

Fabiana Oliveira Matos

**ESCOLAS DE GOVERNO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL
A REGULAMENTAÇÃO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL**

Monografia apresentada ao Instituto Brasiliense de Direito Público como exigência parcial para aprovação no Curso de Especialização em Direito Constitucional, sob a orientação do Professor Paulo Gustavo Gonet Branco.

Brasília-DF
2007

Ao meu querido esposo, Júnior, pela paciência e incentivo.

São os chefes das repúblicas que fazem a instituição e em seguida é a instituição que forma os chefes das repúblicas.

Montesquieu

RESUMO

Este estudo analisa o art. 39 § 2º da Constituição Federal e as instituições brasileiras denominadas Escolas de Governo. Em razão da chamada profissionalização do serviço público, a Reforma do Aparelho do Estado previu a manutenção de escolas de governo específicas para a formação e treinamento de servidores públicos, mas no contexto em que se deu a previsão constitucional, a definição e a estruturação desses entes não foram efetivadas, carecendo o instituto desde então, da regulamentação específica.

Em razão da ausência de regulamentação da matéria, busca-se, a partir da análise de escolas brasileiras e estrangeiras, delinear uma proposta de regulamentação que preveja, nesse aspecto, e no âmbito da Administração Pública Federal, uma forma de escola de governo que atenda aos interesses da administração pública e por consequência, da coletividade.

São analisadas como paradigmas algumas escolas estrangeiras e brasileiras, sendo que, em relação às escolas brasileiras, a análise da missão, área de atuação e capacitação ofertada têm como finalidade revelar as necessidades do Estado.

Palavras-chave: Administração Pública, Escolas de Governo, Constituição Federal, Servidores Públicos.

ABSTRACT

This study analyzes article 39, section 2 of the Federal Constitution as well as the institutions that fall under the category of Government Schools. In order to seek professionalization in civil service the State Apparatus Reform opted to maintain these government schools so to educate and train civil servants, however this constitutional requirement failed to specify a structure for these institutions.

Due to the absence of regularization of article 39, section 2, an effort to delineate a structure for government schools was undertaken and has been based on analysis of both Brazilian and non-Brazilian schools with the objective of outlining a structure which serves Federal Civil Administration and by extension the common good.

The models and patterns of the structures of the above mentioned Brazilian and non-Brazilian schools are analyzed as are their objectives and the areas which they cater to and the capacitating they provide. The result of such analysis intend to reveal the needs of the State.

Key Words: Public Administration, Governmental School, Federal Constitution, Civil Servants.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABREVIATURAS

Art. por artigo

SIGLAS

DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público

ENA - Ecole Nationale D'Administracion

EDG/SE – Escola de Formação de Dirigentes e Governantes de Sergipe

FUNCEP - Fundação Centro de Formação do Servidor Público

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

PR – Presidência da República

PEC – Projeto de Emenda Constitucional

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
CAPÍTULO 1 - ESCOLAS DE GOVERNO NA EUROPA E SISTEMA AMERICANO	10
1.1 Ecole Nationale D'Administracion	10
1.2 Speyer - Universidade Alemã de Ciências Administrativas (Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften – DHV)	11
1.3 National School of Government	12
1.4. Sistema Americano	12
CAPÍTULO 2 - ESCOLAS DE GOVERNO NO BRASIL	13
2.1 Fundação Escola Nacional de Administração Pública - ENAP	13
2.2 Escola Superior de Administração Fazendária	15
2.3 Fundação do Desenvolvimento Administrativo	16
2.4 Academia da Força Aérea	16
2.5 Instituto Rio Branco	17
CAPÍTULO 3 - AS ESCOLAS DE GOVERNO E O ART. 39, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL	18
3.1 A Constituição Federal	18
3.1.1 Conceituação doutrinária	20
3.1.2 O princípio da eficiência e as escolas de governo	22
3.1.3 Funcionamento e autonomia	25
3.1.3.1 Escolas de governo ou escolas do governo?	27
3.1.3.2 Escolas de governo ou centros de formação de recursos humanos?	27
CAPÍTULO 4 - AS ESCOLAS DE GOVERNO E O DECRETO Nº 5.707, DE 2.006	29
4.1 A Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal	29
4.1.1 As Escolas de Governo no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal	31
4.1.1.1 Conceito legal	31
CAPÍTULO 5 - AS ESCOLAS DE GOVERNO E SUA REGULAMENTAÇÃO	33
5.1 A regulamentação e sua necessidade	33
5.2 Pontos a serem observados em proposição legislativa	34
5.2.1 Personalidade jurídica	34
5.2.2 Finalidade	37
CONCLUSÃO	39
REFERÊNCIAS	41
APÊNDICE - PROPOSTA DE PROJETO DE LEI	45

INTRODUÇÃO

Sobre o estudo concentrado na presente monografia, podemos dizer que além de vicejante é dotado de importância estratégica, e, talvez porque tratado em um contexto de Reforma do Estado onde na prática os resultados não foram alcançados, tem sido tomado pelo Estado como um tema de somenos importância.

Frente à ausência da regulamentação legislativa, onde seguramente se aclarará o desejo do legislador constituinte, nos deparamos em nosso sistema administrativo com diversas instituições autodenominadas escolas de governo onde se condensam atividades das mais diversas matizes.

Isto porque a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, trouxe ao ordenamento supralegal, em seu art. 5º, norma em que dispõe:

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.

Ou seja, a Constituição Federal de 1988 previu que a formação ofertada pelas convenionadas Escolas de governo, além de capacitar os servidores públicos, teria ainda como finalidade a promoção na carreira, facultada a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados. Posteriormente, em 24 de fevereiro de 2006, foi publicado o Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, que veio conceituar o instituto escolas de governo.

Neste início de século, prevalece a tese de que a capacitação continuada há de ser um imperativo no âmbito da administração pública, independente do contexto político. Nesse sentido, as chamadas escolas de governo têm importantíssimo papel, tanto na formação e desenvolvimento dos servidores públicos, cujas atividades estão incluídas no aparato estatal, quanto nos quadros de dirigentes da chamada alta Administração Pública Federal, também denominada de “elite burocrática”.

Temos assim, que após a Emenda Constitucional nº 19/98, o Estado intervém com o possível intuito de adotar critérios técnicos com vistas a estabelecer de forma ampla a capacitação continuada de servidores públicos, primando pelo princípio da eficiência na administração pública e de modo a garantir uma administração menos burocratizada.

Contudo, atuando o Estado no papel de gestor de seu próprio aparelho, diante da previsão constitucional, qual seria o seu papel e qual a sua responsabilidade? Diante dos modelos existentes, qual o papel da escola de governo? É necessária a sua regulamentação?

O conteúdo desta monografia possui cinco capítulos, em que se busca analisar as escolas de governo européias e sistema americano no capítulo 1. O capítulo 2 diz respeito às escolas de governo brasileiras e suas peculiaridades. O capítulo 3 trata da previsão constitucional, sua concepção e objetivos. O capítulo 4 cuida do Decreto nº 5.707, de 2.006 e sua aplicabilidade, e por fim, o capítulo 5 cuida da regulamentação das escolas de governo.

A conclusão do trabalho busca responder as indagações elencadas, bem como sugerir a redação de uma lei que regule o art. 39, § 2º, da Constituição Federal.

CAPÍTULO 1

ESCOLAS DE GOVERNO NA EUROPA E SISTEMA AMERICANO

1.1 Ecole Nationale D'Administracion

Criada por Michel Debré e instituída pelo então presidente De Gaulle no ano de 1945, a ENA possui orçamento próprio e conduz a formação de um corpo altamente especializado, onde o ingresso exige dos futuros alunos a participação em um rigoroso exame de seleção.⁴¹

Em missão realizada pela Fundação Escola Nacional de Administração Pública no ano de 2006, o diretor-adjunto de estudos, Christian Saves, ao apresentar a ENA, informou, observado aqui como uma característica importante, que a ENA é uma escola de aplicação, onde inexistente corpo docente próprio, havendo, por consequência, uma *“intensa colaboração de servidores de comprovada experiência, que é sistematizada e trazida para a escola por intermédio da utilização de dossiês”*.⁴²

Esses servidores, na estrutura da escola, são em sua maioria egressos da ENA, denominados enarcas. Acentue-se que a ENA é uma escola que visa a criação de um altíssimo corpo de servidores civis, cujo curso de formação inicial da carreira de Estado tem duração de 27 meses, entre aulas presenciais e estágios.⁴³

Ainda segundo o relatório citado, há um sistema de classificação no qual a escolha do posto de trabalho é negociada levando-se em conta o perfil do aluno e o ministério de alocação, mediante avaliações personalizadas de competência e se baseia nas provas e nas aptidões ponderadas por um júri, além de manter programas de formação continuada, de longa duração e programas de formação para administradores

⁴¹ ENA. Informações disponíveis em <http://www.ena.fr/index.php?page=institution>. Acesso em 15/02/2007.

⁴² ENAP. Relatório Missão Técnica à Europa: Inglaterra, Holanda, Alemanha e França. Projeto Eurobrasil 2000. Apoio à Modernização do Aparelho do Estado, Nº BRA/B7-3100/IB/99/0057, ENAP/ Ministério do Planejamento, p. 9.

⁴³ Ibidem.

civis. Há ainda dois cursos de mestrado e dois ciclos internacionais de administração pública para estrangeiros.

Resta frisar, por fim, que para a ENA, “As habilidades de coordenação de equipes, negociação e comunicação constituem os elementos estruturantes da formação”.⁴⁴

1.2 Speyer - Universidade Alemã de Ciências Administrativas

(Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften – DHV)

A Universidade de Ciências da Administração de Speyer foi criada em 1947 pelas autoridades francesas de ocupação com a intenção de estabelecer uma instituição semelhante à ENA. A Speyer deveria oferecer uma formação multidimensional e interdisciplinar⁴⁵, com o intuito de evitar uma postura excessivamente positivista, formando, em consequência, servidores de alto nível.⁴⁶

Nos dias atuais, a Speyer busca preparar servidores para atuar na comunidade internacional, bem como formá-los para a consagração definitiva de direitos fundamentais, e para isso, além de possuir financiamento autônomo, conta com um Instituto de Pesquisa com 20 pesquisadores, que mantém cooperação com a Universidade.

Possui programa de docência formando cerca de 500 alunos por ano e ainda programa de Mestrado em Administração e Doutorado, além de um programa de formação continuada. Possui também um Centro de Gestão Científica, com programas específicos para o desenvolvimento de habilidades gerenciais para especialistas em áreas técnico-científicas.

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Rouanet. Sérgio Paulo Criação no Brasil de uma Escola Superior de Administração Pública. Edição ENAP/Anesp, Brasília. 2005. p. 63

⁴⁶ ENAP. Relatório Missão Técnica à Europa: Inglaterra, Holanda, Alemanha e França. Projeto Eurobrasil 2000. Apoio à Modernização do Aparelho do Estado, Nº BRA/B7-3100/IB/99/0057, ENAP/ Ministério do Planejamento, p.8.

1.3 National School of Government

Iniciou suas atividades no ano de 1969, e foi durante o período Thatcher, orientada para a oferta de produtos, com pouca preocupação em atender as verdadeiras demandas de capacitação do serviço público. Posteriormente, com vistas a aumentar a responsabilização dos dirigentes públicos, o partido trabalhista inglês mudou estruturalmente o Civil Service College.

Nos dias atuais, busca a escola atender às necessidades reais do governo, oferecendo capacitação e consultoria para os Departamentos, com o intuito de buscar a capacitação institucional, auxiliando as organizações a concretizarem os objetivos das políticas públicas.

Possui a escola um conselho de administração cujos membros são ministros e personalidades européias, buscando a melhoria permanente do serviço público britânico.⁴⁷

1.4. Sistema Americano

No sistema americano não há monopólio sobre a formação de quadros para a burocracia pois as escolas de governo nascem dentro das universidades, havendo no país escolas e programas de pós-graduação voltados para esse objetivo. Pode-se, não obstante, delimitar dois grupos. O primeiro é composto de escolas dedicadas à administração pública, concentrando técnicas de gerenciamento e análises organizacionais, tomando-se por exemplo a *Maxwell School*. O segundo grupo é composto de escolas e programas de pós-graduação que enfatizam a política pública e a análise de política.⁴⁸

⁴⁷ Ibidem, p. 6.

⁴⁸ PETRUCCI, Vera Lúcia; SANTOS, Maria Helena de C; BRITO Marcelo (Coord). Escolas de Governo e profissionalização do funcionalismo. ENAP/MARE. Brasília, 1995, p. 12.

CAPÍTULO 2

ESCOLAS DE GOVERNO NO BRASIL

Neste capítulo analisaremos algumas escolas de governo existentes no Brasil, observando as suas características, para que possamos estabelecer em análise comparada os pontos principais que caracterizam uma escola de governo.

2.1 Fundação Escola Nacional de Administração Pública - ENAP

Historicamente, a ENAP foi criada com base em estudo feito pelo Embaixador Sérgio Paulo Rouanet, realizado a pedido do extinto DASP. A proposta era a criação de uma escola de governo nos moldes gerais do modelo francês.

Assim, nasceu a Escola Nacional de Administração Pública, criada em 1986 pelo Decreto 93.277, de 19 de setembro de 1986,⁴¹ com vistas a integrar a estrutura da FUNCEP, embora vinculada à Secretaria de Administração Pública da Presidência da República. Tinha como finalidade *planejar, coordenar e avaliar as atividades de formação, aperfeiçoamento e profissionalização do pessoal civil de nível superior da administração federal*, nos termos de seu art. 2º.

Posteriormente, a citada FUNCEP, criada em 1980 pela Lei 6.871, de 03 de dezembro de 1980⁴², teve sua denominação alterada pela Lei nº 8.140, de 18 de dezembro de 1990 para Fundação Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), então vinculada à Secretaria da Administração Federal (SAF/PR), com a finalidade de promover, elaborar e executar os programas de capacitação de recursos humanos

⁴¹ BRASIL. Decreto nº 93.277 de 19/09/1986. Institui a Escola Nacional de Administração Pública - ENAP e o Centro de Desenvolvimento da Administração Pública - CEDAM, e dá outras providências. Publicado no DOU em 22/09/1986. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/listareferencias.action?codigobase=2&codigodocumento=130599>.

⁴² BRASIL. Lei nº 6.871, de 03 de dezembro de 1980. Autoriza o Poder Executivo a Instituir a Fundação Centro de Formação do Servidor Público - FUNCEP, e dá outras Providências. Diário Oficial da União, 4 de dezembro de 1980. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ListaReferencias.action?codigoBase=2&codigoDocumento=126380>.

para a Administração Pública Federal, objetivando o desenvolvimento e a aplicação de tecnologias de gestão que aumentem a eficácia e a qualidade permanente dos serviços prestados pelo Estado, cabendo-lhe ainda a coordenação e supervisão dos programas de capacitação gerencial de pessoal civil executados pelos demais centros de formação da Administração Pública Federal.⁴³

É uma fundação vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, cuja missão é desenvolver competências de servidores públicos para aumentar a capacidade de governo na gestão das políticas públicas.

Para tanto, atua na busca da educação continuada dos gestores das políticas públicas em cursos regulares, especiais e à distância, na área de pesquisas sobre administração pública, recuperação do Estado e melhoria da gestão governamental, editando e divulgando publicações, através da *Revista do Serviço Público, dos Cadernos ENAP e dos Textos para Discussão*. É responsável pela formação para o ingresso nas carreiras de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e de Analista de Planejamento e Orçamento e também pela preparação das equipes que respondem pelo Plano Plurianual-PPA. Oferta ainda programa de pós-graduação em nível de especialização com foco em gestão pública.

Nos dias atuais, a ENAP é uma instituição voltada para a promoção, elaboração e execução de programas de capacitação de recursos humanos para a Administração Pública Federal, visando o aumento da capacidade de governo na gestão das políticas públicas por meio do desenvolvimento de competências de servidores. É responsável ainda, conforme dispõe seu Estatuto, pela elaboração e execução de programas de desenvolvimento gerencial para a Administração Pública, formação inicial para carreiras, capacitação permanente para agentes públicos, promoção da prospecção e difusão do conhecimento sobre gestão pú-

⁴³ BRASIL. Lei nº 8.140, de 28 de dezembro de 1990, art. 2º, Altera a denominação da Fundação Centro de Formação do Servidor Público (FUNCEP) e dá outras providências. Diário Oficial da União, 31 de dezembro de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1989_1994/L8140.htm.

blica, além de prestação de assessoria técnica na elaboração de estratégias e projetos de desenvolvimento, formação, capacitação e atualização de gerentes e servidores.⁴⁴

Não possui corpo próprio, sendo os professores, em sua grande maioria, servidores públicos federais.

2.2 Escola Superior de Administração Fazendária

A Escola Superior de Administração Fazendária foi criada em 08 de novembro de 1973 com o fito de substituir o então Centro de Treinamento e Desenvolvimento do Ministério da Fazenda. É um órgão desconcentrado, integrante da estrutura do Ministério da Fazenda, subordinado ao respectivo Ministro de Estado.

Na década de 70 a escola foi enfim institucionalizada como Órgão Central de Direção de Atividades Específicas do Ministério da Fazenda, cujo regimento aprovado caracterizava a escola como sendo um “sistema de educação permanente”.

Em relação à sua área de atuação, a ESAF tem estado presente na seleção e no desenvolvimento de servidores públicos, recrutando e selecionando servidores para o desempenho de funções na gestão das finanças públicas, bem como promovendo os respectivos cursos de formação. Tem como missão desenvolver pessoas para o aperfeiçoamento da gestão das finanças públicas e a promoção da cidadania, ou seja, a educação em finanças públicas é o núcleo essencial da instituição.⁴⁵

Não possui corpo próprio, sendo os professores, em sua grande maioria, servidores públicos federais.

⁴⁴ BRASIL. Decreto nº 5.149 de 22 de julho de 2.004. Aprova o estatuto e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas da Fundação Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 23 de julho de 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5149.htm.

⁴⁵ ESAF. Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/institucional/institucional.htm>. Acesso em 10/04/2007.

2.3 Fundação do Desenvolvimento Administrativo

A Fundação do Desenvolvimento Administrativo-FUNDAP foi criada no ano de 1.974, pela lei nº. 435, de 24/9/74, tendo iniciado seus trabalhos em 1976. É vinculada à Secretaria de Gestão Pública do Estado de São Paulo, com autonomia técnica e personalidade jurídica de direito privado.

Tem como missão contribuir para a elevação dos níveis de eficiência e eficácia da administração pública do Estado de São Paulo, mediante a formação e aperfeiçoamento de executivos públicos, desenvolvimento de tecnologia administrativa, prestação de assistência técnica e realização de pesquisas aplicadas à economia do setor público.

Vinculada à Secretaria de Gestão Pública do Estado de São Paulo, dedica-se à consultoria organizacional, formação de recursos humanos, desenvolvimento de novas tecnologias de gestão administrativa e pesquisa aplicada, tendo como principal cliente o governo do Estado de São Paulo.⁴⁶

2.4 Academia da Força Aérea

Após a instituição do Ministério da Aeronáutica, que se deu no ano de 1941, verificou-se a necessidade de intensificação da formação de pessoal. Em consequência, foram extintas a Escola de Aviação Militar e a Escola de Aviação Naval e criada a Escola de Aeronáutica, que em 10 de julho de 1969 passou a denominar-se Academia da Força Aérea - AFA.

A Academia da Força Aérea é hoje uma instituição de ensino superior integrante do sistema de formação e aperfeiçoamento do pessoal do Comando da Aeronáutica, subordinada diretamente ao Departamento de Ensino da Aeronáutica (DEPENS) e

⁴⁶FUNDAP. Informações disponíveis em: <http://www.fundap.sp.gov.br/>. Acesso em 10/04/2007.

tem como finalidade a formação, em nível superior, dos Oficiais da Ativa da Força Aérea Brasileira dos quadros de Aviadores, Intendentes e de Infantaria.⁴⁷

2.5 Instituto Rio Branco

O Instituto Rio Branco foi fundado no ano de 1946, sendo hoje responsável pela seleção e treinamento dos diplomatas brasileiros. É um órgão do Ministério das Relações Exteriores, não tendo personalidade jurídica própria.

Não obstante, o IRBr, em sua concepção inicial teria como finalidade “[...] o recrutamento, a seleção, a formação de pessoal para a Carreira de Diplomata e a execução de cursos de aperfeiçoamento e especialização de servidores do referido Ministério”.⁴⁸

Em sua estrutura, o Instituto Rio Branco oferece processo de formação continuada para a carreira diplomática, compreendendo: Curso de Formação, na etapa inicial da carreira; Curso de Aperfeiçoamento de Diplomatas, para os Segundos Secretários e Curso de Altos Estudos para os Conselheiros.

Além da formação continuada, o Instituto Rio Branco oferece aos diplomatas cursos de técnicas de negociação e diplomacia pública e, para os demais funcionários do Ministério das Relações Exteriores, cursos de prática consular, cerimonial e idiomas. Por fim, organiza ainda cursos especiais para jornalistas nacionais e estrangeiros que estejam interessados em temas de política externa, bem como para funcionários de outros órgãos da administração pública que trabalham na área de comércio exterior.⁴⁹ A exemplo das outras escolas, não possui corpo próprio, sendo os professores, em sua grande maioria, servidores públicos federais.

⁴⁷ AFA. Informações disponíveis em: <http://www.afa.aer.mil.br/>. Acesso em 25/05/2007.

⁴⁸ PETRUCCI, Vera Lúcia; SANTOS, Maria Helena de C.; BRITO Marcelo (Coord). Escolas de Governo e profissionalização do funcionalismo. ENAP/MARE. Brasília: 1995, p. 157.

⁴⁹ IRBr. Informações disponíveis em: <http://www.irbr.mre.gov.br/instituto/instituto.htm>. Acesso em 28/04/2007.

CAPÍTULO 3

AS ESCOLAS DE GOVERNO E O ART. 39, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

3.1 A Constituição Federal

Dispõe a Constituição Federal em seu art. 39, § 2º que, *in verbis*:

§ 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.⁴¹

A Emenda Constitucional nº 19, de 1998, originada do Projeto de Emenda Constitucional nº 173, de 1995, trouxe ao nosso ordenamento jurídico a previsão de que a administração pública deverá manter instituições cujas atribuições são a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira.

A redação do § 2º da Constituição Federal foi apresentada em substitutivo à PEC nº 173, onde as emendas 43 e 46, de autoria dos deputados Matheus Schmidt e Miro Teixeira, respectivamente, buscavam incluir novo dispositivo na Constituição Federal. Os objetivos das citadas emendas eram:

Instituir política global e permanente de recursos humanos, organizando planos de carreira com critérios de promoção vinculados a aproveitamento em cursos de aperfeiçoamento”; Estabelecer, em inciso I, como diretriz de política global e permanente de recursos humanos, a organização de todos os servidores em carreiras com classes e critérios de promoção vinculados a aproveitamento em cursos periódicos de aperfeiçoamento ministrados por escolas de governo”; e “Estabelecer, em inciso II, como diretriz de política global e permanente de recursos humanos, o estabelecimento de indicadores de desempenho por setor e vincular o desempenho do servidor a mecanismo variável de retribuição e gratificação de desempenho extensível a todos os servidores.⁴²

⁴¹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 40ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

⁴² Câmara dos Deputados. Disponível em <http://www2.camara.gov.br/proposicoes>. Acesso em 05/02/2007.

Foi aprovada em substitutivo à PEC nº 173 a redação do art. 39, § 2º, da Constituição Federal, cujas conseqüências implicariam, de certa forma, em um novo destaque dado às escolas de governo. Em análise comparada, para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a aprovação da citada emenda teria a seguinte conseqüência:

A administração pública deverá manter, em todos os seus níveis, instituições com atribuições específicas de formação e treinamento de servidores e prerrogativas de habilitação para efeito de promoção nas carreiras. Fica permitida ainda, o recurso a convênios ou contratos entre União, Estados ou Municípios, com o objetivo de otimizar o aproveitamento das instituições já existentes ou que venham a ser criadas.⁴³

Válido ressaltar que a manutenção de escolas de governo teve o fito, no âmbito da Reforma do Estado, de profissionalizar a função pública, onde haveria uma valorização de recursos humanos, cujo cerne seria a profissionalização do Estado através de sua longa *manus*, o servidor *in officio*.

A Câmara dos Deputados, ao analisar o texto apresentado em emenda, disse:

Acolhe o nobre relator propostas oferecidas à comissão, inclusive de nossa autoria, determina à União e Estados manter Escolas de Governo, e submete a promoção nas carreiras à participação em cursos de formação/aperfeiçoamento. No entanto, fragiliza a medida ao permitir a criação de “escolas de fachada” que operem apenas mediante convênio com instituições privadas.⁴⁴

A redação final, como sabemos, permitiu a celebração de convênios ou contratos apenas entre os entes federados.

Na realidade, as escolas de governo são motivo de grande debate no cenário da administração pública brasileira, e o foram, mesmo antes do advento da previsão constitucional. Notadamente, no que nos interessa, a conceituação adequada da expressão “escolas de governo” é ponto fundamental para se definir a regulamentação

⁴³ MPOG. Quadro comparativo sobre a Emenda Constitucional nº 19/98. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/se-ges/publicacoes/reforma/mudancas/QuadroPEC.PDF. Acesso em abril de 2007.

⁴⁴ Câmara dos Deputados. Disponível em <http://www2.camara.gov.br/proposicoes>. Acesso em 05/02/2007.

futura, ou seja, qual a concepção de escola de governo a ser adotada pela Administração Pública Federal.

3.1.1 Conceituação doutrinária

Segundo ensinamento da professora Regina Silvia Pacheco, “Escola de governo é um termo vago e impreciso”.⁴⁵ Porém, assume como escola de governo, para fins de análise:

“aquelas instituições destinadas ao desenvolvimento de funcionários públicos incluídas no aparato estatal ou fortemente financiadas por recursos orçamentários do tesouro. Isto porque sua inserção no aparelho estatal tem fortes implicações para o debate em torno de sua missão, finalidade e desafios.” (Pacheco, 2000)⁴⁶

Temos assim, que a concepção de escolas de governo transmite claramente a informação de que são instituições não só voltadas para a formação e capacitação de servidores públicos, mas que necessariamente, são instituições incluídas no aparato estatal. Ou seja, as escolas de governo deverão não só prospectar políticas públicas e criar novas habilidades, não só formar e capacitar de forma equilibrada os servidores públicos, mas devem, acorde a concepção constitucional, estarem inseridas na estrutura do estado, para fins de conceituação prática.

Somente a título de ilustração, trazemos do âmbito privado a Escola de Formação de Dirigentes e Governantes de Sergipe, sociedade privada sem fins lucrativos, que entende que escolas de governo não são escolas de Administração Pública. Informa em seu sítio que escola de governo “*Se propõe a formar um quadro qualificado de dirigentes e governantes para exercer as relevantes tarefas de direção pública*”.⁴⁷

⁴⁵ PACHECO, Regina Silvia. Escolas de governo como centros de excelência em gestão pública: a perspectiva da ENAP-Brasil. Revista do Serviço Público. Ano 53, número 1. Brasília. 2002. p. 79

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ EDG/SE. Informações disponíveis em <http://www.infonet.com.br/edgse/escolas.htm>. Acesso em 20/032006.

Temos ainda, também no âmbito privado, a Escola de Governo, entidade privada mantida pela Associação Brasileira de Formação de Governantes, que por sua vez, “destina-se a formar dirigentes públicos e a atuar como centro de elaboração de projetos de organização institucional e de políticas públicas.”⁴⁸

Nesta atmosfera de nova gestão pública, as escolas de governo buscam a formação e o aperfeiçoamento dos quadros da administração pública com foco em uma nova visão gerencial, cuja atuação, de acordo com o ensinamento de Regina Silvia Pacheco, tem como finalidade:

*[...] ajudar a produzir as mudanças desejadas no setor público, preparando dirigentes e servidores para a nova gestão. Um novo timing se impõe às escolas de governo: não se trata mais de apenas formar futuros quadros, mas de apoiar os atuais quadros dirigentes e técnicos para os novos desafios do setor público. O desenvolvimento gerencial deve ocupar parte central nas atividades dessas escolas, e deve merecer a atenção daquelas instituições especializadas em políticas setoriais – saúde política, exterior, finanças etc., pois a ética de resultados, aliada à ética da virtude e da moral, vem revolucionando todas as atividades no setor público, tanto as gerenciais como as atividades técnicas.*⁴⁹

Tomando-se por base a atuação das autoconsideradas escolas de governo no Brasil, nos deparamos com uma conceituação mista destas entidades, já que estas assumem atribuições que em tese seriam de escolas de governo e de escolas de serviço público, conforme se pode inferir dos ensinamentos de Deborah Morais Zouain:

*Sabe-se que, em todo o Brasil, elas adquirem diferentes denominações, estruturas organizacionais e linhas de atuação. Mas, via de regra, têm em comum o fato de desenvolverem e disponibilizarem uma gama de cursos técnicos, administrativos e gerenciais, em diversos níveis, para múltiplas e diferenciadas áreas e contingentes de servidores públicos.*⁵⁰

⁴⁸ Escola de Governo. Informações disponíveis em: <http://www.escoladegoverno.org.br/home.aspx>. Acesso em 20/03/2006.

⁴⁹ PACHECO, Regina Silvia. Escolas de governo como centros de excelência em gestão pública: a perspectiva da ENAP-Brasil. Revista do Serviço Público. Ano 53, número 1. Brasília. 2002. p. 78.

⁵⁰ ZOUAIN, Deborah Morais. Escolas de governo e escolas de serviço público limites e problemas. Estudo de caso da FESP/RJ e FUN-DAP/SP. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá, 28 a 31 de outubro de 2.003. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047444.pdf>. Acesso em 20/04/2007.

Pontualmente, classifica a autora tais entidades em dois grupos, quais sejam: o de instituições cuja missão é capacitar em diversos níveis profissionais vinculados a áreas e carreiras específicas do Estado, e o de instituições que embora capacitem servidores públicos não se vinculam a nenhuma carreira de Estado e cuja atuação é voltada para os servidores públicos em geral.

Em razão da ausência de regulamentação específica, questões importantes como autonomia, personalidade jurídica adequada, subordinação, campo de ação, entre outros, não foram ainda objeto de discussão formal. Assim, para fins de delimitação da atuação do Estado no âmbito das escolas de governo, conclui-se por necessária a regulamentação específica, na qual se defina com clareza o papel das referidas instituições e seu funcionamento, devendo ainda o Estado criar condições para o devido funcionamento do modelo a ser adotado, para que não se transforme em mais uma norma sem aplicabilidade material.

3.1.2 O princípio da eficiência e as escolas de governo

O princípio da eficiência, que consiste no dever do Estado em primar pela eficiência de seus serviços, pela qualidade do trabalho executado pelos seus agentes e pela satisfação de toda coletividade, reflete diretamente na efetiva aplicabilidade do art. 39, § 2º da Constituição Federal, pois que o interesse da administração deve, sempre, convergir para o interesse da sociedade.

Considera-se que as escolas de governo, institucionalizadas ou não, devem contribuir para a valoração do Estado na figura de seus servidores. É possível assim, enxergar na previsão constitucional que a manutenção de escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos representam a valoração do Estado e da sociedade.

Sobre a eficiência e sua conceituação, necessário trazer à baila entendimento do Professor Antônio Carlos Cintra do Amaral:

Assim, para melhor entender o conceito de eficiência vou buscar subsídio na ciência da Administração, que melhor tem estudado o assunto.

Vejamos o que nos diz, por exemplo, Idalberto Chiavenato (“Introdução à Teoria Geral da Administração”, 4ª ed., São Paulo, McGraw Hill, 1993, p.238):

A eficiência não se preocupa com os fins, mas simplesmente com os meios. O alcance dos objetivos visados não entra na esfera de competência da eficiência; é um assunto ligado à eficácia.⁵¹

Acrescenta ele, à mesma página:

Contudo, nem sempre a eficácia e a eficiência andam de mãos dadas. Uma empresa pode ser eficiente em suas operações e pode não ser eficaz, ou vice-versa. Pode ser ineficiente em suas operações e, apesar disso, ser eficaz, muito embora a eficácia fosse bem melhor quando acompanhada da eficiência. Pode também não ser nem eficiente nem eficaz. O ideal seria uma empresa igualmente eficiente e eficaz.

O conceito jurídico de eficiência pode ser elaborado à luz desse conceito administrativo. A eficiência refere-se aos meios, enquanto a eficácia está relacionada com os resultados. Entre os vários exemplos que dá, relativamente à distinção entre os dois conceitos, diz Chiavenato (ob.cit., p. 239) que ser eficiente é “jogar futebol com arte”, enquanto a eficácia reside em “ganhar a partida”.

Repito: não vejo empecilho a tomar para a ciência do Direito um conceito da ciência da Administração, na medida em que isso seja útil para a compreensão da realidade jurídica. Faça-o sem que com isso admita que o objeto da ciência do Direito seja algo diferente da norma, componente do ordenamento jurídico, ou seja, do Direito brasileiro, pleonasticamente dito positivo (como lembram Norberto Bobbio e Norbert Hoerster).⁵²

Para Moraes, a eficácia, material ou formal, é uma característica básica, uma composição do princípio da eficiência, em que:

⁵¹ AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. O princípio da eficiência no direito administrativo. Revista Diálogo Jurídico, Número 13, junho/agosto de 2002, Salvador, p. 4. Disponível em: http://www.direitopublico.com.br/pdf_14/DIALOGO-JURIDICO-14-JUNHO-AGOSTO-2002-ANTONIO-CARLOS-CINTRA-AMARAL.pdf. Acesso em 15/05/2007.

⁵² Ibidem.

[...] a eficácia material da administração se traduz no adimplemento de suas competências ordinárias e na execução e cumprimento dos entes administrativos dos objetivos que lhe são próprios, enquanto que a eficácia formal da administração é a que se verifica no curso de um procedimento administrativo, ante a obrigatoriedade do impulso ou resposta do ente administrativo a uma petição formulada por um dos administrados. Assim, deverá a lei, como nos ensina Tomás-Ramón Fernández, conceder à administração – nos limites casuisticamente permitidos pela constituição – tanta liberdade quanto necessite para o eficaz cumprimento de suas complexas tarefas.⁵³

Di Pietro descreve muito bem a eficiência inserida em nossa Constituição pela Emenda Constitucional nº 19/98, ao dizer que, *in verbis*:

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.⁵⁴

Na mesma obra, Di Pietro baliza ensinamento do mestre Jesus Leguina Villa, que afirma:

Não há dúvida de que a eficácia é um princípio que não se deve substituir na Administração de um Estado de Direito, pois o que importa aos cidadãos é que os serviços públicos sejam prestados adequadamente. Daí o fato de a Constituição o situar no topo dos princípios que devem conduzir a função administrativa dos interesses gerais. Entretanto, a eficácia que a constituição exige da administração não deve se confundir com a eficiência das organizações privadas nem é, tampouco, um valor absoluto diante dos demais [...] ⁵⁵

O § 2º do art. 39 da Constituição determina que a participação nos cursos promovidos pelas escolas de governo é um dos requisitos para a promoção na carreira. Essa idealização, presente na Reforma do Estado, buscou atender à necessidade

⁵³ MORAIS, Alexandre de. Direito Constitucional. São Paulo, Atlas, 2007. p. 314.

⁵⁴ DI PIETRO, Maria Sylvania ZANELLA. Direito Administrativo. São Paulo, Atlas, 2007. p. 75.

⁵⁵ Ibidem.

contínua da capacitação dos servidores, garantindo assim a finalidade primordial do Estado, que é servir à população de modo eficiente, onde as melhorias na qualidade do serviço público buscam materializar o interesse público, atendendo ao princípio da eficiência, cuja observância há de ser obrigatória.

3.1.3 Funcionamento e autonomia

Para que possamos melhor entender o instituto escola de governo, lembramos que foi no ambiente da Reforma do Estado que surgiu a iniciativa legislativa brasileira de dispor sobre as escolas de governo. Sobre a questão, entendeu Luiz Alberto dos Santos que:

Há, inequivocamente, uma dificuldade a ser superada, que é a baixa prioridade dada a essas ações de educação continuada no serviço público, que lentamente terá que adaptar-se à necessidade de dar ao servidor, simultaneamente às responsabilidades de prestar bons serviços, de maneira transparente, eficiente e eficaz, a qualificação técnica que essa tarefa exige. Nessa possibilidade reside uma grande esperança de mudança, pois as experiências mais exitosas do mundo, e mesmo no Brasil, como demonstram as carreiras do Ciclo de Gestão dos Gestos Públicos, cujo ingresso é vinculado a processos de formação em escola de Governo, partiram de concepções semelhantes, instituindo mecanismos efetivos que asseguraram meios para uma mudança qualitativa que deveria ser o pressuposto para a reforma, e não um mero apêndice, como acabou se tornando.⁵⁶

Essa necessidade de transformação do serviço público através da educação contínua de seus servidores pressupõe a necessidade de uma mudança efetiva dos paradigmas adotados pelo Estado, onde o funcionamento atual, o funcionamento que se quer no futuro e a autonomia das entidades denominadas escolas de governo devem ser destacados, pois são questões que seguramente serão debatidas quando da regulamentação da matéria.

⁵⁶ SANTOS, Luiz Alberto dos. O Servidor Público sob a onda neoliberal: O papel, a organização do Serviço Público e as perspectivas para a sua universalização. Disponível em: <http://www.fasubra.org.br/coordenacoes/juridico2/artigos/artigoluizalberto.htm>. Acesso em: 21/05/2007.

Sobre as escolas de governo em funcionamento, Regina Pacheco entende que:

*[...] não é possível ignorar que essas instituições fazem parte do aparato do Estado, o que afasta qualquer pretensão de autonomia total em relação ao governo. Também não é desejável que essas instituições funcionem como engrenagens do jogo político-partidário, o que desvirtua a essência de sua finalidade, que não é política e sim de prestação de serviços e de prospecção.*⁵⁷

Observa-se, pela análise dos estudos sobre o tema, a necessidade de a administração pública adaptar-se para o ideal funcionamento das escolas de governo, atendendo não apenas ao interesse público, mas também aos princípios da finalidade e da eficiência na administração pública, lembrando ainda que essa necessidade de mudança do Estado justifica-se quando observamos que as escolas perdem eficiência em razão da existência de problemas causados pelos governos e pela administração pública, tendo em vista a descontinuidade político-administrativa.⁵⁸

Para tanto, temos que, em regra, os processos de reforma não têm como base um diagnóstico preciso, com implantação planejada de medidas, pois “*assemelham-se a processos decisórios, em que as medidas tomadas resultam de uma combinação de situações existentes, de atores e soluções presentes na busca de problemas e conseqüências não-planejadas e não antecipadas*”.⁵⁹

Assim, analisando detidamente os diversos entendimentos lançados, verifica-se que o modelo de instituição existente sobrevive em uma zona nebulosa onde as entidades cumprem perante o Estado um papel que lhes foi dado, mas que não foi definido expressamente, não tendo margem de liberdade para agir, ficando assim à mercê do jogo político-partidário.

⁵⁷ PACHECO, Regina Silvia. Escolas de governo como centros de excelência em gestão pública: a perspectiva da ENAP-Brasil. Revista do Serviço Público. Ano 53, número 1. Brasília. 2002. p. 80.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Um Estado para a Sociedade Civil: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004, p. 189/190.

⁵⁸ NOGUEIRA, Marco Aurélio. Um Estado para a Sociedade Civil: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004, p. 189/190.

⁵⁹ LUCAS, Eda Castro, de SOUZA. Escolas de Governo do Cone Sul: Estudo institucional do INAP (Argentina) e da ENAP (Brasil). Tese (Doutorado Ciências Sociais) Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais e Universidade de Brasília. Brasília, julho de 1996, p. 225.

3.1.3.1 *Escolas de governo ou escolas do governo?*

Em que pese estarem as escolas de governo no aparato do Estado, qual a liberdade desejada em sua atuação, e liberdade em que sentido?

Ora, vivendo em um Estado democrático de direito, o próprio Estado não deseja que os entes prospectores de políticas de formação e educação tenham uma visão somente positivista, sem liberdade para criar, mesmo porque os elementos estruturantes da formação decorrem da possibilidade de as escolas analisarem a administração pública com certa margem de liberdade e crítica, não se descurando da legalidade e da ética, para, ao final, formar servidores com visão multidisciplinar.

Decorre disso que as escolas de governo, embora entes contidos na estrutura estatal, não poderiam, sob pena de prejuízo ao princípio da eficiência, inclusive, serem escolas “do” governo, sem uma margem de autonomia e condições para, através do desenvolvimento e pesquisa, fornecerem ao Estado um corpo de servidores altamente eficientes e preparados: uma massa crítica essencial para pensar o Estado.

A discussão sobre autonomia novamente se impõe, ao passo que as entidades que irão atuar como escolas de governo deverão ser uma escola para o próprio governo e não uma escola do governo.

3.1.3.2 *Escolas de governo ou centros de formação de recursos humanos?*

Questão relevante é a definição da área de atuação, lembrando que definir não significa restringir. Necessário, pois, definir não só o público, mas o foco de atuação sobre esse público-alvo.

As escolas de governo irão atuar em substituição aos centros de treinamento interno dos órgãos ou irão promover uma capacitação multidisciplinar, de alto nível, objetivando resultados relevantes, atuando ainda como centros de pesquisa de políticas públicas?

Uma nova questão se impõe: Qual o serviço público que queremos? Queremos o melhor, o mais dinâmico, o mais eficiente? E para isso, de que necessitamos? As instituições postas nos bastam?

Sobre a iniciativa de criação de Escolas de Governo, escreveu Gaetani, ainda em 1994, que “a diferenciação da proposta de criação de escolas de *governo da atuação rotineira na área de capacitação e treinamento de pessoal não está ainda claramente formulada*”.⁶⁰ Essa situação, ainda atual, corrobora a necessidade de regulamentação, no sentido de qualificar as entidades e definir suas áreas de atuação.

Assim, tomando-se por exemplo a finalidade das escolas estrangeiras aqui estudadas, temos que estas buscam a formação de servidores para atuarem na chamada alta administração, com a finalidade, inclusive, de atuarem fortemente na concepção e desenvolvimento do Estado.

Para tanto, a administração pública necessita de centros de formação próprios, específicos para as carreiras, mas, com espaço para a formação e capacitação do seu amplo corpo de servidores nos temas centrais de atuação do Estado.

Para que se possa implementar políticas públicas em prol da coletividade, o servidor de hoje precisa da multidisciplinaridade que poderá ser encontrada em um centro de capacitação onde haja uma proposta mais ampla, onde se possa prospectar a administração pública e seus valores, gerando assim, valor social.

⁶⁰ GAETANI, Francisco. Escolas de Governo limites e condicionalidades. Revista do Serviço Público. Brasília, 1994, p. 116.

CAPÍTULO 4

AS ESCOLAS DE GOVERNO E O DECRETO Nº 5.707, DE 2.006

4.1 A Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal

Por meio do Decreto nº 5.707, de 2.006,⁴¹ instituiu-se a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal no âmbito da Administração Pública Federal, com as seguintes finalidades:

I - melhoria da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão;

II - desenvolvimento permanente do servidor público;

III - adequação das competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições, tendo como referência o plano plurianual;

IV - divulgação e gerenciamento das ações de capacitação; e

V - racionalização e efetividade dos gastos com capacitação.

A capacitação veio ainda conceituada como “processo permanente e deliberado de aprendizagem, com o propósito de contribuir para o desenvolvimento de competências institucionais por meio do desenvolvimento de competências individuais”.

Quanto às diretrizes, o citado Decreto assim dispôs:

Art. 3º São diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal:

I - incentivar e apoiar o servidor público em suas iniciativas de capacitação voltadas para o desenvolvimento das competências institucionais e individuais;

II - assegurar o acesso dos servidores a eventos de capacitação interna ou externamente ao seu local de trabalho;

III - promover a capacitação gerencial do servidor e sua qualificação para o exercício de atividades de direção e assessoramento;

⁴¹ BRASIL. Decreto nº 5.707/2006. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Diário Oficial da União, 24 de fevereiro de 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm .

IV - incentivar e apoiar as iniciativas de capacitação promovidas pelas próprias instituições, mediante o aproveitamento de habilidades e conhecimentos de servidores de seu próprio quadro de pessoal;

V - estimular a participação do servidor em ações de educação continuada, entendida como a oferta regular de cursos para o aprimoramento profissional, ao longo de sua vida funcional;

VI - incentivar a inclusão das atividades de capacitação como requisito para a promoção funcional do servidor nas carreiras da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e assegurar a ele a participação nessas atividades;

VII - considerar o resultado das ações de capacitação e a mensuração do desempenho do servidor complementares entre si;

VIII - oferecer oportunidades de requalificação aos servidores redistribuídos;

IX - oferecer e garantir cursos introdutórios ou de formação, respeitadas as normas específicas aplicáveis a cada carreira ou cargo, aos servidores que ingressarem no setor público, inclusive àqueles sem vínculo efetivo com a administração pública;

X - avaliar permanentemente os resultados das ações de capacitação;

XI - elaborar o plano anual de capacitação da instituição, compreendendo as definições dos temas e as metodologias de capacitação a serem implementadas;

XII - promover entre os servidores ampla divulgação das oportunidades de capacitação; e

XIII - priorizar, no caso de eventos externos de aprendizagem, os cursos ofertados pelas escolas de governo, favorecendo a articulação entre elas e visando à construção de sistema de escolas de governo da União, a ser coordenado pela Escola Nacional de Administração Pública - ENAP.

Parágrafo único. As instituições federais de ensino poderão ofertar cursos de capacitação, previstos neste Decreto, mediante convênio com escolas de governo ou desde que reconhecidas, para tanto, em ato conjunto dos Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Educação.

Definiram-se então as diretrizes da política de pessoal no âmbito da Administração Pública Federal em que a capacitação com vistas à atuação perante o Estado é o núcleo essencial.

Relevante lembrar que o citado Decreto em seu art. 3º, inciso XIII, dispõe sobre a construção de um sistema de escolas de governo da União, a ser coordenado pela Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. Ou seja, na prática existe hoje a chamada Rede de Escolas de Governo, cuja Coordenação cabe à ENAP e possui, somente no âmbito federal, 25 (vinte e cinco) entidades participantes auto-intituladas escolas de governo.⁴²

A multiplicação de entidades denominadas escolas de governo sem que haja uma margem legal de limitação quanto à suas origens e finalidades é uma questão que deve ser enfrentada, sob pena de o Estado se ver tomado de unidades administrativas travestidas de escolas de governo, o que pode, eventualmente, culminar no não cumprimento da finalidade essencial dessas entidades, que é capacitar de forma adequada, cujo resultado refletirá na administração de forma eficiente.

4.1.1 As Escolas de Governo no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal

4.1.1.1 Conceito legal

No que se refere ao nosso estudo, o citado Decreto trouxe ao ordenamento jurídico, pela primeira vez, o conceito de escolas de governo. Assim, para a Administração Pública Federal, as escolas de governo têm a seguinte definição:

Art. 4º Para os fins deste Decreto, são consideradas escolas de governo as instituições destinadas, precipuamente, à formação e ao desenvolvimento de servidores públicos, incluídas na estrutura da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Parágrafo único. As escolas de governo contribuirão para a identificação das necessidades de capacitação dos órgãos e das entidades, que deverão ser consideradas na programação de suas atividades.

⁴² ENAP/Rede de Escolas. Informação disponível em http://www2.ena.gov.br/rede_escolas/. Acesso em 20/05/2007.

Este conceito, em princípio, tenderia a esvaziar a discussão acerca da melhor conceituação e classificação desses entes, vez que tende a encerrar no art. 4º o conceito de que tais entes devem atuar na formação e desenvolvimento de servidores públicos.

Contudo, dando-se interpretação ampla ao citado inciso, voltamos a refletir sobre a melhor forma de concepção e atuação das Escolas de Governo e qual o formato jurídico adequado para tanto, lembrando que, a partir da edição do Decreto e sua regulamentação pela Portaria MPOG nº 208, de 25 de julho de 2006⁴³, caminhamos para a definição clara do verdadeiro papel das escolas de governo, que esperamos ver refletida em sua regulamentação.

⁴³ BRASIL. Portaria do Ministério do Planejamento nº 208 de 25/07/2006. Diário Oficial da União, 26 de julho de 2006. Disponível em: <http://aplicativos.planejamento.gov.br/conlegis.nsf>.

CAPÍTULO 5

AS ESCOLAS DE GOVERNO E SUA REGULAMENTAÇÃO

5.1 A regulamentação e sua necessidade

A regulamentação pode ser tomada em sentido amplo, por uma conjunção de regras que irão, de forma organizada, fixar as condições de funcionamento de uma situação jurídica determinada. No caso estudado, a regulamentação se dará por lei ordinária, excluídas as outras hipóteses legislativas por inadequação.

A lei ordinária é identificada no Manual de Redação da Presidência da República como um “[...] *ato normativo primário, e contém, em regra, normas gerais e abstratas*”⁴¹. Na lição do professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho, a lei, dita como lei, pressupõe necessariamente a materialidade, podendo, não obstante, serem editadas normas particulares, tratadas pela doutrina como leis formais, mas que ao fim, estão ambas compreendidas no mesmo plano⁴².

A lei ordinária que cuidará da matéria a ser legislada em face das escolas de governo é de suma importância, pois vale mencionar que a sujeição prévia à norma não visa restringir a liberdade de atuação das instituições, e sim definir claramente sua personalidade, âmbito de atuação e aplicação, de modo a atender ao Estado de forma eficiente, evitando-se inclusive, a proliferação de instituições que não possuem competência e expertise para atuarem como escolas de governo.

Sobre a lei ordinária, nos ensina ainda o eminente professor Ferreira Filho que:

A lei é, em última análise, o fruto da decisão de um órgão, pois, a que a Constituição concede esse poder. Essa decisão, evidentemente, só pode manifestar-se à coletividade por meio de um instru-

⁴¹ Presidência da República. Manual de Redação da Presidência da República. 2ª ed. Brasília, 2002, p. 117. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/manual/index.htm.

⁴² FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. Do Processo Legislativo. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 204.

*mento escrito, suscetível de registro ou arquivamento que sirva para provar-lhe a existência.*⁴³

Para tanto, sendo a lei ordinária ato simples, basta a vontade do Estado para incluir em nosso ordenamento jurídico as escolas de governo, para que, por força de lei, sejam as escolas dotadas de mecanismos que busquem atender a vontade do legislador constituinte. Ou seja, a proposição legislativa deverá ser materializada à luz do contexto político administrativo atual. No dizer de Gaetani, “[...] *a proposta de criação de escolas de governo precisa ser destrinchada à luz do complexo contexto político, histórico e organizacional em que se insere*”.⁴⁴

5.2 Pontos a serem observados em proposição legislativa

5.2.1 Personalidade jurídica

Instituição, do latim *institutione*, diz-se da coisa instituída ou estabelecida, segundo definição do Dicionário Aurélio.⁴⁵ No entendimento de Mc. Comick “*a palavra instituição refere-se a qualquer grupo ou organização em que os papéis e as relações básicas estão claramente definidas e bem estabelecidas por normas – valores, regras e leis – do próprio grupo ou organizações, ou da sociedade maior*”.⁴⁶

A idéia da institucionalização permitiria, em princípio, autonomia para planejar, criar, decidir políticas públicas, ao passo que hoje as escolas de governo ainda passam ao largo de poderem formular uma política nacional de administração pública.

Tomando-se por base os entendimentos retratados acerca das características de uma escola de governo, podemos concluir que para uma melhor atuação, um melhor

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ GAETANI, Francisco. Escolas de Governo limites e condicionalidades. Revista do Serviço Público. Brasília, 1994, p. 122.

⁴⁵ Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986, p. 953.

⁴⁶ LUCAS, Eda Castro, de SOUZA. Escolas de Governo do Cone Sul: Estudo institucional do INAP (Argentina) e da ENAP (Brasil) apud PINTO. Aluísio L. A instituição organizacional como estratégia de desenvolvimento. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 3, nº 1, p. 7-25, 1969. Tese de Doutorado. Brasília, julho de 1996, p. 37.

planejamento acerca das políticas de formação a serem adotadas, uma margem de discricionariedade há de ser dada a estas entidades, como forma de melhor equacionamento acerca de sua atuação.

Enxerga-se assim, que as escolas de governo, com vistas a atender ao objetivo da política de profissionalização do serviço público advinda da Reforma do Estado, exercerão suas atividades finalísticas com mais eficiência se funcionarem de forma descentralizada e com recursos próprios, ainda que vinculadas ao ente respectivo, ou seja, com características de entidade, que segundo a definição legal é uma “unidade de atuação dotada de personalidade jurídica”.⁴⁷

Ocorreria então nessa hipótese, o modelo da descentralização administrativa por serviços, que para Di Pietro “[...] é a que se verifica quando o poder público (União, Estados ou Municípios) cria uma pessoa jurídica de direito público ou privado e a ela atribui a titularidade e a execução de determinado serviço público”.⁴⁸

Esse modelo descentralizado pode dar-se sob a forma de autarquias ou fundações. Sobre as autarquias, Lucia Valle disciplina que “[...] *são pessoas jurídicas de direito público, de capacidade administrativa, criadas pelo Estado para persecução de finalidades públicas; de conseguinte, submetem-se ao regime jurídico de direito público*”.⁴⁹

Assevera ainda que:

*Embora tenha as autarquias personalidade de direito público, não tem autonomia. Em outro falar, os entes de capacidade política – portanto, autônomos – pode, ditar leis para si próprios, enquanto que as autarquias tem capacidade meramente administrativa.*⁵⁰

⁴⁷ BRASIL. Lei nº 9.784 de 20/0/1999, art. 1º, inciso II. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União, 01 de fevereiro de 1999, Ret. em 11 março de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/L9784.htm>.

⁴⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia ZANELLA. Direito Administrativo. São Paulo, Atlas, 2007. p. 382.

⁴⁹ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Curso de Direito Administrativo. São Paulo???, Malheiros, 2004, 7ª edição, p. 133 – 4. Empresas estatais, autarquias e fundações.

⁵⁰ Ibidem.

Sobre as fundações, a Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987, acrescentou ao Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, item dispondo sobre a figura da fundação pública. Assim, passou o referido Decreto-Lei a dispor em seu art. 5º, inciso IV, que:

IV - fundação pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes.⁵¹

Bandeira de Mello, por sua vez, entende que o conceito dado pelo Decreto Lei 200/67 é incorreto, pois as fundações na verdade são pessoas de direito público, já que estas possuem “[...] a titularidade de poderes públicos e não meramente o exercício deles [...]”.⁵² Completa que a única diferença entre as autarquias e as fundações é a forma de criação, lei e autorização mediante lei específica, respectivamente.⁵³

Sobre a natureza jurídica da fundação, Di Pietro assevera que

[...] tem de ser extraída do exame de sua lei instituidora e dos respectivos estatutos. Ainda que a legislação federal considere a fundação como pessoa jurídica de direito privado, nada impede que a lei instituidora adote regime jurídico-publicístico, derogando, no caso concreto, as normas gerais estabelecidas pelo Decreto-Lei nº 200/67 [...].⁵⁴

Não obstante, observa que “[...] mesmo quando o Estado institui fundação com personalidade jurídica privada, ela nunca se sujeita inteiramente a esse ramo do direito”.⁵⁵

No caso concreto, podemos falar da criação de uma fundação ou uma autarquia, que teria, por sua vez, personalidade jurídica e patrimônio próprio, sujeita à finalidade

⁵¹ BRASIL. Decreto Lei nº 200 de 25/02/1967, art. 5º, inciso IV. Dispõe sobre a Organização da Administração Federal, Estabelece Diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da União, 27 DE FEVEREIRO DE 1967, retificado em 17 de julho de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/Decreto-Lei/Del0200.htm>.

⁵² MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo, Malheiros, 2005, 19ª edição, p. 171.

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia ZANELLA. Direito Administrativo. São Paulo, Atlas, 2007. p. 404.

⁵⁵ Ibidem, p. 404.

definida por lei. Essa sujeição aos institutos, qual seja, decorreria da necessidade da administração e atenderia ao interesse público.

5.2.2 Finalidade

Observamos ao longo do estudo que o núcleo essencial presente na atividade das Escolas de Governo é a educação.

Do latim *educatio*, a educação é um ato ou processo de educar (-se). Essa educação pode ainda advir da aplicação de métodos próprios de onde resultam o conhecimento e as aptidões com a finalidade de assegurar o desenvolvimento das capacidades físicas, intelectuais e morais do ser humano, segundo definição do Aurélio.⁵⁶

Sendo a educação um processo contínuo, devemos estar sempre aptos a aprender a aprender, sendo que os fundamentos para que se alcance um ideal de educação devem ser desconstruídos e reconstruídos continuamente. Segundo o relatório para Unesco da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI:

[...] um dos principais papéis reservados à educação consiste, antes de mais nada, em dotar a humanidade da capacidade de dominar o seu próprio desenvolvimento. Ela deve, de fato fazer com que cada um tome o seu destino nas mãos e contribua para o progresso da sociedade em que vive, baseando o desenvolvimento na participação responsável dos indivíduos e das comunidades.⁵⁷

A educação profissional, assegurada constitucionalmente aos servidores públicos, por si só, demonstra a seriedade com que o tema deve ser tratado, nos levando a inferir que a formação dos servidores públicos - braço do Estado -, é na verdade, o meio mais adequado de se atingir a coletividade com eficiência, tanto diretamente, no

⁵⁶Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986, p. 619.

⁵⁷DELORS, Jacques. Educação: um tesouro a descobrir - Relatório para Unesco da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI, p. 79. Informação disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001298/129801por.pdf>. Acesso em 20/05/2007.

que diz respeito à prestação de serviços públicos, quanto indiretamente, no que diz respeito à criação de novas políticas que impactem positivamente na sociedade.

Em sentido lato, Häberle entende que a educação está amplamente caracterizada como liberdade fundamental, quando diz que “*La educación, como formación es la otra cara de toda libertad fundamental, también y precisamente, em la “Constitución del pluralismo”*”⁵⁸. Do ponto de vista da profissionalização, sentido buscado pelo Reforma do Estado, podemos dizer que o conhecimento, enquanto pilar, deve proporcionar ao servidor aprender a desenvolver as suas competências instrumentais, políticas e analíticas, para que possa lidar com as situações cotidianas, adversas ou não.

Nesse sentido, a finalidade das escolas de governo, em que pese traduzida pelo Decreto 5.707/2006 como sendo de formação e desenvolvimento de servidores públicos que deverão contribuir para a identificação das necessidades de capacitação dos órgãos e das entidades, não exaure a atribuição de outras finalidades.

Sobre a proposta de uma escola destinada a formar quadros dirigentes, Gaetani afirma que é:

*[...] uma proposta aparentemente muito tentadora para aqueles a quem forem conferidas as tarefas de pilotá-la. E mesmo que do ponto de vista político é bastante defensável, se colocada na perspectiva de uma infra-estrutura capaz de formar profissionais a serviço da política, isto é, de potenciais projetos políticos.*⁵⁹

Afirma ainda que “*a idéia de escola de governo possui ressonância social, sendo respaldada pela experiência de outros países e pela deterioração da administração pública nacional*”.⁶⁰

⁵⁸ HÄBERLE, Peter. El Estado Constitucional Europeo. Revista Mexicana de Derecho Constitucional. Informação disponível em: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/2/art/art4.htm>. Acesso em 15/05/2007.

⁵⁹ GAETANI, Francisco. Escolas de Governo limites e condicionalidades. Revista do Serviço Público. Brasília, 1994, p. 117/118.

⁶⁰ Ibidem, p. 118.

CONCLUSÃO

O presente estudo buscou analisar o instituto denominado escolas de governo frente à previsão constitucional que dispôs que a União, Estados e Distrito Federal deverão manter escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos.

Foi verificado que há décadas existem no Brasil instituições que se encontram no aparato do Estado e que se autodenominam escolas de governo, sem que houvesse, porém, norma jurídica prevendo tais institutos. Pelos motivos expostos, a regulamentação da matéria não é somente cabível, mas imperiosa.

Ponto importante que deve ser salientado é a questão da atuação das escolas e sua autonomia. Atuar segundo as diretrizes traçadas pelo órgão ou entidade a que se vinculam é uma realidade que não podemos refutar, pois se deve buscar sanar as necessidades pontuais desses órgãos ou entidades. Não obstante, essas escolas deveriam manter certo grau de liberdade em sua atuação, vez que sua finalidade é pensar e executar políticas de capacitação para o Estado e não somente em razão da vontade política do Estado.

Foi observada nas escolas a inexistência de carreiras específicas e de professores ou pesquisadores em seus quadros, o que é compreensível, pois a política salarial praticada no governo federal não consegue atrair profissionais altamente qualificados para exercerem tais funções. Decorre desta observação que buscar essa *expertise* na própria administração pública, como fazem essas instituições, é necessário e louvável, no sentido de valorizar, inclusive, essa competência somente encontrada dentro do próprio Estado. Não obstante, uma carreira própria, especializada, com remuneração compensatória é uma necessidade que se impõe, principalmente quando se fala em atrair e reter talentos.

Em relação ao conceito e às finalidades básicas das escolas de governo, tenho que estes deverão refletir a atual necessidade da administração, que deverá estar

contida em um plano mais amplo, de maneira a conceder a estas escolas maior autonomia e mobilidade.

Outra questão a ser observada é o tratamento a ser dado às instituições já existentes e que desempenham o papel de escolas de governo. Como ficariam, caso houvesse disposição expressa acerca das citadas escolas? Para esta pergunta temos a seguinte resposta: depende do caso concreto. Aquelas entidades que possuem personalidade jurídica própria e atuam segundo as diretrizes de uma escola de governo teriam uma pequena fase de transição, para somente se adaptarem à nova norma. Os órgãos, que atuam na administração desconcentrada teriam a princípio, um caminho maior a percorrer, haja vista a inexistência de personalidade jurídica própria.

As obrigações básicas da administração pública são as de prestar serviços eficientes e adequados, e, para tanto, a capacitação continuada torna-se ponto de grande importância. Assim, o apoio do governo é essencial para o desenvolvimento de projetos de capacitação.

Nesse sentido, proponho, ao final, um projeto de lei que dispõe sobre as escolas de governo no âmbito na Administração Pública Federal, buscando definir conceitos, finalidades e área de atuação. É uma proposta simples, em razão da necessidade de a administração discutir profundamente os conceitos aqui tratados. Não obstante, é um primeiro passo, em razão da paralisia da administração diante da questão.

REFERÊNCIAS

AFA. Informações disponíveis em: <http://www.afa.aer.mil.br/>. Acesso em: 25/05/2007.

AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. O princípio da eficiência no direito administrativo. Revista Diálogo Jurídico, nº 13, junho/agosto, Salvador, 2002. Disponível em: http://www.direitopublico.com.br/pdf_14/DIALOGO-JURIDICO-14-JUNHO-AGOSTO-2002-ANTONIO-CARLOS-CINTRA-AMARAL.pdf. Acesso em: 15 mai. 2007, 17:06:30.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 40ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

BRASIL. Decreto Lei nº 200, de 25/02/1967, art. 5º, inciso IV. Dispõe sobre a Organização da Administração Federal, Estabelece Diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da União, 27 de fevereiro de 1967, retificado em 17 de julho de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/Decreto-Lei/Del0200.htm>.

BRASIL. Decreto nº 5.149, de 22 de julho de 2.004. Aprova o estatuto e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas da Fundação Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, e dá outras providencias. Diário Oficial da União, 23 de julho de 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5149.htm.

BRASIL. Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Diário Oficial da União, 24 de fevereiro de 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm.

BRASIL. Decreto nº 93.277 de 19/009/1996. Institui a Escola Nacional de Administração Pública - ENAP e o Centro de Desenvolvimento da Administração Pública - CEDAM, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 22 de setembro de 1986. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ListaReferencias.action?codigoBase=2&codigoDocumento=130599>.

BRASIL. Lei nº 6.871, de 03 de dezembro de 1980. Autoriza o Poder Executivo a Instituir a Fundação Centro de Formação do Servidor Público - FUNCEP, e dá outras

Providências. Diário Oficial da União, 4 de dezembro de 1980. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ListaReferencias.action?codigoBase=2&codigoDocumento=126380>. Acesso em 20 de maio de 2007.

BRASIL. Lei nº 8.140, de 28 de dezembro de 1990, art. 2º, Altera a denominação da Fundação Centro de Formação do Servidor Público (FUNCEP) e dá outras providências. Diário Oficial da União, 31 de dezembro de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1989_1994/L8140.htm.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 20/0/11999, art. 1º, inciso II. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União, 01 de fevereiro de 1999, Ret. em 11 março de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/L9784.htm>.

BRASIL. Portaria do Ministério do Planejamento nº 208 de 25/07/2006. Diário Oficial da União, 26 de julho de 2.006. Disponível em: <http://aplicativos.planejamento.gov.br/conlegis.nsf>.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/proposicoes>. Acesso em: 05 fev.2007.

DELORS, Jacques. Educação: um tesouro a descobrir - Relatório para Unesco da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001298/129801por.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2007, 19:30.

DI PIETRO, Maria Sylvia ZANELLA. Direito Administrativo. Regime Jurídico Administrativo e Administração Indireta. São Paulo, Atlas, 2007.

EDG/SE. Informações disponíveis em <http://www..infonet.com.br/edgse/escolas.htm>. Acesso em: 20 mar. 2006.

ENA. Informações disponíveis em <http://www.ena.fr/index.php?page=institution>. Acesso em: 15 fev. 2007.

ENAP/Rede de Escolas. Informação disponível em http://www2.enap.gov.br/rede_escolas/. Acesso em: 20 mai. 2007.

ENAP. Relatório Missão Técnica à Europa: Inglaterra, Holanda, Alemanha e França. Projeto Eurobrasil 2000. Apoio à Modernização do Aparelho do Estado, Nº BRA/B7-3100/IB/99/0057, ENAP/ Ministério do Planejamento, p. 1-29.

ESAF. Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br>.

ESCOLA DE GOVERNO. Disponível em: <http://www.escoladegoverno.org.br/home.aspx>. Acesso em 20 mar. 2006.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Curso de Direito Administrativo. Cap. 4. Empresas estatais, autarquias e fundações. São Paulo: Malheiros, 2004, 7ª edição.

FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. Do Processo Legislativo. O processo legislativo na Constituição Brasileira em vigor. São Paulo: Saraiva, 2002, 5ª edição

FUNDAP. Disponível em: <http://www.fundap.sp.gov.br/>. Acesso em: 10 abr. 2007.

GAETANI, Francisco. Escolas de Governo limites e condicionalidades. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 118, nº 2 p. 117-122, jul/ago; 1994.

HÄBERLE, Peter. El Estado Constitucional Europeo. Revista Mexicana de Derecho Constitucional. Informação disponível em: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/const/cont/2/art/art4.htm>. Acesso em 15/05/2007.

IRBr. Disponível em: <http://www.irbr.mre.gov.br/instituto/instituto.htm>. Acesso em: 28/04/2007.

LUCAS, Eda Castro, de SOUZA. Escolas de Governo do Cone Sul: Estudo institucional do INAP (Argentina) e da ENAP (Brasil). 1996. 269 f. Tese (Doutorado Ciências Sociais) Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais e Universidade de Brasília, Brasília, 1996.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. Figuras da administração indireta e entidades paralelas. São Paulo: Malheiros, 2005, 19ª edição.

MORAIS, Alexandre de. Direito Constitucional. In Administração Pública. São Paulo: Atlas, 2007.

MPOG. Quadro comparativo sobre a Emenda Constitucional n.º 19/98. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/seges/publicacoes/reforma/mudancas/QuadroPEC.PDF.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Um Estado para a Sociedade Civil: temas éticos e políticos da gestão democrática. Escolas para o Estado. São Paulo: Cortez, 2004.

Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986, p. 619.

PACHECO, Regina Silvia. Escolas de governo como centros de excelência em gestão pública: a perspectiva da ENAP-Brasil. Revista do Serviço Público, Brasília, Ano 53, nº 1, p. 78-80, Jan-Mar 2002.

PETRUCCI, Vera Lúcia; SANTOS, Maria Helena de C; BRITO Marcelo (Coord). Escolas de Governo e profissionalização do funcionalismo. In Os modelos externos de escolas de governo. Outras instituições brasileiras de formação. Capacitação e treinamento de recursos humanos. ENAP/MARE. Brasília, 1995.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Manual de Redação da Presidência da República. 2ª ed. Brasília, 2002, p. 117. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/manual/index.htm.

ROUANET. Sérgio Paulo Criação no Brasil de uma Escola Superior de Administração Pública. In O modelo alemão. Edição ENAP/Anesp, Brasília. 2005.

SANTOS, Luiz Alberto dos. O Servidor Público sob a onda neoliberal: O papel, a organização do Serviço Público e as perspectivas para a sua universalização. Disponível em: <http://www.fasubra.org.br/coordenacoes/juridico2/artigos/artigoluizalberto.htm>. Acesso em: 21 mai. 2007.

ZOUAIN, Deborah Moraes. Escolas de governo e escolas de serviço público limites e problemas. Estudo de caso da FESP/RJ e FUNDAP/SP. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá, 28 a 31 de outubro de 2003. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047444.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2007.

APÊNDICE

PROJETO DE LEI

Autoriza o Poder Executivo a Instituir Escolas de Governo no âmbito da Administração Pública Federal, e dá outras Providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

Art. 1º - Fica o Poder Executivo autorizado a instituir Escolas de Governo dotadas de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira.

Art. 2º Para os fins desta Lei, são consideradas escolas de governo as instituições destinadas à formação e aperfeiçoamento dos servidores públicos através da elaboração e execução de programas de capacitação de recursos humanos e de pesquisa, visando ao desenvolvimento e à aplicação de tecnologias de gestão que aumentem a eficácia e a qualidade permanente dos serviços prestados pelo Estado aos cidadãos.

Parágrafo único. Os cursos ministrados pelas escolas de governo constituem requisito básico para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados.

Art. 3º As escolas de governo terão como finalidades básicas:

I - executar ações de política nacional de capacitação de recursos humanos referentes às atribuições relativas à proposição, implantação e gestão das políticas de desenvolvimento de pessoal; e

II - fomentar e executar programas de pesquisa sobre políticas de formação, disseminando novas tecnologias na Administração Pública;

Art. 4º Para os efeitos desta lei serão consideradas escolas de governo:

I - as entidades cuja personalidade jurídica esteja compreendida no artigo 1º; e

II - tenham como finalidades as descritas no artigo 3º.

Parágrafo único. Fica o poder Executivo autorizado a proceder, mediante lei específica, as alterações necessárias à adequação das entidades de que trata este artigo.

Art. 5º As escolas de governo terão seus órgãos, atribuições e competências fixadas em Estatuto.

Art. 6º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.