

**CAPACITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS  
NO SERVIÇO PÚBLICO: A CONTRIBUIÇÃO DAS ESCOLAS DE GOVERNO PARA A  
PROFISSIONALIZAÇÃO**

**IRONIDES AGOSTINHO DA SILVA JÚNIOR**

Graduação em Administração pelo Centro Universitário Monte Serrat - UNIMONTE, São Paulo (Brasil). Secretaria de Gestão da Prefeitura do Município de Santos  
[ironidesagostinho@santos.sp.gov.br](mailto:ironidesagostinho@santos.sp.gov.br)

**MARIA SIMONE PRATES BARRETO**

Doutora em Administração de Empresas (PUC/SP). Consultora na área de Gestão de Pessoas e professora convidada da Trevisan Escola de Negócios.  
[simonebarreto@hotmail.com](mailto:simonebarreto@hotmail.com)

**Resumo:** O artigo traz uma análise da atuação de escolas de governo no Brasil. Desde o estabelecimento da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, em função da mudança na administração pública no país que passou a exercer um papel gerencial e modernizar o conceito burocrático, as escolas de governo tem se proliferado e se diversificado em seus modos de atuação. O objetivo desse estudo é verificar como se dá a contribuição das escolas de governo para a profissionalização do servidor público. Por meio de uma revisão sistemática da literatura, fez-se uma análise de artigos que descrevem a forma de atuação dessas escolas, no período de 2003 a 2017, utilizando-se uma pesquisa documental e bibliográfica. Concluiu-se que ainda há uma alternância entre os modos de atuação das Escolas de Governo analisadas, sem que seja possível definir uma conduta padrão entre elas, pois umas estão focadas na formação gerencial, outras, voltadas para a capacitação e atualização constantes dos servidores, e algumas realizando os dois procedimentos, concomitantemente, mas, independente da forma de atuação, elas contribuem para a profissionalização do servidor público.

**Palavras-Chave:** Escola de Governo; Profissionalização do serviço público; Capacitação e treinamento; Capacitação e desenvolvimento.

**Abstract:** This paper analyses the work of schools of government in Brazil. Since the establishment of Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, in face of the change in the public management in the country that started to play a management role and modernize the bureaucratic, the government schools have proliferated and diversified their operation modes. This study aims to verify how the schools of government contribute to the training of the public employees. By a systematic review of literature, it was done an analysis of articles that describe the way these schools work, in the period from 2003 to 2017, using documentary and bibliographic research. It concluded that there is still an alternation between the action modes of the School of Government analyzed, and it is not possible to define a standard conduct between them. Some of these schools are focused on management training, others in the constant training and updating and other schools do both functions simultaneously. However, regardless their way of work, the school of governments contribute to the training of public employees.

**Keywords:** School of Government; Training of public employees; Training; Training and development.

**Resumen:** El artículo presenta un análisis del desempeño de las escuelas del gobierno en Brasil. Desde la creación de la Escuela Nacional de Administración Pública - ENAP, debido al cambio en la administración pública en el país, que comenzó a ejercer un papel de gestión y modernizar el concepto burocrático, las escuelas del gobierno han proliferado y diversificado em sus formas de actuar. El objetivo de este estudio es verificar cómo las escuelas del gobierno contribuyen a la profesionalización de los funcionarios públicos. A través de una revisión sistemática de la literatura, se llevó a cabo un análisis de los artículos que describen el funcionamiento de estas escuelas, de 2003 a 2017, utilizando investigación documental y bibliográfica. Se concluyó que todavía existe una alternancia entre los modos de acción de las Escuelas del Gobierno analizadas, sin que sea posible definir una conducta estándar entre ellas, ya que algunas se centran en la capacitación en gestión, otras se centran en la capacitación y la actualización constante de los funcionarios públicos, y algunos realizan ambos procedimientos al mismo tiempo, pero independientemente de la forma de desempeño, contribuyen a la profesionalización del funcionario.

**Palabras Clave:** Escuela del Gobierno; Profesionalización del servicio público; Capacitación y entrenamiento. Capacitación y desarrollo.

## INTRODUÇÃO

Esse artigo estuda a capacitação e o desenvolvimento dos gestores e servidores públicos para que tenham o domínio dos aspectos teóricos e práticos do processo de elaboração e execução de políticas públicas, a fim de que resulte em uma atuação eficiente no dia a dia, de modo que o Estado seja progressivamente eficaz no uso dos recursos que a sociedade lhe faculta, produzindo impactos crescentemente efetivos, considerando os interesses da população, não só em atender suas demandas, como também no incentivo, colaboração e entendimento do surgimento de novas exigências sociais.

Observa-se a implantação de diversas escolas de governo nos vários entes federativos do Brasil, diretamente vinculados à estrutura governamental ou fora do ente estatal, a fim de propiciar aos servidores públicos diversos cursos e treinamentos. Ao analisar a situação de diversas instituições no Brasil, Gaetani (1994; p. 116) atenta para o seguinte fato: “A diferenciação da proposta de criação de Escolas de Governo da atuação rotineira da área de capacitação e treinamento de pessoal não está, ainda, claramente formulada”.

O conceito de escolas de governo admite uma variedade de organizações, com experiências variadas e aspectos distintos, mas com intenções, preponderantemente, comuns (RANZINI; BRYAN, 2017).

Entretanto, considerando o conceito acadêmico de uma escola de governo, o objetivo principal deste artigo é verificar como as Escolas de Governo podem contribuir para a

profissionalização no serviço público. Em conjunto a esta busca, tem-se como objetivo secundário analisar o foco dessa profissionalização.

Por meio de pesquisa com base na revisão da literatura, obteve-se como resultado desse trabalho, a identificação de que as Escolas de Governo colaboram na profissionalização do servidor público, com duas abordagens, isolada ou simultaneamente, ofertando formação e desenvolvimento de gestores para atuarem na elaboração, avaliação e gestão de políticas públicas, ou tendo desempenho direcionado para a capacitação e treinamento de atividades burocráticas cotidianas. Entretanto, não ficou demonstrado qualquer alinhamento a alguma política estratégica de recursos humanos instituída pela administração pública.

Este trabalho divide-se, além desta introdução, em referencial teórico, metodologia, análise dos resultados e considerações finais.

## REFERENCIAL TEÓRICO

No Brasil, a profissionalização no serviço público teve o início acanhado no final de 1930, por ações efetivadas na Era Vargas, crescendo posteriormente com medidas mais efetivas desde 1990 (SILVA; SANTOS; BARBOS, 2016).

Partindo da pesquisa efetuada pelo embaixador Sérgio Paulo Rouanet, solicitada pelo extinto Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, cujo resultado, conhecido como Relatório Rouanet, foi estabelecida em 1986, a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, vinculada ao Governo Federal, tendo sido estruturada segundo o modelo da École Nationale d'Administration (ENA) da França, bem como com sua ajuda e direcionamento técnico. O exemplo francês influenciou intimamente a ENAP na visão pedagógica e curricular dos cursos de formação, bem como na estruturação organizacional (PETRUCCI *et. al*, 1995).

Entretanto, a utilização do padrão francês, não surtiu o efeito esperado, considerando a maneira da consolidação de carreiras estruturadas, direcionadas ao alto escalão da administração do serviço público, qual seja a de Especialista em Políticas Públicas e Gestor Governamental só ocorrer três anos depois do estabelecimento da ENAP (PACHECO, 2000). A ENAP, sob as pressões causadas pela descontinuidade governamental no período de 1986 a 1992, não contou com uma liderança que se comprometesse com seu projeto inicial. A cada mudança de contexto institucional, o projeto ENAP sofreu modificações em sua concepção e no perfil traçados para os seus egressos, deixando, no início de 1990, de ser programa de formação de Especialistas em

Políticas Públicas e Gestão Governamental, para se tornar um centro de capacitação e treinamento para a administração pública federal (SOUZA, 2002).

Com o advento da mudança da administração pública, pela transição de uma administração pública burocrática para formas de administração pública gerencial (BRESSER-PEREIRA, 2010), após a implantação do Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, nos anos de 1995, no Governo de Fernando Henrique Cardoso, a profissionalização do serviço público se tornou um tema em evidência (BRASIL, 1995).

Diante dessa discussão implica serem destacadas algumas diferenças entre administração pública burocrática e administração pública gerencial, conforme o Quadro 1, produzido por Silva *et. al.* (2016):

Quadro 1 – Diferenças entre administração pública burocrática e administração pública gerencial.

<b>Aspecto</b>	<b>Administração Pública Burocrática</b>	<b>Administração Pública Gerencial</b>
Conceito	Baseada em serviço civil profissional e em regimes burocráticos, possuir procedimentos rígidos administrativos.	Pode ser chamada de nova gestão pública; introduzida pela Reforma do Estado e trouxe grandes mudanças significativas que refletem a situação atual.
Formas de Controle	Baseada no processo.	Baseada no resultado.
Objetivo	Autorreferente.	Orientada para o cidadão.
Estrutura	Relações hierarquizadas de subordinação entre órgãos e agentes.	Descentralizado, flexível e baixa hierarquia.

Fonte: Baseado em MAFRA (2005).

A fim de atender e desenvolver essas novas habilidades, a partir da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, na redação do § 2º, artigo 39, passa a vigorar a menção de escolas de governo: “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”.

Assim, passam a surgir no Brasil as, denominadas, escolas de governo. Desde então, a ENAP tem destacada atuação no aumento de escolas de governo pelo Brasil, servindo de modelo

para o estabelecimento de diversas escolas de governo espalhadas nos diversos entes federativos e poderes governamentais (RANZINI; BRYAN, 2017), para atender o novo enfoque da função do estado, que demanda aperfeiçoamento na prestação de serviços, exigindo uma melhoria da qualificação dos servidores públicos.

Essas organizações formadoras se classificam em dois grupos: em um estão aquelas estabelecidas com o objetivo de capacitar em vários níveis os servidores de áreas e carreiras exclusivas de Estado. No outro se vinculam as que, apesar de realizarem capacitação para o serviço público, não estão ligadas explicitamente a qualquer carreira do Estado, tendo seu trabalho voltado para a grande massa de servidores, abrangendo todos os níveis e áreas da burocracia (ZOUAIN, 2003).

Estabelecer uma definição consolidada sob o melhor método de ação dessas escolas tem sido tema de discussão de vários teóricos. Conforme Pacheco (2000, p. 36), “a nomenclatura é adotada indistintamente por organizações públicas, privadas ou não governamentais, destinadas à formação de servidores, reciclagem de funcionários ou ainda fóruns de debate, especialmente para os poderes executivo e legislativo, nas três esferas de governo”.

Nogueira (2005) aponta que “as escolas de governo se organizaram mediante iniciativas acadêmicas e não acadêmicas, governamentais e não governamentais, com e sem fins lucrativos”. Ao problema relativo ao conceito soma-se à diversidade de classificações usadas para a designação dessas organizações: Escolas de Gestão Pública, Escola de Administração Pública, Escola de Serviço Público, Escola de Formação e Desenvolvimento de Servidores, Universidade Corporativa do Setor Público etc.

A Rede Nacional de Escolas de Governo abrange mais de 262 organizações públicas dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, presentes nas esferas federal, estadual e municipal (ENAP, 2016) com diversas classificações e estruturas, incluindo centros de treinamento e capacitação, universidades acadêmicas, universidades corporativas, secretarias de administração de estados e de municípios, e outras organizações governamentais voltadas ao mesmo objetivo.

As Escolas de Governo fazem relação com as organizações existentes no aparato estatal e se destinam primordialmente à formação inicial e contínua, e ao desenvolvimento de servidores públicos, por intermédio de sua capacitação, atualização e especialização, como define Ferreira Júnior (2014). Elas são capazes de efetuar o aperfeiçoamento da administração pública desenvolvendo a promoção de competências técnicas e gerenciais, gerando desta forma as

condições propícias à realização de atividades, com fundamento nos critérios de eficiência e produtividade (ZOUAIN; BITTENCOURT, 2010).

O conceito de eficiência vincula-se à economicidade, escassez de desperdícios, praticidade e qualidade na oferta de serviços. Passou a constar na Constituição Federal, quando foi estabelecido pela emenda constitucional nº 19/1998: “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”.

Outro fator a se destacar na gestão pública, segundo Cavalcante *et al.* (2016), é que ela deve procurar a eficácia a fim de racionalizar o uso dos seus recursos. A administração Pública tem buscado profissionalizar seus quadros funcionais e atualizar os processos de gestão com o objetivo de melhoria da qualidade dos serviços entregues aos cidadãos, conforme Cavalcante e Oliveira (2011).

O artigo 2º do Decreto nº 5.707/2006, que institui a Políticas e as Diretrizes para o desenvolvimento de pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, que regulamentou os dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, define como capacitação o processo permanente e deliberado de aprendizagem, com a finalidade de contribuição para o desenvolvimento de capacidades individuais. O referido artigo também estabelece os 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 como eventos de capacitação.

Do Amaral (2006) conceitua que a nova política de capacitação e desenvolvimento de pessoas, regulamentada pelo Decreto nº 5.707/2006, tem caráter estratégico. Afirma que a gestão de pessoas ideal é a que promove a gestão por competências, que objetiva alterar a gestão pública, inovar e otimizar a performance do atendimento, agregando funcionários e aproveitar suas habilidades.

O Decreto nº 5707/2006 apresenta, dentre suas várias finalidades, o objetivo de aumento da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos demandados pela sociedade, exigindo um desenvolvimento permanente na prestação de serviços, mediante uma política de gerenciamento da capacitação dos seus colaboradores, na visão de Appugliese (2010).

A capacitação é uma evolução do treinamento, sendo eles díspares. Assim, o treinamento possui um foco bem delineado, em razão de seu caráter objetivo, tendente a tornar o processo de

aprendizagem limitado. (PACHECO *et. al.*, 2009). É necessário capacitar para obter servidores mais eficientes, competitivos e diminuir o tempo para a execução das tarefas (GIL, 2011).

Para tanto, visando oferecer a oferta de serviços mais pertinente às demandas sociais, os órgãos públicos começaram a promoção da qualificação, capacitação e aperfeiçoamento de seus colaboradores, com a inclusão de normas e sistematização do fluxo das capacitações continuadas, objetivando a composição de quadros funcionais mais qualificados para a realização de suas atividades (MANFREDINI, *et. al.*, 2015).

Zouain e Bittencourt (2010) demonstram que a função desempenhada pela profissionalização é primordial ao desenvolvimento da gestão pública, já que torna possível o desenvolvimento de habilidades técnicas e gerenciais, no universo das organizações públicas, gerando, desta forma, meios propícios à eficiência e produtividade na realização dos serviços ofertados à população. O foco da profissionalização precisa estar delineado com maior lucidez e alinhados com a abordagem das organizações, sendo acompanhado de uma “nova concepção de gestão, associando-a a uma política de formação permanente, contínua, que prepare o quadro de pessoal técnico, administrativo e gerencial do Estado para o exercício de suas responsabilidades” (ZOUAIN; BITTENCOURT, 2010, p. 79).

É admissível verificar nesse caminho a tentativa de combinar os dois tipos que aparecem implícitos à criação da Escola: o primeiro é o de formação de pessoal para carreiras, com aptidão para ocupar cargos de direção e assessoramento, inspirado na ENAP, com o perfil da ENA francesa. O segundo é o da escola de capacitação gerencial e treinamento corporativo, direcionada ao apoio de projetos estratégicos dos órgãos, bem como para atender suas necessidades e demandas imediatas, aproximando-se do conceito de uma universidade corporativa (NICOLINIO, 2008).

O trabalho de ZOUAIN (2003) buscou sistematizar em forma esquemática uma planilha que, se utilizando de algumas variáveis, estabelece a diferenciação entre Escolas de Governo e Centros de Treinamento (Quadro 2).

Quadro 2 - Diferenciação entre Escolas de Governo e Centros de Treinamento.

Variável	Escola de Governo	Centro de treinamento
Público alvo	Dirigentes Públicos *	Servidores públicos
Missão	Ampliar a capacidade de Governo	Aperfeiçoar a administração
Objetivo	Formar líderes e dirigentes	Formar técnicos de carreiras
Áreas de conhecimentos trabalhados nos cursos	Planejamento, gestão, processo decisório, Políticas públicas	Técnicas de administração, contabilidade, legislação, etc.
Demandas de cursos	Programas e projetos de governo	Sistemas administrativos
Resultado esperado	Eficácia das ações de Governo	Servidores atualizados

\*Dirigentes públicos entendidos como todos aqueles indivíduos que atuam ou pretendem atuar na esfera pública estatal e não estatal.

Fonte: ZOUAIN (2003).

## PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Como processo metodológico se utilizou a revisão da literatura, considerando o período de catorze anos, que abrange os anos de 2003 a 2017, mediante de uma pesquisa documental e bibliográfica. Esta foi composta de artigos acadêmicos, que narram sobre a atuação das escolas de governo, e também a partir de fontes secundárias constituídas, principalmente, de material publicado em revistas específicas e redes eletrônicas, isto é, material acessível ao público em geral e que fornece material analítico para qualquer outro tipo de pesquisa (VERGARA, 2006).

A revisão sistemática da literatura, conforme Vasconcellos e Valladares (2014), divide-se em três etapas: planejamento da busca, realização da busca e organização da biblioteca, e relato e disseminação. A revisão da literatura na pesquisa em administração é uma ferramenta-chave para tratar a diversidade de conhecimento em uma área acadêmica específica (Tranfield, Denyer, & Smart, 2003).

As palavras-chaves “Escola de governo”, “Profissionalização do serviço público”, “Capacitação e Treinamento” e “Capacitação e Desenvolvimento” foram utilizadas, individualmente, em cada uma das bases de dados: Google Acadêmico, SciELO e Periódicos CAPES, resultando na classificação de 141 artigos publicados em língua portuguesa. As palavras-chaves poderiam estar contidas nos títulos e resumos.

O primeiro critério de exclusão foi selecionar os textos publicados no período adotado. Dos artigos que restaram, pela leitura dos títulos, foram excluídos aqueles que não tinham afinidade com o objetivo deste artigo. Posteriormente, foi feita a leitura dos resumos, excluindo aqueles que não abordavam a forma de atuação de Escolas de Governo no Brasil. Dos que restaram, realizou-se a leitura completa dos artigos, sendo possível selecionar aqueles que seriam relevantes a esta pesquisa. Assim, com base nos critérios adotados, foram selecionados seis artigos que apresentaram resultados vinculados à finalidade deste artigo. No esquema representado pela Figura 1, segue a descrição do método de seleção pelos critérios utilizados.

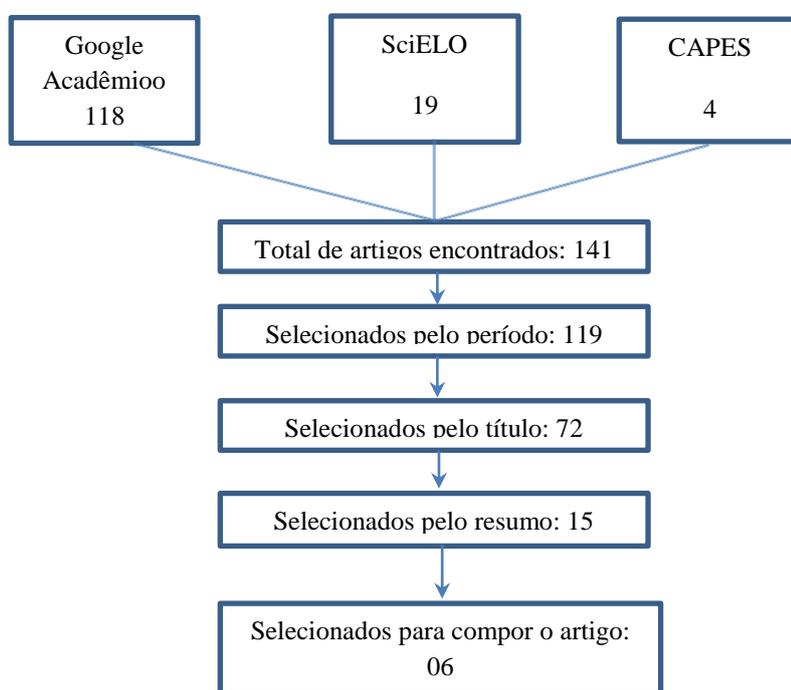


Figura 1 - Descrição do método de seleção pelos critérios utilizados na pesquisa.

## ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Nesta seção estão apresentados os resultados da pesquisa, onde será exposto o quadro resumo da revisão sistemática, demonstrando os principais pontos de cada artigo e os métodos de atuação das Escolas de Governo, e em seguida, a análise dos artigos.

Por meio dessa revisão sistemática dos artigos existentes nas fontes citadas e das palavras-chaves empregadas na metodologia, resultou a classificação de 141 artigos publicados em língua portuguesa. Entretanto, utilizando-se dos critérios de triagem citados na metodologia, foram

selecionados 06 artigos vinculados à finalidade deste artigo e que narram sobre a atuação de Escolas de Governo nas diversas regiões do Brasil, cujas características podem ser observadas nesta seção. A partir das percepções ressaltadas nesses 06 artigos, foi realizado um quadro resumo (Quadro 3) da revisão sistemática, conforme exposto a seguir.

Quadro 3 - Quadro da revisão sistemática.

<b>Nome do artigo Universidade Autores</b>	<b>Metodologia</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Principais resultados</b>	<b>Qualis</b>
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. ESPEA e FESPM ZOUAIN E BITTENCOURT (2010)	Estudo de caso. Pesquisa bibliográfica. Entrevista semiestrutura da com diretores, professores e alunos.	Identificar o papel das escolas de governo. Perfil de atuação das escolas na formação, capacitação e profissionalização dos servidores públicos.	- Atuam como Centro de Capacitação, pois estão direcionadas a melhorar a eficiência dos servidores no desempenho de suas atividades ao invés de capacitá-los como integrantes de um modelo mais eficaz de administração pública.	B2
Escola de governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro: uma história de referência. Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho ROCHA, <i>et. al.</i> (2010)	Estudo de caso.	Descrever a trajetória da Escola.	- Atua com Formação, oferecendo Curso Superior de Administração Pública ao mesmo tempo forma o aluno na graduação e insere o concluinte como servidor nos quadros da carreira de Especialista em Políticas Públicas; - Atua como Centro de Capacitação e Treinamento, potencializa e canaliza as predisposições das pessoas para oferecer melhor desempenho nos serviços prestados.	B5

Nome do artigo Universidade Autores	Metodologia	Objetivos	Principais resultados	Qualis
Trajetória e perspectivas de uma escola de governo: a experiência da ENAP na administração federal. Escola Nacional de Administração Pública - ENAP CARVALHO, <i>et. al.</i> (2014)	Estudo de caso.	Abordar a ENAP sob a perspectiva de sua concepção e experiência.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se desenvolve atuando como centro de capacitação e treinamento, bem como formando servidores na área gerencial para as principais carreiras de Estado;</li> <li>- Faz consultoria aos processos de planejamento estratégico.</li> </ul>	-
Escola de Governo no Paraná e a Formação para Projetos. Escola de Governo do Estado do Paraná SCHOLZ e VICENTIN (2015)	Pesquisa bibliográfica e documental.	Avaliar a qualificação dos gestores públicos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Enfoque na área de gestão de projetos dentro dos cursos de formação, pós-graduação (lato sensu) e mestrado e doutorado;</li> <li>- Necessidade de melhorias para se ter administração focada em gestão para resultados.</li> </ul>	-
Capacitação de Servidores Públicos: uma Análise dos eixos da Política Implantada na UFAL. Universidade Federal de Alagoas CAVALCANTE, <i>et. al.</i> (2016)	Entrevista Análise documental Técnica de observação participante.	Identificar as metas, ações e investimentos feitos em capacitações para servidores.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Construção do Plano Anual de Capacitação - PAC;</li> <li>- Investimento de 69 % da meta do PAC para ações de capacitação;</li> <li>- Motivação dos servidores devido ao incentivo financeiro;</li> <li>- Atua como Centro de Capacitação.</li> </ul>	-
A Profissionalização do Serviço Público: um estudo na Escola de Gestão Pública. Escola de Gestão Pública de Juazeiro/BA - EGESP SILVA, <i>et. al.</i> (2016)	Descritivo-analítico com dados quantitativos e qualitativos.	De que forma a implantação da EGESP contribui para a profissionalização dos servidores públicos municipais.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Servidores reconhecem que as ações da EGESP vêm contribuindo para a profissionalização de seus servidores;</li> <li>- Atua como Centro de Capacitação.</li> </ul>	<b>B3</b>

Zouain e Bittencourt (2010) visaram estabelecer o verdadeiro papel institucional das escolas de governo: sua função no contexto da reforma do Estado no Brasil e sua diferenciação, ou não, dos demais centros ou de escolas de treinamento e de capacitação dos recursos humanos da área pública. Procurou também estabelecer as características dessas organizações e o perfil de sua performance na formação, na capacitação e na profissionalização dos servidores públicos, avaliando a criação e o caminho percorrido pela Escola de Serviço Público do Estado do Amazonas - ESPEA, bem como pela Fundação Escola de Serviço Público Municipal de Manaus - FESPM. Mediante uma pesquisa com diretores, professores e alunos foram conseguidas diversas respostas, as quais foram agrupadas em um discurso coletivo.

Em relação à ESPEA, os pesquisados informaram que a escola procurou formar o servidor público do alto escalão, com visão generalista e destinado a ocupar cargos de direção. Em outra resposta, os participantes afirmaram que a ESPEA cooperou para a profissionalização na gestão pública. Disseram ainda que a ESPEA possibilitou não apenas o desenvolvimento de servidores, como também de líderes que atuam nas várias áreas do governo. A escola foi um marco para a carreira no serviço público, pois possibilitou dominar as técnicas administrativas e a habilidade de administrar pessoas, informaram. Concluíram que a ESPEA ajudou a desenvolver as competências para gerir pessoas e a capacidade de coordenação e gerência.

Quanto à FESPM foi percebido que não há uma identificação clara a respeito do modelo de escola de governo que a influência e também de qual padrão adotar para cumprir sua missão. Foi informado que, com as mudanças políticas e dos dirigentes da FESPM, ocorreram mudanças no que diz respeito à sua finalidade, missão e objetivos, sendo que passou a oportunizar apenas capacitação para os servidores municipais. Em relação ao desenvolvimento de novos quadros, a FESPM procura fundamentalmente contribuir para a valoração do servidor, bem como incentivar o seu engajamento com a Administração Pública. Para finalizar, responderam que a FESPM proporcionou aos servidores uma visão abrangente da gestão pública e informações sobre a estrutura e o trabalho que realiza especificamente.

As autoras apontam, após consideração dos resultados, que grande parte dos cursos ofertados por essas Escolas está mais focada para melhoria da eficiência dos servidores na realização de suas tarefas do que para capacitá-los a entender melhor a sua contribuição na construção de um modo mais eficaz de Administração Pública.

Já o artigo de Rocha *et. al.* (2010) descreve a história da Escola de Governo “Professor Paulo Neves de Carvalho” da Fundação João Pinheiro, do Estado de Minas Gerais. A escola,

além de oferecer graduação em Administração Pública, propicia também cursos de Mestrado em Administração Pública; especialização em nível de pós-graduação *lato sensu* na área de administração pública; e cursos de capacitação, de curta duração. Seus objetivos específicos são: formar servidores para compor os quadros do setor público, fortalecer as competências na área de gestão governamental, desenvolver pesquisas relacionadas com as questões e problemas da administração pública, e treinar os alunos em órgãos governamentais na formulação e execução de políticas públicas.

O Curso Superior de Administração Pública – CSAP é uma iniciativa pioneira, pois além de formar os alunos em administração pública, os egressos são inseridos nos quadros de carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do governo de Minas Gerais. Após ser nomeado, o egresso tem o compromisso de permanência na carreira pelo prazo mínimo de dois anos. Nesse sentido, o curso apresenta caráter peculiar, na medida em que articula o concurso público/vestibular com o ingresso dos formandos numa carreira de Estado.

Já na área de capacitação e treinamento, a Escola possui o Programa de Formação, Capacitação e Qualificação de Servidores. Este programa tem como objetivo elevar a efetividade técnica e gerencial, mediante o desenvolvimento dos conhecimentos, habilidades e atitudes necessários ao pleno desempenho das atividades centrais. Os cursos do Programa criam condições para potencializar e canalizar as predisposições das pessoas em resultados práticos para o melhor desempenho dos serviços públicos e, por consequência, aprimorar o atendimento das demandas dos cidadãos.

Segundo os autores, a experiência da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho traça uma trajetória pela singularidade da sua proposta. Seu alicerce se consolida na formação de profissionais que hoje atuam de forma efetiva em todos os níveis do Governo do Estado de Minas Gerais, contribuindo para um modelo de gestão pública de excelência.

Na pesquisa de Carvalho *et. al.* (2014), o tema das escolas de governo foi abordado na perspectiva da concepção e da experiência da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. Essa Escola e suas realizações são, ao mesmo tempo, um resultado e um ator institucional impulsionador da implementação de uma agenda de governo focada para a gestão pública.

À ENAP, criada em 1986, coube inicialmente a competência de formar quadros superiores da administração pública federal. A Escola nasce vinculada ao curso de formação e à própria criação de carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Durante o

governo de Fernando Collor houve a junção entre a Fundação Centro de Formação do Servidor Público – FUNCEP e ENAP. Essa reorganização pôs, de um lado, o pessoal que vinha da FUNCEP, focada em desenvolvimento e treinamento do servidor público federal, e de outro, o pessoal da antiga diretoria da ENAP, direcionada à formação em assessoria e direção superiores. Essa divisão marcou o desenvolvimento da instituição e nas opções do seu foco de atuação em relação ao público-alvo, alternando inicialmente entre realizar treinamento, capacitação e formação da força de trabalho do serviço público e fazer a formação e desenvolvimento para as principais carreiras de Estado. Ao longo da trajetória foi disponibilizado também um curso de pós-graduação *lato sensu* com temáticas ligadas à gestão pública, associando-o à pesquisa e intensificando estratégias do ensino aplicado; além de aperfeiçoar seu modelo de oferta de programas de desenvolvimento técnico-gerencial, cada vez mais dirigidos ao atendimento institucional e ampliar e diversificar seu programa de aperfeiçoamento de carreiras.

A ENAP, após acrescentar em seus objetivos estratégicos o apoio à gestão e ao desenvolvimento dos órgãos públicos, passou a ofertar de modo sistemático e mais qualificado consultoria aos processos de planejamento estratégico ou de mapeamentos de processos de gestão. Também gerencia o Concurso Inovação na Gestão Pública Federal e a Revista do Serviço Público, atendendo o objetivo estratégico de disseminação de conhecimentos estratégicos da gestão.

Uma das outras atuações da ENAP é a organização da Rede Nacional de Escolas de Governo que até 2014 realizara 09 encontros anuais. Atualmente participam 262 instituições de distintos matizes, embora todas sejam essencialmente “governamentais”, estão afiliadas 96 instituições de nível federal, 104 de nível estadual e 62 de nível municipal.

Os autores do artigo entendem que a formação para o desempenho de cargos de direção tem sido uma atribuição chave incumbida à ENAP, porém ainda limitada pela inexistência de um sistema estruturado de acesso a estes cargos, no contexto da Administração Pública Brasileira. A formação de gestores públicos, tanto aqueles provenientes dos sistemas de carreiras, como aqueles incorporados como cargos comissionados pelo governo eleito, é um dos mais complexos desafios postos às escolas de governo.

Para encerrar, concluem que a ENAP, bem como as demais escolas de governo, apresenta-se como um potente recurso de que a Administração Pública dispõe para enfrentar os enormes desafios postos para nossas sociedades e governos. As escolas de governo estão destinadas a um papel-chave na institucionalidade da Administração Pública no Brasil, que se está a construir.

Já a análise feita por Scholz e Vicentin (2015) se debruçou sobre a qualificação dos gestores públicos no Estado do Paraná, por meio de sua Escola de Governo. O estudo compreendeu os anos de 2007 a 2011, identificando o número de servidores capacitados e os temas envolvendo planejamento, gerenciamento e elaboração de projetos públicos. A Escola de Governo do Paraná, até 2011, já havia atendido mais de 138 mil servidores nas mais diversas metodologias, desde cursos, palestras e encontros de servidores. Cabe ressaltar que há uma oferta de cursos de longa duração como o mestrado e especializações nas áreas de gestão e planejamento de políticas públicas. O diferencial desta escola de governo é a disponibilidade de cursos na área de projetos. Nos cursos de formação, pós-graduação e mestrado/doutorado há um enfoque em de gestão de projetos. Mas, apesar disso, o autor conclui que “há muito ainda a se avançar na formação dos gestores para termos realmente administração com foco na gestão de resultados”.

O estudo de Cavalcante *et al.* (2016) tomou como objeto a Universidade Federal de Alagoas (UFAL) e se deteve às metas, ações e investimentos feitos em capacitação para servidores do quadro efetivo em 2015. A UFAL é uma instituição federal de ensino superior que há 55 anos atua no Estado alagoano. A UFAL por meio da sua Pró-Reitoria de Gestão de Pessoal e do Trabalho – PROGEP, com base nas avaliações de desempenho e no levantamento das necessidades postas pelas unidades/órgãos/pró-reitorias da universidade, construiu o Plano Anual de Capacitação – PAC, tendo por objetivo promover ações e estratégias de aprendizagem que visem atender ao quadro de servidores ativos da UFAL (técnicos administrativos e docentes), proporcionando o aprimoramento das competências técnicas e comportamentais desses servidores e, principalmente, buscando elevar a qualidade dos serviços prestados à comunidade acadêmica, bem como aos cidadãos que fazem uso desses serviços.

Segundo as informações obtidas no relatório de 2015, foi destinado para fins de capacitação R\$ 1.992.200,00 atendendo um total de 905 servidores, através de 84 eventos de capacitação, alcançando 69,61% da meta estabelecida pelo PAC.

Foi verificado que a política de capacitação não foi concluída, entretanto, o plano de finalização está em andamento, ficando evidente que, excetuando-se os cursos necessários para o andamento da rotina dos setores, a motivação dos servidores para inscrição nos cursos de capacitação ofertados são, em geral, para realização pessoal em função dos incentivos financeiros. Ademais, identifica-se que o gerenciamento da capacitação não apresenta um controle que verifique o efetivo retorno do conhecimento obtido em prol da instituição.

Silva *et al.* (2016), trata em seu artigo da atuação da Escola de Gestão Pública de Juazeiro/BA (EGESP), instituída em 2015 e vinculada à Secretaria de Administração do município, com o intuito de desenvolver a permanente capacitação dos servidores municipais, objetivando a implementação de atividades em diversas áreas, voltadas à ampliação de conhecimentos e desenvolvimento de habilidades específicas, buscando com isso, a profissionalização e aprimoramento desses servidores, capacitando-os para a prestação de serviços públicos municipais com qualidade.

O objetivo geral do artigo buscou responder de que forma a implantação da EGESP contribui para a profissionalização dos servidores públicos municipais. Atendendo a este objetivo foi possível verificar que os servidores reconhecem que os esforços desempenhados pela administração municipal com as ações da EGESP vêm contribuindo para a profissionalização de seus servidores. Quando questionados sobre as ações de capacitação da EGESP na vida desses profissionais, a maioria dos entrevistados afirmou que houve melhora no desempenho das atividades e que o processo de profissionalização do servidor é de extrema importância.

Conforme se observa do trabalho de Silva *et al.* (2016), resta demonstrado que a Escola de Gestão Pública de Juazeiro (EGESP) tem atuado como centro de capacitação, tendo em vista o oferecimento de cursos para melhoria do desempenho das atividades, contribuindo para a profissionalização de seus servidores.

O quantitativo reduzido de artigos encontrados, de acordo com os parâmetros estabelecidos, evidencia a pouca exploração do tema. Após a leitura e exame dos artigos, identificando a forma de contribuição das Escolas de Governo para a profissionalização do serviço público, é possível separar as Escolas citadas nos trabalhos em três categorias: 1. As que atuam como centro de Capacitação; 2. As que atuam como centro de formação e desenvolvimento gerencial; e, 3. As que atuam como centro de formação gerencial e de capacitação.

Os trabalhos de Silva *et al.* (2016), Cavalcante *et al.* (2016) e Zouain e Bitencourt (2010), dedicaram-se a demonstrar que as Escolas examinadas atuam como Centros de Capacitação, buscando a melhoria do desempenho e aperfeiçoamento das atividades rotineiras.

Já no artigo de Scholz e Vicentin (2015) fica evidenciado que a Escola do Paraná age como centro de formação e desenvolvimento gerencial.

Nas pesquisas de Rocha *et. al* (2010) e Carvalho *et. al*. (2014), se torna visível que aquelas Escolas contribuem, concomitantemente, na formação e desenvolvimento gerencial e no treinamento e capacitação dos servidores que exercem atividades burocráticas e operacionais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo, buscou-se analisar a contribuição das Escolas de Governo para a profissionalização do serviço público, vinculadas aos métodos de atuação, quais sejam, formação e desenvolvimento gerencial e treinamento e capacitação de servidores nas atividades demandadas pelo exercício da burocracia.

A análise da literatura demonstra que a mudança para uma gestão pública gerencial passou a demandar novas práticas e novas habilidades para suportar uma nova atuação no serviço público, compreendendo-se como agenda da nova administração pública os meios para obter os fins na busca da eficiência, eficácia e efetividade, para seus métodos, com foco no atendimento às demandas dos cidadãos.

Tais habilidades passaram a exigir um novo conceito de capacitação e formação para os servidores públicos, que são os principais responsáveis pela implantação dessa nova administração pública, necessitando que o desenvolvimento oferecido pelas escolas de governo aos servidores acompanhe e se aproxime dos temas, metodologias e instrumentos de ensino dirigidos aos gestores de organizações privadas, realizando uma formação continuada, durante a trajetória profissional, a fim de permitir uma constante atualização de conteúdos, incorporando ações, informações, tecnologias e inovações emergentes.

Após a revisão da literatura, conclui-se que os artigos pesquisados têm apontado que as escolas de governo tem alternado seu modo de atuação: às vezes atuam focadas na formação e desenvolvimento de servidores públicos, atribuindo habilidades e conhecimentos para uma nova performance gerencial, outras, voltadas para a capacitação e atualização constantes dos servidores que atuam na área burocrática, e ainda algumas mesclando os dois métodos de atuação; mas sempre contribuindo para a profissionalização do serviço público, seja qual for o método utilizado.

Quanto ao modo de ação das escolas de governo na formação e melhoria do desempenho e profissionalização do serviço público, muito ainda há para ser estudado. Assim, cabe apontar alguns desafios para a atuação das escolas de governo:

- a) A falta de estruturação de uma política clara e abrangente de recursos humanos, definida e adotada pelos governos como aspecto estratégico, apropriada para oferecer finalidades comuns à formação e competência dos servidores, planejamento da força de trabalho, avaliação de desempenho associada a resultados e a integração entre o desenvolvimento nas carreiras e a ocupação dos cargos de direção e assessoramento;
- b) A dependência das escolas de governo às preferências políticas contextuais, ficando vulneráveis à descontinuidade de ações e de financiamento, sofrendo com a falta de priorização do governo de turno;
- c) Como aproveitar a parcela de graduados egressos de cursos do Campo de Públicas (Administração de Pública, Gestão Pública, Políticas Públicas, Gestão Social, Ciências do Estado e Gestão de Políticas Públicas) – e assim considerados especialistas nessa área – como servidores públicos permanentes, considerando que os concursos públicos nem sempre valorizam os informações e ponderações críticas aprendidos na academia;
- d) Possuir autonomia relativa e atuação estratégica ao se vincular ao planejamento organizacional, propiciando cursos que auxiliem na profissionalização dos agentes públicos, a fim de conquistar uma burocracia capaz de atender as demandas da sociedade brasileira e alcançar as melhorias necessárias à nação.

Entretanto, vale ressaltar como limitações da pesquisa a carência e desatualização de informações sobre a atuação das Escolas de Governo no âmbito das esferas estaduais e municipais, em face da imensidão quantitativa de organizações públicas destas esferas, bem como observar a limitação que se teve, quanto ao tempo, para a realização desta pesquisa.

Por fim, sugere-se que estudos futuros sejam realizados, com métodos consistentes e validados, com o intuito de aprimoramento da pesquisa para que se possa ter, efetivamente, a evidência dos resultados da atuação das Escolas de Governo e das suas diretrizes vinculadas às políticas de recursos humanos nas diversas esferas governamentais.

## **AGRADECIMENTOS**

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- APPUGLIESE, M. M. E. et al. Capacitação dos servidores visando eficácia dos serviços públicos: um estudo de caso do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo – Campus Cubatão (IFSP). 2010. Disponível em <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/40407>> Acesso em 16/05/2019.
- BRASIL. MARE. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, Presidência da República. 1995.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Prefácio. In: LOUREIRO; ABRUCIO; PACHECO (orgs). Burocracia e Política no Brasil: Desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, p.07-10, 2010.
- CARVALHO, P. S. de; SANTOS, H. M. P. dos; FERNANDES, C. C. C. Trajetória e perspectivas de uma escola de governo: a experiência da ENAP na administração federal. VII Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2014.
- CAVALCANTE, J. C. A. et al. Capacitação de Servidores Públicos: uma Análise dos eixos da Política Implantada na UFAL. In: I Congresso Nacional de Mestrados Profissionais em Administração Pública. Curitiba. Anais. Curitiba. 2016.
- CAVALCANTE, K. O.; OLIVEIRA, M. M. Capacitação, para que te quero? Um estudo sobre a carreira dos servidores técnico-administrativos e sua contribuição para o desenvolvimento e competências gerenciais. ENANPAD-XXXV. Rio de Janeiro – RJ, 2011.
- Do AMARAL, H. K. Desenvolvimento de competências de servidores na administração pública brasileira. RSP – Revista do Serviço Público, Brasília, DF, v. 57, n. 4, p. 549-563, 2006.
- ENAP, 2019. Disponível em: <<https://redeescolas.ena.gov.br/>> Acesso em 20/05/2019.
- FERREIRA JÚNIOR, A. de M. O Papel das Escolas de Governo e da Metodologia Problematizadora na concretização do Direito Fundamental à Boa Administração Pública. Florianópolis: CONPEVI. 2014.
- GAETANI, F. Escolas de governo: Limites e condicionalidades. RSP – Revista do Serviço Público, Brasília, ENAP. Ano 45, Volume 2, Julho-Agosto, p. 116, 1994.
- GIL, A. C. Gestão de pessoas: Enfoque nos papéis profissionais. São Paulo: Atlas 2011.

- MANFREDINI, R.; FROM, D. A.; SELOW, M. A Importância da Capacitação de Servidores no Setor Público. II. Produção de Alunos do Programa de Pós-graduação – Artigos Científicos. Vitrine Prod. Acad. Curitiba. v.3, n.2, p. 300-650, jul/dez. 2015.
- NICOLINIO, A. M. A Escola Nacional de Administração Pública: uma universidade corporativa do Estado Brasileiro? XII Congresso Internacional Del Clad Sobre La Reforma Del Estado Y De La Administración Pública. Buenos Aires, Argentina. 2008.
- NOGUEIRA, M. A. Atualidade, força e sentido das Escolas de Governo. In: Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, p. 167-193. 2005.
- PACHECO, L. et al. Capacitação e Desenvolvimento de Pessoas. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editor: FGV, 2009.
- PACHECO, R. S. Escolas de Governo: tendências e desafios – ENAP em perspectiva comparada. RSP – Revista do Serviço Público, ano 51, nº 02, p. 35 – 53, abr-jun. 2000.
- PETRUCCI, V. L.; SANTOS, M. H. de C.; BRITO, M. Escolas de Governo e Profissionalização do Funcionalismo. ENAP – MARE. 1995.
- RANZINI, M. de S.; BRYAN, N. A. P. Capacitação e Formação para o Setor Público e os Modelos de Escola de Governo no Brasil. RSP – Revista do Serviço Público, ano 68, nº 02, p. 417 – 438, abr-jun. 2017.
- ROCHA, E. M. P. et al. Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro: uma história de referência. Temas de Administração Pública, v. 1, n. 6. 2010.
- SCHOLZ, G. A. G. & VICENTIN, I. C. Escola de Governo no Paraná e a Formação para Projetos. SEMINÁRIO NACIONAL DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO. 2015.
- SOUZA, E. C. L. A Capacitação administrativa e a formação de gestores governamentais. RAP, Rio de Janeiro, n. 36, v.1, p. 73-88, jan-fev. 2002.
- SILVA, T. P. da; SANTOS, Y. L. M. dos; BARBOS, M. A. C. A Profissionalização do Serviço Público: um estudo na Escola de Gestão Pública. Revista Multidisciplinar e de Psicologia, v. 10, n. 30. Supl. 1. Julho. 2016.
- TRANFIELD, D., DENYER, D., & SMART, P. Towards a methodology for developing evidence- informed management knowledge by means of systematic review. British journal of management, n. 14, v.3, p. 207-222. 2003.

VERGARA, S. C. Projetos e relatórios de pesquisa em administração. São Paulo: Atlas, 2006.

VALLADARES, P. S. D. de A.; VASCONCELLOS, M. A. de. Revisão sistemática da literatura: da Medicina para a Administração. EnANPAD-XXXVIII. Rio de Janeiro – RJ, 2014.

ZOUAIN, D. M. Escolas de Governo e Escolas de Serviço Público: limites e problemas. Estudo de caso da FESP/RJ e FUNDAP/SP. In: Congresso Internacional Del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Out 2003. Anais. Panamá. CLAD. 2003.

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, v. 14, n. 2, p. 75-94. 2010.

**Recebido 05/02/2019**  
**Aprovado 02/07/2019**