



X Encontro Nacional de Escolas de Governo

12 e 13 de agosto de 2014

Brasília/DF

Rede Nacional de Escolas de Governo

RELATORIA DO PAINEL TEMÁTICO

O desafio da institucionalização das escolas de governo

Joselene Lemos

Rafael Viana

Diretoria de Comunicação e Pesquisa da ENAP

PALESTRAS

Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal, a Escola CEPAM e a Escola do CEPAM: desafios e possibilidades de uma rede para capacitação da gestão pública municipal

Roseli Aparecida Minas de Souza (Coordenadora do Painel)

Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM

A ENAP como Escola de Governo: trajetória e perspectivas para o futuro

Ciro Campos Christo Fernandes

Escola Nacional de Administração Pública – ENAP

Construindo uma Escola de Governo municipal: a experiência de Jundiaí - SP

Marcelo Felicio Lo Monaco

Escola de Governo e Gestão do Município de Jundiaí – EGGMJ

O desafio da institucionalização das escolas de governo

Mara Fregapani Barreto

Escola Nacional de Serviços Penais – ESPEN

Os trabalhos apresentados nesse Painel relatam as experiências, dificuldades e avanços, vivenciados por escolas de governo municipais e federais, na busca por identidade e legitimidade organizacionais. Tal debate teve a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e a Escola Nacional de Serviços Penais (Espen), como representantes das escolas de governo federais, ambas com sede em Brasília e o Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (Cepam) e a Escola de Governo e Gestão do Município de Jundiaí (EGGMJ), como representantes das escolas municipais do Estado de São Paulo.

Enquanto EGGMJ e ESPEN, em atividade há pouco mais de dois anos, dialogam sobre as estratégias de enfrentamento adotadas durante o processo de criação e estruturação normativa e física de suas instituições, as outras duas, com nível de maturidade institucional mais elevado, resultantes dos 20 anos de existência da Enap e dos quase 50 anos do Cepam, compartilham as dificuldades e os avanços experimentados ao longo de diferentes cenários históricos e políticos, desenhados ao longo das sucessivas mudanças governamentais.

O painel foi iniciado por Sílvia Regina da Costa Salgado, autora do artigo “Os desafios da institucionalização das escolas de governo”, escrito em parceria com Roseli Minas e Marli Leite, servidoras do Cepam, órgão municipal com sede em São Paulo.

O Cepam tem por competência “apoiar os municípios paulistas no aprimoramento da gestão e no desenvolvimento de políticas públicas”. Desde a sua criação, em 1967, e até o presente momento, o Centro assumiu arranjos organizacionais diversos, ora como instituição independente, ora como unidade administrativa da Fundação Prefeito Faria Lima, arranjos esses resultantes não só das diferentes demandas de capacitação do seu público-alvo, mas também da maior ou menor interferência político-partidária, presente nos governos municipais.

Na sua origem, o Cepam trabalhou para prestar suporte ao município como ente federado sem autonomia e focado nas tarefas de racionalizar procedimentos e prestar contas, com eficiência, ao Poder Executivo central. Em seguida, no período 1980-1990, com a redemocratização política, o município passa a viver o contexto da descentralização administrativa e da participação popular e seu foco de atuação desloca-se para a “discussão da função pública e do papel do administrador público na melhoria da prestação de serviços”. A partir de 1990, a capacitação já é assumida como processo de aperfeiçoamento contínuo, necessário à profissionalização dos servidores públicos e instrumento de valorização e ascensão na carreira. Finalmente, a partir de 2007, a instituição assume o compromisso de formar, desenvolver e capacitar agentes públicos municipais (servidores, agentes políticos e munícipes) para aumentar a capacidade governamental na gestão das políticas públicas.

Em cada um desses períodos, o Cepam procurou desenvolver ações de capacitação que auxiliassem os municípios no enfrentamento dos desafios de gestão resultantes das mudanças no cenário político. Destaque-se que, além das ações de ensino e aprendizagem, o Centro promoveu outras atividades de suporte aos municípios: estudos e pesquisa; projetos aplicados; assistência jurídica e contábil; parcerias com o governo estadual para implementação de políticas públicas; publicações, e a sistematização e disseminação de inovações.

Esse universo de atividades permitiu à instituição acumular experiências, levando-a a assumir papel de destaque na coordenação e articulação de uma rede de formação e capacitação da administração. Essa rede atende a demandas de capacitação e de suporte técnico aos 645 municípios paulistas, já que vários municípios não possuem capacidade de manter suas próprias escolas de governo, mas reconhecem a relevância da capacitação de seus servidores, na prestação de serviços públicos.

A segunda apresentação, intitulada de “A Enap como Escola de Governo: trajetória e perspectivas”, dos autores Ciro Campos Christo Fernandes, Paulo Sergio de Carvalho e Handemba Mutana Poli dos Santos, descreve a criação e desenvolvimento da Enap, com seus avanços e recuos, dentro do contexto de formação do campo da Administração Pública no Brasil, e também aponta desafios e perspectivas para a expansão das escolas de governo, no Brasil.

A Enap, criada em 1986, surge no contexto da redemocratização política e da reforma administrativa, inicialmente como unidade administrativa de um centro de treinamento. Essa unidade surge com a atribuição de formar e desenvolver os futuros gestores governamentais, servidores de uma carreira estratégica, aptos a assumirem postos de direção e assessoramento superiores para a condução das políticas públicas.

Durante a sua trajetória, a Escola firmou práticas que se configuraram como marcas do seu perfil e forma de atuação, quais sejam: desenvolvimento do ensino com caráter aplicado; abordagem de temas contemporâneos de gestão pública; inserção no Governo, procurando manter-se relevante, mas autônoma para atuar como escola de Estado, e preservação do pluralismo político, decorrente de seu compromisso com a democracia.

Essas marcas são evidenciadas nas diversas atividades desenvolvidas pela Enap, ao longo de sua trajetória: atuação na reforma gerencial do ministro Bresser Pereira (1995-1999); participação no planejamento intersetorial do Plano Plurianual - PPA (2000-2002); consolidação dos cursos de formação para carreiras; desenvolvimento da pesquisa aplicada; consolidação da formação para carreiras; oferta de programação permanente de cursos; sistematização das metodologias e práticas de ensino; atuação em desenvolvimento gerencial do servidor e desenvolvimento institucional dos órgãos; credenciamento de cursos de pós-graduação; participação em políticas de governo, especialmente na área de gestão de pessoas; renovação e focalização da biblioteca; publicação da Revista do Serviço Público; introdução de tecnologias de educação a distância, e criação do repositório institucional.

Num contexto mais amplo, as escolas de governo ganharam um importante recurso político quando de seu reconhecimento legal, pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998. Esse avanço foi reforçado pela criação do Sistema de Escolas de Governo da União - Segu, por meio da publicação do Decreto n. 5.707, de 2006, e pela formação da Rede Nacional de Escolas de Governo.

Como questões gerais a serem discutidas por todas as escolas de governo, foram apontadas: a definição sobre os modelos jurídico-legais de organização dessas escolas; as vantagens e desvantagens do credenciamento dos cursos de pós-graduação, regulados pelo MEC; o papel a ser assumido pelas escolas no desenvolvimento das políticas de gestão de pessoas, e a cooperação e articulação entre as escolas das diversas esferas de governo, para implementação das políticas públicas.

A terceira apresentação se intitulava “Construindo uma Escola de Governo municipal: a experiência de Jundiaí”, de autoria de Marcelo Felício Lo Monaco, da EGGMJ.

Essa Escola, autarquia criada por lei municipal, em 2011, tem por competência planejar, coordenar, executar e avaliar atividades relacionadas à formação, capacitação e desenvolvimento profissional dos quase 10 mil servidores do município de Jundiaí, bem como realizar atividades de ensino e pesquisa na área da gestão pública municipal.

Desde seu recente processo de instalação, a escola ampliou sua capacidade de atendimento de 1.250 servidores, em 2012, para 4.116, em 2014 (quantitativo apurado até o mês de julho). Além das ações de curta e média duração, a EGGMJ também oferece a Especialização em Gerente de Cidade, pós-graduação *lato sensu*, em parceria com a Fundação Armando Álvares Penteado. Tal desempenho permitiu à Escola ampliar sua estrutura física, de 320m² para 1.100m² e seu orçamento de cerca de R\$ 1 milhão, para R\$ 1,8 milhão.

São ainda desafios a serem enfrentados pela EGGMJ: prover a capacitação do conjunto dos servidores da Prefeitura Municipal de Jundiaí; concentrar na Escola os recursos da Prefeitura destinados à capacitação; obter receita própria; disseminar a cultura de educação corporativa, para o desenvolvimento organizacional, e elaborar o seu projeto pedagógico e planejamento estratégico anual.

Como sugestão para o processo de criação e institucionalização de escolas de governo, na esfera municipal, a EGGMJ sugere a manutenção do diálogo com prefeitos, secretários e diretores, a mensuração dos resultados obtidos nas ações desenvolvidas pela escola, a disseminação da cultura de educação corporativa, e a divulgação dos eventos e ações da Escola.

O último trabalho se referiu à experiência da Espen, apresentado sob o título: “O desafio da institucionalização das escolas de governo”, por Aisha Fonseca.

Em 2005, o Departamento Penitenciário Nacional (Depen), por meio da Coordenação de Apoio à Capacitação em Serviços Penais, assumiu o desafio de implementar escolas de capacitação em serviços penais, nos Estados e no Distrito Federal. Para alcançar esse objetivo, a Coordenação, que tem por competência fomentar ações de capacitação para as pessoas envolvidas na realização de serviços penais (agentes penitenciários, médicos, dentistas, professores), adotou a diretriz de repassar recursos às citadas unidades da federação - cerca de R\$ 250 mil - distribuídos por meio de convênio, para construção ou aparelhamento de escolas.

Devido às diversas dificuldades enfrentadas pelas escolas no cumprimento dos trâmites burocráticos exigidos no convênio, desde a apresentação dos atos normativos de criação das instituições, até a comprovação da execução das obras, o Depen levou sete anos para fechar os convênios de formalização das 27 escolas de gestão prisional.

Ocorre que a criação das 27 escolas não foi suficiente para garantir o desenvolvimento da cultura da capacitação: por isso, em 2012, surge a Espen. Essa unidade assumiu as atribuições de promover ações nacionais de educação e pesquisa em serviços penais e de se articular em rede, com as escolas de gestão prisional dos Estados e do Distrito Federal, para compartilhar informações e experiências que fortaleçam as práticas de capacitação e pesquisa dessas escolas.

Apresentadas as experiências das quatro escolas, o debate teve início com a discussão das vantagens e desvantagens de manter um orçamento centralizado, exclusivamente nas escolas de governo, para atendimento das necessidades de capacitação municipais ou dotações específicas para a contratação das capacitações, diretamente pelas secretarias. Enquanto a manutenção de uma estrutura centralizada, com visão abrangente, permite tratar as necessidades de capacitação comuns às diferentes secretarias, com redução de custos e ganhos de escala, o orçamento específico confere às secretarias maior autonomia e agilidade na solução de suas necessidades de capacitação.

A segunda questão discutida se referiu à institucionalização das tecnologias de comunicação: educação a distância e demais instrumentos de suporte tecnológico às ações de capacitação. A EGGMJ não possui capacidade para ministrar ações de educação a distância, mas tem realizado parcerias com escolas federais e municipais para oferecer esse tipo de capacitação. A Espen também tem trabalhado em sistema de parceria com a Fiocruz e a UFMG, devido à necessidade de atender um público de 110 mil servidores, em 27 unidades da federação. Já o Cepam está iniciando sua experiência em ensino a distância, apesar de seu público-alvo sinalizar algum receio em relação a essa modalidade de ensino. Por fim, a Enap possui experiência consolidada com as ações de educação a distância e tem mobilizado esforços no sentido de ampliar e aperfeiçoar essa atividade, devido às vantagens de custo, escala e flexibilidade evidenciadas.

A terceira questão abordada discutiu o impacto que constituição ou não de um quadro próprio de docentes pode trazer para o processo de institucionalização das escolas de governo. Como vantagens da ausência de quadro docente próprio, foram citadas: liberdade para captar externamente os melhores profissionais; maior facilidade para substituição de profissionais que não tenham atendido satisfatoriamente as necessidades da escola, e possibilidade de atendimento a demandas em temáticas variadas. De outra forma, a existência de quadro próprio contribui para um maior nível de comprometimento, especialização e continuidade das atividades de ensino e pesquisa, desenvolvidas pelas escolas.

Como alternativa para suprir a ausência de quadro docente próprio, a esfera federal tem recrutado servidores reconhecidos pelo conhecimento e experiência acumulados no serviço público, para atuarem como instrutores nas atividades de capacitação ofertadas pelas escolas. A dificuldade, nesse caso, está em conciliar a carga horária e o trabalho do servidor com as

atividades de docência. Na esfera municipal, a EGMJ optou por incluir em seu quadro um pedagogo, responsável por orientar o desenvolvimento das atividades que serão ofertadas pela escola. Já o contrato de trabalho do Cepam prevê a atuação de seus funcionários como docentes.

Por fim, o crescente aumento do número de escolas de governo, nas esferas federal, estadual e municipal, parece indicar que a institucionalização dessas escolas vem ganhando espaço na agenda política, exigindo que a discussão do tema se dê em bases tecnicamente qualificadas, para promover a adoção de uma cultura de desenvolvimento profissional que ultrapasse a simples proliferação quantitativa.