



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ**  
**CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**MARILENE NERI BRASIL**

**A ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO AMAPÁ E SEUS REFLEXOS NO  
DESEMPENHO PROFISSIONAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS, NO  
PERÍODO DE 2013-2016**

**FORTALEZA-CEARÁ**

**2019**

MARILENE NERI BRASIL

A ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO AMAPÁ E SEUS REFLEXOS NO  
DESEMPENHO PROFISSIONAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS, NO  
PERÍODO DE 2013-2016

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de Concentração. Planejamento e Políticas Públicas.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> Kátia Paulino dos Santos.

FORTALEZA-CEARÁ

2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Universidade Estadual do Ceará

Sistema de Bibliotecas

Brasil, Marilene Neri .

A escola de administração pública do Amapá e seus reflexos no desempenho profissional dos servidores públicos estaduais, no período de 2013-2016 [recurso eletrônico] / Marilene Neri Brasil. - 2019.

1 CD-ROM: il.; 4 ¼ pol.

CD-ROM contendo o arquivo no formato PDF do trabalho acadêmico com 104 folhas, acondicionado em caixa de DVD Slim (19 x 14 cm x 7 mm).

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas, Fortaleza, 2019.

Área de concentração: Planejamento e políticas públicas.

Orientação: Prof.<sup>a</sup> Dra. Kátia Paulino dos Santos.

1. Serviço público . 2. Política pública. 3. Formação continuada. 4. Escola de Governo. I. Título.

MARILENE NERI BRASIL

A ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO AMAPÁ E SEUS REFLEXOS  
NO DESEMPENHO PROFISSIONAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS  
ESTADUAIS, NO PERÍODO DE 2013-2016

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Aprovada em: 16/07/2019

BANCA EXAMINADORA



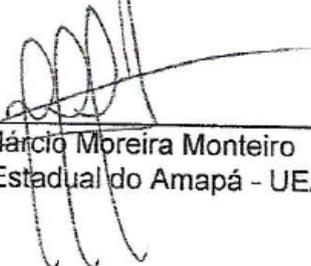
---

Prof.ª Dr.ª Katia Paulino dos Santos (Orientadora)  
Universidade Estadual do Amapá - UEAP



---

Prof. Dr. Francisco Horácio da Silva Frota  
Universidade Estadual do Ceará - UECE



---

Prof. Dr. Márcio Moreira Monteiro  
Universidade Estadual do Amapá - UEAP

Dedico aos meus pais, Raimundo Ribeiro Brasil (in memorian) e Rosilda Neri Brasil (in memorian) primeiramente por terem me gerado, e em segundo, por terem me educado sempre a buscar alcançar meus objetivos, com honestidade e humildade, especialmente através da educação.

## AGRADECIMENTOS

Sabemos que não vivemos e não fazemos nada sozinhos. Somos seres de matéria e energia, que queiram ou não precisam interagir uns com os outros em todas as situações do cotidiano. E chegar até o final da produção dessa dissertação de Mestrado, foi necessário e fundamental o apoio de diversas pessoas.

Desta forma, quero agradecer e louvar a Deus pela vida e por todas as glórias alcançadas. Agradecer à minha orientadora, Professora Doutora Kátia Paulino dos Santos, pela paciência, apoio incondicional através de suas abordagens meigas, positivas e muito construtivas e, por não ter desistido de mim num momento tão triste de minha vida. Muito obrigada pelas correções e motivações que subsidiaram meu caminhar até aqui.

Desejo agradecer igualmente a todos meus colegas do Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas, e em especial à Clarice Costa, Fernando Lourenço e Simone Pelaes, por termos passado muitas horas juntos, não somente construindo conhecimentos, mas também uma grande relação de amizade. Me reservo no entanto, um agradecimento especial à Cristiane Vilhena de Souza, pois foi quem me incentivou grandemente a cursar esse Mestrado, me fazendo acreditar que tinha potencial para fazê-lo e por ter me dado força a concluí-lo.

Por fim, mas não menos importante, agradecer aos meus irmãos, marido e meus filhos que sempre me ajudaram em todas as ocasiões, se alegraram com a minha alegria e me apoiaram nas minhas tristezas. Aos demais familiares e amigos, por compreenderem que devido aos estudos, foi necessário ausentar-me inúmeras vezes de nossos encontros e reuniões sociais.

“A mais honrosa das ocupações é servir ao público e ser útil ao maior número de pessoas”. (Michel de Montaigne)

## RESUMO

Este estudo buscou identificar a contribuição da formação continuada viabilizada pela Escola de Administração Pública para a melhoria do desempenho profissional dos servidores públicos estaduais, no período de 2013-2016, a fim de garantir uma prática eficiente e assim promover resultados satisfatórios nos serviços prestados à população. A pesquisa utilizada foi bibliográfica, documental, qualitativa e explicativa, fundamentada a partir da análise de diversos autores, dentre eles Frey, Fernandes, Rua, Foucault, que subsidiaram o levantamento referente ao marco conceitual, histórico e filosófico que compreendem as políticas públicas sobre capacitação de servidores públicos e as relações com as Escolas de Governo, a partir da década de 80. Esta dissertação está dividida em 05 capítulos, sendo que Introdução contextualiza o tema em estudo no âmbito de sua abrangência, enfatizando as motivações acadêmicas, sociais e pessoais que levaram a sua realização, bem como esclarecendo os objetivos a serem alcançados pelo mesmo. O segundo capítulo traz à luz sobre Gestão Pública no Brasil: Algumas Considerações, com uma abordagem histórica social com desdobramentos importantes no entendimento da evolução da gestão pública diante dos novos cenários. Neste mesmo viés, o terceiro capítulo trata da Formação Continuada e Serviço Público no Brasil, e através dos subcapítulos abordar-se-á desde a criação do serviço público no Brasil, sua trajetória e evolução, subsidiado pelas políticas públicas de formação continuada, elevando ao grau de profissionalização. O quarto capítulo abordará sobre as Escolas de Governo no Brasil, sob a ótica da sistematização da formação e capacitação do servidor público. Assim, o quinto capítulo focará no papel da Escola de Administração Pública do Amapá: contribuições para a Formação dos Servidores do Estado do Amapá, e se desdobrará sob o olhar dos gestores, dos servidores, bem como será apresentado os dados obtidos através dos estudos de caso realizados em três órgãos de governo. E por fim, as considerações finais apontarão caminhos quanto a resposta aos objetivos propostos nesta pesquisa.

**Palavras-chave:** Serviço público. Política pública. Formação continuada, Escola de Governo.

## ABSTRACT

This study sought to identify the contribution of the ongoing development made viable by the School of Public Administration for the professional improvement of the state public servants in the period from 2013 to 2016 in order to ensure an efficient practice and promote satisfactory results in the service they provide for the population. The survey was bibliographic, documental, qualitative and explanatory grounded on the analysis of several authors, among them: Frey, Fernandes, Rúa, Foucault who subsidized the mapping relating the conceptual frame historical and philosophical which comprise public policies about training of public servants with the State Schools since the 1980s. This dissertation is divided into five chapters. The introduction contextualizes the theme of study within its amount, emphasizing the academic motivations, social e personal witch lead to its achievement, as well as illuminating the goals that should be attained. The second chapter bring to light to Public Management in Brazil. Some general points with historical and social approach with important ramifications about the understanding on the evolution of the public management in front of new scenarios. In this same context, the third chapter is about the ongoing development improving to the professionalization level. The fourth chapter will deal with the state school in Brazil with the light of systematization of formation and training of the public servant. Thus, the fifth chapter will focus on the role of the Amapa School of Public Administration and it will unfold under the scrutiny of managers and servants , as well as will be presented the collected data through the case studies made in three government institutions. And finally, the final considerations points out ways to the proposed goals on this research.

**Keywords:** Public service. Public policy. Continuing education. School of Government.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1 - Vista panorâmica da Escola Nacional de Administração Pública.....</b>	<b>50</b>
<b>Figura 2 - Ícone da ENAP em rede.....</b>	<b>53</b>
<b>Figura 3 - Mapa demonstrativo de localização das Escolas de Governo existentes no Brasil.....</b>	<b>57</b>
<b>Figura 4 - Ícone de acesso à Escola Virtual.....</b>	<b>60</b>
<b>Figura 5 - Mapa do Amapá, no contexto do Brasil.....</b>	<b>63</b>
<b>Figura 6 - Mapa político do Estado do Amapá.....</b>	<b>64</b>
<b>Figura 7 - Panorâmica da Escola de Administração Pública do Amapá.....</b>	<b>65</b>

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1 - Poderes vinculados as Escolas de governo na Rede.....</b>	<b>54</b>
<b>Gráfico 2 - Os poderes com sua representatividade na Rede.....</b>	<b>54</b>
<b>Gráfico 3 - Orçamento disponibilizado para capacitação/EAP no período de 2013 a 2016.....</b>	<b>69</b>
<b>Gráfico 4 - Ações de pós-graduação realizadas pela EAP 2013-2016..</b>	<b>70</b>
<b>Gráfico 5 - Ações de capacitação avaliadas pela EAP 2013-2016.....</b>	<b>75</b>
<b>Gráfico 6 - Avaliação das capacitações executadas pela EAP em 2013.....</b>	<b>76</b>
<b>Gráfico 7 - Avaliação das capacitações executadas pela EAP em 2014.....</b>	<b>76</b>
<b>Gráfico 8 - Avaliação das capacitações executadas pela EAP em 2015.....</b>	<b>77</b>
<b>Gráfico 9 - Avaliação das capacitações executadas pela EAP em 2016.....</b>	<b>77</b>

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CBMAP	Corpo de Bombeiro Militar do Amapá
CEE	Conselho Estadual de Educação
CEFORH	Centro de Formação de Recursos Humanos
DOE	Diário Oficial do Estado
EAP	Escola de Administração Pública
EBAP	Escola Brasileira de Administração Pública
ENA	École Nationale D'Administration
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
EUA	Estados Unidos da América
EVG	Escola Virtual de Governo
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
GEA	Governo do Estado do Amapá
MBA	Master of Business Administration (Mestre em Administração em Negócios).
PMAP	Polícia Militar do Amapá
PNDP	Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal
PPA	Plano Plurianual
PSB	Partido Socialista Brasileiro
SEAD	Secretaria de Estado da Administração
SEED	Secretaria de Estado da Educação
SESA	Secretaria de Estado da Saúde
SEPLAN	Secretaria de Estado do Planejamento
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
<b>2</b>	<b>GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL: CONSIDERAÇÕES GERAIS.....</b>	<b>19</b>
2.1	POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: ORIGEM E EVOLUÇÃO.....	22
2.2	MUDANÇAS TECNOLÓGICAS E NOVO PERFIL.....	26
2.3	DESAFIO: GESTÃO POR COMPETÊNCIA.....	28
<b>3</b>	<b>FORMAÇÃO CONTINUADA E SERVIÇO PÚBLICO NO BRASIL.....</b>	<b>31</b>
3.1	O SERVIÇO PÚBLICO NO BRASIL.....	33
3.2	POLÍTICAS PÚBLICAS E FORMAÇÃO CONTINUADA.....	38
3.3	A PROFISSIONALIZAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO NO BRASIL.....	40
<b>4</b>	<b>AS ESCOLAS DE GOVERNO NO BRASIL.....</b>	<b>46</b>
4.1	A ORIGEM DAS ESCOLAS E O PAPEL INSTITUCIONAL.....	45
4.2	O CRESCIMENTO DAS ESCOLAS DE GOVERNO.....	51
4.3	OS DESAFIOS DAS ESCOLAS DE GOVERNO E PROFISSIONALIZAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO.....	55
<b>5</b>	<b>A ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO AMAPÁ: CONTRIBUIÇÕES PARA A FORMAÇÃO DOS SERVIDORES DO ESTADO DO AMAPÁ.....</b>	<b>61</b>
5.1	METODOLOGIA DA PESQUISA.....	61
5.2	A ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	63
5.3	RESULTADOS DA FORMAÇÃO DO SERVIDOR NA PERCEPÇÃO DA GESTÃO DA ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	71
5.4	A FORMAÇÃO REALIZADA PELA ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, SOB O OLHAR DO SERVIDOR .....	74
5.5	ESTUDOS DE CASO.....	79
5.5.1	<b>O caso da Secretaria de Estado da Administração – SEAD.....</b>	<b>80</b>
5.5.1	<b>O caso do Corpo de Bombeiros Militar do Amapá – CBMAP.....</b>	<b>81</b>
5.5.3	<b>Estudo de caso da Polícia Militar do Amapá – PMAP.....</b>	<b>83</b>
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>86</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>89</b>
	<b>APÊNDICES.....</b>	<b>94</b>

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM GESTORES.....	95
APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA- CHEFES IMEDIATOS.....	97
APÊNDICE C - ROTEIRO DE ENTREVISTA - SERVIDORES PÚBLICOS.....	99
APÊNDICE D – ROTEIRO DE ENTREVISTA - EX-GESTORES DA EAP.....	101
APÊNDICE E - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO.....	103

## 1 INTRODUÇÃO

A administração pública tem buscado melhorias na sua execução, o que tem implicado em alterações, no que se refere a sua atuação frente aos serviços prestados à população. Ressalta-se que um dos principais atores para a efetivação dessa mudança é o próprio agente público, o servidor.

Faz-se necessário então desenvolver estratégias que venham favorecer a melhoria dos serviços. Dentre elas destaca-se o desenvolvimento de valores, tanto para o gestor, quanto para o servidor que atua na linha de frente junto à população. Assim, a função pública precisa, efetivamente, se profissionalizar.

Desta forma, visando desenvolvimento da profissionalização do servidor público, qualificado, preparado a enfrentar esse novo cenário, são criadas no Brasil as primeiras “Escolas de Governo” na década de 80, referendada no Art. 39, § 2º da Constituição Federal de 1988, com missão, finalidades e desafios próprios de cada Estado, mas ainda com alguns conflitos de foco. Sendo que na década seguinte, começaram a tomar novos rumos, adotando o conceito de “formação continuada”, aplicando-os na capacitação de diversos segmentos do serviço público Federal, Estadual e Municipal.

É necessário repensar a própria organização do trabalho público para que essa acompanhe tais avanços e para que se tome espaço digno dos novos cidadãos e dos novos servidores do público, tendo como foco os espaços de trabalho sob uma ótica formadora, avançando além das tradicionais concepções e práticas de formação dos servidores públicos.

Frente a este novo cenário, o Estado necessita adequar os serviços prestados de forma que venha dar respostas aos anseios e necessidades da sociedade. Os serviços precisam ser mais céleres, buscando otimizar os recursos existentes, criando novas oportunidades e assumindo suas reais funções.

Nesse sentido, a formação do servidor precisa estar alinhada com uma política pública de valorização dos serviços prestados a população como bem público, uma vez que requerem diretrizes e objetivos claros ao que se pretende alcançar, e assim consolidar a relação entre Estado e sociedade, por meio de uma política pública de formação descentralizada e adequada a regionalização.

Diante deste novo cenário, os servidores públicos requerem capacitações, voltadas às necessidades dos cidadãos, formação continuada em serviço com novas

metodologias e aplicabilidade, com foco na modernização, tanto para o público interno quanto para o externo. Para tanto, o poder público vem aumentando os investimentos públicos nas “Escolas de Governo”.

O Estado do Amapá, até o ano de 2004 possuía apenas um Centro de Formação e Desenvolvimento de Recursos Humanos para coordenar e executar a política de formação e desenvolvimento dos servidores do Estado, em 2009 implanta a Escola de Administração Pública - EAP. A política de formação adotada pela Escola de Administração Pública apresenta como objetivos integrar os desafios estratégicos de governo, analisar e dar respostas às novas tendências do setor público, como também possibilitar oportunidades de formação continuada aplicada às necessidades do servidor público estadual em detrimento aos serviços prestados ao cidadão.

Neste sentido, a EAP pesquisa, sistematiza informações, elabora propostas de melhorias que possibilitem a contribuição para dinamização das ações realizadas na gestão de processos, agregando qualidade aos resultados oferecidos aos órgãos do governo. Busca fortalecer sua atribuição como órgão coordenador da política de formação, desenvolvimento e valorização dos servidores do Estado, no âmbito da administração direta e indireta, e elevar o nível de capacitação técnico-profissional e qualificação, por meio da inovação, e assim alcançar elevados níveis de modernização dos métodos e técnicas operacionais e dos procedimentos, a fim de promover mudanças comportamentais e exercer outras atribuições correlatas.

Partindo dessa estrutura organizacional e dos anos em que a escola de Administração Pública vem atuando, necessário se faz essa pesquisa, a fim de que se possa subsidiar sustentação na aplicabilidade de ações que contribuam na formação continuada dos servidores públicos e assim garantir a eficácia, eficiência e efetividade nas ações realizadas.

O Servidor público, responsável pelos serviços prestados à população precisa ser capacitado constantemente, através de programas de formação continuada a fim de garantir uma prática eficiente e assim promover resultados satisfatórios nos serviços prestados à população. Mas o cenário local, e o que se veicula frequentemente nas mídias, são as constantes reclamações quanto ao atendimento, execução dos serviços, morosidade e outras mazelas que estão arraigadas na cultura do serviço público ao longo dos anos. Existem inúmeros fatores que causam tais comportamentos no servidor, podendo ser minimizados ou finalizados com ações estratégicas de um modelo de gestão focado não somente nos

aspectos administrativos, contemplando somente o técnico, mas efetivamente correlacionando ao social, tendo as pessoas e seus aspectos comportamentais, enfatizados em uma política pública de formação inicial e continuada.

Diante desse contexto, esta pesquisa parte do seguinte problema: Qual a contribuição da formação continuada viabilizada pela Escola de Administração Pública para a melhoria do desempenho profissional dos servidores públicos estaduais, no período de 2013-2016?

Pelo exposto, o presente estudo possui como objetivo geral avaliar a contribuição da formação continuada viabilizada pela Escola de Administração Pública para a melhoria do desempenho profissional dos servidores públicos estaduais, no período de 2013-2016. E ainda como objetivos específicos: a) Levantar e interpretar dados qualitativos junto aos servidores públicos que participaram das ações de formação proporcionadas pela EAP; b) Evidenciar a evolução da formação por meio de análise qualitativa das capacitações realizadas pela EAP no período de 2013-2016; c) Apresentar dados obtidos através de estudos de caso que tratem das influências da formação continuada viabilizada pela Escola de Administração Pública aos servidores no desenvolvimento de suas atividades.

Utilizou-se pesquisa qualitativa, haja vista que considerou a relação dinâmica entre a realidade dos serviços prestados à população e as capacitações realizadas pela Escola de Administração Pública. E do ponto de vista do objetivo desenvolveu-se uma pesquisa explicativa, sendo analisado o levantamento de dados obtidos nas pesquisas de satisfação dos servidores, aplicados ao término de cada evento de capacitação realizado pela EAP e assim explicar os dados obtidos.

O estudo foi desenvolvido na Escola de Administração Pública, situada na Rua Amazonas nº 20, no bairro central de Macapá, capital do Estado do Amapá. E os estudos de caso ocorreram em três órgãos de governo, sendo a Secretaria de Estado da Administração (SEAD), Comando Geral da Polícia Militar do Amapá e Comando Geral do Corpo de Bombeiros do Amapá. Todos fazem parte da administração pública direta do Estado do Amapá, tendo como marco temporal o período de 2013 – 2016.

Foram sujeitos da pesquisa: a Escola de Administração Pública – EAP, os Diretores Presidentes da EAP que atuaram na gestão da escola no período de 2013-2016, os servidores públicos cursistas do Estado do Amapá que participaram das ações de formação. Realizou-se ainda estudos de caso em três órgãos da

administração pública estadual para avaliar os impactos da formação e capacitação no desenvolvimento do trabalho, neste sentido, os gestores da SEAD, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros, os chefes imediatos e servidores destes órgãos foram também entrevistados, sendo que para o alcance dos objetivos propostos, utilizou-se como instrumentos a pesquisa bibliográfica, documental, dados estatísticos de finalização de turmas, formulários de avaliação de reação para levantamento das capacitações realizadas pela EAP no período de 2013-2016.

Este estudo foi organizado em cinco capítulos, sendo esta Introdução, que contextualizou de forma geral a motivação pelo tema estudado, enfatizando sobre os objetivos a serem alcançados, os questionamentos a serem respondidos, explicitando a metodologia da pesquisa utilizada. Assim, para uma melhor compreensão da dissertação, os capítulos seguintes apresentaram a seguinte estrutura.

O segundo capítulo traz à luz a reflexão sobre Gestão Pública no Brasil, com considerações gerais e uma abordagem histórica social com desdobramentos importantes no entendimento da evolução da gestão pública no âmbito internacional, nacional e local. Abordar-se-á também autores que relatam sobre as mudanças tecnológicas e o novo perfil da gestão pública frente as necessidades atuais da sociedade e, por conseguinte do cidadão. E para fechar as considerações deste capítulo, será explanado sobre um dos grandes desafios para a nova administração pública, que trata da gestão por competência, suas vertentes, aplicabilidades, entraves e possibilidades diante de uma sociedade que clama por melhores serviços e por servidores que buscam reconhecimento de seus potenciais.

O terceiro capítulo discorre sobre o papel da formação continuada e serviço Público no Brasil, e nos subcapítulos abordar-se-á desde a criação do serviço público no Brasil, sua trajetória e evolução, subsidiado pelas políticas públicas de formação continuada, a fim de elevar ao grau de profissionalização dos servidores, tendo em vista a melhoria dos serviços prestados à sociedade e a valorização do servidor.

O quarto capítulo discorre sobre as Escolas de Governo, desde a grande influência das escolas internacionais, precursoras no papel de formação dos servidores públicos, abordando sobre as diversas concepções de escola no Brasil, suas missões e estruturas com foco na sistematização da formação e capacitação do servidor público.

Assim, o quinto capítulo foca-se na Escola de Administração Pública do Amapá, desde sua criação, contexto histórico, social e econômico, suas contribuições

para a formação dos servidores do estado do Amapá. Desdobra-se sob o olhar dos gestores, dos servidores, bem como será apresentado as reflexões acerca dos dados qualitativos obtidos através dos estudos de caso realizados em três órgãos de governo, sendo a SEAD, BMAP e PMAP.

E por fim, as considerações finais apontam possíveis subsídios que possam nortear respostas às necessidades da administração pública e aos objetivos propostos na pesquisa, pautados na percepção dos servidores públicos, atores principais do processo de formação.

## 2 GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL: CONSIDERAÇÕES GERAIS

A gestão pública no Brasil, ao longo dos anos, tem passado por diversas buscas de transformações e atualizações de acordo com o momento político, econômico e social vivenciado. Neste sentido, necessário se faz apresentar algumas considerações acerca desse processo tão importante para a sociedade brasileira.

O processo de reforma do Estado no Brasil, para Abrucio (2007) começou com o fim da era militar. Naquele período, agregavam-se dois fenômenos: a crise do regime autoritário e, o declínio do modelo nacional-desenvolvimentista. Era necessário enfrentar presumíveis equívocos históricos da administração pública brasileira, muitos deles intensificados na época do governo militar, e encontrar soluções para o novo momento histórico, que exigia uma adaptação da gestão pública.

A reforma precisava ir além da correção dos possíveis equívocos administrativos cometidos pelos militares, necessitava-se da construção de um modelo de Estado capaz de enfrentar os novos desafios históricos, culturais e econômicos. Era preciso fortalecer ações de democratização, executando de forma expressiva os princípios constitucionais da legalidade, publicidade e descentralização.

A reforma da gestão pública, de acordo com Pereira (1998), começou a tomar forma praticamente em todo o mundo nos anos 70, mas no Brasil iniciou em meio a crise econômica da década de 90, com a hiperinflação. Tornou-se tema de extrema relevância em termos mundiais, sendo também uma resposta ao processo de globalização, o qual reduziu a autonomia dos estados em planejar e implementar políticas, estando atreladas à crise do Estado.

O país precisava se modernizar, e assim atender as mudanças necessárias, oriundas pela falta de recursos orçamentários, financeiros e humanos. A administração pública precisava se reinventar, para criar condições à proposição de soluções para “velhos” problemas, como o ajuste fiscal, a privatização e a abertura comercial.

Segundo Pereira (1998) a reforma administrativa, contudo, só se tornou relevante no Brasil em 1995, após a eleição e a posse de Fernando Henrique Cardoso. Nesse ano ficou evidente para os brasileiros que essa reforma se tornara condição “sine quanon”, pois de um lado, era necessário a efetivação do ajuste fiscal do Estado

brasileiro, e, de outro, a modernização do serviço público, profissional e eficiente, focado no atendimento das necessidades dos cidadãos.

Assim, aliou-se as duas necessidades importantes no cenário nacional, tornando-se perceptível que o país não poderia parar devido aos poucos recursos e aos presumíveis equívocos das gestões anteriores, haja vista as condições vivenciadas na época, buscando-se uma reforma que abriria possibilidades de inovação, por meio do “enxugamento” da máquina pública, promovendo o princípio da economicidade, enfatizado na constituição brasileira.

Destaca-se ainda que a administração pública necessitava resgatar a importância do serviço público, cuja imagem tornou-se negativa na era Collor. Fazia-se urgente a implantação de um modelo de gestão mais transparente, voltado ao desempenho do servidor público, o que causaria a diminuição da influência política na gestão dos órgãos públicos, advindas do controle de cargos e recursos financeiros.

A reforma do serviço civil, para Abrucio (2007), ocorreria também por meio da profissionalização da burocracia. Neste sentido, ocorreram ações importantes, como o princípio da seleção meritocrática e universal, consolidado pelo concurso público. Alinhado a este movimento, o Executivo federal criou, em 1986, a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), num esforço de melhorar a capacitação da alta burocracia.

A gestão pública profissionalizando seus agentes, elevando o nível dos serviços, com acompanhamento e avaliação das ações, por meio de metas e indicadores, auxiliaria no processo de modernização, agindo com eficiência, efetividade e transparência. Entretanto, ainda percebe-se que falta para os políticos e gestores, uma visão de integração e de longo prazo, que venham corroborar com os anseios da sociedade.

Desta forma, Abrucio (2007) enfatiza ainda sobre o aspecto referente à profissionalização do serviço público, que diz respeito ao aumento do investimento em capacitação dos servidores públicos, vinculado a um amplo projeto voltado à modernização da administração pública. A relevância da profissionalização não está apenas na necessidade de oferecer melhores serviços públicos. Mais do que isso, é preciso recuperar a imagem da burocracia junto à sociedade, muito manchada pela irresponsabilidade de atitudes e ações mal elaboradas dentro da gestão.

Nesse contexto, cita-se Frigoto (2014) como um contraponto aos demais autores, pois enfatiza ser contrário à supremacia referente às ideologias e às políticas

neoliberais e à concepção e metodologia de formação e capacitação do trabalhador do serviço público. E enfatiza que uma das estratégias para o desmanche da esfera pública tem sido a difamação e desmoralização do servidor público.

Percebe-se então divergências quanto as percepções referentes a formação do servidor público, que variam de acordo com concepção filosófica e ideológica, cabendo assim aos responsáveis por tais ações, uma análise de cenário baseada em proposições que alcancem o real objetivo que é o cidadão.

Nesse contexto, Bittencourt e Zouain (2010) preconizam que se recomenda aparelhamento burocrático estável, livre das discontinuidades administrativas e, competente, devidamente preparado para adoção de inovações organizacionais e de modernas técnicas de gestão, habilitado a formular, executar, monitorar e avaliar políticas públicas capazes de responder a desafios contemporâneos. E a função pública precisa, efetivamente, se profissionalizar.

Para Hofling (2001), uma administração pública, esclarecida por uma concepção crítica de Estado, que pondere que a sua função é prestar atendimento a sociedade como um todo, buscando estabelecer como prioritários programas de ação universais, que possibilitem a incorporação de conquistas sociais pelos grupos e setores desfavorecidos, visando à reversão do desequilíbrio social.

Reformar a gestão pública brasileira, como qualquer política pública, depende de inúmeras variáveis, interesses e acordos. Requer constituição de alianças entre os sujeitos estratégicos que precisam ser convencidos da importância desse tema, bem como, uma mudança cultural por parte dos servidores públicos.

Neste sentido, pensar em uma nova gestão pública, que tem no bojo o desafio da profissionalização da Administração Pública, segundo Farias e Gaetani (2002), faz parte de uma agenda positiva mais ampla, que inclui a consolidação do Estado democrático, a estabilização macroeconômica, a integração competitiva do país no comércio internacional e a ocupação pelo Brasil do lugar que lhe cabe na nova ordem mundial e, em particular, no continente latino-americano.

Isto posto, compreender os sujeitos envolvidos nesse processo, bem como as implicabilidades das questões que permeiam a gestão pública no Brasil. Para tanto, visitar-se-á neste capítulo algumas definições de política pública, a fim de que se possa interpretar situações que ocorrem no cotidiano da sociedade e que requerem a intervenção do cidadão. Será explanado ainda sobre as mudanças tecnológicas e o novo perfil do servidor, bem como o desafio da gestão por competência, que se tem

buscado na nova estrutura da gestão pública, haja vista que não há como pensar em mudanças institucionais, sem mudanças de paradigmas culturais e econômicos. Neste capítulo, será discutido possibilidades e alternativas de mudanças positivas, apontadas por diversos autores, para a melhoria dos processos na gestão pública.

## 2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: ORIGEM E EVOLUÇÃO

Buscando apresentar a ideia do que é política pública, a fim de contextualizar e ampliar o olhar sobre o objeto desta pesquisa, e assim subsidiar a compreensão do todo, buscou-se estudar diversos autores que discutem sobre essa temática.

Nesse contexto e de uma forma geral, tais autores convergem com a definição a seguir apresentada.

[,,,]definições de políticas públicas, mesmo as minimalistas, guiam o nosso olhar para o *locus* onde os embates em torno de interesses, preferências e idéias se desenvolvem, isto é, os governos. Apesar de optar por abordagens diferentes, as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa desses fatores. (SOUZA, 2003, p 13).

Assim, as sociedades modernas para Rua (1997) têm, como principal característica, a diferenciação social. Isto significa que seus membros não apenas possuem atributos diferenciados (idade, sexo, religião, estado civil, escolaridade, renda, setor de atuação profissional, etc.), como também possuem ideias, valores, interesses e aspirações diferentes e desempenham papéis diferentes na sociedade. Tudo isso faz com que a vida em sociedade seja complexa e frequentemente envolva conflito: de opinião, de interesses, de valores, etc.

Entretanto, para que se possa sobreviver e progredir, o conflito deve ser mantido dentro de limites administráveis. Para isto, existem apenas dois meios: a coerção pura e simples e a política. A proposta então é enfatizar a política, que consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto aos bens públicos.

À vista disso, é mister esclarecer o que são Políticas Públicas, haja vista que são delas que emanam as diretrizes de um governo. Pois bem, de uma forma

simplista infere-se que políticas públicas são procedimentos e orientações que direcionam a política administrativa de um Estado, regulando as atividades de um governo no que se refere às ações de interesse público. Embora se fale muito em políticas públicas, pouco se vê explicitado de forma clara e sistemática. Varia a aplicabilidade das ações de acordo com a força e o nível de atuação dos diferentes grupos sociais e das relações de conflito entre Estado e sociedade.

Nesse sentido, políticas públicas, segundo Flexor e Leite (2006), são fruto de um processo político que busca nivelar as preferências dos atores com os interesses das organizações e instituições. Tem-se a exemplo, os políticos que estão motivados por (re) eleições e votarão em políticas que favoreçam os interesses de seus eleitores; a administração pública e o aparato burocrático buscam influenciar o cerne das políticas para promover as necessidades de suas organizações.

É interessante enfatizar sobre algumas peculiaridades das políticas públicas no que se refere às suas dimensões, como:

... dessas dimensões tem-se adotado na ciência política o emprego dos conceitos em inglês de *polity* para denominar as instituições políticas, *politics* para os processos políticos e, por fim, *policy* para os conteúdos da política. (FREY, 2000, p.216).

Neste contexto, a dimensão institucional *polity* se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo. Já a dimensão processual *politics* tem-se em vista o processo político, geralmente apresenta caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição. E a dimensão material *policy*, que refere aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas.

A gestão pública vem buscando aplicar as políticas públicas não somente como instrumento orçamentário, como mera transferência de renda ou assistencialista, sendo necessário ir mais além, respondendo às demandas da sociedade por bens e serviços públicos de qualidade. Para Fernandes (2013), tem sido percebida a necessidade de que as definições de políticas públicas sejam alinhadas às características socioeconômicas que singularizam os grupos. Em outras palavras, que o aparato de governo observe o conjunto de pessoas e as vulnerabilidades e oportunidades que os identificam.

De forma simplificada, para Lima e D'ascenzi (2011), as fases da política pública podem ser definidas em etapas, sendo a primeira, a **fase da formulação**, composta pelos processos de definição e escolha dos problemas que merecem a intervenção estatal, produção de soluções ou alternativas de tomada de decisão. A segunda, **implementação** refere-se a execução das decisões adotadas na etapa prévia; por fim, a **avaliação** consiste na interrogação quanto ao impacto da política.

Percebe-se que são fases de extrema relevância para a consecução dos objetivos de um determinado grupo, e que, portanto, requerem a participação dos mesmos quando de sua realização.

Assim, Lima e D'ascenzi (2011) entendem que, a implementação de uma política pública, na maioria das vezes, é observada a partir do plano que lhe deu origem. Por isso fala-se tanto sobre os problemas de implementação, o que, grosso modo, expressa a percepção de que o sucesso da política seria resultado do sucesso do desenho, mas seu fracasso seria derivado da forma como ela foi executada.

Tal percepção exemplifica claramente a dificuldade em que o Estado tem na execução de seus projetos, quer por desconhecimento de alguns procedimentos, quer por falta de competência, ou ainda pela descontinuidade do acompanhamento e da execução das ações.

Nesse contexto, é necessário extinguir a verticalização e ou setorização das políticas de grupos, e enfatizar a integralidade articulada das ações em detrimento ao bem público, de forma horizontal, atentando e atendendo às necessidades do cidadão e não somente de algumas parcelas da sociedade, as quais detém o poder de barganha com o Governo.

Então, Rua (1997) afirma que esta forma de abordar os problemas resulta de duas constatações básicas em que primeiramente, por mais adequada que seja a fundamentação técnica de uma alternativa, a decisão envolve relações de poder. Assim, uma solução tecnicamente irrevogável pode se revelar politicamente inviável, e vice-versa, o que significa dizer que não existem soluções perfeitas. Segundo os governos democráticos efetivamente não possuem liberdade total na alocação de recursos públicos.

As políticas públicas desta forma, não possuem condições de isenção da interferência política, mas em contrapartida apresenta a inter-relação de ideias e interesses entre os grupos da sociedade e grupos políticos, agregando e buscando o atendimento de ambos, desde que haja recursos para isso.

Dito isto, para Frey (2009), as peculiaridades socioeconômicas e as políticas das sociedades em desenvolvimento não podem ser tratadas apenas como fatores institucionais e processuais específicos, mas é preciso uma adaptação do conjunto de instrumentos da análise de políticas públicas às condições peculiares das sociedades em desenvolvimento.

Entretanto, para Fernandes (2013), os desafios para a implementação de políticas públicas perpassam a superação da lógica que institui fronteiras entre setores e pela construção de estratégias que considerem a diversidade regional. O primeiro relaciona-se à complexidade da dinâmica social e à dificuldade de enfrentar os problemas partindo de ações fragmentadas e desarticuladas. O segundo trata de reconhecer que as particularidades culturais, econômicas e sociais têm impacto nas prioridades estabelecidas para um determinado território e, assim, na forma de implementação das políticas públicas.

As políticas públicas ainda apresentam características que são levadas em consideração pelo Banco Interamericano do Desenvolvimento,

algumas características-chave das políticas públicas: Estabilidade — em que medida as políticas são estáveis ao longo do tempo. Adaptabilidade — em que medida as políticas podem ser ajustadas quando falham ou quando as circunstâncias mudam. Coerência e coordenação — em que grau as políticas são compatíveis com outras políticas afins e resultam de ações bem coordenadas entre os atores que participam de sua formulação e implementação. Qualidade da implementação e da aplicação efetiva. Consideração do interesse público — em que grau as políticas atendem ao interesse público. Eficiência — em que medida as políticas refletem uma alocação de recursos escassos que assegure retornos sociais elevados. (BIRD, 2007,p.130)

E Rua (1997) conclui que política pública é assim, porque na realidade o que existe não é um processo acabado, mas sim um contínuo movimento de interação entre uma política em mudança, uma estrutura de relações de grande complexidade e um mundo exterior não apenas complexo, mas também dotado de uma dinâmica cada vez mais acelerada.

Cabe aos diversos atores envolvidos na aplicabilidade da política pública, auxiliar em todos os processos inerentes a consecução da mesma e assim atingir aos objetivos por elas propostos.

## 2.2 MUDANÇAS TECNOLÓGICAS E NOVO PERFIL

A modernização da gestão pública tem se configurado em um processo continuado, cujo modelo e modismo de administração são constantemente implementados, vislumbrando que a organização governamental possa atender de modo mais eficiente e eficaz às demandas sociais.

A Constituição Brasileira de 1988, marco da redemocratização do país, determina as áreas de atuação do Estado, pactuando as atribuições federais, estaduais e municipais. Define como objetivos da República brasileira: a busca por uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza; a redução das desigualdades; e a promoção do bem de todos (BRASIL, 1988).

Tal necessidade manifestou-se em virtude da modernização do trabalho público, como afirma Arroyo (1998), exigindo a modernização dos servidores públicos, que vêm, participando durante as últimas décadas de um processo de conscientização e amadurecimento sociocultural, tornando-os novos sujeitos sociais e políticos. Eles avançaram mais depressa do que avançou a modernização da administração pública. Constata-se que a consciência da cidadania e dos direitos avançou significativamente, pois os novos cidadãos possuem outra consciência do público, das instituições e da administração pública, pressionando por redefinição de cenário.

Segundo Carvalho [et al] (2009), o que suscitou essa grande mudança, foram grandes períodos de crises econômicas e fiscais, redirecionando a forma de participação do setor público. Novos desafios e demandas surgiram, provocando debates sobre as formas de relacionamento entre Estado, mercado e sociedade.

Dessa última, surgem reivindicações de ampliação da esfera pública e da participação dos cidadãos, buscando democratizar os processos de definição e adoção de políticas públicas. No tocante ao mercado, uma série de mecanismos regulatórios vêm reforçar o papel indireto do Estado na economia, atuando para defesa do interesse público.

Neste novo cenário, surgem diversas tendências que mobilizam as inovações, dentre elas destacam-se as que vêm de encontro às necessidades da sociedade moderna em busca de soluções para os problemas vigentes e emergentes, como a sociedade do conhecimento.

Na sociedade do conhecimento, o real valor dos produtos está no conhecimento neles embutido, em que a economia adota uma estrutura mais diversa, alterando-se contínua e rapidamente. Nos países mais avançados, o acúmulo de informações e a sua reunião para estruturar esquemas de conhecimentos cada vez maiores e mais sofisticados permitiu mudanças qualitativas no setor econômico. Hoje, o poderio econômico internacional de um país está diretamente relacionado ao fator conhecimento (BORGES, 1995, p, 02).

Neste sentido, a sociedade do conhecimento constitui o mais importante recurso de agregação de valor na produção e geração de serviços, permitindo atender às necessidades da sociedade de forma muito mais satisfatória. O conhecimento revoluciona o processo de produção, uma vez que ele torna economicamente viável a individualização e diversificação dos serviços, extremamente necessário ao empreendedorismo.

A análise feita por Carvalho *et al* (2015), tem em seu bojo que os servidores públicos precisam estar preparados para desenvolver e se aperfeiçoar quanto às novas competências conceituais, atitudinais, técnicas, procedimentais e humanas, objetivando o alcance de um novo perfil, e de acordo com o qual sejam capazes de atender tanto os usuários externos quanto os internos das instituições.

As demandas de novas competências surgem de uma sociedade mais moderna e questionadora, que busca excelência na prestação dos serviços a ela devida, que atente e atenda aos prazos exequíveis, objetivando o crescimento da economia e das relações sociais.

Diante deste cenário, em que há uma emergente mudança tecnológica na realização das atividades públicas, e uma economia que requer eficiência na realização de tais ações, Amaral (2006) enfatiza uma clara convergência de ações voltadas para o aumento da eficiência, assim como o interesse em desenvolver maior capacidade do Estado, a exemplo a criação de governo eletrônico.

Com essa constatação, Marcondi (1999) ressalta que grandes mudanças no aparelho do Estado requerem, mais do que recursos financeiros e a revisão do funcionamento das instituições como um todo, mas um corpo de funcionários públicos preparados. Novos modelos de gestão do Estado, prevendo mudanças cada vez mais rápidas nas demandas dos cidadãos e na forma de atender a essas demandas, têm que ser acompanhados por perfis de profissionais que sejam mais flexíveis, em carreiras que absorvam essas mudanças e permitam com que esses funcionários aprendam e se desenvolvam continuamente.

Neste novo cenário, o Estado tem buscado se “modernizar” quer com aparato tecnológico de recursos materiais, quer com aparato na formação de pessoas com foco nas inovações emergentes no mundo e no Brasil. Sabe-se que a demanda é grande, e a implementação de ações dessa natureza quando ocorrem são lentas, tornando-se muitas vezes ineficazes por sua demora.

### 2.3 DESAFIO: GESTÃO POR COMPETÊNCIA

A administração pública para Carvalho *et al* (2015) está em um momento distinto em relação à outrora em se tratando de reformas na administração, em especial de gestão de pessoas. Tais reformas partem de adaptações em políticas públicas mais substanciais e pela integração de objetivos estratégicos que possibilitem o desenvolvimento de práticas visando proporcionar maior competência, além de investir em modelos que elevem o comprometimento, a participação e o envolvimento dos servidores e que as práticas organizacionais sejam acompanhadas em prol do crescimento do servidor.

Neste cenário de mudanças na administração pública, surge a gestão por competência, cuja definição por Fonseca *et al* (2015) é uma ferramenta para orientação do planejamento da capacitação. Trata-se então de planejar de acordo com o que se quer para o bem público, e para o que se quer do servidor público frente às necessidades da sociedade e dos interesses do Estado, conforme destaca-se:

a abordagem da competência é uma forma inovadora de gestão. No entanto, sua aplicação nas organizações em geral e nas organizações públicas em particular requer o atendimento de algumas condicionantes. A primeira seria a existência de uma estratégia corporativa definida de forma clara, na qual a organização estabeleça sua missão, sua visão de futuro, seu negócio, seus objetivos e indicadores de desempenho.[...] A segunda condicionante diz respeito a um ambiente organizacional que privilegie o pensamento estratégico, a inovação e a criatividade, bem como o empowerment, onde existam gestores dotados de autonomia e responsabilidade, além de equipes técnicas de alta performance. A terceira condicionante refere-se à coerência entre as políticas e as diretrizes de gestão da organização como um todo e de seus recursos humanos. Isto é, a organização necessita estabelecer e utilizar mecanismos de gestão que garantam uma consistência entre sua intenção e sua prática (GUIMARÃES, 200, p 135).

Desta forma, para Capuano (2015) em uma visão neoliberal, ressalta que a gestão por competências representa o que se poderia denominar uma ferramenta robusta para empreender pareceres meritocráticos sobre a prática dos servidores,

contribuindo para a resolução de um dos principais problemas detectados quanto aos modelos tradicionais de gestão de pessoas: a falta de critérios objetivos para mensuração da capacidade técnica e conceitual do profissional e do desempenho individual.

Partindo do princípio em que os pilares da essência da gestão são pessoas, processos, tecnologia e cultura organizacional, e que pessoas são a base de todos ou outros, isto posto, se poderá inferir que a gestão por competências é um modelo de gestão de visão mais ampla nas instituições, quer seja privada ou pública, pois sua tecnicidade contribui para a objetividade, transparência e democracia nas avaliações profissionais, atributos considerados como as ambições mais caras de qualquer sistema de gestão que busque a justiça social nos ambientes institucionais na atualidade.

A utilização de um modelo de gestão, baseado na valorização dos recursos humanos e nas competências, para Guimarães (2000), implica que a organização planeje, selecione, desenvolva e remunere tendo como foco as competências essenciais. O processo consiste em identificar as competências necessárias para a construção da visão de futuro da organização e, à posteriori, por meio de pesquisa, realizar levantamento das competências internas, orientando políticas e ações a fim de minimizar a distância entre a realidade das competências internas existentes e àquelas necessárias ao alcance dos objetivos propostos para a instituição.

Nessa perspectiva, Guimarães (2000) sugere não ser possível desvincular gestão por competências sem considerar a gestão por desempenho, uma vez que a competência representaria o desempenho real mensurável, assim como os conhecimentos, habilidades e atitudes necessários para atingir o desempenho previsto para o alcance dos objetivos almejados pela instituição.

Esse modelo de gestão para Capuano (2015), também apresenta uma característica notável quanto à sua utilidade, pois pode superar os limites epistemológicos e do desenvolvimento das capacitações, subsidiando assim as demais etapas do ciclo de gestão de pessoas, proporcionando referências mais técnicas e realistas para o planejamento da função a ser exercida, recrutamento, seleção, lotação, remuneração, avaliação e retribuição pelo desempenho alcançado.

Entretanto, é fato que implantar tal modelo neoliberal de gestão nas instituições do setor público apresenta problemas diferentes daqueles vivenciados nas organizações privadas, exigindo reflexões mais qualificadas para a compreensão de

suas implicações do ponto de vista técnico e realista, haja vista que na organização de gestão de pessoal civil dos governos pelo Brasil, deverão ser aplicadas em grandes proporções, em virtude do quantitativo do funcionalismo público.

Diante das considerações aqui apresentadas, observa-se que a gestão por competências e a gestão por desempenho representam instrumentos que se complementam em um contexto mais amplo de gestão organizacional, o que de certa forma confirma a hipótese do uso do termo como estratégia de integração das práticas de recursos humanos, que são interdependentes e associados a um contexto de gestão de pessoas, buscando a consecução de objetivos organizacionais, por intermédio da utilização de filosofias, políticas e sistemas de recursos humanos consistentes entre si e coerentes com a estratégia da instituição e quiçá dos objetivos da administração pública e de seu servidor.

Diante deste cenário, que requer mudança na gestão pública, abrangendo políticas públicas voltadas ao novo perfil do servidor, tendo como proposta um modelo de gestão que possibilite crescimento e aproveitamento real das competências e habilidades, objetivando a entrega de serviços com maior eficiência, eficácia e efetividade aos cidadãos, vislumbramos que o Brasil precisa avançar muito em diversos aspectos para o alcance de tantas inovações e necessidades, onde os governantes e gestores possam gerir buscando a excelência no fazer da coisa pública, e que os servidores possam assumir suas reais funções e potencialidades, livres das discontinuidades até então preponderantes na administração pública.

Neste contexto, se visitará alguns aspectos relacionados a temática central dessa pesquisa que retratará e ampliará o olhar sobre a formação continuada do servidor público no Brasil, base para a mudança almejada, bem como diversos autores que analisam as políticas públicas e como estão voltadas a esta grande demanda, diante de uma abordagem histórica, cultural e econômica.

Cabe ressaltar que não se trata de apresentar uma receita ou uma fórmula pronta que acabará com os problemas e mazelas referentes ao processo de formação dos servidores públicos, mas sim trazer a luz do conhecimento acadêmico e profissional mais aprofundado, questões que necessitam ser refletidas, analisadas e alteradas, de acordo com a demanda apresentada pelos cidadãos.

### 3 FORMAÇÃO CONTINUADA E SERVIÇO PÚBLICO NO BRASIL

Nos últimos anos do século XX, nos diversos setores profissionais, especialmente em países desenvolvidos, vem se tornando forte a necessidade de formação continuada como um requisito para o trabalho. Desta forma, Gatti (2008) enfatiza a ideia da atualização constante, em função das mudanças nos conhecimentos e nas tecnologias e das mudanças no mundo do trabalho. Isto é, a educação continuada apresenta-se como aprofundamento e avanço nas formações dos profissionais.

No Brasil, verifica-se a assimilação dessa posição, ampliando-se o entendimento sobre a educação continuada, agregando iniciativas que, na verdade, vem suprir uma formação precária que antecede a profissionalização, as quais nem sempre são propriamente de aprofundamento ou ampliação de conhecimentos. Assim como atender uma nova demanda que é a profissionalização do serviço público no Brasil.

Entretanto, para Salles (2015) uma grande problemática quanto a questão da formação continuada é a indefinição da noção de seu significado, dada sua abrangência, mas que mesmo assim é incapaz de determinar com segurança a natureza do seu objeto.

Deste modo, necessário se faz que seja delimitada a noção de formação continuada, para que se possa fazer a distinção entre formação inicial e a formação continuada, isto é, quando uma finaliza para a outra iniciar, e assim atingir os objetivos finais.

Neste sentido a constituição brasileira em seu § 2º enfatiza que todas as esferas de governo manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a como um dos requisitos para meritocracia a participação nos cursos promovidos para tal. Dispondo para consecução de tais objetivos a possibilidade de celebração de convênios ou contratos entre os entes envolvidos.

Neste viés, nos últimos anos a formação continuada tem sido valorizada e buscada em todos os segmentos profissionais, como destaca-se

a preocupação com a formação de professores entrou na pauta mundial pela conjunção de dois movimentos: de um lado, pelas pressões do mundo do trabalho, que se vem estruturando em novas condições, num modelo informatizado e com o valor adquirido pelo conhecimento, de outro, com a

constatação, pelos sistemas de governo, da extensão assumida pelos precários desempenhos escolares de grandes parcelas da população. Uma contradição e um impasse. Políticas públicas e ações políticas movimentam-se, então, na direção de reformas curriculares e de mudanças na formação. (GATTI, 2008, p. 62)

Nesta perspectiva de mudanças, reformas e maior organização, Bittencourt e Zouain (2010), enfatizam que um país organizado de acordo com o paradigma da administração gerencial, em que a gestão visa resultados e o atendimento satisfatório do cidadão, há uma necessidade de crescimento do capital humano, assim exigindo, dos órgãos públicos, o reaparelhamento urgente de seu quadro de pessoal em todos os níveis, do operacional, ao técnico e ao administrativo. Todos aptos para uma atuação motivada, confiante, estabelecendo valores éticos, agindo de forma criativa e eficiente.

Ao contrário do que ocorria no estado liberal do século XIX, o Estado moderno, social democrático, para Bresser (1995) é constituído de duas esferas fundamentais, sendo um núcleo burocrático voltado para a consecução das funções exclusivas do Estado, e um setor de serviços sociais e de obras de infraestrutura. Sendo o primeiro responsável pelas tomadas de decisão e o outro responsável pela execução dos serviços à população. Serviços esses que precisavam ser melhorados estrategicamente.

Com as mudanças no serviço público, e apesar dos avanços no setor público, Cavalcante e Carvalho (2017) enfatizam que a reforma reforçou o fosso entre o Estado tecnocrático e moderno na administração indireta e o Estado burocrático, formal e defasado da administração direta. Ampliando o processo de insulamento, o que foi bem caracterizado pelo fenômeno de anéis burocráticos, originando órgãos e setores de ponta enquanto outros continuavam estagnados na burocracia e na mesmice.

Nesse contexto, é necessária a organização de um aparelhamento burocrático consolidado, competente, protegido das discontinuidades administrativas, organizado para efetivação, habilitados de inovações organizacionais e de modernas técnicas de gestão, habilitado a formular, a executar, a monitorar e a avaliar políticas públicas capazes de responder a desafios contemporâneos que o serviço público requer.

Diante disso, ainda se apresenta uma tendência questionada, que segundo Canário (1997) é depositar qualquer solução baseada na perspectiva cumulativa da

aquisição de conhecimentos, segundo a qual as insuficiências da formação inicial, conjugada com a obsolescência desses conhecimentos os sirvam de justificativa para processos formativos estruturados pela noção de “reciclagem”.

Assim, a tendência atual consiste em focalizar a atenção no potencial formador e transformador dos saberes adquiridos na experiência do cotidiano da prática do servidor público, colocando em segundo plano qualquer noção de formação continuada destinada a atualizar ou suprir lacunas diagnosticadas na formação inicial dos mesmos.

Talvez aqui seja interessante distinguir a questão da racionalidade técnica da racionalidade prática, para simplesmente não cairmos no maniqueísmo disto ou daquilo, da prioridade da racionalidade técnica sobre a racionalidade prática, ou vice-versa.

Segundo Gatti (2008), nos últimos anos, cresceu vertiginosamente o número de iniciativas colocadas sob o grande guarda-chuva do termo educação continuada, e nesses estudos, se restringe o significado da expressão aos limites de cursos estruturados e formalizados oferecidos.

A formação continuada deve estar alinhada aos objetivos traçados ao serviço público e conseqüentemente ao servidor, possibilitando seu crescimento e assim melhorando o fazer público para o público. Neste sentido, neste capítulo serão trazidos para análise as concepções sobre a origem do serviço público no Brasil, da forma como foi estruturada e suas perspectivas de mudanças. Bem como as relações entre políticas públicas de formação continuada e o atual cenário brasileiro, e para finalizar abordaremos a profissionalização do serviço público no Brasil, na perspectiva da mudança na gestão administrativa do Estado.

### 3.1 O SERVIÇO PÚBLICO NO BRASIL

Antes de enfatizar sobre o serviço público no Brasil, é interessante que se conheça um pouco mais sobre a origem do tema serviço público em termo mundial. Assim, Medauar (1992) explana que "Serviço público" é tema clássico do Direito Administrativo, e que ocupou papel relevante, tendo como suporte a doutrina francesa, haja vista que nas primeiras décadas do século XX, a teoria do serviço público era matéria nuclear da Escola de Serviço Público ou Escola de Bordeaux, na França.

Desde sua origem até os dias atuais, a conceituação do serviço público, ou da sua noção, tem sido deveras complicada, como enfatiza Rosseti (2012), pois segundo ele, Léon Duguit, jurista francês, conhecido como o fundador da “Escola de Serviço Público” ou “Escola de Bourdeux”, não formulou uma teoria sobre o serviço público, mas sim reformulou a própria teoria do Estado e as bases do Direito Público, propondo o serviço público como conceito que substituiria o próprio conceito de poder público, constituindo a própria razão de existir o Estado.

No mesmo viés, para Rentroia (2012) tem-se como concepção dos serviços públicos, àqueles prestados pessoalmente pelo poder público, e que não há consenso na doutrina acerca de um conceito absoluto atualmente utilizado por todos os principais doutrinadores. Cada autor constrói seu significado próprio para o termo “serviço público”, de acordo com a ênfase dada a determinado aspecto a ser estudado.

Tal discussão de certa forma ainda é nova dentro do processo de modernização da administração pública, haja vista que o perfil e a função do servidor público tem se reestruturado nas últimas décadas e ainda está buscando uma consolidação quanto sua importância e necessidade existencial na prestação do serviço estatal à população.

Aragão (2007) também enfatiza sobre a dificuldade em conceituar “um fenômeno tão multifacetado e dinâmico como os serviços públicos”, pois para ele é melhor apresentar a ‘noção’ de serviço público, permitindo uma análise mais abrangente das contradições próprias de em termo extremamente complexo.

Percebe-se que a questão não é apenas de ordem conceitual, ideológica ou filosófica, pois muitos autores também chamam a atenção para dificuldade em formular um conceito ou definição sobre serviço público que atinjam o cerne da função, nem as restringindo e nem as tornando de forma genérica.

Assim, Rentroia (2012) exemplifica que a problemática que se vislumbra sobre os serviços públicos parece decorrer do fenômeno da globalização como convergência das reflexões e causas atuais. O atual cenário mostra, a necessária interatividade entre os diversos Estados da nação, e suas relações tem influenciado e quiçá os obrigado a adotar novas concepções nos mais diferentes aspectos e níveis.

Entretanto, a expressão “serviço público” para Medauar (1992) surgiu antes mesmo de sua inserção numa teoria, pois sua emergência tem como condição essencial a distinção público-privado, que se afirma no decorrer da fase absolutista (especialmente nos séculos XVII a XVIII). Antes disso, o serviço não se concebe em

relação aos particulares ou usuários, mas em relação ao monarca. Mas, em nível local, algumas atividades passam a ser qualificadas como "serviço do público", porque designavam intervenção dos poderes públicos em favor dos particulares.

No Brasil, de acordo com Negreiros (2014), o serviço público teve sua origem em 1808, com a instalação da Família Real Portuguesa que, percebe a importância do trabalho administrativo, diante da necessidade de promover o desenvolvimento da colônia, dentro dos parâmetros da diplomacia real.

É válido ressaltar que a proclamação da República, tornou o funcionalismo público mais forte, colaborando efetivamente com a administração, executando ações que movimentaram e impulsionaram os serviços básicos e essenciais aos cidadãos, em suas relações sociais com o Estado.

Entretanto, destaca-se que não existia regulamentação e nem tampouco legislação específica ou mesmo denominação alguma para os servidores da República brasileira. Sendo que a partir da década de 30 surgem os primeiros documentos consolidando normas referentes ao funcionalismo público, dos quais destaca-se o decreto 1713 de 1939.

A Constituição anterior, a Carta Magna de 1934, segundo Negreiros (2014) nada falava sobre o serviço ou o servidor público. O período anterior foi marcado pela falta de esteio para o servidor e o ingresso era realizado por meio de apadrinhamento ou troca de favores, não havendo a necessidade de concurso público. Só a partir da promulgação da Constituição de 88, com a ideia de justiça centrada na isonomia de oportunidades para todos, explicitada no art. 37, parágrafos I e II, estabeleceu-se o concurso público que, consigo, trouxe mais qualidade ao serviço público, como se verifica:

Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e também, ao seguinte:

I – os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei;

II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. (BRASIL, CF/88.1999, p.40).

Desta feita inicia-se uma nova etapa na administração pública, aplicando a legislação em busca da valoração e atribuindo melhores condições de atuação do serviço público no país.

Para compreender os significados da evolução do serviço público brasileiro, a partir da redemocratização iniciada nos anos 1980, segundo Vaz (2008), é preciso analisar as forças direcionadoras desse processo. Sua materialização em transformações das formas organizacionais, práticas de trabalho e estruturas mentais presentes no setor público evidencia estas últimas como campo privilegiado de disputa no campo das ideias, valores e concepções sobre a Administração Pública.

Tais forças direcionaram a evolução do serviço público brasileiro para a racionalização do uso de recursos crescentemente escassos, demandaram por um novo patamar de qualidade dos serviços, bem como sociedade pressionou por maior participação, transparência e controle social sobre as ações dos agentes públicos.

A Constituição de 1988 tenta romper com essa dicotomia, criando o Regime Jurídico Único. Só a partir dessa data que o concurso público torna-se, de fato, o meio essencial para ingresso na administração pública brasileira. O concurso público convive, por outro lado, com um grau de liberdade bastante significativo para nomeação de cargos de confiança de livre provimento. (AMARAL, 2006, p.552)

Esta mesma Constituição, entretanto, ignorou completamente as novas orientações da administração pública. Aparentemente, os constituintes e mais amplamente a sociedade brasileira revelaram nesse momento uma incrível incapacidade de ver e fazer o novo. Perceberam apenas que a administração burocrática clássica, que se começara a ser implantada no país nos anos 30, pois não havia sido plenamente instaurada. Viram que o Estado havia adotado estratégias descentralizadoras - as autarquias e as fundações públicas - que não se enquadravam no modelo burocrático-profissional clássico e que, portanto, não eram tão seguras contra o empreguismo. Não perceberam que as formas mais descentralizadas e flexíveis de administração, era uma resposta à necessidade de o Estado voltar-se para os serviços sociais, para o atendimento do público.

Na medida em que a crise do Estado e a necessidade de reconstruí-lo ou reformá-lo tornaram-se mais claros para a sociedade, os objetivos da reforma também seguiram na mesma linha, tornando-se mais precisos. Reconstruir o Estado significa superar definitivamente a crise fiscal e rever as estratégias de intervenção no plano econômico e social, abandonando as intervenções diretas e adotando formas

regulatórias. Conjuntamente, é preciso reformar o aparelho do Estado, o que significa tornar a administração pública mais flexível e eficiente, com redução de seu custo, bem como garantir ao serviço público, particularmente aos serviços sociais do Estado, melhor qualidade, levando o servidor público a ser mais valorizado pela sociedade ao mesmo tempo em que ele valorize mais seu próprio trabalho, executando-o com mais motivação.

A redemocratização alimentou uma forte demanda da sociedade por melhoria da qualidade dos serviços públicos. Ampliou as possibilidades de reivindicação, crítica e cobrança da sociedade sobre a ação dos governos. Esta segunda força também pode ser associada ao surgimento de novas expectativas influenciadas pelos padrões de qualidade do atendimento ao cliente implantado pelas empresas privadas no período. Ao mesmo tempo, a redemocratização estimulou uma pressão da sociedade por participação cidadã, transparência e controle social dos governos, direcionando até os dias de hoje o serviço público brasileiro.

Quanto à demanda por qualidade dos serviços, trata-se de permitir a efetiva incorporação do foco no cidadão nos serviços públicos, passando de casos isolados para uma prática sistêmica, com novos padrões efetivamente assumidos por dirigentes e servidores como um valor em si. Em um segundo nível, debatem-se a visão do cidadão reduzido a consumidor-cliente de serviços públicos contra seu entendimento como portador de direitos e sujeito dos serviços.

As respostas a estas questões são essenciais para a superação da inércia que tem aprisionado as iniciativas de mudança da gestão pública. Superar a tendência a uma modernização conservadora exige novas formas de pensar e agir, que podem ser estimuladas e desenvolvidas por um trabalho de reflexão e capacitação dos agentes públicos.

Daí a necessidade de planejamento e de uma boa execução de políticas públicas voltadas à formação continuada do servidor público, capacitando-o a partir do real diagnóstico emanado pela sociedade e pelas condições efetivas de aplicabilidade oriundas do poder público.

### 3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS E FORMAÇÃO CONTINUADA

Refletir sobre políticas públicas e formação continuada, remete primeiramente a entender o processo da política da reforma na formatação de serviços públicos, onde se discute os interesses dos envolvidos nas reformas em países em desenvolvimento, com destaque para o papel de dois “atores” cruciais que segundo Souza (2003) são as agências multilaterais e os segmentos da burocracia afetados pelas reformas.

Essa análise contribui tanto para um debate mais complexo sobre o tema da reforma do setor público, suas implicações e dificuldades, quanto em particular a que modifica as formas tradicionais de se fazer o serviço público.

Referente ao conceito de Educação Continuada frente às mudanças e demandas do mundo atual, Hadadd (2007), enfatiza que se, anteriormente, sob a influência da UNESCO, tal conceito remetia principalmente à ideia de formação e aprimoramento profissional visando à adaptação do cidadão frente a um mundo em mudanças, a Educação Continuada, em tempos atuais, vai mais além, abarcando a formação cidadã, tendo em vista a participação democrática e o desenvolvimento humano.

Assim, a formação continuada do servidor público, vislumbra capacitar não somente o profissional para atender ao público alvo de forma técnica e mecanicamente, mas sim ser capaz de se colocar no lugar do outro em busca da solução para os problemas ali enfrentados. Perpassa por uma junção de estratégias, como:

A moderna gestão de pessoas assenta-se em um tripé estratégico: gestão por competências; democratização das relações de trabalho para gerar ambientes adequados à inovação; e qualificação intensiva das equipes de trabalho, incluindo o uso de tecnologia da informação (AMARAL, 2006, p. 554).

Para tanto, deve se buscar compreender que para ocorrer tais transformações, é necessário implementar políticas públicas de formação continuada, pois remetem também sobre as políticas sociais, que segundo Hofling (2011) se situam no interior de um tipo particular de Estado. São formas de intervenção do Estado, visando a manutenção das relações sociais de determinada formação social. Portanto, assumem “feições” diferentes em diferentes sociedades e diferentes

concepções de Estado. É impossível pensar o Estado fora de um projeto político e de uma teoria social para a sociedade como um todo.

Neste mesmo contexto, infere-se e reflete-se sobre política pública de formação continuada, voltada ao servidor público, e que está intimamente ligada ao modelo de servidor que o “governo” ou “Estado” buscam formar em atendimento a suas prioridades e anseios, ratificando seus projetos a partir de um bem comum ou de uma estratégia específica.

A política pública de Educação Continuada, no entanto, em qualquer sentido aqui pensado, não se dissocia da busca por uma boa formação básica que atinja a todos os setores da administração pública. Remete-nos a um modelo em que a Educação Continuada é parte integrante do todo social em prol de ações efetivas e eficazes no serviço público, e para tanto, a uma efetiva educação continuada, faz-se necessário direcioná-la ao desenvolvimento global de seus integrantes, da profissão e das entregas direcionadas ao cidadão e sociedade.

Dito isto, é necessário ampliar a visão quanto ao que se busca na formação continuada, ir além do que se pretende entregar à população. Observar os recursos humanos que se tem e a partir dele planejar políticas de formação que venham subsidiar o alcance das metas de governo em prol da população. Assim, o estudo da literatura relativo a formação continuada oferece entendimentos que corroboram as ideias de Kaplan e Norton (2004) e ampliam a visão sobre conhecimentos, habilidades e valores e a integração destes ao ambiente organizacional.

Assim, é válido explanar sobre a burocracia, pois Cavalcante e Carvalho (2017) enfatizam ser um dos pilares institucionais importantes para o eficiente funcionamento do sistema democrático e para a aplicação do estado de direito, por possibilitar maior continuidade, coerência e relevância às políticas públicas e por assegurar maior imparcialidade e objetividade à autoridade pública. Por outro lado, sua fragilidade tende a gerar ineficácia e desperdício de recursos públicos, cenário comum em países latino-americanos, e sendo o Brasil um país de proporções continentais, as fragilidades se agigantam.

Verifica-se, portanto, que um dos grandes desafios na administração pública brasileira é aumentar a capacidade de governar na gestão das políticas. O aperfeiçoamento permanente de servidores poderá contribuir muito para a melhoria da qualidade desse serviço.

Segundo Amaral (2006), melhorar as entregas não é uma demanda interna ao serviço público, mas uma necessidade, quase um imperativo para melhorar as práticas existentes, a fim de assegurar maiores oportunidades, possibilitando um desenvolvimento sustentável e com menor desigualdade tanto para o servidor quanto para o cidadão.

A menor intensidade dos esforços de mudança de estruturas mentais permite questionar o alcance das estratégias de transformação da Administração Pública e evidencia a necessidade de intensificar o investimento em capacitação de servidores e em produção e circulação de conhecimento e reflexão crítica, que de acordo com Vaz (2006) não pode ser vista como uma ação neutra, e sim um instrumento que responde as inquietações da sociedade moderna.

Trabalhar sobre as estruturas mentais, em especial a inteligência emocional dos agentes públicos e seus gestores, possibilitará a construção de novas formas de atuação do Estado, que contribuam para a redistribuição do poder, da renda e da riqueza em nosso país.

### 3.3 A PROFISSIONALIZAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO NO BRASIL

Nos países desenvolvidos e, em especial, naqueles em desenvolvimento, e em outra abordagem, Betencour e Zouain (2010), estabelecem como elemento básico, capacitar tanto os gestores públicos, assim como os auxiliares de funções executivas e demais servidores públicos, tornando-os plenamente capazes, com bases técnicas e científicas, capazes de alcançar com excelência os desafios e necessidades da administração pública e da sociedade.

Dentro dessa perspectiva, torna-se necessário transformar as organizações públicas em instituições ágeis, menos hierarquizadas, com forte engajamento de seus servidores, e transparentes aos controles do Estado e social. O perfil dos líderes de todos os níveis hierárquicos, abrangendo conhecimentos e comportamentos, a fim de aprofundar os processos de mudança e manutenção permanentemente, dispostas às interferências do ambiente externo, profissionalizando a atuação do servidor.

Assim sendo, faz-se imprescindível implementar e acompanhar ações de modernização do Estado por uma nova concepção de gestão e de atuação do servidor

público, atrelada a uma política de formação permanente, contínua, que prepare os atores envolvidos no trabalho ao público para o exercício de suas responsabilidades.

Historicamente o Brasil sempre buscou referências em outros países para buscar formas de sistematizar a profissionalização do serviço público, pois Farias e Gaetani (2002) enfatizam que o legado ibérico e, particularmente, português faz-se presente até hoje na cultura cartorial, formalista e jurídicista do Estado brasileiro.

Ainda de acordo com Farias e Gaetani (2002), a Fundação Getúlio Vargas-FGV liderou um expressivo esforço de estabelecimento de programas de administração pública no âmbito do ensino superior no país, tendo como inspiração os EUA. Durante a redemocratização, na tentativa de se criar uma estrutura de carreiras e uma escola de elite semelhante à ENA, buscou-se como referência a França. E no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, se buscou imprimir à reforma do Estado por meio da transformação da Escola Nacional de Administração num centro de excelência em educação continuada, como o Civil Service College, tendo como fonte o Reino Unido.

A profissionalização é um desafio histórico, inescapável, permanente e contemporâneo. Histórico porque trata-se de uma tarefa inacabada. É inescapável porque nenhum país desenvolveu-se de forma sustentável sem profissionalizar sua administração pública. É um desafio permanente porque vai colocar-se sempre, para qualquer tipo de Estado. Finalmente, trata-se de um desafio contemporâneo porque precisa incorporar novos conteúdos, necessidades e tecnologias para ser enfrentado. (FARIAS; GAETANI, 2002, p. 2)

Neste sentido, as escolas de governo desempenham papel fundamental para o provimento das competências necessárias ao aperfeiçoamento das organizações públicas, e segundo Carvalho *et al* (2009) constituem a infraestrutura especializada para o desenvolvimento de quadros de servidores, gestores e agentes públicos que formulam e implementam políticas públicas.

Até a década de 1930, era marcante a característica patrimonialista na administração pública. A partir de então, vem crescendo a previsão formal nas atividades de formação, capacitação e desenvolvimento, como elemento fundamental para a profissionalização da burocracia pública e, por conseguinte da profissionalização do servidor público.

Entretanto, com a crise do aparelho estatal, que já sofria cronicamente do clientelismo e da profissionalização incompleta, vem sofrer com a Constituição de 1988 do mal oposto, com o enrijecimento burocrático extremo. E que de acordo com

Bresser (1995) a consequência dos dois males é a ineficiência e a má qualidade da administração pública central e dos serviços sociais do Estado.

A partir de então foi necessário rever a estrutura do aparelho estatal e de pessoal, abandonando velhas práticas patrimonialistas ou clientelistas, como também do modelo burocrático clássico, com o objetivo de tornar os serviços mais baratos e de melhor qualidade. Em qualquer uma das situações, reformar o Estado significa dar uma resposta positiva ao problema fundamental que é a crise do Estado.

Entretanto, para Lima (1998), o processo de profissionalização de servidores públicos, ainda que secundário na estruturação da burocracia pública brasileira, e por sua natureza ainda assistemática, terminou por consolidar-se apenas em setores estratégicos de governo, promovendo o surgimento de alguns órgãos de excelência, com carreiras sistematizadas e capacitadas.

Cabe ressaltar que esse contexto cultural e normativo da profissionalização da burocracia e do servidor público tem perpassado por vários períodos democráticos, uns de maior interesse da administração pública, mas outros nem tanto, mas que vem fazendo a diferença nas entregas à sociedade brasileira.

Uma das grandes mudanças ocorridas no pensamento gerencial para Locks e Neto (2011) foi a importância do papel dos colaboradores organizacionais. Na realidade, nada exemplifica melhor a passagem revolucionária do pensamento da era industrial para o pensamento da era da informação do que as novas filosofias gerenciais de como os colaboradores contribuem para o sucesso dos serviços.

O segredo do sucesso e o diferencial estão nas pessoas, assim o desafio encontra-se em como buscar e preparar os servidores que ajudarão no atingimento dos resultados, identificando as competências que vão garantir a manutenção do sucesso no presente, e, principalmente, no futuro.

Essa nova visão levou a administração pública deixar de focar nas burocracias controladoras e investir nos papéis e regulamentações os quais melhorariam a execução das suas tarefas, com foco no planejamento, encarregando-se de uma nova máquina governamental mais flexível e adaptável – a qual escolhe seus objetivos e define o caminho para alcançá-los.

Em consequência dessa nova postura administrativa do Estado, segundo Osborne e Gaebler (1995), foi criada uma forte determinação do governo na melhoria de qualidade da entrega do serviço público, enfrentando ainda nos dias atuais muitas dificuldades na implementação de tais mudanças.

Para melhorar as entregas é necessário melhorar os serviços dos servidores, e para tanto, a capacitação dos mesmos é condição ímpar. Desenvolver competências, habilidades e valores são essenciais nesse novo processo. Neste sentido Kaplan e Norton (2004) classificam as competências em um conjunto de conhecimentos, habilidades e valores também conhecidas como “dimensões da competência”, sendo estas diferenciadas conforme a função executada.

Ressaltam ainda que conhecimentos se referem à base intelectual necessária para o exercício do cargo, enquanto que as habilidades são a destreza com os meios e métodos para realizar uma tarefa específica e que valores são conjunto de características ou comportamentos que possibilita o alcance do desempenho requerido em cada função.

Neste sentido, Farias e Gaetani (2002) comentam que a profissionalização no serviço público passa a ser a função de um conjunto variado de fatores que, combinados, produzem uma sinergia virtuosa.

Destaca-se que a profissionalização cresce em importância na medida em que se estabelece como prioridade o aumento da produtividade do trabalho no setor público de modo a aumentar sua qualidade, diminuir seus custos relativos e ampliar sua abrangência.

Desta forma, a profissionalização depende de investimentos continuados ao longo do tempo tanto na construção de capacidades institucionais como na qualificação de pessoas. Requer a construção de uma nova base técnica com especialistas de alto nível e tecnologia, a partir da qual o serviço público opere.

A expansão contínua das bases das competências de organizações e de pessoal passa a ser uma exigência permanente para a profissionalização. Finalmente, a agregação de valor público à atividade governamental não pode prescindir de esforços sistemáticos rumo a profissionalização da administração pública, de acordo com Kaplan e Norton (2004),

Nessa mesma concepção, Bacellar Filho (2003) enfatiza que a Administração Pública legitima-se quando age em conformidade com o interesse público. Neste contexto, a profissionalização da função pública constitui instrumento de legitimação da Administração Pública brasileira perante o povo.

E para alcançar esses objetivos será preciso, de um lado, continuar a aprofundar a administração burocrática clássica naquilo que ela tem de mais positivo: a profissionalização do serviço público, protegendo-o contra o clientelismo e a

corrupção. De outro, será necessário combater os excessos desse tipo de administração, que a tornam lenta e cara: a rigidez, o formalismo, a desconfiança nas pessoas, o controle centrado nos processos ou procedimentos.

Desta forma, deve-se garantir a observância do princípio da igualdade na escolha de seus agentes, legitimados na Constituição Brasileira, a partir de critérios que possibilitem a aferição daqueles mais preparados para o exercício da profissão, e não num status atribuído em razão de um direito de nascença ou pela proximidade pessoal com os governantes. Assim como dar cumprimento ao princípio da eficiência, de uma Administração capacitada a responder aos anseios coletivos mediante a prestação de serviços adequados.

Os esforços rumo a uma profissionalização do Estado brasileiro fazem parte de uma política de reforma profunda e longa. Farias e Gaetani (2002) explicam que vem sendo implementada de forma incremental mas contínua, o que tem produzido avanços cumulativos desde o início do primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Estas iniciativas têm-se caracterizado por uma combinação criativa de soluções contingenciais e diferenciadas.

A profissionalização da administração pública foi incorporada ao conjunto de prioridades do Governo FHC e foi gradualmente implementada com uma tripla preocupação em alinhar-se com os objetivos das políticas macro e micro econômicas do governo, levar em conta as macro transformações em curso no mundo do trabalho e da tecnologia e estar permanentemente informada por iniciativas exitosas experimentadas pelos países latino-americanos e por outros países.

Entretanto, para Lima e Gaetani (2002), continuam a existir ameaças aos esforços de profissionalização em curso. A principal delas é, sem dúvida, a possibilidade de descontinuidade administrativa, que possa conduzir ao retorno do clientelismo e/ou a ataques corporativos que desvirtuem o princípio do mérito. Não se pode dissociar o esforço em prol da profissionalização das limitações de natureza política que constroem a gestão microeconômica das organizações do setor público.

A ausência de visão estratégica de longo prazo combinada com mentalidade imediatista pode prejudicar a continuidade da linha de atuação adotada, que embora não goze da visibilidade tão cara à mídia, tem produzido resultados inéditos no país, em que pese a incompreensão e desconfiança em relação aos resultados dos investimentos em profissionalização.

A abordagem da formação histórica corrobora a percepção de que a configuração atual do serviço público brasileiro é resultante de processos contínuos de mudanças e não fruto de um único momento histórico ou de uma decisão de governo. E para Cavalcante e Carvalho (2017) as duas principais reformas anteriores à promulgação da Constituição Federal de 1988, a Reforma Daspiana e o Decreto 200/1967, introduziram inovações direcionadas à instituição de uma burocracia meritocrática e profissional, próxima do modelo weberiano.

Ambas as iniciativas obtiveram resultados inacabados que reforçaram a dicotomia histórica da administração pública brasileira, gerando uma parte da burocracia qualificada e outra pouco profissional e clientelista.

Com a retomada da democracia no Brasil, o país vive crescente consolidação das atribuições do Estado democrático, com contradições e diferenciados níveis de amadurecimento entre as diversas áreas da administração pública nas esferas federal, estadual e municipal.

Diante de todo o contexto aqui apresentado, verificamos uma grande interdependência entre crescimento de um país e a efetividade de seu serviço público. Tudo isso alinhado a uma política pública de profissionalização do servidor, tendo como ideal uma sociedade mais igualitária em que todos possam usufruir do bem público, através de ações de formação continuada, capacitação e de valorização dos recursos humanos.

Entretanto, para que ocorra a formação continuada e a profissionalização do servidor público, de forma sistematizada e dentro de uma política de formação, foram criadas as Escolas de Governo. Neste sentido, o capítulo seguinte, tratará da origem das Escolas de Governo no Brasil, seu papel institucional, crescimento e os desafios enfrentados na consecução de seus objetivos quanto a profissionalização do serviço público no Brasil.

## 4 AS ESCOLAS DE GOVERNO NO BRASIL

Com a evolução da administração pública e a grande necessidade de formação continuada dos servidores públicos, em busca da profissionalização, tendo em vista os novos cenários da sociedade, o Brasil foi buscar nas experiências internacionais, modelos de escola de governo, para assim sistematizar as formações iniciais e as formações continuadas.

Assim, as escolas de governo surgiram a partir de uma demanda administrativa, social e econômica, nascendo a partir de um decreto que instituiu o seguinte:

De acordo com o Decreto no 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, as instituições destinadas, precipuamente, à formação e ao desenvolvimento de servidores públicos, incluídas na estrutura da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, são consideradas escolas de governo. Esse decreto institui a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal e explicita que as escolas de governo devem contribuir para a identificação das necessidades de capacitação dos órgãos e das entidades, considerando-as na programação de suas atividades. (AIRES et al, 2014, p. 1009).

E partindo da premissa que o Estado em suas diversas esferas é responsável pela formação continuada dos servidores públicos em busca de uma administração pública moderna e eficiente, Ferreira (2011), explica o esforço iniciado na década de 1940, com a proposta de instituir no país um centro de estudos em administração pública. Inicialmente com o apoio da ONU, instalou-se no Rio de Janeiro, em 1944, a Fundação Getúlio Vargas. Em 1948, a FGV encaminhou à Organização das Nações Unidas um projeto solicitando apoio para a criação de uma Escola Nacional de Administração, tendo como fonte de inspiração a Escola Nacional de Administração francesa. Assim, com o apoio da ONU, foi criada em 1952, no Rio de Janeiro, a primeira Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP), contando com o apoio e atuação de docentes americanos. A EBAP se estruturou como instituição de ensino, pesquisa e assistência técnica.

A partir da criação da EBAP, outras escolas de governo começaram a surgir no Brasil, tendo como referência a estrutura, proposta pedagógica e base legal da referida escola mãe, a fim de atender a demanda crescente nos estados e municípios frente às mudanças técnico gerenciais necessárias para melhoraria na execução das atividades da máquina pública.

Neste sentido, para Fonseca (2015), as escolas de governo se configuram como instituições voltadas ao atendimento das necessidades de formação e desenvolvimento de servidores públicos. Sendo assim, executam processos de planejamento, execução e avaliação de suas ações educacionais. Essa parte do trabalho tem por objetivo apresentar um modelo de processo educacional, fundamentado na análise dos documentos e entrevistas, com as principais etapas e procedimentos empregados pelas escolas para oferta de suas ações de formação.

Para a maior efetividade do sistema instrucional, exigem-se diferentes níveis de competências técnicas e gerenciais, de infraestrutura física e tecnológica para suporte à realização das atividades, além de um corpo técnico e docente de qualificação adequada, realidade essa que se difere no território nacional, haja vista que muitas escolas ainda estão no processo de consolidação de suas atividades.

O perfil das escolas de governo analisadas pode ser descrito como instituições inseridas na administração pública, voltadas para a formação e treinamento de servidores, mas prioritariamente dedicadas ao segmento dos servidores seniores. Ou seja, para Fernandes (2015), os potenciais servidores ou os envolvidos efetivamente na função ou em cargos cujas atribuições se relacionem diretamente com a direção e ou na assessoria dos níveis mais elevados hierarquicamente e de maior complexidade técnica e política.

Por outro lado, há uma tendência de perfil que inclui também uma maior abertura dos mecanismos e canais de recrutamento entre os servidores e a organização da capacitação como formação continuada, ao longo da trajetória profissional, para permitir uma contínua atualização de conteúdos, incorporando temas, questões, tecnologias e inovações emergentes.

Com o propósito de alinhar ações e estratégias de formação e capacitação, vislumbrando uma política pública condizente com o novo perfil de servidor que se quer formar, surge a Rede de Escolas de Governo. Possibilitando o alargamento das fronteiras de cada uma das escolas. No entanto, para Fernandes (2015), pelas características inerentes a esse tipo de mecanismo, sua ação tem caráter mais espontâneo, de socialização de ideias e mobilização de parcerias em torno de grandes temas. A implementação da Política Nacional de Capacitação definirá, em grande medida, a visão em que a Rede poderá intervir e sanar alguns desafios, como:

Principais desafios: - envolvimento na construção da Política Nacional de Capacitação, produzindo gradualmente compromissos e responsabilidades em graus diferenciados, relacionados aos diferentes papéis; criação de um

portal eletrônico ágil e em atualização permanente, passando para um patamar mais avançado de comunicação em relação à situação atual, em que temos um sítio mais estático; e, ampliação de mecanismos de coordenação que potencializem o funcionamento da rede, sem descaracterizá-la. (CARVALHO, 2005, p. 13)

Conforme se infere sobre a trajetória descrita ao longo da história, a criação de um artifício organizacional, seja na forma de escola ou de centro de treinamento, foi proposta em dois momentos como uma conexão que viabilizasse a constituição de um sistema de recrutamento e formação de quadros para atuação nos escalões superiores. Formada essa conexão, seria viabilizada a profissionalização e o atendimento das necessidades de conhecimento aplicado na administração pública e ainda, de fortalecimento de uma identidade e cultura do serviço civil, ou seja, a profissionalização do servidor público.

Nesse contexto, ao longo deste capítulo, será abordado subcapítulos que explanarão sobre a origem das escolas de governo, enfatizando o papel institucional a elas vinculado. Como também, o crescimento das escolas de governo ao longo dos últimos anos e os desafios por elas enfrentados para o alcance de suas missões institucionais e de seus macros objetivos, voltados a política de formação do servidor.

#### 4.1 A ORIGEM DAS ESCOLAS E O PAPEL INSTITUCIONAL

Diversas modificações ocorreram no cenário da gestão pública brasileira nos últimos anos. Do enfraquecimento do papel do Estado nos anos 80, passando por todas as tentativas de reformas dos anos 90, até os primeiros impulsos de redefinição de seu papel, na primeira década de 2.000, foram muitos os acontecimentos que influenciaram diretamente a formação dos servidores públicos no Brasil.

A repercussão dessas mudanças na esfera de atuação do Estado, para Rocha [et al] (2010), se faz sentir com maior intensidade com a criação das escolas de governo e a aplicabilidade de cursos de formação implementados pelas mesmas. As trajetórias dos cursos pioneiros evidenciam a repercussão dessas alterações. E assim:

O tema escola de governo emergiu da discussão em torno da formação dos servidores públicos, em dois momentos, quando foi objeto de propostas para a criação de uma escola nacional de administração, no contexto da reforma administrativa do governo Vargas (1937-1945) e de um centro de aperfeiçoamento de servidores, como iniciativa da reforma empreendida no governo Castello Branco (1964-1967). (FERNANDES, 2015, p.4).

Foi necessária a criação de instituições com a finalidade de formar quadros dirigentes e operacionais para a burocracia pública, com um projeto político de atuação. Tais experiências desenvolvidas a partir dos anos de 1980 e no início dos anos de 1990, em Belo Horizonte, em São Paulo, em Porto Alegre, em Curitiba, no Rio de Janeiro e em Brasília pareceram, inicialmente, indicar o fôlego de um projeto que vem enfrentando grandes dificuldades para consolidar-se em todo o território nacional - embora haja uma clara sinalização internacional revelando o espaço institucional para propostas dessa natureza, como ocorre na França, na Espanha, na Itália, no Canadá, em Portugal, no México e na Argentina, entre outros países, conforme enfatizado por Bittencourt e Zouain (2010). Os novos cursos de formação e capacitação para os servidores públicos vêm de encontro ao novo olhar dado à administração pública, respondendo aos anseios desses servidores, bem como atendendo a uma demanda de mercado estatal emergente.

Assim, visando desenvolvimento da profissionalização do servidor público, qualificado, preparado a enfrentar esse novo cenário, surgem no Brasil as primeiras “Escolas de Governo” na década de 80, com missão, finalidades e desafios próprios de cada Estado, mas ainda com alguns conflitos de foco. Sendo que na década seguinte, começaram a tomar novos rumos, adotando o conceito de “formação continuada”, aplicando-os na capacitação de diversos segmentos do serviço público Federal e Estadual. A criação das Escolas de Governo foi referendada no Art. 39, § 2º da Constituição Federal de 1988, que diz:

§ 2º 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998). (BRASIL).

Embora tenha sido dado todo um suporte para a criação da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, a mesma enfrentou uma série de dificuldades na implantação de seu curso de Políticas Públicas e Gestão Governamental, bem como em relação à sua própria existência como escola formadora de quadros para os escalões superiores do governo, devido ainda a algumas ideias divergentes para a consecução do mesmo.

**Figura 1 - Vista panorâmica da Escola Nacional de Administração Pública**



Fonte: Portal da EANAP.

No entanto, esse cenário começou a mudar com o crescente debate sobre a necessidade de reforma e modernização do Estado. A nova Constituição corroborou em intensificar a discussão das necessidades de mudanças profundas da máquina pública tendo em vista a ampliação de direitos e a diversidade inerente às novas políticas públicas demandadas.

Em estudos realizados por Fonseca *et al* (2015), há consonância formal e empírica de que o papel das escolas de governo está voltado para a capacitação, formação e educação de servidores públicos, assim como para a geração e difusão de conhecimentos técnicos e científicos. No entanto, observa-se nos relatos obtidos em pesquisas que há diferenças quanto aos objetivos das atividades educacionais e as formas específicas de realização dessas atividades.

Percebe-se que a intervenção da questão política no institucional, interfere sobremaneira no objetivo educacional das atividades realizadas em cada Escola de Governo, desta forma, abrindo uma lacuna perceptível neste quesito.

Cabe enfatizar que a ENAP ampliou sua atuação, para além das atividades de educação e geração de conhecimento. Implementou o papel de coordenação e articulação institucional entre escolas de governo, identificado especialmente na criação de redes de cooperação entre essas organizações. Observa-se ainda que outras escolas se dividem entre as atividades de capacitação de servidores públicos e outros processos organizacionais fundamentais, tais como publicação de pesquisas científicas, atividades acadêmicas e avaliação de políticas públicas.

De forma geral, as escolas de governo não possuem uma convergência no que se refere à base de uma matriz estratégica e a realização de rotinas de

planejamento. Nem tão pouco, apresentam em seus normativos princípios e valores que orientam a atuação da escola, assim como assuas finalidades de maneira ampla. Tal cenário de divergências representa a articulação do Estado frente aos objetivos que se deseja alcançar junto aos servidores e a Administração pública.

Cabe ressaltar que as escolas de governo vêm crescendo administrativa e pedagogicamente, possuindo grande referencial de organização e aplicação dos recursos a elas destinados. Exercendo grande suporte a projetos estratégicos, elas vêm apresentando um grande aumento da produtividade e da qualidade dos processos organizacionais.

#### 4.2 O CRESCIMENTO DAS ESCOLAS DE GOVERNO

O governo do presidente José Sarney (1985-1989), de acordo com Fernandes (2015) se empenhou em uma reforma administrativa para a reorganização da administração pública, implementada sob condições difíceis, derivadas da crise econômica e especialmente, da crise fiscal do estado e da sua gestão. A constituição de uma burocracia tecnicamente qualificada, recrutada por critérios meritocráticos e dotada de certa autonomia surgiu como proposta que assumiu relevância e oportunidade junto aos atores políticos. O novo ambiente que se vislumbrava abria espaço para a competição entre partidos e para as demandas da sociedade. .

As Escolas de Governo podem ser classificadas em dois grandes grupos, conforme destaca Zouain (2003). No primeiro, reúnem-se as instituições criadas com a missão de capacitar, nos mais diversos níveis, os profissionais vinculados a áreas e a carreiras específicas de atuação do Estado. No segundo, estão instituições que, não obstante atuarem com capacitação do setor público, não se vinculam, especificamente, a nenhuma carreira de Estado. Têm sua atuação voltada para o grande contingente de servidores distribuídos em todos os níveis e áreas da burocracia.

Assim, Carvalho et al (2009), enfatiza que os processos de capacitação precisaram estar alinhados com o foco das organizações, pois, ao mesmo tempo em que tenta resolver problemas do dia-a-dia, a capacitação também deve olhar para o futuro. As organizações e as pessoas precisam estar dispostas a aprender continuamente, a fim de diminuir a defasagem, própria da dinâmica organizacional, entre as competências que existem atualmente e aquelas que precisam ser

desenvolvidas. Se o referencial de competências é uma alternativa para enfrentar as mudanças e a complexidade do mundo do trabalho, cada vez mais dinâmico, é preciso aceitar que as competências também sofrerão alterações no tempo. A formação no decorrer da vida profissional precisaria ser estimulada e valorizada.

O grande desafio das escolas de governo, segundo Carvalho et al (2009), é articular a gestão da educação para o trabalho com o referencial de competências. Isso significa pensar como usar a noção de competência para alimentar a definição das necessidades de capacitação. Pelo fato de se tornar referencial para a gestão de pessoas no setor público, a gestão por competências cria a necessidade de revisitar processos e formas de administrar o quadro de servidores.

Nessa perspectiva, e no atual cenário, a realização de parcerias se configura como um dos mais importantes quesitos para a atuação eficaz e eficiente das escolas de governo. Fonseca *et al* (2015) afirma que cooperação com outras organizações dar-se-á formal-hierárquico ou de parcerias estratégicas a fim de alcançar o aprimoramento de suas atividades haja vista serem importante fontes de recursos para ampliação de sua capacidade de oferta de ações educacionais e atividades.

Tal incumbência possui um caráter técnico, mas também político, proporcionando a coesão entre as escolas de governo e a sua legitimação junto a outras organizações, e desta forma contribuindo positivamente com o crescimento das formações emanadas pela mesma.

As escolas de governo de acordo com sua tipologia de atuação, apresentam em suas organizações, portfólio de cursos voltados para capacitação ou formação, atendendo à demanda das organizações e em caráter permanente, realizados de maneira regular conforme um calendário acadêmico predefinido. É válido ressaltar que tais ações de formação não ocorrem de forma isolada, haja vista que as escolas podem e utilizam ambas estratégias.

Ressalta-se ainda que algumas escolas de governo estão buscando sua independência financeira de sua mantenedora, facilitando assim a busca de outros processos complementares de ação, ampliando o foco da capacitação, alcançando outros órgãos da administração, ou até mesmo parceiros da iniciativa privada e sociedade civil.

O segmento das escolas de governo segundo Fernandes (2015) está em expansão, no Brasil, verifica-se o crescimento deste perfil de instituição em todos os

poderes e níveis de governo. Ela é também uma evidência da importância alcançada pelos temas de formação do servidor na agenda dos governos das diversas esferas do poder.

Assim, em 2003, de acordo com Amaral (2004) a ENAP incentivou a formação da Rede Nacional de Escolas de Governo, uma rede de estímulo voluntário a conexões, com o intuito de aproveitar a riqueza da diversidade e articular a complementaridade, objetivando ampliar a eficácia das instituições que trabalham com formação e aperfeiçoamento profissional dos servidores públicos das três esferas de governo.

**Figura 2 - Ícone da ENAP em rede**

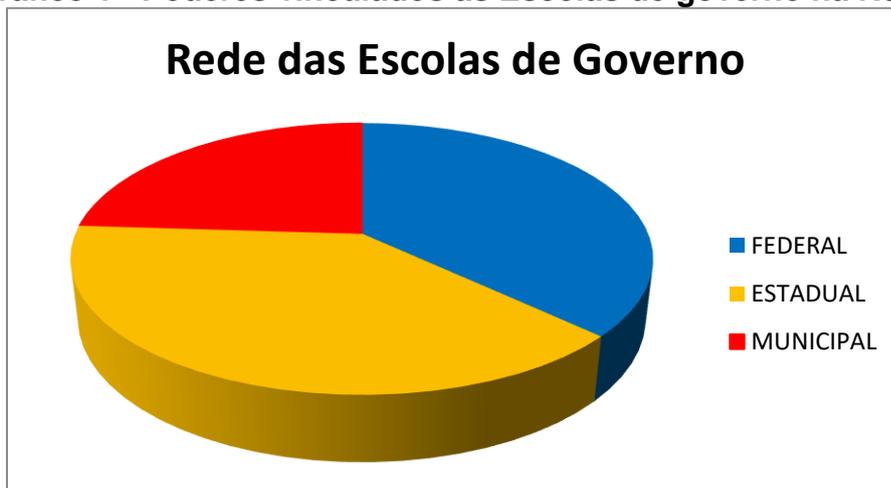


Fonte: Portal ENAP

A Rede Nacional de Escolas de Governo conta atualmente com mais de 262 instituições em todo o país, distribuídas entre os três níveis de governo, é uma evidência do dinamismo desse segmento. As escolas de governo têm se mobilizado em torno da construção de sua identidade e de uma agenda de temas do seu interesse, promovendo encontros nacionais, desde 2004.

Essas instituições estão assim distribuídas: 96 de nível federal (37%), 104 de nível estadual (39%) e 62 de nível municipal (24%).

**Gráfico 1 - Poderes vinculados as Escolas de governo na Rede**



Fonte: Portal ENAP/2019.

Mais de 70% são vinculadas ao Poder Executivo, enquanto que as demais aparecem distribuídas entre os Poderes Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público, assim representado no gráfico a seguir.

**Gráfico 2 - Os poderes com sua representatividade na Rede**



Fonte: Portal ENAP/2019.

Percebe-se que o Poder Executivo tem demandado esforços no sentido de viabilizar maior formação continuada a seus servidores, criando instituições específicas para a consecução de seus objetivos.

Com relação à sua organização, predomina o perfil semelhante ao dos centros de treinamento corporativos, com a utilização da contratação externa de docentes ou terceirização do desenvolvimento e operacionalização dos cursos, mas,

mantendo uma relação de proximidade com os órgãos onde estão vinculados, conforme afirma Fernandes (2015).

O formato organizacional mais comum, segundo Fernandes (2015), é o de unidades administrativas (aproximadamente 50%). As demais estão organizadas como órgãos da administração direta (aproximadamente 30%) e entidades dotadas de personalidade jurídica própria, na forma de autarquia, fundação ou empresa pública. Este último grupamento dispõe, em princípio, de melhor acesso a recursos financeiros e de infraestrutura (a exemplo de salas, equipamentos) para o funcionamento de suas atividades.

#### 4.3 OS DESAFIOS DAS ESCOLAS DE GOVERNO E A FORMAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO

Como marco das mudanças ocorridas ao longo das últimas décadas em relação a diversos direitos dos cidadãos brasileiros, é possível citar a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988, em seu preâmbulo que afirma o compromisso de:

Instituir um Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias (BRASIL, 1988).

Tendo em vista a efetivação do Estado democrático, Montagner et al (2010) ressaltam a relevância da formação, no âmbito das escolas de governo, a fim de estimular o processo de mudança de pensamento e para o cumprimento de seu papel de formação e de capacitação dos servidores públicos a partir do reconhecimento das relações e dos direitos de todos, da valorização e da incorporação das temáticas da diversidade nas práticas pedagógicas,

Um dos grandes desafios da administração de pessoas, de acordo Carvalho et al (2015) é proporcionar à organização profissionais bem capacitados, responsáveis, motivados e dedicados, atuando de acordo as diretrizes determinadas. As organizações da administração pública possuem natureza permanente, entretanto, estão devido às mudanças de governo, sujeitas a constantes alterações nas sistemáticas de formação e capacitação, forçando as organizações públicas,

desenvolvendo projetos e estratégias com maior flexibilidade, propiciando constituir organizações públicas coerentes e permanentes.

Para tanto, com a criação das Escolas de governo e a formulação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP), Fonseca *et al* (2015) enfatizam que se atribui às escolas a função de desenvolver permanentemente servidores públicos de forma alinhada aos objetivos de governo, prevê a sua articulação para a oferta de ações educacionais e privilegia a capacitação.

Cabe ressaltar que tal política insere as atividades de levantamento de necessidades de capacitação, as quais subsidiam a formulação do plano anual de capacitação como parte do processo de capacitação, cabendo às escolas fornecer o suporte aos órgãos públicos.

Entretanto, ainda não se tem um marco regulatório específico para as escolas de governo que proporcionem às instituições, possibilidades de fornecimento de soluções educacionais para os demandantes.

Neste sentido, Fonseca *et al* (2015) ressaltam que as lacunas observadas atestam pela insuficiência de definições formais para a identificação de escolas de governo, e que se houvesse a delimitação de seu universo de atuação, fortaleceria as instituições por meio da resolução de pleitos específicos, inclusive no que tange a legislação pertinente.

Ressalta-se que há muitas limitações e algumas especificidades que se aplicam ao perfil e trajetória das escolas de governo no Brasil. As limitações se referem, em primeiro lugar, à precariedade de meios que parece predominar, pois a maioria das escolas de governo no Brasil é ainda simples unidades administrativas, em seus órgãos. Ressalva-se que esta constatação de acordo com a bibliografia apresentada ainda necessita de consolidação por meio de pesquisa mais específica.

Uma alternativa para o fortalecimento das escolas de governo refere-se o aprimoramento da sua atuação em rede, cuja integração busca fortalecer e ampliar sua capacidade de atuação para alcance dos objetivos da instituição e dos demais órgãos da administração pública. Ressalta-se ainda que a tendência política a ser utilizada pelas escolas para a solução das desigualdades funcionais junto a outros atores organizacionais, pode ser foco para a atuação conjunta das escolas na busca de resoluções e criação de uma agenda de interesses comuns. Nessa perspectiva:

Tem-se conhecimento apenas da existência de exigência legal, ainda não cumprida por todos, de que os 27 estados da federação criem suas escolas

de governo. No caso dos municípios, não existe previsão semelhante (CARVALHO, 2005, p. 9)

Neste contexto, a Rede de escolas configura-se como uma grande possibilidade de crescimento e alcance a todos os servidores.:

**Figura 3 - Mapa demonstrativo de localização das Escolas de Governo existentes no Brasil**



Fonte: Portal ENAP

Verifica-se que é real o crescimento pelo Brasil de instituições responsáveis pela formação continuada dos servidores públicos, quer seja através de escolas de governo, quer como pólos, centros regionais ou outro tipo de instituição.

Entretanto, é válido enfatizar que é uma limitação considerável a falta de definições mais enfáticas quanto a estruturação de uma política de recursos humanos com maior importância estratégica, a qual deixa as escolas de governo muitas vezes em “voo solitário”, na busca de interesses de atuação que fortaleçam a legitimem a sua existência. É necessário discutir o papel dessas instituições nas políticas de pessoal e de profissionalização da função pública e, em especial, no planejamento da capacitação, recrutamento e preparação de dirigentes.

O enfrentamento do desafio de desenvolver competências dos servidores públicos brasileiros para ampliar a capacidade de governo na gestão das políticas públicas, para Montagner *et al* (2010) perpassam pela necessidade de se buscar formas de harmonização entre as instituições que o mesmo objetivo. No Brasil, a capacitação dos servidores públicos é desenvolvida nas cinco regiões do país por entes que vão desde escolas de governo com regime jurídico, infraestrutura e orçamentos próprios, até unidades de recursos humanos subordinadas às secretarias de administração e planejamento de governos estaduais ou municipais.

Observa-se também essa mesma pluralidade no que se refere às áreas de atuação e aos métodos de ensino aplicados, pois algumas instituições possuem focos de atuação mais específicos como a formação de carreiras nas áreas de segurança ou fiscalização, enquanto outras visam o alcance de um público mais geral, oferecendo cursos abertos, especializações *lato sensu* e cursos à distância.

Neste sentido, o Ministério da Educação estabeleceu a través da Resolução nº 1, de 6 de abril de 2018 as diretrizes e normas para a oferta dos cursos de pós-graduação *lato sensu*, denominados cursos de especialização, no âmbito do Sistema Federal de Educação Superior, conforme prevê o Art. 39, § 3º, da Lei nº 9.394/1996, ficando assim estabelecido:

Art. 2º Os cursos de especialização poderão ser oferecidos por:

I - Instituições de Educação Superior (IES) devidamente credenciadas para a oferta de curso(s) de graduação nas modalidades presencial ou a distância reconhecido(s); II - Instituição de qualquer natureza que ofereça curso de pós-graduação *stricto sensu*, avaliado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), autorizado pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), na grande área de conhecimento do curso *stricto sensu* recomendado e reconhecido, durante o período de validade dos respectivos atos autorizativos;

III - Escola de Governo (EG) criada e mantida por instituição pública, na forma do art. 39, § 2º da Constituição Federal de 1988, do art. 4º do Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, credenciada pelo CNE, por meio de instrução processual do MEC e avaliação do Instituto Nacional de Pesquisa Anísio Teixeira (Inep), observado o disposto na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, no art. 30 do Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, e no Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017, no que se refere à oferta de educação a distância, com atuação voltada precipuamente para a formação continuada de servidores públicos; (...) (CEE/MEC/DOU, 2018, p. 43).

Tal legislação vem fortalecer o papel institucional das escolas de governo, ampliando o leque de atuação, proporcionando ações estratégicas que respondem ao anseio de muitos servidores públicos que buscam qualificação nos modelos *stricto* e *lato sensu*.

Diante desse cenário por todo o Brasil, e através da análise crítica de Aires *et al* (2014) em relação às informações colhidas em todo o território nacional quanto as peculiaridades regionais, verificou-se que os estados pertencentes às regiões Norte, e em alguns estados da região Nordeste necessitam de um maior aporte de investimentos visando atender com qualidade a missão das escolas de governo, que é a formação e desenvolvimento de servidores públicos.

Percebe-se que as escolas de governo surgiram com o propósito de auxiliar no processo de profissionalização da administração pública e, por conseguinte de seus servidores. Que tais instituições apresentam panoramas distintos quanto a cursos, interatividade, categorias de ensino, empreendimento, programas e ações. As diferenças ocorrem por diversos fatores, dentre eles financeiros, regionais e por concepção de políticas de formação.

Entretanto, destaca-se que as escolas estão buscando soluções e enfrentando as dificuldades que se apresentam, devem continuar empenhando-se por maior flexibilidade no uso de recursos, desenvolvendo metas e resultados quanto a sua aplicabilidade. Talvez desta forma promovam maior impacto em suas ações.

Na atual conjuntura não há como se pensar em crescimento para o país sem a contribuição do serviço público. Para tanto, a formação continuada promovida pelas escolas de governo por todo o Brasil é o carro chefe para viabilização de tal crescimento, e as escolas de governo através da interação entre elas perceberam que a união de suas potencias e facilidades poderiam alavancar esse processo.

Assim surgiu a Escola Virtual de Governo (EVG), o projeto consiste em um conjunto de serviços disponibilizados em um único **Portal Único de Escolas de Governo**. Para o servidor ou cidadão que busca capacitação no serviço público, o Portal oferece um catálogo de cursos unificado das principais escolas de governo e centros de capacitação da Administração Pública.

Tal projeto surge como proposta de solução, pois pretende centralizar o que pode ser centralizado para que se tenha a economia de escala (hospedagem, gestão acadêmica, emissão de certificado, histórico escolar), mas sem cercear o direito à descentralização do que deve permanecer descentralizado (autonomia para criar cursos e definir metodologias educacionais, gestão e análise de resultados, definição de políticas de capacitação) das demais escolas de governo, e assim garantir o processo criativo e colaborativo permanente.

**Figura 4 - Ícone de acesso à Escola Virtual**



Fonte: Portal ENAP.

Diante deste cenário nacional sobre a formação e profissionalização do servidor público, por intermédio da capacitação, é válido salientar que o Estado do Amapá não está alheio a esse processo, pois sua estrutura administrativa contempla uma instituição com este perfil. Neste sentido, no próximo capítulo será abordado sobre a Escola de Governo do Amapá, sua estrutura, atuação, contribuições, na perspectiva dos gestores e dos servidores públicos.

## **5 A ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO AMAPÁ: CONTRIBUIÇÕES PARA A FORMAÇÃO DOS SERVIDORES DO ESTADO DO AMAPÁ**

O presente estudo visou discorrer sobre a formação continuada e profissionalização dos servidores públicos, explanando sobre o atual cenário dos órgãos responsáveis por tais capacitações. Buscou-se identificar a contribuição da formação continuada viabilizada pela Escola de Administração Pública para a melhoria do desempenho profissional dos servidores públicos estaduais, no período de 2013-2016.

Neste capítulo explicar-se-á sobre a metodologia da pesquisa, os métodos utilizados, lócus de investigação, marco temporal e participantes. Serão ainda apresentados os resultados da pesquisa, que derivam do estudo de caso realizado, onde se buscou pela imparcialidade e integralidade das informações prestadas no decorrer dos estudos.

### **5.1 METODOLOGIA DA PESQUISA**

O presente estudo trata-se de pesquisa qualitativa, haja vista que considerou a relação dinâmica entre a realidade dos serviços prestados à população e as capacitações realizadas pela Escola de Administração Pública.

Do ponto de vista do objetivo realizou-se uma pesquisa explicativa, pois for analisado o levantamento de dados dos formulários das pesquisas de satisfação dos servidores, aplicados ao término de cada evento de capacitação realizado pela EAP, assim como também as entrevistas com os diversos autores do processo explicando-se os dados obtidos.

O estudo ocorreu na Escola de Administração Pública, situada na Rua Amazonas nº 20, no bairro central de Macapá, capital do Estado do Amapá. E os estudos de caso ocorreram em 03 órgãos de governo, sendo a Secretaria de Estado da Administração (SEAD), Comando Geral da Polícia Militar do Amapá e Comando Geral do Corpo de Bombeiros do Amapá. Todos fazem parte da administração pública direta do Estado do Amapá, tendo como marco temporal o período de 2013 – 2016.

Cabe enfatizar que projeto tem como sujeitos da pesquisa: a Escola de Administração Pública – EAP, os Diretores Presidentes da EAP que atuaram frente à escola no período de 2013-2016, os servidores públicos cursistas do Estado do

Amapá que participaram de cursos de capacitação e de programas de formação. Foram realizados ainda estudos de caso em três órgãos da administração pública estadual para avaliar os impactos da formação e capacitação no desenvolvimento do trabalho, neste sentido, os gestores da SEAD, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros, os chefes imediatos e servidores destes órgãos foram também entrevistados.

Para o alcance dos objetivos propostos, foram utilizados como instrumentos de pesquisa: documentos como relatórios de Gestão, avaliações de reação aplicadas nas finalizações dos cursos turmas, entrevistas com os Gestores, chefes imediatos e servidores públicos estaduais capacitados pela Escola no lapso temporal em estudo.

A coleta de dados inicialmente ocorreu com o levantamento bibliográfico e documental, tendo como foco o conhecimento já estruturado em relação as escolas de governo e em especial as atividades realizadas pela EAP.

Realizou-se ainda entrevistas estruturadas e visitação nos órgãos públicos para estudo de caso, pois segundo Sanchez (2003) tais visitas valorizam a presença do investigador, e também proporcionaram espaço para se conhecer melhor a amplitude do campo de atuação do objeto desta pesquisa, estabelecendo conexão direta com o responsável do acompanhamento dos servidores em suas respectivas atuações.

E para finalizar, foi desenvolvida a sistematização e análise dos dados, momento em que os materiais coletados foram estudados e interpretados a partir das concepções teóricas que nortearam a pesquisa.

Os dados coletados são de primordial importância, pois foram analisados, interpretados e explicados, com riqueza de detalhes no que se refere a riqueza das situações apresentadas, conforme afirma Lüdke (1986).

Após a coleta dos dados, os mesmos foram classificados de forma sistemática através de seleção (exame minucioso dos dados), onde foi verificada as relações e inter-relações, por meio de tabulação, elaboração de relatório descritivo/analítico, ponderando os dados encontrados de acordo com o marco temporal e o método dialético.

## 5.2 A ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O Estado do Amapá, é uma das 27 unidades federativas do Brasil. Está situado a nordeste da Região Norte, no Platô das Guianas. O seu território é de 142.828,521 km<sup>2</sup>, o que o torna o 18º maior estado do Brasil. É limitado pelo estado do Pará, a oeste e sul; pela Guiana Francesa, a norte; pelo Oceano Atlântico a nordeste; pela foz do Rio Amazonas, a leste; e pelo Suriname, a noroeste.

O Amapá foi desmembrado do estado do Pará em 1943, quando foi criado o Território Federal do Amapá (TFA). Permaneceu nesta condição até 1988, quando a atual Constituição Federal o elevou a estado da Federação. Na bandeira do Brasil, o Amapá é representado pela estrela β de Cão Maior. A cidade de Macapá, foi a capital do extinto Território Federal do Amapá desde 1944, é continua sendo a capital e maior cidade do estado, sendo sede da Região Metropolitana de Macapá, formada por Macapá, Santana e Mazagão. Outras importantes cidades são: Laranjal do Jari, Oiapoque, Pedra Branca do Amparai e Porto Grande.

**Figura 05 - Mapa do Amapá, no contexto do Brasil**



Fonte: brasil-turismo.com

De acordo com estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), sua população era de 829 494 habitantes em 2018. Quanto aos indicadores sociais, o Amapá possui a 14ª menor incidência de pobreza, a 07ª menor

taxa de analfabetismo e o 15º maior PIB per capita do país. No entanto, o estado apresentou em 2010, a 3ª maior taxa de mortalidade infantil entre os estados brasileiros.

De acordo com os dados obtidos no portal da transparência do governo do estado do Amapá, atualmente há aproximadamente 33.000 servidores públicos, distribuídos em 62 órgãos da administração direta e indireta, existentes nos 16 municípios do Estado. Ressalta-se que a maioria dos servidores atua na região metropolitana.

As maiores secretarias detêm o maior número de servidores, a exemplos: a Secretaria de Estado da Educação – SEED, que tem em seu quadro de pessoal 10.664 servidores. A Secretaria de Estado da Saúde – SESA, que possui 6.937 servidores, Polícia Militar do Estado – PMAP possui atualmente 3.138 e o Corpo de Bombeiros Militares- CBMAP conta em seu efetivo com 1259 servidores. Sendo a responsabilidade do Estado a capacitação de todos os servidores.

**Figura 6 - Mapa político do Estado do Amapá**



Fonte: Gráfica Desing (2017).

Até o ano de 2004, possuía apenas um Centro de Formação e Desenvolvimento de Recursos Humanos, o CEFORH, que coordenava e executava a política de formação e desenvolvimento dos servidores do Estado. A partir de então, o Estado se mobilizou no sentido de ampliar esse processo de formação e

profissionalização do servidor, e em 05 de janeiro de 2009, publicou a Lei nº 1289 que altera dispositivos da Lei nº 0811 de 2004, e dispõe sobre a organização do poder executivo, inserindo o artigo 31, legitimando a criação da Escola de Administração Pública do Amapá - EAP, tendo por finalidade “planejar, executar, acompanhar, monitorar e avaliar a política de formação, qualificação, desenvolvimento de pessoal, e valorização do servidor, no âmbito do Poder Executivo Estadual”.

**Figura 7 - Panorâmica da Escola de Administração Pública do Amapá**



Fonte: Portal do Governo do Estado do Amapá.

No mesmo Diário Oficial do Estado – DOE, sob número 4410, foi sancionada a Lei 1290/2005 que dispõe exclusivamente sobre a Escola de Administração Pública, sua finalidade e estrutura básica, recursos financeiros, gestão econômico-financeira, quadro de pessoal, iniciando assim a história da escola de governo no estado do Amapá.

Assim, o artigo 9º da Lei 1290 de janeiro de 2009, explana que os recursos humanos da Escola de Administração Pública serão constituídos de pessoal com função de Direção e Assessoramento Superior – FGS e Função de Direção Intermediária – FGI, as quais serão de livre nomeação e exoneração pelo Governador do Estado. Os cargos de provimento efetivo poderão ocorrer através de concurso público ou se designados para função comissionada ou colocados à disposição da Escola. A estrutura criada para a Escola de Administração Pública em 2005 permanece até hoje, sendo uma autarquia, contando com os seguintes cargos:

**Tabela 1 - Denominação e Quantificação das Funções existentes na EAP**

Nº de ordem	Unidade Orgânica	Função	Quant
1	Escola de Administração Pública	Diretor Presidente	1
2	Gabinete	Chefe de Gabinete	1
		Secretário executivo	1
		Motorista	1
		Presidente	1
		Assessor Jurídico	1
3	Assessoria de Desenvolvimento Institucional – ADINS	Assessor de Desenvolvimento Institucional	1
		Assessor Técnico Nível I	2
4	Comissão Permanente de Licitação	Presidente	1
		Responsável por atividade Nível I	1
5	Coordenadoria de Planejamento e Articulação Institucional	Coordenador	1
5,1	Núcleo de Política para o desenvolvimento do servidor	Gerente de Núcleo	1
5,2	Núcleo de Programas e Projetos especiais	Gerente de Núcleo	1
5,3	Núcleo de Avaliação e Acompanhamento	Gerente de Núcleo	1
6	Coordenadoria de Ações de Desenvolvimento	Coordenador	1
6.1	Núcleo de Ações de Formação e Capacitação	Gerente de Núcleo	1
6.2	Núcleo de Ações de Desenvolvimento Pessoal	Gerente de Núcleo	1
6.3	Núcleo de Programas de Pós-graduação	Gerente de Núcleo	1
6.4	Núcleo de Programas de Estágios	Gerente de Núcleo	1
		Assessor Técnico Nível I	3
7	Coordenadoria Administrativo-financeira	Coordenador	1
7.1	Unidade de Administração	Chefe de Unidade	1
		Responsável por Atividades Nível III – Comunicações Administrativas	1
		Responsável por Atividades Nível III – Material e Patrimônio	1
		Responsável por Atividades Nível III – Serviços gerais e transportes	1
7.2	Unidade de Pessoal	Chefe de Unidade	1
7.3	Unidade de Finanças	Chefe de Unidade	1
		Responsável por Atividades Nível III – Tesouraria	1
7.4	Unidade de Contabilidade	Chefe de Unidade	1
7.5	Unidade de Contratos e Convênios	Chefe de Unidade	1
	<b>Total</b>		<b>32</b>

Fonte: DOE 5587/2013.

A Escola passou então a funcionar com os servidores diante das funções anteriormente mencionadas e a organizar a política de formação para os servidores da área meio, uma vez que as secretarias de governo e demais órgãos da administração pública, possuem em sua maioria, de setores responsáveis pela capacitação específica das funções inerentes à área fim.

No decorrer dos anos a Escola de Administração passou por vários gestores, com perfis diferenciados e em cenários distintos. A cada novo governo, a Escola atuou dentro das possibilidades orçamentárias e financeiras, planejando a política de capacitação dentro do viável e dos interesses políticos do gestor da época.

Diante desse cenário, a escola de governo do Amapá tem como perfil principal as capacitações através de cursos livres de formação continuada, palestras, cursos de pós-graduação *lato e stricto sensu*. Sendo contratados para ministrarem tais ações de formação, servidores públicos, pessoas físicas sem vínculo com o estado e pessoas jurídicas, haja vista que de acordo com o organograma da instituição não há pessoal específico para exercerem tais atividades.

E para legitimar as ações de formação, a Escola de Administração Pública, planeja atividades que venham alcançar as metas anuais estabelecidas no Plano Plurianual, o PPA do Estado, através dos principais Programas: Consultoria, Pós-Graduação, formação e desenvolvimento técnico, gerencial e pessoal, divulgação do servidor e estágio.

As metas estabelecidas no PPA norteiam os objetivos e dados quantitativos a serem alcançados a cada ano, mensurados para posterior análise e elaboração de novos rumos e novas ações políticas de formação ou apenas de aprimoramento. Conforme se destaca na tabela a seguir:

**Tabela 2 - Metas Física das ações contidas no PPA 2012-2015/2016-2019.**

Ação	2013	2014	2015	2016
	Meta física	Meta física	Meta física	Meta física
Consultoria	15	15	15	15
Pós- Graduação	05	05	05	08
Formação e desenvolvimento técnico, gerencial e pessoal	600	600	600	600
Divulgação do Servidor	10	10	10	10
Estágio	300	300	300	0
Mosaico institucional				

Fonte: Relatórios de Gestão EAP – 2013-2016.

Cada Programação possui objetivos próprios que se destacam: Consultoria, Formação e Desenvolvimento Técnico, Gerencial e Pessoal, Divulgação Científica. Importante citar que no decorrer do período estudado, a Secretaria de Planejamento – SEPLAN inseriu ou suprimiu do PPA alguns Programas-ações referentes às capacitações, de acordo com objetivos propostos pelos governos da época e ou pela condição orçamentária e financeira do Estado.

**Quadro 1 - Ações da EAP e seus respectivos objetivos descritos no PPA 2016-2019**

Ação	Objetivos
Divulgação do servidor	Divulgar as produções dos servidores através da Revista Eletrônica, a Reve@p
Formação e desenvolvimento técnico, gerencial e pessoal	Criar e implementar políticas de valorização do servidor através da formação permanente
Consultoria organizacional	Assessorar os órgãos da Administração Pública no processo de elaboração de planejamento Estratégico.
Pós- Graduação	Desenvolver o programa de pós-graduação <i>lato sensu e stricto sensu</i> definido como prioridade pela gestão pública
Estágio	Oferecer um ambiente de aprendizado ao estagiário visando a preparação para o mercado de trabalho.
Mosaico institucional	Contribuir com o fortalecimento institucional, por meio de ações estratégicas.

Fonte: Relatório de Gestão EAP 2014.

Neste contexto, é válido se ater ao período de 2013 à 2016, o qual delimita dois momentos diferenciados para a administração pública, pois tratou-se de períodos que compreenderam a gestão de dois governos distintos politicamente, bem como se tratou de um período economicamente diferente tanto no cenário brasileiro, mas especialmente no amapaense.

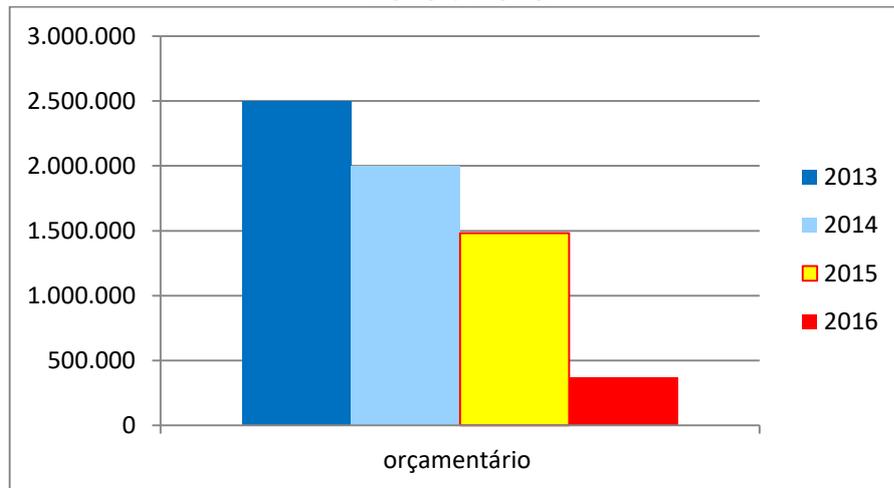
**Tabela 3 - Resumo da dotação orçamentária anual da EAP**

Ano	Dotação orçamentária R\$
2013	2.500.000,00
2014	2.000.000,00
2015	1.481.359,00
2016	365.962,00

Fonte: Relatório de Gestão EAP 2013- 2016.

A tabela 03 demonstra claramente o declínio nos investimentos disponibilizados para formação continuada sob a competência da Escola de Administração Pública no período em estudo, e representado no gráfico abaixo.

**Gráfico 3 – Orçamento disponibilizado para capacitação/EAP no período de 2013 a 2016**

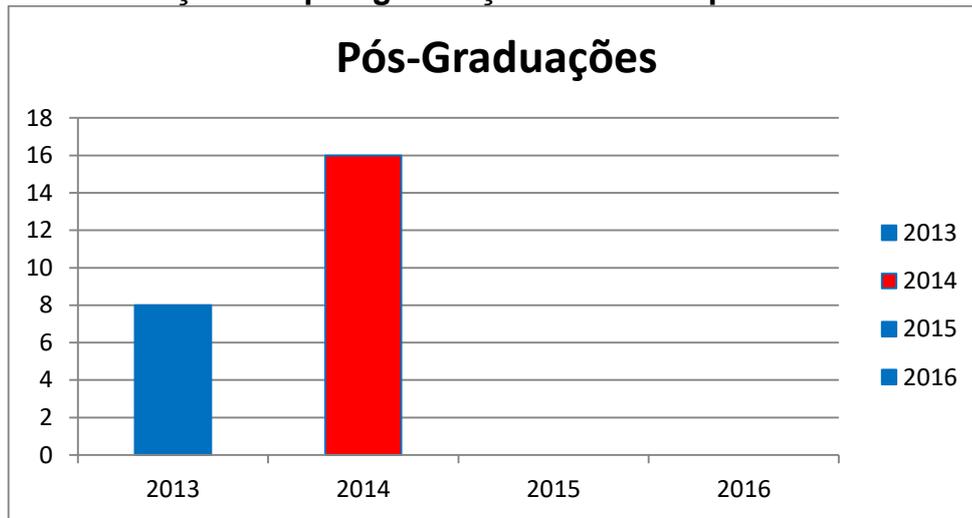


Fonte: Relatórios de Gestão EAP 2013-2016.

No biênio 2013-2014, a Escola de Administração Pública esteve sob a gestão do professor Adalberto Carvalho Ribeiro, no governo de Carlos Camilo Góes Capiberibe, pertencente ao Partido Socialista Brasileiro. A economia do Estado naquele momento estava equilibrada, havendo fortes investimentos em muitos setores, inclusive na formação e capacitação de servidores públicos estaduais.

No contexto positivo do ano de 2014, e a Escola por possuir um orçamentário e financeiro favorável, possibilitou a realização de 10 pós-graduações em diversas licenciaturas para os servidores da Secretaria de Estado da Educação-SEED, dois cursos de MBA's, sendo um na área de projetos e outro de gestão administrativa, ambos com previsão de término para outubro/2015 uma pós-graduação específica para a Secretaria de Estado da Inclusão e Mobilização Social- SIMS, 01 Mestrado na área ambiental numa parceria EAP-SEMA, na qual a Escola atuou como interveniente no processo dando sustentabilidade e suporte e duas pós-graduações na área de segurança pública, totalizando 16 pós-graduações.

Com a crise financeira que assolou o país e o Estado do Amapá, os recursos caíram vertiginosamente, prejudicando o alcance das metas e a consecução dos objetivos das ações elencadas no PPA. E assim, no biênio 2015-2016, a Escola não realizou nenhuma ação de pós-graduação, Divulgação do Servidor e estágio, assim representado no gráfico a seguir:

**Gráfico 4 - Ações de pós-graduação realizadas pela EAP 2013-2016**

Fonte: Relatórios de Gestão EAP 2013-2016.

As formas de contratação até então ocorriam por meio de seleção de empresas para ministrarem os cursos de capacitação, com grande ônus ao erário. E com o início da crise e em busca de valorizar as competências e expertises dos servidores públicos, foi sancionada a lei 1775 em 17 de outubro 2013, que alterou os artigos 70, 116 e acrescentou o 70-A na Lei nº 0066, de 03 de maio de 1993, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis do Estado, das autarquias e das fundações públicas estaduais, enfatizando que haverá em caráter eventual, a gratificação por Encargo de Curso ou Concurso ao servidor que:

I - Atuar como instrutor em curso de formação, de desenvolvimento ou de treinamento regularmente instituído no âmbito da administração pública estadual;

II - participar de banca examinadora ou de comissão para exames orais, para análise curricular, para correção de provas discursivas, para elaboração de questões de prova ou para julgamento de recursos impetrados por candidatos;

III - participar da logística de preparação e de realização de concurso público envolvendo atividades de planejamento, coordenação, supervisão, execução e avaliação de resultado, quando tais atividades não estiverem incluídas entre as suas atribuições permanentes;

IV - participar da aplicação, fiscalizar ou avaliar provas de processo seletivo ou de concurso público ou supervisionar essas atividades; (AMAPÁ-ALAP, 2013, P. 1)

A referida lei foi normatizada através do decreto nº 6254, de 05 de novembro de 2013 no DOE 5587, instituindo as normas de seleção e pagamento dos servidores públicos do Estado à ministrarem os cursos na EAP, sem comprometimento ao trabalho realizado pelos mesmos em suas funções, buscando

assim valorizar os conhecimentos teórico e práticos dos servidores, e diminuindo os custos para a administração pública.

De acordo com as metas estabelecidas no Plano Plurianual do Estado a Escola, em sua maioria, alcançou os números relativos às capacitações. E para tal, utilizou de diversas estratégias para a consecução dos objetivos. Tais conquistas serão explicitadas no subcapítulo seguinte que trata das percepções dos gestores, que atuaram no período de estudo, na Escola de Administração.

### 5.3 RESULTADOS DA FORMAÇÃO DO SERVIDOR NA PERCEPÇÃO DA GESTÃO DA ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Explicar-se-á as percepções de dois gestores que atuaram na Escola de Administração Pública de acordo com lapso temporal deste estudo, sendo um professor que atuou na gestão nos anos 2013 e 2014 e uma professora que atuou nos anos de 2015 e 2016. Nessa perspectiva, foram analisadas as avaliações dos cursistas referentes aos objetivos, metodologia, facilitador, estrutura física e outros quesitos.

Assim, segundo o ex-diretor, a Escola de Administração Pública viveu um bom momento no período 2013-2014, pois a dotação orçamentária e financeira mais que dobrou, gerando resultados satisfatórios, sendo inclusive referendado pelo TCE quando da análise do relatório de Gestão, uma vez que o orçamento da escola se voltou de modo significativo para a área fim, ou seja, objetivando a missão institucional. Entretanto, de acordo com o professor:

Não cabe somente planejar e executar as ações de formação, é necessário acompanhar os resultados, tanto da satisfação do servidor quanto de sua participação, quanto também de sua aplicabilidade no exercício da função. Porém, quando se trata de avaliar o resultado da escola na formação do servidor, percebe-se que não se trata de uma questão muito simples de mensurar, haja vista se tratar de um fenômeno de mudança de comportamento e que requer acompanhamento, que de certa forma ainda não ocorre de forma sistematizada dentro da administração pública estadual.

Nos anos de 2013-2014 o ambiente da Escola de Administração Pública era muito produtivo. Apesar da equipe de servidores atuantes ser exígua, apresentava-se muito motivada, havendo uma grande possibilidade dessa motivação ser devido os servidores exercerem cargos de confiança, proporcionando maior dedicação quanto ao cumprimento da missão da escola.

Ainda de acordo com a análise do ex-diretor, a EAP poderia melhorar as formações oferecidas tornando-as mais atrativas, pois uma das principais questões do esvaziamento ou abandono de alguns cursos se justifica pelo fato da certificação da escola ser considerada “sem valor” pelos cursistas. A EAP precisa ser reconhecida pelos sistemas de formações, seja pelo MEC, CEE ou outro sistema. O servidor precisa saber que o certificado da EAP tem um peso para sua aposentadoria e sua carreira.

Outro ponto crucial enfatizado pelo ex-diretor se trata da modernização da EAP, através de uma política institucional mais arrojada com a oferta de cursos vinculada a carreira do servidor, sendo critério para progressão e promoção. A estrutura física da escola também não é compatível com a demanda de formação e profissionalização do servidor público do Estado do Amapá, assim como a estrutura de cargos é pequena demais para os desafios que a EAP pode implementar e realizar.

O cenário do biênio 2015-2016 foi bem diferente do primeiro analisado. O Brasil mergulhou numa crise econômica, e no Amapá não foi diferente, em virtude da diminuição no arrecadamento tributário, dos repasses advindos do governo federal e outras dificuldades vivenciadas naquele momento e que perduram nos dias atuais.

Iniciou-se um novo governo no estado, desta vez sob o comando do Partido Democrático Trabalhista-PDT, e com o mesmo governador que sancionou a lei de criação da Escola. Entretanto, o cenário apresentado desta vez foi de cortes e contingenciamento orçamentário para todos os órgãos do governo, inclusive da EAP.

A Diretora Presidente da EAP nesse período enfatizou que o orçamentário e o financeiro sempre foram um problema para a instituição, e continuou:

Faltava recursos financeiros para que a Escola tivesse condições de oferecer capacitações de melhor qualidade, em contratar instrutores ou palestrantes renomados a fim de contribuir com a formação dos servidores públicos. Diante do contexto da época, a escola atuou sempre oferecendo o mínimo de cursos/palestras/programas de formação e principalmente especializações, pois o orçamento disponibilizado para este último programa, em 2015 e 2016, foram insuficientes.

O planejamento das formações disponibilizadas pela EAP era realizado a partir do levantamento das demandas de todos os órgãos do estado, mapeando-se os cursos mais solicitados, para a partir de então divulgar o calendário de cursos. Outra forma era a demanda específica dos órgãos, além de oferecer palestras ou outras formações de acordo com a realidade do GEA. Entretanto, não havia condições de

atender a todas as necessidades, somente o essencial em virtude das limitações financeiras.

Nessa perspectiva, a EAP nesses anos de crise, buscou através de parcerias com outras instituições suporte para a consecução de seus objetivos, especialmente no que se refere a realização de pós-graduações. Uma vez que os recursos destinados a esse fim não eram suficientes para a contratação de uma IES.

Em uma perspectiva mais genérica, para que a EAP de fato alcance sua missão institucional precisa ampliar seus serviços, porém a legislação atual acaba travando algumas parcerias, e por ser uma autarquia, poderia arrecadar e assim investir na própria instituição. Para tanto, é necessário uma nova lei, um novo decreto e um novo regimento para a instituição, adequando a um novo organograma institucional.

De acordo com análise de cenário, a partir do que fora vivenciado pela EAP, a ex-diretora explanou que:

É preciso planejar uma política de formação consistente com o que se quer do servidor público, e assim oferecer novos cursos. Necessita também investir em seus facilitadores para eles se aperfeiçoarem e melhorarem suas capacitações. É necessário investir em tecnologia, proporcionando cursos através de EAD, e assim ampliar o alcance nas formações gerais, a exemplo da escola mãe que é a ENAP.

Os servidores também precisam compreender a importância da participação nos cursos e de colocar em prática em suas secretarias de origem, os conhecimentos apreendidos e desenvolvidos, pois se constata através das infrequências e dos elevados índices de abandono a falta de comprometimento dos mesmos.

Constatou-se ainda que muitos gestores também não possuem uma visão estratégica quanto a importância da capacitação aos servidores, pois quando se disponibiliza vagas para determinados órgãos, com perfil específico para os cursistas, o gestor não leva tais orientações em consideração e encaminha para a participação no curso, servidores que não atuam naquela função, comprometendo assim com a qualidade na construção dos conhecimentos e na aplicabilidade dos conhecimentos pós curso.

Apesar das dificuldades financeiras nos anos de 2015-2016, a Escola alcançou as metas previstas no PPA, especialmente quanto aos cursos de formação e capacitação. Entretanto, nas demais atividades não conseguiu o alcance das metas,

refletindo a grande necessidade de mudança, principalmente nas legislações, a fim de tornar a instituição autossustentável. É necessário investir em ações inovadoras, que proporcionem sustentabilidade, que venham oxigenar as capacitações e as metodologias utilizadas. Neste contexto, a ex-diretora enfatizou que:

Iniciou-se em 2016, estudos referentes a mudança da legislação no que concerne aos valores das gratificações pagas aos servidores, e a busca de autorização junto ao Conselho Estadual de Educação- CEE, para que a escola possa cancelar suas próprias especializações e outras alterações no organograma da escola.

Assim, os dois ex-diretores da EAP expuseram suas percepções quanto o trabalho efetivado pela escola diante de uma conjuntura diversificada de agentes externos e internos, enfatizando suas conquistas e dificuldades ao longo de suas gestões.

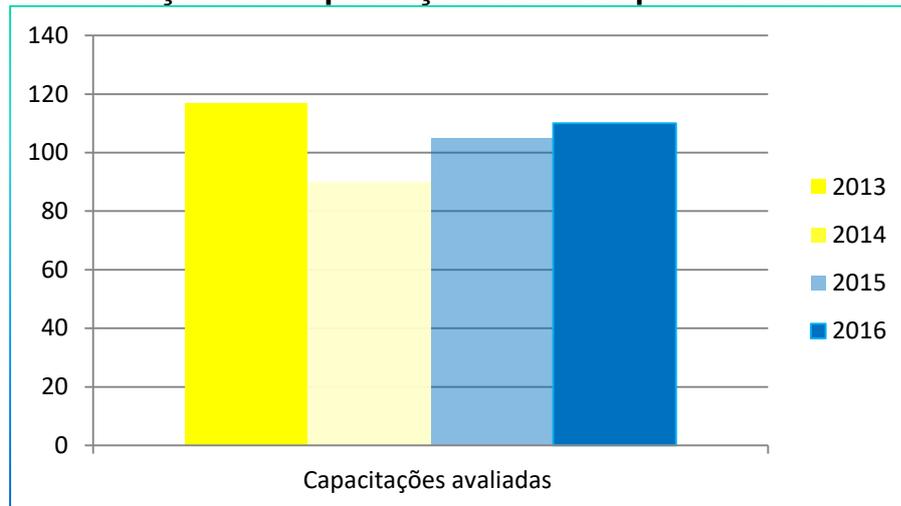
No subcapítulo a seguir, visualizaremos a percepção que o servidor possui frente ao trabalho realizado pela EAP. A ótica de quem recebe a capacitação, um dos atores principais na realização das atividades fins junto à sociedade.

#### 5.4 A FORMAÇÃO DA ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOB O OLHAR DOS SERVIDORES

Conhecer a EAP sob a ótica dos servidores se fez necessário para alcançar informações de um dos atores principais dessa pesquisa, para que assim se possa mensurar questões importantes no processo de formação dos mesmos.

Neste contexto, a EAP ao longo dos anos vem realizando formações de início de carreira e capacitações de formação continuada, sendo que ao término de cada uma delas aplica-se avaliações de reação, com as quais mensura-se a satisfação do cursista quanto a questões gerais sobre o curso executado, e questões específicas, especialmente no que se refere à qualidade do curso quando dos objetivos, conteúdos ministrados, facilitadores/instrutores e metodologia aplicada.

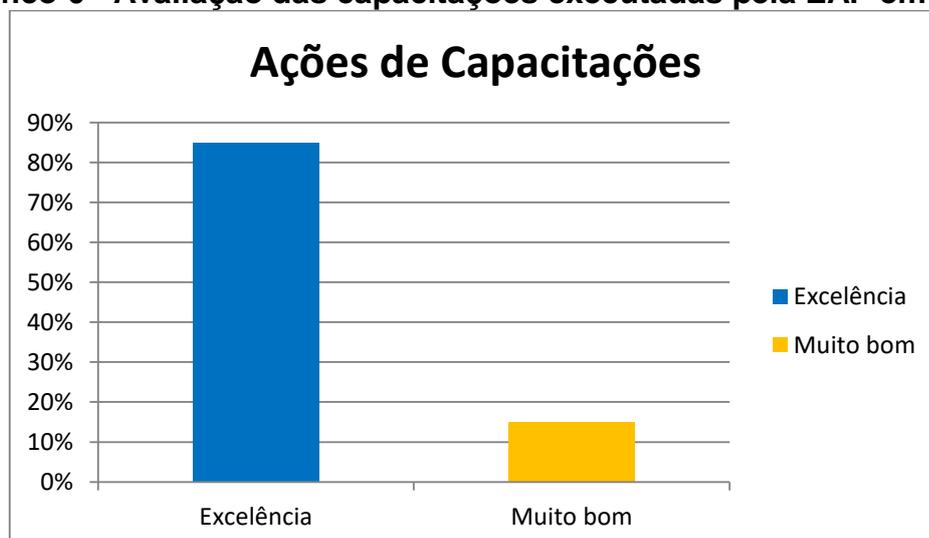
Desta forma, foram analisadas 419 avaliações de servidores públicos estaduais de diversos órgãos da administração pública, referentes às ações de formação realizadas no período em estudo, conforme demonstrado no gráfico a seguir:

**Gráfico 5 - Ações de capacitação avaliadas pela EAP 2013-2016**

Fonte: Gerência de Avaliação e Acompanhamento – GAA/EAP

Por intermédio de pesquisas realizadas e de acordo com as análises das avaliações realizadas pelos cursistas ao término das capacitações, verificou-se que existem questões pertinentes que precisam ser tomadas como parâmetro para possíveis mudanças.

Nas avaliações aplicadas em 2013, em relação às 117 capacitações realizadas, os cursistas avaliaram em média os facilitadores com 85% de excelência, assim como a metodologia e objetivos propostos. Entretanto, em todas as avaliações colocaram sugestões de melhorias quanto aos recursos materiais utilizados e do lanche ofertado, bem como ampliação de carga horária dos cursos de 12h e melhoria dos processos de divulgação dos cursos.

**Gráfico 6 - Avaliação das capacitações executadas pela EAP em 2013**

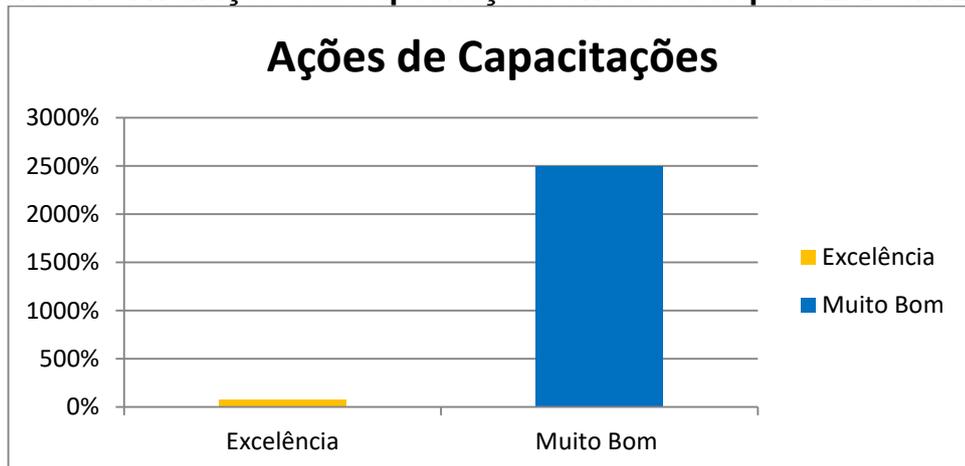
Fonte: Gerência de Avaliação e Acompanhamento – GAA/EAP

Em algumas situações, especialmente nas capacitações iniciais para novos servidores públicos, foi enfatizado muito sobre a importância desses cursos no ingresso do serviço público, mas também foi ressaltado que:

Seria interessante que os conteúdos trabalhados fossem mais específicos para a área de atuação e não de questões gerais sobre gestão, mesmo que àquelas fossem da respectiva área, para que o servidor possa chegar na sua secretaria conhecendo mais sobre a função que irá atuar e conhecendo os procedimentos internos do seu novo local de trabalho.(CURSISTA, 2013)

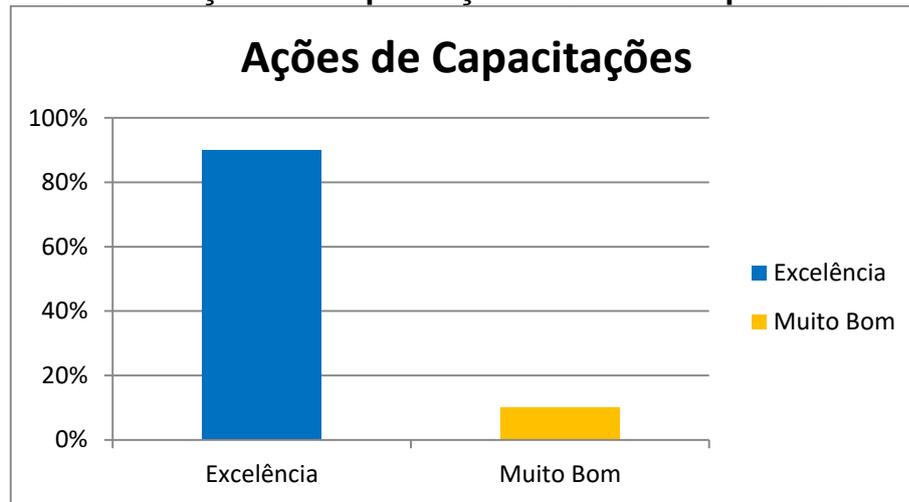
Em 2014, das 87 capacitações avaliadas, novamente verificou-se que os facilitadores foram muito bem avaliados, ficando na média de 75%. Constatou-se com maior incidência da necessidade de levantamento das demandas dos servidores nos órgãos de governo, pois os servidores não se sentem contemplados.

**Gráfico 7 - Avaliação das capacitações executadas pela EAP em 2014**



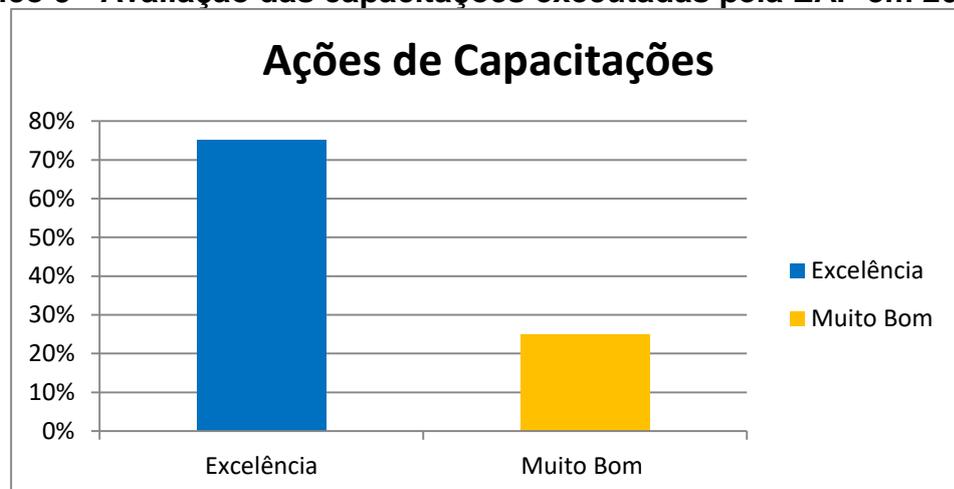
Fonte: Gerência de Avaliação e Acompanhamento – GAA/EAP

Em 2015, das 105 avaliações analisadas, envolvendo capacitações de demandas específicas de alguns órgãos de governo e de cursos livres, verificou-se que o índice de aprovação quanto ao desempenho do facilitador continua alto, representando 90% quanto a excelência, atendendo as expectativas dos cursistas. Mas ainda há registros negativos quanto a qualidade dos recursos de informática, pois estão ultrapassados e prejudicam o bom andamento das atividades realizadas.

**Gráfico 8 - Avaliação das capacitações executadas pela EAP em 2015**

Fonte: Gerência de Avaliação e Acompanhamento – GAA/EAP

Em 2016 foram avaliados 110 capacitações dentre palestras, cursos livres, demandas específicas e programas de formação continuada. Os índices de satisfação permanecem altos, representando 75% de excelência.

**Gráfico 9 - Avaliação das capacitações executadas pela EAP em 2016**

Fonte: Gerência de Avaliação e Acompanhamento – GAA/EAP

O que se verificou nas observações elencadas pelos cursistas é que a divulgação dos cursos, ainda se destaca como um problema, haja vista que os servidores enfatizam que tais informações não chegam ao conhecimento de todos. Como exemplo há de citar:

As informações sobre os cursos nunca chegam em minha secretaria, ou quando sou informado os prazos para inscrições já encerraram, e assim eu fico sempre de fora do que esta acontecendo na EAP. Tem que ser pensado uma estratégia de divulgação que alcance a todos.(CURSISTA,2013)

Nos quatro anos avaliados, verifica-se que há perfis distintos de cursistas, como os que se inscrevem por iniciativa própria, outros são inscritos por seus gestores para cursos de acordo com a pasta e outros que foram indicados pelo gestor, mas que não apresentam perfil adequado para a participação nos cursos.

Em várias situações avaliadas ocorridas nos quatro anos deste estudo, verificou-se que ainda há uma compreensão inadequada ou equivocada sobre o processo de formação continuada, tanto do servidor quanto do gestor, pois em várias avaliações constatou-se a seguinte observação:

Não irei colocar em prática no meu trabalho o que foi ensinado nesse curso, pois nada do que foi dito aqui faz parte da minha função, eu atuo em uma área totalmente diferente. Só vim participar porque meu chefe me inscreveu. (CURSISTA, 2015)

Tal contexto, de certa forma, dificulta uma análise mais precisa quanto a execução dos cursos, pois o servidor que participa de uma qualificação fora de sua função, avalia negativamente o curso e os demais itens envolvidos na realização do mesmo, muitas vezes por falta de conhecimento da área.

Outra situação recorrente analisada é quanto ao horário e carga horária e dos cursos, pois se verifica que há servidor que prefere participar de formação no contra turno de trabalho, para não prejudicar os serviços prestados aos cidadãos.

Por outro lado, constata-se um elevado percentual de servidores que gostariam que as formações ocorressem nos horários do efetivo trabalho, justificando que estão em curso para alcançar o objetivo do órgão de atuação e que, portanto, deveriam ocorrer no horário de trabalho.

## 5.5 ESTUDOS DE CASO

Conforme planejado, realizou-se estudo de caso em três órgãos de governo do poder executivo estadual, sendo: a Secretaria de Estado da Administração - SEAD, o Corpo de Bombeiros Militar (CBMAP) e o Comando Geral da Polícia Militar (PMAP), os quais apresentam diferenças e especificidades em suas missões institucionais e atividades fins.

**Quadro 02 - Órgãos em que foi aplicado o estudo de caso e suas respectivas missões institucionais**

<b>Órgão</b>	<b>Missão Institucional</b>
<b>SEAD</b>	Formular, implementar e gerir a Política de Gestão de Pessoas, Patrimônio e Serviços Corporativos do GEA, em benefício da comunidade amapaense”.
<b>CBMAP</b>	“Planejar, organizar, coordenar e controlar, no âmbito do Estado do Amapá, ações de Defesa Civil, Prevenção e Combate a Incêndios, Busca e Salvamento, Atendimento Pré-hospitalar e Serviço de Segurança Contra Incêndio e Pânico, executando-as com eficiência, visando proteger a vida e o patrimônio do cidadão amapaense, para o bem estar comum”
<b>PMAP</b>	“Servir e proteger a sociedade, respeitar e aplicar as leis e defender a paz”.

Fonte: Portal do Governo do Estado do Amapá.

Tais órgãos da administração foram selecionados em virtude da grande participação nos cursos realizados pela Escola de Administração Pública nos anos de 2013 a 2016, nos cursos livres, mas especialmente em cursos de demanda específica. Foram realizadas no total sessenta (60) entrevistas, com a utilização de questionários estruturados, os quais possibilitaram a projeção do cenário que esses órgãos possuem sobre o papel da formação realizada pela Escola de Administração Pública, sob a ótica de seus servidores e chefias.

É válido enfatizar que se buscou ter o olhar dos três principais atores envolvidos nesse processo de formação, sendo o gestor, com sua perspectiva política e administrativa, o chefe imediato que acompanha com maior proximidade a práxis de seus subordinados, e do servidor público, àquele que atua diretamente com o cidadão, realizando os serviços prestados à sociedade.

### **5.5.1 O caso da Secretaria de Estado da Administração - SEAD**

No estudo de caso na SEAD, foram realizadas entrevistas com doze servidores, seis chefes imediatos e o gestor de recursos humanos. Como as chefias e a gestão são cargos de confiança do governador que estiver no mandato, não foi

possível entrevistar os gestores dos anos de 2013 a 2016, uma vez que ocorreram diversas trocas desde aquele período até os dias atuais.

Entretanto, foram realizadas entrevistas com o Gestor de Recursos Humanos que está a mais de dois anos no cargo e demais chefias imediatas que estão a exercer a função aproximadamente um ano. Entretanto, os demais servidores entrevistados desempenham suas funções laborais há mais de 20 anos de exercício público.

Diante desse cenário, os servidores entrevistados afirmaram que conhecem a EAP e em setenta por cento já participaram de mais de uma ação de formação na instituição, variando a forma de inscrição, pois 80% se inscreveu por iniciativa própria e 20% por sugestão ou convocação do chefe imediato.

Quando se trata do feedback da chefia imediata referente a execução das funções a partir das capacitações realizadas na EAP, 80% dos entrevistados responderam que são avaliados e acompanhados positivamente, especialmente quanto a melhoria no desempenho da função ligado à capacitação realizada, sendo consequência do conhecimento agregado.

Quanto ao questionamento sobre a divulgação das ações de capacitação realizadas pela EAP, os servidores foram unânimes em relatar que avaliam positivamente, pois conseguem acompanhar de forma sistemática os cursos oferecidos pela mesma, conforme enfatiza o servidor:

Fico sempre ciente dos cursos que a EAP promove, pois acesso o site da escola, e minha chefia também sempre informa o calendário, principalmente quando são cursos importantes para melhorar o desempenho das funções do setor. (CURSISTA, 2019).

Os servidores entrevistados acenaram positivamente quanto ao *know how* dos facilitadores dos cursos, pois conseguem explicar de forma significativa os conteúdos abordados, utilizando uma metodologia adequada ao público alvo, contribuindo desta forma para a melhoria do desempenho e aplicabilidade na função, haja vista que as formações promovidas estão de acordo com as necessidades demandadas pelos servidores e pela administração pública.

Quanto ao que poderia ser melhorado nas formações oferecidas pela EAP, os servidores opinaram que deveria ser melhorado a estrutura física da Escola, para que dessa forma contemplasse maior número de participantes por turma e com maior carga horária.

A estrutura física e humana da EAP não atende o quantitativo de servidores públicos, em especial os servidores da administração pública. A EAP precisa evoluir de acordo com o crescimento no número de servidores, em especial dos novos servidores que estão sendo admitidos no serviço público.(SERVIDOR, 2019)

O gestor e os chefes imediatos responderam que indicam seus colaboradores a participarem de capacitação na EAP, de acordo com as necessidades levantadas para melhoria nas funções, incentivando assim o crescimento profissional dos mesmos, ampliando a capacidade de resolução de problemas e melhorando o atendimento. Relataram ainda que realizam feedback junto aos servidores, porém não utilizam as capacitações como referência.

Ainda não temos um acompanhamento sistemático dos servidores em relação a sua participação nos cursos e sua prática, o que dificulta a prática do feedback. (CHEFE IMEDIATO, 2018)

Responderam ainda que as capacitações realizadas pelos servidores são somente àquelas disponibilizadas pela EAP, haja vista que não há um setor específico para tal na secretaria, e o retorno das capacitações realizadas pela EAP tem sido positivos, atendendo desta forma as necessidades apresentadas.

### **5.5.2 O caso do Corpo de Bombeiros Militar do Amapá – CBMAP**

As entrevistas foram realizadas com os vinte servidores indicados pelo Comando, de acordo com o perfil solicitado, sendo dezesseis servidores sem cargo, três chefias imediatas e um gestor responsável pela Academia de Bombeiro Militar, especialmente os gestores responsáveis pela formação continuada dentro daquele órgão.

No que se refere aos servidores sem cargo, os entrevistados possuem no mínimo quatro anos dentro da corporação, diversificando o tempo de atuação dentro da última função. E quando questionados sobre se conhecem a Escola de Administração Pública – EAP, todos foram unânimes em acenar positivamente. Entretanto, quando afunilamos sobre se conhecem os cursos promovidos pela Escola, constatou-se que 40% dos servidores não conhecem sobre os cursos promovidos por ela.

O cenário continua nesta vertente quando se verificou sobre a participação dos mesmos em alguma capacitação promovida pela EAP, aumentando o percentual para 60% que nunca realizaram nenhum curso, e dos 40% restante, os servidores participaram de no máximo dois cursos.

Dentre os servidores que participaram de cursos promovidos pela EAP, quando questionados sobre o ato de suas inscrições nos cursos, verificou-se que 50% se inscreveram por livre vontade e os outros 50% foram inscritos por seus gestores. Sendo que, 80% dos entrevistados afirmaram que participaram dos cursos porque seu chefe imediato sugeriu sua participação, como vemos a seguir:

Sempre procuro acompanhar sobre os cursos promovidos pela EAP, mas na maior parte das vezes que participei de cursos lá foi porque meu chefe imediato indicou devido ser importante para desenvolver meus conhecimentos na função que atuo. (CURSISTA, 2016)

Em relação ao acompanhamento do chefe imediato e em especial ao feedback quanto a execução de suas funções a partir de sua capacitação nas formações realizadas pela EAP, verificou-se que somente 20% recebem tal acompanhamento, havendo o mesmo percentual quanto a percepção de sua melhoria de desempenho da função após as capacitações realizadas, os quais atribuíram essa melhoria ao conhecimento construído nas capacitações. Entretanto, dos servidores que não percebem melhoria em suas atuações não souberam opinar sobre o que precisam para que seu desempenho esteja de acordo com as necessidades da administração pública.

Não recebo um feedback específico quanto a minha atuação depois capacitação. Meu chefe sempre analisa o todo, especialmente quando não consigo realizar algo que esteja dentro da minha função. (CURSISTA, 2017)

Outro item da entrevista refere-se à divulgação dos eventos de formação realizados pela EAP, e que fora considerado ruim por 80% dos entrevistados. E constatou-se o percentual de 60% positivo em relação ao know how dos facilitadores nas temáticas trabalhadas nos eventos de formação promovidos pela EAP.

A divulgação é muito ruim, pois quando fico sabendo dos cursos, as inscrições já acabaram e assim não tenho oportunidade de ampliar meus conhecimentos. (CURSISTA, 2018)

Ao serem questionados se os eventos de formação promovidos pela EAP estão de acordo com as necessidades dos servidores públicos e em especial às necessidades dos servidores do CBMAP, somente 20% opinaram positivamente, os demais enfatizaram que os cursos não atendem totalmente, pois gostariam de cursos de extensão ou pós graduação na área de educação física.

Os cursos disponibilizados pela EAP não atendem a necessidade do CBMAP, estão muito voltados à administração, ficando de fora cursos importantes pra nós, como de atendimento pré-hospitalar, Treinamento Físico, Condicionamento e Reabilitação, pois são área de grande atuação na corporação.(CURSISTA, 2017)

Em relação ao que poderia ser melhorado nas formações oferecidas pela EAP, os servidores sugeriram maior divulgação dos cursos, bem como a oferta de cursos para área da segurança pública e APH, bem como disponibilização de maior quantidade de vagas para os servidores que desempenhem funções de acordo com o curso ofertado.

Alguns cursos poderiam ser realizados com turma fechada para o CBAMAP, pois assim capacitaria um maior quantitativo de nosso pessoal. (CURSISTA, 2018).

Quando entrevistados os chefes imediatos e gestor, verificou-se que o tempo mínimo de corporação é de oito anos, e todos possuem conhecimento sobre a EAP, mas ainda 20% não participaram dos cursos oferecidos pela mesma, e dos que participaram, somente 20% fora por iniciativa própria, os demais por indicação institucional. Nesse perfil de entrevistados, constatou-se em 100% que não há acompanhamento sistemático ou feedback de seu gestor ou chefe imediato quanto a execução de suas funções a partir de sua capacitação nas formações realizadas pela EAP.

Acredito que devido o meu chefe imediato por ser o comandante geral, fica complicado do mesmo realizar o acompanhamento de minhas funções sob a perspectiva dos cursos por mim realizados. Ele acompanha meu desempenho de uma forma geral. (CHEFE IMEDIATO, 2016)

Verificou-se que 80% observa que há melhoria de seu desempenho após as capacitações realizadas, atribuindo ao direcionamento do curso/conteúdos à atividade desenvolvida dentro da instituição e ao bom desempenho dos facilitadores das formações. Entretanto, foram unânimes em opinar que a divulgação dos eventos de formação da escola é ruim, não chegando ao público alvo.

Neste cenário, 60% dos entrevistados opinaram que os eventos de formação promovidos pela EAP estão de acordo com as necessidades dos servidores públicos e em especial às suas necessidades.

Quando se trata de cursos voltados à gestão e à administração pública, a EAP tem disponibilizado excelentes cursos que atendem a necessidade da corporação e assim melhorar nossa prática nessa perspectiva. (CHEFE IMEDIATO, 2019)

E para finalizar esse estudo de caso, verificou-se de acordo com as sugestões dos entrevistados que o que poderia ser melhorado nas formações oferecidas pela EAP seria a divulgação dos cursos, consulta às instituições quanto as necessidades internas e promoção de cursos voltados para essas necessidades, cursos específicos para os bombeiros e ampliação dos cursos do catálogo.

### **5.5.3 Estudo de caso da Polícia Militar do Amapá - PMAP**

Na Polícia Militar foram entrevistados dezenove servidores com funções administrativas e um com o cargo de Diretoria na corporação. Nesse contexto, a Chefia da Divisão de Ensino e Instrução enfatizou que busca socializar sobre as capacitações da EAP a todos os batalhões da corporação, indicando aos servidores a participação de acordo com o perfil, número de vagas disponibilizadas e por antiguidade (patente). Foi informado ainda que há o acompanhamento sistemático do cursista, no decorrer do curso e pós curso, haja vista ser uma das suas funções. E de acordo com o acompanhamento realizado, percebe-se que há mudança positiva quanto ao comportamento profissional pós capacitações. A Tenente Coronel, enfatiza sobre a grande contribuição das capacitações e citou:

Eu participei na EAP, do Programa de Formação Melhores Práticas na Administração Pública, e trouxe para a Polícia Militar a sugestão pra formação da Controladoria interna, e já foi encaminhada como novo projeto de lei à ser implantado no quadro da corporação. (Tenente Coronel, Chefe da DEI/PM, 2019)

As chefias imediatas realizam levantamento junto aos seus comandados e aos setores quantos as necessidades de formação, e para que sejam realizados, procuram órgãos parceiros, dentre eles a EAP, através dos cursos disponibilizados na programação normal, ou através convênios ou outras formas de parceria.

Sempre que precisamos fazer uma formação específica que nossa divisão de ensino e instrução não possui expertise, procuramos a EAP e ela planeja e executa a formação de acordo com nossa necessidade (CHEFE IMEDIATO, 2018).

Quanto ao que poderia ser melhorado em relação às formações disponibilizadas pela EAP, que a mesma possa cancelar a certificação de pós graduação aos cursos com carga horária acima de 380hs, como o Curso de Altos Estudos já disponibilizados e executados pela EAP para o comando da PM, mas que possuem somente certificação de curso livre.

Como temos a Divisão de ensino e instrução na PM, estamos sempre participando de formação continuada dentro da nossa função. O que temos dificuldade no Estado é fazer uma especialização, e nesse sentido a EAP poderia disponibilizar com maior frequência. (CURSISTA, 2019)

Os demais servidores da corporação entrevistados, foram unânimes em relatar que conhecem a EAP e 90% afirmaram terem participado de alguma formação, quer na área da gestão pública, quer na área de segurança pública, como o Curso Superior de Polícia, avaliando de forma positiva tanto os facilitadores envolvidos no processo, quanto os objetivos dos cursos e suas aplicabilidades em serviço.

Enfatizaram ser necessária maior quantidade de vagas em determinados cursos em que pese a teoria e prática, citando como exemplo Elaboração de Termo de Referência e Relatório de Gestão. Bem como ser necessário também ampliar a divulgação dos cursos da instituição.

Opinaram ainda que a escola busque realizar o levantamento das necessidades de capacitações juntos aos órgãos de governo e que dê a devolutiva aos mesmos sobre a possibilidade de atendimento ou não, para que assim o Comando Geral através da Diretoria de Ensino e Instrução possa se organizar.

Diante desse panorama geral apresentado, vislumbrou-se as percepções de vários servidores públicos, quer ocupantes de cargo comissionado, quer atuando recentemente na função, ou ainda há muito tempo desempenhando seu papel de servir ao público. Assim foi possível perceber esse universo multifacetado que é a formação continuada, seus entraves e conflitos.

Interessante frisar que em alguns momentos, infere-se que o servidor ainda apresenta dificuldades em realizar a avaliação de reação ou não percebe a importância de mesma no processo de solidificação da formação continuada da Escola de Administração Pública.

Verificou-se também que a Escola precisa massificar sua missão institucional, precisa se fazer conhecer para que assim possa atuar dentro de seus objetivos sem que haja dúvidas quanto a sua finalidade.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A intenção desta pesquisa foi avaliar a contribuição da formação continuada viabilizada pela Escola de Administração Pública para a melhoria do desempenho profissional dos servidores públicos estaduais, no período de 2013-2016.

Neste sentido, foram realizadas ações no sentido de responder aos objetivos propostos no projeto de pesquisa quanto ao levantamento e interpretação de dados qualitativos junto aos servidores públicos que participaram das formações proporcionadas pela EAP. Buscou-se ainda evidenciar a evolução da formação por meio de análise qualitativa das capacitações realizadas pela EAP no período de 2013-2016 e não menos importante, realizou-se estudos de caso que trataram das influências da formação continuada viabilizada pela Escola de Administração Pública aos servidores no desenvolvimento de suas atividades em três grandes órgãos da administração pública do Estado do Amapá.

Para tanto, ao se efetivar a pesquisa, especialmente no que se refere aos estudos de caso, deparamos com situações distintas quanto ao que fora respondido pelos servidores das três instituições pesquisadas. Verificamos que tanto a Polícia Militar quanto a SEAD, enfatizaram que as capacitações atenderam positivamente em todos os questionamentos realizados. Apresenta-se haver uma cumplicidade quanto ao planejamento da EAP e as demandas emanadas pelos dois órgãos. Entretanto, quanto ao Corpo de Bombeiros Militar do Amapá, verificou-se que a Escola de Administração tem ficado muito aquém do que àqueles servidores necessitam para suprir as demandas de capacitação.

Isto nos remete aos cenários econômicos diferenciados que a EAP apresentou entre 2013/2014 e 2015/2016, o que aparentemente influenciou grandemente nos tipos de capacitação disponibilizadas aos servidores públicos do estado do Amapá, haja vista que o grande anseio dos mesmos é realizarem pós-graduações a fim de habilitarem dentro de uma determinada área e assim galgarem uma certificação com peso no mercado, bem como ampliarem suas gratificações de acordo com as progressões horizontais e verticais, advindas de estudos certificados.

Outro ponto relevante que a pesquisa nos mostrou foi a falta de acompanhamento sistematizado dos servidores referente às necessidades de capacitação e aos comportamentos apresentados pós capacitação, o que nos remete que não há uma política de formação sistematizada que envolva capacitação e avaliação de desempenho no serviço, pois não há dados mensurados quanto a isso, ficando ainda muito a critério dos servidores a busca pela melhor qualificação.

Demonstrou-se que os servidores não têm conhecimento do papel institucional da EAP quanto as capacitações que por ela devam ser disponibilizadas. Fato este referente às especificidades de formação continuada, uma vez que a maioria dos órgãos de governo possui em seus organogramas, núcleos de formação responsáveis pelas capacitações específicas, de acordo com a sua finalidade, a exemplo a SEED, PMAP, BMAP, SESA e outros. Ficando assim pra EAP a responsabilidade de elaborar e executar políticas públicas de formação de modo mais geral que contemplem as necessidades da administração pública como um todo, subsidiando também à SEAD nas formações iniciais de carreira quando do ingresso de novos servidores públicos nos quadros do estado.

Quando se analisa o todo, verifica-se que os servidores pouco acessam a página virtual da escola na web, ou o portal do governo que possui link direto com a EAP, ou ainda que nem conhecem a existência deles, o que dificulta conhecerem o calendário de cursos ofertados pela escola. É necessário um projeto de marketing institucional, para que assim a EAP se faça conhecer e se faça um elo importante e imprescindível para a formação dos servidores.

É válido salientar, que diante das análises dos dados apresentados sobre os cursos livres disponibilizados, foi possível perceber que a quantidade é ínfima diante do número de servidores estaduais que precisam ser capacitados. Se hoje o estado adotasse como critério de avaliação funcional, a quantidade de participação em capacitações, não haveria condições da EAP atender tal demanda, o que inviabilizaria ação meritocrática.

Percebe-se que a atual estrutura da mesma, tanto física, orçamentária e de pessoal está obsoleta diante do atual cenário. O estado cresceu, aumentando o quantitativo de servidores e a administração precisa evoluir e fazer melhores entregas de seus serviços. A rotatividade política no quadro de pessoal da EAP interfere negativamente na realização das ações, devido a descontinuidade ideológica, metodológica e de percepções dos atores envolvidos, pois é perceptível que cada um

que assume com sua nova equipe procura deixar a sua ‘marca”, as quais nem sempre contemplam o projeto maior da instituição.

Constatou-se que a EAP não possui condições de oferecer a quantidade de formações presenciais relativas ao número de servidores do estado. Para tanto, a educação à distância é uma possibilidade de atendimento, e conforme fora explanado anteriormente, há a possibilidade de a mesma fazer parte da Rede através da Escola Virtual de Governo, o que diminuiria consideravelmente os investimentos financeiros e ampliaria o número de atendimentos nas capacitações por meio de cursos livres.

É válido ressaltar que para se fazer permanente e validar uma sistemática de formação dessa natureza, é importante adotá-la como uma política pública, com metas de execução e principalmente de acompanhamento e avaliação por parte dos gestores, a fim de torná-la organizada e metódica, sendo medida com a utilização de indicadores quantitativos e qualitativos.

Desta forma, com o uso da EAD, a Escola de Administração Pública, poderia convergir seus esforços financeiros e humanos, para os maiores anseios dos servidores, as pós-graduações lato e stricto sensu, focando nas áreas de maior necessidade para a Administração pública e de cursos que não são oferecidos no mercado local, ou focar em uma determinada área, tornando-se referência a exemplo do que ocorre em outras escolas de governo pelo Brasil.

A atual estrutura da Escola de Administração inviabiliza o atendimento integral das demandas emanadas pelos órgãos de governo, bem como não há sistematicamente por parte destes órgãos, a utilização de ferramentas de acompanhamento que mensurem mudança comportamental, dos servidores públicos capacitados pela EAP. Restou explícita a necessidade de melhorar a política pública pela qual é responsável, mas é necessário que toda a administração pública assuma responsabilidade para tal, é preciso haver vontade política e de todos os atores envolvidos no processo.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da administração pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública - RAP**. Rio de Janeiro, v.4, n.7, p.67-86, 2007. Disponível em:<<https://www.redalyc.org/html/2410/241016441005/>>. Acesso em: 2 fev. 2019
- AMARAL, Helena Kerr. Desenvolvimento de competências de servidores na administração pública brasileira. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.57, n.4, p. 549-563.out/dez. 2006.Disponível em:<<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/211>> . Acesso em: 4 fev. 2019
- ARROYO, Miguel. Pedagogia das Relações de Trabalho. **Revista Trabalho & Educação**, v.3, n. 2, p.34-37, 1998. Disponível em:<<https://periodicos.ufmg.br/index.php/trabedu>. Acesso em: 04 fev. 2019.
- BACELLAR Filho, Romeu Felipe. Profissionalização da Função Pública no Brasil. **A&C R. de Dir. Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, v. 1, n.12, abr. jun. 2003. Disponível em:<<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/download/699/388>>. Acesso em: 04 fev. 2019.
- BITTENCOURT, Maryângela Aguiar, ZOUAIN, Deborah Moraes. 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**, ano 10, v.14, n.2, p.75-94, maio/set, 2010. Disponível em:<<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/17013>>. Acesso em: 04 fev. 2019.
- BORGES, Mônica Erichsen Nassif. A informação como recurso gerencial das organizações na sociedade do conhecimento. **Ciência da Informação**, v.24, n. 2, p.34-36,1995.
- BRESSER Pereira, Luiz Carlos. **A reforma do aparelho do estado e a Constituição Brasileira**. Brasília: ESAF, 1995. Disponível em:<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/download/6289/4880>> Acesso em: 05 fev. 2019.
- \_\_\_\_\_. **A política de recursos humanos e a profissionalização da administração pública no Brasil do século XXI** : um balanço provisório. Lisboa:[s.n], 2002. Disponível em:<<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/RH/05GaetaniRH.pdf> >. Acesso em: 2 mar. 2019.
- CAPUANO, Airton. Gestão por competências no setor público: experiências de países avançados e lições para o Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.66, n.3, p. 371-394 jul/set. 2015.Disponível

em:<<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/574>>. Acesso em: 5 fev. 2019.

CARVALHO, Antônio Ivo de, et al. **Escolas de governo e gestão por competências**: mesa-redonda de pesquisa-ação. Brasília: ENAP, 2009.

CARVALHO, Patrícia, et al . **Análise da Gestão de Pessoas na Administração Pública**: um estudo de caso. [S.l.;s.n], 2015. Disponível em:<<https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos15/33022365.pdf>> Acesso em: 05 fev. 2019.

CARVALHO, Paulo Sergio de. Escolas de governo e cooperação. Santiago:[s.n], 2005. Disponível em:<<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1246/1/carvapau.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2019.

CAVALCANTE, Pedro e CARVALHO, Paulo. Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas. Artigo recebido em 15 dez. 2014 e aceito em 3 dez. 2015. **Revista De Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.51, n.1, p.1-26, jan. - fev. 2017. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/rap/v51n1/0034-7612-rap-51-01-00001.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2019.

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Manual de normas da EAP**. Macapá: EAP, 2006.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Administração pública e políticas públicas. **Revista de Administração Pública - RAP**, v. 45, n. 3, p. 813-836, maio-jun, 2011. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/rap/v45n3/11.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2019.

FARIAS, Pedro César Lima de; GAETANI, Francisco. **Painel**: carreiras de executivos públicos e experiências de sistemas de remuneração baseada em desempenho. [S.l.]: ENAP, 2003. Disponível em:<<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2022/1/RSP%202003%201.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2019.

FERNANDES, Ana Tereza, et al. **Desafios para Implementação de Políticas Públicas**: intersectorialidade e regionalização. [S.l.]:Painel, 2013. Disponível em:<[http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/2013/V\\_CONSAD/VI\\_CONSAD/025.pdf](http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/2013/V_CONSAD/VI_CONSAD/025.pdf)>. Acesso em: 14 fev. 2019.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. **Escolas de Governo: Conceito, Origens, Tendências e Perspectivas para sua Institucionalização no Brasil**: escolas de governo, estratégias de capacitação e gestão do conhecimento. Brasília:[s.n], 2015.Disponível em:<[http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/2015/VIII\\_Consad/027.pdf](http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/2015/VIII_Consad/027.pdf)>. Acesso em: 14 fev. 2019.

FERNANDO, Valdir Soares. O Perfil do Servidor Público na Sociedade Moderna. **Revista Esmafe**, v.7, n. 10, p.22-27, dez. 2006. Disponível em:<[https://www.trf5.jus.br/index.php?option=com\\_phocadownload&view=category&download=8096:revista-n-19-vol-ii&id=56:esmafe](https://www.trf5.jus.br/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=8096:revista-n-19-vol-ii&id=56:esmafe)>. Acesso em: 14 fev. 2019.

LEXOR, Georges, LEITE, Sergio Pereira. Análise de políticas públicas: breves considerações teórico-metodológicas. In: “**Avaliando a gestão das políticas agrícolas no Brasil: uma ênfase no papel dos policy-makers**”. Rio de Janeiro: CNPq-CPDA, 2010. Disponível em:<[http://www.franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/AnalisePolitica%20Publica\\_flexor\\_leite.pdf](http://www.franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/AnalisePolitica%20Publica_flexor_leite.pdf)>. Acesso em: 14 fev. 2019.

FONSECA, Diogo Ribeiro da. **Sistemas de Escolas de Governo da União: perfil, Identidade e desafios para institucionalização**. Brasília: Enap, 2015. Disponível em:<<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1758>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, v.6, n.21, p.22-27, jun.2009. Disponível em:<<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Política de Capacitação do Servidor Público: uma alternativa metodológica à doutrina neoliberal**. Porto Alegre:[s.n], 2014.

GATTI, Bernardete A. Análise das políticas públicas para formação continuada no Brasil, na última década. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 37, p. 57-70, abr. 2008. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v13n37/06.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

GUIMARÃES, Tomás de Aquino. A nova administração pública e a abordagem da competência. **RAP**, Rio de Janeiro, v.34, n.3, p.125-140, jun. 2000. Disponível em:<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/download/6284/4875>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

HADDAD, Sérgio. A educação continuada e as políticas públicas no Brasil. **Revej@:Revista de Educação de Jovens e Adultos**, v. 1, n. 6, p. 27-37, ago. 2007. Disponível em:<[http://ead2.fgv.br/ls5/centro\\_rec/docs/a\\_educacao\\_continuada\\_politicas\\_publicas.doc](http://ead2.fgv.br/ls5/centro_rec/docs/a_educacao_continuada_politicas_publicas.doc)>. Acesso em: 18 fev. 2019.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. **Cadernos Cedes, ano XXI**, v.34, n.55, p.22-27, nov.2001. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2019.

KAPLAN, Robert S; NORTON, David P. **Mapas estratégicos: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis**. Rio de Janeiro: Campos, 2004. Disponível em:<[http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2006\\_tr530354\\_8647.pdf](http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2006_tr530354_8647.pdf)>. Acesso em: 18 fev. 2019.

LIMA, Luciana, D'ASCENZI, Luciano. **Estrutura Normativa e Implementação de Políticas Públicas**. Porto Alegre:[s.n], 2014. Disponível em:<[http://www.academia.edu/12657417/Estrutura\\_normativa\\_e\\_implementa%C3%A7%C3%A3o\\_de\\_pol%C3%ADticas\\_p%C3%ABlicas](http://www.academia.edu/12657417/Estrutura_normativa_e_implementa%C3%A7%C3%A3o_de_pol%C3%ADticas_p%C3%ABlicas)>. Acesso em: 8 fev.2019

MARCONDI, Nelson. **Políticas integradas de recursos humanos para o setor público**. [S.l.;s.n], 1999. Disponível em: <[www.goolgleacadêmico.com.br](http://www.goolgleacadêmico.com.br)>. Acesso em: 20 fev. 2019.

MEDAUAR, Odete. Serviço público. **Revista do Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v.189, n.43, p.100-113, jul./set. 1992. Disponível em:<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/45285/47720>>. Acesso em: 03 fev. 2019.

OSBORNE, David, GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. 8.ed. Brasília: EdMH, 1995. Disponível em:<<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/756>>. Acesso em: 2 fev. 2019.

PACHECO, Regina Silvia. Escolas de Governo: tendências e desafios – ENAP – Brasil em perspectiva comparada. **Revista do Serviço Público**, v.51, n.2, p.34-38, abr/jun. 2000. Disponível em: <[www.goolgleacadêmico.com.br](http://www.goolgleacadêmico.com.br)>. Acesso em: 10 fev. 2019.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do Estado para a cidadania**. São Paulo: 34, 1998. Disponível em:<<https://www.estantevirtual.com.br/livros/luiz-carlos-bresser-pereira/reforma-do-estado-para-a-cidadania/2293596978>>. Acesso em: 1 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v.49, n.1, p.23-28, jan-mar. 1998. Disponível em: <[www.goolgleacadêmico.com.br](http://www.goolgleacadêmico.com.br)>. Acesso em: 28 fev. 2019.

PIRES, José Calixto de Souza e MACÊDO, Kátia Barbosa. Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. **RAP**, Rio de Janeiro, v.40, n.1, p.81-105, jan./fev. 2006. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n1/v40n1a05.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2019.

RENTROIA, Cláudia R.L.Diretrizes para um Conceito de Serviço Público: necessidade brasileira ou enclausuramento de uma concepção? **Revista de Direito Público**, Londrina, v. 7, n. 1, p. 107-124, jan./abr. 2012. Disponível em: <[www.goolgleacadêmico.com.br](http://www.goolgleacadêmico.com.br)>. Acesso em: 01 mar. 2019.

ROCHA, Elisa Maria Pinto, [et al]. Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho Da Fundação João Pinheiro: uma história de referência. **Temas de Administração Pública**, Araraquara, v. 1, n.6, p.12-17, 2010. Disponível em:<<https://periodicos.fclar.unesp.br/temasadm/article/download/6160/4629>>. Acesso em: 1 fev. 2019.

ROSSETI, Disney. **A crise do serviço público e a concepção de Léon Duguit**: uma visão finalística. São Paulo:[s.n], 2015. Disponível em:<<http://jus.com.br/954653>>. Acesso em: 13 abr. 2019.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas**: conceitos básicos. São Paulo:[s.n],1997. Disponível em: <<https://pt.slideshare.net/carlospolicarpo/6-politicas-publicas-16048335>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**, Salvador, v.23, n. 39, p.11-24, jul./dez. 2003. Disponível em:<[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/359019/mod\\_resource/content/1/T2%20Celina%20Souza%20Políticas%20publicas%20RCRH-2006-273.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/359019/mod_resource/content/1/T2%20Celina%20Souza%20Políticas%20publicas%20RCRH-2006-273.pdf)>. Acesso em: 01 fev. 2019.

VAZ, José Carlos. A delicada disputa pelas cabeças na evolução do serviço público no Brasil pós-redemocratização. **Cadernos ENAP**, v.8, n.2, p.33-38, 2006. Disponível em:<<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1748/1/caderno%20enap%208.pdf>>. Acesso em: 1 mar. 2019.

ZOUAIN, Deborah Moraes; BITTENCOUR, Maryângela Aguiar. 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.3, p.75-94, maio/set. 2010. Disponível em:<<http://revistaadmmade.estacio.br/index.php/admmade/article/viewFile/%2083/81>>. Acesso em: 03 mar. 2019.

ZOUAIN, Deborah Moraes. **Escolas de governo e escolas de serviço público: limites e problemas**. Estudo de caso da FESP/RJ e FUNDAP/SP. Panamá:[s.n], 2003. Disponível em:<<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/3525>>. Acesso em: 04 mar. 2019.

## APÊNDICES

APÊNDICE A - Roteiro de entrevista com gestores das secretarias

**Pesquisa:** A ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO AMAPÁ E SEUS REFLEXOS NO DESEMPENHO PROFISSIONAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS, NO PERÍODO DE 2013-2016.

Nome: \_\_\_\_\_ idade: \_\_\_\_\_

Formação: \_\_\_\_\_

Órgão de atuação: \_\_\_\_\_

1. Quanto tempo atua como gestor neste órgão?
2. Os servidores deste órgão participam das formações promovidas pela EAP?
3. No caso positivo, eles participam através da indicação do gestor ou por livre iniciativa?
4. A gestão incentiva a participação do servidor nos cursos de formação ofertados pela EAP? De que forma?
5. Após a participação do servidor na capacitação promovida pela EAP, há mudanças de comportamento profissional em sua atuação?
6. Em caso positivo, Quais?
7. Quando não há melhoria nas atitudes profissionais, qual a atitude da gestão?
8. No momento da avaliação do servidor, para sua progressão ou outros fins, o gestor leva em consideração as formações proporcionadas pela EAP realizadas pelo servidor?
9. O gestor realiza levantamento no órgão de sua responsabilidade, quanto a necessidade formação continuada de seus servidores?
10. No caso positivo, quais as providencias tomadas pelo Gestor quanto a realização de tais capacitações?

11. As capacitações disponibilizadas para os servidores são realizadas somente pela EAP, ou o órgão de sua responsabilidade possui um setor específico para tal?
  
12. Você percebe melhoria no desempenho do servidor após participação em capacitação?
  
13. O que poderia ser melhorado nas formações oferecidas pela EAP?

APÊNDICE B - Roteiro de entrevista com chefes imediatos dos servidores capacitados pela EAP

**Pesquisa:** A ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO AMAPÁ E SEUS REFLEXOS NO DESEMPENHO PROFISSIONAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS, NO PERÍODO DE 2013-2016.

Nome: \_\_\_\_\_ idade: \_\_\_\_\_

Formação: \_\_\_\_\_

Órgão de atuação: \_\_\_\_\_

Função: \_\_\_\_\_

1. Quanto tempo atua como chefe imediato nesta função?
2. Os servidores sob sua responsabilidade participam das formações promovidas pela EAP?
3. No caso positivo, eles participam através da indicação do gestor maior, de sua indicação ou por livre iniciativa?
4. Você incentiva diretamente acompanha a participação do servidor nos cursos de formação ofertados pela EAP? De que forma?
5. Após a participação do servidor na capacitação promovida pela EAP, há mudanças de comportamento profissional em sua atuação?
6. Em caso positivo, Quais?
7. Quando não há melhoria nas atitudes profissionais, qual a atitude do chefe imediato?
8. Como chefe imediato você dá o feedback para o servidor no momento da avaliação anual ou na avaliação de acompanhamento tendo como referência os resultados das formações proporcionadas pela EAP realizadas pelo servidor?

9. Você como chefe imediato realiza levantamento no setor de sua responsabilidade, quanto a necessidade formação continuada de seus servidores?
- 10.No caso positivo, quais as providencias tomadas para que ocorram capacitações?
- 11.As capacitações disponibilizadas para os servidores são realizadas somente pela EAP, ou o órgão de sua responsabilidade possui um setor especifico para tal?
- 12.Você percebe melhoria no desempenho do servidor após participação em capacitação?
13. O que poderia ser melhorado nas formações oferecidas pela EAP?

APÊNDICE C - Roteiro de entrevista com os servidores públicos estaduais capacitados pela EAP.

**Pesquisa:** A ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO AMAPÁ E SEUS REFLEXOS NO DESEMPENHO PROFISSIONAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS, NO PERÍODO DE 2013-2016

Nome: \_\_\_\_\_ idade: \_\_\_\_\_

Formação: \_\_\_\_\_

Órgão de atuação: \_\_\_\_\_

Função: \_\_\_\_\_

1. Quanto tempo de atuação no serviço público? E na atual função?
2. Você conhece a Escola de Administração Pública – EAP?
3. Conhece os cursos promovidos pela EAP?
4. Já participou de alguma capacitação promovida pela EAP? Quais?
5. Se positivo, como você se inscreveu nos referidos cursos?
6. Seu gestor ou chefe imediato lhe indica os cursos para sua participação? Como? Convocando ou sugerindo?
7. Seu gestor ou chefe imediato acompanham e lhe dão feedback quanto a execução de suas funções a partir de sua capacitação nas formações realizadas pela EAP?
8. Você observa que há melhoria de seu desempenho após as capacitações realizadas?
9. No caso positivo você atribui a que essa melhoria?
10. No caso negativo, o que precisa para que seu desempenho esteja de acordo com as necessidades da administração pública?
11. Como você avalia a divulgação dos eventos de formação realizados pela EAP?

12. O evento de formação que você participou contribuiu para sua prática na função desempenhada?
13. Na sua percepção, os facilitadores dos eventos de formação promovidos pela EAP apresentaram know how nas temáticas trabalhadas?
14. Os eventos de formação promovidos pela EAP estão de acordo com as necessidades dos servidores públicos e em especial Às suas necessidades?
15. O que poderia ser melhorado nas formações oferecidas pela EAP?

APÊNDICE D - Roteiro de entrevista com gestores da Escola de Administração Pública do Amapá - EAP

**Pesquisa:** A ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO AMAPÁ E SEUS REFLEXOS NO DESEMPENHO PROFISSIONAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS, NO PERÍODO DE 2013-2016.

Nome: \_\_\_\_\_ idade: \_\_\_\_\_  
Formação: \_\_\_\_\_  
Órgão de atuação: \_\_\_\_\_

1. Quanto tempo atua ou atuou como gestor neste órgão?
2. Os servidores deste órgão participam das formações promovidas pela EAP?
3. No caso positivo, eles participam através da indicação do gestor ou por livre iniciativa?
4. A gestão incentiva a participação do servidor nos cursos de formação ofertados pela EAP? De que forma?
5. Após a participação do servidor na capacitação promovida pela EAP, há mudanças de comportamento profissional em sua atuação?
6. Em caso positivo, Quais?
7. Quando não há melhoria nas atitudes profissionais, qual a atitude da gestão?
8. No momento da avaliação do servidor, para sua progressão ou outros fins, o gestor leva em consideração as formações proporcionadas pela EAP realizadas pelo servidor?
9. O gestor realiza levantamento no órgão de sua responsabilidade, quanto a necessidade formação continuada de seus servidores?
10. No caso positivo, quais as providencias tomadas pelo Gestor quanto a realização de tais capacitações?
11. As capacitações disponibilizadas para os servidores são realizadas somente pela EAP, ou o órgão de sua responsabilidade possui um setor específico para tal?
12. Você percebe melhoria no desempenho do servidor após participação em capacitação?
13. Como ocorrem ou ocorriam o planejamento das formações disponibilizados pela EAP? O que é levado em consideração para planejar as capacitações?

14. Há ou houve dotação orçamentária e financeira apropriada para o alcance dos objetivos da missão institucional da EAP? No caso negativo, quais os entraves criados pela falta de orçamento e financeiro?
15. A EAP possui documentação que regulariza sua atuação? Quais?
16. Há necessidade de modernização da legislação da EAP tendo em vista o novo cenário econômico, político e social em que vivemos? Especifique.
17. O que poderia ser melhorado nas formações oferecidas pela EAP?

## APÊNDICE E - Termo de consentimento livre e esclarecido

**Pesquisa:** A ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO AMAPÁ E SEUS REFLEXOS NO DESEMPENHO PROFISSIONAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS, NO PERÍODO DE 2013-2016

Prezado (a) Senhor (a),

O (a) Sr (a). está sendo convidado a participar da pesquisa: “A CONTRIBUIÇÃO DA FORMAÇÃO CONTINUADA VIABILIZADA PELA ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA A MELHORIA DO DESEMPENHO PROFISSIONAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS, NO PERÍODO DE 2013-2016.” que tem por objetivo: Avaliar a contribuição da formação continuada viabilizada pela Escola de Administração Pública para a melhoria do desempenho profissional dos servidores públicos estaduais, no período de 2013-2016.

Essa pesquisa será realizada com Gestores, Chefes imediatos e servidores públicos estaduais nas Secretarias da Administração Direta e indireta do poder executivo do Estado do Amapá.

Não participarão da pesquisa pessoas que não participaram de capacitação realizadas pela Escola de Administração Pública.

Sua participação no estudo consistirá em responder algumas questões sobre os cursos disponibilizados pela Escola de Administração Pública. A entrevista terá uma duração de mais ou menos 20 minutos.

Os riscos com essa pesquisa são MÍNIMOS, sendo que o (a) Sr (a). pode se sentir inseguro, mas o(a) Sr.(a) tem a liberdade de não responder ou interromper a ENTREVISTA.

O(A) Sr(a) tem a liberdade de não participar da pesquisa ou retirar seu consentimento a qualquer momento, mesmo após o início da entrevista, sem qualquer prejuízo. Está assegurada a garantia do sigilo das suas informações. O(A) Sr.(a) não terá nenhuma despesa e não há compensação financeira relacionada à sua participação na pesquisa.

Caso tenha alguma dúvida sobre a pesquisa o Sr.(a) poderá entrar em contato com o coordenador responsável pelo estudo: NOME DO COORDENADOR, que pode ser localizado no LOCAL DE TRABALHO DO COORDENADOR (telefone \_\_\_\_\_) das 8 às 17h (ou a hora que tem disponível para responder dúvidas da pesquisa).

Sua **participação é importante e voluntária** e vai gerar informações que serão úteis para principais resultados esperados da pesquisa.

Este termo será assinado em duas vias, pelo senhor e pelo responsável pela pesquisa, ficando uma via em seu poder.

Acredito ter sido suficientemente informado a respeito do que li ou foi lido para mim, sobre a pesquisa, sobre minha decisão em participar do estudo. Ficaram claros para mim os propósitos do estudo, os procedimentos, garantias de sigilo, de esclarecimentos permanentes e isenção de despesas.

Concordo voluntariamente em participar deste estudo.

\_\_\_\_\_ / / \_\_\_\_\_

Assinatura do entrevistado

Declaro que obtive de forma apropriada e voluntária o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido deste entrevistado para a sua participação neste estudo.

\_\_\_\_\_ / / \_\_\_\_\_

Assinatura do responsável pelo estudo.