

## Área Temática

Administração Pública, Governo, Estado e Sociedade e Terceiro Setor

**ESCOLAS DE GOVERNO ESTADUAIS EM PROL DAS CAPACIDADES ESTATAIS MUNICIPAIS NO BRASIL: UM ESTUDO EXPLORATÓRIO NO BIÊNIO 2021-2022.**

## **Resumo**

A complexidade da gestão pública, em especial, impulsionada pelas instabilidades econômicas e sociais advindas da pandemia da COVID-19, acarreta a necessidade do aprimoramento da dimensão qualitativa dos servidores públicos, por meio de práticas de treinamento e desenvolvimento. Nesse sentido, o objetivo geral dessa pesquisa consiste em compreender de qual maneira as Escolas de Governo (EGs) estaduais contribuem para o fortalecimento das capacidades estatais municipais no país na recenticidade. A metodologia utilizada consistiu no mapeamento de informações advindas dos sites das EGs estaduais, no biênio 2021-2022, acerca de características intrínsecas e estruturantes, bem como das ações (de treinamento e desenvolvimento, capacitação e/ou formação) para os municípios. Considerando o rol de iniciativas e práticas mapeadas, realizou-se a descrição e a análise das experiências que mais chamaram atenção para o fortalecimento da gestão pública municipal. O estudo exploratório possibilitou a observação do protagonismo de algumas EGs no aumento da qualificação dos servidores públicos durante a pandemia, por meio de cursos de capacitação e formação continuada, que levaram em conta a incorporação de práticas como o ensino remoto, principalmente por meio de práticas de cooperação entre Estados e Municípios. Sobre o foco na capacidade estatal municipal, destacaram-se a Escola de Governo Cardeal Dom Eugênio de Araújo Sales (EGRN), a Escola de Governo do Maranhão (EGMA) e a Escola de Serviço Público do Espírito Santo (ESESP). São ocorrências que merecem ser investigadas – qualitativamente – como estudo de casos, uma vez que indiciam ser impulsionadoras da gestão pública local.

**Palavras-chave:** Escolas de Governo, Capacidades Estatais Municipais, Gestão Pública.

## **Abstract**

The complexity of public administration, particularly driven by the economic and social instabilities resulting from the COVID-19 pandemic, implies the necessity of enhancing the qualitative dimension of public employees, through training and development practices. In this regard, the overall objective of this research is to comprehend how State Government Schools (EGs) contribute to the enhancement of Municipal State Capacities. The methodology involved the mapping of information derived from the websites of state EGs during the biennium 2021-2022, concerning intrinsic and structural characteristics, as well as actions (related to training, development, capacity building, and/or formation) for municipalities. Considering the range of initiatives and practices mapped, a description and analysis of the experiences that garnered the most attention for bolstering municipal public management were conducted. The exploratory study facilitated the observation of the pivotal role played by certain EGs in enhancing the qualification of public servants during the pandemic, through training courses and continued education that considered the incorporation of practices like remote teaching, particularly through cooperation between states and municipalities. Regarding the focus on municipal state capacity, the Cardeal Dom Eugênio de Araújo Sales Government School (EGRN), the Maranhão Government School (EGMA), and the Espírito Santo Public Service School (ESESP) stood out. These occurrences warrant qualitative investigation as case studies, as they suggest being drivers of local public administration.

**Keywords:** Government Schools, Municipal State Capacities, Public Administration.

## 1. Introdução

A Emenda Constitucional (EC) nº 19, de 04 de junho de 1998, – marco do modelo da Administração Pública Gerencial no Brasil –, instituiu a obrigação dos entes federativos de desenvolverem Escolas de Governo (EG) voltadas para a formação de servidores públicos no Brasil (COELHO e LEMOS, 2020).

Conforme expresso por Ranzini (2020), essa EC, igualmente, oportunizou a realização de parcerias e convênios entre municípios e a escola de governo de sua respectiva unidade da federação. Grosso modo, esse instrumento jurídico-legal atrelado à trajetória – prévia e de boas práticas – de algumas escolas de governo na União e em alguns estados, resultou na multiplicação da quantidade de EGs no Brasil, sobretudo no nível subnacional (COSTA; COELHO; DIAS, 2019, p.10).

No bojo da formulação e implementação de políticas públicas de gestão governamental desde a EC de 1998, gradativamente, a agenda de gestão de recursos humanos (GRH) do setor público se avolumou. Esse processo, incluiu o treinamento e o desenvolvimento dos servidores públicos e o papel das escolas de governo nesse subsistema (PEREIRA, 2015; COSTA, 2008; BANDEIRA, ARRUDA e CABRAL, 2017).

Além disso, no bojo dos processos de modernização e descentralização foram impelidas mudanças na organização da burocracia pública e nas capacidades institucionais do Estado brasileiro. No nível local de governo, conforme expresso por Grin e Abrucio (2018), com as competências administrativas advindas da Constituição Federal de 1998, a função da gestão municipal aumentou e se tornou primordial, requerendo uma força de trabalho dimensionada quantitativa e qualitativamente.

Para além da complexidade da gestão pública contemporânea, adicionam-se às instabilidades econômicas e sociais advindas com a pandemia da COVID-19, a qual agravou a crise econômica que se apresentava desde 2014. Tal conjuntura reforçou no biênio 2021-2022 a necessidade de medidas de ajuste fiscal, adaptações de políticas públicas e mesmo o impedimento da realização de concursos públicos, reforçando a indispensabilidade de (re)capacitar os recursos humanos do setor público.

Esse panorama redobrou a importância da colaboração federativa da União e dos estados com os municípios, objetivando a ampliação da capacidade estatal local, abarcando, entre diversas iniciativas, o *front* de treinamento e desenvolvimento (T&D) levado a cabo pelas EGs. Assim, elucida-se a importância da colaboração das EGs estaduais com os municípios, uma vez que os recursos das prefeituras para T&D são escassos e essas parcerias proporcionam ganhos de escala e transferência de conhecimentos (MALDONADO, 2020).

É mister o aprimoramento das capacidades estatais municipais, uma vez que existe um *gap* entre as responsabilidades e as capacidades administrativo-burocráticas das prefeituras para formularem e implementarem suas ações. Ilustrativamente, tal fato pode ser comprovado pela ausência ou insuficiência de planos e programas governamentais e setoriais que sejam coerentes e consistentes com a ambiência e as variáveis do município (NASCIMENTO; COELHO; SILVA, 2021).

Neste contexto, o objetivo deste artigo é apresentar os resultados de um estudo exploratório que mapeou as ações – no biênio 2021-2022 – das escolas de governo estaduais em prol da capacidade estatal municipal, identificando os casos de EGs que se destacaram na colaboração federativa. Para tanto, procedeu-se a análise dos dados disponíveis nas plataformas virtuais das 27 escolas de governo

estaduais, registrando-se as ações (de treinamento e desenvolvimento, capacitação e/ou formação) para os municípios; e considerando o rol de iniciativas e práticas mapeadas, realizou-se a descrição e análise das experiências que mais chamaram atenção para o fortalecimento da gestão pública municipal.

Em linhas gerais, a pesquisa que ora é desdobrada neste texto referenciou-se pela questão: De qual maneira as Escolas de Governo (EGs) estaduais contribuem para o fortalecimento das capacidades estatais municipais no país na recenticidade? Além desta introdução, este artigo está organizado em quatro seções, a saber: o referencial teórico com a revisão da literatura e a operacionalização de alguns conceitos-chave; a metodologia empregada na pesquisa e as dimensões de análise; a apresentação dos principais resultados obtidos; e, por fim, as considerações finais do trabalho.

## 2. Referencial Teórico

Este referencial teórico, com vistas a embasar a investigação, faz uma breve revisão da literatura sobre as práticas de treinamento e desenvolvimento em gestão governamental e a trajetória das escolas de governo estaduais no Brasil, bem como operacionaliza o conceito de capacidade estatal municipal.

### 2.1 Treinamento e Desenvolvimento no Setor Público

Consoante Bergue (2019, p.15), a gestão de recursos humanos (GRH) “se destina a qualificar os agentes públicos a compreenderem a dinâmica de comportamento das pessoas no ambiente de trabalho”. Sendo assim, as práticas de gestão de pessoas mudaram ao longo do tempo, mas apesar das diversas nuances, elas se complementam e podem interagir simultaneamente dentro dos governos e de suas organizações públicas.

Por práticas gerenciais, adota-se o movimento do *New Public Management*, que, ainda sob o regimento burocrático-legal, acarretou a necessidade de profissionalização da burocracia estatal para atuar com base na eficiência, eficácia e efetividade, proporcionando uma administração do serviço público calcada em resultados, na *accountability* e na gestão de competências (PEREIRA, 1998; PEREIRA, 2015; COELHO e LEMOS, 2020, BERGUE, 2019).

Longo (2007, p. 97) aponta que a gestão por desempenho, a qual reflete a incorporação e aprimoramento de competências, está incorporada na estratégia de Gestão de Recursos Humanos (GRH), sendo marcada por um “conjunto de prioridades e objetivos básicos que orientam as políticas e práticas de GRH, para colocá-las a serviço da estratégia organizacional”. Sendo assim, ela é responsável por mapear as lacunas de competências dos recursos humanos e estipular estratégias para supri-las.

Dentre os mecanismos de treinamento e desenvolvimento no setor público, tem-se as Escolas de Governos, que se destacam por terem vínculo direto ou indireto com a administração pública, sendo responsáveis pela identificação das competências requeridas, produção e disseminação de conhecimento, utilizando-se de práticas de treinamento, capacitação e formação (PACHECO, 2003).

### 2.2 Escola de Governo

As escolas de governo foram criadas ainda no século XX, com o objetivo de formar dirigentes e servidores da administração pública. De acordo com Coelho e Lemos (2020), existem dois modelos de escolas de governo, o francês, relacionado com a formação da burocracia organizacional (interna), e, o norte americano,

pautado no surgimento das escolas de governos nas universidades para a formação de uma burocracia profissional (externa). Para os autores, o modelo de escola de governo brasileiro se constitui enquanto uma junção dos dois modelos.

Como expresso por Bergue (2019, p.155), as EGs surgiram com o objetivo de garantir a:

(...) promoção de formação profissional orientada para a qualificação dos agentes públicos (na forma de programas de treinamento e desenvolvimento de pessoas), capacitando-os para a inserção de um efetivo conceito de carreira, pautado pela ascensão baseada no mérito e na qualificação profissional.

Entretanto, o termo é latente e permite diversos significados. Para este estudo, constata-se que, no geral, as escolas de governo “são aquelas instituições destinadas ao desenvolvimento de funcionários públicos incluídas no aparato estatal central ou fortemente financiadas por recursos orçamentários” (PACHECO, 2000). Sendo assim, as EGs são compostas por temas centrais convergentes, com autonomia ou alinhamento às estratégias de governo, que buscam a antecipação de tendências e a disseminação de práticas entre os recursos humanos públicos. Além disso, independentemente das variações, as EGs são marcadas pela qualidade de sua contribuição, com seus produtos e serviços desenvolvidos por meio da identificação de pontos chaves, com clareza na sua missão e ações – afastando-se de uma concepção mais operacional de meros centros de T&D.

No Brasil, as Escolas de Governo do setor público, de acordo com Coelho e Lemos (2020), se dividem de acordo com os poderes da república (escolas do executivo, legislativo e judiciário), variando de acordo com o ente federativo (federal, estadual e municipal). No Poder executivo, podem ser transversal e permearem todo o governo, ou podem ser setoriais – atinentes a um setor (educação, saúde, desenvolvimento social etc.).

Além disso, outro ponto que a literatura aponta, consiste nas EGs no âmbito municipal. Coelho e Lemos (2020) relatam que as escolas de governo deste nível de governo possuem um estágio de maturidade baixo, são relativamente novas, apresentam dificuldades de institucionalização nas prefeituras, além de passarem por percalços devidos à descontinuidade administrativa e/ou de financiamento.

Nesse sentido, a criação de sinergias entre as redes interorganizacionais, intergovernamentais e/ou intersetoriais são fundamentais para a supressão desses desafios. Esses arranjos se tornam ainda mais fundamentais em períodos de crise, como por exemplo da pandemia do COVID-19, focando para aprimorar a “inteligência de gestão”. Essa inteligência de gestão consiste na adequação das ações da EG de acordo ao plano estratégico local, mapeamento de competências individuais e de equipe, estabelecendo a instituição de uma educação cooperativa de baixo custo por meio do aproveitamento de recursos humanos próprios, acordos de cooperação com as demais escolas de governo, e, até mesmo por meio da utilização de consórcios intermunicipais (COELHO e LEMOS, 2020).

As questões supracitadas elucidam, portanto, a possibilidade do desenvolvimento de parcerias, por meio de acordos de cooperação, entre as EGs. Segundo Nohara e Oliveira (2020), as EGs podem se estruturar por meio do compartilhamento de conhecimento e experiência em formatos e arranjos diversos.

Sendo assim, a cooperação pode ser desenvolvida por meio de “nós de intersecção”, formados por parcerias entre a administração indireta, direta e privada (BERGUE, 2019, p.156). E, portanto, um dos meios de estabelecer a cooperação consiste na execução de acordos de cooperação entre organizações públicas,

privadas e até mesmo entre escolas de governo, nos seus diversos níveis. Por isso, torna-se relevante observar a atuação em rede das escolas de governo.

Consoante Pacheco (2002, p.79), as EGs precisam incrementar práticas de desenvolvimento gerencial, desenvolvendo a gestão por resultados, além da incorporação dos princípios da moralidade e do próprio aprimoramento técnico. Sendo assim, essas instituições devem levar em consideração as necessidades das organizações públicas e de seus funcionários, constituindo uma espécie de “escola corporativa de gestão do governo”.

Outrossim, Coelho e Lemos (2020) relatam que é fundamental que as EGs, incorporem em suas ações os princípios da aprendizagem coletiva melhorando o desempenho das equipes de trabalho, das suas competências e do incremento da capacidade estatal, saindo de uma abordagem individual de aprendizagem que foca na consciência do servidor público, mas não necessariamente induz processos de mudança coletiva.

Enfim, o estabelecimento de arranjos entre EGs e organizações públicas, quando bem executado, contribui para uma maior eficiência dos recursos públicos, pois evitam sobreposição de atividades e funções, e, proporcionam trocas de práticas desenvolvidas para o aperfeiçoamento das competências dos servidores públicos, e, conseqüentemente, o aprimoramento das capacidades estatais do ente federativo.

### 2.3 Capacidade Estatal Municipal

O conceito de capacidade estatal é latente e não observável diretamente. Porém, a terminologia possui um tratamento diferente de acordo com o foco da pesquisa, ainda que perpassa por dimensões básicas (GOMIDE, PEREIRA e MACHADO 2017; GOMIDE, PEREIRA e MACHADO, 2018; GOMES, FERREIRA e AMÂNCIO, 2017; GRIN, 2012).

Gomide e Pires (2014, p.19) analisam a capacidade estatal como “arranjos institucionais de implementação das políticas públicas”, sendo composto por um “conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores interesses na implementação de uma política pública específica”. E, portanto, nesses arranjos institucionais é observado a atuação das dimensões políticas-relacionais e técnicas-administrativas utilizados para que o Estado cumpra seus objetivos, por meio de políticas públicas

Portanto, pode-se observar que a profissionalização da burocracia está relacionada com a melhoria da capacidade institucional e de governança. Ou seja, o incremento das capacidades “técnico-administrativa” e “política-relacional” dos atores, descritas por Gomide e Pires (2016), é um ponto fundamental para que seja possível formular e implementar políticas públicas eficientes, eficazes e efetivas, refletindo, por exemplo, na qualidade da gestão do ente federativo.

Mudanças no ambiente institucional advindas da Constituição Federal de 1988, acarretaram novas necessidades como a de negociação e coordenação entre os entes federativos, imprescindíveis para o processo de formulação e implementação de políticas públicas (GOMIDE, PEREIRA e MACHADO, 2018; GOMIDE e PIRES, 2016; SILVA, SILVA e ALMEIDA, 2021). Dessa maneira, é necessário o estímulo de outras capacidades estatais municipais, objetivando a profissionalização da burocracia local.

Gomes, Ferreira e Amâncio (2017, p.85) afirmam que a garantia dos direitos dos cidadãos depende diretamente da capacidade dos municípios de formularem e implementarem as políticas públicas de acordo com a necessidade do seu território e

da sua população. Dessa maneira, questões relacionadas à capacidade estatal municipal são imprescindíveis para a execução das demandas advindas do novo pacto federativo, uma vez que os municípios recebem orientações e diretrizes da União, mas precisam aprimorar suas capacidades para colocá-las em prática.

Além disso, a autonomia dos municípios não está necessariamente relacionada à discricionariedade das ações, mas sim “na elaboração de planos, programas e projetos, visando à implementação das políticas públicas desenhadas no âmbito federal” (GOMES; FERREIRA; AMÂNCIO, 2017, p.85). Sendo, portanto, necessário aprimorar as dimensões econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica a fim de definir e executar as ações governamentais com êxito.

Para os fins deste artigo, compreende-se capacidade estatal municipal de acordo com a definição estabelecida por Gomide e Pires (2016). Logo, a capacidade estatal municipal é constituída por uma dimensão técnico-administrativa e uma dimensão político-relacional. A primeira remete aos aspectos de recursos humanos, financeiros e tecnológicos; e a última tangencia os instrumentos de coordenação interfederativos, intragovernamentais e/ou intergovernamentais, bem como os mecanismos de interação entre as burocracias do ente federativo e a sociedade civil.

Com uma capacidade estatal municipal estruturada é possível estabelecer a construção de políticas públicas locais como, por exemplo, a elaboração de planos e programas governamentais e setoriais com densidade estratégica, como por exemplo na elaboração de Planos Plurianuais (PPA) estratégicos, importante instrumento de planejamento e orçamento municipal. Como expresso por Nascimento, Coelho, Silva (2021, p.169), a incorporação da visão estratégica nos governos municipais contribuiu para solidificar a “coordenação político-administrativa, a coerência das ações governamentais e a consistência intertemporal do custeio e dos investimentos públicos no território”.

Assim, este artigo utiliza-se da dimensão técnico-administrativa do conceito de capacidade estatal, sob o pressuposto de que ações de T&D conduzidas por EGs estaduais para o fortalecimento da gestão pública municipal são essenciais, sobretudo para as prefeituras de cidades de pequeno porte.

### **3. Metodologia**

O estudo exploratório que derivou na elaboração deste artigo teórico-empírico teve duas etapas, quais sejam: a revisão de literatura e o desenho do instrumento de coleta de dados; e a coleta, organização e análise de dados das escolas de governo estaduais.

A revisão de literatura, compendiada na seção anterior, contribuiu para se chegar ao desenho do instrumento de coleta de dados. A realização da etapa de coleta, organização e análise de dados provenientes das plataformas digitais das 27 escolas de governo estaduais, referente à oferta de treinamento, capacitação e/ou formação em prol dos municípios, foi realizada durante o segundo semestre de 2021 e o primeiro semestre de 2022.

Para o mapeamento das escolas de governo estaduais, utilizou-se o modelo de Fonseca et al. (2015) sobre o perfil, identidade e desafios para institucionalização do sistema de escola de governo da União; esses autores realizaram um amplo diagnóstico de escolas de governo federais, levando em consideração as dimensões político-institucional, estratégica e educacional. E nós adaptamos o modelo para o estudo das EGs estaduais transversais.

Importante relatar que foram realizadas modificações a fim de adequá-lo para os objetivos da pesquisa como, por exemplo, a incorporação de uma variável na dimensão educacional – a de “existência de práticas de incentivo à capacidade estatal municipal” –, a fim de responder à pergunta principal da nossa investigação. A linha de base do mapeamento foi definida pelos seguintes espectros, descritos na tabela 1 a seguir:

Tabela 1: Dimensões Analisadas das Escolas de Governo Estaduais

<b>Dimensão</b>	<b>Descrição</b>
Política-Institucional	Composto pelo instrumento de criação; ano de fundação, forma de organização, de acordo com o direito administrativo; origem dos recursos financeiros e humanos; e, existência de regimento interno;
Estratégica	Existência de missão e objetivos institucionais; ações de cooperação com outras escolas, órgãos ou instituições; principais atividades desenvolvidas; planejamento estratégico e/ou política educacional;
Educacional	Existência de um planejamento das ações e mapeamento de necessidades internas; de um portfólio/cronograma dos cursos que foram e serão ofertados; existência de ações de treinamento e desenvolvimento, capacitação e/ou formação em prol dos municípios, em especial com a incorporação de temas relacionados com a gestão e governança nas prefeituras.

Fonte: Elaboração própria.

Em adição, a pesquisa também se estruturou por meio da Resolução do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração (CONSAD) nº 03 de 13 de janeiro de 2021, junto com os artigos publicados por algumas das EGs pertencentes ao Grupo de Trabalho sobre Rede de Escolas de Governo dos Estados e do Distrito Federal, do CONSAD.

Sendo assim, a partir da construção da linha de base do mapeamento, foi realizado um estudo exploratório das plataformas virtuais das escolas de governo, e, uma análise documental nos seus dispositivos legais, sendo possível identificar pontos convergentes e divergentes entre as escolas. Dessa maneira, buscou-se identificar potenciais casos de EGs que atuam por meio do regime colaborativo, desenvolvendo ações em prol do aumento das capacidades estatais municipais, em especial em processos de gestão e governança municipal.

#### **4. ANÁLISE DOS RESULTADOS**

A figura 1, abaixo, apresenta a disposição das 27 EGs estaduais por região política-administrativa do país.



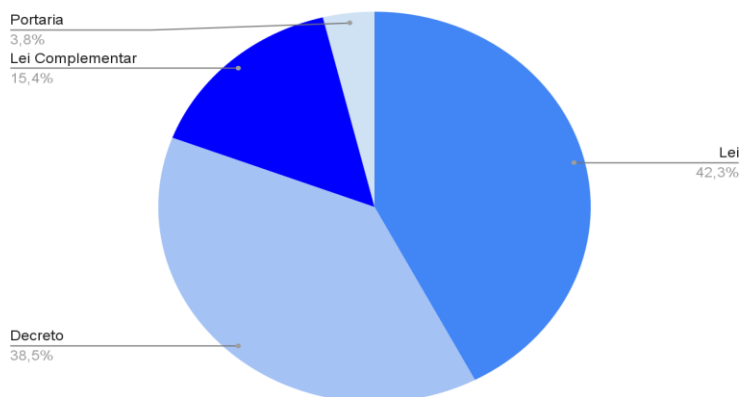
Figura 1: Escolas de Governo Estaduais por Região Política-Administrativa do Brasil



Fonte: Elaboração própria.

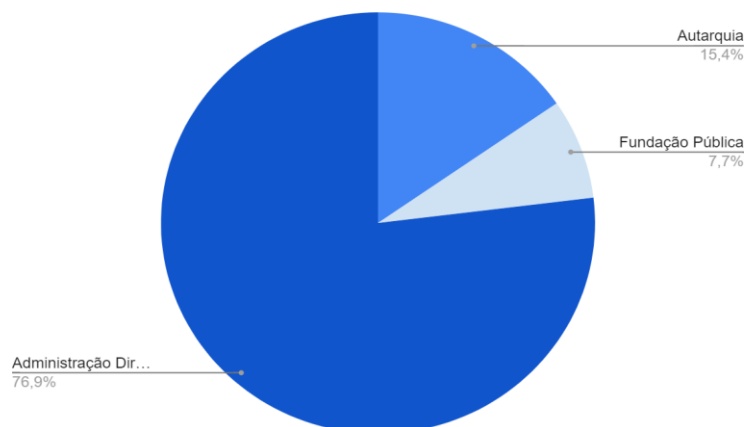
Na dimensão política-institucional, constatou-se que a maioria das Escolas de Governo estaduais foram criadas por Leis e Decretos, e se enquadram na Administração Direta, vide os gráficos 1 e 2 a seguir.

Gráfico 1: Instrumentos de Criação das Escolas de Governo Estaduais



Fonte: Informações dos sites e documentos complementares das EGs, elaboração própria.

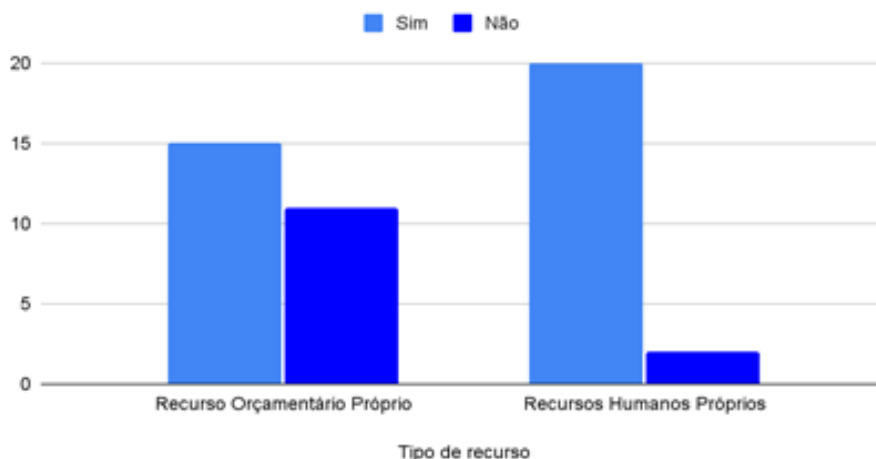
Gráfico 2: Formas de Organização das Escolas de Governo Estaduais



Fonte: Informações dos sites e documentos complementares das EGs, elaboração própria.

Além disso, constatou-se que o número de escolas que possuem recursos humanos próprios (20 EGs) supera o número de escolas com recursos orçamentários próprios (15 EGs), vide gráfico 3, o que pode ser explicado por serem majoritariamente da administração direta, sem fundos públicos próprios.

Gráfico 3: Escolas de Governo Estaduais: estrutura financeira versus forma de organização



Fonte: Informações dos sites e documentos complementares das EGs, elaboração própria.

Na dimensão estratégica, a maior parte das Escolas de Governo atuam por meio de ações pontuais. No tocante ao planejamento, o planejamento estratégico e política educacional não aparentam ser disseminados, visto que só foi possível acessar esses instrumentos em 8 (oito) das 27 EGs, conforme expresso na tabela 2.

Tabela 2: Escolas de Governo Estaduais com Plano Estratégico ou Projeto Político Pedagógico

Escola de Governo	Plano Estratégico e/ou Projeto Político Pedagógico
-------------------	--

Escola do Governo do Estado do Pará (EGPA)	Planejamento Estratégico de Ações
Escola de Gestão Pública do Estado do Ceará (EGPCE)	Projeto Político Pedagógico
Escola de Governo do Maranhão (EGMA)	Projeto Político Pedagógico
Escola de Governo do Distrito Federal (EGOV)	Planejamento Estratégico de Ações
Escola de Governo do Estado de Goiás	Planejamento Estratégico de Ações
Escola de Governo do Mato Grosso	Planejamento Estratégico de Ações
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro	Projeto Político Pedagógico
Escola de Governo do Paraná	Planejamento Estratégico de Ações

Fonte: Elaboração própria.

Na questão da existência de ações de cooperação, observou-se que 78% das EGs fazem parte do Grupo de Trabalho sobre Redes de Escolas de Governo dos Estados e do Distrito Federal, do CONSAD. Tal fato evidencia que majoritariamente, a prática de cooperação tem sido uma prioridade para as Escolas de Governo Estaduais, principalmente por meio de acordos de cooperação técnica.

Por fim, na dimensão educacional, apesar das dificuldades relativas ao acesso ao histórico de cursos ofertados, bem como ao documento de planejamento anual de capacitações de cada EG, as informações obtidas destacaram 3 (três) escolas de governo que realizam ações de treinamento e desenvolvimento em prol dos municípios, que serão descritas a seguir.

Tabela 3: Escolas de Governo Estaduais com Ações em prol das Capacidades Estatais Municipais (2021-2022)

<b>Escola de Governo</b>	<b>Principal Ação de T&amp;D em prol dos municípios, promovendo o aprimoramento da capacidade estatal</b>
Escola de Governo Cardeal Dom Eugênio de Araújo Sales (EGRN)	Programa de Articulação com Municípios do Rio Grande do Norte (Proam-RN): promover eficiência na qualificação dos servidores municipais.
Escola de Governo do Maranhão (EGMA)	Assistência Técnica aos Municípios (Pró Municípios): assessorar e promover suporte técnico aos municípios com capacitações em áreas da gestão pública.
Escola de Serviço Público do Espírito Santo (ESESP)	Academia de Gestão Municipal: capacitar prefeituras com temáticas relevantes da administração pública.

Fonte: Elaboração própria.

A Escola de Governo Cardeal Dom Eugênio de Araújo Sales (EGRN) foi criada em 2007 e é subordinada à secretaria do Estado da Administração, tendo o objetivo de promover a valorização e o desenvolvimento do servidor estadual, por meio de um programa permanente de capacitação. No tocante à dimensão política-institucional, possui recursos financeiros próprios oriundos do Fundo de Desenvolvimento de Sistema de Pessoal do Estado (FUNDESPE). A escola também possui recursos humanos próprios.

Do ponto de vista da dimensão estratégica, ela oferece ações de capacitação,

programa de formação continuada, cursos de graduação e pós-graduação. Entretanto, não foi possível acessar o Plano Estratégico e/ou o Projeto Político Pedagógico da escola, o que dificultou o acesso às ações de planejamento utilizadas para a estruturação e definição de seu horizonte de atuação. Por fim, a EG também participa do grupo de trabalho do CONSAD, indicando a presença de ações de cooperação entre EGs.

Sobre a dimensão educacional, destaca-se o Programa de Articulação com Municípios do Rio Grande do Norte (Proam-RN), criado pela Secretaria de Estado da Administração e dos Recursos Humanos em conjunto com a EGRN, visando o desenvolvimento e aprimoramento da melhoria e inovação na gestão pública nos municípios do Estado. Ele ocorre por meio de um contrato de cooperação técnica entre a EGRN e os municípios potiguares.

As atividades são desenvolvidas na Escola Virtual, com espaço de trocas entre os representantes dos municípios para “diagnosticar demandas locais existentes do serviço público de cada região e buscar alternativas de melhorar a qualificação profissional de seus servidores” (EGRN, 2017). Nesse sentido, o programa representa o incentivo para o desenvolvimento de capacidades estatais municipais, pois proporciona capacitação para o aumento da qualificação dos servidores públicos, com temáticas relevantes para a gestão pública local. Por fim, também constitui um exemplo de ação de cooperação, uma vez que é desenvolvido em parcerias com os municípios do Estado.

A segunda EG estadual em destaque consiste na Escola de Governo do Maranhão (EGMA), criada em 1994 e vinculada à Secretaria de Estado da Gestão, Patrimônio e Assistência dos Servidores do Maranhão (SEGEP). Na dimensão política-institucional, ela tem recursos humanos próprios, mas, em contrapartida, não possui dotação orçamentária autônoma.

Na dimensão estratégica, a EG apresenta ações de capacitações e programas de formação continuada, representando um escopo pequeno de atuação, quando comparada com a EGRN. Entretanto, possui e disponibiliza seu projeto político pedagógico anual. Além de também promover ações de cooperação e constituir o Grupo de Trabalho do CONSAD.

Na dimensão educacional, a EG disponibiliza um calendário anual de capacitações, e destaca-se a existência de um programa com enfoque em desenvolver e aprimorar as habilidades de gestão municipal, o Pró-Município. Por meio de sua plataforma virtual, a escola oferece o Programa de Assistência Técnica aos Municípios (Pró-Município), criado em 2021, inicialmente atuando em quatro municípios do estado do Maranhão, buscando desenvolver competências gerenciais nos servidores estaduais e municípios do Estado do Maranhão.

O programa promove ações em três eixos: o de Assessoramento, Monitoramento e Suporte Técnico aos Municípios; o de Ensino e Formação de gestores, servidores e técnicos das prefeituras; e, o de Sistema de Informações e Banco de Dados acerca das ações e programas do governo estadual. Incentivando a gestão compartilhada entre diversas secretarias, o programa também impulsiona a cooperação intermunicipal. Um ponto de destaque, para além da ação de colaboração, a EG também trabalha temáticas específicas para gestão pública municipal, como o apoio na elaboração do PPA.

Conforme expresso anteriormente, num contexto de crise política, fiscal e sanitária, urgia a necessidade (re) capacitar os recursos humanos disponíveis na máquina pública, visando uma gestão pública mais eficiente, além da inserção de práticas estratégicas nos programas desenvolvidos pelas Escolas de Governo,

como, por exemplo, a elaboração de planos de governo e setoriais, de maneira estratégica (PEREIRA, 2015; COSTA, 2008; BANDEIRA, ARRUDA e CABRAL 2017).

Nesse sentido, ao incentivar a elaboração, junto com o suporte técnico de Planos Plurianuais Estratégicos, a EGMA contribui para que esses instrumentos passem a considerar variáveis regionais e contexto ambiental do município, articulado à um planejamento de curto, médio e longo prazo, interligando o projeto à governabilidade e à capacidade estatal (HUERTAS, 1997; NASCIMENTO; COELHO; SILVA, 2021).

Por fim, tem-se a terceira escola de governo em destaque, a Escola de Serviço Público do Espírito Santo (ESESP), criada em 1975 e sendo uma autarquia vinculada à Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos (SERGER) do Estado do Espírito Santo.

No tocante à dimensão política-institucional, a autarquia em questão desenvolve ações com recursos financeiros e humanos próprios. Na dimensão Estratégica, ela atua por meio de ações de capacitação e realização de alguns programas específicos, e, portanto, possui um escopo de ação um pouco restrito. Além disso, a ESPEP também não disponibiliza seu projeto político pedagógico e/ou planejamento estratégico de ações. Entretanto, ela possui ações de cooperação entre EGs e demais parceiros, além de constituir o Grupo de Trabalho do CONSAD.

Na dimensão educacional, a EG oferece, por meio de sua plataforma digital, o programa de Academia de Gestão Municipal, responsável por aprimorar políticas públicas municipais, com diversos temas, como por exemplo: Segurança Pública, Gestão de Risco na Pandemia, Planejamento Estratégico e Gestão de Projetos; Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, entre outros (ESESP, 2021).

O Curso é ofertado desde 2021, por meio de parcerias entre o Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), a Escola de Serviço Público do Espírito Santo (ESESP), as Secretarias da Casa Civil, de Economia e Planejamento (SEP), de Gestão e Recursos Humanos (SEGER), da Fazenda (SEFAZ), o Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (Bandes), o Tribunal de Contas do Espírito Santo e a Associação dos Municípios do Estado do Espírito Santo (AMUNES).

Sendo assim, a ESESP também se destaca como impulsionadora de práticas gerenciais nos municípios do Estado, pois incorpora práticas relevantes para a administração pública municipal, e conseqüentemente, para aumento das capacidades técnico-administrativa das prefeituras.

## **5. Considerações Finais**

Este artigo teórico-empírico, oriundo de um estudo exploratório, almejou jogar luz no papel das Escolas de Governo (EGs) estaduais em prol das capacidades estatais municipais no Brasil, a partir de uma investigação em *sítes* das EGs transversais das 27 unidades da federação. Tal questão surgiu durante a pandemia, considerando a importância da colaboração federativa em T&D sobretudo com os municípios de pequeno porte que, comumente, não tem estrutura e recursos para (re)capacitar seu quadro de pessoal.

À guisa de conclusão, o estudo das plataformas virtuais e documentos das EGs Estaduais é per se difícil; o acesso às informações não é homogêneo e muitos dados são desatualizados e estão incompletos. Todavia, observamos o protagonismo de algumas EGs no aumento da qualificação dos servidores públicos durante a pandemia, por meio de cursos de capacitação e formação continuada, que levaram em consideração a incorporação de práticas como o ensino remoto. Nesse

sentido, nota-se a importância das EGs se anteciparem em busca de “novas tendências” conforme expresso por Pacheco (2000).

Sobre o foco na capacidade estatal municipal, destacaram-se a Escola de Governo Cardeal Dom Eugênio de Araújo Sales (EGRN), a Escola de Governo do Maranhão (EGMA) e a Escola de Serviço Público do Espírito Santo (ESESP). São ocorrências que merecem ser investigadas – qualitativamente – como estudo de casos, uma vez que indiciam ser impulsionadoras da gestão pública local.

Ademais, as três dimensões utilizadas no mapeamento das EGs demonstram a importância dessas organizações possuírem “capacidades estatais” para desenvolverem seus programas de T&D. Nesse sentido, chama atenção os arranjos institucionais que Pires e Gomide (2014) destacam, interferindo no escopo de atuação das EGs, como no caso da ESESP com o programa de Academia de Gestão Municipal; tem uma estrutura financeira estável e trata-se de uma prioridade do governo, evidenciando a relação entre a dimensão administrativa do financiamento com a dimensão política de empoderamento da iniciativa.

Vale mencionar que uma limitação do artigo foi a não realização de entrevistas semiestruturadas com informante-chaves das EGs estaduais; por outro lado, diante da ausência de pesquisas sobre tais EGs no país – uma vez que a nossa academia destaca, invariavelmente, as escolas de governo da União –, alguns dados e informações desta investigação são originais e servem para descortinar, de modo exploratório, esse objeto de estudo.

Enfim, o trabalho representa o início de uma agenda de pesquisa sobre o papel das escolas de governo estaduais em prol do desenvolvimento das capacidades estatais municipais – algo incipiente no Brasil, mormente nos pequenos municípios (que representam 90% das 5.570 cidades do país), e que deve ser de responsabilidade tanto do governo federal como dos governos estaduais sob o ideal de colaboração federativa.

## 6. Referências

BANDEIRA, E.L; ARRUDA, H.R; CABRAL, A.C.Aquino; SANTOS, S.M. **Panorama da Gestão de Pessoas no Setor Público**. Revista Pensamento Contemporâneo em Administração, v. 11, n. 4, p. 86-103, 2017. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/pca/article/view/11326>. Acesso em: 19 set.2021.

BERGUE, S.T. **Gestão de pessoas: liderança e competências para o setor público**. Brasília: ENAP, 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 21 ago.2021

BRASÍLIA. **Resolução Consad nº 03 de 13 de janeiro de 2021**. Reestrutura o funcionamento do Grupo de Trabalho sobre Rede de Escolas de Governo dos Estados e do Distrito Federal – REGE.Conselho Nacional de Secretários de Estado de Administração, Brasília, Distrito Federal, 2021. Disponível em: <https://www.consad.org.br/wp-content/uploads/2021/05/Resolu%C3%A7%C3%A3o-03.2021-GT-Escolas-de-Governo.pdf> . Acesso em: 28 abril. 2022.

COELHO, F.S. LEMOS, M. **Escolas de Governo: conceitos, panorama no Brasil e uma agenda para o nível local**. In: Escolas de Governo – Formação e capacitação de agentes públicos. CHEIB, A (Org.) et al. São Paulo: Oficina Municipal, 2020.

COSTA, F.L. **Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829-974, set./out. 2008.

COSTA, F.L.; COELHO, F.S; DIAS, T.F. **Três Décadas de Enap e de Escolas de Governo**. Revista do Serviço Público, v. 70, n. Edição Especial, p. 1-9, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v70i0.4087>. Acesso em 12 set. 2021.

ESCOLA DE GOVERNO CARDEAL DOM EUGÊNIO DE ARAÚJO SALES. **Programa de Articulação com Municípios do Rio Grande do Norte (PROAM/RN)**. Escola de Governo Cardeal Dom Eugenio de Araujo Sales, Rio Grande do Norte, 2017. Disponível em: <http://www.escoladegoverno.rn.gov.br/Conteudo.asp?TRAN=ITEM&TARG=150651&ACT=&PAGE=0&PARM=&LBL=PROAM>>. Acesso em: 26 set. 2022.

ESCOLA DE GOVERNO DO MARANHÃO. **A escola**. Escola de Governo do Maranhão, São Luís, 2021. Disponível em: <https://www.egma.ma.gov.br/a-escola>. Acesso em: 18 out. 2022.

ESCOLA DE GOVERNO DO SERVIÇO PÚBLICO DO ESPÍRITO SANTO (EESP). **Academia de Gestão Municipal**. Escola do Serviço Público do Espírito Santo, Espírito Santo, 2021. Disponível em: <https://www.es.gov.br/Noticia/academia-de-gestao-municipal-forma-primeira-turma>. Acesso em 21 nov.2022.

FONSECA, D.R; CAMÕES, M.R.S.; TORRES, M.D.F; LEMOS, J.P. **Sistema de Escola de Governo da União: perfil, identidade e desafios para a institucionalização**. Brasília: Enap; 2015. 137 p. (Cadernos ENAP, 40). Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1758/4/Caderno40.pdf>. Acesso em 29 abril. 2022.

GOMES, M.D.L; FERREIRA, P.A.; AMÂNCIO, P.M. **Capacidade estatal e formulação de políticas sociais por municípios sob a ótica da gestão pública democrática**. Sociedade e Cultura, [S. l.], v. 20, n. 1, 2017. DOI: 10.5216/sec.v20i1.51065. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/fcs/article/view/51065>. Acesso em: 25 jan. 2022.

GOMIDE, A.A PIRES, R. (orgs.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em:[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/capacidades\\_estatais\\_e\\_democracia\\_web.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/capacidades_estatais_e_democracia_web.pdf). Acesso em: 31 jan. 2022.

GOMIDE. A.A.; PEREIRA, A.K.; MACHADO, R. **Apresentação - O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica**. Sociedade e Cultura, [S. l.], v. 20, n. 1, 2017. DOI: 10.5216/sec.v20i1.51311. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/fcs/article/view/51311>. Acesso em: 9 set. 2021.

GOMIDE, A.Á.; PEREIRA, A.K.K. MACHADO, R. **Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira.** In PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas /organizadores. -- Brasília: Ipea: Enap, 2018. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8596/1/Burocracia2.pdf>. Acesso em 05 fev. 2022.

GOMIDE, A.Á.; PIRES, R.R. **Capacidades Estatais e Democracia: A Abordagem dos Arranjos Institucionais para Análise de Políticas Públicas.** In: PIRES, Roberto Rocha; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas- Brasília: Ipea, 2014. 385 p.15-30.

GOMIDE, A.Á.; PIRES, R.R. **Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais.** Revista de sociologia e política, v. 24, p. 121-143, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/L3fXlK7DBfmxRf9jB6dmrSc/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 23 fev. 2022.

GRIN, E.J. (2012). **Notas sobre a Construção e a Aplicação do Conceito de Capacidades Estatais.** Revista Teoria e Sociedade, vol. 20, pp.121-143. Disponível em: [https://pesquisaeaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/notas\\_sobre\\_a\\_construcao\\_e\\_a.pdf](https://pesquisaeaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/notas_sobre_a_construcao_e_a.pdf). Acesso em: 20 fev. 2022.

GRIN, E.J.; ABRUCIO, F.L. **Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais.** Revista do Serviço Público. v. 69, p. 85–122, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v69i0.3584>. Acesso em 9 set.2021.

HUERTAS, F. **O método PES: entrevista com Carlos Matus.** São Paulo: Edições Fundap, 1997.

LONGO, F. **Mérito e flexibilidade: a gestão das pessoas no serviço público.** São Paulo: Fundap, 2007.

MALDONADO, C. **Financiamento das Escolas de Governo na Administração Pública Municipal.** In: Escolas de Governo – Formação e capacitação de agentes públicos. CHEIB, A(Org.) et al. São Paulo: Oficina Municipal, 2020.

NASCIMENTO, I.C.R.; COELHO, F.S.; SILVA, R.B.P. **Planejamento estratégico municipal e o cenário 2021-2024.** In: CARNEIRO, J.M.B; GIOSA, L.A; LEMOS, M.L (Org) **Gestão municipal no Brasil: modernização, cooperação e humanização.** São Paulo: Oficina Municipal, 2021.

NOHARA. I.P; OLIVEIRA, R.S.L. **Aspectos jurídicos e administrativos das Escolas de Governo: desafios para contratações.** In: Escolas de Governo – Formação e capacitação de agentes públicos. CHEIB, A (Org.) et al. São Paulo: Oficina Municipal, 2020.



PACHECO, R.S. **Escolas de governo: tendências e desafios — ENAP-Brasil em perspectiva comparada.** Revista do Serviço Público, [S. I.], v. 51, n. 2, p. p. 35-53, 2000. DOI: 10.21874/rsp.v51i2.324. Disponível em: <https://revista.ena.gov.br/index.php/RSP/article/view/324>. Acesso em: 27 ago. 2021.

PACHECO, R.S. **Escolas de governo como centros de excelência em gestão pública: a perspectiva da ENAP — Brasil.** Revista do Serviço Público, [S. I.], v. 53, n. 1, p. p. 75-88, 2002. DOI: 10.21874/rsp.v53i1.280. Disponível em: <https://revista.ena.gov.br/index.php/RSP/article/view/280>. Acesso em: 27 ago. 2021.

PACHECO, R.S. **Escolas de governo: evolução histórica e perspectivas para os municípios.** In: Carneiro, José Mário Brasiliense; Amorim, Alexandre (Orgs). Escolas de Governo e Gestão Municipal. São Paulo: Oficina Municipal, p.19-35, 2003.

PEREIRA, L.C.B. **A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle.** Lua Nova, São Paulo, n. 45, Dec. 1998. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n45/a04n45.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2020.

PEREIRA, L. C. B.. **Da administração pública burocrática à gerencial.** Revista do Serviço Público, [S. I.], v. 47, n. 1, p. 07 - 40, 2015. DOI: 10.21874/rsp.v47i1.702. Disponível em: <https://revista.ena.gov.br/index.php/RSP/article/view/702>. Acesso em: 27 ago. 2021.

RANZINI, M. S. **Panorama das Escolas de Governo municipais no Estado de São Paulo.** In: Escolas de Governo – Formação e capacitação de agentes públicos. CHEIB, A (Org.) et al. São Paulo: Oficina Municipal, 2020.

SILVA, L.; SILVA, L.L.; ALMEIDA, L.A. **Capacidades estatais em governo locais uma revisão bibliométrica e sistêmica.** IX Encontro Brasileiro de Administração Pública. GT 2 Análise de Políticas Públicas. 2021. Disponível em: <https://sbap.org.br/ebap/index.php/home/article/view/201>. Acesso em: 2 mar.2022.