



A PROFISSIONALIZAÇÃO DA FUNÇÃO PÚBLICA SOB A PERSPECTIVA DA NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA

THE PROFESSIONALISM OF PUBLIC FUNCTION RELATED TO A NEW PUBLIC GOVERNANCE PERSPECTIVE

LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DESDE LA PERSPECTIVA DE LA NUEVA GOBERNANZA PÚBLICA

DOI: 10.5212/Admpg.v.12.21105.005

Lucileia Galdino Moreno¹
Juliane Sachser Angnes²
Luciano Ferreira de Lima³

Resumo

Este estudo busca relacionar Nova Governança Pública e Escolas de Governo com o objetivo de investigar se a atuação das escolas de governo contribui para melhoria no desempenho dos servidores da administração pública sob a perspectiva da Nova Governança Pública. Realizou-se o estudo qualitativo, adotando o método do estudo de caso e utilizando para a coleta de dados a entrevista em profundidade, junto a um servidor público estadual e um servidor público federal, que participaram de cursos em escolas de governo. Para compreensão dos discursos, os mesmos foram analisados utilizando a técnica de análise de conteúdo, por meio da qual foram identificados os seguintes temas: i) competências; ii) melhoria; iii) resultado; iv) eficiência; v) atualização; vi) capacitação, todos relacionados à história dos entrevistados e associados à revisão de literatura. Conclui-se que a atuação das escolas de governo contribui para melhoria no desempenho dos servidores da administração pública, pois promovem capacitação envolvendo conhecimentos teóricos, práticos, explícitos e tácitos, apresentam novos conhecimentos relacionados às atividades desempenhadas pelo servidor e ajudam a desenvolver competências necessárias para a prestação do serviço público.

Palavras-chave: Nova governança pública; Escolas de governo; Servidores públicos.

Abstract

This research relates the New Public Governance and the Schools of Government, to investigate whether the Schools of Government acting contributes to developing the employee performance in public administration related to the New Public Governance. It was conducted a qualitative research, a case study method was embraced with and a deep interview for data collection, with a state public employee and a federal public employee, who participated in courses at Schools of Government. Comprehending the speech, both were analyzed using the content analysis, in result some themes were identified: i) competencies; ii) development; iii) results; iv) efficiency; v) actualization; vi) training, all related to the interviewee history and associated with the literature review. It was inferred that the Schools of Government contribute to developing the employee performance in public administration because they promote knowledge training on theory, practice, explicit and tacit, the courses show new knowledge related to tasks which are done by the worker and help to develop needed competencies to

¹Universidade Estadual do Centro-Oeste - UNICENTRO - Brasil - lucileiamoreno29@gmail.com

²Universidade Estadual do Centro-Oeste - UNICENTRO - Brasil - julianeangnes@gmail.com

³Universidade Estadual do Centro-Oeste - UNICENTRO - Brasil - prof.lucianolima@yahoo.com.br

do public service.

Keywords: New public governance; Schools of government; Public employee.

Resumen

Este estudio busca relacionar la Nueva Gobernanza Pública y las Escuelas de Gobierno con el fin de investigar si el desempeño de las escuelas de gobierno contribuye a mejorar el desempeño de los servidores de la administración pública desde la perspectiva de la Nueva Gobernanza Pública. Se realizó un estudio cualitativo, adoptando el método de estudio de caso y utilizando para la recolección de datos una entrevista en profundidad, con un servidor público estatal y un servidor público federal, que participaban de cursos en escuelas de gobierno. Para la comprensión de los discursos, se analizaron mediante la técnica de análisis de contenido, a través de la cual se identificaron los siguientes temas: i) habilidades; ii) mejora; iii) resultado; iv) eficiencia; v) actualización; vi) capacitación, todo relacionado con la historia de los entrevistados y asociado a la revisión de la literatura. Se concluye que el desempeño de las escuelas de gobierno contribuye a mejorar el desempeño de los servidores de la administración pública, ya que promueven la formación que implica conocimientos teóricos, prácticos, explícitos y tácitos, presentan nuevos conocimientos relacionados con las actividades que desempeña el servidor público y ayudan a desarrollar los conocimientos necesarios. habilidades para la prestación del servicio público..

Palabras-clave: Nueva gobernanza pública; Escuelas de gobierno; Servidores públicos.

1. Introdução

Ao longo do tempo a administração pública tem passado por sucessivas reformas de maneira a se adequar às crises econômicas, às exigências e à dinâmica da sociedade. Osborne (2006) resume as principais mudanças paradigmáticas da administração pública em três fases: Administração Pública, Nova Gestão Pública, Nova Governança Pública.

A Nova Governança Pública (NPG) resultou dos efeitos da globalização econômica e das mudanças políticas, sociais e econômicas do final do século passado, e tem sido apresentada como uma opção à Administração Pública Tradicional e à Nova Gestão Pública.

O paradigma da NPG demanda novos procedimentos na gestão de pessoas, modificações no treinamento para ajustar habilidades, competências e atitudes, bem como mudanças estruturais, tanto na avaliação de desempenho quanto nos planos de carreiras. Assim, representa desafios tanto aos servidores quanto aos gestores públicos.

Dessa forma, para atender os desafios no novo paradigma são necessárias ações para elaboração das políticas de pessoal e desenvolvimento do gestor público, sendo imprescindível o treinamento dos servidores públicos em diversos aspectos, tais como gestão de redes, processos de coprodução, qualidade do serviço ao cliente,

contratos relacionais e relações de confiança, ampliação da relação entre instituição e sociedade (Osborne, 2006, 2018).

Neste sentido, as escolas de governo (EG) são instituições ligadas ao Estado e possuem papel de destaque na capacitação dos servidores públicos. As atividades das EG são custeadas ou mantidas ou pelo setor público, e suas atribuições específicas são o aperfeiçoamento e a formação e dos servidores públicos, em todos os níveis e esferas de governo, e com ações ligadas aos objetivos do governo e ao planejamento organizacional de modo a atender aos objetivos do governo e ao planejamento organizacional, atender aos interesses públicos, focar nas prioridades do governo e na melhoria do desempenho das organizações públicas e dos servidores (Carvalho, 2012; Fernandes, 2015; Ranzini & Bryan, 2017).

Considerando-se as especificidades citadas acima, o problema desta pesquisa questiona: Será que a atuação das escolas de governo contribui para melhoria no desempenho dos servidores da administração pública?

Partindo desta questão norteadora, o objetivo geral deste estudo se propôs em investigar, se a atuação das escolas de governo contribui para melhoria no desempenho dos servidores da administração pública sob a perspectiva da Nova

2. Referencial Teórico

2.1 Nova Governança Pública

Ao longo do tempo a administração pública tem passado por sucessivas reformas de maneira a se adequar às crises econômicas, às exigências e à dinâmica da sociedade (Osborne, 2006). Casula (2016) aponta que em uma crise econômica é essencial aumentar a eficiência dos serviços públicos, o que requer reformas. Tais reformas poderão incluir mudanças estruturais, mudanças da gestão e das funções do setor público ao nível da gestão financeira, impondo a necessidade de modificar a maneira como os serviços públicos são prestados (Dollery & Yamazaki, 2017 apud Silvestre, 2019).

Osborne (2006) resume as principais mudanças paradigmáticas da administração pública em três fases: Administração Pública, Nova Gestão Pública, Nova Governança Pública. Como explica Jing (2015 apud Silvestre, 2019), estes arranjos coexistem, pois apresentam abordagens diferentes para a ação governamental.

A Administração Pública é caracterizada pelo foco no cumprimento das leis, burocracia com função central na elaboração e implementação de políticas, administração por regras e diretrizes, e separação entre administração e política no campo das organizações públicas (Osborne, 2006).

A Nova Gestão Pública (NPM – New Public Management) se caracteriza pela absorção de práticas de gestão de empresas privadas; com destaque na liderança empreendedora nos órgãos públicos; enfoque no controle de entradas-saídas, gestão do desempenho, avaliação e auditoria; alocação de recursos e entrega de serviços utilizando competição, mercados e contratos, com foco nas relações contratuais (Osborne, 2006).

A Nova Governança Pública (NPG - New Public Governance) é compreendida por Osborne (2006) como um novo paradigma ou modelo que enfatiza como principais características a formação de redes interorganizacionais interna e externamente ao governo, o fortalecimento dos relacionamentos entre sociedade e instituições, o Estado visto como organismo plural, relações de confiança e utilização de contratos relacionais. As teorias de base da NPG são as teorias sociológicas e redes, e está direcionada para a

criação de processos que oportunizem a criação de acordos entre os stakeholders no processo de coprodução, incluindo atores públicos, sociedade civil e organizações privadas. Para a NPG o desempenho das organizações públicas demanda uma atuação integrada de um conjunto amplo de stakeholders, necessitando promover temas como colaboração, redes, parcerias e cooperação. A NPG tem sido proposta como opção à Administração Pública Tradicional e à Nova Gestão Pública. O modelo de governança resultou dos efeitos da globalização econômica e das mudanças políticas, sociais e econômicas do final do século passado (Brown & Osborne, 2012), como alternativa (chamada de terceira via) ao modelo socialista e ao modelo de mercado, para a provisão e prestação de serviços públicos (Corner & Drewry, 2005).

O Quadro 1 apresenta os elementos centrais da Administração Pública, da Nova Gestão Pública

Paradigma	Raízes teóricas	Natureza do Estado	Foco	Natureza do sistema de serviços
Administração Pública	Ciência Política e Políticas Públicas	Unitário	No sistema político	Fechado
Nova Gestão Pública	Teoria racional / Escolha pública e estudos de gestão	Regulatório	Na Organização	Racional aberto
Nova Governança Pública	Teoria institucional e das Redes	Plural e Pluralista	Na organização e no seu ambiente	Aberto fechado

Paradigma	Ênfase	Mecanismo de alocação de recursos	Valor base
Administração Pública	Criação de políticas e sua implementação	Hierarquia	Ética do setor público
Nova Gestão Pública	Gestão dos recursos organizacionais e o seu desempenho	O mercado e os contratos clássicos ou neoclássicos	Eficiência da competição e do mercado
Nova Governança Pública	Negociação de valores, significados e relações	Redes e contratos relacionais	Dispensar e contestado

Quadro 1 - Elementos Centrais da Administração Pública, da Nova Gestão Pública e da Nova Governança Pública, Adaptado de “The new public governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance,” de Osborne, S. P. (2010). Routledge, p. 10. (tradução nossa)

A governança poder ser dividida em três níveis: comunidades; redes ou networks; da organização na relação com o utilizador/participante (Provan & Milward, 1999).

O primeiro nível, o nível da comunidade agrupa o público em geral, os financiadores, os políticos, os reguladores e outros, se concentra na coconstrução das políticas públicas, buscando sua unidade de análise no subsistema, por meio da participação dos diversos atores na determinação do formato das políticas públicas e das prioridades dos programas. A coconstrução torna evidente a governança no nível da determinação do formato das políticas públicas, abrangendo a discussão sobre o procedimento para sua implementação (Osborne, 2010).

O segundo nível, o nível redes ou networks

inclui as organizações administrativas e os financiadores primários. A participação de atores não governamentais oportuniza representatividade dos múltiplos segmentos da sociedade nas decisões. O nível de participação em rede ou networks tem como objetivos a seleção do arranjo organizacional a ser utilizado na prestação de serviços públicos, na cooperação pública e validar a tomada de decisão. A existência de múltiplos valores e do compartilhamento da tomada de decisão caracteriza a Nova Governança Pública (Jing, 2015).

O terceiro nível, o nível de participação da organização na relação com o usuário participante está em um estágio primário da tomada de decisão (Evan e Sapeha, 2015), aqui a coconstrução é criada pelo desenho e conceptualização da política pública, considerando individualmente os clientes, responsáveis e colaboradores.

O segundo nível procura a eficácia e a eficiência por meio do alinhamento da configuração interna da organização e das estruturas que determina as relações de autoridade organizacional, enquanto o terceiro nível busca representar com eficácia e eficiência, as necessidades dos usuários dos serviços, por meio de sua participação e consulta para a coimplementação de serviços. A unidade de análise dos segundo e terceiro níveis é a organização no seu desenho e estrutura organizacionais (Pollitt & Bouckaert, 2017).

A governança possui papel institucional, e para que a boa governança seja alcançada, as instituições públicas precisam se apropriar da responsabilidade pela defesa dos valores públicos em seus principais aspectos: transparência, prestação de contas dos gastos públicos à sociedade, resultados eficientes e eficazes, processos democráticos e Estado de Direito, além do cumprimento de metas estabelecidas por demandas sociais, qualidade dos serviços públicos, diminuição do custo da administração pública, e impacto positivo das políticas sobre a sociedade em geral (Mandeli, 2016 apud Teixeira & Gomes, 2019).

A atuação em rede do novo paradigma da NPG requer considerar alguns desafios novos como enfraquecimento dos sistemas de controle estatais; desconcentração da ação pública; e compreensão adequada das expectativas e necessidades da sociedade. Este novo contexto demanda mudanças na administração pública

e da Nova Governança Pública.

pela preocupação com a eficiência para alcançar efetiva resolução de problemas da sociedade e alinhamento da perspectiva com expectativas individuais (Osborne, 2006).

Ainda de acordo com Osborne (2006, 2010) essas mudanças vão além de uma reorganização de processos ou administrativa, demanda o desenvolvimento de uma nova postura de políticos e servidores, e tratar da resistência a mudanças. A NPG demanda novas atitudes, habilidades e competências, representando desafios a servidores e gestores públicos. A NPG demanda novos procedimentos na gestão de pessoal, como modificações no treinamento para adequar competências, habilidades e atitudes requeridas por este novo paradigma, bem como mudanças estruturais, tanto na avaliação de desempenho quanto nos planos de carreiras.

Os desafios da NPG podem ser atendidos por meio de ações para desenvolvimento do gestor público e elaboração de políticas de pessoal, sendo fundamental o treinamento dos servidores públicos em diferentes aspectos, tais como gestão de redes, processos de coprodução, qualidade do serviço ao cliente, contratos relacionais e relações de confiança, ampliação da relação entre instituição e sociedade (Osborne, 2018).

2.2 Escolas de Governo

O marco inicial do processo de profissionalização do serviço público no Brasil ocorreu com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp) na década de 1930. Nas décadas de 1940 e 1950 foram criadas as primeiras instituições direcionadas à capacitação do funcionalismo público, exemplificadas pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas, Instituto Rio Branco e Escola Nacional de Saúde Pública (Carvalho, 2012). Porém somente a partir da redemocratização, iniciada em 1985, a capacitação dos servidores públicos recebeu maior atenção, devido a demanda crescente por qualificação no serviço público brasileiro (Carvalho & Cavalcante, 2014 apud Fernandes et al., 2015).

Um dos aspectos analisado na profissionalização do serviço público é a capacitação dos servidores públicos, na qual as escolas de governo (EG) possuem papel de destaque (Carvalho, 2012). As EG atuais são herdeiras do processo histórico de transições de regimes de governo e modelos de Estado, assim expressam essas transições

e evoluem na conjuntura de reformas do setor público (Pacheco, 2002).

O termo escola de governo recebeu certa normatividade com a aprovação da Emenda Constitucional nº 19 em 1998, a qual prevê a criação das EG e as define como instituições com função específica de formar e aperfeiçoar os servidores públicos; relaciona a capacitação ao desenvolvimento das carreiras; determina que essas escolas sejam mantidas nos níveis federal, estadual e distrital; e admite que elas possam agir de forma coordenada no aperfeiçoamento e formação dos servidores públicos (Fernandes, 2015).

A propagação das EG no Brasil ocorre em nível nacional em todos os poderes (legislativo, executivo e judiciário) e todas as esferas de governo da federação (federal, estadual e municipal), o que evidencia a importância auferida pelo tema de formação do servidor público. Algumas atribuições das EG são atuar na valorização dos servidores e capacitação permanente, sejam assessoramento e capacitação técnica, formação para carreira, desenvolvimento gerencial, programas para recebimento de novos servidores, estudos e pesquisas, promoção de eventos, incentivo a disseminação de conhecimentos no setor público, desenvolvimento de competências por meio de capacitações que envolvem conhecimentos teóricos, práticos, explícitos e tácitos (Fernandes, 2015; Bittencourt & Zouain, 2010 apud Evaristo et al., 2019).

Com o intuito de articular essas instituições, foi criada em 2003, por iniciativa da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), a Rede Nacional de Escolas de Governo, que estabelece a vinculação informal de livre adesão das instituições relacionadas à capacitação de servidores públicos. Este arranjo visa a ampliação da capacidade institucional das organizações integrantes, mediante parcerias e compartilhamento de experiências, nas esferas federal, estadual e municipal dos poderes executivo, legislativo e judiciário (Fernandes et al., 2015).

No Brasil as EG possuem diferentes regimes jurídico, infraestrutura, formas de atuação e público alvo. Algumas delas procuram alcançar um público mais amplo fornecendo cursos de curta e média duração abertos a todo o quadro de pessoal, enquanto outras focam em uma atuação mais específicos, direcionados a formação

do corpo gerencial do Estado (Cavalcanti & Carvalho, 2017).

De acordo com Azevedo (2003 apud Ranzini & Bryan, 2017), a palavra “governo”, na expressão “escola de governo”, se refere à administração pública, à administração ou gestão do aparelho de Estado, à prestação do serviço público. As EG são entidades relacionadas ao Estado, cujas atividades são custeadas ou mantidas pelo setor público, deste modo suas ações se vinculam aos objetivos do Estado e ao planejamento organizacional, atendem aos interesses públicos, focam nas prioridades do governo e na melhoria do desempenho das organizações públicas e dos servidores. Porém, embora as EG estejam contidas na estrutura do Estado, elas precisam de certas condições e relativa autonomia para formar servidores com visão multidisciplinar que poderão atuar de forma crítica dentro da ética e da legalidade. A atuação das EG será estratégica quando estiver associada ao planejamento institucional, oferecendo cursos que auxiliem na qualificação dos servidores públicos que desempenhe a função de responsáveis por implementar soluções para os problemas sociais.

As EG podem ser consideradas como instituições adequadas para a capacitação dos órgãos, agentes e gestores públicos, por sua finalidade de oferecer programas de desenvolvimento e treinamento, buscando valorização e reconhecimento, e também a função de formar gestores públicos para lidarem e implementarem as ciências do governo e políticas públicas com foco nas competências políticas e técnicas, objetivando o alcance e monitoramento dos resultados (Bittencourt & Zouain, 2010; Pacheco, 2002; Souza, 2002 apud Evaristo et al., 2019). Na atualidade, o processo de capacitação e formação dos servidores deve envolver todos os níveis estratégicos, e vincular ao processo de inovação, mudanças, tecnologia e conhecimentos, contextualizando o know how dentro da gestão pública (Pacheco, 2000; Zouain, 2010 apud Evaristo et al., 2019).

3. Metodologia

A pesquisa foi desenvolvida numa perspectiva integralmente qualitativa, adotando o método do estudo de caso, que segundo Goobe e Hatt (1968 apud Godoy, 2006), é “um método de olhar a realidade social” cujo interesse é a compreensão de um caso específico, por meio da utilização um grupo de técnicas de pesquisa como, por

exemplo, entrevistas.

Para Merriam (1988 apud Godoy, 2006), estudo de caso qualitativo é “uma descrição (holística e intensiva) de um fenômeno bem delimitado”, cujo interesse do autor é o entendimento dos processos sociais que acontecem em um determinado contexto, geralmente utilizado quando o pesquisador deseja compreender em profundidade uma situação.

Foram utilizados dados primários obtidos por meio de entrevistas individuais em profundidade a partir de um roteiro semiestruturado, e dados secundários coletados com a pesquisa bibliográfica.

A entrevista semiestruturada “se caracteriza por ser guiada por um roteiro de questões abertas, as quais deverão ser livremente respondidas pelo entrevistado, no qual o entrevistador decide quando e em que sequência fará as perguntas” (Flick, 2009). Conforme Godoy (2006) o principal objetivo da entrevista semiestruturada é apreender os aspectos percebidos pelo entrevistado, compreendendo sua realidade e fundamentação das suas crenças e opiniões sobre o tema de interesse.

Neste sentido, a escolha dos participantes se deu por critério de acessibilidade. Ou seja, enviou-se um convite a seis funcionários públicos aleatoriamente escolhidos por ter participado de cursos presenciais nas mais diversas áreas da EG no ano de 2019. Neste processo, apenas dois participantes concordaram em participar da pesquisa.

Cabe ressaltar que na primeira etapa, a organização da pesquisa, foi considerada o objetivo pré-determinado e apresentado na introdução deste estudo.

O corpus da pesquisa são duas entrevistas individuais, do tipo semiestruturada, realizadas com servidores públicos, um estadual (SE) e um federal (SF). As entrevistas foram realizadas em novembro de 2020. A duração média de cada entrevista foi de quarenta minutos. Devido a pandemia, as entrevistas foram realizadas por meio do serviço de comunicação Google Meet, gravadas em áudio e posteriormente transcritas na íntegra.

Foram utilizados livros, periódicos, entre outros, com finalidade de elaborar o referencial teórico sobre a função das escolas de governo na profissionalização do servidor público sob a perspectiva da nova governança pública.

Para compreensão dos discursos, os mesmos foram analisados utilizando a técnica de análise de conteúdo, que segundo Bardin (1977), consiste em um conjunto de técnicas de análise da comunicação que tem como objetivo obter indicadores que possibilitem a inferência dos conhecimentos relacionados às condições de recepção ou produção destas mensagens.

Para o processo de tratamento de dados foi utilizada a técnica de análise temática do método análise de conteúdo de Bardin (1977), utilizando as etapas pré-análise, exploração do material, tratamento dos resultados obtidos e interpretação.

Na segunda etapa, foram escolhidas as unidades de registro e unidade de contexto. As unidades de registro são as palavras: competências, melhoria, resultado, eficiência, atualização, capacitação. A unidade de contexto é a entrevista na íntegra. As entrevistas foram recortadas ao redor de cada tema-unidade de registro. Devido ao tamanho do corpus documental não utilizamos codificação.

A pesquisa utilizou categorias teóricas oriundas do capítulo 2 deste estudo: Administração Pública, Nova Gestão Pública, Nova Governança Pública e Escolas de Governo. Cada categoria teórica se relaciona à perspectiva teórica abordada neste estudo e será abordada ao longo do item 4 (Análise de dados e resultados).

Na etapa de tratamento dos resultados obtidos e interpretação, os dados foram tratados de maneira a serem significativos e válidos. Estes resultados serviram de base para inferências e interpretações com a finalidade de responder o objetivo proposto.

4. Análise de Dados e Resultados

Com o objetivo de investigar se a atuação das escolas de governo contribui para melhoria no desempenho dos servidores da administração pública, utilizou-se a entrevista individual, por meio de um roteiro semiestruturado, realizada com servidores públicos, um estadual (SE) e um federal (SF), no mês de novembro de 2020.

Os entrevistados são servidores públicos há mais de oito anos, possuem curso superior completo, e participaram de cursos ofertados por escolas de governo dos órgãos onde estão lotados.

Ao serem questionados sobre sua consideração a respeito da capacitação dos servidores públicos, ambos afirmaram que a capacitação é “muito importante”.

O servidor público federal explanou que como “o servidor público só pode fazer aquilo que a lei determina”, considera os cursos importantes, pois possuem enfoque burocrático e oferecem conhecimentos necessários para aplicação dessas leis, além de abordarem assuntos como gestão de riscos, planejamento estratégico, melhoria e otimização do trabalho. Também relatou que o foco dos cursos é ensinar o servidor “utilizar os recursos do governo da melhor maneira; fazer uma licitação da melhor maneira possível, para conseguir o melhor produto com o preço justo de mercado; e promover a responsabilização do fornecedor” (SF, 2020). E acrescentou que “sempre estão saindo coisas novas, leis, diretrizes, instruções normativas. Então os cursos sempre buscam proporcionar atualização, pois não tem como trabalhar sem estar qualificado” (SF, 2020).

O servidor estadual explicou que considera a capacitação importante devido a “atualização, pois o serviço nunca é o mesmo. As normas, as regras, sempre estão mudando. E, se não houver atualização, o servidor não vai conseguir desenvolver o serviço de forma eficiente” (SE, 2020).

Esses discursos evidenciaram aspectos do paradigma da Administração Pública, da Nova Gestão Pública e da Nova Governança Pública, apresentados por Osborne (2006). Assim, foram identificados no paradigma da Administração Pública, a existência de burocracia, o cumprimento das leis, a administração por regras e diretrizes. No aspecto da Nova Gestão Pública, foram detectados o controle de entradas e saídas, a gestão do desempenho, a alocação de recursos e a entrega de serviços utilizando competição, mercados e contratos, com foco nas relações contratuais. No aspecto da Nova Governança Pública, foram identificados a busca de eficácia e eficiência no nível da organização, a qualidade dos serviços públicos e a diminuição dos custos da administração pública.

Portanto, constatou-se a coexistência dos paradigmas da Administração Pública, da Nova Gestão Pública e da Nova Governança Pública, conforme apontado por Jing (2015 apud Silvestre, 2019).

Ademais se verificou que os entrevistados citaram alguns dos valores públicos elencados por Mandeli (2016 apud Teixeira & Gomes, 2019), tais como resultados eficientes e eficazes, qualidade dos serviços públicos e diminuição do custo da administração pública.

Além disso, os discursos demonstraram a necessidade de capacitação permanente dos servidores. A capacitação permanente é indicada por Evaristo et al. (2019) como uma das funções da Escola de governo.

No entanto, os entrevistados perceberam diminuição na quantidade de cursos ofertados:

Cada ano está vindo menos verba para cursos. Então, essa área acaba sendo bem prejudicada. A longo prazo acredito que vai ser cada vez mais EAD. Está tendo menos treinamentos presenciais. E quando tem presencial, geralmente são turmas mais reduzidas. Em vez de ofertarem para dois ou três servidores, ofertam para somente um, por questão dos gastos, das diárias, das viagens. Então o profissional está no local de trabalho e não pode participar. (...). O número de capacitações vem diminuindo ano a ano. Quando eu entrei no instituto eu fiz vários, em 2019 praticamente não fiz, e esse ano só fui convocado para um. Para esse ano tinha vários programados, mas não aconteceram por causa dos cortes de orçamento e da pandemia. (SF, 2020)

Quando eu entrei no serviço público a escola de governo foi bem importante. Eu fazia mais capacitação no início da carreira do que hoje em dia. (...). Então, até esse ano era ofertado para gente vários nesse sentido, mas até agora não veio nada. (SE, 2020)

De acordo com o servidor federal, embora os cursos sejam bem estruturados, possuam bom conteúdo e seja adequada aos objetivos propostos, a oferta de cursos não acompanha o ritmo das mudanças impostas pelas constantes modificações nas leis, diretrizes e normas. Na opinião do servidor estadual a escola de governo “não presta um serviço de excelência” e “deveria melhorar, focar em inovação e tecnologia, e na melhoria da eficiência da prestação do serviço público para diminuir gastos” (SE, 2020).

Uma das contribuições da escola de governo elencada pelos entrevistados é a possibilidade de utilizar a carga horária dos cursos para auferir aumento salarial mediante ascensão no plano de carreiras. O servidor federal relatou que “alguns cursos online da ENAP eles acabam fazendo por questão das horas de curso, para conseguir um aumento do salário”. O servidor estadual falou que “uma das contribuições é atingir aquelas horas que a gente precisa para evoluir no plano de carreira”. Essa correlação entre capacitação e o desenvolvimento das carreiras está previsto na Emenda Constitucional nº 19 em 1998.

Segundo Fernandes (2015 apud Evaristo et al., 2019), Bittencout e Zouain (2010 apud Evaristo et al., 2019), o desenvolvimento de competências

mediante capacitações envolvem conhecimentos teóricos, práticos, explícitos e tácitos, o que é percebido pelos entrevistados:

É muita inovação o tempo todo. Direto sai leis, diretrizes, instruções normativas, sempre sai coisas novas. Então as capacitações geralmente são para atualização, principalmente em questão das licitações. As capacitações apresentam casos concretos, exemplos do dia a dia, e onde buscar instruções nos casos em que a lei não está clara. (SF, 2020)

Eu fiz alguns cursos que aproveitei bastante. O último, por exemplo, foi de gestão de projetos, que mostrou algumas coisas que eu não sabia e que acabei utilizando no serviço público. Além de outros cursos da escola de governo, que também conseguiu aplicar no serviço público. (...). Os cursos são condizentes com a realidade. E não é somente teoria, eles colocam alguns exemplos para resolver, exemplos bem aplicados ao dia a dia do serviço. (SE, 2020)

Por meio dos discursos se observa que para os entrevistados, as escolas de governo promovem capacitação, apresentam novos conhecimentos, tem aplicabilidade e se relacionam às atividades desempenhadas pelo servidor, ajudam a desenvolver competências para interpretação de leis, adaptação a mudanças, aperfeiçoar a execução do trabalho, melhorar a utilização de recursos públicos, o planejamento e gerenciamento. Esses aspectos foram apontados por Osborne (2006).

De acordo com Osborne (2006, 2010), a Nova Governança Pública demanda novos procedimentos na gestão de pessoal, como modificações no treinamento para adequar competências, habilidades e atitudes requeridas por este novo paradigma, bem como mudanças estruturais, tanto na avaliação de desempenho quanto nos planos de carreiras. Porém, quando os entrevistados foram perguntados sobre as condutas na gestão de pessoal e avaliação de desempenho, o servidor federal relatou que “quando uma pessoa entra no serviço público, e tem uma vaga na seção X, a pessoa permanece lá a vida toda, se não quiser sair. Não tem essa questão de ver o potencial” (SF, 2020). O servidor estadual corrobora afirmando que “acha que isso não é levado em consideração, e não sabem quais critérios o governo usa para avaliar o desempenho e aproveitar melhor o servidor” (SE, 2020).

Para Azevedo (2003 apud Ranzini & Bryan, 2017), as ações da escola de governo são vinculadas aos objetivos do governo e ao planejamento

organizacional, devem atender aos interesses públicos, focar nas prioridades do governo e na melhoria do desempenho das organizações públicas e dos servidores. Essas questões foram explicitadas pelo servidor federal:

Geralmente ofertam cursos quando tem alguma coisa que estão querendo implantar, ou uma comissão para fazer algum trabalho diferente. Então, geralmente quando você é convocado para um curso, pode esperar que vem serviço novo depois. Pode saber que virá coisa diferente, às vezes, transformando radicalmente o jeito de trabalhar. (...). Focam nos assuntos que eles consideram mais importantes, que vai trazer mais mudanças. (SF, 2020)

Questionados sobre qual perfil de servidor público as escolas de governo procuram desenvolver, o servidor federal apontou que é “aquele que faz exatamente o que ela está ensinando, pois está capacitando conforme a necessidade e determinação do governo”. Já para o servidor estadual “o servidor que tenha capacidade polivalente, formando mais gestores do que executores”.

Ao término das entrevistas, solicitou-se um depoimento livre sobre as escolas de governo. O servidor federal falou que os treinamentos enfatizam a responsabilidade do servidor e sua responsabilização em caso de prejuízo resultante de erro ou omissão.

O servidor estadual comentou que “para melhorar o serviço público, este deveria passar por uma reestruturação geral, tanto de tecnologia, de inovação, de infraestrutura, e também de capacitação. Deveria ser pensado no serviço público como um todo para torná-lo mais eficiente”.

Consoante com a análise temática do discurso apresentada ao longo desta seção, infere-se que a atuação das escolas de governo contribui para melhoria no desempenho dos servidores da administração pública.

5. Conclusões

Este artigo se propôs em investigar, se a atuação das escolas de governo contribui para melhoria no desempenho dos servidores da administração pública sob a perspectiva da Nova Governança Pública, tecendo consideração sobre os temas competências, melhoria, resultado, eficiência, atualização e capacitação, dentro das categorias teóricas oriundas do capítulo dois deste estudo: Administração Pública, Nova Gestão Pública, Nova Governança Pública e Escolas de Governo.

Consoante com a análise temática do discurso apresentada no capítulo quatro, foi possível perceber que embora a atuação das escolas de governo contribua para melhoria no desempenho dos servidores da administração pública, possuem limitações.

Cabe enfatizar que este estudo não teve objetivo de exaurir a identificação e caracterização do tema. E, por se tratar de estudo com amostra não probabilística, não possui intenção de generalizar o resultado.

Considera-se como possível continuação deste estudo a identificação da adoção dos pressupostos da Nova Governança Pública pelos órgãos públicos, além de analisar os impactos gerados pela implementação destas ações de governança.

Referências

- Bardin, L. (1977). *Análise de conteúdo*. Lisboa, Portugal: Edições 70.
- Brown, K., & Osborne, S. P. (2012). *Managing change and innovation in public service organizations*. UK: Routledge.
- Carvalho, E. D. P. (2011). O aparelho administrativo brasileiro: sua gestão e seus servidores – de 1930 aos dias atuais. In: Cardoso Jr., J. C. *Burocracia e ocupação no setor público brasileiro* (pp. 47–89). Rio de Janeiro: Ipea, v. 5. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol05.pdf (3 de Agosto de 2020).
- Carvalho, P. S. (2012). Rede Nacional de Escolas de Governo no Brasil: aprendizagens e desafios. In: Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública. Colômbia. Disponível em <http://repositorio.Enap.gov.br/handle/1/810> (3 de Agosto de 2020).
- Casula, M. (2016) Between national constraints and the legacies of the past: explaining variations in inter-municipal cooperation in Italian regions. *Regional Studies, Regional Science*, 3, 482–490. doi: 10.1080/21681376.2016.1255856
- Cavalcante, P., & Carvalho, P. (2017). Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas. *Revista de Administração Pública*, 51(1), 1-26. doi: 10.1590/0034-7612144002
- Corner, D., & Drewry, G. (2005). The implications of public service reform for accountability and audit – recent developments in the UK. In: Drewry, G., & Greve, C., & Tanquerel, T. (eds.), *Performance Measurement and Accountability in the Public Sector* (pp. 59–78). Amsterdam: IOS Press. Disponível em <https://books.google.com.br/> (5 de Agosto de 2020).
- Evaristo, J. L. S. et al. (2019). Escola de Governo e seu papel estruturante na formação de servidores em tempos de Nova Gestão Pública: relatos de experiências no Nordeste brasileiro. *Revista do Serviço Público*, 70, 107-131, dez 2019. Disponível em <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/1488/2317> (5 de Agosto de 2020).
- Fernandes, C. C. C.; Palotti, P. L. M. & Camões, M. R. S. (2015). Escolas de governo: perfis, trajetórias e perspectivas. Disponível em https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2421/1/Caderno43_final.pdf (3 de Agosto de 2020).
- Fernandes, C. C. C. (2015). Escolas de governo: conceito, origens, tendências e perspectivas para sua institucionalização no Brasil. In: VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública. Disponível em <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2238/1/027.pdf> (5 de Agosto de 2020).
- Flick, U. (2009). *Introdução à pesquisa qualitativa. Entrevistas semi-estruturadas* (pp. 89-108). Porto Alegre: Artmed.
- Godoy, A. (2006). Estudo de caso qualitativo. In: Silva, A. B., & Godoi, C. K., & Bandeira-de-Melo, R., *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos* (pp. 115-146). São Paulo: Saraiva.
- Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 8, 3, 377–387. Disponível em <https://paulallen.ca/documents/2015/07/osborne-sp-the-new-public-governance-2006.pdf/> (6 de Agosto de 2020).
- Osborne, S. P. (Ed.). (2010). *The new public governance: emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge.
- Osborne, S. P. (2018). From public service-dominant logic to public service logic: are public service organizations capable of co-production and value co-creation? *Public Management Review*, 20, 2, 225–231. doi: 10.1080/14719037.2017.1350461
- Pacheco, R. S. (2002). Escolas de Governo como centros de excelência em gestão pública: a perspectiva da Enap – Brasil. *Revista do Serviço Público*, 53, 1. doi: 10.21874/rsp.v53i1.280

Ranzini, M. S. & Bryan, N. A. P. (2017). Capacitação e Formação para o Setor Público e os Modelos de Escola de Governo no Brasil. *Revista do Serviço Público*, 68, 2, 417-438. doi: 10.21874/rsp.v68i2.1004

Silvestre, H. C.; Catarino, J. R. & Araújo, J. F. (2016). Evidence of co-production in public service provision: the case of the administrative arbitration centre in Portugal. *Revista de Administração*, 51, 4, 355–365. doi: 10.1016/j.rausp.2016.07.007

Silvestre, H. C. (2019). A (Nova) governança pública. Brasília: Enap. Disponível em <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4286> (04 de Julho de 2020).

Teixeira, A. F. & Gomes, R. C. (2019) Governança pública: uma revisão Conceitual. *Revista do Serviço Público*, 70 (4), 519-550. Disponível em <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3089/2325> (03 de Julho de 2020).

Recebido em: out/2022 Aceito em: out/2022 Publicado em: nov/2022
--