

O PAPEL DAS ESCOLAS DE GOVERNO FRENTE À GESTÃO PÚBLICA DEMOCRÁTICA¹

GT 13- Reforma del estado, gobernabilidad y democracia

DAYANE GOMES DA SILVA

RESUMO

Esse artigo analisa as mudanças que permearam a gestão pública contemporânea, refletindo sobre as possíveis contribuições que as Escolas de Governo, institutos especialmente voltados à capacitação de gestores públicos, podem propiciar à consolidação e aprimoramento de uma gestão pública deliberativa no Brasil.

Palavras-chave: Gestão pública, Participação, Escolas de governo.

Introdução

Sobretudo a partir das lutas sociais pela redemocratização política brasileira, eclodiram práticas participativas que possibilitaram a incorporação de novos sentidos à ação de governar, sobre a qual a atuação do Estado perdeu exclusividade e cresceu a busca por participação da sociedade na formulação e gestão das políticas públicas. O marco institucional desse processo foi Constituição de 1988, que consagrou o princípio da participação, ao incluir mecanismos para exercício de uma democracia participativa, ao exemplo dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. (Dagnino, 2004b; Lyra, 2002)

Desde então, a administração pública contemporânea vem passando por modificações, numa tentativa de ampliação da participação da sociedade na gestão pública. Trata-se de um novo contexto participativo assinalado pelo alargamento de espaços de gestão partilhada das políticas públicas, de uma nova forma de relação entre Estado e Sociedade Civil que tem resultado em experiências de soberania popular como os Orçamentos Participativos e as Ouvidorias Públicas.

Frente à emergência de uma esfera pública constituída para além do espaço estatal, surgiram Escolas de Governo que, além do mero treinamento de burocratas governamentais, tem se preocupado com a consolidação de uma gestão pública democrática. (Garcia, 2008)

Sendo assim, esse artigo visa refletir sobre o papel das Escolas de Governo frente à construção de um espaço público democrático, que assegure a participação efetiva da sociedade civil nos processos de definição da atuação governamental. Para tanto, está dividido em três seções, além dessa parte introdutória. Num primeiro momento são apresentadas as mudanças ocorridas no âmbito da gestão pública que permitiram sua re-configuração em direção a incorporação de práticas mais participativas. Depois é discutida a ideia de participação através da deliberação em esfera pública. Num terceiro momento analisam-se implicações e necessidades da gestão pública participativa. A quarta seção pensa em possíveis contribuições que as Escolas de Governo podem oferecer à intensificação da gestão pública participativa. Por fim são tecidas algumas considerações finais.

¹ Esse artigo constitui-se como um avanço de uma investigação em curso.

1. A nova configuração democrática

A restauração da democracia representativa após período de ditadura militar e a promulgação da Constituição de 1988, foram os marcos do processo de redefinição do projeto democrático no Brasil, assegurando uma transformação na relação Estado-Sociedade através da afirmação da idéia de participação no campo da gestão pública ao garantir espaço para iniciativa popular na formulação e implementação das políticas públicas, adicionando à democracia representativa mecanismos de democracia direta.

Nogueira (2005) relata que houve, nessa época, uma inversão da visão governamental sobre os processos participativos, passando-se de uma posição que os via como entraves a formulação e implementação de políticas públicas, pela crença que a consulta popular atrasava a tomada rápida de decisão, à opinião de que a participação seria um valor por si própria ao fornecer sustentabilidade às políticas públicas e mesmo ao desenvolvimento estatal. Nesse mesmo sentido, Soares (1998) destaca que ocorreu uma “transição de uma administração centralizada e toda-poderosa para um outro modelo de gerenciamento do Poder Público, em que a descentralização e a participação cidadã aparecem como estratégia para revigorar um Estado insuficientemente irrigado pela democracia. (: p. 1)

Avritzer & Pereira (2005) mostram que surgiram novos espaços e formas² de participação política, possibilitadas pela entrada da sociedade no processo de tomada de decisão acerca da distribuição das políticas públicas e até das prioridades orçamentárias. Para eles, esses novos meios de exercício participativo

são o resultado de um longo processo de reorganização da sociedade civil e das suas formas de relação com o Estado e de um longo processo de transformações institucionais, jurídicas e administrativas, especialmente a nível local, ocorrido no Brasil desde o final dos anos 70. Novos espaços de negociação e inter-relação são criados em torno dos atores sociais e do Estado e, nesses espaços, esses atores são obrigados a debater e ajustar suas estratégias; ou seja, a ação a partir das instituições é substituída pela ação coletiva e negociada. (AVRITZER & PEREIRA, 2005, p. 17)

Essas novas formas de participação foram permitidas pela construção de uma esfera pública não-estatal, espaço para discussão coletiva das demandas sociais e definição dos campos prioritários para ação estatal, numa perspectiva de compartilhamento do poder de gestão pública entre Estado e Sociedade Civil, o que antes era uma prerrogativa exclusiva do aparato governamental. Trata-se, assim, de uma complementaridade entre elementos da democracia representativa e da participativa, numa percepção de que o exercício do voto não esgota a possibilidade de participação da sociedade, antes possibilita formas diretas de deliberação pública capazes de gerar políticas. (Lyra, 2007; Genro & Souza, 1997). Esse projeto democrático, conforme designou Dagnino (2004a),

[...] levava em conta um outro tipo de democracia que não só a democracia representativa *stricto sensu*, eleições, partidos etc, recusando a chamada "democracia realmente existente" por considerá-la limitada. Neste sentido, o projeto afirmava a necessidade de ampliar a democracia, aprofundá-la, radicalizá-la e ampliá-la no sentido de estendê-la para muito além do sistema

² Bons exemplos dessas novas formas de participação política são os Conselhos Gestores e os Orçamentos Participativos.

político, estendê-la às relações sociais no seu conjunto. (DAGNINO, 2004a, p.1-2)

Dagnino (2004a; 2004b) pondera que como resultado desse projeto de ampliação da democracia representativa em direção a práticas de participação direta, duas idéias foram centrais: a de Cidadania e a de Participação da Sociedade Civil. Para a autora houve a construção de uma “nova cidadania”, ampliada em relação ao conceito tradicional, que não mais se limita as relações com o Estado, mas antes se estabelece no interior da própria sociedade, propiciando um novo sentido de responsabilidade pública e um alargamento da própria política porque,

“[...] muito mais do que reivindicar o pertencimento ao sistema, o que de fato está em jogo nesta construção é o direito, não apenas de pertencer, não apenas de ser incluído, mas de participar da própria definição desse sistema.” (DAGNINO, 2004a, p. 4)

A redefinição da noção de cidadania esteve vinculada ao deslocamento de sentido em torno do conceito de participação da sociedade civil, agora pensada enquanto partilha de poder, como participação na tomada de decisões, passando-se a postar na possibilidade de atuação conjunta entre o Estado e a sociedade civil.

“Ou seja, se consolidou, nos anos 1990, a ideia de que a sociedade tem o direito de participar e que, portanto, pode e deve compartilhar o poder do Estado.” (DAGNINO, 2004a, p. 5)

A reconfiguração da noção de cidadania e de participação da sociedade civil impulsionou a construção de uma nova forma de gestão pública que impôs um novo desenho à noção de democracia e de espaço público ao aproximá-las cada vez mais da ideia de deliberação como a forma por excelência de exercício democrático. A democracia deliberativa, cujo maior expoente é Jürgen Habermas, advoga um modelo de decisão política marcado pela discussão via esfera pública das questões de interesse coletivo, onde se têm a formação racional da opinião sobre temas importantes ao todo social. Essas decisões convertidas em resoluções legislativas transformariam o poder originado na esfera comunicativa em um poder que pode ser aplicável administrativamente. (Habermas, 2003; 2003)

2. Deliberação e esfera pública

A ideia de deliberação está intimamente ligada à criação de um espaço público para o debate coletivo, uma esfera para interação social, capaz de exercer pressão e até mesmo controlar as ações do Estado. Nesse espaço haveria lugar para

[...] interação face-a-face diferenciado do Estado. Nesse espaço, os indivíduos interagem uns com os outros, debatem as decisões tomadas pela autoridade política, debatem o conteúdo moral das diferentes relações existentes ao nível da sociedade e apresentam demandas em relação ao Estado. Os indivíduos no interior de uma esfera pública democrática discutem e deliberam sobre questões políticas, adotam estratégias para tornar a autoridade política sensível às suas deliberações. (AVRITZER, 2000, p. 18)

Habermas (2002) afirma que nos processos de discussão pública não haveria espaço para interesses particularistas ou que tentassem concentrar poder individual para dominação de outros. A

utilização pública da razão instituiria uma vinculação entre argumentação pública e participação, possibilitando um consenso discursivo advindo das discussões sociais em esfera pública. Esta ação comunicativa, conforme a denominou Habermas, dar-se-ia pela utilização pragmática da linguagem, da introdução do discurso à política contemporânea, estando intimamente relacionada à participação racional dos indivíduos afetados pelas decisões políticas. Tenório (1999) sintetiza afirmando que em esfera pública

[...] nenhuma das partes pode impor suas pretensões de validade sem que haja um acordo alcançado comunicativamente, no qual todos os participantes expõem os seus argumentos. Existe argumento quando os requisitos de validade se tornam explícitos em termos de até que ponto podem ser oferecidas boas razões, portanto, discursivamente. Quem fala expõe suas idéias de maneira racional e quem ouve reage tomando posições motivadas também pela razão. Ou seja, dizer que alguém está atuando racionalmente ou que um enunciado é racional, é como dizer que a ação ou o enunciado pode ser criticado ou defendido pela pessoa ou pelas pessoas implicadas, de tal modo que estas possam justificá-los ou fundamentá-los. Neste tipo de ação social, as pessoas envolvidas entram em acordo para coordenar seus planos de ação, nos quais o ajuste alcançado é avaliado pelo reconhecimento intersubjetivo das pretensões de validade do discurso de cada um dos sujeitos envolvidos. (Tenório, 1999, p.158)

O modelo de democracia deliberativa promoveu uma alteração da tradicional interpretação do conceito de maioria, que deixou de ser definido pela contagem de votos e passou a envolver medições de vontade num processo de discussão racional. Como bem lembra Jucá,

O fundamental para a perspectiva democrático-deliberativa é compreender a democracia além da prerrogativa majoritária de tomar decisões políticas. A democracia deliberativa implica igualmente a possibilidade de se debater acerca de qual é a melhor decisão a ser tomada. A legitimidade das decisões estatais decorre não só de terem sido aprovadas pela maioria, mas também de terem resultado de um amplo debate público em que foram fornecidas razões para decidir. (JUCÁ, 2008, p. 4180)

Na esfera pública, local onde a deliberação comunicativa teria origem, as mais diferentes concepções e identidades entrariam em contato, sob condições de igualdade de participação. Os resultados obtidos através da discussão pública não representariam apenas agregação de preferências, mas decisões legitimadas pela troca pública de opiniões.

A esfera pública é descrita por Habermas como um espaço de comunicação e discussão de posicionamentos e opiniões, a partir da qual a vontade e a opinião da sociedade civil legitimam a ação estatal, recuperando a dimensão pública das questões políticas e sociais. Assim,

“À medida que se defende que as decisões a serem tomadas devem ser antecedidas de uma discussão entre os atores envolvidos, de modo a garantir a legitimidade a tais decisões, a proposta deliberativa parece devolver ao ‘povo’ o seu papel soberano”. (RIBEIRO, 2007, p. 39)

É importante destacar que mesmo a esfera pública obtendo papel fundamental, a democracia deliberativa não propõe que o Estado seja retirado do papel de ator principal no processo decisório da ação governamental, de modo que, como ressalta Luchmann (2003), a proposta de democracia

deliberativa habermasiana não visa apenas o fortalecimento do associativismo da sociedade civil, mas o fortalecimento do Estado no sentido de dotá-lo de maiores possibilidades de efetivação da cidadania e da justiça social. Ao tecer sua proposta de democratização do Estado, propôs a criação de uma sociedade civil mais atuante que se reconhece nas decisões e ações governamentais.

Conforme aponta Avritzer (2000), a esfera pública consiste numa arena de discussão, mas isto não descarta a ação especializada do aparato parlamentar. É como se a opinião formada neste espaço fosse, a princípio, informal e só transformada em poder administrativo quando passada pelos procedimentos institucionalizados da formação democrática da opinião e da vontade política, traduzindo-se em uma forma legítima de legislação por intermédio dos debates parlamentares.

Dessa maneira, a esfera pública seria uma espécie de estrutura intermediária à esfera privada e ao Estado, onde os cidadãos têm liberdade para interagir e discutir criticamente em relação às ações estatais além de poder legitimá-las. Ela não se confunde com o mercado nem com o Estado, nem opõe a sociedade a este. Sobre isso, Ribeiro (2007) afirmou que com sua noção de esfera pública Habermas expande a política para fora do sistema político, ainda que as deliberações realizadas nela exerçam influencia limitada no processo político.

Avritzer (2000) ao tentar delimitar o conceito de esfera pública na teoria habermasiana destaca como seus elementos constitutivos: a) o espaço para interação “face-a-face” entre os cidadãos que se distingue do Estado e é capaz de gerar consenso, onde prevalece o debate coletivo das decisões tomadas pela administração pública e onde a sociedade apresenta suas demandas ao Estado. Deste processo comunicativo impera a autoridade do melhor argumento; b) possibilidade de incorporação de novas questões e/ou problemas à discussão racional pública entre indivíduos livres e em pé de igualdade para argumentar sobre assuntos antes relegados ao espaço privado.

Segundo Habermas (2003) a razão comunicativa em ação na esfera pública está ligada a grupos sociais que expõem suas opiniões a respeito de suas realidades e demandas sociais. Ele destaca três tipos de esferas públicas: a *episódica* encontrada nos bares, na rua, etc.; a de *presença organizada* que representa grupos organizados a exemplo dos encontros de pais, de partidos ou de igrejas; e uma terceira, conhecida como *abstrata* e causada pela mídia, constituída por leitores e ouvintes.

Garcia (2008) mostra que a atuação dos atores da sociedade civil dá-se em esferas pública diferenciadas: há uma *esfera pública geral*, onde acontecem os processos de formação de opiniões sobre os mais diversos temas de interesses à sociedade; e a *esfera pública ligada ao complexo parlamentar*, onde as decisões que interessam a esfera pública geral são tomadas.

A esfera pública, permeada pela ação comunicativa, cria um novo campo de atuação para a sociedade civil, um espaço distinto do estatal, mas com capacidade de gerar articulação de demandas antes despercebidas pelo Estado, constituindo-se como um fértil espaço para as associações de moradores, organizações não-governamentais, orçamentos participativos, conselhos gestores, etc.

Enquanto a esfera pública é tida por Habermas como o lugar de tomadas de decisões, de filtragem e condensação destas em opiniões públicas sobre temas específicos, legitimando as decisões deliberadas pelo aparato parlamentar à medida que sintetiza questões significantes para sociedade civil, cabe a esta, por possuir maior proximidade das demandas e problemas do cidadão comum, a tarefa de construir um espaço público democrático.

A sociedade civil teve seu papel transformado, especialmente a partir do surgimento de políticas mais inclusivas, o que está intimamente ligado ao aparecimento dos “novos movimentos sociais”. Cabe a ela a responsabilidade pelo agir comunicativo, formado pelas diversas associações que absorvem problemas e sugestões advindos da esfera privada, levando-os à esfera pública e propiciando o surgimento de temas de interesse geral que em outro momento exercerão pressão para o mundo político.

Assim, a sociedade civil, antes excluída das decisões governamentais, assumiu uma função essencial nas deliberações das políticas públicas, podendo desempenhar um papel plenamente ativo no sistema político, uma vez que conduz à esfera pública discursos capazes de resolver problemas quando transformadas em questões que permeiam o interesse geral. (Tenório, 1999; Luchmann, 2002)

No entanto, vale salientar que o bom funcionamento da sociedade civil pressupõe uma ampla condição de liberdade (de opinião, imprensa, reunião, privacidade, cidadania, etc.) para que por meio de um espaço democrático apto a apresentação e resolução de problemas que vivencia, seja capaz de influenciar a vontade e a ação política do complexo parlamentar criando, dessa forma, um tipo de cidadania deliberativa, que assume posição frente ao Estado e a produção de políticas públicas.

3. Gestão pública participativa

A gestão pública participativa, ou gestão social, consiste num modelo de administração pública ampliada, marcada pela interação entre Estado e sociedade civil como meio de materialização das deliberações realizadas na esfera pública, espaço capaz de permitir a sociedade influenciar nas ações públicas. A base desse conceito incide sobre a própria ideia de deliberação, de diálogo marcado pela partilha da autoridade decisória entre os participantes da ação. Assim, a gestão social dá-se a partir da interação dialógica entre Estado e sociedade civil via esfera pública, o que promove uma ampliação da tradicional noção de gestão pública porque passa a envolver diretamente a participação dos cidadãos.

As novas práticas participativas vêm promovendo uma verdadeira transformação na forma de gestão da coisa pública, condicionando diretamente os governos, de modo que a gestão é impelida a se desenhar de outra forma, a se reorientar teoricamente, politicamente e operacionalmente.

Nogueira (2005) aponta impactos que a participação tem provocado na gestão pública. Para ele a articulação entre sociedade e Estado tem se modificado completamente com esse processo. Na esfera pública onde se articulam os governantes e governados para compartilhamento do poder público

O gestor governamental relaciona-se com o cidadão de modo não só ‘amigável’ mas também ‘interativo’, superando distâncias, atritos e unilateralidades. Sua função é ‘trazer’ o cidadão para a órbita do governo da comunidade, envolvê-lo nos assuntos governamentais. [...] Promove um encontro entre Estado e sociedade. Não só valoriza e incorpora ao campo ao campo governamental aquilo que se costuma chamar de capital ‘social’, mas também facilita a construção de modalidades novas e superiores de abertura do Estado à sociedade. [...] a negociação constante, contínua, intensa assume o posto de comando. (NOGUEIRA, 2005, p. 145-146)

Para Nogueira (2005) a constituição de uma gestão pública partilhada entre governo e sociedade tem exigido mudanças na forma de se dirigir as organizações públicas, seus recursos, procedimentos e organização, afim de que melhores serviços possam ser ofertados pelo Estado. Esse modelo de gestão orienta-se pelos critérios de eficiência e agilidade numa tentativa de modernização organizacional.

A gestão participativa tem inventado novas formas de tomadas de decisão e de gerenciamento público, dando origem a um novo tipo de planejamento que perpassa o espaço tecnocrático e ganha ares mais democráticos. Lyra (2002) afirma que a enorme dimensão da burocracia dificulta a relação entre Estado e cidadão, provocando um distanciamento entre os usuários dos serviços públicos e os gestores. Ao concentrar o poder de decisão sobre as políticas públicas em suas mãos justificando esse ato pelo saber técnico, jurídico e administrativo, há uma privatização da administração.

Contudo, Nogueira (2005) adverte que a gestão participativa necessita intensamente da agregação de conhecimentos técnicos e operacionais, assim como de recursos humanos bem qualificados,

“[...]ou seja, de profissionais que dominem o campo técnico-científico e que sejam capazes de pensar de modo complexo, realizar análises concretas e imprimir outro padrão ético à administração pública.” (NOGUEIRA, 2005, p.151).

Num ambiente de partilha do poder de decisão pública os conhecimentos técnicos são imprescindíveis não apenas para o gestor mas também para sociedade civil, que ao ser englobada nesse processo precisa ter condições de compreender as discussões da qual faz parte. Há um risco de manipulação ou mesmo instrumentalização das discussões em esfera pública, de maneira que a ideia de Habermas de que nos processos de discussão pública não haveria espaço para interesses particularistas ou que tentassem a dominação de outros não se sustenta na vivência participativa cotidiana. Costa (2009) afirma que a “neutralização” das diferenças entre os participantes da esfera pública não acontece e que as diferenças de poder, de acesso a fala e formas de se expressar, acabam por desvirtuar os debates, o que define as situações de fala como assimétricas e não marcadas pela igualdade de participação, podendo a deliberação passar a atuar como instrumento legitimador de injustiças e cooptação.

As discussões em esfera pública são perpassadas pelas diferenças de capacidade comunicativa e de saber técnico, de forma que os mais bem preparados tendem a ocupar maior peso nas decisões ou mesmo impor o seu argumento unilateralmente.

Mas não é apenas de conhecimentos técnicos que depende o sucesso da gestão participativa. Aliada aos saberes operacionais é essencial a educação política tanto dos gestores como da sociedade civil. Os resultados desse modelo de gestão não podem resumir-se ao administrativo, antes devem alcançar o social, buscando

“resgatar ‘dívidas’ sociais historicamente acumuladas, dedicando-se a alcançar uma aproximação radical entre crescimento econômico, modernização e desenvolvimento social.” (NOGUEIRA, 2005, p. 148)

4. Escolas de Governo e partilha da gestão pública

As Escolas de Governo são um fenômeno cuja criação buscou produzir agentes e gestores públicos mais capacitados a fim de aperfeiçoar a qualidade dos serviços prestados à população, numa perspectiva de elevação do desempenho da gestão pública Garcia (2008) afirma que

A criação das escolas de governo está associada à necessidade sentida por parte de uma parcela do estado de se implantar um serviço profissional, isto é, de se preparar gestores qualificados para uma melhor governança. Por um lado, ela responde à preocupação com o desempenho eficaz da máquina, contrapondo-se à excessiva descontinuidade administrativa com as mudanças de governo. E, por outro lado, ela busca diminuir a séria cultura patrimonialista, fisiológica, de administrar o Estado segundo as circunstâncias dos governos do momento, preservando-o de interferências clientelistas e de práticas nepotistas. (GARCIA, 2008, p. 11)

Em alguns casos, essas Escolas apresentam denominações, estruturas organizacionais e linhas de atuação distintas, o que torna difícil encontrar certo consenso sobre o significado do termo “Escola de Governo”. Para Pacheco (2000) essa denominação é vaga e imprecisa, pois vem sendo utilizada sem distinção por organizações públicas, privadas e até não governamentais, voltadas à formação de quadros e/ou qualificação de servidores públicos nas três esferas de governo. Ainda assim, define escola de governo como instituição voltada ao desenvolvimento e à preparação de funcionários públicos, podendo estar incluída na máquina governamental ou contar com seus recursos orçamentários.

Ainda assim, as Escolas de Governo podem ser agrupadas, de maneira geral, em dois modelos: as Escolas governamentais e as não-governamentais. As primeiras, embora apresentem denominações, estruturas organizacionais e linhas de atuação distintas, possuem em comum a preocupação com a qualificação dos servidores públicos, para os quais promovem cursos em diversas áreas e níveis, podendo ser subdivididas em dois grupos: um focado na capacitação de profissionais destinados às áreas e carreiras específicas de Estado; e outro, que, além dos funcionários de carreira, abrange engloba servidores de outras áreas. Já as Escolas não-governamentais englobam em seu público-alvo, além de membros do governo pessoas com atuação política, a exemplo de representantes de partidos políticos, associações e movimentos sociais.

O termo “Escola de Governo” pode, desse modo, designar um vasto número de instituições governamentais e não governamentais, de âmbito municipal, estadual ou federal, que assim se autodenominam, englobando as escolas de administração pública que atuam especificamente como capacitadoras de funcionários para as carreiras de Estado. Pode designar organizações que buscam tanto a preparação de quadros para determinados cargos públicos quanto à ampliação da capacidade de governo, partindo-se não só da qualificação de dirigentes e servidores públicos, como também de cidadãos ativos no processo de formulação de políticas públicas.

No Brasil, foi em 1982 que se deu oficialmente o pontapé inicial para a criação de uma Escola de Governo³, porém sua consolidação deu-se apenas a partir de 1995, quando foi convertida em instrumento da reforma gerencial do Estado⁴. Desde então esse instituo vem se espalhando por todo o país, difundindo-se, inclusive, modelos não-governamentais, que vêm inaugurando um novo espaço de intervenção focado na capacitação e mesmo formação dos diferentes atores envolvidos nas decisões públicas via deliberação em esfera pública.

Dessa forma, se num primeiro momento as Escolas de Governo restringiram-se a formação e profissionalização de quadros da administração pública, atualmente vem crescendo em número e importância as Escolas que pra além de burocratas públicos, estende suas ações aos diferentes atores sociais que interagem em esfera pública, partilhando com o governo o poder decisório sobre as políticas públicas. Sobre isso, Nogueira (2005) destaca que

Paralelamente a esse movimento mais imediatamente estatal, cresceram também as iniciativas não-governamentais. Nesse caso, não se trataria de dar respaldo educacional a projetos oficiais de reforma do Estado ou de produzir insumos para

³ Teve por base o Relatório Rouanet (assim chamado em homenagem ao embaixador Sérgio Paulo Rouanet, responsável pela pesquisa que reuniu experiências brasileiras de formação e treinamento de gestores públicos e de modelos internacionais de Escolas de Governo) elaborado a pedido do Departamento Administrativo do Serviço Público- DASP. Esse relatório descrevia as linhas gerais que poderiam ser adotadas para a formação de uma Escola de Governo no Brasil.

⁴ Ver: NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um Estado para sociedade civil: temas éticos e políticos de gestão*. São Paulo, Cortez, 2005.

consolidação de uma ‘cultura gerencial’ no setor público, mas sim de preparar cidadãos para a convivência ativa no âmbito do Estado, ou seja, para uma melhor compreensão dos termos do governo democrático, do desenvolvimento econômico e social, da organização da sociedade civil e do controle social. (NOGUEIRA, 2005, p. 172)

As Escolas de Governo com essa postura podem até capacitar profissionais do setor público, mas seu foco está na formação de pessoas capazes de pensar o setor público e agir sobre ele. Seu público-alvo engloba desde burocratas até representantes de partidos políticos e movimentos sociais⁵.

As Escolas de Governo não-governamentais condizem com as mudanças ocorridas na ação de governar, que deixou de ser uma atividade exclusiva do governo e passou a interessar a um conjunto de atores políticos e sociais. Nesse sentido, Zouain (2003) analisa que

De fato, cada vez mais, os governos recorrem à sociedade em busca de parcerias para o desenvolvimento de ações. As formas e mecanismos variam, mas o fato é que está se tornando uma prática cada vez mais adotada e, em alguns casos, até mesmo institucionalizada de incorporação de diferentes atores sociais na definição e na gestão de negócios e de políticas públicas.

Essa prática está a nos revelar uma nova concepção de Estado que se aproxima e incorpora a sociedade através de seus atores nas suas lides. [...] Assim, pode-se afirmar que a ação de governar não pode ser vista como uma ação exclusiva do Estado. Em outras palavras a ação de interesse público não pode mais ser concebida como monopólio ou exclusividade do estado ou dos ‘agentes públicos estatais’. Nesse sentido a concepção de Estado, de governo e de serviço público transforma-se e amplia-se. (ZOUAIN, 2003, p. 6-7)

A nova configuração da ação de governar vem modificando o papel das Escolas de Governo que, se num estágio inicial, a preocupação com a modernização e profissionalização do serviço público era suficiente, atualmente deixou de ser. Abre-se um novo horizonte e uma nova missão para essas Escolas que para além de mero instrumento de modernização do Estado, passa a ter como missão a ampliação da capacidade de governo e aprimoramento da ação dos atores sociais que interagem com o Estado e atuam na esfera pública.

Contudo, não são apenas as Escolas de Governo não-governamentais que podem atuar na ampliação da ação de governar, contribuindo para o aprofundamento e consolidação de práticas participativas na gestão das políticas públicas. Esse papel também cabe as Escolas governamentais.

Se por um lado a capacitação e/ou formação dos agentes não-estatais envolvidos no processo de decisão sobre a ação de governar é imprescindível, também é o aperfeiçoamento dos gestores públicos envolvidos nessa ação. Para tanto, faz-se necessário formar gestores que para além de conhecimentos técnicos seja dotado de preocupações políticas. Que pense na eficiência administrativa não apenas como uma questão de custos e procedimentos operacionais, mas como um processo para o qual é essencial a discussão política e a percepção crítica do Estado e da própria ação de governar. (Nogueira, 2005)

⁵ O maior representante desse tipo de Escola é a EGESP, a Escola de Governo de São Paulo que já conta com 10 escolas conveniadas em todo o país.

Nesse sentido, Escolas de Governo comprometidas com a ampliação da gestão participativa devem unir o ensino técnico ao político, pois se é verdade que a participação efetiva da sociedade na esfera pública depende em grande parte de seus conhecimentos técnicos e administrativos, também é verdade que é a perspectiva política que assegura que a participação não será usada como um instrumento do governo para ausentar-se de sua responsabilidade, transferindo-a para a sociedade. Uma gestão carregada de preceitos ético-políticos vê na participação social um meio para emancipação, o caminho para estabelecimento de uma cultura política baseada na inclusão da sociedade nas decisões públicas.

5. Considerações finais

Os últimos anos vêm apresentando um processo de ampliação e mesmo radicalização democrática. Diversos mecanismos institucionais vêm garantindo espaço para participação da sociedade nas decisões governamentais. Trata-se de uma verdadeira transformação na relação entre Estado e sociedade.

Nesse contexto, o papel das Escolas de Governo vem sofrendo modificações, ampliando-se paralelamente ao que tem acontecido com o significado da ação de governar. À medida que a gestão da coisa pública passa a ser partilhada entre essas duas instâncias, a capacitação e profissionalização apenas de burocratas da administração pública tornou-se insuficiente.

Ora, se a ação de governar passou a incluir atores outros, deixando de circunscrever-se aos gestores governamentais e alcançando parcelas atuantes da sociedade civil, qualificar somente gestores envolvidos na produção de políticas públicas tornou-se pouco. Frente a essa situação, as Escolas de Governo têm alargado seu campo de atuação à capacitação dos atores sociais agora envolvidos no processo de decisão sobre as políticas públicas.

Capacitar e/ou formar gestores e atores sociais tendo em vista a consolidação de uma gestão participativa tem sido um desafio as Escolas de Governo. Para alcançá-lo é imprescindível a união de um ensino que os prepare de forma conjunta para ação prática, imediatamente administrativa e operacional, e para preocupação política que, para além do gerir, volta-se a reflexão sobre a ação de governar, sobre o Estado e até sobre a esfera pública democrática. Em síntese, as Escolas de Governo

[...] não deveriam limitar-se a funcionar apenas como correias de transmissão da cultura da época, das orientações governamentais ou das inovações técnicas, teóricas e metodológicas, mas atuar como uma espécie de ‘consciência crítica’ do governar em um mundo complexo. Precisam deixar-se contaminar pelo universo ético-político, operar como ‘escolas de cidadania’. (NOGUEIRA, 2005, p. 188)

Referências Bibliográficas

AMARAL, Helena Kerr do. O papel da escola de governo na formação e capacitação dos quadros permanentes do Estado. *Res Pvblica- Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental*. Vol. 4, n. 1, p. 85-105, jan./jun. 2005.

AVRITZER, L. Teoria democrática, esfera pública e participação local. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 1, n. 2, p. 18-43, 2000b.

_____. Limites e potencialidades da expansão democrática no Brasil. Fórum Social Brasileiro, Belo Horizonte, 7 e 8 de novembro de 2003. Disponível em: <http://www.muieresdelsur->

afm.org.uy/agenda_pos/pdf/1a_edicao/leonardo_avritzer_port.pdf . Acesso em: 06 de novembro de 2010.

_____. Teoria democrática e deliberação pública. *Revista Lua Nova*, São Paulo, n. 49, p. 25-45, 2000.

AZEVEDO, Clóvis Bueno de. Escolas de governo e carreiras públicas: efetivamente pública e de governo? In: BRASILIENSE, José Mário & AMORIM, Alexandre (org.). *Escolas de Governo e Gestão Municipal*. São Paulo, Oficina Municipal, 2003.

COSTA, D.R. Democracia Deliberativa: Potencialidades e Limitações. 2009. Disponível em: <http://www.arcos.org.br/cursos/politica-e-direito/artigos/democracia-deliberativa-potencialidades-e-limitacoes> Acesso em 27 de fevereiro de 2010.

DAGNINO, Evelina. Para retomar a reinvenção democrática: qual cidadania, qual participação? Fórum Social Nordeste, Recife, 24 a 27 de novembro de 2004a. Disponível em: http://www.ibase.br/confira/evelina_dagnino_port.pdf . Acesso em: 24 outubro de 2010.

_____. ¿Sociedade Civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In. Daniel Mato (coord.), Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110. 2004 b. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/venezuela/faces/mato/Dagnino.pdf>. Acesso em 06 de novembro de 2010.

ENAP. ENAP 20 anos: caminhos de uma escola de governo. Brasília, ENAP, 2006. (Cadernos ENAP- Edição Especial)

_____. *Escolas de Governo e Gestão por Competências: mesa-redonda de pesquisa-ação*. Brasília, ENAP, 2009.

GAETANI, Francisco. Capacitação de recursos humanos no serviço público: problemas e impasses. *Revista do Serviço Público*. Brasília, ENAP, 1998.

GARCIA, Vileni Garcia. *Escola de Governo: agente de mudança?*. Tese de Doutorado em Sociologia- Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa-PB, 2008.

_____ & SALES, Ronaldo. O Papel da Escola de Governo na Construção de uma Nova Relação entre Estado e Terceiro Setor: da desconfiança à parceria. *Revista. paran. Desenv.*, Curitiba, n.96, p. 77-89, maio/ago. 1999.

GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan. *O orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.

HABERMAS, Jürgen. *A Inclusão do outro- estudos de teoria política*. Edições Loyola, São Paulo, 2002.

- _____. *Mudança Estrutural da Esfera Pública*. 2 ed. Rio de Janeiro, Ed. Tempo Brasileiro, 2003.
- LUCHMANN, L. H. H. *A democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade*. Cadernos de pesquisa, nº 33, novembro 2002.
- _____. Democracia deliberativa, pobreza e participação política. *Revista Política e Sociedade*. Dossiê - Movimentos Sociais, participação e democracia. Vol. 6, nº11, 2007.
- _____. Redesenhando as relações sociedade e estado: o tripé da democracia deliberativa. *Katálysis*, Florianópolis, vol. 6, nº 2, p. 165-178, 2003.
- LYRA, Rubens Pinto. A democracia participativa na esfera pública brasileira: reconstrução do conceito e características. In. 3º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 28-31 de outubro de 2002. Disponível em: http://www.ufcg.edu.br/~cedrus/downloads/modulo_3/democ_partici_na_esfera_publica_brasile.pdf . Acesso em: 17 de novembro de 2010.
- NICOLINI, Alexandre Mendes. A Escola Nacional de Administração Pública: uma universidade corporativa do Estado brasileiro? In. XIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires-Argentina, p. 1-20, nov. 2008.
- NICOLINI, Alexandre Mendes. *Aprender a governar a aprendizagem de funcionários públicos para as carreiras de Estado*. Tese de doutorado em Administração- Universidade Federal da Bahia. Salvador-BA, 2007.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um Estado para sociedade civil: temas éticos e políticos de gestão*. São Paulo, Cortez, 2005.
- PACHECO, Regina Silvia. Escolas de governo: evolução histórica e perspectivas para os municípios brasileiros. In: BRASILIENSE, José Mário & AMORIM, Alexandre (org.). *Escolas de Governo e Gestão Municipal*. São Paulo, Oficina Municipal, 2003.
- _____. Escolas de governo como centros de excelência em gestão pública: a perspectiva da ENAP- Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 53, n. 1, p. 75-88, jan./mar. 2002.
- _____. Escolas de governo: tendências e desafios- ENAP- Brasil em perspectiva comparada. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ENAP, ano 51, n. 2, p. 35-53, abr./jun. 2000.
- RIBEIRO, Antônio Carlos. O dilema em torno da esfera pública: a centralidade do conceito dentro da teoria deliberativa da democracia e suas reformulações a partir da proposta habermasiana. *Revista Habitus*, Rio de Janeiro. Vol.5, nº 1, 2007.
- SOARES, José Arlindo. Tendências Inovadoras na Gestão das Grandes Cidades Brasileiras. Seminário a reforma da gestão pública no Brasil: possibilidades e obstáculos 1998. Disponível em: <http://www.fundaj.gov.br/docs/eg/semi0.html> . Acesso em: 06 de novembro de 2010.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. In: FUKS, Mário; PERISSINOTTO, Renato Monseff & SOUZA, Nelson Rosário (orgs.). Democracia e participação : os conselhos gestores do Paraná. Curitiba : UFPR, 2004.

TENÓRIO, Fernando. (Re)visitando o conceito de gestão social. In: *Seminário internacional exclusión social, políticas incluyentes e gerencia social*, 2005. Disponível em: http://www.foncodes.gob.pe/indesperu/archivos/d_tenorio.pdf . Acesso em 20 de março de 2010.

_____. Inovando com democracia, ainda uma utopia. *Novos Cadernos NAEA*, vol. 2, nº 1, 1999.

_____ & FILHO, H.M. Cidadania deliberativa: um estudo de caso. In: *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, p. 8-11, 2002.

ZOUAIN, Déborah Moraes. Escolas de governo e escolas de serviço público: limites e problemas. Estudo de caso da FESP/RJ e FUNDAP/SP. In. *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá, p. 1-8, oct. 200