

## Escolas de governo e cooperação

Paulo Sergio de Carvalho<sup>1</sup>

O tema “Escolas de Governo e Cooperação” pede – antes de tudo – alguma precisão no uso dos conceitos de “escola de governo” e “cooperação”, por se tratar de aspectos abordados de forma muito ampla na atualidade, possibilitando leques muito diferenciados de entendimento. Após fazermos tal demarcação conceitual, este artigo será desenvolvido com foco na experiência realizada pela ENAP Escola Nacional de Administração Pública (Brasil)<sup>2</sup>, que já acumula várias práticas e conhecimentos neste âmbito.

O artigo articulará três campos de atuação da ENAP em que o tema da cooperação aparece de modo substantivo: em primeiro lugar, a experiência de *cooperação internacional* (em que se destacam ações com escolas de governo da França, Canadá e Espanha, além de parcerias com agências intergovernamentais internacionais); em segundo lugar, as *parcerias nacionais* (em que se destaca o Programa de Parcerias, para viabilização de atividades nas várias regiões do país e as parcerias com universidades na construção dos cursos de pós-graduação *lato sensu*); e, finalmente, a experiência de construção da *Rede Nacional de Escolas de Governo*

Os temas – escola de governo, cooperação, redes – vão se interligando num rico tecido por meio do qual vislumbramos o fortalecimento da Política Nacional de Capacitação dos Servidores Públicos. Assim, na parte final do artigo serão apresentados, de forma sintética, os principais acúmulos produzidos ao longo do período e os desafios colocados para os próximos passos.

Esperamos que o percurso desenvolvido possibilite aos nossos interlocutores de Ibero-américa novos elementos de debate, visando a ampliação de nossa base comum de intercâmbio e colaboração.

### 1. Marcos conceituais e o contexto

#### Escolas de Governo

Conforme pontuou recentemente Nogueira (2004: 172), nos últimos 15 anos proliferaram experiências de “escolas de governo”, assim intituladas as mais diversas iniciativas para capacitação de pessoas para o trabalho no serviço público. Além das escolas com vínculos governamentais diretos, inúmeras universidades vêm produzindo cursos de extensão ou pós-graduação *lato sensu* concentrados na área de gestão pública e temas correlatos. Também cresceram as iniciativas não-governamentais com foco “na formação de pessoas capazes de pensar o setor público e de interferir direta ou indiretamente no espaço do governar”.

---

<sup>1</sup> Para a produção deste artigo, agradeço especialmente as contribuições de Cláudia Asazu, Cláudia Conde, Helena Kerr e Natália Koga, colegas da ENAP.

<sup>2</sup> A ENAP foi criada em 1986 com a missão de “planejar, promover, coordenar e avaliar as atividades de formação, aperfeiçoamento e profissionalização do pessoal civil de nível superior da Administração Federal” (Decreto nº 93.277/1986, art. 2º).

Em artigos da *Revista do Serviço Público*, publicação periódica da ENAP, Regina Pacheco, que presidiu a escola entre 1995 e 2002, delimitou o uso do termo “escolas de governo” como “aquelas instituições destinadas ao desenvolvimento de funcionários públicos incluídas no aparato estatal central (nacional ou federal) ou fortemente financiadas por recursos orçamentários do Tesouro” (PACHECO, 2000: 36; 2002: 77).

A esta definição, no contexto atual, é necessário acrescentar que: (i) agora levamos em consideração instituições formadoras existentes em outros âmbitos de governo (estaduais e municipais), vinculadas a qualquer dos três poderes que compõem o Estado; (ii) para efeito da discussão sobre cooperação e parcerias, também é preciso levar em conta as universidades e entidades da sociedade civil que se organizam para ofertar formação no âmbito da gestão pública e das políticas públicas, de modo autônomo ou em parceria com escolas diretamente vinculadas ao poder público

Vale observar que está sendo proposta, no âmbito do decreto que institui a nova política nacional de capacitação<sup>3</sup>, a seguinte definição para as escolas de governo: “as instituições destinadas ao desenvolvimento de funcionários públicos incluídas no aparato estatal, nos três níveis de governo, fortemente financiadas por recursos orçamentários”.

### **Cooperação, parceria e rede**

Para pensar o tema da cooperação, buscamos apoio numa tipologia construída por Spink (2002:158), que identifica três tipos de vínculos que podem ser estabelecidos entre diferentes organizações: os vínculos de comunicação, de colaboração e de cooperação. O primeiro deles visa à troca de informações e opiniões e à identificação e oferecimento de apoio. Essa forma de conexão pode se dar casualmente, quando há oportunidade ou necessidade ou, ainda, quando há uma mobilização em torno de uma temática específica. As redes, como mecanismos interorganizacionais de ligações abertas, seriam um exemplo deste tipo de articulação.

Já os vínculos de colaboração seriam uma forma de ligação intermediária entre os vínculos de comunicação e cooperação, que buscam uma contribuição mais específica e no curto prazo. São os casos dos apoios e patrocínios a eventos, por exemplo.

Por fim, os vínculos de cooperação se configuram por um alto grau de engajamento entre as partes. São as alianças, coalizões e parcerias. Spink (2002:158) define alianças e coalizações como formas “de colaboração com foco específico, no curto ou médio prazo, e com um objetivo comum”, enquanto as parcerias seriam “relações substantivas e construídas no longo prazo, na qual há valores compartilhados”. A diferença entre elas estaria no grau de comprometimento das organizações.

De um ponto de vista das relações internacionais, o termo “cooperação”, esteve muitas vezes associado a processos de assujeitamento cultural, caminhando em via oposta à essência do conceito, que implica o respeito à diversidade cultural e à soberania, ou seja, à valorização da alteridade (BUSATO, 2004). Visando maior precisão na formulação, busquemos apoio em uma definição, segundo a qual a cooperação é “o relacionamento entre dois ou mais agentes, onde ocorre a cessão e/ou a troca de conhecimentos, instrumentos e/ou meios, em condições mais favoráveis do que as estabelecidas pelas relações comerciais cotidianas, para que as partes envolvidas, ou ao menos uma delas, atinja um determinado objetivo pré-estabelecido” (CPRH, 2001).

---

<sup>3</sup> A minuta de um decreto que reformula e cria novos parâmetros para a Política Nacional de Capacitação foi elaborada num processo conjunto de discussão fomentado pela ENAP, Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com a participação de outros órgãos governamentais e a Rede Nacional de Escolas de Governo.

É significativo agregar que o conceito supera a idéia de ajuda ou de assistência técnica, sendo importante acentuar o aspecto de “dupla participação das partes”, que gera a concepção de “união de esforços para um fim comum”. Como aponta um ex-dirigente da Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), “não se trata apenas de uma diferença semântica, mas sim de uma nova orientação conceitual e prática. A ação unilateral de assistência foi substituída pelo intercâmbio e pela troca de idéias, por práticas e recursos entre grupos populacionais e países” (FERREIRA, 2002).

A cooperação em nível internacional ou em nível nacional e local é condição necessária ao enfrentamento dos desafios colocados pela contemporaneidade. E, em estreita relação com essa idéia, as noções de “parceria” e construção de “redes” colocam-se presentes e atuantes, configurando, conforme apontado por Spink (2002), diferentes níveis de vínculos entre as organizações, todos eles contribuindo para a sinergia dos processos coletivos de viabilização da formação dos servidores públicos.

### **O quadro do serviço público federal no Brasil**

Em que contexto se encontra a administração pública federal? Atualmente, o Poder Executivo Federal está organizado em cerca de 30 ministérios<sup>4</sup>, aos quais se vinculam mais de 53 mil órgãos da administração direta e indireta<sup>5</sup>. São aproximadamente 500 mil servidores civis ativos<sup>6</sup>, que constituem o público-alvo da ENAP. Deste total, 41,8% possuem nível de escolaridade superior. Um dos grandes desafios é a idade média elevada desses servidores – 46 anos – que pode ser ainda maior em certas categorias. Cerca de 70% dos servidores têm idade superior a 41 anos, o que significa que, nos próximos 10 a 15 anos, eles estarão em condições de se aposentar<sup>7</sup>, gerando problemas e oportunidades para a renovação dos quadros.

De outra parte, apesar de termos um funcionalismo relativamente reduzido em comparação ao quantitativo internacional<sup>8</sup>, a dimensão da folha de pagamento do governo é elevada para o nosso Produto Interno Bruto, estando em torno de 90 bilhões de reais (cerca de 36 bilhões de dólares ou 30 bilhões de euros)<sup>9</sup>. Isso significa que dispomos de pequeno grau de liberdade, seja para ampliar os quadros no curto prazo, seja para adequar os salários ao mercado. No Brasil, diferentemente de diversos países, altos funcionários públicos têm renda bastante inferior a postos de igual responsabilidade no setor privado. Acreditamos, no entanto, que, mesmo que a capacidade de conceder incentivos econômicos seja limitada por restrições orçamentárias e por necessidade de investimento em outras prioridades de governo, é necessário e possível motivar os servidores públicos com outras formas de incentivo. Destaca-se, nesse caso, a visão da ENAP de que a capacitação constitui um direito do servidor.

---

<sup>4</sup> No momento em que este artigo foi elaborado, estavam em curso mudanças político-administrativas que poderiam resultar na fusão de algumas pastas ministeriais.

<sup>5</sup> Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal (Siorg). Disponível em <[www.siorg.redegoverno.gov.br](http://www.siorg.redegoverno.gov.br)>. Acesso em 14 de julho de 2005.

<sup>6</sup> Esse quantitativo corresponde a servidores da administração direta, autarquias e fundações. Boletim Estatístico de Recursos Humanos de fevereiro de 2005. Disponível em <[www.servidor.gov.br/arq\\_editaveis/pdf/publicacoes/boletim/Bol106\\_fev2005.pdf](http://www.servidor.gov.br/arq_editaveis/pdf/publicacoes/boletim/Bol106_fev2005.pdf)>. Acesso em 14 de julho de 2005.

<sup>7</sup> Considerando que a idade média de aposentadoria dos servidores públicos civis federais é de 67 anos.

<sup>8</sup> Uma boa fonte comparativa é esta do próprio CLAD: <http://www.clad.org.ve/siare/innotend/remuneracion/remunera.html>

<sup>9</sup> O PIB brasileiro em 2004 foi de 1,76 trilhão de reais, o que equivale a 504 bilhões de euros ou 605 bilhões de dólares.

## 2. A ENAP e a cooperação internacional

A cooperação internacional na ENAP desenvolve-se em estreita articulação com os projetos estratégicos da Escola, definidos no planejamento anual. Tem como objetivo a prospecção de conhecimentos de ponta, de práticas inovadoras e experiências bem sucedidas nas áreas de reforma e modernização do Estado no mundo, a antecipação de tendências (papel de radar), a captação de recursos externos para financiamento de projetos e atividades e o estabelecimento de parcerias bilaterais ou multilaterais de excelência.

A cooperação respalda o processo de fortalecimento institucional da Escola, na medida em que favorece a capacitação de seus quadros técnicos (pela internalização de conhecimentos, metodologias e tecnologias) e o desenvolvimento de novos produtos e serviços. Tem igualmente contribuído para a melhoria da qualificação profissional dos servidores do governo federal.

A ENAP tem desenvolvido com bastante êxito projetos de cooperação técnica internacional, dentre os quais destacam-se:

### **Projeto França**

Em curso desde 1996, as ações buscam desenvolver competências dos quadros técnicos da própria Escola e de dirigentes e gerentes estratégicos do governo federal. Nesse sentido, são organizados cursos e eventos internacionais na ENAP com a participação de especialistas franceses, bem como cursos de curta duração na França, notadamente no *Institut de Gestion Publique et Développement Economique* - IGPDE, na *Ecole Nationale d'Administration* - ENA e no *Institut d'Études Politiques de Paris* - Sciences-Po. No período de 1997 a 2004 foram treinados na ENAP, em cursos e eventos promovidos com apoio da cooperação francesa, 940 servidores. De 1998 a 2004, foram capacitados na França 26 dirigentes, gerentes e técnicos da ENAP e de outros órgãos do governo federal.

Vale ressaltar também que a ENA (*École Nationale d'Administration*) foi claramente a referência para a criação da ENAP em 1986. Durante seus primeiros 3 ou 4 anos, a ENAP recebeu regularmente consultoria de diretores da ENA (Pacheco, 2000).

### **Projeto Canadá**

Em conjunto com a *Canada School of Public Service* (CSPS), a ENAP desenvolve o projeto “Uma Parceria para a Excelência da Gestão no Setor Público”, apoiado pela Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional (CIDA). O projeto possui uma duração total de 4 anos e está, em 2005, no seu terceiro ano de execução. Contempla, entre outras atividades, a vinda ao Brasil de especialistas da CSPS para a realização de cursos e *workshops* de transferência de tecnologia/metodologia quanto o envio de servidores da ENAP e do Governo Federal para a participação em cursos e sessões de trabalho na sede da CSPS, em Ottawa-Canadá. Após a participação nesses treinamentos no Canadá, os servidores da ENAP assumem o compromisso de adaptar e revisar os conteúdos e metodologias apreendidos, de forma que tais cursos sejam replicados na Escola. Nos dois primeiros anos do Projeto, cerca de 300 servidores da ENAP, de suas Escolas Parceiras e do Governo Federal já se beneficiaram do Projeto ENAP–CSPS.

### **Projeto Espanha**

A cooperação com a Espanha é realizada no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica Brasil-Espanha “Desenvolvimento Estratégico no Governo Brasileiro”, aprovado em julho de 2003. O projeto prevê a realização de cursos e eventos na ENAP com especialistas espanhóis e a participação de dirigentes públicos brasileiros em cursos a serem ministrados

em instituições espanholas de referência em gestão pública. A ENAP organizou, no âmbito desse projeto, o Curso “Reforma Gerencial em Países Ibero-americanos”, ao qual concorreram 22 servidores dos Gabinetes da Presidência da República de 12 países da Ibero-américa. Em 2004, foi realizada a oficina internacional “Articulação Horizontal na Gestão de Programas Sociais”, que contou com 32 dirigentes, gerentes e assessores da área social do governo federal. Além disso, 5 servidores da ENAP e o vencedor do Concurso de Inovação na Gestão Pública, promovido pela ENAP, foram à Espanha. Em 2005, estão previstos o Seminário Brasil-Espanha sobre Padrões de Atendimento ao Usuário-Cidadão, que visa a apresentar a experiência espanhola na área de atendimento e medidas de satisfação do usuário-cidadão e a palestra sobre Posicionamento da Mulher no Setor Público, que busca promover o intercâmbio de conhecimentos sobre as políticas de promoção de equidade de gênero.

### **Programa Modernização do Poder Executivo Federal/BID**

A ENAP é uma das parceiras do Programa de Modernização do Poder Executivo Federal (PMPEF), desenvolvido pelo governo federal e co-financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Um dos seus principais objetivos é a implantação de um Estado moderno e melhor adaptado às necessidades das diversas esferas de governo e que atenda às demandas de melhores serviços por parte da sociedade. No final de 2004, foi estruturada uma nova matriz lógica para o PMPEF, contendo as linhas de modernização a serem contempladas entre 2005 e 2007. A nova matriz abarca um ambicioso projeto para a Administração Pública, calcado na integração e aperfeiçoamento dos sistemas estruturantes do governo federal. A ENAP é uma das beneficiárias do novo PMPEF por meio do componente “Aperfeiçoamento da Capacidade de Gestão e desenvolvimento de recursos humanos no âmbito da administração pública Federal”, cujo foco é aperfeiçoar o corpo técnico e as instalações físicas da ENAP, com vistas a consolidá-la como um centro de referência na área de administração e gestão pública.

### **IBERGOP**

A ENAP é a sede da Escuela Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas - IBERGOP no Brasil. Em 2002, a ENAP organizou o curso sobre “Reforma Gerencial em Países Ibero-Americanos”. Em janeiro de 2005, a IBERGOP realizou a Reunião Extraordinária do Conselho Acadêmico em Valparaíso (Chile), na qual foi discutido o Plano de Atividades conjunto das sedes acadêmicas para 2005, com vistas à apresentação desse plano a organismos multilaterais de financiamento, dentre eles o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Em novembro de 2005, o Workshop Ibero-americano sobre Governo Eletrônico reunirá dirigentes de 21 países iberoamericanos para discutirem o tema “O uso social das iniciativas de governo eletrônico”. O evento será realizado no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica Brasil-Espanha.

### **Banco Mundial – Global Development Learning Network (GDLN)**

Parceria fomentada pelo Banco Mundial entre organizações públicas, privadas, organismos internacionais e sociedade civil, que busca viabilizar cursos e debates por meio de videoconferência, objetivando a troca de idéias e experiências entre os mais diversos tomadores de decisão, especialistas e profissionais. A ENAP é parceira da GDLN desde 2003, o que possibilitará a replicação de alguns de seus programas para países da África e da América Latina.

### **Projeto EUROBRASIL 2000 – Apoio à Modernização do Aparelho de Estado**

Firmado entre o Governo brasileiro e a Comissão Européia, contempla as seguintes áreas: modernização da Função Pública; desenvolvimento da capacidade gerencial dos servidores de carreira da Administração Pública; melhoria da relação entre o cidadão e o Estado; integração de sistemas de planejamento estratégico, orçamento e gestão governamental; promoção de boas práticas de gestão governamental nos estados e municípios. Formalizado em 2004, o Projeto EUROBRASIL tem duração prevista de 3 anos, sendo coordenado pelo Ministério do Planejamento. Em 2004, foram executadas ações de capacitação nas áreas de ética profissional e de planejamento estratégico, destacando-se o curso a distância “Ética e Serviço Público”, organizado pela ENAP e no qual participaram 434 servidores. Em julho de 2005, foi realizada oficina sobre o modelo europeu de planejamento estratégico de longo prazo, com a vinda da professora Maria João Rodrigues, ex-Ministra da Qualificação e do Emprego de Portugal.

### **3. Parcerias com Instituições de Formação Brasileiras**

#### **O Programa de Parcerias**

Desde 1996 a ENAP desenvolve um Programa de Parcerias, por meio de cooperação com centros de capacitação e escolas de governo federais e estaduais, institucionalizado em Acordos de Cooperação Técnica. Durante os nove anos de sua existência, o Programa de Parcerias viabilizou a realização de 1.093 turmas, com a participação de 22.905 servidores. No ano de 2004, foram 67 turmas envolvendo a participação de 1.480 servidores. Para o ano de 2005, estão em implementação 132 turmas, que atenderão um total de 3645 servidores.

O primeiro objetivo do Programa é “proporcionar aos servidores públicos federais lotados em órgãos situados fora do Distrito Federal a oportunidade de participar dos cursos regulares da ENAP”. Buscando ampliar a atuação da ENAP no território nacional, viabiliza a baixo custo o acesso de organizações públicas que se encontram fora de Brasília. Fortalecendo a idéia de cooperação e parceria, o Programa coloca – a partir de sua revisão em 2004 – explicitamente o objetivo de “promover o intercâmbio de conhecimentos e experiências entre entidades públicas que se dedicam à capacitação de servidores públicos”. Com isso, avançamos no conceito de parceria para a idéia de que se trata de um processo de dupla via, uma relação entre sujeitos políticos que, mesmo mantendo seus objetivos específicos, cooperam em torno da viabilização de um objetivo comum, construindo assim a sinergia necessária ao enriquecimento do processo formativo e do enfrentamento aos desafios na capacitação dos servidores.

Nas definições do Programa, cabe à ENAP a responsabilidade de fornecer a matriz do material didático dos cursos, a contratação dos instrutores para ministrar os cursos, o acompanhamento da execução físico-financeira do Programa e a emissão dos certificados.

A instituição parceira tem a responsabilidade de oferecer espaço físico, reproduzir o material didático e garantir as medidas administrativas para a realização dos cursos. Também cabe a ela indicar um coordenador que será o responsável pelas atividades do Programa, desde a indicação dos docentes e inscrição dos participantes, passando pelo acompanhamento técnico-pedagógico durante os cursos até a consolidação da avaliação e entrega dos certificados.

Conforme as responsabilidades partilhadas, descritas acima, as despesas do Programa são realizadas tanto pela ENAP (com recursos da União) como pelas instituições parceiras.

O processo de parcerias com as várias instituições evolui permanentemente. No início, o Programa de Parcerias era visto como uma espécie de “sistema de franquias”

(*franchising*) para multiplicação de “cursos ENAP”, cabendo às entidades parceiras o papel de reproduzir o “padrão ENAP” nas atividades implementadas. A revisão de 2004 colocou o desafio de elevar o processo de parceria para um nível mais complexo, no qual as instituições parceiras participam da elaboração da programação dos cursos, podendo inserir cursos novos, em comum acordo com a ENAP.

Assim, foram ofertados, no ano passado, 21 cursos, alguns apresentados por entidades parceiras e a maioria proveniente do catálogo de cursos regulares da ENAP. Os cursos têm durações entre 14 e 70 horas, sendo a maior parte de 28 e 35 horas. Os temas são variados, sendo que os cursos com maior participação versaram sobre: Mobilização de Equipes; Elaboração de Projetos; Gerenciamento de Projetos; Análise e Melhoria de Processos; e Formação de Pregoeiros.

Na formação das turmas do Programa, 50% das vagas devem ser destinadas exclusivamente a servidores federais e as 50% restantes podem ser ocupadas por servidores estaduais e municipais. Os servidores das organizações parceiras podem participar dos cursos programados, observados os percentuais acima. Além disso, as entidades parceiras têm disponibilidade de vagas nos cursos ofertados pela ENAP em Brasília, visando a capacitação de coordenadores e professores.

Até 2004, as parcerias estavam firmadas com seis entidades. No ano de 2005 foram incorporadas outras três organizações. Essas instituições<sup>10</sup> localizam-se em diferentes estados (Rio de Janeiro, Pernambuco, Rio Grande do Sul, São Paulo, Pará, Rondônia e Goiás), atuando nas cinco regiões do país.

A avaliação realizada ao final de 2004 apontou que os resultados “reafirmam a importância do Programa de Parcerias para a difusão de oportunidades de capacitação de servidores, a baixo custo para as instituições públicas localizadas fora do Distrito Federal”. Acentuou a importância das parcerias para possibilitar a capacitação, em larga escala, de servidores públicos federais localizados em outras unidades da Federação. Para a ENAP, o Programa de Parcerias compõe com o Ensino a Distância (EAD) a estratégia de viabilização do acesso “à capacitação nas regiões mais longínquas, garantindo-se o padrão de qualidade dos cursos realizados na própria ENAP, uma vez que as instituições parceiras observam procedimentos, metodologia de trabalho e zelam pela qualidade dos conteúdos ministrados”.

### **Parcerias em Cursos de Pós-Graduação (Especialização)**

Em 2003, a ENAP concluiu a primeira turma do Curso de Especialização em Gestão Pública, alargando seu raio de atuação também para os cursos em nível de pós-graduação *lato sensu*. Para a certificação do curso, a ENAP dependeu de autorização do Ministério da Educação (MEC), que analisava caso a caso, antes de emitir sua chancela. Nesse período, foram realizadas duas parcerias com Universidades Federais que, além de participarem na elaboração e execução dos cursos, também ficaram responsáveis pela emissão dos certificados.

No início de 2005, uma Portaria do MEC ampliou as possibilidades de atuação da ENAP, autorizando-a, nos próximos cinco anos, a realizar cursos de especialização em sua

---

<sup>10</sup> Escola Nacional de Ciências Estatísticas – ENCE/IBGE (Rio de Janeiro); Fundação Escola de Serviço Público – FESP (Rio de Janeiro); Fundação Joaquim Nabuco – FUNDAJ (Pernambuco); Instituto Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos do Rio Grande do Sul – FDRH (Rio Grande do Sul); Superintendência do Instituto Nacional de Seguridade Social/SP (São Paulo); Universidade Federal do Pará – UFPA (Pará). Foram incorporadas em 2005: Universidade de Rondônia – UNIR; Universidade Federal de Rondônia – UFRR e a Agência Goiana de Administração de Negócios Públicos – AGANP.

área de competência, sem a necessidade de validação caso a caso. Isto ampliou suas possibilidades de atendimento às demandas, que vêm crescendo e se diversificando.

Por definição legal, os cursos de Especialização (Pós-Graduação Lato Sensu) devem ter duração de, no mínimo, 360 horas/aula, com sistema detalhado de avaliação de aprendizagem, controle de frequência e a exigência de produção de uma monografia ao final do curso.

Entre 2002 e 2004, a ENAP ministrou três cursos de especialização como pós-graduação *lato sensu*, dois deles em parceria com Universidades Federais. No período 2004-2005 estão em andamento três outros cursos, um dos quais em parceria com a Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP), da Fundação Osvaldo Cruz.

A primeira parceria para cursos de Especialização foi realizada com a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), por meio de seu Departamento de Ciência da Computação, para viabilizar o Curso de Especialização em Gestão de Tecnologia da Informação, realizado de outubro de 2002 a maio de 2003. O curso visou “promover a capacitação técnica de servidores federais nesta área, propiciando a formação de profissionais com experiência e qualificação para projetar, gerenciar e implementar projetos em Informática”. Aconteceu em Brasília, na sede da ENAP, com carga horária de 390 horas, ficando 270 delas sob responsabilidade da UFMG e 120 sob responsabilidade da ENAP. Concluíram o curso 29 alunos.

A segunda parceria aconteceu com a Universidade Federal do Amazonas (UFAM) para realização, em Manaus, do Curso de Especialização “Instrumentos de Gestão para as Organizações Públicas”, no período 2003-2004, direcionado a servidores administrativos de nível superior da Universidade Federal do Amazonas. Concluíram o curso 35 alunos. A programação proposta objetivou propiciar “a formação de uma base conceitual sobre o funcionamento e as tendências da administração pública contemporânea” e ao mesmo tempo apresentar “instrumentos e ferramentas de vital importância e utilidade para a condução de atividades técnico-gerenciais no contexto da gestão pública empreendedora, com foco em resultados e orientação para o cidadão”.

Nessa parceria, coube à ENAP estruturar o curso, contratar os professores, selecionar o material didático, realizar a coordenação técnica e avaliar o curso. A Universidade Federal do Amazonas, além de remunerar os serviços prestados pela ENAP, coube indicar a turma de participantes, certificar o curso como pós-graduação *lato sensu*, ceder instalações e equipamentos em Manaus para realização do curso, reproduzir material didático, colocar supervisor local para assistência administrativa, fornecer hospedagem, transporte e alimentação ao coordenador e docentes e apoiar a ENAP, em Brasília, através da sua representação.

Atualmente está em andamento a parceria com a Escola Nacional de Saúde Pública para o Curso de Especialização em Políticas Públicas e Gestão Estratégica da Saúde. Desenhado sob medida para o Ministério da Saúde, busca na parceria aliar os conhecimentos específicos sobre Saúde da ENSP com os conhecimentos da ENAP sobre Planejamento e Gestão. Seu objetivo geral é capacitar os participantes a utilizarem conhecimentos para as mudanças no processo de trabalho no Sistema Único de Saúde (SUS), qualificando a ação federal na co-gestão do Sistema. Após o curso de especialização, o aluno estará apto a empregar marcos teóricos e instrumentos necessários ao desempenho das atividades de formulação, implementação, gestão e avaliação de políticas públicas em saúde.

#### 4. A experiência da Rede Nacional de Escolas de Governo

O enfrentamento do desafio de desenvolver competências dos servidores públicos brasileiros para aumentar a capacidade de governo na gestão das políticas públicas passa pela necessidade de se buscar formas de articulação entre as diversas instituições que trabalham com esse mesmo objetivo.

No Brasil, a capacitação dos servidores públicos é desenvolvida nas cinco regiões do país por entes que vão desde escolas de governo com regime jurídico, infra-estrutura e orçamentos próprios, até unidades de recursos humanos subordinadas a secretarias de administração e planejamento de governos estaduais ou municipais. Essa mesma diversidade é observada também no que se refere às áreas de atuação e aos métodos de ensino aplicados. Algumas instituições possuem focos de atuação mais específicos como a formação de carreiras nas áreas de defesa ou fiscalização, enquanto outras buscam alcançar um público mais amplo, oferecendo cursos abertos, especializações *lato sensu* e cursos a distância.

Embora essa diversidade de realidades, assim como a vasta extensão territorial de nosso país, por um lado, pareçam tornar a empreitada da articulação inter-organizacional ainda mais complexa, por outro, são justamente esses fatores que justificam a importância de se formar vínculos entre essas instituições para potencializar seus resultados.

Diante desse contexto, a escolha da formação de uma rede como meio de articulação entre essas instituições não foi despropositada. Acredita-se que as redes possuam atributos como o da garantia da autonomia de seus membros, da horizontalidade e flexibilidade das relações (GOLDSMITH, 2004) e da facilidade em se estabelecer vínculos de mais longo prazo com base em mobilizações sobre temas específicos de interesse comum (SPINK, 2002).

Assim, em 2003, a ENAP incentivou a formação da Rede Nacional de Escolas de Governo, uma rede de estímulo voluntário a conexões, que busca aproveitar a riqueza da diversidade e que articula a complementaridade, com o objetivo de aumentar a eficácia das instituições que trabalham com formação e aperfeiçoamento profissional dos servidores públicos das três esferas de governo (federal, estadual e municipal) (KERR DO AMARAL, 2004). Ademais, pretende-se que a rede seja uma estratégia para a promoção do aprendizado coletivo, na medida em que exige a sintonia de propósitos, o estabelecimento de confiança e o exercício da criatividade (SILVA *et alli*, 2003).

Atualmente, a rede conta com 83 participantes, sendo 24 escolas de governo federais, 29 estaduais, 19 municipais e outras 11 instituições, dentre elas universidades e ONGs. Vale ressaltar que não se sabe ao certo a quantidade total e a distribuição regional das escolas de governo atuantes no Brasil, o que torna a formação da rede um verdadeiro processo de garimpagem. Tem-se conhecimento apenas da existência de exigência legal, ainda não cumprida por todos, de que os 27 estados da federação criem suas escolas de governo. No caso dos municípios, não existe previsão semelhante.

Podem ser mencionadas como principais perspectivas de trabalho da rede o compartilhamento de conhecimentos e a disseminação de boas práticas de governo. Dentre as ações já realizadas destacam-se a construção de um sítio eletrônico da rede<sup>11</sup>, as discussões para a elaboração de uma Política Nacional de Capacitação, as trocas de experiências e abordagens metodológicas para a capacitação de servidores e o estímulo para o acontecimento de fóruns de reflexão e troca de experiências entre as escolas.

---

<sup>11</sup> [http://www2.enap.gov.br/rede\\_escolas/](http://www2.enap.gov.br/rede_escolas/)

A principal estratégia de fortalecimento da Rede tem sido a promoção de encontros entre as escolas, com oficinas de trabalho, palestras e debates tem contado inclusive com a colaboração de especialistas de instituições estrangeiras com as quais a ENAP possui parcerias.

As escolas federais que têm a atribuição de capacitar os servidores federais, tanto da administração direta quanto indireta, constituem um núcleo mais ativo da Rede. Já foram realizados quatro encontros, nos anos de 2003 a 2005, com a participação desse grupo. Nesses eventos, partiu-se da construção de um entendimento sobre o papel e a importância da constituição da Rede para a discussão de temas estratégicos a essas escolas como a própria Política Nacional de Capacitação e suas diretrizes, as possibilidades de ações integradas entre as escolas federais, a importância da inovação e a identificação de competências requeridas aos servidores públicos que podem ser trabalhadas em rede.

A produção deste artigo acontece às vésperas da realização do terceiro encontro nacional com a presença de todas as escolas que fazem parte da rede. O ciclo de encontros nacionais, assim como o dos encontros federais, também teve início com discussões sobre o papel e a importância da constituição da rede. Embora os temas abordados nos eventos nacionais sigam a mesma linha dos assuntos tratados pelos eventos federais, a forma de abordagem pretende ser mais abrangente a fim de atender a heterogeneidade desse público.

### **Começando uma avaliação**

Acreditamos que a experiência da Rede Nacional tem promovido resultados significativos no fortalecimento das escolas de governo brasileiras. Além de propiciar a reflexão conjunta sobre os temas de interesse comum e o compartilhamento de conhecimentos e experiências, a Rede tem viabilizado o estabelecimento de contatos mais estreitos como as parcerias para o desenvolvimento de projetos conjuntos entre as escolas de governo.

A participação da Rede nos debates que subsidiaram a elaboração da proposta para a nova Política Nacional de Capacitação deve ser considerada um importante avanço para o reconhecimento da condição protagonista dessas instituições no desenvolvimento da capacitação dos servidores públicos.

A política proposta pretende promover um novo entendimento sobre a importância das iniciativas de capacitação, que passam a ser compreendidas como forma de investimento e fator de inclusão do servidor público. Algumas das principais diretrizes que norteiam essa proposta são: o foco na gestão por competência, o incentivo à realização de atividades de qualificação como requisito para promoção de carreiras e a garantia de acesso dos servidores a oportunidades de capacitação, incluindo metodologias de ensino que vão desde cursos e eventos externos, como cursos internos que aproveitem habilidades e conhecimentos dos profissionais da própria instituição.

Apesar de o processo de institucionalização dessa proposta ainda se encontrar em fase de conclusão, pode-se dizer que as escolas de governo já vêm assimilando seus conceitos e diretrizes, em grande medida, pela própria atuação da Rede Nacional de Escolas de Governo.

A implementação dessa política, por sua vez, requer que haja uma maior racionalização de recursos das escolas a fim de atender às crescentes demandas por capacitação que surgem em todo o território nacional.

Nesse sentido, a Rede Nacional de Escolas de Governo pode ser um fórum privilegiado para se discutir possibilidades e levantar propostas de como viabilizar a otimização de infra-estrutura, recursos humanos e recursos financeiros das escolas de governo.

## **Perspectivas**

Não obstante as expectativas quanto aos potenciais da rede sejam inúmeras, é forçoso se refletir sobre as dificuldades e desafios que a Rede Nacional de Escolas de Governo enfrenta e poderá vir a enfrentar no futuro.

O estágio atual de maturação da rede vem demonstrando a necessidade de se estabelecer outras formas de comunicação e meios de compartilhamento de informações que não se restrinjam aos momentos dos encontros presenciais. A criação de um portal eletrônico que dê acesso a notícias atualizadas de todas as escolas poderia ser uma alternativa interessante para lidar com essa carência. Tal instrumento garantiria maior constância, agilidade e economia na disseminação dessas informações tanto entre as escolas, como entre os próprios servidores públicos. Atualmente, o sítio eletrônico da rede disponibiliza, basicamente, os materiais produzidos durante os encontros e dá acesso às páginas institucionais das escolas que integram a rede.

Entretanto, assim como a gestão de todas as outras atividades, a viabilização de uma iniciativa como a criação de um portal exige que haja uma infra-estrutura mínima para colocá-lo em funcionamento e fazer sua manutenção.

As iniciativas para a melhoria da operacionalização da rede devem ter sempre em vista os riscos de sua institucionalização. A criação de uma instância como um comitê executivo, por exemplo, embora pareça ser uma boa solução para problemas operacionais e logísticos, por outro lado traz ameaças de desestabilização. A mera percepção da existência de *status* diferenciados entre os integrantes pode abalar as relações de confiança tão arduamente construídas. Manter o equilíbrio entre essas relações talvez seja um dos grandes desafios para a consolidação da Rede Nacional de Escolas de Governo.

## **5. Considerações finais: resultados e desafios**

Escolas de Governo e Cooperação: os quase 20 anos da existência da ENAP apontam que estes conceitos estão umbilicalmente ligados, não sendo possível – diante dos desafios do contemporâneo – responder às necessidades de formação e capacitação dos servidores públicos por meio de uma política isolacionista e fechada aos intercâmbios e ao contágio com as experiências das outras organizações que atuam no mesmo campo.

A cooperação, por meio da construção persistente de parcerias e pela animação de redes de intercâmbio e aprendizagem, é pré-requisito para a sinergia necessária ao adequado enfrentamento da complexidade inerente ao campo em que atuamos.

A experiência acumulada pela ENAP comporta muitas aprendizagens, pontuada por acertos e erros, por aspectos singulares à nossa realidade e por outros comuns à maioria das escolas de governo com quem nos relacionamos. Assim, visando contribuir para alimentar a reflexão e o debate sobre o papel da cooperação na construção e consolidação de nossas Escolas de Governo, são apresentados a seguir alguns pontos-síntese do que levantamos de nosso percurso.

### **Sobre a cooperação internacional**

Conforme já apontado, a cooperação internacional é uma riquíssima fonte de aprendizagem e desenvolvimento da Escola de Governo: por meio dela, são incorporados novos temas e novas metodologias de ensino-aprendizagem. Ao mesmo tempo que possibilita aos dirigentes do governo ampliar seu campo de visão sobre as questões postas nas suas pautas de trabalho, é condição privilegiada de ampliação das capacidades de análise e intervenção dos profissionais que compõem a equipe da escola.

A experiência do intercâmbio nos permite olhar, em perspectiva, nossa própria experiência, nossos modelos e modos de pensar. O contato com outras perspectivas culturais nos enriquece duplamente: possibilita-nos reafirmar e fortalecer alguns de nossos conhecimentos e certezas e nos aponta nossas fragilidades e aspectos que exigem mudanças.

**Principais desafios:**

- investir na capacitação de nossas equipes (e dos servidores públicos em geral) no conhecimento de línguas estrangeiras, principalmente o inglês, francês e espanhol;
- ampliar nossa visão crítica transcultural, respeitando as diferenças, mas afirmando nossos valores, de modo a fortalecer nossa identidade sem ranços xenofóbicos, mas sem incorporação de modelos e receitas externos;
- desenvolver a capacidade de expressarmos nossas experiências e conhecimentos para as escolas de governo com quem mantemos intercâmbio e parcerias, para isso garantindo maior sistematização daquilo que produzimos em nosso país;
- incrementar a cooperação com os países de língua portuguesa, e assumindo a responsabilidade conjunta de apoio aos Países Africanos de Língua Portuguesa (PALOPs), afinados com política de promoção da igualdade racial, dentro da qual está um conjunto de medidas relacionadas ao resgate da dívida vinculada a quatro séculos de escravidão da população afro-descendente; e,
- fortalecer o intercâmbio com as escolas de governo dos países ibéricos e da América Latina, por meio da IBERGOP.

**Sobre as parcerias com instituições brasileiras**

Os resultados já alcançados com o Programa de Parcerias são bastante promissores e as medidas definidas recentemente para ampliar o conceito de parceria, pelo fortalecimento da atuação de todas as partes envolvidas, ao mesmo tempo que nos fazem vislumbrar um salto na quantidade e na qualidade da oferta de formação e capacitação dos servidores públicos, trazem várias dificuldades na implementação, pela complexidade que existe na construção de interlocução entre projetos político-pedagógicos diversificados e de diferentes origens e localizações.

Assim, por um lado, apontamos nossos acúmulos nesse campo, registrando principalmente a concreta ampliação de oferta de cursos e atividades formativas e a perspectiva do “olhar regional” na operacionalização das atividades localizadas, respeitando a grande diversidade cultural existente em nosso país.

Quanto às parcerias com universidades, na implementação de cursos de pós-graduação *lato sensu*, a experiência tem sido rica, no entanto ainda é pequena e deverá se ampliar no decorrer do tempo, principalmente porque a demanda por esse tipo de formação vem crescendo significativamente. Isto amplia o leque de conteúdos a trabalhar. Os conhecimentos e competências específicos exigidos estão na rede de ensino universitário, sendo condição para o aumento da capacidade da ENAP em cumprir seu papel de escola de governo voltada à formação dos servidores públicos de nível superior a realização de parcerias concretas neste campo.

**Principais desafios:**

- implantação de mecanismos mais refinados de monitoramento do trabalho que é desenvolvido pelas entidades parceiras, com acompanhamento no local;
- maior detalhamento e aprofundamento do Projeto Político-Pedagógico da ENAP, refinando definições políticas e metodológicas, de modo a facilitar a interlocução com os parceiros na negociação das propostas educativas a implementar (conteúdos, abordagens de ensino, etc.);

- ampliação do uso de tecnologias de comunicação e de ensino misto (EAD + presencial), por meio do uso de videoconferências e internet, por exemplo, de modo a possibilitar o intercâmbio de instrutores, em duas vias;
- desenvolvimento de mecanismos para melhor aproveitamento, por parte da ENAP, das experiências e ofertas das entidades parceiras, nas suas atividades centralizadas, pela incorporação de conhecimentos, tecnologias e instrutores; e,
- ampliação da rede de colaboradores externos (professores) da ENAP, pelo maior intercâmbio com outras escolas e universidades e pelo processo de debates na Rede de Escolas.

### **Sobre a Rede de Escolas de Governo**

A Rede é uma experiência recente, que tem enriquecido nossas possibilidades, propiciando o alargamento das fronteiras de cada uma das escolas. No entanto, pelas características inerentes a esse tipo de mecanismo, sua ação tem caráter mais fluido, de difusão de idéias e mobilização em torno de grandes temas.

Seu campo de ação continua ainda bastante em aberto e a implementação da Política Nacional de Capacitação definirá, em grande medida, o espectro em que a Rede poderá intervir.

#### **Principais desafios:**

- envolvimento na construção da Política Nacional de Capacitação, produzindo gradualmente compromissos e responsabilidades em graus diferenciados, relacionados aos diferentes papéis;
- criação de um portal eletrônico ágil e em atualização permanente, passando para um patamar mais avançado de comunicação em relação à situação atual, em que temos um sítio mais estático; e,
- ampliação de mecanismos de coordenação que potencializem o funcionamento da rede, sem descaracterizá-la.

### **Conclusão**

A cooperação tem sido importante alimento para nossas escolas de governo, mas exige uma construção paciente e demorada, na qual todos os atores envolvidos vão desenvolvendo suas habilidades de conversação e intercâmbio. Nessa elaboração, a *confiança* é um capital fundamental a ser constituído e fortalecido, por meio de compromissos cumpridos e diálogos que vão urdindo uma rede, na qual cada um tem sua riqueza e contribuição e em que todos saem ganhando à medida que nela contribuem.

A rede apresenta-se como mais potente recurso de que dispomos para enfrentar os enormes desafios postos para nossas sociedades e governos: a redução das desigualdades, com graus crescentes de inclusão social e consolidação da democracia.

### **Referências bibliográficas**

BUSATO, Roberto (2004). A Cooperação Internacional: uma Questão de Estado. Palestra. Em: Revista *Consultor Jurídico*, 16/07/2004. <<http://conjur.estadao.com.br/static/text/26684,1>> [Acesso em 14 de julho de 2005].

CPRH - COMPANHIA PERNAMBUCANA DO MEIO AMBIENTE (2001). *Cadastro de fontes nacionais e internacionais de cooperação para projetos ambientais*. Recife, 2001. <[http://www.jornaldomeioambiente.com.br/txt\\_importante/downloads/cadast\\_fontes\\_financ.pdf](http://www.jornaldomeioambiente.com.br/txt_importante/downloads/cadast_fontes_financ.pdf)> Acesso em 13 de julho de 2005.

ENAP (2005). Relatório de Gestão 2004. Brasília, mimeo.

ENAP-Programa de Parcerias (2004). Relatório de Atividades 2004. Brasília, mimeo.

ENAP-UFAM (2003). Projeto Básico do Curso de Especialização "Instrumentos de Gestão para a Organizações Públicas". Brasília, mimeo.

ENAP-UFMG (2002). Projeto Básico do Curso de Especialização em Tecnologia da Informação. Brasília, mimeo.

FERREIRA, José Roberto (2002). A OPAS e a cooperação horizontal. <<http://www.abrasco.org.br/Boletins/bol86/Ze%20Roberto.htm>> [acesso em 14/07/2005]

GOLDSMITH, Stephen (2004). *Governing by network: the new shape of the public sector*. Washington: The Brookings Institution.

KERR DO AMARAL, Helena (2004). *Escolas de Governo e Universidade: parceria estratégica para aumentar a capacidade de governo*. Texto da palestra proferida em 16/9/2004 na Universidade Federal do Rio de Janeiro. UFRJ - Conferência Brasil e União Européia Ampliada. Disponível em <[www.brasiluniao europeia.ufrj.br/pt/papers/index.php](http://www.brasiluniao europeia.ufrj.br/pt/papers/index.php)>. [Acesso em 14 de julho de 2005].

NOGUEIRA, Marco Aurélio (2004). "Atualidade, força e sentido das Escolas de Governo". In: *Um Estado para a Sociedade Civil*. São Paulo, Cortez.

PACHECO, Regina Silvia (2000). Escolas de governo: tendências e desafios – a ENAP em perspectiva comparada. In: *Revista do Serviço Público*, ano 51, nº 2, abr/jun.

PACHECO, Regina Silvia (2002). Escolas de governo como centros de excelência em gestão pública: a perspectiva da ENAP-Brasil. In: *Revista do Serviço Público*, ano 53, nº 1, jan/mar.

SILVA, A. et alli (2003). "Rede de Escolas de Governo: oportunidade de aprendizado coletivo". In: CARNEIRO, José Mário Brasiliense; AMORIN, Alexandre (orgs). *Escolas de Governo e Gestão Municipal*. São Paulo: Oficina Municipal.

SPINK, Peter Kevin (2002). "Parcerias e alianças com organizações não-estatais". In: SPINK, Peter; CACCIA BAVA, Silvio; PAULICS, Veronika (orgs). *Novos Contornos da Gestão Local: conceitos em construção*. São Paulo: Instituto Polis/ Programa Gestão Pública e Cidadania - EAESP/FGV.

## Resenha biográfica

*Paulo Sergio de Carvalho* é psicólogo, mestre em psicologia clínica pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Foi bancário do Banco do Brasil, dirigente sindical, professor universitário. Na gestão pública, atuou no âmbito municipal como secretário de planejamento (Santo André-SP) e no âmbito federal como assessor no Ministério da Saúde. Trabalha com educação política desde a década de 1980, sendo atualmente Diretor de Formação Profissional da ENAP. Contato: [paulo.carvalho@enap.gov.br](mailto:paulo.carvalho@enap.gov.br)