

Rede Nacional de Escolas de Governo no Brasil: aprendizagens e desafios

Paulo Sergio de Carvalho

Este artigo apresenta a evolução de reflexões sobre o papel da Rede Nacional de Escolas de Governo no Brasil, em sequência a trabalhos apresentados em congressos anteriores do CLAD (Carvalho, 2005, 2009). O contexto brasileiro, nos aspectos que mais afetam os desafios postos aos processos de capacitação profissional de servidores públicos, é inicialmente apresentado, para facilitar a apreensão das experiências que serão analisadas. Em seguida, é feita a caracterização da Rede Nacional, apontando-se alguns de seus resultados. Outras experiências de Rede, em geral atuando como “sub-redes” da Rede Nacional são descritas: relata-se a situação da articulação das escolas de governo no âmbito do Poder Executivo Federal, o chamado “Sistema de Escolas de Governo da União”; em seguida são apresentadas três experiências existentes no nível subnacional, de redes em funcionamento em três dos estados brasileiros, tratando dos casos da “Rede Estadual de Escolas de Governo do Paraná”, do projeto em implantação denominado “Rede Escola de Governo do Estado do Rio Grande do Sul”, e da “Rede Estadual de Escolas de Governo do Ceará”. Em seguida, faz-se o relato da articulação em rede das escolas vinculadas aos tribunais de contas, a “Rede de Educação Corporativa dos Tribunais de Contas”.

Ao final, são construídas reflexões sobre o que essas distintas experiências de redes de capacitação apontam de específico, com vista a contribuir para o debate sobre as diversas opções político-organizativas que podem ser implementadas para o aumento da sinergia e capacidade de atuação das entidades formadoras, com vista à melhoria da qualidade do serviço público brasileiro, por meio do investimento na educação e qualificação profissional dos agentes públicos.

O contexto brasileiro que desafia as instituições a atuarem em rede

Com um território de 8,514 mil quilômetros quadrados, representando 47% da área da América do Sul, o Brasil está organizado politicamente como uma República Federativa composta por 27 Unidades (sendo 26 Estados e o Distrito Federal) e um total de 5.565 municípios. Sua população em 2011 era de 192 milhões de habitantes. Em suas três esferas de gestão, há cerca de 10 milhões de servidores públicos civis, sendo perto de 600 mil os servidores do nível federal.

Após duas décadas de um regime militar autoritário, o país retomou a via democrática em 1985 e em 1988 editou sua Constituição Federal, conhecida como “constituição cidadã” por trazer para a agenda política e social inúmeras inovações e definições que visam ao fortalecimento dos direitos de cidadania, historicamente frágeis no Brasil. Uma das orientações da Constituição de 1988 foi a descentralização administrativa, com vistas a assegurar maior autonomia e agilidade, implicando a necessidade do pacto federativo com atribuições de responsabilidades às três esferas – municipal, estadual e federal – com aumento da complexidade na elaboração e na implementação das políticas públicas.

O desenvolvimento e capacitação dos servidores públicos no Brasil são, portanto, um desafio complexo, por envolver a responsabilização das três esferas governamentais, que possuem independência em sua atuação, mas com necessidades de articulações e cooperação para a viabilização das políticas públicas descentralizadas.

A grande diversidade econômica e cultural entre as regiões do país coloca exigências sobre a adequação das propostas de capacitação a serem implementadas. Ademais, o país conseguiu reverter o quadro de desestabilização da economia que gerava estagnação dos investimentos produtivos. A partir de 2004 o Brasil entrou em um período de aceleração de crescimento e o Estado voltou a atuar como indutor do desenvolvimento das atividades econômicas. Neste contexto, o novo dinamismo da economia e a ascensão da nova classe média pressionam o Estado a favor da ampliação do acesso aos direitos sociais e para melhoria da qualidade dos serviços públicos ofertados aos cidadãos. As novas demandas, por sua vez, fazem com que o Estado direcione seus esforços para a recomposição e valorização do quadro de servidores públicos – por meio da retomada dos concursos públicos, da valorização salarial e da reestruturação das carreiras.

Conforme aponta estudo, “com a retomada dos concursos públicos, o número de servidores civis ativos da administração federal voltou ao patamar de mais de 600 mil que vigia na primeira metade dos anos 1990, vindo a compensar, portanto, o número dos que se aposentaram anualmente ao longo dessas duas décadas. Contudo, o pico de cerca de 680 mil servidores civis ativos de 1992 ainda não foi alcançado”. (IPEA, 2011: 3-4)

Este quadro, que já se vem configurando há cerca de 10 anos, provocou o aumento da demanda por capacitação dos quadros de servidores, e também diversificou de modo acentuado os campos temáticos e as competências profissionais a desenvolver.

Ademais, cabe lembrar que a capacitação dos servidores públicos é desenvolvida nas cinco regiões do país por entes que vão desde escolas de governo, especialmente nos âmbitos federal e estadual, com regime jurídico, infra-estrutura e orçamentos próprios, até unidades de recursos humanos subordinadas a secretarias de administração e planejamento de governos estaduais ou municipais, que também contratam serviços educacionais e de treinamento de empresas privadas e organizações não-governamentais. A diversidade é observada também no que se refere às áreas de atuação e aos métodos de ensino aplicados pelas instituições formadoras. Algumas possuem focos de atuação mais específicos como a formação de carreiras nas áreas de defesa ou fiscalização, enquanto outras buscam alcançar um público mais amplo, oferecendo cursos abertos, cursos de pós-graduação (especializações *lato sensu*) e cursos a distância.

Nesse contexto, vêm aumentando as iniciativas de cooperação e articulação entre as instituições responsáveis pela formação, capacitação e desenvolvimento continuado dos servidores públicos. A constituição de redes como meio de articulação das instituições formadoras passa a ser cada vez mais valorizada, acreditando-se que a rede possa garantir a autonomia de seus membros, manter horizontalidade e flexibilidade nas relações, além de facilitar o estabelecimento de vínculos de mais longo prazo com base em mobilizações sobre temas específicos de interesse comum.

No entanto, não é uma tarefa fácil, por envolver atores institucionais com interesses, culturas e capacidades de intervenção bastante diversificados, que coloca exigências de pactuações e compromissos interinstitucionais.

A experiência da Rede Nacional de Escolas de Governo no Brasil

Foi a partir de 2003 que se iniciou um período mais sistemático de articulações entre as instituições responsáveis pela capacitação dos servidores públicos brasileiros, com a criação da Rede Nacional de Escolas de Governo. A Escola Nacional de Administração Pública – ENAP teve a iniciativa de fomentar o encontro, em âmbito nacional, dessas diferenciadas instituições, visando romper o isolamento entre elas e ampliar o compartilhamento de conhecimentos e experiências.

Assim, a construção da Rede foi empreendida visando o aumento da capacidade de ação das instituições formadoras, ajudando na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas nos três níveis de governo.

Como elementos orientadores para essa construção foram pontuadas as expectativas de: valorização dos servidores públicos; aprendizagem com as experiências, com valorização da diversidade; compartilhamento de recursos entre as instituições, com redução de desperdícios e de sobreposições de esforços; ou seja, articulação das complementaridades.

A Rede Nacional se auto-define como “uma articulação informal, de livre adesão, entre múltiplas e diferenciadas instituições governamentais brasileiras interessadas e engajadas na capacitação, formação e desenvolvimento de servidores e agentes públicos”. Em julho de 2012 estavam vinculadas à Rede 194 instituições, aí presentes escolas de governo propriamente ditas, centros de treinamento e capacitação, universidades, universidades corporativas, secretarias de administração de estados e de municípios, e outras instituições de governo interessadas.

A maior parte dessas organizações pertence ao Poder Executivo (72%), sendo as demais vinculadas aos poderes Legislativo e Judiciário, aos Tribunais de Contas e ao Ministério Público. A grande diversidade de instituições e órgãos vinculados à Rede é uma grande riqueza, por trazer para um mesmo ambiente de discussão as diversificadas experiências e orientações sobre a qualificação de agentes públicos. Isso, paradoxalmente, também traz a dificuldade de construção de definições coletivas mais aprofundadas que resultem em ações efetivas e articuladas de capacitação no amplo território do país.

No período 2003-2012 foram realizados nove encontros anuais da Rede Nacional de Escolas de Governo, momentos em que se realizam os principais intercâmbios e debates.

O IX Encontro, ocorrido em maio de 2012, deliberou iniciativas de cunho político-organizativo para dar maior capacidade de atuação à Rede e foi eleito um Comitê Gestor. Os principais saldos da experiência dessa Rede foram assim resumidos:

“Ampliação contínua de instituições afiliadas – da articulação inicial de 49 instituições em 2003, a Rede Nacional envolve, no 2º semestre de 2012, a adesão de 194 organizações de diferenciadas origens, de todas as unidades da Federação, e das diversas esferas de gestão. Tendo como objetivo primeiro o intercâmbio de experiências e a articulação de apoios, a Rede passou a ser um espaço de busca de informações e orientações de diferentes organismos de governo interessados no desenvolvimento de seus servidores. Ressalte-se que as condições para adesão à Rede são limitadas a duas (que a organização seja de alguma área de governo; que se disponha a se cadastrar no Sistema Mapa e inserir sua oferta formativa). Com o passar dos anos, várias articulações vem se desenvolvendo em subconjuntos da Rede, tais como o Sistema de Escolas de Governo da União, a Rede de Escolas de Contas e a Rede Estadual do Ceará, a título de exemplo. Um importante elemento agregador e incentivador das adesões à Rede e do intercâmbio entre as instituições participantes foi a criação do Sistema Mapa.

Constituição e consolidação do Sistema Mapa de Ofertas de Capacitação – o Sistema Mapa surgiu em resposta aos anseios das Escolas de Governo por maior troca de informações e de apoio entre as instituições das três esferas de governo (Federal, Estadual e Municipal). Iniciado em 2008, o Mapa da Oferta foi criado com o apoio político e financeiro do Comitê Gestor da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal e é mantido sob coordenação da ENAP desde então. A construção do Mapa contou com a participação ativa das escolas da Rede, sendo o sistema fruto de discussão coletiva e de deliberação em vários encontros realizados pelas instituições. Em 2009, o Sistema Mapa foi entregue à rede e seus principais objetivos são: coletar dados da oferta de eventos de capacitação das escolas de governo, visando produzir e disponibilizar informações gerenciais por meio de um sistema virtual informatizado; ampliar a produção e o intercâmbio de conhecimento em processos formativos entre as escolas de governo; incentivar a complementaridade e a comunicação entre as escolas; e fortalecer a Rede Nacional de Escolas de Governo, com aumento de ações integradas das instituições participantes. Em julho de 2012 havia 4.265 cursos cadastrados, relativos a 90 instituições. No IX Encontro da Rede de Escolas foram realizadas novas discussões sobre o sistema, buscando-se aperfeiçoar o uso e as funcionalidades do Mapa, bem como foi debatida a necessidade de sua ampliação, sendo deliberado que o sistema será aberto à sociedade, para consulta. Também foi constituído um Grupo com várias escolas para contribuir nas ações de consolidação do Sistema Mapa.

Encontros Nacionais de Educação a Distância – um dos temas que mais tem mobilizado os encontros da Rede Nacional é a Educação a Distância, tendo o assunto evoluído para a realização de concorridos encontros nacionais específicos. Incentivados pelo Seminário Internacional sobre EAD organizado pela ENAP em julho de 2007, já se realizaram nos anos seguintes 4 Encontros Nacionais de EAD, cada um deles coordenado por uma escola diferente (em Curitiba, Natal, Rio de Janeiro e Fortaleza). O V Encontro deverá ocorrer em outubro de 2012, em Brasília, sob coordenação da ESAF. Ademais, vários cursos e oficinas de debate e capacitação sobre EAD foram realizados no período, envolvendo a participação de escolas da Rede”. (Rede de Escolas, 2012a: 3-4)

O texto aponta também como um resultado significativo as “*Ações de cooperação e compartilhamento entre membros da Rede*”, destacando que “várias ações envolveram subconjuntos de instituições participantes da Rede, em razão dos diferenciados graus de interesse ou responsabilidades sobre temas determinados, ou devido ao escopo de alguns projetos e limitações de recursos financeiros, como no caso do aproveitamento de oportunidades de cooperação internacional”.

No interior da Rede Nacional desenvolvem-se articulações entre instituições com interesses comuns, que em alguns casos constituem “sub-redes”. Registram-se vários modos de construção de cooperação entre as organizações, algumas tendo um recorte de caráter territorial, articulando instituições de um mesmo Estado, outras agrupam determinados campos da gestão pública, como é o caso do Sistema de Escolas de Governo da União, composto por 13 escolas federais, e o Grupo de Educação Corporativa, rede que articula as ações das escolas dos tribunais de contas. Algumas das articulações institucionais são bastante formalizadas em instrumentos jurídicos, outras caracterizam-se por alto grau de informalidade. Na sequência, apresentam-se alguns casos de articulações interinstitucionais que visam o funcionamento cooperativo em rede, em que se poderão perceber diferentes modelos organizativos e concepções estruturadoras.

O Sistema de Escolas de Governo da União

Mediante uma emenda constitucional, em 1998, foi introduzida na Constituição Federal a determinação da instituição de escolas de governo: “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”. (Brasil, 2012a). A capacitação de servidores públicos, no entanto, não é uma preocupação inaugurada por esta legislação, pois a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), na década de 1930, já é um marco no processo de profissionalização e qualificação do serviço público.

O Instituto Rio Branco, criado em 1945 para a formação da carreira de diplomatas, a Escola Nacional de Ciências Estatísticas, vinculada ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, criada em 1953, e a Escola Nacional de Saúde Pública, criada em 1954, foram as primeiras instituições públicas voltadas à qualificação profissional de determinados segmentos do funcionalismo público. No âmbito do Poder Executivo Federal, nas décadas seguintes, foram criadas outras escolas setoriais, isto é, voltadas à capacitação de parcelas específicas do serviço público. Surge também a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, que se diferencia por estar voltada a todas as áreas de governo.

A Escola Nacional de Administração Pública - ENAP constitui-se como parte do processo de democratização e modernização do Estado brasileiro, implementado logo após o encerramento do ciclo militar. Foi criada em 1986 – inicialmente como uma diretoria da Fundação Centro de Formação do Servidor Público (FUNCEP) – com a proposta de capacitar servidores de nível superior provenientes de todas as áreas de governo, tendo a missão de modernizar e tornar eficiente a administração pública federal.

A partir de 2006, com a criação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (Decreto 5707 – Ver *Quadro 1*), voltada à administração pública federal direta, autárquica e fundacional, ficou incentivada a construção de um “sistema de escolas de governo da União” a ser coordenado pela ENAP.

O Sistema de Escolas de Governo da União – SEGU visa subsidiar o processo decisório do Comitê Gestor da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, além de apoiar e disseminar a implementação da política, potencializando as ações de capacitação dos servidores públicos por meio de parcerias e cooperações entre as escolas de governo. À ENAP já estava antes estabelecido pelo Decreto 5497/2005 o papel de coordenar e supervisionar os programas de capacitação gerencial de pessoal civil executados pelas demais escolas de governo de âmbito federal. Atualmente o SEGU conta com a participação de 13 instituições federais (ver *Quadro 2*). A consolidação do SEGU como um espaço de articulação e cooperação entre as escolas de governo federais vem se dando de modo paulatino nos últimos anos. Em razão das especificidades de cada organização, que possuem atribuições próprias previstas em suas missões institucionais, nem sempre é fácil estabelecer uma agenda de trabalho comum. Conforme apontado acima, há graus diversificados de consolidação institucional, sendo algumas das escolas já tradicionais, enquanto outras foram criadas no período pós-ditadura (ou passaram por significativas reformulações de desenho institucional). A prioridade dos primeiros anos do SEGU foi concentrada na troca de experiências e de informações entre as escolas. Em 2009, por exemplo, foi publicado o livro *Escolas de Governo e Gestão por Competências* (Carvalho et al, 2009), como resultado de mesa-redonda de pesquisa-ação que envolveu grande parte das escolas federais.

Mais recentemente, a partir de 2011, a articulação entre as escolas de governo federais ganhou maior organicidade, com a realização de encontros bimestrais, nos quais são debatidos assuntos de interesse comum e encaminhadas ações conjuntas. Assim, no decorrer de 2012 foi produzido um *Protocolo de Intenções*, no qual as escolas de governo federais constroem compromissos de “realizar ações em conjunto para promover o fortalecimento das atividades de desenvolvimento de agentes públicos e da sociedade, com vistas à implementação das políticas públicas e a disseminação do conhecimento para o aperfeiçoamento da gestão pública, orientada à melhoria da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços prestados aos cidadãos”. O SEGU também foi o instrumento para a realização de interlocuções com o Ministério da Educação, para solucionar pendências quanto aos processos de certificação dos cursos de pós-graduação ofertados pelas escolas de governo federais, uma vez que – no Brasil – cabe àquele ministério regular a oferta desses cursos, antes restritos às Universidades.

A experiência da Rede do Estado do Paraná

O Paraná é uma das 27 unidades federativas do Brasil, situado na Região Sul. Com território de 200 mil km², possui uma população aproximada de 10 milhões de habitantes, distribuída em 399 municípios. Nesse estado implementou-se nos últimos anos uma experiência de articulação de várias instituições governamentais para ampliar a capacidade do governo em garantir a qualificação de seus servidores, tendo destaque na experiência o papel da Escola de Governo do Paraná.

A Escola de Governo do Paraná foi criada em 2004, por meio de Decreto Governamental, para ser um “instrumento de convergência das ações das unidades responsáveis pela formação e desenvolvimento de recursos humanos no âmbito da Administração Pública Estadual, caracterizando-se como um espaço para concepção, discussão, compreensão e inovação das práticas gerenciais e do desenvolvimento das pessoas, por meio da formação e a adoção de novas posturas de gestão, na perspectiva de um processo contínuo de modernização do Estado” (Müller e Machado, 2010: 9).

Assim, a partir de 2005 a Escola de Governo passou a desenvolver parcerias com as instituições públicas de ensino superior mantidas pelo Governo do Paraná, resultando na constituição da Rede Estadual de Capacitação, especificamente voltada à implementação de cursos de pós-graduação.

Atualmente o Governo do Paraná mantém sete universidades estaduais, com os seus *campi* distribuídos em várias regiões do estado. Cada uma dessas instituições possui seus regulamentos próprios e mantém sua oferta de cursos, porém, por meio de processos de discussão liderados pela Escola de Governo, foi possível construir uma proposta de curso de pós-graduação com estrutura relativamente uniforme, a ser ofertada pelo conjunto dessas instituições.

A institucionalização da Rede foi regulada com a edição de duas resoluções normativas pela Secretaria de Estado de Administração, a quem se subordina a Escola de Governo do Paraná. Tais medidas criaram a Câmara Técnica de Gestão Pública e a Câmara Técnica de Administração e Planejamento, com a participação de profissionais da Secretaria de Administração, da Secretaria de Planejamento, da Escola de Governo e de representantes das Universidades Públicas (estaduais e federal).

Durante o ano de 2005, a Câmara Técnica de Gestão Pública viabilizou a formatação do Curso de Pós-Graduação em Formulação e Gestão de Políticas Públicas. Por meio de inúmeras reuniões e tomando por base uma proposta preliminar apresentada pela Escola de Governo, os representantes das várias organizações parceiras foram se conhecendo e ampliando confiança, num processo cooperativo que envolveu motivação, negociações e gestão de conflitos, resultando em definições de atribuições para os atores envolvidos. Houve aumento da conectividade em razão da intensidade da comunicação entre os diversos atores envolvidos, com aumento da qualidade das interações.

Como resultado, no período de 2006 a 2008, a parceria propiciada por essa rede viabilizou a realização de 19 turmas do Curso de Pós-Graduação em Formulação e Gestão de Políticas Públicas, com 572 servidores públicos certificados como especialistas, além da realização de Seminário, da criação de repositório institucional de gestão pública e da publicação de cinco livros sobre *Gestão de Políticas Públicas no Paraná*, incorporando artigos de servidores públicos. Nessa mesma perspectiva de trabalho em rede, além da pós-graduação *lato sensu*, a Escola de Governo do Paraná ofertou o Mestrado Profissional em Gestão da Informação e o Mestrado profissional em Políticas Públicas, em parceria com a Universidade Estadual de Londrina e com a Universidade Estadual de Maringá.

A exitosa experiência teve continuidade. Conforme aponta o site da Escola de Governo do Paraná (Brasil, 2012b): no segundo semestre de 2012 a EGPR ofertou 200 vagas do curso de Pós-Graduação em Gestão Pública, com especialização em Gestão de Pessoas, Logística ou Políticas Públicas. Cerca de 2 mil servidores participaram do processo seletivo, indicando o grande interesse pelo curso. Tal oferta procura garantir o atendimento às diversas regiões do estado, mediante aumento de iniciativas de Educação a Distância (EaD) em parcerias com instituições tais como Universidades Estaduais do Paraná e de órgãos federais como o Instituto Federal do Paraná e a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP.

A proposta de Rede em implantação no Estado do Rio Grande do Sul

O Rio Grande do Sul é outra das 27 unidades federativas do Brasil, situado na Região Sul, tendo fronteiras com Uruguai e Argentina. Com uma área total de 282 mil km², possui uma população de 10,6 milhões de habitantes, distribuídos em 497 municípios. Naquele estado está em fase de implementação um programa governamental de articulação das instituições formadoras para garantir a qualificação dos servidores públicos, também definindo um papel coordenador à escola de governo estadual, a Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos – FDRH.

O Estado do Rio Grande do Sul, por meio de Decreto em 2011, instituiu o Programa “Rede Escola de Governo do Estado do Rio Grande do Sul”, sob a gerência executiva da FDRH, criada em 1972 para desenvolver atividades voltadas ao estímulo e aperfeiçoamento dos servidores estaduais. Ligada à Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos do Estado, a FDRH trabalha na qualificação e capacitação dos servidores dos órgãos públicos federais, estaduais e municipais no Rio Grande do Sul.

O Projeto, lançado em 2012, aponta para a consolidação de um Sistema Integrado de Formação Continuada na Administração Pública numa opção por não criar “um novo órgão com a estrutura clássica de escola, mas que permita a organização institucional, pedagógica e jurídica de uma rede de parceria, na qual centros de formação e Instituições de Ensino Superior coordenem e executem ações educativas nas mais diversas áreas de conhecimento, para servidores públicos e agentes sociais”. Esse sistema integrado, batizado como *Rede Escola de Governo* “oferecerá cursos de extensão e especialização, atividades de ensino (seminários, oficinas, congressos e encontros), fomento à pesquisa voltada ao setor público e produção de publicações científicas”. (Brasil, 2012c: 5)

Nesse documento inaugural, a Rede Escola de Governo expressa sua concepção de Estado e de Escola de Governo. Afirma que “uma proposta de formação continuada para o conjunto de servidores públicos e agentes sociais não pode reduzir-se a um planejamento de estratégias e ao uso de ferramentas gerenciais, mas deve constituir-se em um espaço de compatibilização entre o desenvolvimento e a democracia, apostando, com isso, em relações intra e intergovernamentais no contexto dos processos simultâneos de globalização, regionalização e descentralização” (Brasil, 2012c: 8), propugnando por três dimensões educativas: “(1) formação humanística assentada no conceito de cidadania ativa; (2) formação instrumental-operacional para qualificação das rotinas de trabalho; e (3) formação em tecnologia, informação e comunicação”.

Conforme explicitado em seus textos institucionais, os objetivos da Rede são: Promover a formação continuada para os servidores públicos e agentes sociais; ser instrumento de articulação entre o Governo do Estado, as universidades, os organismos internacionais, a sociedade civil e as diferentes esferas de governo; organizar redes coletivas e transversais de cooperação a fim de multiplicar práticas inovadoras e inclusivas na gestão pública; consolidar espaço de reflexão e formulação sobre o papel do Estado, da democracia e das inovações no serviço público.

A organização da Rede, prevista em seu decreto fundador, compreende: a *Gerência Executiva* (realizada pela FDRH); o *Comitê Pedagógico*, que definirá as prioridades da Escola, como instrumento de apoio à Gerência Executiva, e conta com representação das diversas secretarias e órgãos envolvidos com o desenvolvimento de servidores, além de representações das instituições de ensino superior parceiras; o *Conselho Consultivo*, composto de cinco representantes da Rede, escolhidos por seus pares, e seis representantes do Executivo Estadual, designados pelo Governador; e ainda as *Instituições Parceiras para Formação Permanente*.

As primeiras ações constitutivas de Rede Escola de Governo do Rio Grande do Sul serão executadas por meio da articulação com 26 instituições de ensino superior, as quais oferecerão um diversificado rol de eventos formativos e iniciativas de pesquisa e publicações, com a assinatura de acordos, protocolos de cooperação ou contratos. Os recursos públicos repassados para execução dos programas desta rede serão provenientes do orçamento da FDRH e também de transferência de crédito orçamentário de outras secretarias e órgãos da administração direta e indireta do Governo do Estado do Rio Grande do Sul.

A experiência da Rede do Estado do Ceará

O Ceará é uma das 27 unidades federativas do Brasil, situado na Região Nordeste. Possui uma área total de 146 mil km², com população de 8,5 milhões de habitantes, distribuídos em 184 municípios. Naquele estado vem se construindo uma experiência de articulação e cooperação entre instituições formadoras de servidores públicos que tem empreendido ações de capacitação em várias regiões do estado.

A Escola de Gestão Pública do Estado do Ceará foi criada por uma lei estadual de 2009, como um órgão vinculado à Secretaria de Planejamento e Gestão. Trata-se de pessoa jurídica de direito público. A criação da Escola visou atender ao dispositivo previsto da Constituição Federal já referido.

Ainda no ano de 2009, motivadas pela participação anterior nos Encontros da Rede Nacional de Escolas de Governo, várias instituições cearenses mobilizaram-se e articularam a criação da Rede Estadual de Escolas de Governo do Ceará, que aglutinou 9 escolas de origens diferenciadas. Há instituições vinculadas ao Executivo Estadual e também escolas dos tribunais de contas, do Ministério Público, da Magistratura e do Legislativo.

A Rede Estadual de Escolas de Governo do Ceará é uma estratégia de articulação, troca de experiências, debates coletivos e construção de conhecimento, com vista à implantação e aprimoramento das políticas de formação e educação permanente para os trabalhadores do serviço público. O princípio básico dessa Rede é “unir esforços para implementação de ações conjuntas ou de apoio mútuo e de atividades complementares de interesse comum”.

A articulação das escolas na Rede Estadual resultou em algumas definições, em que ficou firmado o compromisso de que cada uma das escolas tem as seguintes competências: (a) exercer a articulação interinstitucional, no âmbito estadual, para promover ações conjuntas; (b) realizar divulgação dos eventos; (c) difundir boas práticas na administração pública; (d) promover atividades conjuntas de educação corporativa; (e) estender reciprocamente aos servidores das escolas da rede a possibilidade de participação em atividades educacionais.

A Rede funciona com uma organização baseada em três definições: (1) os representantes das Escolas de Governo que compõem a Rede são indicados pelos seus respectivos órgãos; (2) há uma *coordenação colegiada*, composta por três membros eleitos para mandato de um ano, com atribuições de coordenação e supervisão das atividades da Rede, representação da Rede em eventos, coordenação das reuniões e acompanhamento das deliberações, uma reunião mensal é realizada para acompanhamento e monitoramento do planejamento estratégico da Rede; e, (3) uma *secretaria executiva*, exercida por membro de uma das instituições que compõem a coordenação colegiada, fica responsável pela elaboração das atas das reuniões e socialização das informações.

Em 2010, o primeiro ano de atuação da Rede Estadual de Escolas de Governo do Ceará, foram realizados três seminários e palestras em municípios de 9 regiões do estado, ações viabilizadas mediante o compartilhamento de recursos, de modo cooperativo, entre as diversas escolas envolvidas.

Para o biênio 2011-2012, a Rede Estadual de Escolas de Governo do Ceará realizou um planejamento estratégico no qual definiu as ações a implementar, divididas em três focos: (1) Gestão Pública – formação e avaliação de resultados; (2) Direitos humanos e cidadania; (3) Fortalecimento da Rede.

A Rede de Educação Corporativa dos Tribunais de Contas

No contexto de retorno à democracia, uma das inovações trazidas pela Constituição Brasileira de 1988 foi no campo do controle da administração pública, como bem expõem Chaise & Melo (2011). As autoras apontam que os Tribunais de Contas ganham posição de importância na estrutura do Estado, “com atuação autônoma e independente dos demais poderes, cuja atividade de fiscalização pública está dirigida para os interesses da sociedade, no sentido de fazer com que os atos dos gestores sejam praticados em favor dos cidadãos, com atendimento dos princípios de legalidade, legitimidade e economicidade” (Chaise & Melo, 2011: 3).

Na conjuntura de democratização do Estado, ocorre uma evolução dos Tribunais de Contas e estes passam a incorporar, além de seu papel de fiscalização e punição dos fatos contrários às normas vigentes, uma função educativa.

Assim, numa visão de ação preventiva, os órgãos de controle passam a ter uma atuação pedagógica, apostando na “cultura do conhecimento”, buscando instalar uma prática de controle social, no qual as Escolas de Contas ocupam um papel de “agentes disseminadores de novas práticas públicas que contribuirão com melhores serviços para a população” (Chaise & Melo, 2011: 5). Ou seja, as Escolas atuam como um instrumento pedagógico dos Tribunais de Contas, para fortalecer o seu papel preventivo e educativo, em complemento às suas funções de fiscalização e controle.

A nova orientação dos Tribunais de Contas veio a ser fortalecida com a criação do Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros (PROMOEX), proposto pelo Ministério do Planejamento aos Tribunais de Contas “visando o fortalecimento institucional do sistema de controle externo para apoiar a implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal e, assim, exercerem suas competências de forma mais eficaz” (Brasil, 2012d).

Com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, por meio de contrato de empréstimo firmado em 2005, o Promoex possibilitou ao Ministério do Planejamento firmar convênios com os Tribunais de Contas, em 2006, com vista à implementação de ações com um cronograma de desembolso anual. Tal programa será concluído em 2012, com excelentes resultados, devendo atingir 100% das metas até o final de dezembro. Por meio desse Programa foram implementadas diversas ações de fortalecimento institucional dos Tribunais de Contas estaduais, o que veio a ser um forte elemento a favorecer a estruturação das escolas de contas (Brasil, 2012e).

Há no Brasil 34 Tribunais de Contas (o TCU, no âmbito federal, 27 tribunais de âmbito estadual, e 6 com jurisdição voltada aos municípios). Segundo um levantamento realizado a partir do II Encontro Técnico de Educação Corporativa, realizado em 2011, constatou-se que 24 desses Tribunais possuíam unidades de ensino caracterizadas como Escolas ou Institutos. Algumas outras possuíam apenas um setor de treinamento na área de recursos humanos.

O público-alvo dessas Escolas de Contas é principalmente constituído dos servidores dos Tribunais, mas várias delas já desenvolvem ações voltadas aos jurisdicionados, ou seja, aos agentes públicos que atuam nas organizações que são objeto da atenção dos Tribunais de Contas. Há também algumas iniciativas voltadas aos cidadãos, de modo mais amplo.

Vale destacar que o perfil desses servidores tem uma rica diversidade que representa importante capital cognitivo a ser articulado e mobilizado nos processos formativos. Como destaca a Diretora-Geral Paula Alexandra Nazareth, ao analisar a Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas Estadual do Rio de Janeiro, “o corpo técnico do Tribunal é formado por engenheiros, cientistas políticos, médicos, administradores hospitalares, economistas, contadores, educadores, temos uma gama enorme de conhecimentos, utilíssimos e fundamentais para que possamos construir o trabalho, de orientação, de apoio e de fiscalização aos diversos órgãos da sociedade. O papel da Escola de Contas e Gestão é fundamental para o intercâmbio destes diferentes saberes” (Nazareth, 2010: 23).

A articulação das escolas de contas para uma atuação cooperativa, em forma de rede, foi iniciada em março de 2009, como um dos resultados do III Encontro Técnico IRB/Promoex, em que estiveram representados 27 dos 34 Tribunais de Contas do Brasil. A articulação iniciada recebeu o nome de Grupo de Escolas de Contas, posteriormente rebatizado para Grupo de Educação Corporativa (GEC). A intenção de construção dessa rede foi de alcançar ganhos de escala nas atividades de capacitação e de conhecimento com redução de assimetrias de capacitação entre os Tribunais de Contas, por meio da adoção de projetos comuns, estímulo de parcerias e compartilhamentos de soluções de capacitação. (Educorp, 2011). Atualmente foi adotado o nome de Rede de Educação Corporativa dos Tribunais de Contas, mantendo-se o uso do GEC, como forma de operação dessa rede.

Nos primeiros dois anos de sua atuação, predominaram as ações organizativas com vista a consolidar laços de integração entre os Tribunais de Contas no campo da educação corporativa. Em 2009 foram constituídas as bases comunicacionais (implantação de lista de contatos; definição de conteúdo básico das home-pages das Escolas de Contas; criação de links no Portal dos Tribunais para as páginas das Escolas de Contas e implantação da Sala Virtual de Educação Corporativa dos Tribunais de Contas, para comunicação entre os participantes, abrigada no ambiente do Instituto Serzedello Corrêa – TCU/ISC) e foi estruturado o Programa de Capacitação em Educação Corporativa. Já em 2010, além de fortalecer essas iniciativas, o GEC promoveu as primeiras ações de capacitação (oficinas), elaborou o plano de trabalho para o Programa de Formação em Educação a Distância e realizou o 1º Encontro de Educação Corporativa dos Tribunais de Contas (que contou com a participação de 67 servidores de 28 Tribunais). Em 2011, entre outras várias atividades, ocorreu o 2º Encontro de Educação Corporativa.

Em 2012 está em execução o Programa Nacional de Capacitação Compartilhada dos Tribunais de Contas, que tem “como objetivo facilitar a realização de ações educacionais na Rede de Educação Corporativa dos Tribunais de Contas e a parceria com organizações educacionais – como, por exemplo, a ENAP e a ESAF –, a fim de garantir o acesso uniforme a cursos e eventos presenciais e a distância”, de acordo com informe de Joseane Aparecida Corrêa, Coordenadora Nacional do GEC. Segundo informes da coordenadora do GEC, o Instituto Serzedello Corrêa sempre atendeu a demandas de capacitação dos Tribunais estaduais e municipais, porém de forma assistemática. A atuação do GEC permitiu centralizar o levantamento de necessidades e organizar a oferta de ações educacionais propiciadas pelo ISC para o Grupo, permitindo assim maior racionalidade e equidade nos processos de capacitação. A utilização de vagas de capacitação a distância propiciadas pela Escola Nacional de Administração Pública às escolas de contas também vem sendo organizada pelo GEC, para garantir maior eficiência.

Ao longo desse período, a integração propiciada pelo GEC viabilizou o envolvimento crescente das unidades de educação corporativa dos Tribunais de Contas nas atividades gerais promovidas pela Rede Nacional de Escolas de Governo: participação nos Encontros Nacionais da Rede e nos Encontros Nacionais de Educação a Distância, treinamento para uso do Sistema Mapa da Oferta de Capacitação. Como resultado, na Rede Nacional de Escolas de Governo estão alinhadas 16 Escolas de Contas de âmbito estadual, além do Instituto Serzedello Corrêa, de nível federal. Ver Quadro 4.

O GEC preocupa-se com a questão da representatividade na Rede, razão pela qual desenvolveu proposta de – além de ter o grupo coordenador (composto de 9 pessoas, cada uma vinculada a uma instituição distinta, com a eleição de um coordenador do GEC) – criação de 9 células regionais, com subgrupos de Tribunais (aí envolvidos os TCE, TCM e ISC). Os líderes titulares e suplentes de cada uma dessas células têm assento nas reuniões do GEC.

Experiências de redes de escolas de governo: aprendizados e desafios

As experiências descritas de modo resumido neste artigo evidenciam diferentes modos de articulação de atores governamentais no enfrentamento aos desafios de viabilizar e ampliar a qualificação de servidores públicos, em contextos diferenciados. Conforme já apontado em outro momento (Carvalho, 2009), o conceito de “Rede” é utilizado de modos muito variados, referindo-se a inúmeras situações e contextos. No campo das políticas públicas, recuperou-se a definição proposta por Börzel, que fez uma tentativa de encontrar um denominador comum entre várias correntes, entendendo “redes de políticas públicas como um conjunto de relacionamentos relativamente estáveis, de natureza não-hierárquica e interdependentes, conectando uma variedade de atores que compartilham interesses relativos à política e que trocam recursos com o objetivo de atingir esses interesses, reconhecendo que a cooperação é a melhor maneira de atingir objetivos em comum”. (Börzel apud Carvalho, 2009: 14).

A construção da Rede Nacional de Escolas de Governo é um processo contínuo e permanente, que se baseia no entendimento de que “os desafios postos para a capacitação e formação de servidores públicos – levando em conta a complexidade do país, a diversidade de temas demandados, o conjunto de energias e recursos a mobilizar, dentre outros muitos aspectos – não podem ser enfrentados por um único ator político central, sendo fundamental a articulação de iniciativas e de recursos de toda ordem” (Carvalho, 2009: 14).

A análise das experiências em andamento traz lições e reflexões para incentivar novos modos de operar as parcerias interinstitucionais visando à ampliação da oferta de ações de qualificação profissional de agentes públicos.

Há tensões permanentes entre horizontalidade e hierarquização, autonomia e interdependência dos atores sociais envolvidos, informalidade e institucionalização que perpassam todas as experiências e são solucionadas – caso a caso – de acordo com características de contexto sociopolítico ou de variáveis conjunturais.

No 9º Encontro da Rede Nacional de Escolas de Governo foram realizados novos debates sobre o conceito de rede (Rede de Escolas, 2012b: 10-11), ficando apontado que os princípios mais gerais de um funcionamento em rede são: participação voluntária, autonomia e respeito à diferença, democracia, horizontalidade, cooperação, multiliderança, responsabilidade compartilhada, flexibilidade, multiconectividade entre os seus vários pontos. A existência de um objetivo comum aos atores envolvidos é condição necessária, mas não suficiente, para o estabelecimento de uma rede. É preciso também a existência da contínua atividade de animação da rede, para garantir a interação efetiva entre as organizações participantes.

Os processos de comunicação, interna e externa à rede, são aspectos estruturantes: os espaços de conversação e intercâmbio devem ser criados e incentivados, sendo também fundamental a existência de encontros presenciais, para consolidar as relações de confiança entre as pessoas e organizações envolvidas. A confiança é elemento central para o desenvolvimento de sólidas relações de cooperação e parceria.

À luz dessas considerações, cabe um retorno reflexivo sobre as experiências em curso aqui descritas – buscando extrair elementos para o apoio às práticas de cooperação e parceria entre as organizações públicas voltadas à qualificação dos servidores públicos.

a. Graus de estruturação e formalização dos compromissos e modos de funcionamento

Os diferentes graus de definição de objetivos comuns e de mecanismos de organização, funcionamento e compartilhamento de responsabilidades condicionam e dão características específicas às redes deles resultantes. Isso pode ser percebido nos casos aqui descritos.

A *Rede Nacional de Escolas de Governo* é a articulação mais ampliada de organizações de caráter governamental interessadas na qualificação de agentes públicos. Os critérios de adesão são muito simples, bastando que a organização seja de algum órgão governamental (municipal, estadual ou federal, dos poderes executivo, legislativo ou judiciário) e que se disponha a cadastrar-se e registrar sua oferta formativa no Sistema Mapa da Oferta de Capacitação. Em razão disso, o grau de heterogeneidade interna é o maior possível: há entidades muito bem estruturadas, com ampla experiência no campo formativo, com oferta formativa constante, enquanto muitas outras são instituições em fase de consolidação, apresentando-se, muitas vezes, mais como demandantes das ofertas existentes nas demais organizações. Os diferentes formatos jurídicos e de arquitetura organizacional também condicionam maiores ou menores possibilidades de participação e adesão por parte dos órgãos envolvidos. Há um paradoxo evidente: quanto maior, mais rica em diversidade de adesões regionais e de origens dos diversos campos da administração pública, mais difícil se torna o estabelecimento de metas e objetivos comuns ao conjunto. Assim, esta Rede constitui, provavelmente, o mais importante espaço de trocas e intercâmbios, de cunho geral, entre as organizações governamentais brasileiras envolvidas na qualificação dos servidores públicos, mas seu escopo de atuação é mais limitado a um espaço de debate, troca de informações, experiências e aprendizados conjuntos. Planos de ação mais detalhados e ambiciosos tentados em alguns anos anteriores, durante os encontros nacionais anuais, tiveram pouco resultado. Canaliza-se para o momento dos debates anuais um conjunto grande e diferenciado de expectativas das organizações participantes, mas cada vez mais se evidencia a necessidade de se estipular com clareza o escopo das ações possíveis nesse âmbito mais geral.

Conforme apontado anteriormente, a *Rede Nacional de Escolas de Governo* é uma *articulação informal* entre organizações públicas, não havendo mecanismos legais que regulem seu funcionamento. Há algumas poucas definições relacionadas à governança da Rede, estabelecidas recentemente, com a criação de um Comitê Gestor e algumas orientações gerais sobre a dinâmica de funcionamento.

A experiência tem evidenciado que esta grande Rede é composta de outras inúmeras “sub-redes” em seu interior, que têm sua autonomia, seus objetivos e planos de ação próprios. Essas redes ou articulações interinstitucionais no interior da Rede Nacional também possuem graus diferenciados de institucionalização.

O chamado *Sistema de Escolas de Governo da União – SEGU*, que aglutina as escolas de governo federais, teve sua criação indicada por ocasião do surgimento da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, em 2006. A articulação crescente entre essas escolas resulta do interesse e esforço coletivos, não estando previstas em legislação responsabilidades e atribuições específicas, com exceção do papel coordenador a ser exercido pela Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, registrado em dois decretos governamentais. Todas as 13 instituições que compõem o SEGU têm participação na Rede Nacional.

No caso das redes estaduais aqui analisadas, há diferenciações e nuances a registrar. As experiências dos estados do Paraná e Rio Grande do Sul apontam que apenas uma pequena parte das entidades componentes de uma sub-rede regional está dentro da Rede Nacional. Esta, mais uma vez, exerce um papel de influência e incentivo às ações cooperativas, servindo como inspiradora para a construção de algumas dessas articulações subnacionais.

As redes estaduais aqui descritas, de imediato se diferenciam da Rede Nacional pela sua menor delimitação geográfica e quantidade de organizações envolvidas, o que – pelo menos potencialmente – facilita o encontro e intercâmbio entre elas. Nos casos do Paraná e do Rio Grande do Sul (esta em fase inicial de implantação), trata-se de propostas que contam com maior grau de formalização institucional, mediante adoção de legislações reguladoras de um sistema de colaboração entre diversos órgãos ou instituições existentes na região, sobre as quais o governo local tem a legitimidade e poder para estabelecer orientações específicas. Ambas experiências caracterizam-se por atribuir à escola de governo estadual um papel de coordenação e liderança de outras instituições formadoras existentes no estado.

A *Rede de Escolas de Governo do Paraná*, tal como descrito por Müller e Machado (2010), envolveu a articulação da Escola de Governo com 7 Universidades Estaduais, num arranjo institucional definido por instrumentos legais estaduais. Como se denota do relato, foram atribuídos objetivos bastante específicos a alcançar (inicialmente a oferta de curso de pós-graduação para servidores do Paraná, construído e executado em modo cooperativo entre as instituições envolvidas na Rede), foram definidas as regras de governança, com atribuições e modos de funcionamento das parcerias, desde os mecanismos para tomada de decisão até a questão do financiamento das atividades formativas, assim como as necessárias medidas de monitoramento e avaliação. Tais medidas de caráter institucionalizador da Rede foram importantes para estabelecer critérios de funcionamento e compartilhamento de responsabilidades, mas somente tiveram eficácia porque foram conjugados com intensos trabalhos de debate e construção coletiva de pactuações e definições gerais, momentos em que a confiança mútua foi se consolidando e assim se fortalecendo o comprometimento com as ações.

A proposta de *Rede Escola de Governo do Estado do Rio Grande do Sul* apresenta algumas semelhanças com a rede do Paraná, no que tange ao seu aspecto institucionalizado pelo governo do Estado, por meio de decreto, no qual se estipulam seus objetivos e mecanismos de governança. Trata-se, portanto, de uma decisão governamental que, atribuindo à sua escola estadual (a Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos - FDRH) a função de *gerência executiva* desse projeto, estabelece a figura das *instituições parceiras para a formação permanente*, que serão as responsáveis pela oferta educacional da Rede, viabilizada por mecanismos de Acordos, Protocolos de Cooperação ou Contratos. O decreto regulador estipula que os recursos públicos repassados para a execução dos programas, projetos e ações da Rede serão oriundos do orçamento da FDRH ou de transferências orçamentárias de outras secretarias ou órgãos da administração estadual.

Nesta proposta em fase inicial de implantação, estão já alinhadas 26 instituições parceiras, cada uma delas responsável por um programa de formação continuada. Todas elas são instituições de ensino superior situadas no Rio Grande do Sul, havendo instituições federais e estaduais, públicas e privadas.

Diferentemente da Rede do Paraná que aglutinou instituições para elaboração de uma proposta de curso de pós-graduação a ser realizado em todas elas, a proposta do Rio Grande do Sul é que cada instituição apresente sua oferta própria, sendo que o conjunto das ofertas – devidamente pactuadas sob a liderança da FDRH – compõem a oferta formativa do projeto *Rede Escola de Governo*.

Ambas experiências apontam para a opção de articular instituições de ensino superior, não envolvendo em suas atividades outras escolas de governo existentes na região, de caráter setorial, como as escolas técnicas de saúde ou as escolas de contas, ou aquelas vinculadas ao Poder Judiciário.

A proposta da *Rede Estadual de Escolas de Governo do Ceará* é bastante diferenciada das anteriores, guardando maior similaridade com o modo de funcionamento da Rede Nacional. Ali se configura uma experiência de articulação informal entre 9 escolas (Quadro 3), com possibilidade de adesão de outras interessadas. Não existe uma legislação estadual estabelecendo a proposta para a Rede e a configuração organizacional dessa Rede foi pactuada por meio de debates entre as partes envolvidas, nos quais estabeleceram seus compromissos básicos e mecanismos de funcionamento. Por meio de oficina de planejamento estratégico, as escolas participantes estabeleceram o plano de trabalho da Rede e, mediante compartilhamento de recursos físicos e humanos vêm desenvolvendo ações de capacitação voltadas a grupos de municípios no interior do estado.

As iniciativas de parceria entre os institutos de contas consolidadas no *Grupo de Educação Corporativa – GEC*, com apoio do PROMOEX (a chamada “Rede de Educação Corporativa dos Tribunais de Contas”), apresentam a singularidade de envolverem os servidores de um mesmo campo de atuação, a área de controle, com distribuição de atuação em todo o território nacional. Essa Rede iniciada em 2009 tem investido na comunicação baseada no uso de tecnologias informáticas, oferecendo elementos inspiradores para outras organizações públicas.

Assim, como a Rede Nacional e a Rede do Ceará, esta rede “setorial” não está formalizada em dispositivos jurídicos, baseando-se na mobilização dos servidores das escolas de contas interessados na construção de sinergia para aumento da capacidade de oferta de capacitação. O GEC, no entanto, criou várias definições internas sobre funcionamento da Rede, buscando garantir representatividade das escolas nos fóruns de discussão, para isso estabelecendo critérios para definição de representantes. Ademais, cabe analisar que o PROMOEX operou investimentos na modernização dos Tribunais, incentivando a inserção de planejamento estratégico na rotina dos tribunais, redesenho de procedimentos, além da criação de um Portal Nacional dos Tribunais de Contas, criando assim a “Rede dos Tribunais de Contas”. Acredita-se que essas medidas incidiram positivamente na possibilidade de ampliação das ofertas de capacitação dos servidores dos tribunais, sendo o GEC um importante instrumento de articulação das ações.

b. O desafio da comunicação na Rede

A comunicação fluida entre os vários nodos de uma rede é condição fundamental para se garantir que ela seja algo vivo e pulsante, que produza alteração na realidade, atinja os objetivos desejados coletivamente. Neste campo, os desafios também são inúmeros.

Uma análise retrospectiva das discussões realizadas nos encontros anuais da Rede Nacional de Escolas de Governo mostra que este desafio é discutido desde o início, com várias dificuldades de enfrentamento.

Em alguns momentos, a Rede entendeu que a criação de comunidades virtuais na Internet representariam a principal solução comunicacional, levando em conta a diversidade de atores envolvidos, distribuídos no amplo território brasileiro. A experiência evidenciou que a adoção de medidas tecnológicas é importante, porém insuficiente para fazer avançar o processo comunicacional nas redes. O papel do animador de rede vem sendo cada vez mais apontado como um aspecto também condicionante para que a comunicação flua entre os vários pontos.

A este propósito, em avaliação de experiência anterior realizada pela ENAP, numa parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, a chamada “Rede de Capacitação Descentralizada de gestores sociais”, apontava-se que “a cultura do trabalho em rede precisa ser incentivada e apoiada, com a utilização de alguns dos dispositivos propiciados pelo atual nível de comunicação mediado pela Internet (uso de e-mails, utilização do Moodle como ambiente virtual de aprendizagem, dentre outros).

Embora haja boa vontade e interesse entre a maioria dos participantes, ainda há várias dificuldades: além do grau variado de investimento tecnológico existente nas regiões do país, a cultura do encontro virtual ainda precisa de apoio e incentivo para proliferar e sedimentar-se. Para isso é necessário preparar um plano específico de intervenção e incorporação de novas práticas comunicacionais” (Carvalho, 2009: 11).

E em seguida se apontava:

“Tornou-se evidente a necessidade de profissionais com perfil de moderação de grupos, tanto em encontros presenciais como nas comunicações on-line. Aponta-se a necessidade de, na contratação de consultorias para animação de redes de capacitação espalhadas no território nacional, mapear e selecionar pessoas que expressem claramente competências comunicacionais dessa nova ordem” (idem). Ou seja, “a base tecnológica para consolidar uma rede é uma condição necessária, mas não suficiente. É a figura de um moderador, com conhecimento na área temática, sensibilidade para motivar e capacidade para comunicar-se, que faz cada indivíduo sentir-se protagonista e responsável por fazer a rede agir e crescer colaborativamente” (idem).

As redes subnacionais aqui descritas (Paraná, Rio Grande do Sul e Ceará) evidenciam investimentos em processos comunicacionais. Cada vez mais se evidencia a importância de combinar debates em encontros presenciais com mecanismos de intercâmbio propiciados por tecnologias de informação.

A Rede de Educação Corporativa dos Tribunais de Contas, por meio do GEC, atuou de modo bastante concentrado investindo primeiramente em iniciativas de educação a distância e, de modo concomitante, na capacitação de seus representantes para o uso da comunicação mediada pela internet.

O Sistema de Escolas de Governo da União vem combinando a realização de reuniões presenciais bimestrais com o compartilhamento de informações e trocas de ideias em um ambiente virtual no ambiente moodle.

Conclusão

Este artigo buscou caracterizar algumas redes de capacitação de servidores públicos existentes no Brasil dos últimos dez anos, numa aproximação preliminar a um rico campo de problemas relacionados às redes de políticas públicas, com vista a provocar reflexão sobre a necessidade de investimento em pesquisas de maior fôlego sobre o universo das organizações públicas voltadas para o desafio da qualificação profissional dos servidores públicos brasileiros.

Por estar institucionalmente vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a ENAP recebe atribuições de coordenação de ações no campo da formação de servidores federais, assim como de representação do governo brasileiro, no que tange à sua expertise, em articulações internacionais de capacitação, tais como as escolas iberoamericanas e redes internacionais de escolas de governo. Em seu percurso de quase três décadas a Escola desenvolveu inúmeras parcerias – com entidades nacionais e estrangeiras – e pôde, a partir de 2003, incentivar e apoiar a constituição da Rede Nacional de Escolas de Governo. Há, portanto, um acúmulo de experiências e intercâmbios bastante significativo, porém estão também evidenciadas as necessidades de aprofundamento de conhecimento sobre as instituições que integram a Rede Nacional de Escolas de Governo, identificando o papel que desempenham, suas capacidades institucionais e a oferta dirigida aos servidores públicos.

A investigação sobre os modelos de articulações interinstitucionais, em formatos de redes e sistemas cooperativos na capacitação de agentes públicos está posta neste contexto. Somente assim serão enfrentados os desafios de governança e capacidade de atuação em larga escala postos para a Rede Nacional de Escolas de Governo, assim como para as outras redes aqui analisadas.

O diálogo e intercâmbio crescente com escolas e organizações similares de outros países é condição necessária para o enriquecimento de nossa experiência, tanto pelo conhecimento de novas alternativas, como pela possibilidade de uma avaliação crítica do que vem sendo implementado no Brasil.

Referências

- BRASIL. Presidência da República (2012a). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. (Acesso em 30/07/2012).
- BRASIL. Governo do Estado do Paraná, Secretaria da Administração e Previdência, Escola de Governo (2012b). “Pós-Graduação tem número expressivo de candidatos”. Matéria extraída do site: <http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=272&tit=Pos-Graduacao-tem-numero-expressivo-de-candidatos>. (Acesso em 30/07/2012).
- BRASIL. Governo do Estado do Rio Grande do Sul, Secretaria de Estado da Administração e dos Recursos Humanos, FDRH – Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos (2012c). Rede Escola de Governo: Projeto. Disponível em: <http://www.fdrh.rs.gov.br/>. (Acesso em 30/07/2012).
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2012d). PROMOEX: Apresentação. Matéria extraída do site: <http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=204&sec=18>. (Acesso em 30/07/2012).
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2012e). Brasil atinge meta de modernizar Tribunais de Contas. Matéria extraída do site: <http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=8682&cat=34&sec=6>. (Acesso em 30/07/2012).
- CARVALHO, Antonio Ivo et al (2009). *Escolas de Governo e Gestão por Competências*. Brasília, ENAP. <http://www.enap.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=260>. (Acesso em 30/07/2012).
- CARVALHO, Paulo Sergio (2005). “Escolas de Governo e Cooperação”. In: *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.
- CARVALHO, Paulo Sergio (2009). A experiência da ENAP na articulação de redes de capacitação. Paper apresentado no *XIV Congreso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública*, Salvador, Brasil, 20-30 de outubro, 2009.
- CHAISE, Rosa Maria & MELO, Elaine Faria (2011). Calamidades Públicas – Mudança de paradigma da atuação do controle externo: o caso das ações emergenciais do TCE-RJ na tragédia da região serrana – Rio de Janeiro. Brasil. Paper apresentado no *XVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Assunción, Paraguay.

- EDUCORP – II ENCONTRO TÉCNICO DE EDUCAÇÃO CORPORATIVA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS (2011). Relatório: A Educação Corporativa no contexto do Controle Externo: desafios e perspectivas. Rio de Janeiro, mimeo. Disponível em http://www.ecg.tce.rj.gov.br/arquivos/Relatorio_2o_Educorp_ECG.pdf. (Acesso em 30/07/2012).
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (2011). *Comunicados do IPEA* (Ocupação no Setor Público Brasileiro: tendências recentes e questões em aberto). Brasília, IPEA, N. 110. http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110908_comunicadoipe_a110.pdf. (Acesso em 30/07/2012).
- MULLER, Cláudia Cristina & MACHADO, Hilka Vier (2010). Redes de capacitação: a experiência da Escola de Governo e das Universidades Públicas do Estado do Paraná. *III Congresso Consad de Gestão Pública*. Disponível em: <http://www.consad.org.br/sites/1500/1504/00001847.pdf>. (Acesso em 30/07/2012).
- NAZARETH, Paula Alexandra.(2010) Entrevista: Melhoria da Gestão Pública como meta. *TCE-RJ Notícia*, ano 9, n. 66, jul/set 2010, edição comemorativa dos 5 anos da Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ. Disponível em: ... <http://www.tce.rj.gov.br/main.asp?Team=%7bC2663D77-7BFD-496B-B79C-15CEE7438AE0%7d>. (Acesso em 30/07/2012).
- REDE DE ESCOLAS – Rede Nacional de Escolas de Governo (2012a). A Rede Nacional de Escolas de Governo: O que é, trajetória, propósitos e desafios para seu fortalecimento. Brasil, mimeo.
- REDE DE ESCOLAS – Rede Nacional de Escolas de Governo (2012b). Relatório do IX Encontro Nacional de Escolas de Governo. Brasília, mimeo. Disponível em: http://www2.enap.gov.br/rede_escolas/images/documento/relatorio_ix_encontro.pdf. (Acesso em 30/07/2012).

Resenha biográfica

Paulo Sergio de Carvalho é psicólogo, mestre em psicologia clínica pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Foi bancário do Banco do Brasil, dirigente sindical, professor universitário. Atua profissionalmente na educação não-formal de adultos desde 1985 (Instituto Cajamar, Unicamp-Cesit, Sindicato dos Bancários de São Paulo, dentre outros). Na gestão pública, atuou no âmbito municipal como secretário de planejamento no município de Santo André (no estado de São Paulo) e no âmbito federal como assessor no Ministério da Saúde (2003-2004) e como Diretor de Formação Profissional da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, onde trabalha desde 2005. É presidente da ENAP desde maio de 2011. Contato: paulo.carvalho@enap.gov.br; <http://www.enap.gov.br>; tel: +55-61-2020-3021.

Anexos

Quadro 1: legislação relacionada

DECRETO Nº 5.497, DE 21 DE JULHO DE 2005 (Federal)	Dispõe sobre o provimento de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, níveis 1 a 4, por servidores de carreira, no âmbito da administração pública federal: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5497.htm (Acesso em 30/07/2012).
DECRETO Nº 5.707, DE 23 DE FEVEREIRO DE 2006 (Federal)	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: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm (Acesso em 30/07/2012).
DECRETO Nº 3764, de 25 de outubro de 2004 (Estado do Paraná)	Institui a Escola de Governo do Paraná. http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Decreto_Estadual_2004_3764_cria_Escola_Governo.pdf - consultado em 30.07.2012 (Acesso em 30/07/2012).
DECRETO Nº 48.273, DE 23 DE AGOSTO DE 2011 (Estado do Rio Grande do Sul)	Institui o Programa “Rede Escola de Governo do Estado do Rio Grande do Sul”, sob a coordenação da Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos – FDRH, e dá outras providências. http://www.fdrh.rs.gov.br/ (Acesso em 30/07/2012).
LEI Nº14.335 (ARTs. 2º a 6º), DE 20 DE ABRIL DE 2009 (Estado do Ceará)	cria a Escola de Gestão Pública do Ceará http://www.egp.ce.gov.br/categoria1/legislacao-1/Lei%2014335-2009%20-%20Criacao%20EGP.pdf (Acesso em 30/07/2012).

Quadro 2: Sistema de Escolas de Governo da União, Brasil. (Dec. 5707/2006 – Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal)

Escola	Vinculação institucional	Ano de Criação	Localização
Academia Nacional de Polícia - ANP	Órgão central de apoio técnico do Departamento de Polícia Federal - DPF (Ministério da Justiça)	1960	Brasília
Centro de Altos Estudos da PGFN	Órgão do Gabinete do Procurador-Geral da Fazenda Nacional – PGFN (Ministério da Fazenda)	2003	Brasília
Escola da Advocacia Geral da União - EAGU	Órgão diretamente subordinado ao Advogado-Geral da União (Presidência da República)	2000	Brasília
Escola da Previdência Social (Centro de Formação e Aperfeiçoamento do INSS)	Constituída por coordenações e comitês localizados em todas as unidades do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) (Ministério da Previdência Social)	2006	Brasília
Escola de Administração Fazendária - ESAF	Órgão Central de Direção de Atividades Específicas, integrante da estrutura do Ministério da Fazenda, subordinado ao Ministro de Estado da Fazenda	1973	Brasília e 9 Sedes Regionais
Escola de Inteligência - ESINT / ABIN	Unidade vinculada à Secretaria de Planejamento, Orçamento e Administração da ABIN/GSI-PR (Presidência República)	1971	Brasília

Escola Nacional de Administração Pública / ENAP	Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	1986	Brasília
Escola Nacional de Ciências Estatísticas - ENCE	Instituição Federal de Ensino Superior integrante do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (Ministério do Planejamento)	1953	Rio de Janeiro
Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca - ENSP	Unidade técnico-científica da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) - órgão vinculado ao Ministério da Saúde	1954	Rio de Janeiro
Fundação Joaquim Nabuco - FUNDAJ	Fundação pública vinculada ao Ministério da Educação	1949	Recife
Instituto Rio Branco - IRBr	Órgão do Ministério das Relações Exteriores	1945	Brasília
Universidade Banco Central – UNIBACEN	Órgão vinculado ao Banco Central	2004	Brasília
Instituto Serzedello Corrêa – ISC	Escola vinculada ao Tribunal de Contas da União (do Poder Legislativo - participa do SEGU como convidada)	1994	Brasília

Quadro 3: Rede Estadual de Escolas de Governo do Ceará

Instituição	Vinculação institucional	Ano de Criação
Escola de Gestão Pública do Estado do Ceará – EGPCE.	Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Ceará	2009
Escola de Saúde Pública – ESP.	Secretaria de Saúde do Estado do Ceará	1993
Escola de Gestão Penitenciária e Formação para Ressocialização – EGPR.	Secretaria de Justiça e Cidadania do Estado do Ceará	2008
Academia Estadual de Segurança Pública do Ceará – AESP.	Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social do Estado do Ceará	2008
Escola de Contas e de Gestão do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará – ECOGE.	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará - TCM/CE	2007
Instituto de Escola Superior de Contas e Gestão Pública Ministro Plácido Castelo – IPC.	Tribunal de Contas do Estado do Ceará	1995
Escola Superior do Ministério Público do Estado do Ceará – ESMP.	Ministério Público do Estado do Ceará	1986
Universidade do Parlamento Cearense – UNIPACE.	Assembleia Legislativa do Estado do Ceará	2007
Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará – ESMEC.	Tribunal de Justiça do Estado do Ceará	1986

Quadro 4: Escolas de Contas na Rede Nacional de Escolas de Governo. (informações atualizadas em julho de 2012)

São 17 Escolas de Contas cadastradas na Rede, das quais 15 participaram dos encontros nos últimos três anos.

Escolas de Contas	Unidade Federativa a que se vincula	Participação nos Encontros Nacionais da Rede
-------------------	-------------------------------------	----------------------------------------------

Federal

Instituto Serzedello Corrêa - ISC / TCU	União	2012, 2010; 2009
-----------------------------------------	-------	------------------

Estaduais

Escola de Contas do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás	Goiás	2010; 2009
Escola de Contas e Capacitação Prof. Pedro Aleixo – TCE-MG	Minas Gerais	2010; 2009
Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ	Rio de Janeiro	2012; 2010; 2009
Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará	Ceará	2012; 2010
Escola de Contas Otacílio Silva - ECOSIL - TCE / PB	Paraíba	2012
Escola de Contas Públicas do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo	Espírito Santo	2009
Escola de Contas Públicas Prof. Barreto Guimarães – ECPBG – PE	Pernambuco	2010; 2009
Escola de Gestão Pública - EGP/TCE/PR	Paraná	2012; 2010
Escola Superior de Contas / Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso	Mato Grosso	Não participou
Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Juruena – TCE-RS	Rio Grande do Sul	2012; 2010
Fundação Escola Superior do Controle Externo – ESCOEX – MS	Mato Grosso do Sul	2010
Instituto de Contas 5 de Outubro – ISCON – TO	Tocantins	2012; 2010; 2009
Instituto de Contas do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina	Santa Catarina	2012; 2010; 2009
Instituto de Estudos e Pesquisas Cons. José Renato da Frota Uchôa – IEP – TCE-RO	Rondônia	2010; 2009
Instituto Escola de Contas e Capacitação Ministro Plácido Castelo – TCE-CE	Ceará	2010; 2009
Instituto Leopoldo de Bulhões / ILB – TCE-GO	Goiás	Não participou