar-se a funcionar apenas como correias de transmissão da cultura da época, das orientações governamentais ou das inovações técnicas, teóricas e metodológicas, mas atuar como uma espécie de “consciência crítica” do governar em um mundo complexo (MOURA, 2006, p. 113).

Seguindo o modelo adotado da administração gerencial, em 2006, o governo Lula lança a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP) e coloca a gestão por competências como referencial para o atendimento das ações do serviço público. No Decreto nº 5707/2006, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, em seu art. 2º, inciso I, a capacitação passa a ser vista como sendo “Processo permanente e deliberado de aprendizagem, com o propósito de contribuir para o desenvolvimento de competências institucionais por meio do desenvolvimento de competências individuais” (BRASIL, 2006).

Essa definição exposta no artigo 2º deixa clara a intenção do governo quanto ao atendimento das metas de eficiência no serviço público, reforçando o Plano Diretor de 1995. O inciso II do mesmo artigo citado acima apresenta a gestão por competência: “Gestão da capacitação orientada para o desenvolvimento do conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao desempenho das funções dos servidores, visando ao alcance dos objetivos da instituição” (BRASIL, 2006).

Portanto, nessa temática do modelo de gestão por competências é que as escolas de governo passam a elaborar os conteúdos dos cursos e a metodologia de ensino, traçando a aprendizagem baseada não no indivíduo, mas na competência requerida para o trabalho em questão. É nessa intenção que o governo associa a gestão por competência às necessidades e

objetivos de cada órgão, enfatizando a administração gerencial como sendo primordial ao desenvolvimento do Estado.

Desde o governo FHC, a perspectiva gerencial fundamenta a formação dos servidores públicos. No governo Lula, essa orientação se fortaleceu com a publicação do Decreto-lei nº 5.707/2006⁵⁸, que estabelece a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP), determinando que órgãos e entidades da administração pública federal deveriam seguir as orientações da gestão por competência, que passa a ser o modo imperativo da formação do servidor público no país. O artigo 2º do Decreto-Lei mostra conceitualmente o que vem a ser capacitação e gestão por competência e como devem se estruturar os eventos de capacitação daí por diante na esfera federal:

Art. 2º Para os fins deste Decreto, entende-se por:

I - capacitação: processo permanente e deliberado de aprendizagem, com o propósito de contribuir para o desenvolvimento de competências institucionais por meio do desenvolvimento de competências individuais;

II - gestão por competência: gestão da capacitação orientada para o desenvolvimento do conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao desempenho das funções dos servidores, visando ao alcance dos objetivos da instituição; e

III - eventos de capacitação: cursos presenciais e à distância, aprendizagem em serviço, grupos formais de estudos, intercâmbios, estágios, seminários e congressos, que contribuam para o desenvolvimento do servidor e que atendam aos interesses da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (BRASIL, 2006).

No mesmo Decreto, o texto do artigo 4º define o que são e qual o papel das escolas de governo:

Art. 4º Para os fins deste Decreto, são consideradas escolas de governo as instituições destinadas, precipuamente, à formação e ao desenvolvimento de servidores públicos, incluídas na estrutura da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Parágrafo único. As escolas de governo contribuirão para a identificação das necessidades de capacitação dos órgãos e das entidades, que deverão ser consideradas na programação de suas atividades (BRASIL, 2006).

⁵⁸ Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Segundo relatório de execução do Plano Anual de Capacitação 2008⁵⁹, do governo federal, algumas características das ações das escolas de governo foram identificadas:

- a) Há uma diversidade de eventos de capacitação, concentrados nas áreas: (i) economia, orçamento e finanças; e (ii) gestão de pessoas;
- b) Nas formas de capacitação predominam (mais de 70%) os cursos presenciais. Ainda são poucas as iniciativas de educação a distância e de treinamento em serviço, no local de trabalho;
- c) A grande maioria dos eventos de capacitação é realizada por empresas de consultoria e treinamento, com flexibilidade de customização de seus cursos às demandas dos órgãos. Ainda é pequena a oferta de cursos pelas próprias escolas de governo, especialmente nas atividades de capacitação técnica-operacional de suas equipes;
- d) Nem sempre existe, nos relatórios, relação entre o número de servidores, a oferta de capacitação/vagas e o valor investido em ações de capacitação pelos órgãos (MULLER, 2010, p. 21).

Aprofundando o estudo, o capítulo seguinte tratará do modo de atuação específico da Escola de Governo Germano Santos em Alagoas, no período que abrange as duas gestões conclusas de governo (2000-2010). Na continuidade da discussão do objeto de estudo, se verá que o movimento em Alagoas não se difere do que já vinha acontecendo no país: a administração gerencial torna-se o formato de gestão nos governos que abrangem o período dessa pesquisa.

⁵⁹ Esse Plano foi enviado à Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, e apresentado num painel no Ministério do Planejamento, em julho de 2009, na temática “Reflexões sobre a Política de Capacitação na Administração Pública Federal” (MULLER, 2010).

3 ESCOLA DE GOVERNO GERMANO SANTOS: REFLEXÕES ACERCA DA EDUCAÇÃO CONTINUADA DOS SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS EM ALAGOAS

3.1 Gênese da Escola de Governo Germano Santos

Localizada no Centro da capital do estado, a Escola de Governo Germano Santos (EGGS) foi criada em meados do ano de 2000 e inserida na estrutura da Secretaria de Estado de Recursos Humanos e Administração Pública – SERHAD em Alagoas; não foi encontrada documentação que referencie e identifique a escolha de seu nome. O objetivo da EGGS é fornecer cursos, seminários, palestras e capacitação aos servidores públicos estaduais de acordo com a demanda de cada órgão público do Estado; sua finalidade institucional é a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos estaduais da administração pública direta e indireta do estado de Alagoas.

3.1.1 Do Centro de Formação à Escola de Governo: contextualização histórica da EGGS⁶⁰

Em Alagoas, algumas iniciativas referentes à capacitação dos servidores públicos do estado surgiram antes da criação da EGGS. Essas iniciativas vinculadas ao ensino desse grupo tinham como objetivo operacionalizar os servidores na atuação de suas funções nos órgãos, fundações, autarquias e secretarias nas quais estivessem lotados.

Na gestão do governador Manuel Gomes de Barros (1997/1999), designou-se que a Diretoria Central de Desenvolvimento de Recursos Humanos (DCDRH) da Secretaria de Estado de Recursos Humanos e Administração Pública (SERHAD) ofereceria formação aos servidores públicos federais, estaduais e municipais atuantes em Alagoas.

No período de setembro a novembro de 1998, foram ofertados pela DCDRH os seguintes cursos: Organização de Arquivos Convencionais e Informatizados, para servidores públicos; Controle e Processamento de Documentos, Relações Humanas, para servidores públicos de qualquer setor de trabalho com nível mínimo do ensino fundamental completo; Técnicas de Assessoramento em Secretariado Básico, para servidores que atuassem na função de secretaria de diretoria ou no assessoramento administrativo. E nos meses de novembro e

⁶⁰ Os documentos históricos utilizados nessa parte do estudo foram: planilhas e relatórios das atividades da EGGS (2000-2010); Constituição Federal de 1988; Lei nº 6.186/2001 e Decreto nº 299/2001.

dezembro do mesmo ano, os cursos ofertados foram os seguintes: Gestão Participativa; Recepção e Atendimento ao Público; Administração do Tempo; Organização de Arquivos Convencionais e Informatizados, e Reuniões Produtivas. O que se via como característica desses cursos era o direcionamento para as atividades que o servidor público desempenhava no órgão público.

Considerando as ações anteriores à criação da EGGGS, vê-se que as iniciativas de oferecer cursos ao servidor público em Alagoas não se origina com a criação da escola. Em 1998, a DCDRH realizou, nos meses de outubro a novembro, uma programação de cursos que pudessem ser desenvolvidos em alguns municípios do interior do Estado; segundo documentos pesquisados da própria Escola, os municípios de Palmeira dos Índios e União dos Palmares foram os únicos nesse período que receberam os cursos previstos.

Em Palmeira dos Índios, foram realizados cursos com limite de vagas para 30 (trinta) participantes em cada atividade de capacitação, sendo elas: curso de Relações Humanas no Trabalho, para os servidores de qualquer setor de trabalho que nesse período possuíssem no mínimo o ensino fundamental completo; curso de Recepção e Atendimento ao Público, para servidores de qualquer setor de trabalho que estivessem prestando atendimento direto ao público; curso de Organização de Arquivos, para servidores públicos administrativos que atuassem no controle e processamento de documentos das secretarias de estado; curso de Técnicas de Assessoramento em Secretariado Básico, para servidores públicos que atuassem na função de secretaria de diretores ou no assessoramento administrativo do seu órgão.

Seguindo a mesma linha de atuação, União dos Palmares ofertou os seguintes cursos nesse período: Motivação e Relacionamento Interpessoal no Trabalho, para os servidores públicos de qualquer setor, com nível mínimo de escolaridade de ensino fundamental completo; e Recepção e Atendimento ao Público, para servidores públicos de qualquer setor que prestassem atendimento direto ao público externo.

Como abordado, a então Diretoria adotava como linha de atuação um modelo de capacitação que levasse para o servidor público capacitado aspectos técnicos relativos às suas atividades. O que se via com a efetivação desses cursos nos dois municípios alagoanos era que as ações de ensino estavam sendo articuladas às políticas de gestão de recursos humanos na esfera da administração pública em Alagoas.

No governo Ronaldo Augusto Lessa Santos (1999-2003), teve início a formação e estruturação da EGGS em Alagoas. O marco referencial de sua criação foi a realização do Seminário Estadual sobre Políticas e Estratégias de Desenvolvimento de Recursos Humanos e Organizações Públicas, realizado em fevereiro de 1999 pelo governo do estado, por intermédio da DCDRH.

O Seminário teve como objetivo divulgar as políticas e estratégias do governo de Alagoas, para os anos da gestão de Ronaldo Lessa, e sensibilizar as lideranças e dirigentes de todas as esferas governamentais quanto à implantação e dinamização de ações que evidenciassem políticas de recursos humanos, congregando, portanto, os interesses políticos da gestão.

O evento contou com a participação de 300 (trezentos) integrantes dos órgãos públicos do Estado. Na lista de frequência do Seminário, são identificados os seguintes participantes: secretários de estados e adjuntos, presidentes e dirigentes de autarquias e fundações, chefes de gabinete, diretores de empresas e órgãos específicos, diretores de diretorias administrativas e demais técnicos e responsáveis por setores de recursos humanos. Ficou definido no Seminário que a prioridade governamental era a criação de uma política de valorização e desenvolvimento dos recursos humanos para os servidores públicos estaduais que fizessem parte dos órgãos do poder executivo. O aspecto de destaque durante o evento foi a elaboração do documento da Política de Valorização e Desenvolvimento dos Recursos Humanos nas Organizações Públicas.

Nessa política, a valorização dos servidores públicos deveria contribuir para “[...] o fortalecimento das organizações estaduais e elevação dos índices de qualidade, eficiência, eficácia dos serviços prestados à comunidade alagoana” (ALAGOAS, 1999). Além disso, deveriam ser feitos esforços para as transformações comportamentais dos dirigentes e servidores, cujo objetivo maior era fortalecer as organizações elevando os níveis de “[...] qualidade e efetividade dos serviços públicos prestados à comunidade” (ALAGOAS, 1999).

Para subsidiar a Política de Valorização e Desenvolvimento dos Recursos Humanos nas Organizações Públicas, foi estruturado o Programa de Desenvolvimento e Valorização do Servidor Público, que em âmbito estadual foi um marco inicial para a criação da Escola de Governo em Alagoas. O que se via na abordagem do Programa era a temática centrada na inserção de novas atribuições para o servidor público.

Com o Programa, os termos qualidade, eficiência e eficácia no serviço público passaram a fazer parte da rotina dos recursos humanos dos órgãos públicos estaduais em Alagoas. Era, portanto, a representação e a ampliação da política nacional que já vinha sendo adotada desde a Reforma do Aparelho do Estado em 1995 em nível nacional, que agora incorporava em Alagoas. Alguns conceitos próprios da iniciativa privada, até o momento, como qualidade no atendimento, cliente, busca de metas, eficácia e eficiência, por exemplo, passaram a fazer parte da política de recursos humanos no estado e o servidor público envolvido no processo deveria se enquadrar nesse novo perfil profissional.

O Programa de Desenvolvimento e Valorização do Servidor Público⁶¹ previa a capacitação e/ou atualização de dirigentes e servidores em sistemas gerenciais, a elevação dos índices de alfabetização nos diversos níveis funcionais, estímulo à continuidade dos estudos do ensino fundamental, médio e universitário, o comprometimento do servidor público com a implantação e dinamização do Serviço de Atendimento ao Cliente (SAC) e a elevação dos índices de produtividade e qualidade dos serviços prestados à sociedade. Caberia à recém-criada Escola de Governo seguir os parâmetros adotados na política de governo.

3.2 Fundamentos legais da Escola De Governo Em Alagoas

3.2.1 A gênese das capacitações da EGGS

A Lei Estadual nº 6.186, de 11 de agosto de 2000, publicada no Diário Oficial do Estado, em 15 de agosto de 2000, que dispõe sobre a estrutura da Secretaria de Administração, Recursos Humanos e Patrimônio (SEARHP), instituiu a Escola de Governo Germano Santos sob a forma de Sistema Integrado de Formação e Desenvolvimento de Recursos Humanos no Serviço Público, conforme indica o Título II da referida lei:

**TÍTULO II
DA ESTRUTURA E DAS ATRIBUIÇÕES
CAPÍTULO I
DA ESTRUTURA BÁSICA**

Art. 4º A estrutura básica da SEARPH é constituída por órgãos colegiados, de direção superior, de apoio administrativo, e de execução, a saber:

⁶¹ O Programa de Valorização (1998) definiu como sendo finalidade organizacional da EGGS ações de formação, capacitação, adaptação funcional, educação continuada, atualização e aperfeiçoamento profissional (ALAGOAS, 2000). Os objetivos da Escola deveriam ser: dotar a Administração Pública, segundo o Programa, de **TALENTOS HUMANOS** (grifo do autor); capacitar para prestação de serviços públicos; promover a valorização do servidor como agente de qualidade dos serviços públicos; e fomentar a prática das políticas e diretrizes de desenvolvimento organizacional e de Recursos Humanos.

[...]
IV- Órgãos de Execução

[...]
e) Escola de Governo Germano Santos- EGGS (ALAGOAS, 2000).

A regulamentação da EGGS⁶² em 2001 indica que sua finalidade é proporcionar o desenvolvimento socio-cultural-profissional dos servidores públicos estaduais. Entre outras atividades, caberia à EGGS coordenar estrategicamente políticas de desenvolvimento de recursos humanos no âmbito da administração pública no estado. Portanto, observa-se que, além das atividades referentes aos cursos e às capacitações, caberia também à EGGS a função de assessorar e prestar consultoria aos demais órgãos e ao secretário de estado nas questões de desenvolvimento de recursos humanos.

Diante dessa proposta, a EGGS foi estruturada da seguinte forma, conforme estabelece o Decreto 299/2001:

Art. 63. Compõem a estrutura organizacional da Escola de Governo Germano Santos

I- Diretoria Especial;

II- Assessorias Técnicas;

III- Secretaria Administrativa;

IV- Chefias de Seção;

V- Gerências de Programas e de Projetos (ALAGOAS, 2001).

Legalmente instituída, a EGGS adquiriu funções e competências no governo do estado, ficando responsável pela coordenação, interação, execução e identificação das necessidades do governo na relação secretarias/órgãos do estado com seus servidores. A EGGS, ao ser legitimada como escola de formação e capacitação do servidor público estadual, passa a ter como função precípua o treinamento e a capacitação dos trabalhadores do serviço público, como também a ação de dar continuidade às estratégias gerenciais do governo.

O artigo 62 do Decreto 299/2001 torna possível a oferta de cursos e outras atividades da EGGS por organizações privadas, como ocorrera em 2010 com os cursos ofertados pela FGV, que diretamente forneceu capacitação e qualificação técnica aos participantes das

⁶² Decreto nº 299, de 10 de setembro de 2001, que regulamenta a EGGS como Escola de Governo em Alagoas.

atividades da Escola em cursos de curta duração⁶³. Essas organizações privadas também podem, segundo o mesmo Decreto, recrutar, selecionar e treinar recursos humanos para os órgãos públicos. Vê-se, portanto, a inserção de setores privados na condução de determinadas funções públicas desempenhadas no Estado.

Levando em conta a missão da EGGGS de “[...] capacitar e valorizar os servidores públicos estaduais, além de fomentar a prática das políticas e diretrizes de Desenvolvimento Organizacional e de Recursos Humanos” (ALAGOAS, 2000), a Escola passa a oferecer uma formação massiva e universal no repasse dos conhecimentos técnicos aos seus participantes. O que conta preponderantemente nas atribuições da Escola de Governo é desenvolver nos servidores a competência para o exercício do trabalho, como cita o decreto nº 299/2001, para que não ocorra “obsoletismo humano e organizacional” (ALAGOAS, 2001); com isso, a formação dos servidores públicos passa a ser resumida à preparação para áreas e setores específicos da sua atividade na gestão pública. No entanto, a formação ofertada na EGGGS resultou fragmentada e utilitarista para um determinado fim, não permitindo a visão ampliada do todo em que o servidor público está integrado.

Esse modelo implantado na Escola de Governo segue o que foi proposto com a modernização do Estado brasileiro com a Reforma do Estado na década de 1990, amparado pela Constituição Federal de 1988 e que já vinha acontecendo nacionalmente nas demais escolas de governo em todo o Brasil.

3.2.2 As gestões de governo em Alagoas: a política governamental de capacitação dos servidores públicos na EGGGS

O primeiro mandato do governador Ronaldo Augusto Lessa Santos, de 1999 a 2002, norteou as bases da Política Governamental de Valorização e Desenvolvimento dos Recursos Humanos de maneira similar à política que já estava sendo adotada em âmbito federal, que era baseada na Reforma do Estado de 1995. Nesse mandato, os princípios norteadores da política governamental em Alagoas foram os seguintes:

A política Governamental de Valorização e Desenvolvimento dos Recursos Humanos integrantes dos diversos órgãos do Poder Executivo, como forma de fortalecimento à Organização Estadual e elevação dos índices de qualidade, e eficiência e eficácia dos serviços prestados à comunidade alagoana, se fundamenta em viabilizar:

⁶³ Informação extraída dos materiais da EGGGS referentes aos cursos ofertados.

- 1- Elevação dos índices de produtividade e qualidade dos serviços prestados.
- 2- Melhoria do clima organizacional, das condições do ambiente de trabalho e consequente satisfação pessoal.
- 3- Estimulação ao auto-investimento no desenvolvimento cultural.
- 4- Desenvolvimento do auto-conhecimento e sentimento de confiança nas capacidades de relacionamento, conhecimento e ética.
- 5- Busca de informações e sua utilização agregando valor à operacionalização de rotinas de trabalho.
- 6- Disseminação da filosofia e princípios do trabalho integrado.
- 7- Compreensão e incorporação dos princípios do trabalho integrado.
- 8- Desenvolvimento do espírito de equipe evidenciando-o na realidade nos setores de trabalho.
- 9- Evidência da capacidade criativa e de cooperação.
- 10- Capacitação de dirigentes, de servidores em sistemas gerenciais.
- 11- Elevação dos índices de nos diversos níveis funcionais.
- 12- Estimulação à continuidade dos estudos de 1º e 2º graus e universitário (ALAGOAS, 1999).

Essa política governamental de educação dos servidores públicos tinha a atenção voltada para os resultados e a produtividade, que deveriam ser alcançadas no setor público com os direcionamentos da administração gerencial. Com base nessa abordagem, emergem fatores como: autoconhecimento, qualidade, eficácia/eficiência, operacionalização de rotinas de trabalho; estes se tornaram princípios do trabalho integrados e incorporados no setor público. Logo, o que se abordava no Programa de Valorização não se tratava de uma iniciativa local do estado de Alagoas, seguia-se o que já havia ocorrendo no país desde a década de 1990.

Vale destacar, em linhas gerais, que os princípios que iriam ser adotados pela EGGGS em Alagoas foram buscados nos estudos do Relatório Rouanet:

Não seria recomendável que a escola recebesse funções de aperfeiçoamento e reciclagem adicionais à sua função básica de formação e recrutamento. Por mais de uma razão, seria preferível continuar a prática atual de inscrever grupos de funcionários, conforme as necessidades de cada órgão, em programas de treinamento *ad hoc*, executados por instituições como o Cendec ou a Fundação João Pinheiro.

Uma política “expansionista” da escola que deslocasse ou substituísse programas existentes criaria atritos e resistências perfeitamente evitáveis (ROUANET, 2005, p. 69).

Nesse formato, nasceram os cursos voltados para os servidores estaduais, antes mesmo da criação da Escola de Governo de Alagoas no Centro de Formação do DCDRH nos anos de 1998 a 1999. A EGGS seguiria ao que já estava sendo adotado como ação de capacitação do servidor público em Alagoas. A diferença era que, com a sua criação, o setor público teria onde concentrar as ações de Recursos Humanos do governo do estado. O Programa de Valorização, citado, indicava a criação de uma Escola de Governo que estivesse ligada à estrutura da DCDRH, com a finalidade de

Promover o desenvolvimento sócio-cultural-profissional [sic] dos servidores públicos estaduais, através da identificação de necessidades de formação, de capacitação e de adaptação funcional às mudanças tecnológicas, sociais e políticas, além da reciclagem de conhecimentos e programas de desenvolvimento pessoal e profissional (ALAGOAS, 1999, p. 7).

Assim, a EGGS nasce com a função de dar continuidade ao que já havia se iniciado outrora no Centro de Formação. Caberia à Escola buscar, em sua grade de cursos, pontos que pudessem adaptar os servidores públicos às novas funções que estavam sendo instituídas na gestão de governo. A estruturação da Escola de Governo no Estado, desde sua origem, tinha a clara tarefa de formar os servidores públicos na perspectiva de administração da gestão do governo em curso.

O Plano Plurianual (2000-2003), elaborado no Governo Ronaldo Lessa, adota como estratégia para as atividades voltadas para o servidor público a reorientação do modelo político-administrativo com princípios voltados para o desenvolvimento sustentável e a retomada do crescimento econômico do Estado. Devido ao cumprimento do Plano e à carência do número de servidores públicos no quadro funcional do governo de Alagoas, em quantidade e qualidade bem abaixo daquela exigida pelas atividades do Estado, ocorreu, nesse período histórico, um aumento no número de concursos públicos e contratações em Alagoas. Segundo Cavalcante (2006) de 1999 a 2006, o estado realizou aproximadamente cerca de 14 (catorze) novos concursos públicos, gerando a contratação de quase 20 (vinte) mil novos servidores públicos, de modo que o número de servidores saltou de 50 (cinquenta) mil para quase 70 (setenta) mil servidores públicos em Alagoas.

A segunda gestão do governo Ronaldo Lessa (2003-2006) traçou como linha estruturante de atuação do Estado a modernização na gestão pública, conforme indicado no Plano Plurianual de 2004-2007:

A modernização da Administração Pública Estadual, contemplando de modo especial a implantação de efetivos processos de gestão, constitui condição fundamental para a eficácia da ação do Estado e conseqüente melhoria dos serviços prestados. Este eixo expressa um macro-objetivo que balizará as ações a ser trabalhadas, no sentido da racionalização e inovação dos serviços públicos, para assegurar efetividade a qualidade do atendimento à sociedade (ALAGOAS, 2004, p. 10).

Assim, junto com a ampliação do quadro de servidores públicos, iniciada em 1999, e com a proposta de mudança estratégica da gestão do segundo mandato do governador Ronaldo Lessa, as ações da EGGS foram direcionadas, em especial, aos servidores públicos estaduais que estivessem na linha de atuação indicada no plano. As atividades da EGGS nesse período de governo incluíram: palestras sobre liderança nas organizações e qualidade no serviço público; encontro de gerentes e responsáveis por setores de recursos humanos (RH) dos diversos órgãos; cursos de processos licitatórios, modernas técnicas de redação oficial, curso de falar em público com estilo e confiança, resgate da autoestima, motivação do servidor público, cerimonial e etiqueta profissional e elaboração de projeto político-acadêmico foram alguns dos cursos mais ofertados nessa gestão de governo em Alagoas.

Tendo como pano de fundo o Plano Plurianual (PPA) 2008-2011, a política adotada para os servidores públicos em Alagoas na gestão do governo de Teotonio Brandão Vilela Filho, no período de 2007 a 2010, traçava como ações o fortalecimento do sistema de gestão pública, visto que

Um dos maiores entraves ao desenvolvimento recente de Alagoas, que o fez perder o ritmo de desenvolvimento que possuía, sendo jogado na lanterna dos estados da federação brasileira foi a perda de capacidade e credibilidade de suas instituições públicas estatais, e no caso do poder executivo, sua capacidade de gestão.

Alagoas se encontra hoje na situação de debilidade econômica e social como resultado de uma sucessão de erros, de falta de planejamento, de visão e de compromisso com o público. Enfim, debilitou-se o espírito republicano. Afogou-se a cidadania (ALAGOAS, 2008, p. 26).

De acordo com o PPA, a questão do setor público se traduz em debilidade ou fraqueza das administrações passadas e indica a necessidade de mudanças nas atividades da EGGS como forma de melhoria na administração pública. No entanto, na gestão de Teotonio

Brandão Vilela Filho (2007-2010), as atividades específicas para a formação dos servidores públicos na EGGS continuavam a ser desenvolvidas de maneira semelhante às das gestões anteriores. O PPA recorria ao:

Financiamento público-privado na implantação de políticas públicas que melhore a qualidade dos gastos e a eficiência dos serviços;

- **Governo em parceria** com organizações públicas não-estatais, ampliando o raio de ação do governo e sua eficácia;
- **Profissionalização dos gestores públicos**, com redução do livre provimento e forte investimento na escola de governo Germano Santos, com prioridade para as áreas de maior impacto social;
- **Governança e transparência das ações públicas**, envolvendo representantes da sociedade nas diversas instituições públicas estatais, adotando métodos de publicização que permitam a participação e o controle social, assim como a ampla prestação de contas à comunidade;
- **Gestão orientada para resultados**, com adoção de projetos estruturantes, gerenciamento, definição de metas, indicadores e avaliação de resultados, além da formação de gestores de projetos. (ALAGOAS, 2008, p. 26, grifo do autor).

O receituário do modelo de administração gerencial, voltado para resultados, fez com que a EGGS priorizasse o segmento específico dos gestores públicos, ofertando cursos tais como: Atendimento ao Cliente com Excelência, Excelência no Atendimento, Gerência e Liderança – Escola Fazendária, Qualidade no Atendimento ao Cliente do Serviço Público, entre outros.

O intuito do governo, traduzido em seu PPA, foi o de tornar a administração pública mais eficiente e eficaz na gestão dos recursos públicos. Entretanto, quanto à EGGS, não há registro nos documentos institucionais da Escola que comprovem a origem dos recursos direcionados às parcerias público-privadas firmadas.

3.3 Gestão da EGGS (2000-2010): a visão gerencial da Escola de Governo em Alagoas

O modelo adotado com a Reforma do Estado nas duas últimas décadas do século passado, o da administração pública gerencial possui, segundo Pereira (1996, p. 10), algumas características que passam a fazer parte do contexto público a partir de então:

É orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de um grau real ainda

que limitado de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; o instrumento mediante o qual se faz o controle sobre os órgãos descentralizados é o contrato de gestão.

O enfoque gerencial sobre a administração pública influenciou a política governamental de valorização e desenvolvimento do servidor público de 1998. Tendo a visão gerencial como premissa básica, a EGGS definiu seus cursos, treinamentos, palestras e outros eventos no formato presencial com participação efetiva do servidor público. Nesse formato, as suas atividades deveriam ter no mínimo 75% de participação e, em alguns casos, até 100% de frequência.

Os programas de recursos humanos a distância, usando tecnologias apropriadas, realizados por meio de parcerias envolvendo Órgãos do Poder Executivo, outros poderes e organismos nacionais e internacionais foram objetivos e metas em ambas as gestões de governo no período definido na pesquisa. Essas ações representaram esforços sincronizados na busca da melhoria da prestação dos serviços públicos.

Situando o início das atividades da EGGS em 2001, verifica-se que a Escola desenvolveu cursos nas seguintes áreas, conforme aborda o Quadro 6:

Quadro 6 - Ações da EGGS (2001).

(Continua)

Área/atuação	Curso
Qualidade no atendimento ao público	Recepção e atendimento ao público Comunicação e atendimento Atendimento ao telefone Criatividade no serviço público Gerenciamento da qualidade na prestação de serviços
Otimização das Relações Interpessoais e Qualidade de Vida	Relações Interpessoais no Trabalho Resgate da Auto-estima Motivação e relacionamento no trabalho Trabalho em equipe Organização do Trabalho X Ambientes favoráveis
Desenvolvimento Gerencial e de Liderança	Gestão participativa Desenvolvimento de equipes Reuniões produtivas Administração do Tempo Falar em Público Assessoramento Técnico e Administrativo

Quadro 6 - Ações da EGGS (2001).

(Conclusão)

Área/atuação	Curso
Capacitação e Aperfeiçoamento em Funções Administrativas	Rotinas de Pessoal Protocolo e tramitação de documentos Informática Organização de Arquivos convencionais e informatizados Contabilidade Pública Processos Licitatórios Secretariado Básico Redação Oficial
Ampliação da Escolaridade	Português básico Atualização Ortográfica da língua Portuguesa Alfabetização de adultos Inglês e Espanhol Instrumental
Consultoria e Assessoria em RH e Administração Pública	Implantação e/ ou dinamização de órgãos de RH Planos e Programas de desenvolvimento de RH e de Organizações Públicas

Fonte: ALAGOAS, 2001. (Adaptação).

O quadro 6 apresenta quais foram os cursos ofertados no início do funcionamento da Escola em Alagoas: eram cursos de curta duração, em média 20h e 40h e tinham como objetivo capacitar o servidor público em sua atividade laboral. Esse modelo de horas/aula observado no início das atividades da EGGS acompanha todo o período abordado nessa pesquisa. Os cursos com maior carga horária aconteceram em setores isolados, de acordo com a solicitação do órgão gestor. No período investigado deste estudo, foi realizada apenas uma pós-graduação *lato sensu*⁶⁴ para os servidores públicos efetivos que estivessem na função de gerência nos órgãos do governo do Estado⁶⁵.

Na EGGS, desde sua criação, os cursos são direcionados às atividades desenvolvidas pelo servidor em cada setor, órgão ou secretaria de estado correspondente. O sistema de inscrição adotado originou-se do Programa de Valorização do Servidor Público de 1998 e cabe ao servidor público estadual a iniciativa de participação, que deve ser solicitada à EGGS por intermédio do setor de Recursos Humanos de seus referentes setores. De 2000 até 2010, a inserção dos cursos na EGGS era feita de acordo com a demanda de cada órgão ou secretaria de estado, visando apenas seus aspectos técnicos e funcionais, e não as necessidades

⁶⁴ Pós-graduação *lato sensu* em Gestão Pública (2002- 2004), realizado pela Escola de Governo Germano Santos em parceria com a Fundação Universidade Estadual de Alagoas- FUNESA.

⁶⁵ Segundo a Síntese dos relatórios e projetos apresentados para avaliação final do curso de Especialização em Gestão Pública, concluíram o curso 21 (vinte e um) servidores públicos estaduais dos seguintes órgãos públicos: Secretaria de Estado da Educação, Secretaria de Estado da Saúde, Secretaria de Estado de Trabalho e Renda e Departamento de Trânsito de Alagoas (ALAGOAS, 2004).

específicas dos servidores, contrariando a principal missão da EGG: “Ser referência em Alagoas na capacitação profissional dos servidores do Poder Executivo comprometidos com a qualidade dos serviços públicos prestados à comunidade” (ALAGOAS, 2001).

Ainda, na Política Governamental de Valorização do Servidor Público, no que se refere ao item capacitação dos servidores públicos, em 2001, a SEARPH elaborou a estrutura organizacional que passaria a ser utilizada na EGG nos anos seguintes. A Escola de Governo foi composta por: Gerência de Serviços Administrativos, Gerência de Projetos Especiais, Gerência Técnico-Pedagógica, Secretaria, Assessoria e Direção Geral. Assim proposta, a EGG passou a atuar em duas frentes: administrativa e pedagógica. Além das funções citadas, administrativa e pedagógica, caberia também à EGG as funções de assessoramento e nivelamento no quadro dos servidores públicos estaduais do governo.

A Política Governamental de Valorização do Servidor Público⁶⁶ auxiliou também na formação dos programas de atuação da escola e na definição de quais deveriam ser as áreas de concentração dos cursos e atividades da EGG. No quadro abaixo, observa-se os programas e áreas de concentração (2000-2010) definidos em 2001 com a implantação da EGG:

Quadro 7 - Atuação da EGG - Programas, Áreas de Concentração (2001-2010)

I. Programas	Estímulo à escolaridade básica (fundamental, médio, superior) Pós Graduação em funções públicas Tecnologia de Aprendizagem – ensino à distância, métodos e técnicas flexíveis, acesso a inovação, fomento à criatividade, Desenvolvimento de Gerentes líderes Educação Permanente Servidores, em todos os níveis de escolaridade. Preparação e atualização das lideranças Qualidade no serviço público Assessoramento aos diversos órgãos nas suas especificidades de DRH Avaliação de desempenho Avaliação e validação dos Programas de Recursos Humanos Recrutamento e seleção- concursos públicos Marketing institucional
II. Áreas de Concentração	Gestão Pública Planejamento e Orçamento Administração Fazendária Pesquisa em RH Atitudes e Comportamentos Tecnologia Educacional e Marketing

Fonte: ALAGOAS, 2001. (Adaptação).

⁶⁶ A Política Governamental de Valorização do Servidor Público tratada nesse estudo foi elaborada no Governo Ronaldo Lessa no período de 1999 a 2002.

Entre os programas apresentados no quadro 7, um deles em especial – Estímulo à escolaridade básica – indica a importância do estímulo à participação dos servidores públicos da escolaridade básica nas atividades de capacitação da EGGS. Entretanto, a análise das planilhas dos cursos ofertados pela EGGS indica que mais de 90% dos servidores públicos atendidos pelos cursos e capacitações foram dos níveis médio e superior do Estado⁶⁷. Há, portanto, divergência entre o previsto na Política Governamental de Valorização do Servidor Público e o pessoal efetivamente atingido nas ações da EGGS no período abordado na pesquisa.

Possivelmente, a predominância de servidores de nível médio e superior tenha relação com o fato de que os programas e as áreas de atuação previstas para a EGGS focassem predominantemente o campo da Administração, em consonância com a perspectiva gerencial que se objetivava imputar ao serviço público. Nesse sentido, observa-se que Alagoas apresentou a mesma tendência das escolas de governo no país, em que há uma significativa representatividade do campo da Administração nas ações desenvolvidas⁶⁸.

Isso evidencia que a perspectiva gerencial implantada na administração federal após a década de 1990 está presente também na escola de governo de Alagoas. Isso é condizente com o espírito da reforma do Estado brasileiro, na qual a abordagem gerencial

[...] parte do reconhecimento de que os Estados democráticos contemporâneos não são simples instrumentos para garantir a propriedade e os contratos, mas formulam e implementam políticas estratégicas para as respectivas sociedades, tanto na área social quanto na área científica e tecnológica. E para isso é necessário que o Estado utilize práticas gerenciais modernas, sem perder de vista sua função eminentemente pública (NEVES, 2010, p. 10).

Expressamente, o quadro 7 resgata as concepções que o Estado deve assumir perante a administração pública; nelas, o modelo gerencial se apresenta como o formato mais adequado para assegurar a reprodução de seus interesses. É nesse papel da administração gerencial, assumido pelo Estado, que a EGGS é colocada como mediadora entre os servidores e o governo.

⁶⁷ As informações sobre a escolaridade dos participantes dos cursos da EGGS serão apresentadas com mais detalhes no item 3.6.1 deste capítulo.

⁶⁸ Dos 4.407 cursos ofertados pelas escolas de governo no Brasil em 2012, 1938 (44%) concentraram-se no campo da administração, conforme se observa no Quadro 5- Áreas temáticas de atuação das escolas de governo e quantitativo de cursos (2012), exposto na página 81 desta dissertação.

Cabe à EGGS seguir as estratégias e a linha política adotada em cada gestão de governo vigente. As áreas de concentração adotadas por ela assemelham-se às adotadas pela ENAP desde sua criação, na qual a visão predominante é de constituir profissionais “[...] permanentes de carreira como a principal estratégia de modernização ou reforma do setor público” (PACHECO, 2000, p. 36).

Embora a EGGS coloque como ponto de seu programa (quadro 7) o estímulo à “escolaridade” até a pós-graduação na área pública, ela compartilhava a mesma linha adotada pela ENAP, que primava por uma formação específica dos servidores, em capacitações referentes à função executada na estrutura burocrática do Estado, o que difere do sentido de estímulo à evolução educacional, item que, conforme Pacheco (2000, p. 36), caberia às universidades sua execução.

O projeto adotado para a ENAP visava se contrapor às universidades, pois considerava que a formação de quadros para o Estado só podia ser realizada por uma instituição que tivesse essa finalidade específica, situada dentro do aparelho do Estado, tendo por base a visão de que as universidades não cumpririam este papel.

Analisando os cursos que a EGGS realizou de 2000 a 2010, verifica-se que a Escola esteve atuando na perspectiva de aprimoramento das atividades dos seus órgãos, secretarias e demais instituições públicas, enquanto que a questão do estímulo educacional para a elevação da escolaridade dos servidores públicos não foi identificada no período levantado, o que reforça o caráter profissional (técnico) da formação da EGGS.

Vale salientar que, documentalmente, o Programa de Valorização do Servidor Público define como função levantar informações no poder público estadual acerca das condições do pessoal dos órgãos do Estado alagoano e assim planejar ações a serem desenvolvidas pelos setores de Recursos Humanos do Governo do Estado.

Dando continuidade ao projeto de reforma do setor público, a EGGS denomina-se a partir de então como sendo uma escola de governo de “[...] educação continuada para os servidores públicos” (ALAGOAS, 2001). Nesse universo da educação continuada é que a escola de governo define os aspectos meramente técnicos vinculados ao campo administrativo, considerando as áreas de concentração. A educação continuada ofertada pela EGGS centraliza-se no campo das atividades de administração (Marketing; RH; Gestão; Gestão Pública, Planejamento e Orçamento; Administração Fazendária; Pesquisa em RH e

Atitudes e Comportamentos), não dando margem a novos saberes ou demais áreas do conhecimento humano. Não se pode deixar de evidenciar que no exercício de sua atividade o servidor público traz consigo referências, conceitos e signos que juntos podem resultar na prática transformação do trabalho em busca de soluções para questões do cotidiano (COLARES; MOYSÉS; GERALDI, 1999).

Considerando esse conjunto de respostas como saberes produzidos na prática, a educação continuada que mantém a separação entre produção e utilização de conhecimentos, entre sujeitos e conhecimentos, não só desvaloriza os saberes, mas também os sujeitos que os produzem (COLARES; MOYSÉS; GERALDI, 1999, p. 210).

O que se via, portanto, com a capacitação nesse modelo e formato, era a utilização da estratégia de sucessão dos governos para que mantivessem sua hegemonia e essência na gestão. O quadro 8, elaborado com base em dados de 2001, traz as funções e as estratégias que a EGGS deveria adotar daí por diante:

Quadro 8 - Funções e Estratégias da Escola de Governo Germano Santos (2001)

(Continua)

I. Funções	<p>Pesquisar, coletar dados, levantar informações dentre os órgãos e entidades do Poder Executivo, correlacionando-os com o meio externo, a fim de subsidiar os processos de planejamento da EGGS;</p> <p>Estimular a criação, a estruturação e a dinamização dos órgãos setoriais de RH nas Unidades Administrativas do Poder Executivo;</p> <p>Planejar e viabilizar ações de desenvolvimento de RH em parceria com os órgãos setoriais de RH nas SEARPHP;</p> <p>Manter banco de dados para subsidiar as ações de planejamento e de desenvolvimento de Recursos Humanos.</p>
II. Estratégias	<p>Elaborar projetos e programas especiais para a realização de propostas operacionais, acordos e convênios;</p> <p>Organizar eventos de desenvolvimento de recursos humanos, presenciais ou à distância, utilizando-se de tecnologia apropriada;</p> <p>Incrementar formas diversificadas de atualização dos servidores, democratizando o acesso ao conhecimento através de encontros, palestras, filmes didáticos, correio eletrônico dentre outras;</p> <p>Elaborar propostas curriculares de caráter técnico-pedagógico para eventos do órgão;</p> <p>Fomentar o desenvolvimento da cultura de avaliação de resultados nas diversas ações de desenvolvimento de recursos humanos;</p> <p>Desenvolver projetos e programas de identificação de mudanças e/ou benefícios ocorridos na ambiência funcional cujos servidores tenham participado de eventos de desenvolvimento de recursos humanos, para subsidiar os processos de planejamento da EGGS;</p> <p>Desenvolver mecanismos de divulgação institucional e da programação da EGGS;</p> <p>Promover junto aos meios de comunicação a divulgação sistemática dos programas de desenvolvimento de recursos humanos levados a efeitos pela EGGS;</p> <p>Adotar estratégias apropriadas de divulgação institucional dos objetivos da EGGS, certificando-se quanto à sua compreensão e aceitação pelo público alvo;</p> <p>Promover a valorização do servidor público comprometido com o serviço público;</p> <p>Manter intercâmbio com órgãos afins, para troca de experiências e acompanhamento das inovações tecnológicas;</p>

Quadro 8 - Funções e Estratégias da Escola de Governo Germano Santos (2001)

(Conclusão)

	<p>Criar slogans e mensagens para divulgação da Escola e seus programas em todos os instrumentos de trabalhos;</p> <p>Orientar a estruturação de campanhas e a seleção de peças publicitárias;</p> <p>Desenvolver, produzir, ou propor a aquisição de material didático, objetivando incrementar a qualidade das ações de desenvolvimento de recursos humanos;</p> <p>Organizar e atualizar materiais instrucionais direcionados aos programas de caráter técnico-pedagógico;</p> <p>Manter o acervo atualizado de documentação de utilidade para os objetivos da Escola;</p> <p>Assessorar os órgãos e entidades da Administração centralizada, autárquica e fundacional pública estadual em questões relacionadas a recrutamento e seleção de recursos humanos;</p> <p>Manter cadastro atualizado das especificações dos cargos estaduais;</p> <p>Desenvolver pesquisas do Órgão Público e o perfil do servidor a ser selecionado;</p> <p>Realizar diretamente ou contratar serviços especializados em recrutamento e/ou seleção de recursos humanos;</p> <p>Exigir da empresa/instituição contratada a eficácia dos métodos de recrutamento e dos instrumentos de seleção com o crivo de revisão final realizado pelas comissões organizadoras;</p> <p>Desempenhar outras funções correlatas.</p>
--	--

Fonte: ALAGOAS, 2001 (adaptação)

Como se observa, caberia também à escola as funções de pesquisar, elaborar e promover atividades que proporcionassem o melhor funcionamento da máquina do Estado, adequando-a ao modelo da administração gerencial, como preconizava a Reforma do Estado de 1995. Assim, as “Premissas Básicas da Política Governamental de Valorização do Servidor Público” visavam o fortalecimento da esfera pública das gestões dos governos que estivessem no poder no Estado.

A partir de então, o Estado, dentro da política governamental adotada, passa à EGGS a responsabilidade direta pela formação técnica e profissional dessa classe específica de trabalhadores. Contudo, para o exercício de tal atividade, função e estratégia, era necessário que a EGGS tivesse em seu quadro técnico pessoal qualificado para isso. Entretanto, o que se vê documentalmente nos arquivos da escola era a prática da contratação temporária de instrutores e facilitadores para o desenvolvimento das atividades da escola. Para que fosse suprida tal lacuna de carência de pessoal, a EGGS passa a utilizar a contratação de empresas para desenvolver as suas funções, aprofundando, dessa forma, a inserção no espaço público das atividades da iniciativa privada. Com isso, os moldes e forma da iniciativa privada passam a estruturar a gestão pública, dando a esta última as suas características e ações.

Era importante que, ao definir as suas estratégias de atuação, a EGGS necessitasse de pessoal específico para difundir as ideias do governo vigente. Assim, surge a figura do instrutor e facilitador da EGGS em Alagoas.

3.3.1 Instrutores e facilitadores: personagens de difusão das estratégias de governo

A EGGS define a categoria de instrutor/facilitador da Escola como

Personagem essencial para a efetividade dos Programas de Desenvolvimento de Recursos Humanos.

É o estimulador de transformações, interagindo com o Servidor Público, seja indivíduo ou grupo, facilitando o encontro e/ou aprendizado de algo que atenda às suas necessidades de crescimento como pessoa e como profissional. Em muitas organizações tradicionais ainda é confundido como Professor ou Instrutor (ALAGOAS, 2001, p. 3).

Para a EGGS, o instrutor/facilitador não pode ser comparado ao professor. Nesse ponto, a EGGS converge com a ENAP; para ambos, uma Escola de Governo não deve ser tratada como universidade ou centro de ensino. Entretanto, quanto à qualificação do corpo docente, há diferenças substantivas entre a ENAP e a EGGS. Para a primeira, que tem cerca de 200 professores colaboradores, é fundamental que estes sejam “[...] doutores, mestres, pós-graduados e servidores com larga experiência em gestão pública” (ENAP, 2002, p. 3). Para a EGGS, ao contrário, não há exigências de formação definidas para a seleção de instrutor/facilitador e coordenador dos cursos ofertados pela EGGS,

Sobre como deve atuar, qual deve ser o seu comportamento e quais as características essenciais do instrutor/facilitador, a EGGS cita:

Conhecimento específico na área que for atuar.

Facilidade de comunicação.

Habilidade de comunicação: boa dicção, expressão verbal, corporal adequadas.

Habilidades nas relações interpessoais: controle emocional, sensibilidade ao real, senso crítico.

Empatia e permissão para que os outros sejam eles mesmos.

Encorajamento e reconhecimento dos avanços, descobertas e realizações daqueles que interage.

Abertura e receptividade a perguntas e críticas.

Respeito aos ritmos de expressão e aprendizagem, próprios de cada pessoa.

Habilidades de dar feedback.

Capacidade de organizar e manter um ambiente propício a mudanças de comportamento.

Habilidade em obter o envolvimento dos participantes em todas as atividades de seu programa.

Direcionamento de seus comentários aos comportamentos evidenciados e não às pessoas.

Coerência em sequência lógica, quando da formação dos conteúdos do seu programa e consequente adaptação às características do grupo.

Utilização de meios variados de avaliação dos resultados do seu trabalho de forma contínua e permanente.

Capacidade de utilizar os resultados de avaliação para melhoria da sua performance como facilitador.

Crença no potencial e motivação do servidor público.

Respeito às Instituições Públicas.

Compatibilidade entre os comportamentos, atitudes e discursos com os princípios de cidadania, valorização do servidor público e qualidade no serviço público (ALAGOAS, 2001, p. 5).

Nota-se que, ao definir os critérios que devem seguir os instrutores/facilitadores, a Escola estabelece também requisitos que vão além das características profissionais; como é o caso dos fatores subjetivos: crença, empatia, atitudes e comportamentos condizentes com o “princípio da cidadania”, entre outros aspectos que devem ser levados em conta nas atitudes comportamentais dos instrutores/facilitadores da EGGS, tais como: habilidade de se comunicar e de relações interpessoais para se obter o envolvimento dos participantes e empatia são algumas das características que devem ser levadas em conta nos critérios de seleção desse grupo de profissionais (instrutores/facilitadores) ao serem contratados para ministrar os cursos, seminários e palestras da EGGS. As atitudes comportamentais dos instrutores/facilitadores devem ser compatíveis com os moldes adotados pela EGGS e, consequente, pela gestão de governo, salientando que cabe a eles (instrutores/facilitadores) o “Respeito às Instituições Públicas” (ALAGOAS, 2001, p. 5).

Para que assim possa cumprir suas atividades, a EGGS define como deve ser o procedimento interno no planejamento dos cursos, no processo de avaliação e no encerramento dessas etapas. O quadro abaixo especifica as fases do planejamento para o instrutor/facilitador e para o coordenador dos cursos da EGGS (2000-2010).

Quadro 9 - Fases do planejamento para o instrutor/facilitador e para o coordenador dos cursos da EGGS (2000-2010)

Do Instrutor/Facilitador	Do Coordenador
Definir o objetivo do curso; Correlacionar o conteúdo programático ao perfil da clientela; Agendar período de realização da atividade em acordo com a Coordenação; Comunicar a programação geral da atividade à Coordenação destacando: -recursos didáticos a serem utilizados, já existentes e idem, a serem confeccionados	Identificar o perfil da clientela e informar ao instrutor. Elaborar a programação de atividades por inteiro (planejamento/execução/ avaliação e aspectos organizacionais). Verificar o nº de vagas e acompanhar o índice de inscrições de acordo com o perfil definido para a clientela. Estabelecer carga horária para a atividade.
(antecedência de 10 dias úteis) Fornecer matriz de textos Elaborar a programação do curso estabelecendo 10 a 15 minutos para o intervalo de lanche.	Elaborar cronograma de execução. Orientar os administrativos nos procedimentos da ficha de inscrição. Providenciar com antecedência de 5 a 10 dias úteis a reprodução do material didático e de apoio. Verificar a formalização de inscrições através de ofícios encaminhados pelos diversos órgãos. Ter a cordialidade e presteza no atendimento.

Fonte: ALAGOAS, 2001. (Adaptação).

A atuação da EGGS é definida por metas e por cronogramas de atividades, desde datas de início até o término de entrega de materiais, entre outros aspectos. Observa-se, nos documentos da Escola, que tanto o facilitador quanto o coordenador do curso tratam os participantes dos cursos, nesse caso os servidores públicos, como “clientela”, termo esse usualmente utilizado na iniciativa privada. Por essa visão, a EGGS passa a considerar o servidor público como cliente e, como tal, devem ser atendidas apenas necessidades por eles solicitadas. Cabe ao coordenador, ao exercer sua função, “[...] ter cordialidade e presteza no atendimento” (ALAGOAS, 2001, p. 31).

É importante salientar que cabe ao facilitador a função de elaborar os cursos, porém deve ser fornecida a matriz de textos dos cursos ao coordenador desse antes de seu início, aparentando, com isso, uma aprovação prévia. Ao definir essas fases do planejamento para o instrutor/facilitador e o coordenador, a Escola expõe quais devem ser os moldes a serem seguidos pelos atores no processo de capacitação dos servidores públicos participantes de seus cursos. Merece destaque, a partir do que é apresentado no quadro 9, anteriormente apresentado, que as funções de instrutor/facilitador e coordenador são atribuições meramente técnicas e operacionais da EGGS, não indo nada além disso.

Embora haja documentalmente nas fichas de participação dos instrutores/facilitadores da Escola o que deve ser feito e seguido, pouca coisa encontra-se nos arquivos da EGGS. O que se observou nos papéis arquivados dos poucos cursos encontrados, por parte dos

instrutores e facilitadores, foram opiniões soltas, lacunas não preenchidas, avaliações e questionários dos cursos ofertados incompletos, o que impossibilita uma melhor análise e diagnóstico da realização dos cursos pela Escola. A fragilidade dos materiais encontrados sobre a avaliação dos cursos difere do que estava definido quanto à dinâmica das avaliações nos cursos da EGGS. O quadro 10 resume o que caberia e quais deveriam ser as funções de cada um, tanto instrutor/facilitador e coordenador da EGGS.

Quadro 10 - Fases da Avaliação a serem seguidas pelo Instrutor/Facilitador e pelo Coordenador da EGGS (2001-2010)

Do Instrutor/Facilitador	Do Coordenador
Definir critérios de avaliação da atividade. Utilizar técnicas de avaliação que possibilitem aos participantes um feed-back quanto aos conhecimentos adquiridos e novos propósitos comportamentais desencadeados. Aplicar questionários ou abordagens sobre o desempenho do facilitador/coordenador/participantes. Preencher questionário de avaliação pelo instrutor.	Aplicar questionário de avaliação qualitativa no encerramento no encerramento da atividade. Acompanhar os processos da avaliação. Utilizar os dados de avaliação na retroalimentação do sistema de Desenvolvimento social e humano Redimensionamento da atividade durante o seu transcorrer, quando necessário; Subsidiar a estruturação de novas programações.

Fonte: ALAGOAS, 2001. (Adaptação).

No campo das dimensões da prática pedagógica, é fundamental o entendimento de qual deve ser sua contribuição no contexto social e político da sociedade. A avaliação vai depender dos referenciais que orientam a prática pedagógica. Nessa prática pedagógica, a EGGS a avaliação como instrumento de regulação do desempenho dos participantes dos cursos da Escola, dos facilitadores e coordenadores, para se obter como resultado a inclusão ou a exclusão em atividades seguintes da EGGS. Nesse formato, não há uma articulação entre o saber com os resultados que advém dos participantes. O mecanismo de avaliação deve ser visto não como uma atividade neutra, pois implica em reflexões críticas acerca do movimento da própria sociedade.

A EGGS define também qual deve ser o comportamento do instrutor/facilitador e coordenador dos cursos da EGGS. O quadro 11 demonstra quais as ações e comportamentos devem ser seguidos:

Quadro 11 - Encerramento- Instrutor/Facilitador e Coordenador da EGGS (2001-2010)

Do Instrutor/Facilitador	Do Coordenador
<p>Compartilhar com os participantes momentos de descontração no encerramento da atividade caso o promovam.</p> <p>Entregar documentação de conclusão da atividade até 24 horas do encerramento formal.</p> <p>Comparecer à tesouraria da SEARHP para assinatura do pagamento após o aviso formal.</p>	<p>Apoiar as iniciativas dos participantes quanto a prováveis confraternizações de encerramento.</p> <p>Organizar presença de autoridades ou convidados quando necessário.</p> <p>Relacionar os participantes concluintes no Livro de Registro em letra de forma, para efeito de certificado.</p> <p>Supervisionar e/ou providenciar a confecção e emissão dos certificados.</p> <p>Providenciar o pedido de pagamento do instrutor/facilitador, anexando documentação necessária.</p> <p>Organizar pasta de registro e guarda de material utilizado na atividade com preenchimento do formulário de relatório final.</p>

Fonte: ALAGOAS, 2001. (Adaptação).

Como indica o quadro 11, acima, há uma metodologia a ser seguida para o encerramento dos cursos da EGGS. Como observado, as questões técnicas e burocráticas são os pontos mais relevantes nesse quadro, o que demonstra a não exigência de comprometimento por parte dos facilitadores/instrutores para com a Escola após o término dos cursos. Quando encerradas as atividades, os profissionais contratados recebem o valor definido e encerram suas atividades, perdendo o vínculo com a Escola e com os participantes (servidores públicos).

Segundo os documentos da EGGS pesquisados, o formato dos cursos – aligeirados, com tempo determinado, sem vínculo do instrutor/facilitador com a Escola e cabendo a ele apenas o recebimento por horas de serviço – estendeu-se ao tempo dessa pesquisa (2000-2010).

Conforme o PPA 2007-2011, no que se refere à formação e capacitação dos servidores públicos, o coordenador dos cursos ofertados pela EGGS deveria especificar a origem dos participantes de cada evento, o conteúdo programático da atividade e gerar os “indicadores de qualidade” dos cursos ofertados pela Escola. Assim, vemos um aumento nas atividades do coordenador dos cursos, que a partir de então passa a ocupar-se com a busca por resultados.

Esse posicionamento aprofunda um aspecto preconizado na Reforma do Estado dos anos 1990 referente à necessidade de as escolas de governo responderem por questões como

busca por resultados, eficiência e eficácia no serviço público. Em Alagoas, os instrutores/facilitadores e coordenadores dos cursos passam a ter que responder a questões tidas como importantes para a gestão do governo do Estado, mas continuavam sem vínculo com a escola.

Com essa orientação do PPA 2007-2011, os facilitadores/instrutores e os coordenadores dos cursos da Escola passaram a ter uma participação mais efetiva na elaboração da Proposta Político-Pedagógica (PPP) da EGGS. A PPP estabeleceu as linhas de atuação que a Escola deveria seguir, conforme se verá a seguir.

3.4 Proposta político-pedagógica da Escola de Governo

3.4.1 A concepção da Proposta Político-Pedagógica da EGGS (2005-2006) e a ética profissional na EGGS

No período de 2005 a 2006, a Escola contratou uma consultoria organizacional/educacional⁶⁹ especificamente para a concepção, sistematização e construção da Proposta Político-Pedagógica (PPP). O objetivo da EGGS na elaboração da política pedagógica foi criar uma sistemática de atuação para os profissionais que de forma direta ou indireta desenvolvessem os programas de capacitação específicos para os servidores públicos do Estado.

No período de elaboração da PPP, a EGGS definiu que atuaria por área de concentração, o que já havia sendo feito de forma sistemática na escola desde 2001. O que o plano traz de novo para a EGGS é a inserção do discurso da ética profissional:

Significa o entendimento da ética como tema transversal no processo aprendizagem, devendo estar presente em todos os programas/disciplinas da capacitação profissional do servidor público, de forma que os valores morais sejam pensados e refletidos mediante a arte do diálogo, respeitando-se as diferenças e permitindo a construção de uma imagem positiva tanto pessoal, como organizacional. E convêm salientar que entre os diversos aspectos práticos do dia-a-dia, a ética ecológica e a espiritualidade precisam ser enfatizadas quando no tratamento da atitude humana perante a natureza e ávida no seu todo (ALAGOAS, 2006, p.7).

⁶⁹ A consultora contratada para elaborar a Proposta Político-Pedagógica atuou de dezembro de 2005 a novembro de 2006. Nesse período, a consultora desenvolveu suas atividades com os seguintes grupos: pessoal de assessoramento técnico-pedagógico e administrativo da EGGS; entidades educacionais da Universidade Federal de Alagoas e Secretaria de Estado da Educação; gestores de recursos humanos das organizações públicas estaduais (departamento e setores de recursos humanos) e facilitadores atuantes da EGGS (ALAGOAS, 2006).

O “comportamento ético” é visto pela PPP como área base para as atividades a serem constituídas na Escola, definida, portanto, como sendo “[...] um papel decisivo no dia-a-dia dos profissionais e na dinâmica das profissões” (ALAGOAS, 2006, p. 7). Ao ser definida como base e área de concentração, a PPP sugere a inclusão da ética nos cursos da Escola, esperando que com essa mudança conceitual ocorresse o “[...] fortalecimento da ação educacional que certamente contribuirá para o aperfeiçoamento da ética pessoal, profissional e organizacional” (ALAGOAS, 2006, p. 7).

Mais adiante, a PPP aponta para a necessidade de mudança no perfil do servidor público estadual em Alagoas. Conforme o documento, o “[...] comportamento ético está diretamente relacionado com o desenvolvimento do nível de consciência moral dos indivíduos” (ALAGOAS, 2006, p. 17). Com a PPP em vigor, a ação de definir quais os parâmetros éticos a serem seguidos pelos servidores públicos capacitados pela EGGs passa a fazer parte das atividades da Escola. Especificamente em relação à questão ética no serviço público, em 2006 foram realizados os programas de desenvolvimento profissional do servidor público e o programa de qualificação profissional.

Ao refletir a questão da ética profissional na ação da EGGs, se observa que a PPP buscou seus parâmetros instrucionais na Lei nº 6754, de 1 de agosto de 2006:

CAPÍTULO I
Seção I
Das Regras Deontológicas

[...]

Art. 2º O exercício de cargo efetivo ou em comissão, emprego público ou função de confiança exige conduta compatível com os preceitos deste Código e com os demais princípios da moral individual, social e funcional, em especial com os seguintes:

I - a dignidade, o decoro, o zelo, a eficácia e a consciência dos princípios morais são primados maiores que devem nortear o servidor público, seja no exercício de cargo, emprego ou função, ou fora dele, já que refletirá o exercício da vocação do próprio Poder Estatal. Seus atos, comportamentos e atitudes serão direcionados para a preservação da honra e da tradição dos serviços públicos estaduais;

II - o servidor público não poderá jamais desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas principalmente entre o honesto e o desonesto, consoante as regras contidas no artigo 37, *caput*, e § 4º, da Constituição Federal;

III - a moralidade da Administração Pública Estadual não se limita à distinção entre o bem e o mal, devendo ser acrescida da idéia de que o fim é sempre o bem comum. O equilíbrio entre a legalidade e a finalidade, na conduta do servidor público, é que poderá consolidar a moralidade do ato administrativo;

IV- a remuneração do servidor público é custeada pelos tributos pagos direta ou indiretamente por todos, até por ele próprio, e por isso se exige, como contrapartida, que a moralidade administrativa se integre no Direito, como elemento indissociável de sua aplicação e de sua finalidade, erigindo-se, como consequência, em fator de legalidade (ALAGOAS, 2006).

O artigo da lei citada define quais devem ser as atitudes comportamentais dos servidores públicos. A reflexão entre a ética discutida na PPP e na Lei 6754/ 2006 apresenta não apenas aspectos referentes às atitudes desse trabalhador do serviço público, como também explicita qual deve ser o formato da sua atuação no campo profissional e pessoal.

Essa relação de proximidade – atuação profissional e pessoal – é vista no mesmo artigo da citada lei, visto que o trabalho deve ser entendido pelo servidor público da seguinte forma:

CAPÍTULO I
Seção I
Das Regras Deontológicas

[...]
Art. 2º [...]

V- o trabalho desenvolvido pelo servidor público perante a comunidade deve ser entendido como acréscimo ao seu próprio bem-estar, já que, cidadão, integrante da sociedade, o êxito desse trabalho pode ser considerado como seu maior patrimônio; [...] (ALAGOAS, 2006).

É mantendo essa relação entre trabalho e ética que a EGGs definiu para o serviço público os parâmetros de sua atuação. Como meta e produtos esperados, a PPP estipula que, com a inclusão do tema ética em seus cursos e programas pedagógicos, a EGGs possa preparar adequadamente os servidores públicos estaduais de acordo com os parâmetros que venham a ser adotados pela gestão de governo.

A ética profissional “[...] passa a ser o ponto central das estruturas curriculares por natureza e nível de programações [...]” (ALAGOAS, 2006, p. 9) da EGGs. O quadro 12 assinala a aplicação pedagógica do tema Ética no processo educacional da Escola de Governo.

Quadro 12 - Aplicação Pedagógica do Tema Ética na EGGS

Tema	Aplicação Pedagógica
Ética Profissional	Selecionar aspectos conceituais da ética mais relacionados com o tipo e nível de programação de capacitação; Atentar com clareza para o compromisso da Escola de Governo em relação ao alcance desse perfil de egresso; Levantar um referencial bibliográfico que satisfaça às características das programações mais trabalhadas.
Princípios orientadores deste projeto	Planejar objetivos e estratégias por programação e público-alvo; Promover encontros com facilitadores para debater experiências e o planejamento.
Caráter ético	Enfatizar: inteligência emocional e espiritual e aética; Aplicar testes individuais com as orientações decorrentes.
A ética e a capacitação continuada	Fazer correlação entre família, espiritualidades e sociedade, nas questões éticas.
Ética nas organizações	Efetuar a ministração do conteúdo a partir das descobertas do aluno.
Códigos de ética	Comparar códigos de prática, verificando experiências: do setor privado, público e do 3º setor.
Reflexos da Organização ética	Realizar estudos de casos por grupo e programação de curso.
Identificação da ética do servidor público	Organizar atividades de pesquisa no dia-a-dia do aluno/servidor; Socializar propósitos: jornadas de debates e seminários.

Fonte: ALAGOAS, 2006. (Adaptação).

Apropriando-se do tema “ética profissional”, os cursos da EGGS selecionam os conceitos de acordo com o “nível de programação” para cada curso. A EGGS, ao tratar do tema, lança e repassa aos participantes de suas atividades qual deve ser o formato de sua atuação no serviço público. Vê-se, nos cursos e seminários da EGGS, que a área comportamental no serviço público envolve a programação de capacitação e desenvolvimento profissional:

O propósito é levantar a discussão e apontar caminhos que tenham como foco a importância da ética na formação de pessoas do sistema governamental, cujos resultados serão altamente vantajosos, não apenas, para gestores públicos, mas principalmente para a sociedade diretamente beneficiada. E ao perceber o ambiente escolar o espaço de produção de conhecimento com a respectiva ampliação de horizontes cognitivos, não se pode prescindir da oportunidade em se promover um enfoque coerente, contextualizado e embasado nos princípios da ética empresarial (ALAGOAS, 2006, 15).

Convém destacar que na PPP a questão “ética empresarial” é colocada em evidência. O tema é tratado como fator de importância na atuação do servidor público, no que diz

respeito ao seu posicionamento no espaço público do Governo de Estado. Essa questão da ética profissional acentua ainda mais qual deve ser o perfil do servidor público no desempenho de suas funções a partir dos cursos ofertados pela EGGS em Alagoas, conforme orienta o PPP de 2006.

Apesar de a PPP tratar da questão empresarial, tendo a ética como fator importante no desempenho das funções dos servidores públicos, o documento não esclarece o que viria a ser a ética e em quais parâmetros deva se basear a atuação dos servidores. O que deve ser levado em conta é até que ponto deve ser discutida a questão empresarial em uma proposta política pedagógica de uma escola de governo? Qual é a relação entre as questões ética e empresa, visto que a discussão vai além de parâmetros técnicos burocráticos da gestão de governo? Revelam-se, a partir dessa discussão, aspectos preponderantes acerca de quais devem ser os comportamentos adotados daí por diante nos governos, e quais devem ser os parâmetros de julgamento do certo ou errado na gestão pública.

Ainda discutindo esse ponto, aponta a PPP que, a partir de então, a EGGS definirá em seus cursos a inclusão do tema ética e o modo como isso ocorrerá, além do nível de profundidade do tratamento do tema. Ou seja, o critério de maior ou menor conceituação dependerá do uso do servidor público em sua função no governo? Já que os cursos são destinados a servidores específicos de acordo com sua área de atuação no Estado, supõe-se que o conceito sobre ética não é uno, deve estar ligado à função desempenhada.

Outro ponto de discussão na PPP é a criação do comitê de educação corporativa formado pelo colegiado dos gestores dos recursos humanos do Estado e da EGGS, cuja presidência deste é feita pela Diretoria Especial da Escola de Governo. A proposta desse comitê é estabelecer gradativamente a inclusão da gestão por competência no governo do Estado, por meio do estabelecimento das diretrizes na “busca da eficácia” (ALAGOAS, 2006). Ao ser designada a criação desse comitê com gestores de recursos humanos dos órgãos do Estado e da EGGS, o governo sinaliza que as linhas de atuação da EGGS devem estar focadas em ações de articulação institucional do governo. A PPP indica que a ação do comitê de educação corporativa é

[...] alavancar as competências humanas e organizacionais por meio de práticas educacionais que privilegiem a valorização do servidor público e o necessário aperfeiçoamento dos diversos níveis de aplicação das políticas públicas (ALAGOAS, 2006, p. 7).

A partir da criação do comitê, as atividades da EGGS devem estar em sintonia com a política pública do Estado. Para tanto, caberá à escola de governo “[...] implantar, consolidar e expandir um sistema de Gestão Educacional-Profissional integrado e alinhado às Políticas Públicas e ao Plano de Governo Estadual” (ALAGOAS, 2006, p. 8).

3.5 A Educação na esfera pública em Alagoas

3.5.1 Servidores públicos de Alagoas: o perfil dos trabalhadores do serviço público estadual em Alagoas

Nos últimos anos, vem ocorrendo gradativamente uma redução no número de servidores públicos na ativa; em contraponto há um aumento no número de aposentadorias no Estado. O tempo médio de contribuição dos servidores públicos em Alagoas, exposto na figura abaixo, indica que caso não haja concurso público para o preenchimento de vagas haverá no Estado uma ineficiência em alguns setores do Governo na gestão pública estadual.

Figura 3 - Médias gerais dos servidores ativos em Alagoas (2010)

	31/12/2010		
Item	Masculino	Feminino	Total
Nº de Servidores	21.025	20.763	41.788
Idade Média	42,8	45,6	44,2
Tempo de INSS Anterior	1,4	1,6	1,5
Tempo de Serviço Público	15,6	15,8	15,7
Tempo de Serviço Total	17,0	17,5	17,2
Diferimento Médio (*)	15,1	10,1	12,6
Remuneração Média (R\$)	2.263,22	1.608,81	1.938,07

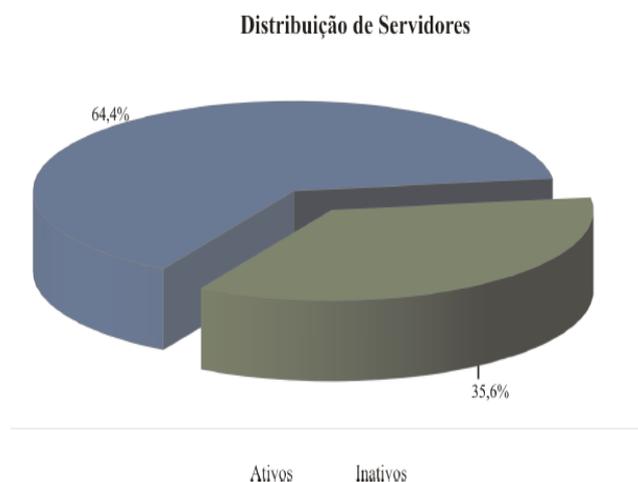
Fonte: ALAGOAS, 2001.

O gráfico 1, a seguir, demonstra, em percentuais, a realidade do governo do estado em relação ao número de servidores públicos estaduais ativos e inativos em 2010. A distribuição desse número de servidores públicos estaduais⁷⁰ que estão no desempenho de suas atividades

⁷⁰ No período de 2 de fevereiro a 8 de março de 2009, a Secretaria de Estado da Gestão Pública (Segesp) realizou o Censo dos Servidores Públicos Estaduais em Alagoas. De acordo com o Censo 2009, foram cadastrados no sistema da Secretaria 68.358 servidores, do total previsto de 70.400 servidores públicos – entre ativos e inativos no Estado. Do total dos que compareceram ao Censo 2009, 30.634 servidores eram do sexo masculino e 37.724 do sexo feminino. Segundo dados do Censo 2009, mais de 25 mil servidores, em torno de 40%, têm menos de dez anos de serviço público; 46.673 (68,27%) estão na folha dos ativos e 21.685 (31,73%) na dos inativos e pensionistas; quase 90% do total de servidores possuem dependentes, o que representa um total de 58.550, perfazendo uma média de 1,03 por servidor ativo e 0,34 por servidor inativo.

corresponde a 64,4% do total apresentado, como podemos visualizar no Gráfico 2- Distribuição de Servidores adiante.

Gráfico 1 - Distribuição de Servidores (%)

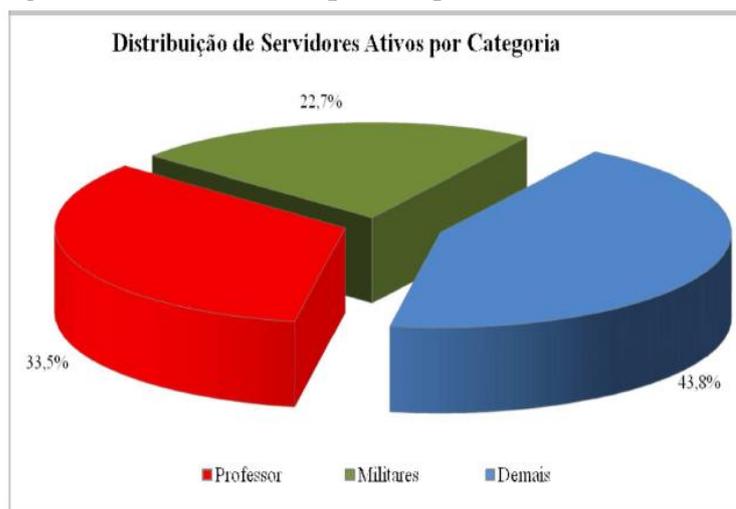


Fonte: ALAGOAS, 2011.

Analisando a figura 3, Médias gerais dos servidores ativos em Alagoas (2010), e o gráfico 1, Distribuição de Servidores (%), verifica-se que o quadro de ativos e inativos tenderá a se modificar nos próximos anos em Alagoas.

Segundo o Diário Oficial do Estado, o número de servidores do estado de Alagoas, entre efetivos, comissionados e contratados, soma mais de 41.788 (quarenta e um mil setecentos e oitenta e oito) servidores públicos estaduais na ativa, com renda média de R\$ 1.938,07 (um mil novecentos e trinta e oito reais e sete centavos) por mês (ALAGOAS, 2011).

Alagoas tem como característica a especificidade de ter no quadro de lotação e distribuição dos servidores públicos estaduais na ativa mais de 50% do seu total lotados na Secretaria de Estado da Educação e na Polícia Militar do Estado. No primeiro, professores, e no segundo, militares. A seguir, o gráfico 2 demonstra esse percentual.

Gráfico 2 - Distribuição de servidores ativos por categoria em 2011 (%)

Fonte: ALAGOAS, 2011.

Apesar desse significativo percentual de servidores públicos professores e militares, na grade de cursos do período definido para esta pesquisa, há pouco registro de atividades para esses grupos. Apenas nos anos de 2004 e 2005, há registro de cursos específicos para os militares, tais como: Liderança para Gestores da Polícia Militar de Alagoas (2004); Atendimento ao Público – Associação de Cabos e Soldados e Palestras para Sargentos da Polícia Militar (2005).

Nesse aspecto, deve-se levar em conta que, segundo a Lei nº 6436/2003, a progressão funcional dos servidores públicos estaduais está condicionada a dois fatores para sua validação: o tempo de serviço e o quantitativo de horas em capacitação, preferencialmente em ações de formação da EGGS. Considerando os dados encontrados na pesquisa, pode-se inferir que a ascensão específica dos servidores públicos da Secretaria de Estado da Educação e da Polícia Militar fica dificultada.

Observam-se nos dados apresentados anteriormente que a área militar, seguida da educação, concentra o maior número de servidores públicos estaduais em Alagoas. Entretanto, não estão sendo contemplados na grade curricular dos seus cursos esse dois setores de atuação do Estado, ficando uma lacuna entre o que é oferecido pela Escola e a atuação funcional desses trabalhadores do serviço público. Considerando-se a grade de cursos e as áreas de atuação, percebe-se que a Escola direciona suas atividades para os setores com menor percentual de servidores públicos.

3.6 Diagnóstico da Educação Continuada na Escola de Governo: capacitação dos servidores públicos na EGGG – programas, projetos e ações de formação

3.6.1 Diagnóstico da EGGG (2000-2010)

No período definido nessa pesquisa, de 2000 a 2010, a EGGG, segundo dados que foram colhidos em documentos, planilhas, fichas, relatórios e outros, realizou 376 (trezentos e setenta e seis) atividades entre cursos, palestras e programas. Nessas ações da EGGG, foram capacitados 7.082 (sete mil e oitenta e dois) servidores públicos do poder executivo em Alagoas, em dez anos de Escola de Governo. Esse alcance de capacitações realizadas pela EGGG corresponde apenas a um total aproximado de 16% do número de servidores na ativa.

Considerando o tempo de serviço público médio de 15,7 anos de atividade (figura 3, p. 113) e o percentual de servidores capacitados na EGGG no período de 2000 a 2010, seriam necessários 59 (cinquenta e nove) anos de atividade da Escola para que o número total de servidores públicos fosse capacitado pela EGGG em Alagoas, mantido o mesmo ritmo de atividade institucional. Portanto, o que se vê é a possibilidade de certo quantitativo de servidores públicos estaduais se aposentarem na mesma classe funcional, visto que a EGGG em Alagoas, até o momento abordado nesta pesquisa, não deu conta de capacitar esse contingente.

3.6.2 Capacitações na EGGG (2000-2010): a administração gerencial nas atividades da EGGG em Alagoas

Quanto às capacitações da EGGG, podem ser considerados quatro pontos: quantitativo de cursos, localidade dos cursos, escolaridade dos participantes e percentual entre concluintes e não concluintes dos cursos. O objetivo dessa apresentação é abordar os aspectos que foram levados em conta pela Escola na definição de suas ações e levar o leitor a compreender como os dados levantados (explícitos nas planilhas em anexo) interferem no contexto político do Estado.

a) Cursos ofertados:

Para que seja feita a solicitação dos cursos à EGGS, são necessários os seguintes procedimentos, descritos no sítio da Escola de Governo⁷¹:

- O setor de Recursos Humanos de cada órgão identifica as necessidades e solicita a parceria com a Escola de Governo para a realização de eventos pontuais ou utiliza vagas disponibilizadas pela escola em programações abertas.
- O setor de RH encaminha os servidores que deverão participar dos eventos, após a devida avaliação e adequação das necessidades a serem atendidas.
- O calendário de cursos e treinamentos é definido a cada trimestre para programações abertas e para eventos exclusivos de cada órgão. As atividades ocorrem de acordo com as possibilidades dos envolvidos.

Assim que surge a demanda, é feita a seleção do facilitador/instrutor ou o contrato com a empresa específica para a realização do curso demandado. No material levantado na EGGS, como fichas, planilhas e relatórios dos facilitadores e coordenadores dos cursos, verifica-se que as atividades, em sua maioria, foram desenvolvidas por profissionais contratados pela Escola para executar e desenvolver as atividades de capacitação.

3.6.3 Características dos cursos ofertados na EGGS (2000-2010)

a) Quantitativos dos cursos ofertados na EGGS (2000-2010)

A tabela 4, a seguir, apresenta um panorama em números de cursos ofertados pela EGGS no decênio de 2000 a 2010, compreendendo as gestões dos governos Lessa (1999-2001 e 2002-2006) e Teotonio Vilela (2007-2011).

⁷¹ Conferir em: <http://www.gestaopublica.al.gov.br/escola-de-governo>. Para inscrição nos cursos da EGGS, no período desta pesquisa, era necessária a pré-inscrição no setor de recursos humanos de cada órgão. A seleção dos participantes cabia à EGGS. Nas fichas encontradas na Escola, não havia uma metodologia quanto aos formulários, ou ficha de envio dos órgãos do Estado à EGGS e nem de como era definida a seleção dos participantes.

Tabela 4 - Quantidade de cursos EGGs por ano (2000-2010): Fichas dos cursos da EGGs

Ano	Quantidade Cursos
2000	30
2001	33
2002	23
2003	47
2004	47
2005	60
2006	46
2007	35
2008	12
2009	21
2010	19
TOTAL	376

Fonte: Autora, 2013.

Os dados da tabela acima permitem traçar dois momentos da ação da EGGs nos anos analisados. Percebe-se, conforme a Tabela 4, a significativa mudança no número de cursos nas gestões indicadas, com destaque para a segunda gestão de Ronaldo Lessa (2003/2006), quando a EGGs apresentou o auge de sua atividade. É nesse cenário que se percebe o momento de maior atuação da escola: cerca de 76% do total dos cursos realizados pela EGGs nos últimos dez anos ocorreram nas gestões de Ronaldo Lessa.

Há uma diminuição nas atividades da EGGs no decorrer da mudança de gestão de governo, de Ronaldo Lessa a Teotonio Vilela. O que pode explicar esse dado do acentuado declínio é a provável mudança no modelo de gestão entre esses governos de estado em Alagoas. Ocorreu nos governos de Ronaldo Lessa um acréscimo no número de servidores públicos, devido aos concursos realizados na década de 2000, portanto, era de fundamental importância que esses novos servidores se adequassem às políticas de governo e passassem a reproduzi-las em seus locais de trabalho auge dos concursos públicos em Alagoas (CAVALCANTE, 2006).

b) Localização dos cursos ofertados pela EGGs em Alagoas

Tabela 5 - Relação cursos Maceió / Outros Locais (2000-2010): Fichas dos cursos da EGG

Relação cursos Maceió / Outros Locais		
Ano	Qty. Maceió	Qty. Outros locais
2000	30	0
2001	33	0
2002	23	0
2003	47	3
2004	47	0
2005	48	12
2006	44	2
2007	35	0
2008	12	0
2009	21	0
2010	15	4
TOTAL	355	21

Fonte: Autora, 2013.

A tabela acima demonstra um favorecimento da capital do Estado nas atividades da Escola de Governo. Mais de 90% do total das atividades da EGG foram desenvolvidas em Maceió, beneficiando os servidores públicos lotados nos órgãos públicos na capital. Percebe-se que nesse aspecto ambas as gestões de governo tiveram como foco a capital do Estado. Apenas os municípios de União dos Palmares e Arapiraca atingiram os 6% do total das capacitações realizadas pela Escola no período investigado.

c) Escolaridade dos servidores públicos

A Tabela 6, Relação Escolaridade dos participantes, faz um cruzamento por ano e grau de escolaridade dos participantes dos cursos da Escola

Tabela 6 - Relação Escolaridade dos participantes (2000-2010): Fichas dos cursos da EGGS

Relação Escolaridade dos participantes				
Ano	Elementar*	Fundamental	Médio	Superior
2000	0	19	259	275
2001	0	17	315	352
2002	7	32	155	365
2003	30	0	154	159
2004	0	2	164	300
2005	0	29	169	105
2006	0	9	186	91
2007	0	0	184	510
2008	0	0	112	192
2009	1	13	212	371
2010	3	25	235	183
TOTAL	41	146	2145	2903

Fonte: Autora, 2013.

* Sem escolarização formal.

Os dados deixam claro que a maioria dos cursos da EGGS, em torno de 96% do total, atingiu servidores públicos com grau de escolaridade no nível médio e superior.

d) Relação entre matriculados e concluintes dos cursos da escola

Para efeito de certificação, a EGGS adota como critério que o aluno deve obter a frequência mínima de 75% do total de horas destinadas ao curso.

Todo acompanhamento das atividades da Escola de Governo é realizado pelo coordenador do curso, que é o responsável por todas as atividades da Escola, desde a seleção até a avaliação dos participantes. A tabela abaixo apresenta o número de matriculados/concluintes nos anos levantados na pesquisa.

Tabela 7 - Relação matriculados/Concluintes (ano): Fichas dos cursos da EGGG(200-2010)

Ano	Matriculados	Concluintes	% Concluintes
2000	713	621	87%
2001	767	702	92%
2002	633	559	88%
2003	475	427	90%
2004	607	466	77%
2005	839	482	57%
2006	514	432	84%
2007	780	694	89%
2008	389	275	71%
2009	800	599	75%
2010	565	476	84%
TOTAL	7082	5733	81%

Fonte: Autora, 2013.

Considerando a relação entre servidores públicos matriculados e concluintes dos cursos ofertados no intervalo desta pesquisa, observa-se na tabela 7 – Relação matriculados/Concluintes (ano) – que mais de 80% do total de servidores matriculados efetivamente concluíram os seus cursos, o que demonstra que houve um interesse dos participantes nos cursos ofertados pela EGGG.

O ano de 2005 foi o que teve o menor índice percentual de concluintes nos anos abordados na pesquisa, em torno de 57% de servidores concluintes, atingindo, portanto, a menor relação entre matriculados e concluintes. Esse ano corresponde à passagem de uma gestão de governo a outra e a Escola de Governo sentiu essa mudança em seus cursos.

O ano de 2005, para a EGGG, foi aquele em que mais se obteve inscritos e, ao mesmo tempo, o ano com menor percentual de concluintes, fato esse possivelmente ligado também à mudança de sede da Escola, à chegada de novos servidores ao Estado e, em alguns casos, a não relação do curso com a área do servidor público empossado em sua função.

Considerando o conteúdo dos cursos ofertados de 2000 a 2010, foram identificadas e classificadas algumas categorias, baseadas no que preconizava a Reforma do Estado de 1995, como cliente e gestão, além de categorias referentes à subjetividade, aspectos técnicos, categorias específicas e medidas referentes à Reforma do Estado, conforme quadro abaixo:

Quadro 13 - Categorias de atuação dos Cursos da EGGS (2000-2010): Catálogo dos cursos da EGGS- 2000 a 2010

Atuação	Curso
Cliente	Excelência no atendimento; Recepção; Atendimento ao cliente
Gestão	Qualidade gerencial; Qualidade no atendimento; Atitudes gerenciais; Trabalho em equipe; Marketing Profissional; Planejamento estratégico; Excelência (significado/ origem); Elaboração de projetos; Gestão de RH; Comunicação e relacionamento interpessoal; Endomarketing e Coaching; Gestão de negócio.
Subjetividade	Autoestima; Estilo e confiança; Inteligência emocional; Liderança, Motivação e relacionamento interpessoal; Harmonia de organização através dos relacionados; Ética e profissionalismo. Atitudes gerenciais; Criatividade; Despertando harmonia no relacionamento interpessoal; Relações intrapessoais; Formação de líderes; Clima organizacional; Autoestima na melhor idade.
Técnicos	Redação oficial; Falar em público; Libras; Técnicas de Assessoramento- Polícia Militar; Formação de pregoeiros; Piscicultura; Educação ambiental; Uso, manejo e conservação do solo; Cerimonial e protocolo; Português instrumental; Atualização ortográfica; Espanhol básico.
Categorias Específicas	Motoristas da SEE; Agentes administrativos da Secretaria de Estado da Educação; Encontros de Recursos Humanos; Treinamento da Secretaria de Estado da Saúde; Atendimento ao público na Maternidade Santa Mônica; Capacitação do Instituto de Identificação; Redação Oficial- BPTRAN; Instrutores da Polícia Civil; Programa de Graduação de professores; Treinamento no Tribunal de Contas; Estatística aplicada à segurança; Desenvolvimento profissional do Agente Penitenciário introdutório de agentes penitenciários); Libras- grupo de
	gerenciamento de crises da Polícia Militar; Competências dos profissionais de RH do Estado.
Medidas referentes à Reforma do Estado	Lei de Responsabilidade Fiscal- LRF; Agência reguladora; Licitação Pública e LRF; Licitação Pública e Pregão Eletrônico; Resultados no trabalho; Programa de qualidade; Gestão de políticas públicas; Controle de Processo; Programa de qualificação para o servidor; Regime Jurídico Único; Otimização de desempenho; Legislação profissional e responsabilidade técnica; Elaboração e gerenciamento de projetos; Modernidade no serviço público.

Fonte: Autora, 2013.

As principais características dos cursos abordados nessas categorias da Escola são: cursos pontuais específicos para um determinado perfil de “cliente” (ALAGOAS, 2006), com carga horária por curso de 20 a 40 horas/aula. Em alguns desses cursos, prevaleciam referenciais para o que deveria ser o posicionamento do Estado para com os serviços prestados, como indicam os termos “atendimento ao cliente”, “qualidade no atendimento”, “excelência no atendimento”. Segundo esse modelo adotado, este se baseia na garantia da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos, com base nos princípios da eficiência, na relação qualidade e custos no serviço público (BRASIL, 1995).

Em relação ao modelo burocrático, a administração gerencial pós década de 1990 toma por base que o Estado deve ter em seus quadros funcionais administradores públicos que se transformem em gerentes que cumpram suas atribuições a partir de indicadores de desempenho a atingir. Observa-se que a educação da EGGS tem como características o ajuste da gestão com a política que vinha sendo adotada no país, orientada pela Reforma do Estado.

Em categorias específicas, os cursos ofertados pela EGGS abordam os aspectos técnicos e operacionais que deveriam nortear os servidores públicos no desempenho de suas funções no governo do Estado.

Na categoria subjetividade, os cursos da Escola tiveram como foco o aspecto das relações entre os servidores públicos e o modo como esses se relacionariam com seus “clientes”, termo adotado e sempre abordado nos manuais pesquisados da EGGS.

As fichas de avaliação dos cursos indicados acima, classificados em categorias, continham também depoimentos de servidores que deles participaram. Os depoimentos traçam a opinião do servidor público quanto a sua relação com o governo do Estado e de como é atribuída sua participação nesse processo. A seguir, alguns depoimentos são classificados por temas e apresentados:

Relação Estado e serviço público: Quando se discute o papel do servidor público no Estado, o trabalho passa a ter características missionárias, chegando a se comparar o homem a uma máquina, da qual o Estado necessita:

O servidor público é a “vida” da máquina administrativa, é o coração. Sem o coração esse corpo não funciona (servidor da Junta médica do Estado).

Servidor é o coração da máquina pública. É ele quem distribui o “sangue” para que esse corpo (a máquina) funcione (servidor da Escola de Governo).

“Adoro trabalhar no serviço público” (servidor da Secretaria de Infraestrutura),

“Sou feliz em ser servidor público” (servidora da Secretaria de Infraestrutura),

“É um prazer!” (servidora da junta médica).

Importância do servidor público: Havia nos depoimentos impressos nos relatórios dos cursos da Escola uma relação do servidor com o Estado. Nesse entender, a

responsabilidade do servidor nos órgãos públicos no cumprimento de sua função ia além dos aspectos técnicos. Para os servidores, o Estado “necessitava” deles, eles tinham um importante papel nessa estrutura. Seguem depoimentos:

O servidor é o movimento, é a agilidade, é o que impulsiona o serviço público, é a alma do Estado!!! (servidora da Junta médica do Estado).

Colaborar para o engrandecimento do nosso Estado (servidora da Escola de Governo).

Poder contribuir com trabalho sério para melhoria da sociedade (servidora da Escola de Governo).

A importância do servidor é ter estabilidade (servidora do Centro de formação)

É atender bem a população que necessita dos serviços públicos (servidora do Centro de Perícias Forenses).

Fortalecer o serviço público (servidor sem identificação)

A máquina pública sem o servidor é um computador sem operador, ou seja, não funciona (servidora da Escola de governo)

É fazer parte do nosso querido Estado (servidor do Instituto de Criminalística)

Tenha o direito de ajudar a população em qualquer circunstância (servidora do Centro de Formação).

Há em alguns depoimentos aspectos comportamentais como: doação, prazer, amor que estavam envolvidos no cumprimento de seu trabalho. Esses aspectos subjetivos podem ser vistos nos seguintes depoimentos:

Ser servidor é doar-se 24 horas para atender ao cidadão (servidor sem identificação do local de trabalho)

A importância de ser servidor, é um prazer, para mim é ter carinho pelo trabalho e ter companheirismo (servidor da junta médica).

É parte do nosso ser, contribuindo com o todo, agradecendo a Deus pela oportunidade da vida (servidora da Secretaria de Estado de Economia Solidária, Trabalho e Renda).

Ser paciente e compreensivo com o ser humano (servidor da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social)

Trabalhar com amor, atender bem o público, é nossa obrigação (servidora do Centro de Formação).

Fortalecer o serviço, para que acabe com o estigma de que servidor público é preguiçoso (servidora pública do Departamento de Polícia da Capital).

Elo entre o poder público e a sociedade (servidor do Instituto de Criminalística).

Vale também observar os relatos a seguir:

Não querer ser mais que os outros, e sim, se identificar como todos filhos de Deus (servidor do Centro de Pesquisa Forense).

Atender bem ao público, com seriedade e bom humor (servidora do Centro de Perícias Forenses do Estado de Alagoas).

Amar os outros sem esperar reconhecimento; ser educado com o ser humano; ser forte e aprender a sofrer (servidor do Instituto de Criminalística).

Em outros documentos, encontram-se repetidas vezes os termos: servir, presteza, vocação para o trabalho, generosidade e dedicação como obrigações do servidor público no cumprimento de suas atividades no Estado. Há um depoimento em que se compara o exercício de sua profissão com o sacerdócio: *“é servir como sacerdote a comunidade”* (servidora da Junta médica)

A atuação da EGGs, durante o período abordado, seguia as linhas da política de Estado que se configurava em nível nacional. O que se via na abordagem dos cursos era um direcionamento para as atividades do Estado, pós reforma da década de 1990. Via-se que no modelo formativo adotado pela EGGs em nenhum dos cursos, seminários e palestras pesquisados havia a discussão social do papel do servidor na máquina administrativa.

Em ambas as gestões de governo abordadas nesta pesquisa, o movimento da Escola seguia de acordo com o que cada gestão definia como prioridade em seu governo. Os cursos ofertados pela EGGs eram sempre de curta duração, de caráter técnico, e específicos para determinado aspecto ou função do servidor no governo do Estado. Não haveria como esse personagem participante do processo, o servidor público, ter espaço para modificar ou alterar a sua realidade. E ao mesmo tempo em que se moldou no país um novo modelo para a administração pública a partir da década de 1990, o servidor público em Alagoas teve a sua formação profissional influenciada pelo governo por meio da EGGs, esta figura importante do sistema, servindo como instrumento do Estado na formação dos quadros para a estrutura burocrática e gerencial dos governos.

CONCLUSÃO

O estudo aqui apresentado explorou aspectos da Escola de Governo Germano Santos, sobretudo aqueles referentes ao papel da EGGS – no período de 2000 a 2010 – frente à formação dos servidores públicos na gestão da administração pública, segundo os ditames gerenciais após a década de 1990 no Brasil. Foi feita uma reflexão acerca das possibilidades dessa Escola como reprodutora de um sistema capitalista em vigor e qual deverá ser o limiar entre o desenvolvimento técnico dos servidores e a capacidade de indagar e questionar por mudanças no seio da Escola de Governo em Alagoas.

Ao final das décadas de 1980 e 1990, o Estado brasileiro passou por mudanças estruturantes na administração do Estado; não era apenas uma mudança na administração dos órgãos públicos, o que se via, com a estrutura que foi definida, era a adequação a um novo modelo econômico e ao projeto político neoliberal que já vinha sendo implantado em países desenvolvidos da Europa e da América do Norte. O Brasil, então, mudaria paulatinamente os rumos da administração pública daí por diante.

Era necessário que as forças sociais que se formavam na base política fornecessem a sustentação necessária para compor o novo bloco dominante. Caberia ao Estado brasileiro ter o controle da situação que estava se formando com distintas frações de classes antagônicas. A década de 1990 representou o nascedouro de um modelo de gestão gerencial na administração pública que ia além das questões técnicas e operacionais nos serviços públicos. O Estado mínimo passa a exercer o controle máximo de dominação ideológica na sociedade, e para tal necessitava de servidores capacitados para disseminar os valores básicos da política neoliberal adotados por seus governos.

Desse modo, a classe agora dominante expressava não mais a dominação via forças e coerção, como ocorrerá em décadas passadas no país. O movimento de liderar dos grupos hegemônicos via no Estado a forma de se chegar ao consenso, para isso, o Estado utilizou de mecanismos da administração pública para obtenção dos resultados. Para que o projeto político neoliberal obtivesse o êxito necessário, a máquina estatal deveria ser usada com toda a sua intensidade para se obter o amplo consenso da sociedade.

Era de suma importância o papel do servidor público na busca por resultados; agora, o servidor público na administração pública deveria ser eficaz e eficiente, objetivando a qualidade, segundo os referenciais gerenciais, e tratando o cidadão como seu cliente. Ou seja, nesse projeto político neoliberal, esse personagem tornou-se imprescindível para adequar à esfera pública as regras da iniciativa privada. Isso significava dizer que o servidor público, para se adequar à nova estrutura política no país, deveria estar formatado nos moldes do Estado brasileiro.

Esse processo de adequação da gestão pública às políticas neoliberais culminou com a criação das escolas de governo em todo país. As escolas de governo são, portanto, os instrumentos legais que os governos utilizam para a manutenção dos ideais e propósitos da orientação política do Estado e das diferentes gestões de governo. O estudo realizado evidenciou que, na conjuntura da Reforma do Estado iniciada na década de 1990, as escolas de governo no Brasil constituíram-se em mais um instrumento do sistema capitalista para estabelecer dentro do próprio Estado um novo padrão de relações sociais. No contexto das mudanças políticas ocorridas a partir dessa década, as escolas de governo surgem como articuladoras das condutas esperadas dos servidores públicos e censoras das atitudes que possam comprometer a orientação que se torna dominante. Dessa forma, as relações de poder são mantidas e organizadas de acordo com a ordem pré-estabelecida, não cabendo às escolas de governo, desestabilizar as regras adotadas e estruturadas no seio do Estado brasileiro, mas sim ser instrumentos para sua continuidade.

A escola de governo, diante desse cenário, tem como papel específico desempenhar o cumprimento de suas atividades de acordo com o que é proposto pela gestão pública. Nessa perspectiva, nasce a Escola de Governo Germano Santos em Alagoas, com a missão de promover “a melhoria” dos serviços prestados à sociedade, que agora não tinha mais o cidadão como alvo, e sim os “clientes”. Mais ainda, os negócios da EGGS estavam ligados ao projeto de coesão nacional da política neoliberal de governo, a qual estava em curso desde a década anterior de sua criação.

A estrutura da EGGS buscou responder ao objetivo proposto nacionalmente para atender à gestão pública da política de governo. Em contradição, a EGGS não atendeu às necessidades dos servidores públicos que participavam de seus cursos, treinamentos e/ou seminários no período abordado nessa pesquisa; apenas os servidores públicos estaduais

respondiam, participando das atividades da Escola e recebendo uma formação orientada pela gestão gerencial da administração pública.

Por conseguinte, a EGGS, como instituição de ensino em Alagoas, ofertou, no decênio investigado (2000-2010), um formato de educação continuada que, por sua vez, era fragmentada, utilitarista, com características técnicas específicas de um determinado campo de conhecimento, cumprindo, apenas, o papel a que era destinada para a melhoria da qualidade na gestão pública. Esse processo educacional impossibilitou o avanço de uma consciência crítica dos servidores públicos estaduais em suas atividades. Assim sendo, a EGGS, como órgão executor das atividades educacionais do Governo do Estado, cumpriu apenas o que foi destinado para sua gestão.

É reveladora a adesão da EGGS aos fins que a política nacional ditava. Vale salientar que, nesse aspecto, considerando as gestões de governo abordadas na pesquisa, a Escola foi mais atuante e teve resultados quantificáveis mais expressivos durante o Governo Lessa (1999-2005), diferentemente da gestão posterior, Governo Teotônio Vilela (2006-2010), período de menor atividade da EGGS. Mas ambas as gestões tiveram em comum o uso da Escola para fins da máquina estatal. É visível que o Estado deteve, no período investigado, a dominância de estrutura de comando político e totalizadora dentro da escola de governo, limitando a sua autonomia no desenvolvimento das atividades curriculares educacionais.

Cabe registrar que, mesmo nessa perspectiva dominante, a política hegemônica adotada não pode perdurar sempre, pois no campo da educação existe sempre a busca por mudanças e transformações. É nesse contexto que se precisa associar a formação do servidor público a uma concepção que inclua a luta de novos valores, para que no futuro próximo não haja a repetição do presente. A formação ofertada pelas escolas de governo, em especial aquela vinculada à estrutura do Estado de Alagoas, deve considerar sua ação histórica como um processo de avanços e mudanças, favorecendo de forma mais eficiente a prestação de serviços que atendam às necessidades da sociedade.

A relação entre a educação ofertada via EGGS e Estado faz compreender até que ponto as orientações das gestões de governo interferem no campo do trabalho dos servidores públicos do Estado. Com a investigação sobre a atuação da EGGS, buscou-se lançar um novo olhar sobre a educação profissional, considerando a ação das escolas de governo.

Levando-se em conta o que foi observado no estudo, a proposta da pesquisadora foi pautada numa reflexão do seu papel como servidora pública, comprometida com a sociedade, e não com a máquina estatal.

Nesse sentido, espera-se que os resultados da investigação possam ofertar subsídios para a elaboração e a viabilização de propostas de programas de educação continuada a serem ofertados pela Escola de Governo de Alagoas, contribuindo para a melhoria da atuação do serviço público e para o desenvolvimento social no estado de Alagoas.

REFERÊNCIAS

ALAGOAS. Decreto nº 299, de 10 de setembro de 2001. Divulga e estabelece normas específicas para a abertura das inscrições e a realização de concurso público destinado a selecionar candidatos para o provimento de cargos efetivos do Serviço Civil do Poder Executivo Estadual e do Plano de Cargo e Carreira do Magistério Estadual, dispõe sobre a regulamentação da Secretaria de Estado de Administração, Recursos Humanos e Patrimônio, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Alagoas**, Maceió, 25 abr. 2005. Disponível em: < <http://www.gabinetecivil.al.gov.br>>. Acesso em: 20 jul. 2011.

_____. Lei nº 5.247, de 26 de julho de 1991. Institui o Regime Jurídico Único dos servidores públicos civis do estado de Alagoas, das autarquias e das fundações públicas estaduais. **Diário Oficial do Estado de Alagoas**, Maceió, 26 jul. 1991. Disponível: <http://www.gabinetecivil.al.gov.br/legislacao/busca-avancada?startDate=&endDate=&keywords=&b_start:int=2100&type:list=lei%20ordinaria&type:list=lei%20complementar>. Acesso em: 20 jul. 2011.

_____. Lei nº 6.186, de 11 de agosto de 2000. Dispõe sobre a Estrutura da Secretaria

de Estado de Administração, Recursos Humanos e Patrimônio – SEARHP. **Diário Oficial do Estado de Alagoas**, Maceió, 15 ago. 2000. Disponível em: <<http://www.gabinetecivil.al.gov.br/legislacao/leis/leis-ordinarias/2000/lei-ordinaria-6186>>. Acesso em: 20 jul. 2011.

_____. Lei Ordinária nº 6251, de 20 de julho de 2001. Dispõe sobre a criação da carreira dos profissionais de nível elementar do estado de alagoas e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Alagoas**, Maceió, 24 jul. 2001. Disponível em: <<http://www.gabinetecivil.al.gov.br/legislacao/leis/leis-ordinarias/2001/lei-ordinaria-6251>>. Acesso em: 20 jul. 2011.

_____. Lei Ordinária nº 6253, de 27 de julho de 2001. Dispõe sobre a criação da carreira dos profissionais de nível superior do estado de alagoas e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Alagoas**, Maceió, 24 jul. 2001. Disponível em: <<http://www.gabinetecivil.al.gov.br/legislacao/leis/leis-ordinarias/2001/lei-ordinaria-6253>>. Acesso em: 20 jul. 2011.

_____. Lei Ordinária nº 6436, de 29 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a estruturação e o sistema de remuneração das carreiras do magistério superior, analista em saúde, analista administrativo, gestor em planejamento de saúde, assistente em serviços de saúde e auxiliar em serviços de saúde, da fundação universitária de ciências da saúde de alagoas governador lamenha filho – uncisal e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Alagoas**, Maceió, 30 dez. 2003. Disponível em: <<http://www.gabinetecivil.al.gov.br/legislacao/leis/leis-ordinarias/2003/lei-ordinaria-6436>>. Acesso em: 20 jul. 2011.

_____. Lei Ordinária nº 6754, de 1 de agosto de 2006. Institui o código de ética funcional do servidor público civil do estado de alagoas. **Diário Oficial do Estado de Alagoas**, Maceió, 2 ago. 2006. Disponível em: <http://www.gabinetecivil.al.gov.br/legislacao/leis/leis-ordinarias/2006/lei-ordinaria-6754/pdf_view>. Acesso em: 20 jul. 2011.

_____. Lei Delegada nº 44 de 8 de abril de 2011. Define as áreas, os meios e as formas de atuação do poder executivo do estado de alagoas, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Alagoas**, Maceió, 9 abr. 2011. Disponível em : <<http://www.gabinetecivil.al.gov.br/legislacao/leis/leis-delegadas/2011/lei-delegada-44>>. Acesso em: 20 jul. 2011.

_____. **Plano PluriAnual 2008- 2011**. Maceió, 2008. Disponível em: <http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=&source=web&cd=1&sqi=2&ved=0CCI.Maceió, QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.seplande.al.gov.br%2Fplanejamento-e-orcamento%2Fplanejamento-1%2Fp pa-20082011%2FREvisao%2520do%2520PPA%2520Bienio%25202010-2011.pdf%2Fat_download%2Ffile&ei=7t9NUMSIIosQ8wSo_YC4Bg&usg=AFQjCNFUciaKdeaPZzTbI_IUkf1O7G8QgQ&sig2=s3WANMDgdIrMnvnfNfw0KmQ>. Acesso em: 5 maio 2012.

_____. Projeto de Lei que “Estabelece as Diretrizes Orçamentárias do Estado de Alagoas para o exercício financeiro de 2012. **Diário Oficial do Estado de Alagoas**, 18 maio 2011. Disponível em:< http://www.cepal-al.com.br/diario_do_dia/01exec.pdf>. Acesso em: 15 maio 2011.

_____. **Proposta política pedagógica escola de governo Germano Santos**, Maceió: SEAPRH, 2006.

ALAGOAS. Secretaria de Estado da Administração Pública. **Ata de frequência e relatório do seminário**. Maceió, 1998.

_____. **Síntese dos relatórios e projetos apresentados para avaliação final do curso de Especialização em Gestão Pública**. Maceió, 2004.

_____. Secretaria Executiva de Planejamento e Orçamento. **Plano PluriAnual 2004-2007**. Maceió, 2004. Disponível em: < <http://www.tce.al.gov.br/sti/download/cd/legislacao/PPA%202004-2007/index.htm>>. Acesso em: 12 jul. 2012.

ALVES, G. Crise estrutural do capital, trabalho imaterial e modelo de competência: notas dialéticas. In: _____; GONZALEZ, J. L. C.; BATISTA, R. L. (Org.) **Trabalho e educação: contradições do capitalismo global**. São Paulo: Práxis, 2006. p. 47-81.

AMARAL, H. K. Apresentação. In: PANTOJA M. J.; BERGUE, S. T. (Org.) **Gestão de pessoas: bases teóricas e experiências no setor público**. Brasília, DF: ENAP, 2010. p. 7-9.

_____; LICIO E. C. Potencialidades para aumentar a capacidade de governo no Brasil. **Tekné – Revista de Estudos Politécnicos**, n. 1, 2005. Disponível em : <http://www.searh.rn.gov.br/icongesprn/artigos/ver_s%C3%A3o%20final%20artigo%20tekhne%2020%2004%2004.pdf> Acesso em: 19 ago. 2012.

ANTUNES, R. L. C. **Adeus ao trabalho?**: ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. **O caracol e a concha**: ensaios sobre a morfologia do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2005.

ANTUNES, R. L. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. 2. ed. 10. reimpr. rev. e ampl. São Paulo: Boitempo, 2010.

BERNARDES, F. C. MOURA, M. G. de; ACCO, M. A. C. Diagnóstico da situação da mulher na Administração Pública Federal. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF: ENAP, v. 51, n. 2, abr./jun. 2000. ISSN:00349240.

BRASIL. **Constituição (1934)**. Disponível: < <http://www.planalto.gov.br/ccivil/3/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm> > Acesso em: 15 abr. 2011.

_____. **Constituição (1988)**. Disponível: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm >. Acesso em: 20 jun. 2010.

_____. Decreto nº 2.794, de 1 de outubro de 1998b. Institui a política nacional de capacitação dos servidores para a administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e da outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2 out. 1998. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2794.htm >. Acesso em: 10 out. 2010.

_____. Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 24 fev 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/_Ato_2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm>. Acesso em: 28 jul. 2012.

_____. Decreto nº 93.277, de 19 de setembro de 1986. Institui a Escola Nacional de Administração Pública - ENAP e o Centro de Desenvolvimento da Administração Pública - CEDAM, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 22 set. 1986. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D93277.htm >. Acesso em: 2 ago. 2012.

_____. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 fev. 1967 e e retificado em 17 jul. 1967. Disponível: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm#art39mtb> Acesso em: 15 jan. 2012.

_____. Decreto Lei nº 19.402, de 14 de novembro de 1930. Cria uma Secretaria de Estado com a denominação de Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 nov.1930. Disponível: < <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19402-14-novembro-1930-515729-norma-pe.html> >. Acesso em: 20 dez. 2010.

BRASIL. Decreto Lei nº 19.433, de 26 de novembro de 1930. Cria uma Secretaria de Estado com a denominação de Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2 dez. 1930. Disponível em : <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19433-26-novembro-1930-517354-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 20 dez. 2010.

BRASIL. Decreto Lei nº19.560, de 5 de janeiro de 1931. Aprova o regulamento que organiza a Secretaria de Estado do Ministério da Educação e Saúde Pública. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 jan.1931. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/d19560.pdf>>. Acesso em : 5 maio 2010.

_____. Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998a. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 jun. 1988. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm#art39> Acesso em: 22 jun. 2011.

_____. Lei nº 11.741, de 10 de setembro de 2001. Altera dispositivos da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para redimensionar, institucionalizar e integrar as ações da educação profissional técnica de nível médio, da educação de jovens e adultos e da educação profissional e tecnológica. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 jul. 2001. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/2008/11741.htm>>. Acesso em: 20 jul. 2011.

_____. **II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)**. Brasil, DF, 1975 Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1970-1979/anexo/ANL6_151-74.PDF>. Acesso em: 10 ago. 2012.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado- MARE. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF: 1995. Disponível em < http://www.bresserpereira.org.br/documents/MARE/Plano_Diretor/planodiretor.pdf. >. Acesso em: 19 jun. 2011.

_____. **Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública**, Caderno 4, 1997, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/secrearias/upload/Arquivos/publicacao/seges/PUB_Seges_Mare_caderno04.PDF>. Acesso em: 10 ago. 2012.

CÊA, Geórgia Sobreira dos Santos (Org.) **O estado da arte da formação do trabalhador no Brasil**: pressupostos e ações governamentais a partir dos anos 1990. Cascavel: Edunioeste, 2007.

CHINOY, E. **Sociedade**: uma introdução à Sociologia. São Paulo: Cultrix, 1967.

CHIZZOTTI, A. A pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais: evolução e desafios. **Revista Portuguesa de Educação**, Braga, v. 16, n. 2, p. 221-236, 2003.

COLARES, C. A. L.; MOYSÉS, M. A. A.; GERALDI, J. W. Educação continuada: a política da descontinuidade. **Educação & Sociedade**, Ano 20, n. 68, p. 202-219, dez. 1999.

CORSI, F. L. **Estado Novo**: política externa e projeto nacional. São Paulo: EDUNESP, 1997.

COSTA, L. C. O governo FHC e a reforma do Estado brasileiro. **Revista Pesquisa & Debate**, São Paulo, v. 11, n. 1, 2008. Disponível em: <[http://www.pucsp.br/pos/ecopol/downloads/edicoes/\(17\)lucia_cortes.pdf](http://www.pucsp.br/pos/ecopol/downloads/edicoes/(17)lucia_cortes.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2012.

COSTA JÚNIOR, W. R. Política educacional no contexto do neoliberalismo. **Quaestio**, Sorocaba, v. 11, n. 2, p. 103-120, nov. 2009.

COUTO, C. G.; ARANTES, R. B. Constituição, governo e democracia no Brasil. **Rev. Bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 21, n. 61, Jun. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092006000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 4 jun. 2011.

COUTINHO, N. S. **Gramsci**: um estudo sobre o pensamento político. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

_____. **Gramsci**. um estudo sobre o pensamento político. Rio de Janeiro: Campus. Nova edição ampliada. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

CUNHA, L. A. **Educação, Estado e democracia no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2001. Disponível em: <<http://periodicos.uniso.br/index.php/quaestio/article/viewFile/586/299>> Acesso em: 12 jan. 2011.

DINIZ, E. **Crise, reforma do Estado e governabilidade**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

DORNELLES, F. **Crescimento econômico sessão de 12.04.89**. Disponível em: <http://www.dornelles.com.br/inicio/index.php?Itemid=85&id=339&option=com_content&task=view>. Acesso em: 20 maio 2011.

DOURADO, L. F. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior nos anos 90. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 3, n. 80, p. 234-252, set. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12931.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2010.

DUARTE, A. M. C. **Estado, políticas sociais e recomposição da hegemonia**: o caso da previdência social. 2002. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2002.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). **Catálogo de cursos da ENAP**. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <<http://mapa.enap.gov.br/>>. Acesso em: 12 ago. 2012.

_____. **Referenciais orientadores da proposta educacional da ENAP**, Brasília, DF, 2010. Disponível em <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=893&Itemid=243>. Acesso em: 4 ago. 2012.

FIORI, J. L. **Os moedeiros falsos**. Petrópolis: Vozes, 1997. Disponível em : <[http://opus.grude.ufmg.br/opus/opusanexos.nsf/4d078acf4b397b3f83256e86004d9d55/e493998a177e2940832577290062ee8d/\\$FILE/2000000038.pdf](http://opus.grude.ufmg.br/opus/opusanexos.nsf/4d078acf4b397b3f83256e86004d9d55/e493998a177e2940832577290062ee8d/$FILE/2000000038.pdf)> Acesso em: 19 ago. 2012.

FIGUEIREDO, J. R. **Retomando uma velha polêmica**: modos de produção na história do Brasil. Campinas:UNICAMP, 2008. Disponível em : <<http://www.unicamp.br/cemarx/ANAIS%20I%20V%20COLOQUIO/comunica%E7%F5es/GT2/gt2m3c4.pdf>>. Acesso em: 4 fev. 2011.

FRIGOTTO, G. **Educação e crise do trabalho**: perspectivas de final de século. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

GENTILI, P. Educar para o desemprego: a desintegração da promessa integradora. In: GÍLIO, I. **Trabalho e educação**: formação profissional e mercado de trabalho. São Paulo: Nobel, 2002.

GOUNET, T. **Fordismo e toyotismo**: na civilização do automóvel. São Paulo: Boitempo, 1999.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho, co-edição, Luiz Sérgio Henrique e Marco Aurelio Nogueira. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. v. 1

_____. **Cadernos do cárcere**, Tradução de Carlos Nelson Coutinho, co-edição, Luiz Sérgio Henrique e Marco Aurelio Nogueira. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. v. 2.

_____. **Cadernos do cárcere**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho, co-edição, Luiz Sérgio Henrique e Marco Aurelio Nogueira. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. v. 4.

GRAMSCI, A. **Os intelectuais e a organização da cultura**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

_____. **Os intelectuais e a organização da cultura**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

GRUPPI, L. **O conceito de hegemonia em Gramsci**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro, 1978.

HALL, D. **Desenvolvimento gerencial no setor público**: tendências internacionais e organizações-líderes. Cadernos ENAP, Brasília, DF, n. 21, p. 11-99, 2002.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS (IBGE). **Estatística do século XX**. Rio de Janeiro, 2006.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Emprego público nos países desenvolvidos**: evolução histórica e diferenças nos perfis, 2010 [on line]. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publica/coes/tds/TD_1578_WEB.pdf>. Acesso em: 22 maio 2010.

_____. **Pobreza e riqueza no Brasil metropolitano**. Comunicado da Presidência [on line]. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/destaque/estudoVF2,2008>>. Acesso em: 22 maio 2010.

LEHER, R. **O governo Lula e os conflitos sociais no Brasil**. En publicación: OSAL - Observatorio Social de América Latina, n. 10, 2000. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal10/regionsur.pdf>>. Acesso em: 29 maio 2011.

MARCELINO, G. F. Em busca da flexibilidade do estado: o desafio das reformas planejadas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 3, p. 641-659, maio/jun. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scieloOrg/php/reflinks.php?refpid=S0034-7612200600010000500029&lng=en&pid=S0034-76122006000100005>>. Acesso em: 17 maio 2010.

MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia alemã**. Tradução de Luís Claudio de Castro e Costa. 3. ed. São Paulo: M. Fontes, 2007.

_____; _____. **Manifesto do Partido Comunista**. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 1996.

_____; _____. **Manuscritos econômico-filosóficos**. São Paulo: M. Claret, 2006.

MÉSZÁROS, I. **A educação para além do capital**. Campinas: Editora da Unicamp; Boitempo, 2008.

_____. **Para além do capital: rumo a uma teoria da transição**; tradução Paulo Cezar Castanheira, Sérgio Lessa. São Paulo: Boitempo, 2011.

MILAN, M. **Estado, acumulação de capital e subdesenvolvimento no Brasil (1930-1980)**. 2002. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

MIRANDA, L. C. dos S. Gramsci, hegemonia, contra-hegemonia e movimentos sociais. In: ENCONTRO BRASILEIRO DE EDUCAÇÃO E MARXISMO: marxismo, educação e emancipação humana. 5., 2012. Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: UFSC, 2012. Disponível em: <http://www.5ebem.ufsc.br/trabalhos/eixo01/e01a_t004.pdf> Acesso em: 02 ago. 2012.

MULLER, C. C. **Matriz de capacitação modelada por competências para atuar em programas de educação a distância: uma proposta para as escolas de governo**. 2010. 146 f. Dissertação (Mestrado em Ciência, Gestão e Tecnologia da Informação) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010.

NEVES, L. M. W. (Org.). **A direita para o social e a esquerda para o capital: intelectuais da nova pedagogia da hegemonia no Brasil**. São Paulo: Xamã, 2010.

_____. **A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso**. São Paulo: Xamã, 2005.

_____. **Educação e política no limiar do século XXI**. Campinas: Autores Associados, 2000. (Educação contemporânea).

NICOLLINI, A. M. **Aprender a governar aprendizagem de funcionários públicos para carreira de Estado**. 2007. 205 f. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal da Bahia, 2007.

NOSELLA, P. **A escola de Gramsci**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1992.

ORGANIZAÇÃO *para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)*, 2005.
Disponível em: <http://www.oecd.org/home/0,3675,fr_2649_201185_1_1_1_1_1,00.html> . Acesso em: 15 ago. 2011.

ORBAN, J. **Escolas de governo e escolas de serviço público**: limites e problemas: estudo de caso da FESP/RJ e FUNDAP/SP. 2001.100 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: <<http://capesdw.capes.gov.br/capesd/w/resumo.html?idtese=200129031011012004P5>>. Acesso em: 5 maio 2010.

PACHECO, R. S. Escolas de governo: tendências e desafios : ENAP-Brasil em perspectiva comparada. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF: ENAP, v . 51, n. 2 , p. 35-53, abr. /jun. 2000. ISSN:00349240.

_____. Escolas de governo como centros de excelência em gestão pública: a perspectiva da ENAP. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF: ENAP, v . 53, n. 2 , p. 35-53, abr. /jun. 2002. ISSN:00349240

PEREIRA, L. C. **Administração pública gerencial**: estratégia e estrutura para um novo Estado. Brasília, DF: MARE/ENAP, 1996.

PERONI, V. M. V. **Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal**: entre o público e o privado. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

_____. **Política educacional e papel do Estado**: no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2003.

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO, Brasília, DF: ENAP, v . 63, n. 2 , abr./jun. 2012.
ISSN:0034/9240. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=257>>. Acesso em 2 de agosto de 2012.

ROUANET, S. P. **Criação no Brasil de uma escola superior de administração pública**. Brasília, DF: ENAP, 2005.

SENRA, A. de O. Propostas educacionais da igreja católica sob o neoliberalismo. In: NEVES, M. L. W. **A direita para o social e a esquerda para o capital**: intelectuais da nova pedagogia da hegemonia no Brasil. São Paulo: Xamã, 2010. p. 103-131.

SIMIONATTO, I. **Os cadernos de um revolucionário**: Gramsci e Brasil, 2002. Disponível em: <<http://www.artnet.com.br/gramsci/arquiv220.htm>>. Acesso em: 12 fev. 2011.

SOUZA, E. C. L. A capacitação administrativa e a formação de gestores governamentais.

REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 73-88, jan./fev. 2002. Disponível em: <<http://ocotidianodaburocracia.com.br/files/Eda.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2012.

XAVIER, M. E. S. P. Para um exame das relações históricas entre capitalismo e escola no Brasil: algumas considerações teórico-metodológicas. In: ZANARDINI, I. M. S.; ORSO, P. J. (Org.). **Estado, educação e sociedade capitalista**. Cascavel: EDUNIOSTE, 2008.p. 11-23.

ZANARDINI, I. M. S.; ORSO, P. J. (Org.). **Estado, educação e sociedade capitalista**. Cascavel: EDUNIOSTE, 2008.

ZOUAIN, D. M; BITTENCOURT, M. A. Escolas de governo e a profissionalização do servidor público: estudo dos casos da escola de serviço público do estado do Amazonas – ESPEA e da Fundação Escola de Serviço Público Municipal de Manaus - FESPM. **Revista ADM. MADE**, Ano 10, v.14, n. 2, p.75-94, maio/set. 2010. Disponível em: <<http://revistaadmmade.estacio.br/index.php/admmade/article/viewFile/83/81>>. Acesso em: 10 abr. 2011.

