



ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

5868 - Trabalho Completo - XIII Reunião Científica da ANPEd-Sul (2020)

ISSN: 2595-7945

Eixo Temático 04 - Estado e Política Educacional

AS ESCOLAS DE GOVERNO E O CURRÍCULO NEOLIBERAL DE REFORMA DO SETOR PÚBLICO: A EMERGÊNCIA DE UM ESPAÇO INSTITUCIONAL PECULIAR

Stephane Silva de Araujo - UFPel - Universidade Federal de Pelotas

Maria Cecília Lorea Leite - UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS

AS ESCOLAS DE GOVERNO E O CURRÍCULO NEOLIBERAL DE REFORMA DO SETOR PÚBLICO: A EMERGÊNCIA DE UM ESPAÇO INSTITUCIONAL PECULIAR

O Estado brasileiro empreende tentativas de reestruturação de sua organização administrativa pelo menos desde a década de 1930. Já neste período temos notícias quanto ao desenvolvimento de experiências do poder executivo federal no sentido de modernizar sua estrutura burocrática. A partir desta perspectiva problematizamos neste ensaio que o instrumental eleito para a reorganização estatal encontra nos processos educacionais sua principal força motriz a ponto de inaugurar espaços institucionais na esfera federal visando à consecução de tal objetivo. Assim, destacamos entre as ações centrais da União a consolidação, especialmente a partir dos anos 2000, das Escolas de Governo voltadas à qualificação e ao aperfeiçoamento de servidores públicos de modo a alterar-lhes a racionalidade administrativa, com reduzidos custos para a administração pública.

Nesse sentido, por meio de um estudo bibliográfico procuramos identificar as principais nuances que orientam a política educacional de formação de servidores públicos e potencializam a emergência e consolidação dos espaços institucionais dedicados à reforma estatal, a partir da requalificação dos quadros funcionais. Esta proposta investigativa possibilitou que evidenciássemos se tratar, na atualidade, de política voltada aos ditames da Nova Gestão Pública - NGP inserindo no contexto administrativo, por meio da capacitação de servidores, condutas provenientes da administração privada que os ressignificam como colaboradores empreendedores da administração pública e responsáveis, em última medida, pelos resultados alcançados por esta.

Não obstante, esta realidade remonta um período histórico mais distante, sobre o qual pretendemos desenvolver breve panorama. Segundo o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE (BRASIL, 1995) é na Era Vargas que se têm os primeiros passos no sentido de reestruturação da concepção estatal a partir de uma política voltada ao desenvolvimento dos servidores. Práticas como concursos públicos e a emergência de processos de racionalização inauguram a administração pública burocrática em detrimento da clientelista e patrimonialista tidas até então. Por essa lógica, emerge inclusive na administração pública federal um órgão voltado especificamente aos processos de seleção e

aperfeiçoamento de servidores públicos: o Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP. Todavia, este não atinge as expectativas destinadas a ele, de modo que se traduz em mais um setor que dificulta os processos internos do governo, ao invés de dinamizá-los.

Anos mais tarde a investida militar e seu projeto desenvolvimentista cercearam a possibilidade de crescimento da área de qualificação profissional. Estávamos diante de mais centralização jurídica por parte do Estado, em contraposição à maior descentralização administrativa a partir de órgãos da administração indireta. Encontra-se aqui, por exemplo, a justificativa para a elevação da qualidade dos serviços prestados por estes, o que segundo Martins (1997) teria privilegiado a ascensão de determinadas “ilhas de excelência” na União. Adentrando especificamente nos anos 1980 visualizamos um contexto de crise do Estado, caracterizado por muitos (BRASIL, 1995; BRESSER-PEREIRA, 1997) como uma crise fiscal, mas que segundo nossa perspectiva e filiação teórica se caracterizava enfim, como uma crise de um período particular do capitalismo (PERONI, 2003), ou como denominam Newman e Clarke (2012) uma “crise fiscal aparente”. Não obstante, é aquele o diagnóstico que baliza as principais propostas reformistas adotadas a partir dos anos 1990, entre as quais destacamos a institucionalização de Escolas de Governo da União e consolidação das já existentes.

Neste cenário a proposta da criação de Escolas de Governo atende outra demanda bastante veiculada na época: a evidente percepção popular quanto à reduzida qualidade dos serviços públicos, que, em grande medida encontrava no referencial humano seu principal mote de responsabilização (GRAEF, 1994; VASCONCELOS, 1994). Assim, estudos como o desenvolvido pela Escola Nacional de Administração Pública – ENAP evidenciavam a necessária “busca da qualidade técnica e gerencial, por meio da profissionalização dos quadros, e do fomento de uma nova cultura do exercício da função pública que prime pela eficiência, eficácia, ética na efetiva prestação dos serviços públicos” (ENAP, 1994, p. 9). Deste modo, estaríamos diante de uma nova política de recrutamento, seleção e desenvolvimento para servidores, concepção amplamente adotada e difundida pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE.

No contexto reformista da década de 1990, especialmente a partir de 1995, o Brasil vê o florescer de uma racionalidade administrativa diferenciada, voltada às práticas gerenciais no âmbito público (NEWMAN; CLARKE, 2012), ou como denominam Ball e Youdell (2007), presenciamos a “privatização endógena do espaço público”. Nesse sentido, Cóssio (2018) explica com maior profundidade do que estamos tratando.

A reforma gerencial visa a adotar no setor público o modelo organizacional e de gestão utilizado pelas grandes corporações da iniciativa privada, ou seja, busca inserir na raiz do sistema público conceitos e práticas voltados a eficiência, eficácia, competitividade, administração por objetivos, meritocracia e demais concepções oriundas de um meio em que a finalidade é a obtenção de lucro e que, portanto, dispensa pouca atenção para as finalidades sociais. (CÓSSIO, 2018, p. 68)

Cumprе salientar de antemão que, para além de um diagnóstico questionável, a proposta reformista também se orientou a partir do contraponto à Constituição Federal de 1988, que, de acordo com os estudiosos da Reforma Estatal, seria por demais garantista. Assim, com a eleição de Fernando Henrique Cardoso ponderam que uma série de alterações constitucionais deveria ser empreendida e apresentam o Projeto de Emenda Constitucional n.º 173, inaugurando uma “nova ofensiva contra os direitos sociais instituídos com a Constituição Federal de 1988”, de acordo com Silva (2001).

Assim, com sua aprovação, a partir da Emenda Constitucional n.º 19/1998, emergem novos parâmetros, identidades, papéis e endereçamentos aos servidores públicos, com o fito de modernizar a administração pública, ao passo em que seriam oferecidos à população

serviços de maior qualidade, por reduzidos tempo e custo. Deste modo, o controle sobre os processos deixa de ser objetivo da administração que foca sua atuação na apresentação de resultados, e define o servidor público como seu principal colaborador, instituindo uma cultura de aprendizagem ao longo da vida (BALL, 2013) segundo a qual este seria o responsável por identificar suas lacunas de qualificação buscando então junto a instituições confiáveis o respectivo preenchimento destas.

Reiteramos que, para tanto, as Escolas de Governo da União apresentariam centralidade, uma vez que seriam geridas segundo a lógica administrativa gerencialista, mas também, e especialmente, profissionalizariam o quadro funcional do poder executivo federal a partir da nova concepção administrativa claramente adotada pelo Estado. O que até então, segundo o MARE não era percebido.

A boa gestão é aquela que define objetivos com clareza, recruta os melhores elementos através de concurso e processos seletivos públicos, treina permanentemente os funcionários, desenvolve sistemas de motivação não apenas de caráter material mas também de caráter psicossocial, dá autonomia aos executores e, afinal, cobra os resultados. Nada disto existe na administração pública federal. (BRASIL, 1995, p. 38)

Nesse sentido, torna-se evidente a adoção de parâmetros discursivos que se voltam à reorientação administrativa a partir do que Newman e Clarke (2012), identificam como a reprodução de uma linguagem da gestão voltada a temas como modernização, mudança cultural, maior atenção ao cliente, aos índices de eficiência, elevando inclusive a produtividade dos órgãos. Segundo os autores, em um cenário de globalização emergente pretendia-se instituir uma face governamental mais competitiva.

Para tanto, no cenário nacional o PDRAE (BRASIL, 1995) propõe que a área de recursos humanos fosse aperfeiçoada a partir das capacidades gerenciais e técnicas preferencialmente realizadas em escolas de governo que criassem programas de treinamento e desenvolvimento. Instituições estas que segundo Pacheco (2000, p. 36) são “destinadas ao desenvolvimento de funcionários públicos incluídas no aparato estatal central (nacional ou federal) ou fortemente financiadas por recursos orçamentários”. Esta estratégia encontra, também, esteio na concepção de Vasconcelos (1994, p. 24) ao afirmar que nenhuma reestruturação estatal seria eficiente sem observar os servidores públicos.

Por essa lógica, os servidores se localizam tanto no centro do processo de alteração da racionalidade administrativa quanto se traduzem em um instrumento desta, tendo em vista que passaram a ter sua produtividade avaliada periodicamente. Assim, se estabelecia o ciclo da capacitação permanente, a partir da avaliação da atuação funcional se verificava, para além das lacunas de capacitação, a possibilidade de progressão funcional, estabelecendo para tanto parâmetros meritocráticos de desempenho. Dessa maneira há um reposicionamento natural dos servidores, que segundo Behn (1998, p. 7)

não são autômatos, simplesmente implementando políticas segundo regras promulgadas por alguns superiores. Ao contrário, o paradigma da nova gestão pública pressupõe que servidores públicos sejam inteligentes, compreendam os problemas de suas agências com a redução dos quadros, tenham algumas ideias úteis – tanto próprias quanto emprestadas de outros – sobre como solucionar tais problemas, e que possam, se tiverem liberdade para tal, transformar rapidamente tais ideias em ações eficazes. De fato, o paradigma da gestão pública pressupõe que, como os servidores públicos na linha de frente estão mais próximos dos problemas, eles estão em excelente posição (talvez a melhor) de decidir que abordagem tomar para solucionar os problemas públicos.

Novamente evidenciamos que a instituição responsável por esta abordagem seria a Escola de Governo que, ao adotar os princípios da NGP potencializaria a qualificação dos servidores para que empreendessem frente aos problemas identificados em seu cotidiano

laboral. Por meio de metodologias diretas, treinamento em serviço e capacitações orientadas para a resolução de problemas pontuais, estas instituições se consolidam produzindo também um espaço de construção de um caráter mais proativo dos servidores. Ou, conforme pontua Cavalcante (2018, p. 20) visando que o quadro funcional se tornasse mais “eficiente, interdisciplinar e responsivo à sociedade”.

Evaristo et. al (2019, p. 109) corroboram o entendimento quanto a estarmos diante de uma resposta estatal que indica que “novos modelos de gestão exigem novos modelos de formação, donde as escolas de governo emergem com um papel estratégico e estruturante, na contemporaneidade”. Pacheco (2000, p. 49) afirma que neste contexto cabe a estas instituições a promoção da “gestão do conhecimento em gestão pública, incentivando as parcerias, as comunidades de aprendizagem e o benchmarking”.

Frente ao exposto, não restam dúvidas de que o cenário nacional reflete um movimento global no sentido de potencializar a emergência de um “currículo neoliberal da reforma do setor público” (BALL, 2010, p. 21), segundo o qual “os profissionais que atuam no setor público (professores, médicos, assistentes sociais, burocratas, etc.) devem ‘reaprender’ suas práticas e valores, e perceber que são ‘formados’ por diferentes tipos de sujeitos”. Na sequência Ball (2010, p. 24) complementa, afirmando que este currículo traduz

o setor público aprendendo a ser diferente, aprendendo lições com base no métodos e valores do setor privado e aprendendo a se reformar. E em outro sentido aprendendo as ‘duras lições’ ensinadas pelas disciplinas do mercado. Trata-se da incorporação de novas sensibilidades e valores e novas formas de relações sociais. O setor privado é o modelo a ser emulado e o setor público de ser ‘empreendedorizado’ à sua imagem!

Correlacionando esta perspectiva à emergência das escolas de governo, percebemos que estas se consolidam como relevante dispositivo que inaugura um novo contexto da prática, no qual são interpretadas/produzidas novas políticas públicas de cunho educacional, em que pese se apresentem a partir do viés administrativo uma vez que voltadas a reorganização deste campo. Com escolas próprias o governo federal passa a difundir seus preceitos com maior capilaridade, consolidando enfim, a nova política governamental, por meio da provocação aos servidores no sentido de que se tornem empreendedores das próprias carreiras, internalizando a responsabilidade para com a administração, atuando enfim o currículo da reforma neoliberal do setor público.

Não obstante, cabe destacar o que efetivamente se entende por escola de governo. A Emenda Constitucional n.º 19/1998 não aborda este conceito, apenas anos mais tarde o Decreto Presidencial n.º 5.707/2006 ao versar sobre a política de desenvolvimento dos servidores públicos da União discorreu sobre o tema, indicando que

Art. 4º Para 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, art. 4º)

Nesse sentido, observamos que as Escolas de Governo da União assumem a relevante missão de materializar a política de desenvolvimento dos servidores federais, ao passo em que instituem por via indireta uma nova cultura organizacional. Este é um exemplo factível sobre como a agenda educacional é mobilizada para articular novos conceitos, mesmo que na esfera da administração pública. Fato de interessante constatação é que os servidores que frequentam estas escolas são os mesmos servidores que operacionalizam a máquina estatal, logo, atuam a partir de consolidadas concepções administrativas, políticas e sociais difundidas nestas escolas, mesmo que não percebam ou que com elas não se coadunem.

As considerações aqui tecidas se revestem de relevância se considerarmos que a União redimensionou a organização das Escolas de Governo (Decreto n.º 9.991/2019). Segundo a concepção vigente estas, passaram à tutela do Ministério da Economia que, em parceria com a ENAP gerencia o processo de levantamento de necessidades quanto à qualificação dos servidores, bem como direciona e orienta todo o processo de aperfeiçoamento profissional. Resta claro assim, que estamos diante de uma pauta educacional voluptuosa, porém, reduzida a aspectos econômicos e de gestão.

As referidas escolas, neste cenário de maior consolidação, por meio de legislações específicas passam então a atuar de modo a controlarem as ações educacionais ofertadas, seu desenho, conteúdo e principalmente as competências desenvolvidas nestas. Traduzem-se, enfim, em importantes instrumentos de operacionalização da máquina estatal por uma via indireta, uma vez que nas qualificações que produzem difundem a concepção governamental vigente nas mais diversas áreas, tais como saúde, segurança pública, políticas sociais, entre outras.

PALAVRAS-CHAVE: Escolas de Governo. Currículo Neoliberal da Reforma do Setor Público. Qualificação de servidores públicos.

REFERÊNCIAS

BALL, Stephen. YOUDELL, Deborah. Privatización encubierta pela en educacioón publica. In: **Internacional de la Educación**, V Congreso Mundial. Informe preliminar. Londres, Julho, 2007.

BALL, S. Vozes/Redes políticas e um currículo neoliberal global. In: PEREIRA, Maria Zuleide Costa. **Diferenças nas políticas de currículo**. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2010. p. 21-45.

BALL, S. Aprendizagem ao longo da vida, subjetividade e a sociedade totalmente pedagogizada. **Educação**, Porto Alegre, v. 36, n. 2, p. 144-155, Maio/Ago. 2013. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/faced/article/viewFile/12886/9446>. Acesso em: 19 dez 2017.

BEHN, R. D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática. **Revista do Serviço Público**. Ano 49, núm. 4, out/dez 1998, p. 5-45. Disponível em: <https://revista.ena.gov.br/index.php/RSP/article/view/399/524> . Acesso em: 12 abr 2020.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, 1995.

BRASIL. **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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5707.htm. Acesso em: 17 nov 2017.

BRASIL. **Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019**. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, quanto a licenças e afastamentos para ações de desenvolvimento. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9991.htm. Acesso em: 03 jun 2020.

BRESSER PEREIRA, L. C. **A reforma do estado dos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

CAVALCANTE, P. **Convergências entre a Governança e a Pós Nova Gestão Pública**. Brasília: Ipea, Boletim de Análise Político Institucional, n.º 19, 2018, p. 17-23.

CÓSSIO, M. de F. A nova gestão pública: alguns impactos nas políticas educacionais e na formação de professores. **Revista Educação**. Porto Alegre, v. 41, n.1, p. 66-73, jan/abr, 2018. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/faced/article/view/29528/16848>. Acesso em 11 abr 2020.

ENAP. Mudança de Governo: Proposta para uma Reforma Administrativa Democrática. In: ENAP. **Reforma do Estado**. Brasília: ENAP, Cadernos ENAP, v.2, n.º 4, 1994, p. 7-16.

EVARISTO, J. L. de S.; SANTOS, A. C. B. dos; AGUIAR, R. G.; SOUSA, J. C. de; FRANCO, A. F. M. Escolas de governo e seu papel estruturante na formação de servidores em tempos de nova Gestão Pública: relatos de experiências no Nordeste brasileiro. **Revista do Serviço Pública. Brasília** (70), Especial, p. 107-131, dez. 2019. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/1488/2317>. Acesso em: 13 abr 2020.

GRAEF, Aldino. A Nova Fase do Capitalismo e o Estado. In: ENAP. **Reforma do Estado**. Brasília: ENAP, 1994, p. 81-100.

MARTINS, L. **Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil**: uma visão geral. Brasília: ENAP, Cadernos ENAP, n.º 8, 1997.

NEWMAN, J.; CLARKE, J. Gerencialismo. **Educação e Realidade**. Porto Alegre, v. 37, n. 2, p.353-381, mai/ago. 2012. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/educacaoerealidade/article/view/29472>. Acesso em: 06 ago 2019.

PACHECO, R. S. Escolas de governo: tendências e desafios – ENAP-Brasil em perspectiva comparada. **Revista do Serviço Público**. Ano 51, núm. 2, abr-jun, 2020, p. 35-53.

PERONI, V. M. V. **Política educacional e papel do Estado**: no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2003.

SILVA, I. G. A reforma do Estado brasileiro nos anos 90: processos e contradições. **Lutas sociais**. São Paulo, n.º 7, p. 1-9, 2001. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18778>. Acesso em: 09 abr 2019.

VASCONCELOS, E. F. Princípios da Reforma Administrativa. In: ENAP. Reforma do Estado. Brasília: ENAP, Cadernos ENAP, v.2, n.º 4, 1994, p. 17-24.