

ALEXANDRE MENDES NICOLINI

APRENDER A GOVERNAR

A APRENDIZAGEM DE FUNCIONÁRIOS
PÚBLICOS PARA AS CARREIRAS DE ESTADO

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Administração.

Orientadora: Profa. Dra. Tânia Maria Diederichs Fischer

Salvador

2007

Agradecimentos

- Para minha avó, Amélia da Silva Mendes, que mesmo com pouco estudo sempre compreendeu o valor da educação e fez da escola uma aliada. Todos os seus netos concluíram graduações e pós-graduações.
- Para meus pais, professores Antonino Nicolini e Aurea Mendes Nicolini, que bem me ensinaram que “a educação é a única coisa que não podem te tirar”.
- Para minha orientadora, Tânia Fischer, que soube aguardar meu amadurecimento no curso de doutorado para determinar a hora certa de discutir nortes.
- Para os entrevistados, por seu tempo, colaboração, generosidade e disposição sincera em contribuir com a ciência.
- Para Antonio Ricardo de Souza e Paula Chies Schommer, pelo apoio incondicional e pelas valiosas colaborações.
- Para o CNPq e para a CAPES, pelo papel importantíssimo que desempenham no desenvolvimento da ciência e também para o nosso desenvolvimento pessoal.
- Para a Universidade Candido Mendes de Campos dos Goytacazes, à qual devo as inquietações que me trouxeram ao doutorado e o agradecimento pelo amparo integral no início do doutorado.
- Para Aléxandros, Heféstion, Ptolomeu, Luísa, Juliana, Basílio, Jorge, Dorian, Basil e Lorde Henry, pois sempre me convidaram a ler mais.
- Para todos os amigos, sejam os de sempre ou os novos, que sempre acreditam que tudo vai dar certo. E que, duvidando, me obrigam a convencê-los...

Resumo

Esta tese investiga como dois grupos de funcionários públicos selecionados para as carreiras de Estado no Brasil aprendem a desempenhar as suas funções. Deste modo, busca compreender os processos de aprendizagem, formais e informais, da entrada desses servidores públicos como alunos nos espaços destinados à sua formação, até sua inserção nos espaços de trabalho, como aprendizes. A pesquisa justifica-se porque, sendo as amostras estudadas consideradas boas referências no serviço público, faz-se necessário compreender como se dá a aprendizagem para o exercício dessas carreiras de Estado. Espera-se estar contribuindo para aperfeiçoar a gestão governamental, aproveitar eficientemente os recursos públicos e prover serviços de melhor qualidade para a população, sem prejuízos à equidade e à justiça.

Quatro dimensões são consideradas para investigar a aprendizagem dos funcionários públicos: primeira, o surgimento e evolução da formação em administração pública no País. Segunda, as escolas de governo, lugares propícios à aprendizagem, influentes para a administração pública do País, inclinados à discussão de novas soluções e críticos na identificação, análise e apropriação das experiências verificadas em outras realidades. Terceira, os cursos de formação inicial, espaços para o primeiro contato com a função escolhida e os seus desafios, saberes necessários e ferramentas disponíveis. Quarta, a inserção no ambiente de trabalho, decisiva para o processo de aprendizagem social dos funcionários novatos por intermédio das comunidades de prática.

Para compreender as quatro dimensões supracitadas, a pesquisa foi descritiva e explicativa, no que tange aos seus objetivos, e bibliográfica, documental e de campo, quando se fala dos meios. As amostras estudadas foram os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, formados na Escola Nacional de Administração Pública, e os Auditores Fiscais de Tributos Estaduais, formados na Universidade Corporativa do Serviço Público da Bahia.

Conclui-se que as escolas de governo configuram-se como uma alternativa na formação de funcionários públicos para as carreiras de Estado, embora não se prescindam daqueles a formação universitária, que os cursos de formação inicial são uma iniciativa correta para

preparar estes funcionários para o exercício profissional e que a prática de uma comunidade funciona como um poderoso currículo de aprendizagem situada no local de trabalho.

Palavras-chave: aprendizagem; aprendizagem organizacional; comunidades de prática; escolas de governo; gestores públicos; auditores fiscais.

Abstract

This work investigates the learning process of civil servants selected to state careers in Brazil. We aim to understand their formal and informal learning processes, from their admission and initial training phase to their insertion into the workplace as practitioners. The research is justified because improvements in public management are needed for public funding to be better used and for superior service standards to be provided with justice and equity.

In order to investigate we consider several dimensions. First, we focus on the Schools of Government, spaces that are good for learning and crucial for public administration, but also open to exploring new managerial solutions experienced in other contexts. Second, we set our sights to initial training courses. These spaces host the first contact made between students and their chosen careers and necessary skill sets. Third, we also analyze insertion into the workplace, a moment that is decisive for the social learning processes of new employees. In this particular aspect, communities of practice play a leading role.

In order to answer primary questions we have conducted interviews combined with bibliographical and literary research. We have focused our attention on key careers: Public Policy and Public Management Specialists that studied at the National School of Public Administration (ENAP) and Tax Auditors that studied at the Bahia State Corporate University of Public Service (UCS).

We conclude that Schools of Government are important alternatives for civil servant education in public-sector careers. Therefore, the Schools of Government are complementary to undergraduate degrees. We also observed that initial courses are desirable in order to prepare new civil servants. Last, we conclude that communities of practice are powerful resources for learning processes in the workplace.

Keywords: learning; organizational learning; communities of practice; schools of government; public managers; tax auditors.

Lista de Abreviaturas e Siglas

ABTA	Associação Brasileira de Técnicos em Administração
AGE	Auditoria Geral do Estado, da SEFAZ, do Estado da Bahia
ANPAD	Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração
APO	Analista de Planejamento e Orçamento
BIRD	Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CdP	Comunidade de Prática
CDRH	Coordenação de Desenvolvimento de Recursos Humanos, do Estado da Bahia
CIPAD	Curso Intensivo de Pós-Graduação em Administração Pública
CFSPC	Conselho Federal do Serviço Público Civil
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CSPS	<i>Canada School of Public Service</i>
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DICOP	Diretoria de Contabilidade, na SEFAZ, do Estado da Bahia
DEPAT	Diretoria do Tesouro, na SEFAZ, do Estado da Bahia
DRH	Diretoria de Recursos Humanos, do Estado da Bahia
DTI	Diretoria de Tecnologia da Informação, na SEFAZ, do Estado da Bahia
EAESP	Escola de Administração de Empresas de São Paulo
EAF	Escola de Administração Fazendária, do Estado da Bahia
EBAP	Escola Brasileira de Administração Pública
EBAPE	Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas
EG	Escola de Governo
ENA	<i>École Nationale d'Administration</i>
ENANPAD	Encontro Nacional da ANPAD
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública

EnAPG	Encontro Nacional em Administração Pública e Governança
EPPGG	Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental
ESAF	Escola Superior de Administração Fazendária
FEA	Faculdade de Economia e Administração
FESPE	Fundação do Ensino Superior de Pernambuco
FGV	Fundação Getulio Vargas
FLEM	Fundação Luís Eduardo Magalhães, do Estado da Bahia
FUNDESP	Fundação para o Desenvolvimento do Setor Público, do Estado da Bahia
GDFAZ	Grupo de Desenvolvimento do Servidor Fazendário
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBERGOP	Escola Iberoamericana de Governo e Políticas Públicas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IUPERJ	Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MP	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
ONU	Organização das Nações Unidas
PBA-1	Programa de Ensino de Administração Pública e de Empresas
PCC	Plano de Classificação de Cargos do Governo Federal
PNAF	Programa Nacional de Apoio às Administrações Fiscais dos Estados
PLL	Participação Periférica Legítima
RSP	Revista do Serviço Público
SAEB	Secretaria de Administração do Estado da Bahia
SAF	Superintendência de Administração Financeira, na SEFAZ, do Estado da Bahia
SEFAZ	Secretaria de Fazenda do Estado da Bahia
SEGES	Secretaria de Gestão do MP
SEPLAN	Secretaria de Planejamento

SRH	Secretaria de Recursos Humanos do MP
T&D	Treinamento e Desenvolvimento
UCPR	Universidade Católica do Paraná
UCS	Universidade Corporativa do Serviço Público, do Estado da Bahia
UECE	Universidade do Estado do Ceará
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFPB	Universidade Federal da Paraíba
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
USAID	<i>United States Agency for International Development</i>
USP	Universidade de São Paulo

Índice

1. O TEMA DE PESQUISA	11
1.1. INTRODUÇÃO	11
1.2. DELIMITAÇÃO	15
1.2.1. O PROBLEMA	15
1.2.2. QUESTÕES DESTA PESQUISA	16
1.2.3. PRESSUPOSTOS	16
1.3. METODOLOGIA	17
1.3.1. SOBRE A PESQUISA	17
1.3.2. SOBRE A AMOSTRA	20
1.3.3. SOBRE A CONSTRUÇÃO	21
2. SABERES FORMAIS PARA AS CARREIRAS DE ESTADO	25
2.1. A EVOLUÇÃO DAS ESCOLAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL	25
2.1.1. AS PRIMEIRAS PREOCUPAÇÕES: COMO PREPARAR A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA?	27
2.1.2. O INÍCIO DA DISCIPLINA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: 1930 ATÉ 1945	29
2.1.3. A DISCIPLINA DEFINE SEUS CONTORNOS SOB O DESENVOLVIMENTISMO: 1945 ATÉ 1964	33
2.1.4. PROFISSÃO E CURRÍCULO SOB O INTERVENCIONISMO ESTATAL: 1964 ATÉ 1980	39
2.1.5. FRAGMENTAÇÃO E DECLÍNIO NOS ANOS 80: UMA DÉCADA PERDIDA?	42
2.1.6. A DISCIPLINA SE REINVENTA COMO GERENCIAL: 1995 ATÉ 2002	47
2.1.7. O ESTADO GERENCIAL SE QUESTIONA, MAS E A DISCIPLINA? PÓS-2003, PÓS-2007	51
2.2. A CRIAÇÃO DE ESCOLAS DE GOVERNO NO PODER EXECUTIVO	54
2.2.1. DEFININDO UM NOVO ESPAÇO DE FORMAÇÃO DE FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS	54
2.2.2. NOVOS PAPÉIS PARA NOVOS ESPAÇOS DE FORMAÇÃO CORPORATIVOS	59
3. SABERES INFORMAIS PARA AS CARREIRAS DE ESTADO	64
3.1. OS INDIVÍDUOS, AS ORGANIZAÇÕES E A APRENDIZAGEM	64
3.1.1. COMO O INDIVÍDUO APRENDE: EDUCAÇÃO TRADICIONAL E EDUCAÇÃO NOVA	64
3.1.2. OS INDIVÍDUOS NA ORGANIZAÇÃO: A APRENDIZAGEM NUM CONTEXTO SOCIAL	70
3.1.3. EM APRENDIZAGEM ORGANIZACIONAL, O GRUPO É MAIS QUE A SOMA DOS INDIVÍDUOS?	75
3.2. A APRENDIZAGEM PELA PARTICIPAÇÃO PERIFÉRICA LEGÍTIMA	82
3.2.1. A APRENDIZAGEM, INERENTE AO TRABALHO E À INOVAÇÃO	82
3.2.2. O APRENDIZ, PERIFÉRICO MAS LEGÍTIMO	84
3.2.3. APRENDER EM COMUNIDADE E NA COMUNIDADE	90
3.2.4. APRENDER COM A PRÁTICA E PRATICAR O APRENDIDO	100
3.2.5. EXPERIMENTAR O SIGNIFICADO PARA SIGNIFICAR O EXPERIMENTADO	107
3.2.6. TRANSFORMAR-SE E TRANSFORMAR	117

4. A APRENDIZAGEM NAS CARREIRAS DE ESTADO: SOMA OU ARTICULAÇÃO DE SABERES FORMAIS E INFORMAIS?	127
4.1. AS CARREIRAS DE ESTADO	127
4.1.1. O CONCEITO DE CARREIRA	127
4.1.2. O QUE SE ESPERA DO NOVO DIRIGENTE PÚBLICO	129
4.1.3. A EVOLUÇÃO DAS CARREIRAS DE ESTADO NO BRASIL PÓS-1995	134
4.2. OS ESPECIALISTAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO GOVERNAMENTAL	138
4.2.1. A ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	138
4.2.2. O DESEMPENHO DA ENAP COMO ESCOLA DE GOVERNO	142
4.2.3. O PROGRAMA DE FORMAÇÃO DO EPPGG	145
4.2.4. A PRÁTICA COMO FORMAÇÃO CONTINUADA	152
4.3. OS AUDITORES FISCAIS DE TRIBUTOS DO ESTADO DA BAHIA	157
4.3.1. A UNIVERSIDADE CORPORATIVA DO SERVIÇO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA	157
4.3.2. O PAPEL DA UCS COMO ESCOLA DE GOVERNO	161
4.3.3. O PROGRAMA DE FORMAÇÃO DO AUDITOR FISCAL	163
4.3.4. A PRÁTICA COMO FORMAÇÃO CONTINUADA	168
4.4. O MAPA DA APRENDIZAGEM NAS CARREIRAS DE ESTADO	173
4.4.1. EM QUAIS DIREÇÕES SE DÃO AS APRENDIZAGENS?	173
4.4.2. AS ESCOLAS DE GOVERNO SERVEM COMO BÚSSOLAS?	178
5. CONCLUSÕES	181
6. BIBLIOGRAFIA	189
7. APÊNDICES	203
7.1. ROTEIRO DAS ENTREVISTAS REALIZADAS	203
7.1.1. ROTEIRO DAS ENTREVISTAS COM OS PRESIDENTES DAS ESCOLAS DE GOVERNO	203
7.1.2. ROTEIRO DAS ENTREVISTAS COM OS COORDENADORES DOS CURSOS DE FORMAÇÃO	203
7.1.3. ROTEIRO DAS ENTREVISTAS COM OS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS INICIANTE	204
7.2. RELAÇÃO DAS PESSOAS ENTREVISTADAS	205
7.2.1. UNIVERSIDADE CORPORATIVA DO SERVIÇO PÚBLICO DA BAHIA	205
7.2.2. ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA DO ESTADO DA BAHIA	205
7.2.3. ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	205

1. O tema de pesquisa

1.1. Introdução

Com maior ou menor grau intervencionista, em tamanho mínimo ou máximo, todos desejam que o Estado se apresente como figura central para encaminhar a solução dos problemas coletivos. Se esse ente não existe na forma ideal, dadas as diferentes percepções de cada cidadão do que seria ideal, o sentimento de todos é, ao menos, convergente: deseja-se, sobretudo, que o governo possa gerir sua máquina, qualquer que seja a sua orientação, de forma eficaz.

O estudo do funcionamento do aparelho governamental pode ser conduzido de várias formas, pois está inserido em um amplo contexto, do qual fazem parte outras ciências além da administrativa. Diversos fatores influenciam a investigação, como a própria estruturação da sociedade, o trato corrente dos assuntos públicos e mesmo fatos iminentes que venham a colocar em questão a legitimidade do governo (OGIEN, 1995, p.9).

Questões de legitimidade do governo são as questões relacionadas ao poder e à ciência política, que se manifestam de forma conjuntural e que, sem dúvida, afetam a liderança exercida pelos governos. No entanto, não afetam necessariamente o dia-a-dia da máquina governamental. São partes de um contexto que não será analisado neste trabalho.

O desempenho da máquina governamental também está, em parte, condicionado pela estruturação da sociedade. A Constituição e as leis, de forma explícita, e questões morais e de valores, num plano implícito, podem condicionar a forma como a burocracia rege o funcionamento da máquina governamental, o que posiciona a análise no campo das ciências jurídicas e da ética. Sempre que tal condicionamento for passível de observação e puder influir nos resultados desta tese, ele será registrado, ainda que não seja o objeto estrito do nosso estudo.

O trato corrente dos assuntos públicos é o que mais interessa a este trabalho, por ser o que mais se aproxima das ciências administrativas. O direcionamento do governo, por meio da formulação e implementação de políticas públicas para a economia, a saúde, a educação e a segurança pública, dentre outras áreas, é o ponto mais nevrálgico para o cidadão, uma vez que o afeta diretamente. A qualidade desse direcionamento, na forma da implementação das políticas públicas eleitas, vai depender, em parte, dos funcionários públicos selecionados por intermédio de concursos públicos e capacitados para assumir carreiras de Estado consideradas estratégicas.

Este trabalho se propôs justamente a rastrear o caminho de aprendizagem percorrido pelos funcionários públicos iniciantes em carreiras de Estado, especialmente os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental e os Auditores Fiscais de Tributos Estaduais da Bahia, desde o momento em que foram selecionados no concurso até o instante em que se consideraram profissionais plenos naquela carreira. Investigaram-se todas as fases identificadas nesse processo: a preparação para o concurso público, a participação no curso inicial de formação, provido por uma escola de governo, a inserção no ambiente de trabalho e na função, as primeiras responsabilidades a eles delegadas, o reconhecimento por seus pares das habilidades que desenvolveram e, eventualmente, o crescimento nos planos pessoal e profissional como símbolo da sua aptidão e da confiança dos seus pares. Procurou-se, também, compreender as condicionantes dessa aprendizagem: a estruturação e evolução do ensino de administração pública no Brasil e os espaços de formação garantidos pelas escolas de governo e pelas comunidades sociais que receberam tais funcionários novatos.

Defende-se aqui, contudo, que a preparação de pessoal para as carreiras não deve estar orientada unicamente para o exercício de trabalhos técnicos; nos programas de formação dos seus funcionários, o Estado não pode perder de vista o componente político do processo. Para aprontar os países para enfrentar os desafios de hoje e os futuros, os níveis diretivos e gerenciais dos governos têm que se preocupar tanto com os desejos da população a que servem quanto com os interesses de seus superiores políticos, cuja preocupação maior é a reeleição e a manutenção de um projeto de poder (SMITH, 2003, p.99-100). Isso tudo é parte do jogo técnico-político, outra condicionante da aprendizagem dos servidores em foco.

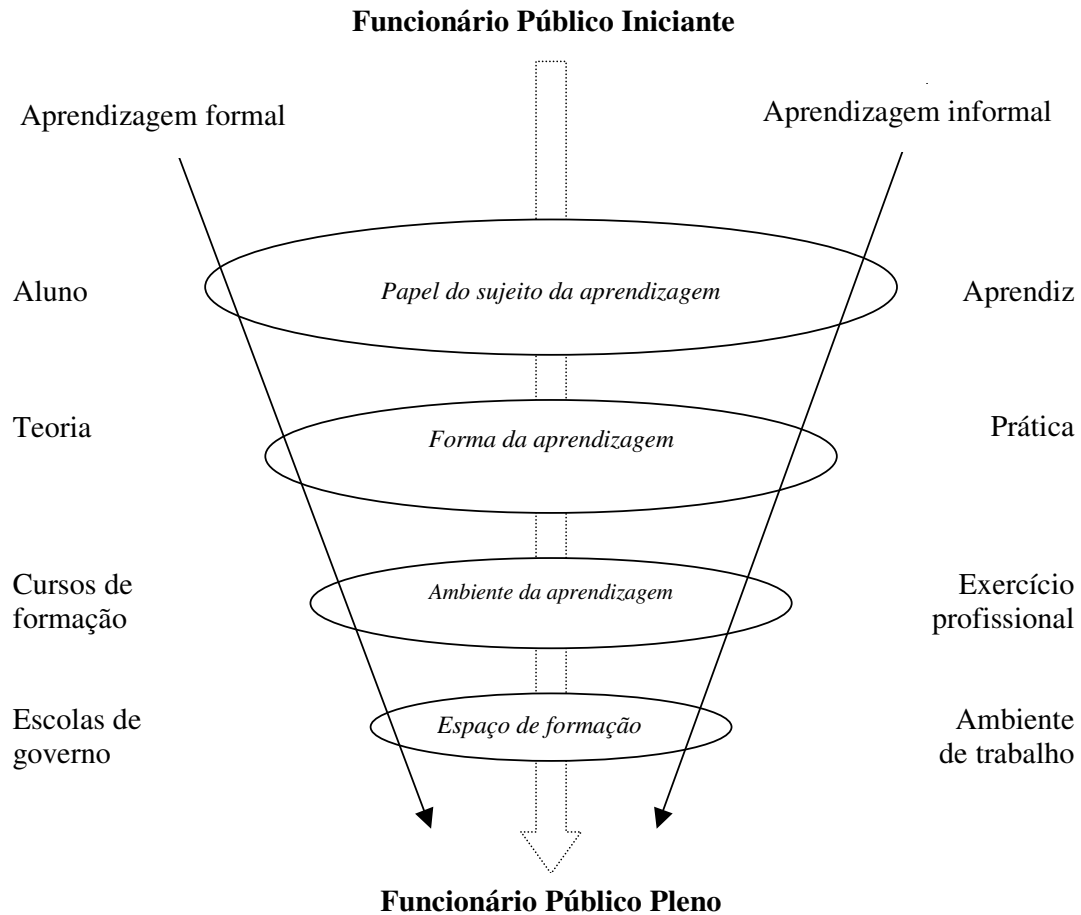
Sabe-se hoje que a aprendizagem joga um papel fundamental nos processos de inovação e transformação do trabalho. Mas a aprendizagem no ambiente de trabalho é um

desafio à parte, uma vez que as práticas são tidas como conservadoras e resistentes às mudanças. Nos governos, tidos como menos dinâmicos que as empresas, a situação não seria diferente. Talvez porque, desatentas às práticas que seriam correntes, as organizações definam formalmente as suas tarefas, engessando os processos e criando um hiato entre a prática prevista e a prática real, o que cria toda sorte de situações inusitadas. É necessário mudar a compreensão do que compõe as organizações para que, podendo ver além das estruturas aparentes, se entenda que trabalho, inovação e aprendizagem são forças que se complementam (BROWN e DUGUID, 1991, p.1).

Nestes termos, cabe justamente entender como se dá a aprendizagem do funcionário público, nos planos formal e informal, pois ela condicionará o seu desempenho nas funções que exercerá na máquina governamental. A aprendizagem não está relacionada apenas ao que está armazenado no cérebro, apreendido em salas de aula ou nos livros, mas, também, ao conhecimento que vai sendo adquirido a partir de situações, vivências e desafios relacionados à prática (LAVE e WENGER, 1991, p.110). É com base nesse conhecimento que a sociedade espera que os funcionários públicos sejam capazes de gerenciar os serviços públicos com eficiência, com assertividade e com justiça; que saibam reduzir os gastos para desonerar a capacidade de investimento do governo; e que possam oferecer à população um serviço de qualidade realmente orientado para a população que o utiliza (CHEMLA, 2005, p.221).

Procurou-se distinguir a aprendizagem dos funcionários públicos em formal e informal. Por aprendizagem formal entenda-se o processo individual de imersão do aluno no conhecimento teórico, num esforço organizado de formação, com tutores capacitados, tempo e saberes determinados, abrigados em instituições de ensino. A aprendizagem informal seria o processo de apropriação, pelo aprendiz, dos saberes práticos socialmente construídos no grupo a que pertence, dentro do seu espaço de trabalho. A figura a seguir destaca o raciocínio:

Figura 1. O esquema lógico que representa o itinerário para a investigação e a construção da tese



Fonte: Elaboração do autor.

Destaque-se, no entanto, que tal separação visa apenas estabelecer categorias para facilitar a análise da aprendizagem da amostra escolhida. Embora alguns teóricos e práticos defendam tais categorias, elas são aqui estabelecidas sob ressalvas, porque são co-dependentes. Se o trabalho adotou tal taxinomia é por não haver ocorrido nenhuma outra idéia de como falar sobre a aprendizagem dos funcionários públicos sem que, para lembrar essa co-dependência durante todo o tempo, o texto se tornasse longo, chato e repetitivo.

A dicotomia entre a aprendizagem formal e a informal é questionável porque elas são categorias mais complementares que antagônicas. Só não haverá a mistura das duas formas de

aprender em espaços artificialmente separados. Pode-se aprender coisas informais num espaço formal, como técnicas disseminadas na escola, entre alunos, para “colar” numa prova; e coisas formais num ambiente informal, como ter uma lição sobre o funcionamento dos motores de combustão, dada por um socorrista, ao lado do seu veículo enguiçado. Conhecimentos situados em um dado contexto podem ser abordados numa escola de preparação técnica para se construir uma teoria geral, num esforço dedutivo, da mesma forma que conhecimentos formais são utilizados como base para situá-los diante dos desafios e características da sua aplicação, de forma indutiva.

Quando exerce o papel de sujeito de aprendizagem, o indivíduo faz poucas distinções da origem do conhecimento. Do ambiente formal da escola, procura absorver os conteúdos que julga importantes para o exercício da sua função; quando no exercício da função, como aprendiz, observa o ambiente de trabalho e as atividades nele executadas em termos do que, quem, quando e como, numa tentativa de situar a prática no contexto a que agora faz parte. Não importa, ao aluno/aprendiz, a forma de aprendizagem, seja ela teórica ou prática, desde que ele passe a deter os saberes necessários para enfrentar os desafios colocados pelo seu cargo.

O ambiente de aprendizagem, este sim, pode fazer muita diferença. Sem desmerecer o domínio escolar necessário à realização dos cursos de formação inicial, imagina-se que este se torna menos atraente para um futuro profissional desejoso de tomar contato com a prática e aprender a exercer a função para a qual foi escolhido, mas sem dúvida importante para a discussão dos conteúdos teóricos necessários à melhor prática dos aprendizes. Configuram-se, deste modo, dois espaços de formação: as escolas de governo e o ambiente de trabalho. É a articulação desses dois espaços que será o objeto de análise desta tese: a aprendizagem de funcionários públicos. A delimitação deste esforço encontra-se a seguir.

1.2. Delimitação

1.2.1. O problema

O tema desta tese é a aprendizagem. Ela foi analisada tanto pelo aspecto formal, que acontece principalmente nos cursos de formação inicial, como pelo aspecto informal, que tem

lugar essencialmente nos espaços de interação do aprendiz com os seus pares e colegas de funções correlatas. Pretendeu-se, a partir da análise da correlação entre estas formas de aprendizagem, responder **como os funcionários públicos iniciantes nas carreiras de Estado consideradas estratégicas aprendem a desempenhar a sua função?**

1.2.2. Questões desta pesquisa

Para responder ao problema da pesquisa, procurou-se trabalhar com questões que, de forma convergente, organizassem o cabedal de conhecimentos necessários para a compreensão de como se dá a aprendizagem dos atores em voga.

A primeira questão buscou, por intermédio da reconstrução da história das escolas de preparação de servidores públicos, saber **como se iniciou e como evoluiu a formação acadêmica em administração pública no Brasil?**

A segunda questão procurou, pela investigação dos espaços onde são preparados atualmente esses homens e mulheres a serviço do público, saber **qual o papel das escolas de governo no processo de formação dos funcionários públicos para as carreiras de Estado consideradas estratégicas?**

A forma como são oferecidos os saberes pelas escolas de governo respondeu à terceira questão, que estudou **o que objetivam e como se organizam os cursos de preparação do funcionário público iniciante para a carreira escolhida?**

Por fim, no intuito de compreender como se dá o exercício prático da carreira de Estado numa comunidade social, a última questão demandou **como a convivência no trabalho com os pares influencia a formação do funcionário público iniciante?**

1.2.3. Pressupostos

As questões acima colocadas tentam organizar os espaços de aprendizagem dos funcionários públicos iniciantes como fontes de dois tipos de saberes distintos: se as escolas

de governo figuram como lugares de disseminação de saberes formais, o ambiente de trabalho aparece como lugar de aprendizagem de saberes informais. Resta saber se a aprendizagem conseguida pelos funcionários públicos iniciantes nos dois espaços são compatíveis e harmonizáveis. Tal dúvida orienta dois pressupostos diferentes.

No primeiro pressuposto, a aprendizagem dos funcionários públicos iniciantes para a carreira escolhida seria resultante da soma simples e não conciliável dos saberes formais apreendidos nos cursos de formação inicial e dos saberes informais apropriados na vivência prática ao lado dos colegas de trabalho mais experientes. Tal conjectura reforçaria a velha, conhecida e indesejável dicotomia entre teoria e prática.

No segundo pressuposto, a aprendizagem dos funcionários públicos iniciantes para a carreira escolhida seria resultante da articulação e complementaridade dos saberes formais apreendidos nos cursos de formação inicial e dos saberes informais apropriados na vivência prática ao lado dos colegas de trabalho mais experientes. Haveria a harmonização desses saberes distintos e a potencialização de um pelo outro, o que tornaria a aprendizagem mais complexa que no primeiro caso.

1.3. Metodologia

1.3.1. Sobre a pesquisa

A metodologia é uma sistematização de práticas para a solução dos problemas da pesquisa, ensina Mattos (2005, p.826). Ou seja, a metodologia está a serviço das situações que ocorrem no decorrer da pesquisa. Necessário é que o pesquisador, *vis-à-vis* à sua problemática, crie, teste e aperfeiçoe os procedimentos de coleta de dados. Com base neste argumento e nas sugestões de instrumentos deste e de outros autores, construiu-se o caminho detalhado a seguir.

A pesquisa foi descritiva, procurando estabelecer as variáveis que influenciam a aprendizagem, quando investigou a evolução da formação acadêmica em administração, a estrutura das escolas de governo, a organização dos seus cursos de formação e a inserção dos aprendizes no seu local de trabalho. A ordenação e inter-relação destas variáveis, visando

construir uma compreensão ampla da forma como os funcionários públicos iniciantes aprendem, formal e informalmente, torna a pesquisa também explicativa (VERGARA, 2004, p.47).

Pode-se ainda classificá-la de ‘pesquisa dedutiva’, pois a estrutura conceitual e teórica é desenvolvida e depois testada pela observação empírica; portanto, os casos particulares são deduzidos a partir de inferências gerais – método que vai do geral para o particular (COLLIS e HUSSEY, 2005, p. 27).

A pesquisa foi bibliográfica, por intermédio de artigos e livros, para compreender como se dá a aprendizagem formal dos funcionários públicos no Brasil, fosse nos cursos superiores de administração pública ou nos novos espaços de formação, as escolas de governo. É importante ressaltar, no entanto, que esta parte da pesquisa aconteceu em território árido. Em 55 anos do ensino de administração pública no Brasil mais 70 anos de preocupações com o tema desde Rui Barbosa, não produziu a comunidade de pesquisa brasileira mais do que escassas teses, um ou outro livro ou edição especial de uma revista científica e artigos esparsos sobre o tema, sobre os quais se equilibra este trabalho. Isso num país cuja gestão ainda hesita entre os modelos patrimonialista, burocrático e gerencial e que teve quase tantas reformas do aparelho de governo quanto publicações disponíveis sobre a preparação dos seus dirigentes.

A pesquisa foi também bibliográfica quando procurou as bases para esclarecer como se manifesta o processo de aprendizagem informal desses funcionários e quais os espaços em que isso deveria ocorrer. Essa análise foi desenvolvida a partir da leitura dos artigos e livros que abordam a aprendizagem a partir de um olhar social, que descrevem a relação de aprendizagem com as organizações e que investigam a influência dos grupos sociais nesse processo. Buscou-se, preferencialmente, aquelas teorias que desenvolveram um conjunto central de variáveis e metodologias de pesquisa padronizadas.

A pesquisa foi documental quando analisou as leis, portarias, resoluções e pareceres sobre a estruturação das escolas de administração pública, das escolas de governo e dos cursos de formação dos funcionários públicos que participaram da amostra. A análise dos projetos pedagógicos, quando existentes, foi realizada para a compreensão do processo de aprendizagem e enquadrada nesta mesma categoria.

A pesquisa de campo desenvolvida foi um estudo de caso múltiplo e procurou verificar, na percepção dos coordenadores dos cursos de formação de funcionários públicos iniciantes nas carreiras de Estado e dos presidentes das escolas de governo que os promovem, quais são os objetivos, como se dá a organização pedagógica desses cursos e qual o papel que acreditam desempenhar as escolas de governo que presidem.

Este trabalho se utilizou também de entrevistas com os coordenadores e presidentes, para tratar de experiências atuais, e de entrevistas com colaboradores antigos dessas escolas, para tratar de experiências anteriores, a fim de enriquecer a compreensão dessas iniciativas a partir da percepção dos atores envolvidos nas suas construções. As entrevistas foram semi-estruturadas, buscando-se contar com um instrumento de coleta de dados mais flexível, que permitisse aos entrevistados decidirem a forma de construir a resposta (MATTOS, 2005, p.823), mas sem deixar de focalizar o assunto de interesse desta tese (VERGARA, 2004, p.55). Da mesma forma, com esse tipo de entrevista, procurou-se dar mais liberdade ao entrevistador, para que pudesse ir além na elaboração das respostas, sem comprometer as metas de padronização e comparabilidade (MAY, 2004, p.148). Procurou-se, assim, por elementos nem sempre expressos claramente, mas nem por isso menos importantes.

Para interagir com os funcionários públicos iniciantes e compreender como estes aprendem e se organizam socialmente foi utilizada a metodologia de entrevistas com grupos focais, para se levantar opiniões coletivas que refletissem o grupo. Com essa técnica, assegura Pizzol (2004, p.2), estimula-se os participantes a discutirem as percepções, expectativas e representações sociais que produzem sobre o processo de aprendizagem – tanto formal, nas escolas de governo, quanto informal, na integração com o ambiente de trabalho – pelo qual vêm passando. Os participantes selecionados, todos em estágio probatório e aprovados nos últimos concursos, foram compostos em grupos de quatro Auditores Fiscais de Tributos Estaduais, formados na Universidade Corporativa do Serviço Público do Estado da Bahia, e cinco Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, egressos da Escola Nacional de Administração Pública, que representavam aproximadamente 10% das suas respectivas turmas. Se não foi o ideal, devido ao reduzido número de entrevistados, foi o possível diante da dispersão de localidades em que foram lotados os recém-concursados.

Finalmente, e seguindo as recomendações de Mattos (2005, p.826) e Vergara (2004, p.55), tentou-se realizar o salto entre a fala de um entrevistado e, em seguida, a de vários deles, para um significado interpretativo, sem que ocorresse o desequilíbrio entre dois imperativos ao mesmo tempo inseparáveis, mas também inconciliáveis: a criação de significado e a objetivação de todo o trabalho. Para contornar esse dilema foram criadas categorias de análise baseadas nos tópicos abordados pelas entrevistas semi-estruturadas. E para que os riscos inerentes à transcrição das entrevistas orais em linguagem escrita fossem diminuídos, como, por exemplo, a perda do significado pragmático e central da fala do entrevistado, foram enviadas aos entrevistados as transcrições das suas entrevistas, para que confirmassem os dados coletados ou mesmo fizessem as alterações que julgassem necessárias à compreensão do seu discurso. Em suma, as entrevistas foram todas validadas.

1.3.2. Sobre a amostra

Analisaram-se, para entender como se dá a constituição formal dos cursos de preparação para as carreiras de Estado e se tais cursos propiciam condições para que se estabeleça a aprendizagem social entre os funcionários públicos iniciantes:

- o curso de formação inicial para a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), que visa preparar quadros de alto nível para a administração pública federal.
- o curso de formação inicial para a carreira de Auditor Fiscal de Tributos Estaduais da Universidade Corporativa do Serviço Público do Estado da Bahia (UCS), que visa preparar quadros para a Secretaria de Fazenda desta unidade da Federação.

A razão desta escolha se deve ao fato de que tais carreiras têm se notabilizado na esfera governamental pelo seu bom trabalho, amealhando prestígio no corpo funcional dos Estados a que pertencem. Também têm sido consideradas bastante eficazes na opinião de economistas e administradores públicos, desfrutando de grande respeito por parte da sociedade. Imagina-se que, desvelado o processo de formação dos referidos quadros e relacionado o seu sucesso com a sua aprendizagem, outros órgãos que ainda não tenham

conseguido tal nível de organicidade na preparação de pessoal possam apreender e replicar os ensinamentos capturados nesta pesquisa.

Foram entrevistados, por intermédio dos grupos focais, servidores públicos iniciantes, e ainda em estágio probatório, admitidos nos últimos concursos para as carreiras de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental e Auditores Fiscais de Tributos do Estado da Bahia, com o objetivo de verificar como percebem o seu próprio processo de aprendizagem, em nível formal e informal, tanto individual como socialmente, e qual o impacto dessas formas de aprendizagem na transformação de tais funcionários públicos iniciantes na carreira em atores plenos dentro do grupo de funcionários públicos experientes que os acolhe.

1.3.3. Sobre a construção

Para a investigação sobre como se dá a aprendizagem em administração pública no Brasil, e mais especificamente a aprendizagem do funcionário público recém-concursado para as carreiras de Estado consideradas estratégicas, foram utilizadas pesquisas bibliográficas e pesquisas documentais, segundo cada dimensão da aprendizagem que estava sendo investigada, conforme o quadro a seguir:

Quadro 1. Metodologias de investigação da aprendizagem dos funcionários públicos

Objeto investigado	Aprendizagem formal	Aprendizagem informal	As carreiras de Estado no Brasil	A formação em Administração Pública
Pesquisa bibliográfica	X	X	X	X
Pesquisa documental	X		X	X
Instrumentos	Fontes bibliográficas e documentais para analisar os objetivos dos cursos	Fontes bibliográficas sobre a aprendizagem a partir de um olhar social e situado	Fontes bibliográficas e documentais sobre as carreiras de Estado no Brasil	Fontes bibliográficas e documentais sobre o ensino de administração pública no Brasil

Fonte: Elaboração do autor.

Tendo em vista a análise dos espaços de formação de funcionários públicos para as carreiras de Estado, foram definidas amostras entre as escolas de governo, os cursos de formação inicial para as carreiras e os respectivos ambientes de trabalho onde se dará a integração dos servidores novatos. Para analisar tais amostras foram utilizados os seguintes instrumentos metodológicos:

Quadro 2. Metodologias de investigação dos espaços de formação dos funcionários públicos

Objeto investigado	As escolas de governo	Os cursos introdutórios de formação	O ambiente de trabalho
Pesquisa de campo	X	X	X
População	Escolas de governo com cursos de formação para as carreiras de Estado no poder executivo	Coordenações dos cursos introdutórios de formação para as carreiras de Estado no poder executivo	Ex-alunos dos cursos introdutórios de formação para as carreiras de Estado no poder executivo
Amostra	Presidentes da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e da Universidade Corporativa do Serviço Público do Estado da Bahia (UCS)	Coordenadores da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e da Universidade Corporativa do Serviço Público do Estado da Bahia (UCS)	Auditores fiscais do Estado da Bahia e gestores públicos do Governo Federal, contratados nos últimos concursos e ainda em estágio probatório
Instrumentos	2 (duas) entrevistas semi-estruturadas	2 (duas) entrevistas semi-estruturadas	2 (dois) grupos focais com quatro e cinco pessoas

Fonte: Elaboração do autor.

Coletados e analisados os dados, sob a luz da pesquisa bibliográfica e documental, a tese foi organizada da seguinte maneira: a aprendizagem formal para o exercício das carreiras de Estado é o tema que norteia o segundo capítulo, que trata, no primeiro momento, da evolução do ensino da administração pública no País por intermédio do sistema universitário: as preocupações com o perfil desse homem público, que guiaram as primeiras proposições curriculares, enquanto a própria evolução do Estado brasileiro ajudava a disciplina de

administração a definir seu campo teórico. Ato contínuo, a regulamentação da profissão de administrador e do currículo mínimo para a graduação pode ser observada pela atuação da Escola Brasileira de Administração Pública e dos primeiros administradores por ela formados, num momento de turbulência política no Brasil, que antecede o questionamento ao Estado burocrático característico dos anos de redemocratização. A fragmentação da disciplina de administração pública é uma consequência natural, e a administração de empresas se torna a panacéia que guiará as novas orientações ideológicas para a reforma do aparelho de Estado, aqui e no exterior, o que reacende novos debates em torno da disciplina na década seguinte. No segundo momento, apresenta as escolas de governo como nova tendência e, posteriormente, como obrigação constitucional, reforçada pelas novas ideologias num cenário em que a formação universitária se tornou comum e desobrigou o Estado de provê-la aos seus dirigentes públicos.

O terceiro capítulo posiciona a aprendizagem como pré-requisito inerente ao domínio de um trabalho e à possibilidade de produzir inovações na maneira como se realizam suas atividades. Mostra o aprendiz inserido numa comunidade social, desenvolvendo atividades periféricas, mas apoiado pelos seus colegas para que aprenda rápido e consistentemente. É nessa comunidade que ele terá a oportunidade de praticar o que aprende, refletir e produzir significados sobre tal prática, que estarão em constante mutação e aperfeiçoamento à medida que o aprendiz realiza o movimento em direção às atividades mais centrais e importantes da comunidade. Nesse caminho, transforma-se paulatinamente em um participante pleno do grupo, o que lhe abre a possibilidade de vir a transformar a própria comunidade que o ensinou. Esse é um caminho provável e desejável para a formação dos dirigentes públicos nas carreiras de Estado.

O quarto capítulo, anterior às conclusões, analisa o papel e as mudanças pelas quais vêm passando as carreiras de Estado. Com tais elementos, verifica em que termos se dá a formação para as duas carreiras escolhidas como amostra: a estruturação das escolas de governo, o papel que desempenham hoje, os programas de formação inicial e como os funcionários novatos percebem o curso que receberam em relação ao exercício atual da profissão. E indaga se há articulação entre os saberes apreendidos nos cursos e a aprendizagem que se dá quando os funcionários novatos estão imersos na prática. Em acontecendo tal articulação, de que formas e quais são as condicionantes.

A conclusão tenta, de forma sucinta, responder às questões colocadas pelo problema de pesquisa e verificar qual dos pressupostos se manifesta em relação à aprendizagem de saberes formais e informais pelos funcionários públicos.

2. Saberes formais para as carreiras de Estado

2.1. A evolução das escolas de administração pública no Brasil

O ensino de administração pública no Brasil está relacionado com todos os momentos vividos pela própria disciplina de administração pública, nos cenários nacional e internacional. Uma divisão dessa trajetória, em fases, foi proposta inicialmente na tese de doutoramento de Tânia Fischer (1984), intitulada *O ensino de administração pública no Brasil, os ideais de desenvolvimento e as dimensões da racionalidade*. Posteriormente, com poucas modificações, foi referendada em artigo publicado por Mezzomo Keinert (1994); recentemente a tese de Fernando Coelho, *Educação superior, formação de administradores e setor público*, enriquece e atualiza a divisão, acrescentando mais duas fases àquela trajetória, até mesmo pelo fato de poder analisar vinte e dois anos suplementares. São estas, fundamentalmente, as poucas referências mais elaboradas sobre o ensino de administração pública no Brasil, em mais de cinquenta e cinco anos de sua existência.

Desse modo, o ensino de administração pública nesta tese é retratado ao longo de três séculos: as inquietações com os rumos da administração pública e seus agentes no século XIX, a construção de alternativas importantes na primeira metade do século XX e o questionamento dessas alternativas no final, quando se pretende realimentar o debate em torno da disciplina para construir novas alternativas de formação no alvorecer do século XXI. As divisões aqui lançadas resultam de uma combinação das três referências anteriormente citadas, tendo como base a tese de Fischer (1984). O quadro a seguir mostra o caminho a ser percorrido nesse capítulo:

Quadro 3. Evolução do ensino de administração pública no Brasil

Fases	1930-1945	1945-1964	1964-1980	1980-1995	1995 até 2002	2003 até 2007
Conjunturas	A organização do Estado e a racionalização da administração	A expansão do Estado e o início da planificação	A centralização do poder do Estado	A transição do Estado para novas formas de administração pública	A diminuição do tamanho do Estado e o advento da administração pública gerencial	Reposicionamento do Estado, impasse, paradoxos e conflitos entre modelos de gestão.
Administração como matéria de ensino orientado à	Eficiência e modernização do aparelho estatal via Reforma Administrativa	Desenvolvimento nacional (produtividade e segurança) via planejamento governamental	Eficiência e modernização estatal via fundações e autarquias e expansão da empresa privada	Contestação das estruturas e políticas governamentais	Eficiência na prestação do serviço público ao cidadão via reforma do aparelho do Estado	Emergência de novos modelos de gestão e de formação
Estratégias	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Criação do CFSPC e do DASP ✓ Treinamento para o servidor público 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Convênios de cooperação técnica ✓ Criação da FGV e EBAP ✓ Planos e projetos de formação de administradores via criação e fortalecimento de instituições 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Projetos de difusão de reforma administrativa ✓ Projetos de treinamento e formação de executivos para empresas privadas e públicas 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Retração das ações governamentais no desenvolvimento de pessoal para o serviço público ✓ Propostas emergentes, busca de alternativas 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Definição de atividades exclusivas do Estado ✓ Valorização das carreiras de Estado, com poucas novas ações de formação 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Tentativas de redefinição e fortalecimento do papel do governo; ✓ Contratação de servidores públicos em todos os níveis
Produto final da educação						

Fonte: Ampliação do quadro de Fischer (1984, p.30).

2.1.1. As primeiras preocupações: como preparar a administração pública?

O ensino de administração pública já era uma preocupação no Império. Embora não existisse ainda no Brasil a figura do administrador público formado, reformas no ensino ao longo do século XIX propunham alterações curriculares nos cursos de direito para favorecer a formação desse dirigente. Conteúdos de administração eram absorvidos também em cursos de engenharia, economia e ciências contábeis, fazendo com que a área de administração só ganhasse identidade muitos anos depois (FISCHER, 1994, p.38).

Mesmo assim, Coelho (2006, p.10) mostra que existiam noções e ensaios sobre a instrução pública desde a maioridade de D. Pedro II. Diversas idéias foram propostas, como a do deputado Silva Ferraz, em 1854, que defendia a criação de uma Escola de Administração a partir da Escola de Comércio, incorporando a disciplina Direito Administrativo e as matérias nela contidas, e a do Ministro Leôncio de Carvalho, em 1879, que sugeria a dicotomização do curso de bacharelado em direito em duas seções, uma voltada para a magistratura e a advocacia e outra para as carreiras administrativa e política.

Keinert (1994, p.41) evidencia também a relação com o curso de direito. Nessa primeira fase de evolução da disciplina administração pública, seu campo se identificava bastante com a ciência jurídica, “limitando seu problema à elaboração das leis e regulamentos de aplicação”. A administração pública estava vinculada e dependente do direito administrativo, e esta postura legalista estava ancorada, por sua vez, na antiga legislação romana.

Mas, em parecer sobre o ensino superior, dado em 1882, Rui Barbosa propõe um curso superior para formar os que viessem a exercer funções administrativas no Império – manter o sistema político, segurança, magistratura e atividades diplomáticas. É assim, no decorrer das discussões entre a ampliação do ensino comercial e a formação em direito, que o ensino superior de administração pública vai ser proposto pela primeira vez no Brasil, nomeado de “curso de ciências sociais” e delineado à luz das ciências jurídicas (COELHO, 2006, p.11). O

currículo sugerido está no quadro a seguir, que procura classificar as disciplinas componentes por área de origem:

Quadro 4. Currículo proposto por Rui Barbosa para o curso superior de administração pública

Ciências Sociais	Ciências Jurídicas	Ciências Econômicas	Ciências Contábeis	Ciências Administrativas
Sociologia	História do Direito Nacional	Economia Política	Ciências das Finanças e Contabilidade do Estado	
Diplomacia e História dos Tratados	Direito Constitucional Brasileiro e Constituições Comparadas	Moedas e Bancos		
	Direito Administrativo Brasileiro	Crédito		
	Direito das Gentes			

Fonte: Adaptação de Coelho (2006, p.11).

No entanto, tais iniciativas não prosperaram, de forma que o ensino superior de administração pública somente vai acontecer até os anos trinta por meio de iniciativas isoladas, esparsas e, por vezes, não regulamentadas e vinculadas ao estudo do direito administrativo. As primeiras proposições feitas pelo Estado não chegaram a um bom termo e, conseqüentemente, não surgiram espaços de formação do dirigente público. A aprendizagem dos que eram escolhidos para desempenhar as funções administrativas do Império se dava exclusivamente entre pares – algo no mínimo aventuroso num Estado patrimonialista.

Assim, a história dos cursos superiores de administração no Brasil – pública e de empresas – começa simultaneamente com um longo processo de definição das fronteiras do campo do saber administrativo. Durante mais de seis décadas, o ensino das ciências administrativas se confundiu com o das ciências jurídicas, das ciências econômicas e das engenharias, até a definição do currículo mínimo do curso de graduação em administração e a regulamentação da própria profissão (NICOLINI, 2003, p.46).

2.1.2. O início da disciplina administração pública: 1930 até 1945

Até a Revolução de 1930, a educação não era uma prioridade do governo nem constava entre as grandes questões nacionais. Era um privilégio reservado a poucos. Nessa época, a consolidação dos cursos superiores em administração ainda se encontrava a três décadas da sua regulamentação. Porém, a mudança e o desenvolvimento da formação social brasileira a partir da Revolução de 1930 demandava a preparação de recursos humanos, na forma de técnicos e tecnólogos de várias especializações, assim como métodos de trabalho mais sofisticados. Eram necessidades criadas pelo crescimento econômico – resultado do surto industrializante que experimentava o País e que desenvolvia a infra-estrutura de transportes, energia e comunicações – e pelo desenvolvimento da infra-estrutura social, caracterizada pelo crescimento da vida urbana, da classe média e do operariado. Esse processo de transformação trouxe em seu bojo a formação de grandes conglomerados industriais e um Estado como agente ativo no processo de desenvolvimento econômico e social (KEINERT, 1996, p.4).

Durante o Estado Novo, entre 1930 e 1945, lançaram-se as bases do Estado Administrativo no Brasil, sendo iniciadas a estruturação e a expansão da atividade estatal. É uma fase marcada principalmente pela idéia da racionalização, especialmente baseada nas idéias dos teóricos da Escola Clássica. O impulso básico por trás da revolução Vargas foi “projetar e implementar um programa com forte ênfase em industrialização, legislação social, reformulação do sistema educacional e proteção dos interesses trabalhistas, por esse meio proporcionando as vazões sociais e econômicas necessárias às novas camadas de técnicos” (SOUZA, N., 1994, p.58).

No desenvolvimento e na propagação das ciências administrativas destacava-se o Instituto de Organização Racional do Trabalho (IDORT), fundado em São Paulo em 1931 e reconhecido como sendo de utilidade pública pelo Governo Federal. Dentre as suas atribuições estavam a divulgação e difusão dos teóricos da administração científica e clássica, e de seus métodos, objetivando o aperfeiçoamento do desempenho gerencial dos profissionais e a solução de problemas ligados à racionalização da administração das empresas em geral (CFE, 1993, p. 289). Embora direcionado a difundir o ideário da gerência científica entre os empresários, acabava exercendo influência indireta na política governamental, à medida que crescia a participação política do empresariado nos rumos do País (FISCHER, 1994, p. 40).

Os esforços de treinamento e desenvolvimento que levaram aos primeiros cursos sobre a administração científica no Brasil, promovidos pelo IDORT, seguiram caminhos diferentes dos traçados pelo Ministério da Educação e Saúde Pública, que na área dos estudos universitários cria, também em 1931 e após regulamentação do ensino universitário público e privado, o Curso Superior de Administração e Finanças. Seu currículo, classificado pelas disciplinas que o influenciaram, encontra-se no quadro abaixo:

Quadro 5. Currículo do curso superior de administração e finanças

Ciências Sociais	Ciências Jurídicas	Ciências Econômicas	Ciências Contábeis	Ciências Administrativas
Psicologia, Lógica e Ética	Direito Constitucional e Civil	Geografia Econômica	Matemática Financeira ¹	Ciência da Administração
Sociologia	Direito Internacional Comercial	Economia Política	Contabilidade das Grandes Administrações	Política Comercial e Regime Aduaneiro Comparado
	Direito Administrativo	História Econômica da América e Fontes da Riqueza Nacional	Contabilidade Pública	
	Direito Industrial e Operário	Finanças e Economia Bancária		
	Direito Público Internacional			
	Legislação Consular			

Fonte: Adaptação de Coelho (2006, p.17).

No curso, que propunha um magistério misto da administração pública e de empresas, “a tradição do direito administrativo ibérico sobrepunha-se à nascente (e convidativa) ideologia da gerência científica norte-americana”, lamenta Coelho (2006, p.17), o que levou ao fracasso posterior da iniciativa. Outros problemas afiguravam-se: o indispensável pré-requisito do diploma de perito-contador ou de atuário para a matrícula, o fato de que a formação era, na verdade, em ciências econômicas e, embora fosse o curso chamado de

¹ A disciplina matemática financeira classifica-se, na realidade, como instrumental, embora o produto da sua análise tenha aplicação direta em finanças, contabilidade e atuaria.

superior, não era reconhecido como tal pelo próprio Ministério da Educação e Saúde Pública, seu instituidor.

É somente em 1938 que o ensino de administração pública começa a despontar, com a criação do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), considerado um marco fundamental na estruturação da administração pública e do seu ensino. Inserido no processo de propagação da “ideologia da ‘gerência científica’, que vinha gradativamente ganhando terreno neste meio, desde as primeiras décadas do século”, seu aparecimento em 1938 foi decisivo, pois ensejava a modernização do Estado brasileiro, organizando seu pessoal, material, orçamento, organização e métodos, de acordo com as características da organização burocrática weberiana e as teorias da administração de Taylor e Fayol, inclusive sendo o órgão responsável pela reforma administrativa entre 1938 e 1945. O DASP passava a estruturar as atividades de profissionalização do serviço público, promovendo o ingresso competitivo, promoções meritocráticas e treinamento técnico (KEINERT, 1994, p.44). É considerada a primeira escola de governo do País dedicada unicamente à aprendizagem dos funcionários públicos.

Gaetani (1999, p.97) afirma que a administração pública como disciplina foi introduzida no Brasil nessa época, apontando o DASP como o *locus* da sua difusão. O DASP era também o principal centro de discussão da administração pública no País, estabelecendo laços de cooperação técnica com outros países, difundindo a produção científica por meio da Revista do Serviço Público (RSP), desenvolvendo estudos para modernizar a máquina governamental e assessorando o governo no processo de reforma administrativa, dentre outras funções. Por isso mesmo, foi promotor e divulgador não apenas da aprendizagem explícita, que é formal e facilmente transmitida, mas também da aprendizagem tácita, de difícil formalização e comunicação (GROTTO, 2002, p.107).

Registre-se ainda que o ensino de administração pública sob os auspícios do DASP era inicialmente bastante fragmentado. Os principais conteúdos eram derivados do ideário da gerência científica, como organização e métodos, cargos e salários e compras de materiais, ministrados em cursos de treinamento e desenvolvimento, chamados “os cursos do DASP”. Não se podia conferir um grau acadêmico, ainda que esses conhecimentos estivessem sendo reunidos e consolidados na escola de serviço público do DASP (GAETANI, 1999, p.97).

Esses anos marcam a transição da disciplina de administração pública para não mais se identificar como a ciência jurídica, mas sim com a ciência administrativa. Registrou-se grande influência dos princípios administrativos, permitindo-se que, na neutralidade e aplicabilidade a qualquer contexto do ideário da gerência científica, se equiparasse a administração pública à administração de empresas (KEINERT, 1994, p.43).

Foram estabelecidas, assim, as condições e motivações para a criação de cursos com ênfase na “gerência científica”, que formassem a burocracia especializada requerida para o desenvolvimento do País, dentre os quais os administradores. A difusão e aplicação da ‘gerência científica’ se tornaram as razões principais para que governos e empresas demandassem administradores, ou seja, técnicos capazes de construir e gerir a organização burocrática e se adaptar ao tamanho e complexidade crescentes desta (COVRE, 1991, p.59).

Mas Coelho (1996, p.20) nota que ainda havia obstáculos para a implantação dos cursos de administração no Brasil:

- entre os estudiosos (e críticos) da área de conhecimento de administração repercutia a velha noção de que as técnicas administrativas não podiam ser transmitidas pelo ensino formal e treinamentos específicos, já que – na interpretação destes – dependiam de qualidades inatas ou de longos anos de experiência;
- outrossim, questionava-se se a administração era arte ou ciência. Tal interrogação acabou dificultando a delimitação dos contornos do campo do saber administrativo, confundindo-o com o direito administrativo e, posteriormente, com as ciências econômicas;
- a concepção de uma base comum entre administração e ciências jurídicas, e, analogamente, entre administração e ciências econômicas, tardou a emancipação de tal ensino e, por sua vez, a regulamentação da profissão;
- a influência européia sobre o movimento de organização do sistema universitário brasileiro naquele período perfaz uma educação superior – no que se refere ao ensino das ciências sociais – clássica, literária e humanística, diferente do ímpeto utilitarista, empírico e pragmático que o ensino de administraçãourgia.

No exterior, nesse ínterim, iniciativas de organizar o ensino superior já estavam florescendo. Nos Estados Unidos, desde o primeiro quarto do século XX, a administração

pública já reclamava uma vida universitária própria nos departamentos de ciência política e nas escolas de *management*, baseada na dicotomia política-administração, prescrevendo contra o clientelismo a profissionalização do serviço público civil via escolarização e capacitação em administração pública. Na França, a fundação da *École Nationale d'Administration* (ENA), em 1945, destinava-se a preparar uma elite tecnoburocrática, composta por líderes políticos, altos burocratas e empresários, para forjar o desenvolvimento daquele país (COELHO, 2006, p.21).

No Brasil, o próximo ato da evolução do ensino de Administração é a criação da Fundação Getulio Vargas (FGV). Originada no DASP – que vinha sendo paulatinamente desativado e de onde recebeu técnicos transferidos –, foi instituída em 1944 com o objetivo de realizar estudos, divulgar o ideário científico e preparar pessoal especializado para a administração pública e privada (CFE, 1993, p.290). Era a materialização do desejo de Simões Lopes, que presidiu o DASP desde a sua fundação até a queda do Estado Novo, e que declarou que “ (...) o Brasil precisava melhorar sua administração pública. Esse era o meu sonho, e só havia uma maneira de realizá-lo: criando escolas de administração” (D'ARAÚJO, 1999, p.13 *apud* COELHO, 2006, p.23). A FGV, mais que criar suas próprias escolas, tornou-se com efeito um modelo para a consolidação dos cursos de Administração no País nas décadas seguintes.

2.1.3. A disciplina define seus contornos sob o desenvolvimentismo: 1945 até 1964

Os anos que se seguem marcam a administração para o desenvolvimento, permeada pela idéia de que era impossível planejar o desenvolvimento sem que o País conseguisse implementar uma administração pública capaz de realizá-lo. Esse ideário foi o causador do desejo dos países ricos de criarem nos países pobres pré-condições para investimentos, e dos novos Estados transformarem suas burocracias de tipo colonial em instrumentos de mudança social (CARAVANTES, 1982).

A criação da Organização das Nações Unidas (ONU), tendo entre seus objetivos o desenvolvimento dos países subdesenvolvidos, é marco importante neste contexto. O Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) se propôs a financiar

empréstimos a projetos de desenvolvimento, o que criou condições para se estabelecerem os convênios de cooperação internacional que propiciaram condições para a implantação das primeiras escolas de administração pública no Brasil (FISCHER, 1984, p.58).

No plano educacional, a criação das primeiras escolas é um reflexo desses projetos, e certamente influenciou os rumos do ensino da administração pública no País. A definição das fronteiras da disciplina também colaborou: o Ministério da Educação e Saúde Pública extinguiu o Curso Superior de Administração e Finanças em 1945 e criava os cursos de ciências econômicas e os cursos de ciências contábeis – incorporando as ciências atuariais. Consolidavam-se assim as profissões de economista e contador, mas se deixou inteiramente à margem o problema da formação específica de homens e mulheres para o exercício de cargos no serviço público, especialmente nos órgãos de estado-maior civil e nas repartições incumbidas de atividades administrativas (SILVA, 1958, p.24 *apud* COELHO, 2006, p.23).

A partir de 1948, intensificaram-se os esforços para a criação de escolas de administração e, dada a forma dos convênios, foram utilizados modelos estrangeiros na estruturação do ensino de administração. Como resultado da cooperação técnica Brasil-Estados Unidos, estabelecida após o fim da Segunda Guerra, professores da FGV visitaram diversos cursos de administração pública sediados em universidades americanas, incluindo o diretor do departamento de ensino da FGV, professor Luiz Alves de Mattos, que, apoiado por bolsa de estudos da ONU, analisou o ensino de administração pública estadunidense, estudando *in loco* vinte e duas instituições de ensino daquele país (COELHO, 2006, p.25).

A Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) nasceu em 1952, no Rio de Janeiro, como resultado desses encontros entre os professores da FGV e os professores norte-americanos, destinando-se à formação de profissionais especialistas para a administração pública (CEEAD, 1997, p.22). O déficit de racionalização e eficiência no serviço público, a influência dos técnicos do DASP e da assessoria técnica dos norte-americanos expressavam-se claramente no perfil profissional pretendido para o futuro administrador público, um indivíduo que *soubesse fazer* (COELHO, 2006, p.27). É o que indica o currículo a seguir:

Quadro 6. Primeiro currículo do curso de formação em administração pública da EBAP

	1º semestre	2º semestre	3º semestre	4º semestre	5º semestre	6º semestre	Eletivas **
Ciências Sociais	Psicologia Sociologia	Psicologia II Sociologia II Antropologia Cultural	Ciência Política História Contemporânea Problemas da Vida Rural	Ciência Política II Cultura Brasileira Contemporânea Instituições Governamentais Comparadas	Filosofia Política		História da Filosofia
Ciências Jurídicas			Direito Público		Direito Administrativo	Direito Administrativo II	
Ciências Econômicas	Economia	Economia II					Geografia Econômica
Ciências Contábeis							Contabilidade Geral
Ciências Administrativas	²			Problemas da Vida Urbana	Finanças Públicas Relações Públicas Elementos da Administração Pública	Elementos da Administração Pública II Governo e Administração no Brasil Administração Municipal Métodos de Pesquisa em Administração Pública	Compras e Suprimentos Administração de Pessoal

Fonte: Adaptação de Coelho (2006, p.27).

² A disciplina estatística, obrigatória neste currículo, tem o produto da sua análise em decisões administrativas que envolvem probabilidade e risco. Outras disciplinas, como Língua Inglesa, Língua Francesa e Testes e Medidas, estavam entre as disciplinas que não encontraram classificação neste quadro.

A análise do primeiro currículo da EBAP é importante uma vez que este se torna o modelo de difusão do ensino superior de administração pública no Brasil, ainda que a regulamentação do curso só acontecesse quatorze anos depois. Embora o número proporcional de disciplinas de administração tivesse aumentado frente aos currículos anteriores, a falta de professores para disciplinas específicas, como organização e métodos e administração de pessoal, não permitia um currículo mais técnico, um desejo desde que o fim do Curso Superior de Administração e Finanças e a regulamentação das profissões de economista e contador havia aberto espaço para a construção do campo de atuação profissional do administrador, produzindo um descolamento salutar da administração em relação às áreas de economia, contábeis e direito. Concomitantemente, o caráter social do curso cresceu e se fortificou, o que, sem dúvida, se constituiu num belo reforço à formação dos novos administradores públicos.

Os desafios a superar, entretanto, eram muitos: a inexperiência do Brasil nesse ensino superior, a inexistência de uma comunidade científica nessa área do conhecimento, a precariedade da literatura administrativa de fato, a falta de professores para disciplinas específicas, todos eram problemas a serem resolvidos para que se irradiasse o ensino de administração pública. Tais dificuldades foram relatadas em depoimento de Benedicto Silva, um dos fundadores da EBAP, que a considerava “um projeto quixotesco”, pois, além dos problemas acima mencionados, “não havia estudantes interessados [e] a imaginação funcionava mais do que o conhecimento de fato” (D’ARAÚJO, 1999, p.112).

Ao final de uma década, a EBAP sobrepujava tais desafios. E o reconhecimento veio um pouco antes, quando, em 1962, o governo federal reconhecia o Curso de Formação da EBAP, embora o trabalho da escola já se encontrasse bem consolidado, pois ela:

forjou o currículo de graduação em administração pública; formou docentes neste campo do saber; ensinou a tradução de obras e a publicação de manuais, monografias e artigos para constituir uma literatura adequada (e especializada) à formação acadêmica em AP; incorporou disciplinas de conteúdo e aplicação novas no contexto nacional; logrou recrutar – nacionalmente – um alunado disposto a investir numa carreira que ainda se encontrava em vias de definição; e pugnou pelo reconhecimento do ensino

de administração e pela regulamentação da profissão de administrador no País (COELHO, 2006, p.29).

Nessa época, a influência estrangeira na construção do ensino de administração se manifestava de forma bem vigorosa, mediada pelo convênio firmado, em 1959, entre os governos brasileiro e americano, instituindo o Programa de Ensino de Administração Pública e de Empresas (PBA-1). O programa consistia em apoio ao desenvolvimento institucional por meio da oferta de bolsas de estudo, instalação de bibliotecas, assessoria ao desenvolvimento curricular e à elaboração de material de ensino e outras atividades acadêmicas (FISCHER, 1984, p.61).

Tal convênio, que beneficiou a EBAP, a EAESP, o DASP e as universidades federais da Bahia e do Rio Grande do Sul (UFBA e UFRGS, respectivamente) enfatizava a necessidade de formar professores para o ensino de administração pública e de empresas, visando dotar o governo e a área privada de técnicos competentes para promoverem o desenvolvimento econômico e social. Apenas o curso de administração pública da UFMG, fundado quatro anos antes, negou tal auxílio (NICOLINI, 2003, p.46).

As escolas da FGV foram designadas como centros de treinamento e de intercâmbio, sendo encaminhados bolsistas de Administração Pública da EBAP e bolsistas de Administração de Empresas da EAESP para estudos de pós-graduação e formação de quadro docente próprio, respectivamente, à *University of Southern California* e à *Michigan State University*. Também do DASP, da UFBA e da UFRGS foram enviados bolsistas, resultando, finalmente, na criação de cursos de Administração Pública nessas duas últimas instituições (FISCHER, 1993, p.11).

O Brasil também recebe uma missão de professores norte-americanos, especializados em administração pública e de empresas, que foi responsável pelos programas em implementação no País, missão que só termina em 1965. Além disso, programas de cooperação mantidos com a *United States Agency for International Development* (USAID) e a Fundação Ford permitiram a aquisição de diversos títulos clássicos da administração pública e do desenvolvimento em língua inglesa, sendo que, em alguns casos, até a tradução foi viabilizada para uso posterior nos programas de graduação, pós-graduação, especialização e aperfeiçoamento (GAETANI, 1999, p.98).

Assim, o ensino de administração, recente no Brasil, fica caracterizado como uma transferência de tecnologia desenvolvida nos Estados Unidos. O momento histórico que vivia o País àquela época era propício para a difusão dessa tecnologia. Se o surgimento do ensino de administração é resultante do desenvolvimento econômico do governo de Getúlio Vargas, um grande incentivo à expansão desse ensino foi o surto industrializante no qual ingressou o Brasil sob o comando de Juscelino Kubitschek, décadas mais tarde, criando uma enorme demanda por profissionais que pudessem atuar nas organizações que se instalavam e progrediam, num ambiente de intensas mudanças econômicas (NICOLINI, 2003, p.47). Se as escolas fundadas não podem ser consideradas estritamente escolas de governo, dada a independência administrativa destas em relação aos governos, nos três níveis, elas se configuram espaços de formação que abastecem a administração pública de conhecimento e gente preparada para dirigir, ao mesmo tempo em que se cria uma identidade e possibilidades de aprendizagem entre seus alunos e ex-alunos. Algo que permanece ainda hoje, quando administradores públicos ainda se identificam como “ebapianos”.

Contabilizando entre as décadas de 1950 e 1960 foram criados 29 cursos de administração pública em instituições universitárias. Embora não fosse uma instituição de ensino superior, é também da mesma época o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), “que se tornaria o principal *locus* de capacitação, pesquisa e assistência técnica aos municípios do País”. Finalmente, o DASP ia perdendo espaço e importância nos governos Juscelino Kubitschek e João Goulart, assim como a ênfase nos programas de capacitação do servidor público (GAETANI, 1999, p.97).

Mas Coelho (2006, p.35) ressalva que entre aqueles 29 cursos apenas seis eram exclusivamente voltados para a administração pública: os cursos da EBAP, da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), da Escola de Administração da Universidade do Estado do Ceará (UECE), da Universidade Católica do Paraná (UCPR) e da Faculdade de Administração da Fundação do Ensino Superior de Pernambuco (FESPE). Os demais casos mantinham ciclos comuns de um ou dois anos com o curso de administração de empresas, como que antevendo o movimento de fusão das duas lógicas em uma só, para formar, a partir dos anos 70, administradores generalistas, sem apostos.

2.1.4. Profissão e currículo sob o intervencionismo estatal: 1964 até 1980

O primeiro precedente para a organização do ensino se encontra na regulamentação da profissão de Técnico em Administração³, que tornou o exercício da profissão privativo “dos bacharéis em Administração Pública ou de Empresas, diplomados no Brasil, em cursos regulares de ensino superior (...) cujo currículo seja fixado pelo Conselho Federal de Educação”. O Conselho Federal de Educação havia sido criado poucos anos antes, em 1961, de acordo com a Lei de Diretrizes e Bases, com a competência de fixar conteúdos mínimos e a duração dos cursos superiores destinados à formação de pessoal para profissões regulamentadas em lei.

Mas o processo de reconhecimento da profissão já tinha sido iniciado pelo trabalho da própria EBAP, que, naquela época, já havia diplomado mais de 200 administradores públicos que se encontravam “sem direitos e prerrogativas para exercerem seu ofício e preocupados com os contornos de seu mercado de trabalho”, ocupados por bacharéis em economia e direito. Partiu dos egressos da EBAP o esforço para institucionalizar a profissão de administrador no País, com a formação da Associação Brasileira de Técnicos em Administração (ABTA) e da elaboração de um projeto para regulamentá-la, apresentado pelo deputado e técnico de administração do DASP Alberto Guerreiro Ramos, aprovado dois anos depois (COELHO, 2006, p.38).

Abertos os caminhos para a profissão e desenhados os contornos da área pelo trabalho pioneiro da EBAP, em 8 de julho de 1966 o Conselho Federal de Educação terminaria por regulamentar o ensino de administração pela edição de Resolução não numerada, fixando o conteúdo mínimo e a duração do curso. A regulamentação do ensino de administração pública, no entanto, estava integrada ao ensino de administração de empresas, exigindo apenas suplementarmente o estudo do direito administrativo e depreciando a importância da ciência política na formação do bacharel: seus formuladores consideraram que a ação do governo se pautava apenas pela eficiência e pelas normas jurídicas e desconsideraram os processos político-governamentais (COELHO, 2006, p.59).

³ Lei n.º 4.769, de 9 de setembro de 1965.

O parecer que acompanhava o projeto da resolução defendia que eram “exatamente as condições vigentes nos vários países que vêm determinando a convergência dessas duas linhas de administração” e que a proposta de integração tinha “virtualidades para cobrir todas as variantes da profissão”. Revelava ainda as razões para a integração: *sociais*, pela mobilidade da política de emprego pelos dois lados e pela aproximação crescente do público e privado; *econômicas*, pelo esforço de integrar a ação do Estado à das empresas, especialmente em países em desenvolvimento; e *pragmáticas*, visando emprestar maior eficácia à administração pública e fazendo-a assimilar as técnicas de administração empresarial (CFE, 1991, p.49).

No entanto, dissonante das justificativas do parecer, o ensino de administração pública ia ainda presenciar a instalação deste bacharelado na EAESP, visando capacitar – academicamente – os quadros para a modernização da máquina estatal paulista. A matriz curricular foi definida em conjunto com o governo de São Paulo, e dois terços das disciplinas obrigatórias não encontravam eco no ensino de administração de empresas. Devido ao fato de o curso ser gratuito, a FGV contava com apoio e subsídios estaduais (COELHO, 2006, p.53).

Mas a tendência era de integração das duas administrações, e o contexto político em que isso ocorre é determinante para se entender os rumos tomados pela graduação em administração. Ora, a administração brasileira vinha procurando se desenvolver a partir do modelo norte-americano, cuja característica básica era a dicotomia entre o público e o privado. E o debate em curso naquele país e momento era a necessidade de uma maior aproximação entre a administração pública e a privada, já que ambas tinham as mesmas origens. Segundo Waldo (1964 *apud* GAETANI, 1999, p.99), “a aspiração de muitos criadores da administração pública foi aplicar métodos de gestão do setor privado”. No Brasil, tal dicotomia entre a administração pública e a privada não chega a se firmar, pois, na prática, a administração de empresas começava a absorver a outra. O Estado-Empresa começava a tomar corpo, e o campo de conhecimento necessário para administrar as empresas estatais estava baseado na gestão empresarial. O profissional demandado pelo governo seria formado nesses moldes (GAETANI, 1999, p.99).

O governo militar chegou a formular e implantar um plano de reforma administrativa para a máquina governamental, em nível macro, mas o resultado foi ilusório. O desemprego em massa da classe média que trabalhava no setor público não era o curso que aquele governo

devia seguir, lutando como estava por legitimação. O governo então se resignou a uma estratégia diferente, recorrendo a uma ampla proliferação de empresas públicas e às formas autárquicas (descentralizadas) de execução das tarefas públicas (SOUZA, N., 1994, p.61), aumentando a atividade estatal a fim de aumentar sua capacidade de intervenção, centralização e controle. O decreto-lei 200, de 1967, documento que dá origem e forma à reforma administrativa, vem também reafirmar a importância do planejamento, garantindo a expansão das empresas estatais e centralizando seu controle por via da Seplan – a Secretaria de Planejamento (KEINERT, 1994, p.45).

Assim, por força da lei ou por conta da racionalidade à época, os impactos no ensino são a paulatina integração dos currículos de administração, sem adjetivações, e a progressiva erosão do *ethos* da administração pública. Tal ‘ênfase’ era mantida até que ficasse claro o baixo apelo de mercado desta qualificação. Ao longo do tempo, a administração pública foi desaparecendo e sendo incorporada à administração de empresas, ainda que esta última não desse respostas adequadas aos problemas públicos ou se omitisse dos mesmos (GAETANI, 1999, p.100).

As causas para tanto, na opinião de Coelho (2006, p.54), foram as seguintes: (1) a ascensão do Estado Intervencionista, que desde o decreto-lei 200 ampliou e autonomizou a administração indireta, criando e avolumando empresas públicas, fundações e autarquias para proceder economicamente e politicamente o controle; (2) o milagre econômico, que incentivou o ensino de administração de empresas e, dada sua integração com a administração pública, o gerencialismo na administração direta e indireta; e (3) a debilidade do campo profissional do técnico em administração pública, pelo não-desenvolvimento das atividades e alçadas profissionais que gerassem colocações para os bacharéis na área.

Após o ápice da reforma administrativa, que já não incorporou as instituições universitárias, com exceção da EBAP e, em parte, a UFBA, o ensino de administração pública entra em franco declínio. Paradoxalmente, a formação de uma comunidade de administradores públicos e a disseminação da aprendizagem entre eles, que havia sido manifestada vigorosamente na própria mobilização pela proposição e aprovação da profissão do administrador, deparam-se com o desaparecimento dos espaços de formação de dirigentes para o Estado, na medida em que as escolas de administração pública vão desaparecer ou se transformar em escolas de administração generalistas, como havia proposto a própria

regulamentação do ensino superior para a disciplina. Aliado ao ocaso do serviço público burocrático promovido pelo Decreto-Lei 200, encerrava-se “um ciclo em que se considerava que a formação do administrador público era um requisito para o desenvolvimento do País” (FISCHER, 1984, p.71).

2.1.5. Fragmentação e declínio nos anos 80: uma década perdida?

A década de 1980 vai se notabilizar para o ensino de administração pública pela indefinição dos rumos da área e incerteza quanto ao seu futuro. O próprio cenário que envolve o ensino muda bastante:

- o ensino de administração pública no Brasil esteve historicamente atrelado ao conceito de desenvolvimento. A década de 80 trouxe uma profunda revisão no conceito de desenvolvimento, iniciada anos antes nos países mais adiantados (FISCHER, 1984, p.71);
- a produção teórica em administração pública recebe uma grande contribuição das análises baseadas na ciência política. (...) Começam a predominar, no campo da administração pública, estudos relacionados à questão do poder estatal, dando menos ênfase à eficiência do que à equidade e à adequação social. Começa-se a identificar obstáculos políticos à própria eficiência... (KEINERT, 1994, p.45);
- “o importante esforço de modernização levado a cabo pelo Ministério da Desburocratização repercutiu na comunidade acadêmica da área de administração pública, mas o processo de redemocratização já provocava o congestionamento da agenda nacional, em vias de retomar ao Estado de Direito (GAETANI, 1999, p.101).

Na realidade, a incapacidade do setor público no Brasil de dar respostas à crise na década de 1980, formada pelos problemas econômicos que impediam o crescimento e pela necessidade de contenção dos gastos públicos, evidenciou o fracasso administrativo do modelo de administração pública vigente. A disciplina entra numa crise paradigmática e se fragmenta, tanto no ensino quanto na pesquisa, não conseguindo superar suas dificuldades de ordem gerencial e organizacional (SOUZA e ARAÚJO, 2003, p.60).

Mas, na análise de Abrúcio (1998, p. 177), a crise paradigmática é de ordem internacional. Havia um sentimento favorável às mudanças na administração pública, desde o final da década de 1970, resultado de uma visão negativa sobre a burocracia que se formava na opinião pública, decorrente de quatro fatores: primeiro, o Estado estava perdendo poder de ação, em consequência do excesso de atribuições e de mudanças exógenas como a globalização; segundo, um contexto intelectualmente crítico à burocracia estatal estava em ascensão, ao mesmo tempo em que a perspectiva do senso comum sobre a burocracia se deteriorava, criando uma espécie de sentimento antiburocrático; terceiro, a esse sentimento aliava-se outro: o de que o setor privado possuía o modelo ideal de gestão; e quarto, no papel de catalisador das mudanças, a vitória dos conservadores no Reino Unido, em 1979, e a dos republicanos nos Estados Unidos, em 1980, representavam a vitória dos grupos que contestavam o estado de bem-estar social. A visão de Cunha (2006, p.330) é que nessa época crescia a percepção de que os governos vinham se tornando mais ineficientes, desmesuradamente grandes e proporcionalmente mais vorazes no consumo de recursos públicos *versus* serviços prestados. Apesar da dependência dos serviços oferecidos pelo Estado para manter o processo civilizatório, a sociedade passou a entender que suas expectativas deixavam de ser atendidas por aquele.

Longo (2003, p.8), no entanto, explica que as bases da crise do paradigma weberiano já haviam aparecido há décadas, na esteira da evolução dos Estados modernos em direção ao Estado provedor, social ou de bem-estar. Diz ele que a crescente responsabilidade assumida pelos Estados na direção da prestação de serviços públicos, em grande parte direta, revela incompatibilidade com a norma weberiana de aplicação imparcial e impessoal da norma, porque “incorpora gradualmente a dimensão empresarial em boa parte da atuação pública. A legitimidade governamental, originariamente subordinada ao direito, deve ser complementada com a legitimidade pela eficácia” originária da busca pelo lucro. O problema é que a legitimidade pela eficácia não havia sido atingida por conta de não haver justamente eficácia na prestação de serviços ao cidadão. Nenhum dos grandes protagonistas da administração pública profissionalizada foi capaz de provê-la: nem a classe política, investida de autoridade mediante mecanismos democráticos e pressionada a satisfazer a demanda social para poder se reeleger, nem a burocracia profissional, regida pelo sistema de mérito, cuja consolidação nesse sistema dependia da boa convivência com o usuário ou demandantes dos serviços. Entre esses atores havia apenas uma burocracia débil, que administrava a relação entre esses atores mas pouco produzia em termos de prestação de serviços ao cidadão.

Azevedo e Loureiro (2003, p.47) afirmam que a realização histórico-concreta do tipo ideal do modelo burocrático, em lugares como o Brasil, não foi bem-sucedida ou mesmo sequer concretizada, uma vez que o país não conseguiu superar totalmente o patrimonialismo, o clientelismo ou outra forma tradicional de dominação. Disfunções ou imperfeições do modelo não devem descaracterizá-lo como princípio organizatório das relações de mando. Os autores sugerem não abandonar o modelo burocrático, mas sim refletir sobre a necessidade e possibilidade de sua reconstrução. O núcleo da argumentação dos autores é que o modelo burocrático é o mais adequado aos ideais republicanos e democráticos, cujos princípios são o interesse público acima dos interesses particulares e a igualdade de todos os cidadãos. Assim, princípios burocráticos como a legalidade, a impessoalidade, regras formais e universais se alinhariam com os princípios republicanos.

A década de 1980 e as subseqüentes vão ser pródigas em tentativas de reorganização do setor público, boa parte delas sob uma visão contaminada pela administração de empresas. As tentativas de reforma do Estado se sucedem. Governos das mais variadas orientações políticas são impulsionados a transformar-se, “passando de uma organização burocrática, voltada para si própria, a uma administração gerencial, ágil e voltada para o cidadão ou para finalidades e missões estrategicamente definidas para suas instituições” (PACHECO, 2002, p.76).

O encolhimento do Estado que se segue e a fragmentação da disciplina têm reflexos claros na oferta do ensino, desestimulada pela pouca demanda de administradores públicos. Os oitenta vão também se notabilizar pela queda do número de programas de graduação voltados à formação do executivo público: a crise vivida pelo Estado brasileiro, nessa década, e o esmaecimento do mercado de trabalho na área pública tornavam mesmo sem nenhum propósito a abertura ou a manutenção de tantos cursos de graduação em administração pública.

Assim, o encerramento do programa de graduação em administração pública na EBAP/FGV, em 1983, constitui-se num marco desses anos. Colhem-se justificativas nas palavras de dois importantes professores do programa. Bianor Cavalcanti (1981, p.42) argumentava que a incerteza do ingresso no serviço público e, muito mais, da ascensão aos cargos de direção deixavam de atrair os egressos do ensino secundário e também os

graduados em outras áreas, que não consideravam compensador e nem socialmente desejado o investimento demorado em outra graduação. Já Armando Cunha depunha que “havia dentro da EBAP uma forte corrente que achava que a missão da escola no plano da graduação estava cumprida [e] prevaleceu a idéia de que já existiam muitos cursos de graduação [em administração] no Brasil” (COELHO, 2006, p.62). A julgar pela matriz curricular seguida pela EBAP em 1980, os argumentos de Cunha fazem sentido: o bacharelado na escola era, na realidade, um bacharelado em administração geral, resultado da tendência de integração ocorrida nos anos 70. Apenas no último semestre o aluno optava por ênfase em administração pública ou de empresas, que podia ser complementada pela oferta de disciplinas eletivas ao longo de cinco semestres, na razão de uma por semestre.

Parece então razoável, em vista da complexidade e da crise paradigmática do campo, e do fato de não mais haver espaços de formação na graduação, que os estudos de administração pública migrassem para a pós-graduação, especialmente *stricto sensu*, onde havia mais liberdade curricular para o questionamento e menos compromisso, como na graduação, de ensinar o *know-how*, especialmente difícil num momento em que não se sabe como fazer.

Com efeito, a pós-graduação cresceu durante a década de 80. Na EBAP, o Curso Intensivo de Pós-Graduação em Administração Pública (CIPAD) formou 800 técnicos, assessores e gerentes públicos entre 1979 e 1984. Nos cursos de mestrado, a tendência de crescimento já se revelava ao longo de toda a década anterior, ao mesmo tempo em que diminuía as vagas para a graduação. Na EAESP, em 1985, a autonomia da área de concentração Administração e Planejamento Urbano, que figurava nas fileiras do mestrado em administração de empresas havia quase uma década, origina o mestrado em administração pública, ao qual se junta a área de concentração de Economia e Finanças Públicas. Na UFBA, o curso de mestrado em administração surge em 1982, voltando-se para os estudos em Organização e Poder Local. Mesmo os programas de pós-graduação em ciências sociais, na USP e no IUPERJ, intensificariam em suas áreas de concentração de ciência política os estudos de governo referentes às políticas públicas (COELHO, 2006, p.60 e 67).

Encontrava-se em curso na década de 80, na pós-graduação, movimento inverso ao que tinha lugar na graduação: o de (re)separação da administração pública da administração de empresas. A crise paradigmática gerava um esforço para compreendê-la e para que se

atinasse as tendências para o futuro, um esforço digno da pós-graduação. Fischer (1984, p.285) acreditava que somente “soluções de cunho mais crítico e substantivo, com maior grau de apropriação do contexto multifacetado da sociedade brasileira” daquela década, poderiam constituir caminhos válidos, e não mais os convencionais do ensino e do treinamento adotados até então. Esse movimento encontrava eco também na Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração (ANPAD), que, num contexto de crise do Estado, imprimia maior complexidade aos estudos administrativos da gerência das repartições e agências estatais, a partir de estudos multidisciplinares das políticas públicas, utilizando como base a teoria organizacional, a ciência política e a sociologia (COELHO, 2005, p.60).

Contrariamente à tendência deste período, e como uma espécie de interlúdio para o próximo, a formação de executivos públicos recomeça na segunda metade dos anos 80 com a abertura de novos espaços de formação. Em 1986 era criada a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), precisamente uma escola de governo cujo objetivo era formar uma alta burocracia, moderna e independente do governo militar. Numa tímida retomada do ensino de graduação em administração pública no País, em 1988 a Universidade do Estado de São Paulo (UNESP) cria o seu curso de graduação visando “formar bacharéis capacitados para intervir em organizações voltadas para interesses coletivos”. Em 1992 a Fundação João Pinheiro, de Minas Gerais, instala sua própria escola de governo, que dois anos depois implementaria o curso superior de administração pública, cujos egressos seriam automaticamente nomeados para o cargo de Administrador Público I e alocados em secretarias ou autarquias estaduais.

É importante colocar, no entanto, que essas iniciativas do ensino de administração pública na pós-graduação não resolvem e tampouco apontam caminhos para solucionar o dualismo entre a classe política e a burocracia profissional ou entre duas visões antagônicas como a legitimidade governamental e a legitimidade pela eficácia. São dicotomias fadadas à ruptura, que não acontece num primeiro momento, mas propicia um cenário favorável – como o descrito anteriormente por Abrúcio e os demais autores – para que o gerencialismo venha a se instalar como um novo sistema e sejam apresentadas propostas diferentes para a formação de novos administradores públicos.

2.1.6. A disciplina se reinventa como gerencial: 1995 até 2002

A década de 90 foi marcada pela tentativa dos governos de modificarem as engrenagens do modelo weberiano, na esperança de que esta fosse a chave para reduzir os custos e aumentar a eficiência do setor público. Abrúcio (1998, p.182) lembra dos pressupostos básicos da reforma: administrar por objetivos para avaliar o desempenho em relação às metas determinadas; descentralizar a administração, dando maior autonomia às agências e departamentos; delegar autoridade aos funcionários (*empowerment*), visando moldar mais gerentes com habilidade e criatividade para encontrar novas soluções. Azevedo e Loureiro (2003, p.47) continuam a lista: reduzir os níveis hierárquicos pela adoção de formas flexíveis de gestão; permear a organização pública à participação da sociedade civil. Chemla (2005, p.221) cita ainda reduzir o gasto dos recursos públicos; trabalhar de forma integrada no âmbito do governo; oferecer serviços de qualidade orientados para o usuário. E Pacheco finaliza (2002, p.76): praticar a competição administrada entre organizações similares; abrir as organizações em busca de parcerias efetivas.

O que se percebe é que, em face da resistência à administração pública burocrática tradicional, os governos começam a desempenhar seu papel, no início dos anos 80, tendo como referência a administração de empresas, considerada à época mais eficiente. Diante de problemas decorrentes da “pureza” dessa referência, principalmente a crescente intolerância à dicotomia entre política e administração, entre formulação e implantação de políticas, os governos paulatinamente mudam seu enfoque ao longo da década para agregar, ao lado da eficiência e efetividade desejável na prestação de serviços ao cidadão, a equidade e justiça.

Em artigo publicado pelo *Consejo Científico* do Conselho Latino-americano de Desenvolvimento (CLAD) intitulado *La responsabilización (Accountability) en la Nueva Administración Pública Latinoamericana*, esta transição do burocrático para o gerencial, permeada de contradições, está manifestada ainda nas notas introdutórias: se num primeiro momento se prega a reconstrução do aparato do Estado mais eficiente e mais efetivo, de forma a dar um passo além da administração pública burocrática em direção à reforma gerencial, num segundo momento se traz a necessidade da utilização de aparatos burocráticos para o controle, ainda que seja para o núcleo estratégico do Estado (CLAD, 2000, p.3).

No Brasil, foi em meados da década de 1990 que a reforma administrativa teve início. Sob a égide do então ministro da Administração Federal e da Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira, as discussões centraram-se nas atribuições dos estados modernos e como deveriam eles se organizar. Duas perguntas guiavam o raciocínio: que tipo de administração deve ter o Estado? E o que deve ser propriedade estatal?

Segundo os termos do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, o tipo de administração deveria ser a pública gerencial, com ressalvas de ordem burocrática para o núcleo estratégico; o tipo de propriedade seria a estatal para o núcleo estratégico e para as atividades exclusivas do Estado e privada para o setor de produção de bens e serviços, com ressalvas para os monopólios naturais. Seria, ainda, estatal, privada ou gerida por organizações sem fins lucrativos no caso das atividades não-exclusivas, a depender da implicação do poder do Estado na realização dessas atividades (PEREIRA,1998, p.33).

Sendo assim, o funcionário que se dedicasse ao trabalho junto aos governos ficaria caracterizado segundo a atividade realizada por ele. Se fosse uma atividade típica do Estado, seria desempenhada por um funcionário público; se fosse financiada pelo Estado em uma organização social integrante de um mercado competitivo, seria realizada por uma pessoa contratada por regras flexíveis, segundo o mercado; se fosse uma área administrativa e caracterizada como acessória à função de Estado, seria realizada por funcionário que teria um regime de trabalho específico e flexível mais próximo ao setor privado; finalmente, caracterizada a função auxiliar, em área operacional, seria executada por funcionários oriundos de empresas terceirizadas (MARCONI, 1999, p.245).

Quadro 7. Objetivos do plano diretor da Reforma do Aparelho do Estado

Atividades	Formas de Propriedade			Formas de Administração	
	Estatal	Pública mas não estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
Núcleo Estratégico	✖			✖	✖
Atividades Exclusivas	✖				✖
Serviços não Exclusivos	☐	Publicização → ✖			✖
Produção para o Mercado	☐	Privatização → ✖	✖		✖

Fonte: Adaptação do plano diretor da Reforma (Presidência da República, 1995, p.26).

O plano diretor ainda preconizava que a reforma deveria ser compreendida como uma redefinição do papel do Estado: descentralizando as funções executivas no campo das prestações de serviços sociais e infra-estrutura para estados e municípios, o governo poderia se fortalecer na função de promotor e regulador do desenvolvimento econômico e social em nível federal e reforçar a governança através da transição planejada de uma “administração burocrática ineficiente, direcionada a si mesma e ao controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão” (Presidência da República, 1995, p.13).

Azevedo e Loureiro (2003, p.47) lembram, no entanto, que não é necessária a ruptura do modelo burocrático anterior, mas, antes, uma flexibilização. Se o plano diretor foca na necessidade de mudança do modelo burocrático é porque o julgam ineficiente e autocentrado, ao passo que o modelo gerencial seria eficiente e voltado para o interesse público. Mas os autores consideram que o leitor é forçado a aceitar a tese de que seria indispensável essa substituição e perguntam se seria efetivamente necessária a adoção de um modelo em detrimento do outro, ainda que desafios como eficiência na prestação dos serviços e responsabilização da burocracia por seus atos e omissões ainda não tenham sido solucionados.

Por exemplo, alguns princípios burocráticos devem continuar pautando a estruturação das carreiras do servidor público, como a impessoalidade e as regras formais. Não se pode imaginar recrutamentos, promoções e avaliações conduzidas pelo Estado desprovidos desses princípios. Mas, diferentemente do tipo ideal de Weber, a ação do dirigente público atualmente se tornou mais complexa: este passa a não somente administrar, mas também a dividir com os políticos o processo de tomada de decisão. Os novos dirigentes se responsabilizam não só administrativa e hierarquicamente, mas também politicamente.

Tornar os dirigentes públicos politicamente responsáveis exige ampliar o grau de autonomia para além da mera aplicação de normas e decisões originárias da classe política dirigente. Porém, para que esses dirigentes possam tomar decisões, é necessário introduzir mecanismos de prestação de contas sobre os resultados da gestão, ultrapassando os controles de processo tipicamente burocráticos. Eis então o perfil do novo dirigente público: aquele que participa da formulação de agendas, definição de linhas de atuação e distribuição de recursos, atividades tipicamente políticas, e que acumula as funções de dirigir os processos, implementar as políticas e produzir e prover os serviços públicos, atividades rotineiramente administrativas.

Longo (2003, p.9) destaca ainda que a figura desse novo dirigente público porta os valores e saberes próprios da racionalidade econômica, sendo então a chave para implantar melhorias de eficiência na gestão governamental. Afinal, é essa racionalidade que torna um dirigente, responsável politicamente, desejável na tomada de decisões em áreas como finanças ou recursos humanos, cujas práticas eram antes centralizadas nas burocracias públicas tradicionais. Mas o autor ressalva que essa nova demanda de dirigentes públicos, diferentes dos que haviam sido formados até então, é uma reação da classe política dirigente e não uma evolução espontânea do papel do antigo tecnoburocrata, porque a primeira estaria desejosa de tomar o controle do sistema e se conciliar com os usuários dos serviços prestados.

O fato é que o modelo de administração pública gerencial trouxe elementos e demandas novas ao ensino e à pesquisa em administração pública no Brasil. Nos novos cursos de graduação voltados para a administração pública, somavam-se à qualificação do administrador a nova ideologia da gestão pública e seus respectivos instrumentos. As escolas de governo, particularmente a ENAP, foram responsáveis por preparar dirigentes recém-

concursados e mesmo antigos, “em todos os níveis”, para compreender e dar respostas às exigências de efetividade na atuação da máquina pública, bem como dominar o uso de novas ferramentas de gestão. Deveriam, de acordo com Pacheco, internalizar um conjunto de valores que “renovam a ética no setor público” (2002, p.76).

Novas demandas se colocaram também para o setor público não-governamental. O aumento das redes entre a iniciativa privada e os governos começaria também a se configurar, transformando um espaço de formulação de políticas públicas, antes quase que exclusivamente estatal, num lugar mais amplo, compartilhado pelos governos, pelas empresas e pelo terceiro setor (SCHOMMER, 2000). Assim, fosse pela publicização promovida pela Reforma do Aparelho do Estado ou pelo interesse das empresas em mostrar seu “lado social” ao mercado, o fato é que se abria mais um espaço para os administradores públicos, agora compreendido “público” como muito mais do que estatal.

2.1.7. O Estado gerencial se questiona, mas e a disciplina? Pós-2003, pós-2007

Com efeito, as novas demandas por administradores públicos, uma revalorização das carreiras de Estado e o interesse na disciplina como objeto de estudo, que já vinham ocorrendo desde o início dos anos 90, trouxeram um realento da função pública e desde 1995 alimentaram um novo ciclo do ensino de administração no Brasil. O número de instituições de ensino que ministravam o curso de graduação em administração pública voltou a crescer, assim como surgiram outras modalidades de ensino superior na área. Os dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) de 2006 mostravam 93 cursos superiores de administração pública, sendo 52 bacharelados, 26 tecnológicos e 15 sequenciais. O número de cursos de pós-graduação *lato sensu* cresce, usualmente oferecidos em convênio com órgãos públicos e funcionando *in company*. O crescimento do número de trabalhos submetidos e aprovados na área de administração pública do Encontro Nacional da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração (ENANPAD) mais que triplicou entre 2000 e 2005, fato importante para a criação do Encontro Nacional em Administração Pública e Governança (EnAPG), em 2004. No que se refere a treinamento e desenvolvimento (T&D), as escolas de governo têm sido cada dia mais solicitadas pelos governos de todas as esferas (COELHO, 2006, p.86-91).

Paradoxalmente à história recente, registra-se agora um crescimento do espaço, no setor privado, para os administradores públicos, resultado das ações sociais e ambientais promovidas pelas empresas. Abrem-se também novas vagas em carreiras de Estado devido às novas formas de organização do seu aparelho, que exigem quadros mais preparados para as funções estratégicas. Tudo isso reforçado, comenta Côrtes (2003, p.153), pelo fato de que as discussões sobre o fim do emprego e a possível falta de ocupação e de mecanismos de sustento fazem com que o emprego no setor público volte a ser considerado na totalidade do potencial de postos de trabalho oferecidos à sociedade.

É natural que a alternância de poder e de matizes ideológicas dos governos, salutar para a democracia, vá revelar também as diferenças destes na relação com os seus servidores públicos. Se o governo FHC não assumiu uma clara política de pessoal nem criou novas estratégias de qualificação de quadros, mantendo residualmente as escolas do governo federal, ao menos fortaleceu as carreiras de Estado consideradas por ele estratégicas para a implementação da administração pública gerencial, por meio de concursos públicos e de programas de educação continuada permanentes. Tais iniciativas levaram a uma substancial melhora do perfil do servidor público. Entre 1995 e 2002 o número de servidores públicos federais com formação de nível superior passou de aproximadamente 35% para 53,6%. O nível de escolaridade superior dos cargos na administração pública federal passou de 33,5% para quase 40%. Em 2001, mais da metade dos funcionários do governo já detinham diplomas universitários (MP, 2002, p.34).

Já no governo de Luís Inácio Lula da Silva, novos concursos e contratações estão sendo anunciados com bastante frequência, com a contratação de servidores públicos em todos os níveis, mas não se pode também constatar uma política clara de recrutamento e qualificação dos funcionários públicos. O aumento no número de vagas no setor público não quer dizer que haja uma política de pessoal consistente. Este argumento é corroborado pelo fato de que entre 2002 e 2007 o número de servidores públicos federais com nível de escolaridade superior manteve-se em torno de 40% (MP, 2007, p.33), ou seja, não houve uma política de qualificação ou contratação de funcionários públicos já qualificados, partindo-se do pressuposto de que apenas a partir do nível superior a maioria das profissões é definida e, assim, ministrados os conhecimentos e saberes necessários para o seu exercício.

Esta ausência de uma política de pessoal com contornos definidos deve ser creditada, em parte, ao fato de se viver uma fase de reconstrução do sentido e do significado do Estado e seu aparato governamental, iniciada em 2003 com a desconstrução do modelo anterior e seguida pela tentativa de reconstrução que tem início no quadriênio 2007-2010. Tal reposicionamento do Estado gera impasses, paradoxos e conflitos entre modelos de gestão, na medida em que se busca encerrar – ao menos retoricamente – um ciclo de administração pública gerencial para transitar para um outro modelo de gestão e de formação de funcionários públicos, *pari passu* às tentativas de redefinição e fortalecimento do papel do governo (NICOLINI e FISCHER, 2007, p.15).

No atual governo, se a ENAP renovou os valores do modelo de formação dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, foi mais por sua capacidade de gestão institucional do que pelas políticas indutoras do próprio governo federal. Embora essa escola tenha também liderado outras escolas federais nas discussões sobre projetos de capacitação dos funcionários públicos com a Secretaria de Recursos Humanos (SRH), tais projetos restringiram-se somente à estruturação da educação continuada.

Alheio a tais discussões, o cidadão novamente se interessa em ser um funcionário público concursado, preferencialmente alocado em uma carreira de Estado considerada estratégica e transformado em dirigente público. E é necessário descobrir como e onde estão sendo preparados os futuros administradores que atuarão no núcleo estratégico e nas atividades exclusivas do Estado.

2.2. A criação de escolas de governo no poder executivo

2.2.1. Definindo um novo espaço de formação de funcionários públicos

Diz Regina Pacheco (2002, p.35 e 76) que escola de governo é um termo vago e impreciso. Mas, em linhas gerais, a autora a define como a instituição voltada para a preparação e o desenvolvimento de funcionários públicos, ou incluída na máquina governamental ou fortemente financiada por recursos públicos orçamentários oriundos do Tesouro Nacional. Sua missão deveria se pautar pela melhoria do desempenho dos agentes e das organizações públicas, equilibrando o fomento aos valores permanentes do setor público com o apoio às prioridades do governo.

As escolas de governo servem, desse modo, à capacitação da ação estatal para a implementação das políticas públicas; elas tentam viabilizar, via formação dos servidores públicos, a produção, a acumulação e a disseminação de um conjunto de conhecimentos que viabilizará as ações necessárias para que as políticas públicas alcancem o seu intento (SILVA, LICIO e ANDRADE, 2003, p.60).

Embora se trate de uma daquelas poucas idéias a serem aplaudidas, muitos obstáculos se interpõem à sua concretização. Azevedo (2003, p.38) vê pelo menos três desafios fundamentais: primeiro, quem estaria habilitado a ensinar como se governa? A formação do corpo docente carrega inúmeras dúvidas, desde como se daria a habilitação para ensinar em tal instituição até quais universidades seriam capazes de habilitá-los. O segundo desafio refere-se ao corpo discente. Como escolher os alunos, quem deveria ser selecionado para aprender a governar, quais os métodos adequados para tal? Finalmente, o conteúdo haveria de ser o terceiro desafio, pela dificuldade da definição do que deveria ser aprendido, da escolha de quais disciplinas ministrar, da composição da matriz curricular do curso.

De fato, há que se considerar a argumentação do autor: numa escola de governo, a expressão *governo* parece não se dirigir à política propriamente dita ou aos (agentes) políticos, mas aos agentes administrativos, ou seja, os trabalhadores públicos, na forma de

gerentes ou servidores. Uma escola de governo seria orientada para a administração pública, especificamente para a gestão do aparelho do Estado e para a prestação de serviço (ao) público, eximindo-se das questões relativas à disputa pelo poder ou à condução do Estado. Por conta desses argumentos, uma denominação mais precisa seria *escola para formação de administradores públicos*, não carregasse esse rebatismo a pretensão da neutralidade e técnica do ato administrativo, o que reforçaria a velha dicotomia a superar, na esfera pública, entre administração e política.

À parte os desafios, poucos não têm sido os governos dispostos a encará-los, inclusive no Brasil. Tal necessidade parece ter sido compreendida inclusive pelos legisladores, pois a instituição da escola de governo está prevista na Emenda Constitucional nº 19, promulgada em junho de 1998 e que dispõe, no artigo 39, parágrafo 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.

É importante notar que nesse esforço de aperfeiçoamento do funcionário público encontram-se também universidades e empresas de consultoria, que, de certa forma, concorrem com as escolas de governo. De uma situação de monopólio das escolas, registradas em muitos países, se estabelece cada vez mais uma competição pelas verbas alocadas em treinamento pelo governo. As escolas de governo, no entanto, podem aproveitar o fato de se encontrarem no seio da máquina pública para construir uma vantagem comparativa. Mas, para tanto, devem identificar a agenda das mudanças pretendidas pelo Estado e como oferecer programas de capacitação adequados para tal.

Nesse intuito, as escolas de governo devem funcionar como *escolas corporativas de gestão do serviço público*, promovendo uma visão compartilhada dos desafios públicos, buscando romper a lógica fragmentada da organização setorial dos governos e construindo uma visão comum e uma ação integrada frente aos problemas que se colocam. A formação deve ser aplicada e voltada para a resolução de problemas enfrentados pelos governos, buscando não apenas transmitir informações e conhecimentos, mas formar atitudes e

comportamentos para trabalhar segundo três dimensões da capacitação profissional: o *saber*, que diz respeito aos conhecimentos necessários à compreensão dos problemas e suas causas; o *saber-fazer*, que requererá informação e compreensão do problema e as ferramentas e instrumentos para auxiliá-lo na ação; e o *saber/querer-ser*, que vai mobilizá-lo para a ação por meio de valores e atitudes pró-ativas. Assim as escolas de governo poderão formar dirigentes públicos para as novas exigências, alinhando-se com as políticas e diretrizes dos governos para a melhoria da gerência da máquina governamental. As contribuições serão de qualidade desde que, estando clara a sua missão e o foco das suas ações, as escolas saibam identificar os pontos críticos da gestão pública e demonstrar a pertinência e a agilidade das suas propostas de ação (PACHECO, 2003, p.21).

O argumento de que há uma convergência entre o modelo de escolas de governo e de escolas ou universidades corporativas é também expresso por Souza, R., (2003, p.73) e Baratta (2003, p.117). Eles ressaltam o fato de que está sendo progressivamente compreendida a necessidade de uma política consistente para a formação dos corpos funcionais, o que muda a política de formação de recursos humanos das áreas operacionais para as áreas estratégicas. Souza conclui o raciocínio dizendo que tais modelos são o resultado da compreensão de que as políticas de formação não existem por si só, mas são instrumentos respectivamente dos governos e das empresas para a realização dos seus interesses.

Côrtes (2003, p.159) evolui na sua análise e defende mesmo uma mudança de filosofia: ele comenta que antes os governos capacitavam seus funcionários dentro de uma lógica antiga, na qual os órgãos interessados faziam os pedidos de treinamento e o pessoal de recursos humanos ia ao mercado em busca da *expertise* necessária junto às empresas de consultoria, institutos de formação e universidades para, contratado o terceiro, aplicar os cursos julgados interessantes na organização. As escolas de governo alteraram esse panorama, passando a enxergar outras formas de enfrentar o problema da sistematização e disseminação do conhecimento nas organizações públicas, sem a necessidade de se montar uma grande estrutura como a *École Nationale d'Administration* francesa.

Em pesquisa encomendada pelo *Canadian Centre for Management Development* (CCMD), ficou registrado que as nove instituições pesquisadas de desenvolvimento de dirigentes públicos no exterior seguem esse modelo e, apesar da diversidade de iniciativas e estratégias, trabalham questões parecidas: dão suporte às reformas no serviço público, formam

e estimulam os novos dirigentes, apóiam a criação de organizações de aprendizagem e melhoram a utilização da tecnologia da informação, oferecendo cursos presenciais e utilizando novos métodos de ensino, construindo, assim, relações de parceria com os governos que as financiam (HALL, 2002, p.52).

A formação do novo dirigente público deve fazer parte de uma política nacional de capacitação, preocupada muito mais com as questões da administração pública de cunho global do que com as questões isoladas de cada órgão público. É fundamental a construção de políticas públicas integradas e multisetoriais, e isto se faz com visão global; caso contrário, as políticas públicas não passarão de iniciativas isoladas, dispersas e inconsistentes do governo da vez. Dotar o Estado de funcionários públicos bem selecionados e preparados para assumir postos de muita responsabilidade exige que estes tenham uma ampla visão das suas áreas de atuação e do conjunto da administração pública, não apenas no que se refere à máquina governamental, mas também em termos das relações desta com outras esferas de poder. A capacidade de negociação desses dirigentes poderá estabelecer novos mecanismos de coordenação e cooperação dentro da Federação brasileira, capazes de tornar as barganhas federativas menos custosas ao Estado (SILVA, LICIO e ANDRADE, 2003, p.58).

A criação das escolas de governo é um passo para realinhar as políticas e a gestão dos recursos humanos às necessidades da boa governança e da ação pública voltada para o cidadão, observadas as particularidades da administração pública e seus princípios professados no artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. É a emenda constitucional desse mesmo artigo que exorta a criação das escolas de governo, o que auxiliaria os governos a recuperar a capacidade gerencial de realizar bons concursos públicos, instituir carreiras e avaliar o mérito do servidor público; adotar instrumentos de planejamento que permitam conhecer as necessidades e as expectativas dos cidadãos e também avaliar o desempenho e os investimentos realizados para atendê-las (BARATTA, 2003, p.114 e 128).

Essas escolas têm tentado superar a formação baseada em valores burocráticos, conforme ocorria antes dos anos oitenta, em prol da formação de quadros dirigentes mais voltados para as exigências da sociedade. No contexto atual, as escolas de governo têm que auxiliar o processo de mudança no aparelho do Estado e preparar o servidor público para gerenciá-lo. Não se trata mais somente de formar quadros, mas de formar pessoas que possam

compreender e solucionar os novos desafios do setor público, propiciando aos alunos a possibilidade e as condições para tomarem consciência do importante papel do servidor público. Servidor que precisa se convencer e ser convencido de que estará comprometido com o bem-estar coletivo, atento às necessidades cidadãs e voltado ao interesse da população; e que deverá afastar e estar afastado de males como o clientelismo, o fisiologismo, o nepotismo e o patrimonialismo (AZEVEDO, 2003, p.48).

É desejável também que essas escolas consigam manter um grau mínimo de autonomia, mantendo-se à margem do jogo político-partidário, pois faz-se necessário diferenciar políticas públicas do exercício político. Uma escola de governo não deve estar a serviço de uma orientação partidária singular, refém do “aparelhamento” de um determinado grupo político, assim como não pode ser utilizada como joguete para validar a ideologia política do governante de plantão ou “catequizar” os funcionários a serem formados. No afã de evitar tal situação, também não deve se posicionar tão autônoma a ponto de estar completamente dissociada das estratégias e ações do governo. Uma escola não pode ser encarada como um centro de pesquisas distante ou núcleo de oposição à prática governamental, sob pena de não ser considerada como um recurso dos governos para obter contribuições importantes ao seu exercício. O grau certo de autonomia deriva da capacidade dos seus colaboradores técnicos e dirigentes, bem como da relevância das proposições para o aperfeiçoamento do serviço público (PACHECO, 2002, p.78).

É essa autonomia permanentemente negociada com os governantes que dará às escolas o *status* de centros de excelência. E quem são os *stakeholders* nos governos, com quem a escola negocia diretamente essa autonomia? São os altos funcionários públicos, pertencentes aos primeiros escalões, que se utilizarão do conhecimento gerado pelas escolas para tomar decisões sobre políticas públicas e sobre como implantá-las; os gerentes e funcionários públicos líderes das atividades-meio, pois reconhecerão as escolas como fonte de novos conhecimentos e espaço para o debate das boas ações e práticas no âmbito público; seus funcionários e colaboradores, pois deles depende aproveitarem a oportunidade de oferecer produtos e serviços alinhados com as políticas traçadas pelos governos; finalmente, os treinandos e egressos dos seus programas, pois avaliarão de forma continuada o conhecimento a eles oferecido em termos de inovação, atualidade e aplicabilidade aos problemas concretos que fazem parte das suas rotinas como servidores.

2.2.2. Novos papéis para novos espaços de formação corporativos

Em linhas gerais, a importância das escolas corporativas de gestão do governo se daria pelo exercício de determinados papéis que garantiriam o seu protagonismo no espaço estatal, a quem servem em última análise: o papel da antecipação, o papel da relevância e influência e o papel de filtro e adaptação.

Buscar novas tendências e melhores práticas é o exercício do **papel de antecipação**. A escola de gestão deve, para se construir como um centro de excelência, exercitar uma importante função de “radar”, procurando descobrir tendências e identificar as melhores práticas de gestão em seu país e no exterior. Antecipando-se, entende-se quão estratégico é o conhecimento e quão importante a sua gestão para as escolas de governo. Devem-se captar as boas práticas executadas no cotidiano dos dirigentes públicos, sistematizar o conhecimento tácito ali contido, validar a prática a partir da sua testagem em outros ambientes e situações para estabelecer casos gerais e, finalmente, difundir todo esse conhecimento “junto às comunidades de prática constituídas pelos gerentes e funcionários públicos”. Desse modo, outros dirigentes em situações de trabalho semelhantes poderão replicar as boas experiências. Verifica-se aqui o caráter aplicado da inovação a ser praticada pelas escolas de governo: boas práticas de gestão registradas transformam-se em conhecimentos a serem geridos, e que se transformam em produtos e serviços a serem disponibilizados para todo o conjunto de instituições públicas que os desejarem (PACHECO, 2002, p. 80).

Para exercitar bem este papel, é importante que uma escola de governo seja uma promotora de redes, mas também esteja ela mesma inserida numa rede. No primeiro caso, o objetivo é colocar em contato diversos grupos profissionais que estejam dispersos em vários órgãos e mesmo em distintos estágios de desenvolvimento profissional e engajamento com a prática: espera-se que o contato viabilize a troca de experiências, porque eles têm classes de problemas e tentativas de solução que são comuns a todos, condição que levaria a uma troca de informações que aumentaria e refinaria o conhecimento coletivo. No segundo caso, uma rede de escolas de governo teria a função de produzir métodos e instrumentos de aprendizagem, bem como conhecimentos inovadores e inteligência construídos coletivamente

em projetos interdisciplinares que tenham como pressupostos a convergência de propósitos, a confiança, a criatividade e a informalidade (SILVA, LICIO e ANDRADE, 2003, p.62).

A formulação de políticas objetivando o aperfeiçoamento da gestão é o exercício do **papel de relevância e influência**. Cabe ao governo definir estrategicamente sua agenda de prioridades visando o progresso da gestão pública para, em seguida, a escola de governo derivar as competências mais importantes que devem ser desenvolvidas por todas as instituições públicas, assim como um conjunto de valores a serem partilhados pelos seus funcionários. Mas as escolas de governo devem exceder o tradicional treinamento e capacitação quando exercem o papel tratado nesse parágrafo. Elas devem se tornar importantes para os governos, oferecendo análises pertinentes da atuação na esfera coletiva e propondo novas formas de ação. Devem mesmo inspirar e sugerir novas políticas que auxiliem os governos a melhor desempenhar a ação pública.

Para realizar esse papel faz-se necessário o acúmulo de conhecimentos e concepções ideológicas, que será expresso nas experiências intelectuais dos titulares do poder que estabelecerão as políticas públicas: ministros, secretários, diretores, assessores e afins. Caberá à escola de governo mapear, selecionar, acumular, disseminar e reutilizar o conhecimento tácito e explícito presente no interior dos governos, assim como as opções políticas feitas e as experiências delas decorrentes, para que ocorra a aprendizagem no setor público como um todo (SOUZA, R., 2003, p.74).

Também é importante se valer de ferramentas vindas de outras sociedades, mas com a necessária adaptação, o que requer o exercício do **último papel, o de filtro e adaptação**. Como defende Hall (2002, p.90):

O simples ato de descobrir que organizações do outro lado do mundo estão enfrentando desafios semelhantes e empregando soluções similares pode construir mais e reforçar as decisões locais. Talvez mais valiosas sejam as descobertas de novas práticas que, mesmo que desenvolvidas em diferentes ambientes, podem ser adaptadas e usadas para implementar mais efetividade e para o atendimento de objetivos organizacionais.

Ora, a cada sociedade corresponde um povo, uma cultura, um modo de se relacionar e de compreender o ambiente social em que se vive. Por vezes, boas práticas de gestão

identificadas por meio de *benchmarking* internacional não são aplicáveis em um ambiente público que seja diferente. Necessita-se analisar a pertinência de tais práticas para o país e a administração pública onde se pretende aplicá-las. Guerreiro Ramos (1965, p.44), conceituando a Redução Sociológica, já havia mesmo falado sobre filtrar aqueles “pressupostos referenciais, de natureza histórica, dos objetos e fatos da realidade social” do *locus* onde se observam as boas práticas, dada a “necessidade social de uma comunidade que, na realização de seu projeto de existência histórico, tem de servir-se da experiência de outras comunidades”.

Assim, as escolas de governo, cientes da necessidade da criação de uma consciência crítica da realidade nacional e na busca da excelência em gestão pública, devem se constituir como filtros dessas boas experiências coletadas em outras sociedades, procurando conhecer profundamente o teor das práticas em questão e a estruturação da sociedade que as aplica, verificando se essa mesma relação se repete no seu *locus* de atuação. Em caso negativo, tentar compreender o que não se dá em igualdade de condições para verificar a possibilidade de adaptação à realidade vigente.

A redução sociológica se aplica, da mesma forma, para verificar que o contexto da administração pública é muito distinto do contexto da administração de empresas, pois estes possuem valores e indicadores de desempenho próprios. Busca-se eficiência para poder atender mais e melhor à população, não o lucro; busca-se equidade e justiça para que todos os cidadãos se sintam iguais, ao passo que, nas empresas, é imperativo discriminar seus clientes. A simples transposição das modernas ferramentas de gestão empresarial para a gestão pública tende a acarretar grandes problemas de implantação e obtenção de resultados, pois elas são fortemente influenciadas pela forma e pelos objetivos das atividades empresariais, descaracterizando a ação pública, de filosofia inteiramente diferente. O que não significa que não possa haver a transposição, respeitadas as características da administração pública e da construção das ferramentas.

Quadro 8. Objetivos da escola de governo segundo os seus papéis

	Antecipação <i>Descobrir tendências e identificar as melhores práticas de gestão</i>	Relevância e influência <i>Desenvolver as competências e valores a serem partilhados pelo funcionalismo</i>	Filtro e adaptação <i>Conhecer outras experiências e verificar a viabilidade de adaptá-las e replicá-las</i>
Gestão do conhecimento	<ul style="list-style-type: none"> • Pesquisa e desenvolvimento de novos conhecimentos e melhores práticas 	<ul style="list-style-type: none"> • Debates com nomes do cenário acadêmico e político • Publicação de temas de interesse da administração pública 	<ul style="list-style-type: none"> • Registro e difusão das experiências verificadas em outros governos • Cooperação internacional com escolas de governo estrangeiras
Gestão de recursos humanos	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolvimento de novas competências para as carreiras de Estado e mesmo de novas carreiras 	<ul style="list-style-type: none"> • Formação inicial nas carreiras de Estado • Desenvolvimento de outros quadros para os governos 	<ul style="list-style-type: none"> • Contato com outros casos de aplicação de metodologias de aprendizagem
Gestão da máquina pública	<ul style="list-style-type: none"> • Seminários avançados e intersetoriais sobre tendências para os novos saberes e práticas 	<ul style="list-style-type: none"> • Seminários sobre as experiências dos órgãos e as melhores práticas de gestão pública 	<ul style="list-style-type: none"> • Compartilhamento intersetorial de experiências e conhecimentos via comunidades de aprendizagem e prática

Fonte: Adaptação de Pacheco (2002) e Côrtes (2003).

Em poucas palavras, essas mudanças de enfoque e de processo devem auxiliar as escolas de governo, agora voltadas para o desenvolvimento gerencial e desejando transformar-se em escolas corporativas de gestão do governo, a se tornarem *learning leaders*: instituições que auxiliarão as organizações públicas a se tornarem organizações que aprendem. E como pressuposto coerente para tal, elas próprias devem se conceber como centros de aprendizagem permanente, buscando:

(...) aplicar internamente o que ensinam em seus programas, buscando coerência entre discurso e prática; submeter-se à avaliação permanente e à comparação com organizações similares; aprender com os erros e buscar superar obstáculos; realizar a

gestão do conhecimento internamente, registrando e validando suas experiências; atrair, investir e reter profissionais altamente qualificados, que demonstrem expertise nos temas em que a escola atua; buscar fornecedores e colaboradores de reconhecido padrão de excelência (PACHECO, 2002, p.82).

Desta forma, as escolas se tornarão o instrumento que comandará o processo de gestão do conhecimento da esfera pública, um processo que se movimenta ao sabor do embate político e ideológico dos muitos atores que disputam a arena do poder – políticos, gerentes públicos, burocratas e grupos de pressão. Por vezes o resultado parece previsível e em outras ocasiões torna-se completamente inesperado, porque combina, além dos atores citados, conhecimento técnico-científico, conhecimento prático, habilidade no trato interpessoal e valores de toda uma sociedade. É a escola que dará vazão para que esses conhecimentos fluam, combinem-se, multipliquem-se e alterem a realidade (SOUZA, R., 2003, p.75).

Dotadas de autonomia na medida certa, no entanto, as escolas de governo se constituiriam em espaços de formação de indivíduos competentes, discussão de tendências e boas práticas e proposição de caminhos para o Estado, amparados por experiências já testadas e adaptadas à realidade em jogo. Desenvolveriam novos dirigentes públicos e aperfeiçoariam antigos, capacitando os dois grupos para compreender as necessidades da sociedade e conciliá-las com as orientações ideológicas que guiariam a confecção das políticas públicas que marcam governos de diferentes matizes. Mas como se daria a aprendizagem de tais profissionais, fosse ela individualizada ou organizacional, é o alvo de investigação do próximo capítulo.

3. Saberes informais para as carreiras de Estado

3.1. Os indivíduos, as organizações e a aprendizagem

3.1.1. Como o indivíduo aprende: educação tradicional e educação nova

Ensinar e aprender têm sido grandes desafios do sistema educacional, em todos os níveis e modalidades. A educação profissional convive também com essas preocupações, dada a importância que o trabalho assume em nossas vidas. Este capítulo questiona um dos pilares principais da educação, no contexto da educação profissional: a relação ensino-aprendizagem que se estabelece na formação dos novos trabalhadores. Neste caso particular, qual o papel desempenhado pelos cursos iniciais de formação para as carreiras de gestores governamentais e auditores fiscais e qual o papel dos espaços de trabalho – divididos com funcionários públicos mais experientes – na formação dos funcionários públicos iniciantes.

“Aprender”, habitualmente, tem sido deslocar o foco e o papel preponderante para o ensino e para quem ensina, sublimando muitas vezes quem aprende e como aprende. “Aprender” tem sido mais “ser ensinado”. Encara-se o estudante como uma pessoa que tem lacunas em sua formação, que precisam ser preenchidas para que este seja bem formado. Educadores têm habitualmente denominado esta linha de educação tradicional – o aluno comparado a um objeto a se formar por uma ação exterior que será exercida sobre ele – numa antinomia à educação nova, em que o aluno teria consigo os meios necessários para ser sujeito da sua formação (CORREIA, 1997, p.1).

Tradicionalmente, confia-se às instituições de ensino o comando sobre o que se precisa aprender porque tal atividade está intrinsecamente ligada a idéias como processo individual, tempo definido, separação do mundo, conhecimentos fragmentados e tutores capacitados. O processo de aprender é considerado individual porque toda a atividade de ensino está primordialmente focada na aprendizagem cognitiva resultante da interação do aluno em questão com o seu tutor e com os seus livros. O tempo de aprendizagem se define pela exposição das disciplinas escolhidas pela instituição de ensino para abordar o

“necessário” a determinada formação. Tudo acontece apartado do mundo porque a aprendizagem se dá em locais feitos para proteger os alunos das distrações mundanas, em que mesmo a demonstração do conhecimento – usualmente testes – se dá fora do seu contexto. Esse conhecimento, apreendido individualmente e distante do mundo, já se fragmentaria *per se*; mas também costuma ser apresentado sem nenhuma interação com outras disciplinas correlatas, o que leva o aluno a percebê-lo de forma ingênua e alquebrada. Finalmente, o apresentador desses conteúdos fragmentados, desconectados e temporalmente enclausurados torna-se a única fonte de inspiração dos alunos.

Quando o ensino se torna mais importante do que a aprendizagem, a educação como um processo de formação dos indivíduos transforma-se numa relação limitada a dois atores, ainda que Paulo Freire pudesse questionar se aos ensinados pudesse mesmo ser conferido o *status* de ator – parece mais cabível o de figurante. Para ele, nessa relação quem educa é o educador, aos educandos cabe o papel de serem educados; quem sabe é o educador, pois os educandos não sabem; pensam os educadores, os educandos são pensados; os educadores prescrevem o conteúdo programático e os educandos se acomodam a ele; finalmente, o educador é o sujeito do processo e os educandos, meros objetos. É com base nesse passivo papel desempenhado pelo aprendiz na educação tradicional que Paulo Freire formula e expõe sua concepção “bancária” da educação:

A narração, de que o educador é o sujeito, conduz os educandos à memorização mecânica do conteúdo narrado. Mais ainda, a narração os transforma em “vasilhas”, em recipientes a serem “enchidos” pelo educador. Quanto mais vá “enchendo” os recipientes com seus “depósitos”, tanto melhor educador será. Quanto mais se deixa docilmente “encher”, tanto melhores educandos serão. Desta maneira, a educação se torna um ato de depositar, em que os educandos são os depositários e o educador o depositante. Em lugar de comunicar-se, o educador faz “comunicados” e depósitos que os estudantes, meras incidências, recebem pacientemente, memorizam e repetem (FREIRE, 1987, p.58).

Cabe aos estudantes o papel subjacente de meros receptores (“depositários”) dos conteúdos petrificados e quase sem vida passados pelos professores, “retalhos da realidade desconectados da totalidade em que se engendram”. Tornam-se eles meros arquivadores de conhecimentos e conteúdos, pois estão desprovidos de sua capacidade de buscar o inter-

relacionamento entre teoria e prática, vivenciar o conhecimento, de ser, enfim. O que é arquivado, na realidade, é o homem e todo o seu potencial. Porque fora da prática, fora da busca, não há criatividade, não há transformação, não há saber. A grande inquietação das formas tradicionais de se educar reside em falar de valores ou dimensões concretas da realidade como se fossem coisas paradas, estáticas, compartimentadas e bem-comportadas, como coisas simplesmente alheias à experiência existencial dos educandos. Falar sobre conteúdos programáticos desconectados da totalidade de que fazem parte subtrai-lhes o significado. A palavra na boca do educador se traduzirá mais em som do que em significação (FREIRE, 1987, p.57).

A dissociação entre a teoria e a realidade no conteúdo do ensino é apontada também por Souza (2003, p.70), que argumenta que esforços como reformulação de currículos, materiais didáticos, práticas didáticas e disseminação dos denominados conteúdos transversais são tentativas de superar um processo carregado de irracionalidade, em que conteúdos apartados da realidade e professados pelos professores dificilmente serão utilizados pelos alunos.

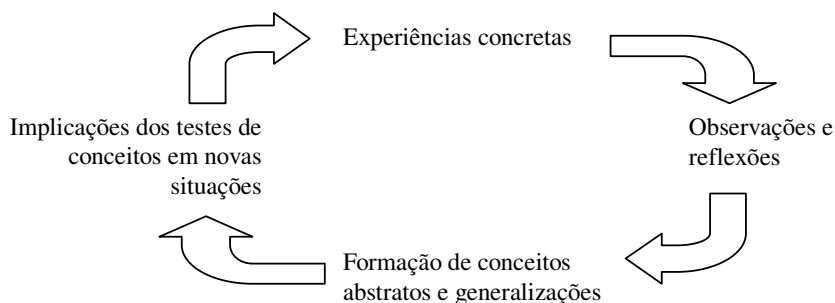
O estudante apartado do mundo tende a ele se adaptar, anulando ou reduzindo dramaticamente o seu poder criador. Cresce a sua ingenuidade, dissociando-o do seu papel como indivíduo e relegando-o a um segundo plano, onde sua responsabilidade como agente de mudança está alijada do exercício profissional. Não realiza nenhum ato cognoscitivo, uma vez que o objeto que deveria ser posto como incidência do seu ato cognoscente não está em sua posse, ou a ele não é dada a opção de usá-lo (FREIRE, 1987, p.69).

Preliminarmente, então, é correto dizer que a aprendizagem deve ser um processo mais complexo do que simplesmente, numa relação dual, transmitir conhecimentos fragmentados. Aprender é um processo não necessariamente individual, onde o aprendiz deixa-se mediar pelo mundo na busca do conhecimento. Em sua teoria experiencial da aprendizagem, Kolb (1984, p.20) enfatiza o papel central da experiência no processo de aprendizagem como uma forma de integrar experiência, percepção, cognição e comportamento.

Para Lewin (1951 *apud* KOLB, 1984, p.21), aprendizagem, mudança e crescimento são facilitados por um processo que integra a experiência vivencial, reunião de informações e

observações sobre a experiência, análise das informações e conclusões decorrentes, conforme a figura a seguir:

Figura 2. O modelo de aprendizagem experiencial de Lewin



Fonte: Kolb (1984, p.21). Tradução nossa.

No modelo de aprendizagem de Lewin, (1) as experiências vivenciadas pelo indivíduo podem trazer resultados divergentes dos esperados; (2) o indivíduo então observa tais resultados e reflete sobre a nova experiência; (3) o indivíduo tenta fazer convergir a nova reflexão com as experiências anteriores, em busca de uma nova generalização e de novos conceitos; (4) o indivíduo experimenta ativamente os novos conceitos, em busca da acomodação destes. Cada vez que testa novos conceitos o indivíduo acumula mais experiências, formando uma base para que ele modifique continuamente seu comportamento. O seu ponto de partida sempre mudará cada vez que ele vivencie novas experiências.

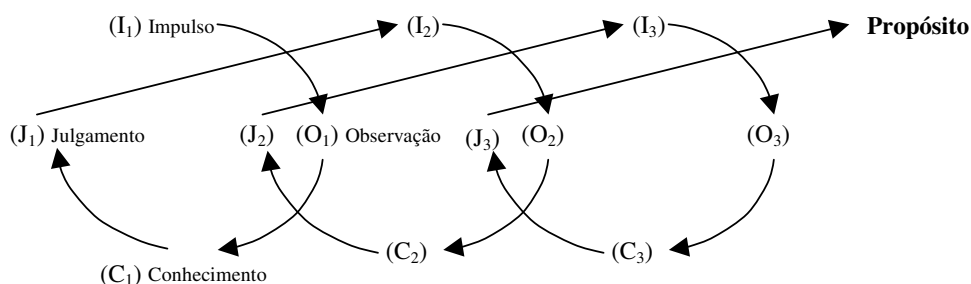
Dois aspectos devem ser observados, segundo Kolb (1984, p.20). Primeiro, a ênfase na experiência concreta, que acontece dentro da realidade do aprendiz, o que possibilita a este o teste e a validação de conceitos abstratos. Segundo, essa aprendizagem social baseada num processo de resolução de problemas gera a informação válida para realimentar um processo contínuo de ação para o alcance dos objetivos e para a avaliação das conseqüências daquela ação.

Embora mais intrincado no que tange à natureza do desenvolvimento da aprendizagem, Dewey propõe um modelo similar ao de Lewin. Ele descreve como os indivíduos transformam os impulsos, sentimentos e desejos de uma experiência concreta em ação voltada para um propósito:

A formação de propósitos é uma operação intelectual particularmente complexa. Ela envolve: (1) observação de condições ambientais; (2) conhecimento do que aconteceu em situações semelhantes no passado, um conhecimento obtido parcialmente pela memória e parcialmente pela informação, conselho e advertência daqueles que detêm mais experiência; e (3) julgamento, o que reúne o que é observado e o que é relembrado, para ver o que eles significam (DEWEY, 1984, p.22, tradução nossa).

O modelo de Dewey é mostrado na figura seguinte. É necessário notar que se trata de um processo dialético, que integra experiência, conceitos, julgamento e ação, mas também um processo simbiótico entre estes. Kolb (1984, p.22) reforça que o impulso da experiência alimenta e move as idéias, enquanto as idéias dão direção ao impulso. A ação deve ser sempre postergada para observação e julgamento, mas sem perder de vista que a ação é fundamental para posterior intervenção e para alcançar o propósito. O propósito sofisticado e maduro emerge dessa relação entre processos opostos.

Figura 3. O modelo de aprendizagem experiencial de Dewey



Fonte: Adaptação de Kolb (1984, p.23). Tradução nossa.

Pode-se ilustrar a aprendizagem experiencial a partir da aprendizagem de uma tarefa por um funcionário público novato. Quando o indivíduo quer aprender um novo trabalho, seu impulso é dominar a sua execução. Sendo assim, ele observa outros colegas executando-o, ele próprio o executa e reflete sobre os resultados conseguidos. Adquire conhecimento e segurança, e num esforço de ampliar o escopo da utilidade do conhecimento adquirido, depara-se com situações não previstas, em que a rotina não se repete. Julga as novas situações, estabelece novos parâmetros e se propõe a alcançar melhores modelos. Transforma, assim, lentamente, o *modus operandi*.

A chave para a aprendizagem, indica Kolb, é a tensão derivada dos processos de acomodação de conceitos e de assimilação de eventos e experiências do mundo em que o aprendiz vive. Assim, vive-se no processo dialético de expor os conceitos já acomodados – os saberes que foram apreendidos ao longo da vida – a novos conhecimentos e experiências que se vivencia. O modelo de aprendizagem experiencial de Dewey denota essa busca: o impulso de aprender, a observação para entender o que se quer aprender, o conhecimento que se adquire nessa aprendizagem e o julgamento desses saberes segundo a experiência do aprendiz. Vencido o primeiro ciclo, este se repete em sucessivos estágios em direção ao propósito da aprendizagem.

O equilíbrio entre os processos de acomodação de conceitos e assimilação de eventos, no entanto, é uma tarefa delicada. Há dois perigos: quando a acomodação domina a assimilação, com a modelagem do indivíduo obedecendo aos contornos e às restrições ambientais, essa pessoa se restringirá a mimetizar o grupo a que pertence. Se o inverso se verificar, com a assimilação dominando a acomodação, o que ocorre é um ato teatral, pois o indivíduo tenta impor seus conceitos e imagens mentais em desrespeito à realidade ambiental (KOLB, 1984, p.23), tornando-se um bufão. Em termos de atitudes, esses processos podem resultar, respectivamente, em comportamentos fatalistas ou voluntaristas.

É importante verificar que a aprendizagem não está restrita a um espaço e tempo pré-determinados. Não está limitada a uma relação dual entre dois atores. Não está subtraída do contexto social em que ocorre. Em contraponto à concepção bancária de ensino, a aprendizagem deve ser pensada como um processo, e não como um produto. Kolb (1984, p.26) destaca que idéias e conceitos não são fixos nem elementos imutáveis, mas são formados e reformados pela experiência.

A aprendizagem é um processo emergente, baseado na experiência do aprendiz, e seu “produto” é apenas um registro histórico momentâneo do ato de aprender do indivíduo que testa continuamente novos conhecimentos. À medida que quem aprende passa de uma situação a outra, o seu mundo se modifica, se expandindo ou se contraindo. Não que o mundo exatamente se modifique, mas seus aspectos relacionados à aprendizagem se modificam aos olhos do aprendiz. As situações que vive o aprendiz o preparam para novas situações de aprendizagem, e

esse processo tem seguimento enquanto sua vida e aprendizagem continuem (DEWEY, 1938, *apud* KOLB, 1984, p.27).

Sendo a aprendizagem um processo dialético, ela resulta de tensões e conflitos intrinsecamente conectados à perspectiva experiencial. Na teoria de Lewin, entre a experiência concreta e os conceitos abstratos que emergem da observação e reflexão. Na visão de Dewey, entre o impulso que garante força às idéias e a razão que lhes confere direção. Na concepção de Freire, entre teoria e prática diante de um problema cotidiano.

Os saberes são resultado da transação entre o conhecimento social e o conhecimento individual. Entre a acumulação objetiva de experiências culturais prévias da humanidade e a acumulação subjetiva de experiências individuais de vida. O resultado da transação dialética entre experiências opostas, objetivas e subjetivas, denomina-se aprendizagem (KOLB, 1984, p.37).

3.1.2. Os indivíduos na organização: a aprendizagem num contexto social

Ensinar e aprender nas organizações, assim como em outros contextos, são atividades que se cercam de grandes desafios. Mas as organizações podem otimizar o seu funcionamento a partir do momento em que podem aprender; por exemplo, empresas podem construir vantagens competitivas, especialmente em indústrias que utilizam o conhecimento de forma intensiva. Por isso mesmo, diversas formas de aprendizagem organizacional vêm progressivamente chamando a atenção de pesquisadores e consultores da área de gestão. Identificar, processar e reter novas informações, ampliando o conhecimento e melhorando a capacidade de tomada de decisão, passam a ser consideradas atividades críticas para as organizações (BASTOS, GONDIN e LOIOLA, 2004, p.220).

No campo dos **pesquisadores** há grande concordância com os argumentos acima apresentados. Estudiosos em diversas áreas afirmam que a capacidade e a rapidez da organização para aprender pode garantir o seu futuro, pois as empresas de sucesso aprendem tanto formalmente quanto na prática. A aprendizagem e o conhecimento desempenham um papel central na dinâmica, na política e na vida organizacional. Essas pesquisas fazem parte do campo denominado Aprendizagem Organizacional, voltado para a observação e análise

dos processos de aprendizagem individual e coletiva nas organizações (EASTERBY-SMITH e ARAUJO, 2001, p.15). Entretanto, se a reunião de disciplinas como a psicologia, a sociologia, a antropologia, a economia, a ciência gerencial, a estratégia e a gestão da produção se traduz em riqueza na capacidade de análise da aprendizagem organizacional, tal variedade de formas de abordagem traduz também um pouco a fragmentação do campo de estudo, a concorrência nele mais observada e os obstáculos constituídos para o alcance da consistência metodológica (BASTOS, GONDIN e LOIOLA, 2004, p.222).

Já no campo dos **consultores**, cedo se percebeu a viabilidade comercial da venda de ensinamentos às empresas, sobre a aprendizagem no campo organizacional. Os consultores vêm se apropriando de boa parte da massa crítica gerada pelos pesquisadores – o fluxo contrário não é necessariamente verdadeiro – e têm tido seu trabalho sustentado também por outros consultores e escritores, como Peter Senge, para realizar intervenções práticas nas organizações e ajudá-las a se tornarem Organizações de Aprendizagem ou Organizações que Aprendem. Esta outra forma de compreender a articulação entre a aprendizagem e as organizações orienta-se para a ação, na busca de modelos ou formas ideais de organizações de aprendizagem que poderiam tentar emular casos de sucesso e na construção de instrumentos metodológicos para diagnosticar e avaliar a qualidade dos processos de aprendizagem (EASTERBY-SMITH e ARAUJO, 2001, p.16).

É importante notar, no entanto, que não há uma contradição entre as ações desses dois grupos anteriormente citados, mas sim uma dicotomia na forma de lidar com esse conhecimento. O quadro a seguir demonstra isso. No caso dos pesquisadores, seu trabalho é iminentemente descritivo, crítico e analítico, preocupado em encontrar respostas às possibilidades concretas das organizações aprenderem. Já os consultores desenvolvem um trabalho claramente prescritivo e normativo, apoiados na certeza de que as organizações podem aprender (BASTOS, GONDIN e LOIOLA, 2004, p.222). Esses dois grupos são orientados, respectivamente, pelas questões “como um organização aprende?” e “como uma organização *deveria* aprender?” (TSANG, 1997, p.74).

Quadro 9. A dicotomia entre teorias descritivas e prescritivas

	Escritos descritivos sobre a Aprendizagem Organizacional	Escritos prescritivos sobre a Organização de Aprendizagem
Pergunta-chave	Como a organização aprende?	Como a organização <i>deveria</i> aprender?
Público-alvo	Acadêmicos	Profissionais
Objetivo	Construção teórica	Melhorar o desempenho organizacional
Fonte de informação	Coleta de dados sistemática	Experiência como consultor
Metodologia	Métodos de pesquisa rigorosos	Estudos de caso rudimentares e pesquisa em ação
Generalização	Atenta aos fatores limitadores dos resultados da pesquisa	Tendência a generalizar largamente a teoria para todos os tipos de organização
Conseqüência da aprendizagem	Mudança comportamental potencial	Mudança comportamental real
Relação entre aprendizagem e desempenho	Pode ser positiva ou negativa	Induzida a ser positiva

Fonte: Tsang (1997, p.85). Tradução nossa.

Assim, se a aprendizagem organizacional vai descrever certos tipos de atividades que acontecem na organização, as organizações de aprendizagem são casos de entidades onde a aprendizagem se dá de forma eficaz. Ou seja, a organização que aprende contém necessariamente um caso de aprendizagem organizacional, embora o inverso nem sempre seja verdadeiro (TSANG, 1997, p.73). Isto explicaria, de certa forma, o fluxo maior de conhecimentos partindo dos teóricos para os práticos.

O que parece, no parágrafo anterior, um jogo de palavras, na realidade esconde a dificuldade da definição dos termos. Se pesquisadores e consultores não hesitam em criar novos termos, o desafio de criar significados é bem mais complexo. Tsang (1997, p.75) ressalta esta dificuldade comentando que a transferência de conceitos de um domínio científico emanador (*the source domain*) para outro domínio receptor (*the target domain*)

sempre causa complicações, e não seria diferente quando se tenta transpor conceitos de aprendizagem para o mundo das organizações.

A aprendizagem individual estaria ligada inicialmente à cognição e, conseqüentemente, ao cérebro, mas não se sabe onde se dá a aprendizagem organizacional e tampouco quais são as disciplinas que podem esclarecer tal dúvida. Idéias egressas de diferentes áreas vão ser aplicadas ao problema relatado, e os “visitantes” de outros campos de estudo vão tentar trazer a aprendizagem organizacional para os raios de ação das suas próprias áreas, atuando muitas vezes como distintas comunidades de pesquisadores, cada qual com suas próprias perspectivas: programas de pesquisa, conferências científicas, publicações científicas e sistemas de avaliação de artigos são construídos com o auxílio de seus próprios pares (EASTERBY-SMITH, SNELL e GHERARDI, 1998, p.264). O quadro a seguir mostra as diferenças marcantes entre as disciplinas e suas ontologias no estudo da aprendizagem organizacional.

Quadro 10. Ontologia e idéias-chave das disciplinas que compõem o campo de estudos da aprendizagem organizacional

Disciplina	Ontologia	Idéias-chave
Psicologia e Desenvolvimento Organizacional	Desenvolvimento humano	Organizações cognitivas, desenvolvimento, comunicação e diálogo
Ciências Gerenciais	Processamento de informações	Conhecimento, memória, realimentação (<i>feedback</i>), correção de erros
Teoria Organizacional	Estruturas sociais	Efeitos do poder e hierarquia, conflitos e interesses, ideologia e retórica
Estratégia	Competitividade	Organização/interface com o ambiente, aprendizagem entre organizações
Gerência da Produção	Eficiência	Curvas de aprendizagem e produtividade, desenho de times de produção
Antropologia Cultural	Sistemas de significados	Cultura como causa e efeito da aprendizagem organizacional, valores e crenças

Fonte: Easterby-Smith, Snell e Gherardi (1998, p.264). Tradução nossa.

Na visão dos consultores, as organizações de aprendizagem deveriam ser capazes de adquirir, criar, produzir novas compreensões, transferir conhecimentos e modificar o comportamento dos seus membros; apresentar um clima que estimulasse os membros a questionar, a aprender e a desenvolver o seu potencial, em consonância com uma cultura de aprendizagem; e estimular novas formas de pensamento, nas quais a aspiração coletiva ganhasse liberdade e incentivasse a colaboração mútua. Essas definições das organizações de aprendizagem, respectivamente de Garvin, Boydell e Burguione e finalmente Senge (1990 *apud* BASTOS, GONDIN e LOIOLA, 2004, p.225), claramente dominadas por uma lógica prescritiva, expõe o quanto as proposições dos consultores tendem a ser universais, mas sem considerar as especificidades de cada organização.

Os consultores, mais orientados para a ação, tendem a utilizar os conceitos gerados no campo teórico da aprendizagem organizacional para atingir quem está no dia-a-dia das organizações. Mas, às vezes, se baseiam em definições frágeis, embora adequadas para fornecer modelos aos gestores, e ‘fundamentadas’ muito mais na sua experiência profissional do que em pesquisas sistemáticas e rigorosas. Sem tais experiências, os consultores não poderiam validar e tornar confiáveis suas definições.

Tsang (1997, p.81) considera que o fato das consultorias apontarem um único caminho para preparar as organizações para aprender, sem sequer apontarem o lugar da partida, desconsidera a história pregressa da entidade. Que não examinar como cada empresa lida com seus problemas e trata as dimensões culturais envolvidas pode dificultar a tarefa de aprendizagem em vez de facilitá-la.

Bastos, Gondin e Loiola (2004, p.226) consideram que a dimensão valorativa do conceito de organização de aprendizagem não varia, desconsiderando os valores culturais implicados; que organizações de aprendizagem são uma expressão que qualifica a organização bem-sucedida, capaz de promover mudanças e apresentar os mais adequados modelos de gestão; e que o conceito teria um caráter prescritivo e normativo muito forte, adequado à forte orientação prática e para a ação dos consultores. Mas enfatizam que pesquisadores e consultores não existem em mundos separados, e parte importante da pesquisa científica surge das idéias e modelos nascidos no contexto das consultorias, o que

contraria a idéia de Easterby-Smith e Araujo de que não existiria esse fluxo, mas apenas o aproveitamento das teorias de aprendizagem organizacional pelos consultores.

Tsang (1997, p.84), no entanto, afirma que os pesquisadores têm falhado sistematicamente em transformar seus estudos descritivos em prescrições detalhadas, colocando em suspense a frase de Van de Ven (1989), de que “nada é tão prático como uma boa teoria”. Na verdade, Tsang acredita que essa separação entre pesquisadores e consultores e a dicotomia entre teoria e prática não deveriam nem existir num plano ideal. Mas, no mundo real, elas estão bem presentes.

3.1.3. Em aprendizagem organizacional, o grupo é mais que a soma dos indivíduos?

Parece claro, devido à natureza das teses, que esta que está sendo lida tenha interesse maior no trabalho desenvolvido pelos pesquisadores, que enfrentam muitos questionamentos. Um primeiro desafio está relacionado à própria **definição do termo** Aprendizagem Organizacional. Definir a aprendizagem em termos individuais já é um processo bastante complexo, pois envolve a mudança de comportamento e de atitudes das pessoas nos planos cognitivo, afetivo e psicomotor (BLOOM *et al.*, 1972, p.6). Quando acrescentamos ao vocábulo aprendizagem o adjetivo organizacional, tudo se complica. Um conceito já suficientemente amplo e não completamente compreendido (*source domain*) é lançado numa arena de debates multidisciplinar, onde será disputado por diversas disciplinas (*target domains*) que também tentam compreender o fenômeno organizacional. Tal combinação traz à tona considerações novas por conta da transposição do conceito de aprendizagem, usualmente ligado ao indivíduo, para o contexto organizacional.

Diferentes teóricos acabam por dividir durante o debate o conceito da aprendizagem organizacional em duas visões distintas: uma visão se orienta por obter a aprendizagem em termos de como a organização busca, processa e responde a informações quantitativas e qualitativas, colhidas interna e externamente. Huber (1991 *apud* EASTERBY-SMITH e ARAUJO, 2001, p.18) afirma que “uma organização aprende se qualquer de suas unidades adquire conhecimento que ela reconhece como potencialmente útil para a organização” e “uma

entidade aprende se, por meio do processamento de informações, o âmbito de seus comportamentos potenciais se modifica”. Outra visão busca entender como as pessoas, no seu espaço de trabalho, atribuem significado às suas experiências e apreendem o conhecimento a partir da interação social com seus colegas, por meio das práticas estabelecidas, observação e emulação de profissionais competentes e socialização em uma comunidade de práticas (LAVE e WENGER, 1991, p.93). Tanto em uma como noutra visão, no entanto, percebe-se claramente a influência dos trabalhos sobre aprendizagem de Lewin e Dewey, como descritos por Kolb (1994).

A questão de qual é o **conteúdo da aprendizagem** organizacional constitui o segundo desafio. Adverte-se aqui que as informações por si só não traduzem significados – o que seria possível apenas graças à interpretação das pessoas – e que, por isso mesmo, instruções técnicas seriam instrumentos incompletos, pois os novos membros de uma organização prefeririam sempre aprender sobre as normas não escritas de como desempenhar suas tarefas eficazmente (EASTERBY-SMITH e ARAUJO, 2001, p.20).

Se a aprendizagem é construída por indivíduos e grupos, é razoável supor que o interesse de uns pode prevalecer sobre o interesse coletivo, influenciando o grupo sobre o que valeria a pena aprender, ainda mais quando relações de poder estão mediando o processo de interpretação das informações. Alguns autores que trabalham com uma visão mais técnica chegam mesmo a defender que o processo político deveria ser minimizado ou mesmo eliminado para que a aprendizagem ocorra, numa perspectiva considerada ingênua pelos pesquisadores com uma visão social do processo. Afinal, o aspecto político é inerente a qualquer processo social, e a aprendizagem via compreensão dos fatos sempre pode ser tendenciosa, no intuito de demonstrar as experiências dos indivíduos envolvidos de forma favorável. Departamentos, divisões funcionais, equipes de projetos ou comissões tendem a apresentar as informações que melhor atendam aos seus propósitos, e é com base nessas informações que acontecerá a aprendizagem organizacional (EASTERBY-SMITH e ARAUJO, 2001, p.20). Ressalte-se que esse é um processo que ocorre tanto nos governos como nas empresas.

A pressuposição que guia esse raciocínio é que a aprendizagem não acontece na mente dos indivíduos, mas na interação entre eles, guiada pelo que são, pelo que acreditam e pelo que fazem. Padrões de comportamento são apreendidos pelos novatos na comunidade por meio de sua socialização e percepção da cultura organizacional vigente. Mas os resultados da

aprendizagem organizacional se manifestam tanto individualmente quanto organizacionalmente. Assim, Easterby-Smith e Araujo (2001, p.21) ressaltam que esse processo de socialização no trabalho dos novatos revela-se, na maioria dos casos, pela incorporação e evolução de habilidades tácitas assimiladas no seu trabalho. Tsang (1997, p.76) acredita que a aprendizagem é identificada quando leva a uma revisão das rotinas organizacionais na qual o comportamento é baseado, idéia derivada do trabalho de Argyris e Schön (1978 *apud* SOUZA-SILVA e DAVEL, 2005, p.2), que defende que a aprendizagem se dá nos processos de detectar e corrigir erros, seja na melhor operacionalização de objetivos, regras e valores que vai conduzir a uma mudança incremental (*single loop learning*), seja pelo questionamento daquelas mesmas variáveis, que vai desembocar numa mudança radical (*double loop learning*). Em suma, o que há de comum ao conteúdo da aprendizagem, qualquer que seja o autor e seu entendimento sobre como os indivíduos ou a organização aprendem, é que ela é bastante tácita e imbricada na forma como as pessoas aprendem, convivem e trabalham numa organização.

O **sujeito** da aprendizagem organizacional é o seu terceiro e o maior desafio. Tsang (1997), Easterby-Smith e Araujo (2001), Bastos, Gondin e Loiola (2004) e muitos outros preocupam-se com a ligação entre a aprendizagem dos indivíduos e a sua apropriação como aprendizagem organizacional, que, apesar de ser um aspecto crítico da discussão, tem sido muito pouco explorado, na visão daqueles autores. A questão ainda não respondida é a seguinte: se o conhecimento fica armazenado no cérebro das pessoas, qual seria o sistema de armazenagem desse conhecimento nas organizações?

Uma posição mais radical vai mesmo negar às organizações a capacidade de aprender. Segundo Abbad e Borges-Andrade (2004, p.238), aprendizagem é um processo psicológico que ocorre somente no nível do indivíduo e que traz mudanças duradouras ao seu comportamento. Nessa corrente denominada por eles de *cognitivista*, a natureza da mudança se deve aos processos mentais ou à aquisição de conhecimentos, habilidades e atitudes decorrentes da interação com o ambiente, concebendo o conhecimento como sendo de natureza cognitiva e codificada (SOUZA-SILVA, 2005, p.41). Cognitiva porque é dependente de talentos individuais e habilidades cognitivas, também denominado de conhecimento abstrato. Codificada porque a informação está traduzida pela comunicação explícita, por intermédio de livros, manuais, códigos de prática e também nos novos meios eletrônicos de

armazenamento de informações. Ainda neste caso, a propriedade intelectual está ligada a um indivíduo e certificada e reconhecida pelos direitos autorais, publicações e patentes.

A capacidade de aprender, então, estaria ligada ao ser humano. Seriam as pessoas que aprendem, não as organizações. Em termos restritos, o conhecimento só seria criado no nível individual, e as organizações aprenderiam por intermédio de seus membros (LUCENA e MELO, 2006, p.1). A incapacidade organizacional de aprender deve-se ao fato de que essas entidades não são seres vivos e, portanto, não se poderia a elas atribuir um padrão de comportamento ou atividade cognoscente. O termo aprendizagem organizacional seria apenas uma metáfora que antropomorfizaria as organizações. Com base neste pressuposto, não haveria a aprendizagem *da* organização e, sim, o indivíduo que age e aprende *na* organização. Essa pessoa seria a fonte primária de aprendizagem, a mesma que criaria as formas e estruturas organizacionais que permitiriam a aprendizagem *no âmbito* da entidade.

Faz sentido, então, que Abbad e Borges-Andrade (2004, p.272) extrapolem a afirmação anterior: “a aprendizagem em organizações ocorre no nível do indivíduo, podendo seus efeitos propagarem-se pelos grupos ou pelas equipes e pela organização como um todo”. Wang e Ahmed (2003 *apud* SOUZA-SILVA, 2006, p.39) explicam como se dá tal difusão: o conhecimento organizacional fica armazenado parcialmente nos indivíduos, na forma de experiência, habilidade e capacidade, e parcialmente nas organizações, na forma de documentos, arquivos, regras, regulações e padrões.

Na visão cognitivista, o conhecimento seria processado por construções cognitivas, havendo a possibilidade deste ser codificado e transmitido para fora do contexto onde foi gerado. Hedberg (1981 *apud* SOUZA-SILVA, 2005, p.45) trabalha a idéia de a organização não possuir cérebros; possui, sim, sistemas cognitivos e de memória a partir das pessoas que lá trabalham. A capacidade de as organizações aprenderem seria a soma das capacidades individuais de aprendizagem. Quando essas pessoas aprendem individualmente ou quando a organização integra novos membros, via contratação, há aprendizagem organizacional.

No entanto, codificar e transmitir o conhecimento pode ser mais difícil do que se imagina. Tome-se, por exemplo, uma forma clássica de tentar fazê-lo por uma perspectiva cognitivista: os treinamentos. Na tentativa de suprir lacunas na formação dos seus colaboradores, negligencia-se a dimensão tácita do conhecimento, dificilmente transmitida

por instrutores. Nem mesmo o próprio Pelé, argumentam Souza-Silva e Davel (2006, p.1), seria capaz de ensinar por meio de aulas expositivas como se tornar um bom jogador de futebol. Talvez ele pudesse externar apenas alguns poucos fundamentos sobre a arte de jogar futebol, mas isso, certamente, não teria o poder de transformar os ouvintes em craques.

Se não há a possibilidade de acessar conhecimentos tácitos por meio de treinamentos com aulas expositivas é porque esse tipo de conhecimento não consiste de informações capturadas e armazenadas como um objeto. Ele pertence às relações sociais que acontecem cotidianamente nas organizações, resultantes das interações informais que ocorrem entre as pessoas e da partilha de experiências pessoais, num contexto social de aprendizagem intimamente conectado a uma prática e que incorpora a dimensão tácita do conhecimento. Aprender a jogar futebol, no que tange ao desenvolvimento de habilidades, envolve sobretudo a absorção de conhecimentos tácitos que só podem ser incorporados pelas vivências e experiências sociais ligadas à práxis desse esporte. Daí que, se o conhecimento explícito pode ser capturado e armazenado como um *objeto*, o conhecimento tácito se adquire participando de um grupo social, num *processo* (CLARK e ROLLO, 2001 *apud* SOUZA-SILVA, 2005, p.48).

Contrariamente à postura cognitivista, a *behaviorista* crê na capacidade de aprender das organizações e na compreensão de que a aprendizagem organizacional pode ser algo maior que a soma das aprendizagens individuais, embora a organização não possa prescindir dos indivíduos para aprender. Em busca de uma postura mais autônoma da aprendizagem organizacional, argumenta-se que as organizações podem aprender independentemente de um indivíduo particular, o que transpareceria a relativa independência entre a aprendizagem individual e a organizacional (BASTOS, GONDIN e LOIOLA, 2004, p.223).

Assim, se é considerado que a aprendizagem individual ocorre quando um indivíduo muda suas estruturas cognitivas e seu comportamento, pode-se extrapolar que, para que existisse a aprendizagem organizacional, a mudança teria que acontecer no nível dos grupos ou dos sistemas, devendo ser constatada a mudança do conhecimento e a mudança nos valores coletivos para que fossem observadas mudanças nos padrões comportamentais e normativos coletivamente compartilhados, a partir de pré-requisitos como a comunicação, a transparência e a integração interpessoal (PROBST e BÜCHEL, 1992 *apud* BASTOS, GONDIN e LOIOLA, 2004, p. 223).

Abbad e Borges-Andrade (2004, p.238) concordam com a classificação de *behaviorista*, pois a natureza dessas mudanças e a acumulação de saberes se deve à interação do indivíduo com o seu ambiente. O conhecimento, nessa perspectiva, seria sócio-relacional, pois residiria nas interações sociais que acontecem no espaço de trabalho da organização; seria prático pois é adquirido por intermédio da ação, embora requeira a presença física do indivíduo para que este possa absorver as informações tanto cognitivamente quanto sensorialmente; e seria explícito e tácito: uma pequena parte do conhecimento se transmitiria em linguagem sistemática e formal e outra, maior e implícita, seria difícil de formalizar e comunicar, pois se trata de um conhecimento prático que antecede o teórico.

Outros autores consideram que haveria aprendizagem coletiva, visto que o conhecimento crítico organizacional não está nos indivíduos, nem está escrito; encontra-se no conjunto da comunidade que compõe a organização. Nesse contexto, Nicolini e Meznar (1995, p.740) afirmam que as organizações, por intermédio de quem as influencia, criam suas identidades coletando experimentos, invenções, escolhas, decisões e transformações para construir uma racionalidade que termina moldando simbolicamente as organizações.

Souza-Silva (2005, p.53) propõe que a aprendizagem organizacional seja compreendida a partir de quatro características: (1) é baseada na prática e em contextos sociointeracionais; (2) é mediada por artefatos materiais e simbólicos; (3) possui natureza espaço-temporal; e (4) é enriquecida por perturbações da ordem estabelecida.

A primeira característica transmite a idéia da aprendizagem como resultante de um processo, num contexto de interação social e sempre associada ao exercício da prática. Ela não se restringe aos espaços da educação formal nem está vinculada unicamente ao conhecimento explícito. Está inserida nas experiências cotidianas que as pessoas vivenciam no espaço organizacional. Assim, o foco da aprendizagem migra da mente dos indivíduos para as estruturas e processos de participação, deixando de ser um acontecimento individual e isolado para ser compreendido como um processo coletivo, associado aos contextos sociais onde há trabalho, reflexão e inovação (LAVE e WENGER, 1991; SOUZA-SILVA, 2005).

A segunda característica da aprendizagem é que esta é mediada por artefatos materiais e simbólicos. Os artefatos – do latim *arte factu*, feito com arte – são documentos, símbolos e histórias de um grupo. A atividade de aprender num contexto sócio-prático se dá por

intermédio dos artefatos, pois estes são historicamente situados e ligados ao contexto onde ocorre a aprendizagem organizacional. Pelos artefatos é que se dá o contato com a prática e com o conhecimento tácito de um grupo social (WENGER, 2000; SOUZA-SILVA, 2005).

A terceira característica é a vinculação do espaço e do tempo como indissociável da aprendizagem sócio-prática. Preocupa-se com o lugar, o momento e as relações sociais estabelecidas onde acontece a aprendizagem, pois esses elementos dela fazem parte e carregam em si um forte componente tácito. Nesta perspectiva, o conhecimento possui naturezas efêmera, provisória e emergente (LAVE e WENGER, 1991; SOUZA-SILVA, 2005).

A quarta característica deriva justamente da efemeridade e da característica dialética do conhecimento. A aprendizagem se intensifica justamente quando há perturbações à ordem e comportamentos discrepantes, pois, segundo Nicolini, Gherardi e Yanow (2003 *apud* SOUZA-SILVA, 2005, p.56), nesse momento emerge a necessidade de construir novos caminhos ou de prolongar os já existentes em direção ao horizonte que se avizinha.

Um bom exemplo desse processo de aprendizagem organizacional acontece no seio da comunidade científica internacional. As várias comunidades científicas têm desenvolvido um complexo sistema de aprendizagem e o conhecimento científico vem sendo adquirido através dos tempos por meio da aprendizagem à qual indivíduos e grupos têm se submetido diariamente. Não há dúvida de que o avanço da ciência se dá a partir da investigação dos problemas que têm, diretamente ou indiretamente, origem e implicações na vida prática, sejam eles das ciências naturais, exatas ou sociais. Os pesquisadores executam seu trabalho em contextos de interação social, como o são os grupos de investigação, os seminários de pesquisa e as revistas científicas. Utilizam, além de artefatos materiais, conceitos, modelos e métodos como artefatos simbólicos, e os descrevem via linguagem comum, que permita a comunicação entre os membros dessas comunidades, buscando sua consolidação, clarificação e adoção posterior por outras comunidades científicas e, vez por outra, até pelo público em geral. O conhecimento científico também deve ser compreendido no seu vínculo com o lugar, o momento, o contexto e as relações sociais em que foi apreendido. Preservar estes fatores é importante para que haja compreensão dos conceitos apresentados e em que circunstâncias eles poderiam ser ou se achar replicados, de maneira que uma hipótese possa ser suficientemente generalizada a ponto de se transformar em uma teoria científica. Mas mudar aqueles fatores pode alterar os resultados de uma observação científica e levar o pesquisador a

novos e discrepantes resultados. Essa perturbação de uma ordem anteriormente estabelecida, que impede a generalização do conhecimento, aponta para a reconsideração dos fatores, a ponto de mudar tudo ou quase tudo em que se acreditava. A anomalia permite a emergência de novas descobertas, propiciando as revoluções científicas (KUHN, 2001, p.77).

O fato é que os saberes não se encontram dissociados do mundo que os demanda e produz. O contexto influencia o conhecimento e parece mais adequado pensar que a aprendizagem ocorreria com mais fluidez num ambiente social onde a troca entre os atores pudesse se dar sem restrições, como numa grande comunidade disposta a aprender e a inovar. Quando essa comunidade se torna mais estruturada, como numa organização, a produção dos saberes torna-se mais sujeita às relações de poder, que certamente influenciará o direcionamento das pesquisas e o acesso ao conhecimento. O ideal seria contar com comunidades que aprendessem desestruturadamente, mesmo que participem de um cenário estruturado. Para tanto, apresenta-se no próximo tópico a idéia de aprender participando periféricamente, no âmbito das comunidades de prática.

3.2. A aprendizagem pela Participação Periférica Legítima

3.2.1. A aprendizagem, inerente ao trabalho e à inovação

Trabalho, aprendizagem e inovação são atividades humanas próximas e inter-relacionadas que convencionalmente parecem prontas para entrarem em conflito umas com as outras. Isto porque a prática do trabalho é percebida como conservadora e resistente às mudanças, a aprendizagem no trabalho é considerada um desafio e a inovação no trabalho é sempre vista como uma ruptura. Entender que trabalho, aprendizagem e inovação são atividades compatíveis e potencialmente complementares, não forças conflituosas, requer uma outra compreensão do que realmente constituiria uma organização para além das estruturas aparentes (BROWN e DUGUID, 1991, p.1).

Descrições formais de tarefas usualmente desconsideram como as pessoas realizam o seu trabalho; mudanças propostas em rotinas de trabalho não raro o fazem da mesma forma; e a aprendizagem é o último recurso imaginado por gestores para unificar a visão de quem

trabalha com o trabalho que precisa ser feito, ou seja, aproximar a visão individual da visão organizacional. Assim, descrições formais de trabalho estão usualmente abstraídas da prática real, e inevitavelmente ou intencionalmente omitem os seus detalhes, produzindo um hiato entre as regras ditadas pelas organizações e a prática que efetivamente se percebe. Numa sociedade que valoriza o conhecimento explícito, os detalhes de uma prática de trabalho tendem a não ter importância nem serem considerados essenciais. Acredita-se que a prática será facilmente desenvolvida uma vez que as descrições formais tenham sido compreendidas. Assim, educação, treinamento e tecnologia de gestão geralmente focam em representações abstratas em detrimento – ou até exclusão – da prática real. Mas, desvinculadas da prática, essas abstrações distorcem ou obscurecem o que é intrínseco à prática. E a prática é um elemento central para entender o trabalho, assimilá-lo via treinamento e intensificá-lo via inovação (BROWN e DUGUID, 1991, p.1).

Muitas organizações assumem que tarefas complexas podem ser mapeadas com sucesso, tendo como base passos simples, taylorísticos e canônicos, que podem ser seguidos sem necessidade de entendimento ou *insights* – pelo *The Oxford Essencial Dictionary*, “a capacidade de entender verdades escondidas”. Mas a prática real envolve, inevitavelmente, complicadas interpolações entre descrições abstratas e demandas situadas, gerando um hiato entre teoria e prática que acaba se transformando no hiato entre *opus operatum* e *modus operandi*, ou seja, a maneira descolada da realidade, como se acredita que uma tarefa deveria ser feita, e a maneira como ela efetivamente é feita, considerando todas as condições mutáveis do ambiente e todos os dilemas inerentes não resolvidos (BOURDIEU, 1996, p.34). Essa percepção é reforçada por diversos estudos etnográficos realizados em espaços de trabalho (HANKS, 1990; LAVE e WENGER, 1991; LAVE, 1994; ORR, 1996; WENGER, 1998; GHERARDI, NICOLINI e ODELLA, 1998) que indicam que a maneira como as pessoas laboram difere fundamentalmente da maneira como a organização descreve essa atividade nos manuais, programas de treinamento, descrições gráficas da organização e descrições de cargos.

Assim, as inadequações das normas impostas pela empresa e da sua própria constituição estrutural, decorrentes dessa abordagem não-situada, tornam o trabalho difícil e, perversamente, faz com que o trabalhador precise ter mais habilidade de improviso para cumprir seu trabalho, em vez de menos. O fardo de eliminar a diferença entre o que é provido e o que é necessário para a realização de uma tarefa é lançado ao trabalhador, que ao fazer esta ponte protege a organização de sua própria miopia. Se os trabalhadores aderissem à

abordagem canônica preconizada, os serviços da organização provavelmente se tornariam o caos (BROWN e DUGUID, 1991, p.3). O que acontece, por exemplo, nas operações-padrão realizadas por trabalhadores insatisfeitos com as condições de trabalho.

3.2.2. O aprendiz, periférico mas legítimo

Se um aprendiz não existe apenas na relação ensino-aprendizagem, como aluno, a escola não é o único espaço em que essa relação pode acontecer. Os indivíduos aprendem também por conta das suas experiências, que mediam sua aprendizagem. Num contexto organizacional, a aprendizagem pode se potencializar pelo contato com a prática produzida na interação social de um grupo e pelos conflitos decorrentes do aperfeiçoamento destas práticas.

O caso do aprendiz que se introduz e participa de uma comunidade de profissionais, mesmo que de forma periférica, é uma ilustração do que se entende como aprendizagem organizacional. Essa experiência pode propiciar que ele aprenda de forma situada e apreenda o conhecimento necessário para o desenvolvimento de si mesmo e da comunidade a que agora se esforça para pertencer.

O fato é que os aprendizes, quando lançados no processo de aprendizagem para o exercício profissional, estão sujeitos a participar de comunidades formadas por pessoas que já detêm o conhecimento daquele exercício. E um grupo social formado por profissionais praticantes impele os aprendizes a deter um dado conjunto de conhecimentos, habilidades e competências, de forma que esses aprendizes possam, ao longo do tempo e da sua aprendizagem, vir a participar integralmente das práticas socioculturais desse grupo. Entendam-se aqui como práticas socioculturais as atividades compreendidas no exercício profissional de uma comunidade, a identidade desenvolvida ao longo do tempo e que une seus participantes e os artefatos desta comunidade que compartilha conhecimento e prática (LAVE e WENGER, 1991, p.29). A aprendizagem acontecerá pela imersão do aprendiz na prática sociocultural e pelo relacionamento entre ele, um novo membro do grupo e os antigos membros deste.

A esse tipo de apreensão de conhecimentos, via estabelecimento de uma relação entre antigos e novos membros para propiciar a aprendizagem dos últimos, Lave e Wenger (1991, p.29) denominam Participação Periférica Legítima (PPL). Seu objetivo é transformar paulatinamente os aprendizes em profissionais participantes de uma comunidade que partilhe interesses e identidade comuns. Por intermédio da aprendizagem de uma prática sociocultural, o aprendiz se engaja para participar dessa comunidade e se esforça para se tornar um participante pleno.

Mas a participação periférica legítima é mais que simplesmente aprender estando situado na prática de uma comunidade. Aprender é uma parte integral da prática, na qual o mundo ganha sentido. A participação periférica legítima é um conceito complexo e composto: a legitimidade está relacionada ao poder e às relações de autoridade não necessariamente formais; a perifericidade⁴ representa o grau de engajamento dos aprendizes com a comunidade, crescente num plano ideal; e a participação refere-se ao entendimento comum do grupo sobre a importância do novo membro e sua aderência às atividades da comunidade (KIMBLE e HILDRETH, 2004, p.2).

Este processo se dá com o ingresso do aprendiz numa comunidade que cultive uma prática comum. Sua presença revela uma grande divergência entre sua (pouca) experiência e a competência social dessa comunidade. Por isso mesmo, sua participação no grupo não pode se dar de forma plena. Mas conforme esse aprendiz vá incorporando a competência social no convívio com os outros membros da comunidade, sua participação pode se tornar crescentemente importante e estratégica, de acordo com o seu grau de contribuição para o grupo (SOUZA-SILVA, 2005, p.74).

Aprender, então, é participar de uma comunidade onde há uma prática sociocultural específica, um aspecto integrante e inseparável desse grupo. Como não têm ainda suficientes subsídios para participar plenamente, a participação dos aprendizes, na prática, se dá inicialmente de forma periférica. A legitimidade do processo é garantida no comprometimento com a aprendizagem, por parte do aprendiz e do mestre – o elo com a comunidade que garantirá a legitimidade do processo de aprendizagem do primeiro. Assim, a aprendizagem

⁴ É necessário lançar mão desse neologismo, tendo em vista a dificuldade da tradução do termo *periferality*, também um neologismo em língua inglesa, amplamente usado pelos autores americanos no tema. O vocábulo deve ser compreendido como “se localizar na periferia”.

pela participação periférica legítima torna-se a possibilidade de o aprendiz começar a se tornar um ser mais complexo e um participante mais pleno da comunidade que escolheu.

Deve-se levar em consideração, no entanto, as palavras dos autores Lave e Wenger (1991, p.40), de que a participação periférica legítima “não é em si uma forma educacional, uma estratégia pedagógica ou mesmo uma técnica de ensino. É um ponto de vista analítico da aprendizagem, uma forma de entender a aprendizagem”.

Constrói-se, aqui, o contraponto desta forma de aprendizagem em relação à aprendizagem típica do sistema escolar que se conhece: a participação periférica legítima apresenta-se como uma forma de aprender situada num contexto profissional e social específico, neste caso o contexto que interessaria ao aprendiz. Já a organização tradicional do sistema escolar, mesmo na educação profissional, usualmente enseja a separação entre o conhecimento e seu contexto. Nas escolas, espera-se que a aprendizagem se dê pela internalização do saber, num processo de absorção cujas bases repousam na transmissão e na acumulação do conhecimento. Estabelece-se, desta maneira, uma dicotomia entre interno e externo ao aprendiz, assumido aqui como elemento não problemático no processo de aprendizagem. Encara-se o estudante como uma base pronta para ser trabalhada, que aprenderá a partir da internalização do conhecimento, seja ele “descoberto”, “transmitido” por alguém ou “experimentado na interação” com outros atores inerentes ao processo de aprendizagem.

Pode-se argumentar que as escolas de formação profissional não deixam de constituir um contexto social específico, mas suas atividades estão geralmente apartadas do convívio com a comunidade de profissionais respectiva e, por vezes, sem a presença dos profissionais mesmo como instrutores dos seus alunos. Estabelecendo esse diferente contexto social, as escolas acabam por deixar inexplorada a natureza do aprendiz, do seu mundo e das suas relações, legando como resultado um conhecimento que não pode situar-se na realidade do aprendiz, um conhecimento que se baseia apenas nas suas suposições (LAVE e WENGER, 1991, p.47).

Freire (1987, p.57) reforça esse ponto de vista argumentando que quando professores falam da realidade como algo parado, estático, compartimentado e controlável, a palavra se esvazia da dimensão concreta que deveria ter. Falando ou dissertando sobre algo

completamente alheio à experiência existencial dos estudantes, caberia a estes o papel subjacente de meros receptores dos conteúdos petrificados passados pelos professores, sejam valores ou dimensões concretas da realidade. Conteúdos “que são retalhos da realidade desconectados da totalidade em que se engendram e em cuja visão ganhariam significação”. Assim, se transformação e mudança não estão presentes no sistema escolar – pois os alunos não são sujeitos do processo de aprendizagem, mas autômatos repetidores de conceitos a eles alheios – os alunos se afastam da busca da consciência crítica.

Apesar da concepção da aprendizagem sempre associada à relação professor-aluno ou mestre-aprendiz, o papel do mestre encontra surpreendentes variações quando se olha para outras formas sociais de aprendizagem, nem sendo mesmo ubiquamente característico desta. Se sempre existirão relações intencionais e contratuais entre mestres e aprendizes, o papel dos primeiros reside em conferir legitimidade ao espaço dos últimos na divisão do trabalho no meio social em que se encontram. Legitimar o espaço de aprendizagem é mais importante do que providenciar o ensino, pois, segundo Lave e Wenger (1991, p.92), “os pesquisadores insistem que é pouco observável o ensino; o fenômeno básico é mesmo a aprendizagem”.

A participação periférica legítima coloca então a aprendizagem como o movimento do aprendiz ao participar da prática social de uma comunidade, de forma crescente, não isolada do contexto, não separada de si ou do mundo. Enfatizando essa relação interdependente entre o aprendiz e o mundo, entre a atividade e o significado, entre aprendizagem e sabedoria, a participação periférica legítima permite a aprendizagem socialmente negociada, que dará ao aprendiz a capacidade autônoma de pensamento e ações, resultado do balanço entre a negociação de conceitos e a assimilação de eventos de que falava Kolb (1984, p.23). Transformação e mudança estão imbricadas nesse processo de aprendizagem. Aprender significa fazê-lo em comunidade, dentro de uma prática e atribuindo significado aos saberes.

Afinal, o mundo é construído socialmente, na busca de compreensões subjetivas e intersubjetivas dos seus agentes (neste caso, aprendizes e profissionais) e na busca da estruturação objetiva das formas e sistemas de atividade. O aprendiz deve compreender o mundo e experimentar o mundo para aprender. Participando, negocia e renegocia o significado desse mundo (FREIRE, 1987; KOLB, 1984; LAVE e WENGER, 1991; WENGER, 2000).

Como proposição, a participação periférica legítima aproxima-se filosoficamente da concepção da educação problematizadora de Paulo Freire, que busca nos aprendizes a emergência das consciências e sua inserção crítica na sociedade. Assim, os educandos desenvolvem o seu poder de captação e compreensão do mundo que se materializa diante dos seus olhos e que se relaciona com ele, não mais como uma realidade estática, mas como uma realidade em transformação, em processo. As experiências dos alunos implicam um constante ato de desvelamento da realidade, abrindo espaço para a inserção crítica destes (FREIRE, 1987, p.71).

O mundo do aprendiz se compõe não apenas das atividades específicas que busca entender, mas também pela teia de relações sociais da comunidade que o envolverá. Essa comunidade vai exigir que ele construa o seu lugar, que se encaixe nessa teia, para que possa assumir novas tarefas, desempenhar novas funções e dominar novos saberes. Essas atividades e a compreensão que o aprendiz tem delas não existem apartadas, mas no conjunto de relações que lhes dão significado. Tais sistemas de relações entre as pessoas surgem, se reproduzem e se desenvolvem dentro das comunidades sociais, e somente dentro delas têm significação.

A aprendizagem é, ao mesmo tempo, uma condição de pertencimento a uma comunidade e uma forma de desenvolver o pertencimento a ela. A identidade do aprendiz é construída nas relações de longo prazo que se estabelecem com os antigos membros e a partir da observação das posições e das formas de participação desempenhadas por esses profissionais. Mas estabelecer relações, entender a estrutura e as formas de participação na organização são grandes desafios para os aprendizes. Freire, no entanto, acredita que os desafios tornam os aprendizes – para ele, educandos – mais aplicados, influenciando positivamente o processo de aprendizagem:

Quanto mais se problematizam os educandos, como seres no mundo e com o mundo, tanto mais se sentirão desafiados. Tão mais desafiados, quanto mais obrigados a responder o desafio. Desafiados, compreendem o desafio na própria ação de captá-lo. Mas, precisamente porque captam o desafio como um problema em suas conexões com os outros, num plano de totalidade e não como algo petrificado, a compreensão resultante tende a tornar-se crescentemente crítica, por isso, cada vez mais desalienada (FREIRE, 1987, p.70).

Durante o período de participação periférica legítima, os aprendizes participam tanto de uma comunidade de praticantes quanto da atividade produtiva em si. Essa é a forma inicial, característica de uma comunidade, dos aprendizes nela participarem. O que torna a aprendizagem válida e significativa para os aprendizes é a aceitação e o convívio com membros reconhecidamente importantes nessa comunidade. Sendo assim, esses novos membros percebem a comunidade como um espaço propício para a sua aprendizagem.

No entanto, as contribuições iniciais e parciais dos novatos são úteis. As suas contribuições nas atividades em andamento ganham valor na prática, que aumenta à medida que o aprendiz se torna mais adepto da comunidade. As oportunidades para este aprender e o quanto sua contribuição é boa ou fraca ficam evidentes na prática, pois a participação periférica provê uma base para que ele próprio se avalie: pequenos desafios, elogios ou broncas seguem-se à evolução da legitimidade do aprendiz como participante e o posicionam nas arenas de prática madura. Ao mesmo tempo, participar periféricamente demandará menos tempo, esforço e responsabilidade aos novos membros. As tarefas dos aprendizes são mais simples, os custos de errar são menores e a responsabilidade devida pequena. Suas tarefas tendem a se posicionar no final de cada passo de um processo produtivo em mais vezes que no meio desse processo, em tarefas ou momentos críticos ou de ligação para as atividades da comunidade como um todo (LAVE e WENGER, 1991, p.110).

O aprendiz, então, se define e é definido da maneira como se definem as comunidades de aprendizagem e prática e as relações dentro dela. Isso implica que, enquanto esse novo sujeito aprende, ele se torna um tipo de pessoa diferente da que já foi, pois ele postula se tornar um participante na teia, um membro da comunidade de prática. Aprender envolve toda a pessoa. Envolve o aproveitamento das possibilidades que se abrem nesse sistema de relações. Estabelece uma forma autêntica de pensar e atuar. Pensar em si mesmo e no mundo, sem separar este pensar da ação, tendo a criatividade como fundadora da sua prática, estimulando a reflexão e a ação dos indivíduos com base na sua realidade (NICOLINI, 1999, p.47).

Como será visto detalhadamente no capítulo 4, na pesquisa de campo desta tese se verificou que a formação dos auditores fiscais novatos segue, em grande parte, esse roteiro da aprendizagem no local de trabalho com os auditores seniores, a legitimação como participantes periféricos e sua inserção paulatina na comunidade dos auditores, em estruturas funcionais onde estes são preponderantes. No caso dos gestores públicos, quase não se

observou a última condição: estes foram introduzidos em órgãos públicos onde freqüentemente não havia outros gestores. Mudou-se a dinâmica da aprendizagem nos locais de trabalho e da sua legitimação. Os gestores aprenderam a desempenhar o trabalho nos órgãos em que foram alocados com o auxílio de funcionários locais mais experientes, de maneira geralmente distinta da apreendida nos cursos iniciais de formação. A legitimação, se por um lado era garantida pelo *status* de gestor público formado na ENAP, por outro era questionada pelo fato desse profissional ser um elemento alienígena. Diferenças que influenciam a aprendizagem, mas que não mudam a essência do que foi discutido: aprender é tornar-se um membro mais complexo de uma comunidade, não importa qual.

3.2.3. Aprender em comunidade e na comunidade

Nas páginas anteriores, destacou-se a figura da comunidade social, principalmente a formada por profissionais que partilham o aprender e o praticar, como um foro privilegiado onde acontece a aprendizagem pela participação periférica legítima. Essas comunidades, denominadas Comunidades de Prática (CdP), doravante estarão presentes ao longo do texto e, por isso, faz-se necessário defini-las.

A palavra comunidade tem sua origem comentada por Schommer (2005, p.106), que ressalta as raízes *kom* (todos) e *moin* (troca, intercâmbio), significando *compartilhado por todos*. No entanto, definir uma comunidade a partir da totalidade dos seus membros pode vir a ser problemático. Outhwaite e Bottomore (1996, p.115) consideram que uma comunidade pode estar dentro de uma área geográfica limitada, mas não necessariamente indivíduos que vivam nessa área representariam uma comunidade. Isto torna a definição de uma comunidade complexa, pois os limites de qualquer grupo com autoidentificação se tornam fluidos e intangíveis.

Já o termo prática deriva de *práxis*, que integra uma dimensão sócio-histórica com origem na obra de Karl Marx, representando um processo contextualizado de tomada de consciência para fazer a história e transformar o mundo. Uma perspectiva ecoada por Paulo Freire, que define a prática como sendo a combinação libertadora entre ação e reflexão, realizada pelos homens, sobre o mundo, para transformá-lo (SCHOMMER, 2005, p.108).

Pode-se então dizer que, estando os homens agindo em conjunto para transformar o mundo, os conceitos de comunidade e de prática tornam-se convergentes. Numa perspectiva da utilização do termo comunidade de prática como uma unidade e não como uma junção opcional de dois conceitos, parece correto interpretar a prática como a fonte de coerência de uma comunidade.

O termo comunidade de prática – interpretado de forma unitária – foi proposto por Jean Lave e Etienne Wenger no livro *Situated Learning: legitimate peripheral participation*, como um conjunto de relações entre pessoas, atividades e o mundo através do tempo e na relação com outras comunidades de prática tangenciais e sobrepostas. Uma comunidade de prática seria a condição intrínseca para a existência do conhecimento, pois providenciaria o suporte interpretativo necessário para que este fizesse sentido (LAVE e WENGER, 1991, p. 98).

Smith e McKeen (2003, p.4) descrevem uma comunidade de prática como sendo um grupo de pessoas com interesses comuns, que trabalham informalmente de maneira independente, mas responsável por essa comunidade, para promover a aprendizagem, resolver problemas ou desenvolver novas idéias. Nesse tipo de comunidade, Schommer e França Filho (2006, p.3) acreditam que as pessoas compartilham objetivos, interagindo e colaborando diretamente para aprender *pelos* outros e *com* os outros novas habilidades, dividindo suas experiências e seu conhecimento de um modo que favorece a inovação.

Já o que caracteriza uma comunidade de prática, de acordo com Souza-Silva (2005, p.58), é constituir-se num ambiente que sustenta o engajamento de seus membros e promover a oportunidade para que esses desenvolvam suas capacidades e partilhem aprendizagens, “construindo conhecimento por meio do intercâmbio mútuo e de múltiplas experiências, bem como através da incorporação de uma competência socialmente legitimada”.

Uma definição de comunidade de prática mais relacionada ao mundo das empresas foi dada por Brown e Gray (1995 *apud* KIMBLE e HILDRETH, 2004, p.3, tradução nossa):

No nível mais simples, elas são um pequeno grupo de pessoas (...) que trabalharam juntas por um período de tempo. Não um time ou uma força-tarefa, e não necessariamente um grupo autorizado ou identificado. (...) eles são pares na execução de um “trabalho real”. O que os mantém juntos


é um senso comum de propósito e uma necessidade real de saber o que cada um dos outros sabe.

Para Lucena e Melo (2006, p.3), um dos principais retornos das comunidades de prática para as organizações estaria na facilitação da aprendizagem e na disseminação de idéias e *know-how*. A comunidade de prática serviria como um complemento à organização formal para estimular a mudança, a aprendizagem e a partilha de conhecimentos.

Uma comunidade de prática pode variar, (1) sendo pequena e íntima ou grande o bastante para requerer subdivisões necessárias para proporcionar participação ativa; (2) durando pouco ou muito tempo, num período suficiente para o desenvolvimento de uma prática; (3) se estabelecendo local ou regionalmente, com interações presenciais, ou mesmo internacionalmente, via recursos telemáticos; (4) com membros de formação educacional homogênea ou heterogênea, sendo a última então ligada por interesses transversais; (5) localizada dentro ou fora das fronteiras organizacionais, sejam elas internas ou externas; (6) cultivada ou não pela gestão organizacional, dependendo do seu grau de informalidade em relação à estrutura da entidade que a abriga (WENGER, MCDERMOTT e SNYDER, 2002 *apud* SOUZA-SILVA, 2005, p.60).

Para melhor delimitar o conceito de comunidade de prática é interessante compará-la com outras formas organizacionais que a ela se assemelhem em alguns aspectos. Construiu-se, então, o quadro a seguir, que compara as articulações sociais em grau crescente de estrutura formal, sob os aspectos de seus propósitos, membros, razões de engajamento e tempo de duração estimado:

Quadro 11. Comparação entre as comunidades de prática e outras estruturas sociais, por grau crescente de estrutura formal

Grau de Formalização	Estruturas sociais	Qual é o propósito?	Quem pertence?	Quais as razões do engajamento?	Quanto tempo dura?
	Rede informal	Formar redes afetivas; trocar informações diversas	Amigos e colegas de trabalho; amigos de amigos	Mútuas necessidades afetivas e de relacionamento	Perduram até o momento em que as pessoas nutrem relacionamentos sociais entre elas
	Comunidade de Prática	Criar, expandir e partilhar conhecimentos e desenvolver capacidades individuais	Auto-seleção baseada em <i>expertise</i> ou paixão por um domínio do conhecimento	Paixão, comprometimento e identificação com o grupo e sua <i>expertise</i>	Evolui e morre organicamente. Dura o tempo que houver relevância do tópico de interesse e a percepção do valor de interagir e empreender juntos
	Time operacional	Cuidar de uma operação ou processo continuado	Aqueles designados pela gestão	Responsabilidade partilhada pela operação	Tende a ser continuado (mas dura até que a operação seja necessária)
	Departamento formal	Gerar produtos ou serviços	Aqueles designados pela gestão	Requerimentos para o emprego e busca dos objetivos organizacionais	Tende a ser permanente (pelo menos até uma possível reorganização do organograma ou configuração da empresa)

Fonte: Souza-Silva (2005, p.64).

Quando se fala em formas organizacionais, cabe imaginar que uma organização é o resultado de duas visões. Uma é o desenho da sua estrutura, que define papéis, qualificações e distribuição de autoridade, na qual se definem as relações de responsabilidade. A outra é a prática, que dá vida à organização e que frequentemente é uma resposta ao próprio desenho da organização (SMITH e MCKEEN, 2003, p.5).

Assim, uma rede informal seria a estrutura social menos formal, formada por pessoas com vínculos afetivos e que perduram até o momento em que essas pessoas mantenham os

relacionamentos que estabeleceram. Não se nota nenhum objetivo específico, seja ele implícito ou explícito, que não seja o de agregação de pessoas com características comuns.

Já uma comunidade que tenha por objetivo desenvolver um determinado domínio de conhecimento e fazê-lo em conjunto, comprometidos entre si e unidos pela paixão e *expertise* que tenham em comum, pode ser classificada como uma comunidade de prática. Note-se que o desejo de desenvolvimento mútuo em determinada *expertise* é um dos elementos-chaves para se compreender a noção de comunidade de prática, pois, sem esse objetivo, a comunidade voltaria a ser apenas um grupo de amigos (SOUZA-SILVA, 2005, p.59). As comunidades de prática não se formam por uma vontade súbita, mas costumam desenvolver-se informalmente, acumulando, através do tempo, uma história de aprendizagem. Há, nessas comunidades, um senso comum de empreendimento e uma percepção do valor que vai sendo agregado.

Nos times organizacionais já há um planejamento e medidas deliberadas para que a ação ocorra. Eles são compostos para cuidar de uma operação e partilham responsabilidades sobre ela. Guardam semelhança com as comunidades de prática, já que podem se desfazer ao final do interesse que mantinha os seus membros juntos.

Um departamento formal, com membros designados pela gestão, objetivos vinculados ao sucesso da organização e vontade de se perpetuar encontra-se no ponto mais distante do que seria uma comunidade de prática. Assim como um time operacional, um departamento formal que se perpetue pode ser controlado formalmente e existir apenas em benefício da organização. Uma comunidade de prática, ao contrário, é automotivada e autodirigida, e seu desenvolvimento é dirigido pelos interesses dos seus membros, que não necessariamente são os interesses da organização a que pertencem (KIMBLE e HILDRETH, 2004, p.4).

Uma comunidade de prática traz consigo características únicas que a destacam das outras formas organizacionais, até mesmo porque a preocupação dos seus membros é maior com o *conteúdo* do que com a *forma*: primeiro, ela tem uma história de aprendizagem através do tempo e pela qual avança e se desenvolve; segundo, ela não tem obrigatoriamente uma agenda prevista de ações, mas um acontecer que depende dos interesses da comunidade e do desenrolar das relações com o ambiente; terceiro, a aprendizagem é o elemento-chave do grupo e resulta da sua maneira particular de se relacionar com o mundo; quarto, uma comunidade de prática é responsável apenas por si e pelas políticas implícitas para ela

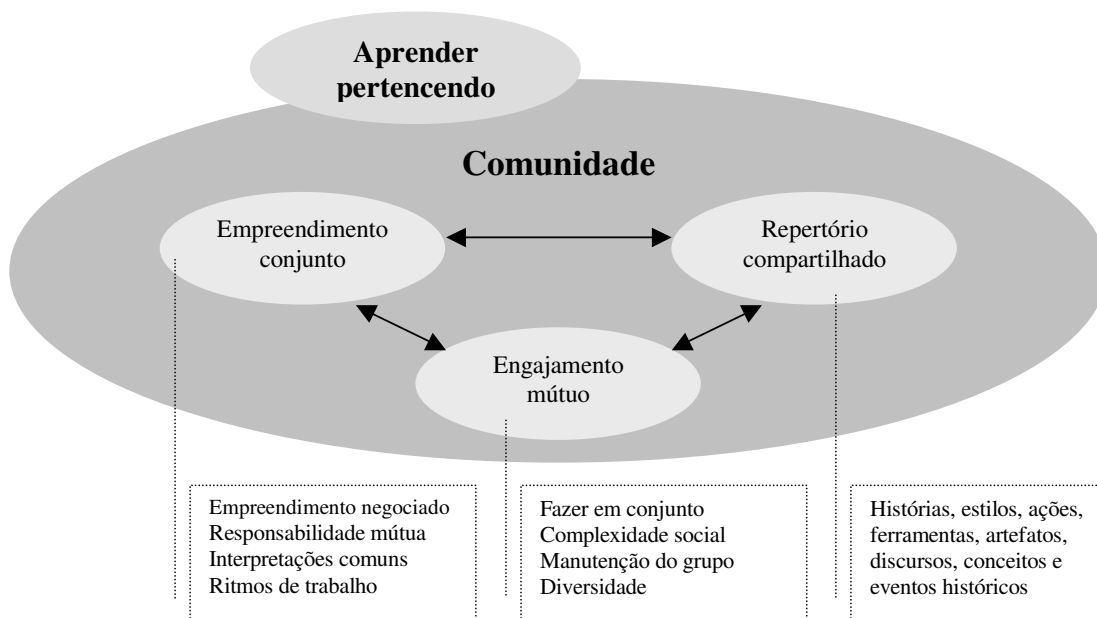
própria; quinto, não há chefes, e as lideranças tendem a emergir a cada diferente situação ou assunto debatido (SMITH e MCKEEN, 2003, p.4).

Nessa perspectiva, as comunidades referenciadas aqui são mais fluidas, interpenetrantes e emergentes porque o processo de afiliação de seus membros surge do processo de aprendizagem na prática. Mas elas não foram criadas para cumprir uma tarefa, não são canônicas e nem reconhecidas pela organização formal. Essa oposição entre dois tipos de comunidade, uma formal e outra informal, traz à tona importantes comparações a esse respeito: a prática do trabalho e a aprendizagem dela decorrentes precisam ser entendidas não em termos de grupos que foram administrativamente compostos, mas em termos de comunidades que emergem; e a tentativa de introduzir “times” ou “grupos de trabalho” canônicos no espaço de trabalho para promover a aprendizagem, usualmente, baseia-se no pressuposto de que sem incentivo diretivo não haverá iniciativas coletivas de aprendizagem. Mas o fato é que elas acontecem espontaneamente e que reorganizações conduzidas via grupos canônicas desorganizam grupos altamente eficientes já nascidos – embora não-canônicos e mesmo invisíveis. Argumenta Orr (1996, p.48 *apud* BROWN e DUGUID, 1991, p.10, tradução nossa) que:

O processo de trabalhar e aprender em conjunto gera uma situação laboral que os trabalhadores valorizam, e eles resistem, se perturbados por seus empregadores, através de eventos como a reorganização do trabalho. Essa resistência pode surpreender os empregadores que pensam no trabalho como *comodity* a ser rearranjada para servir aos seus objetivos. O problema para os trabalhadores é que a comunidade por eles criada não era parte da série de acordos de trabalho separados, com os quais o empregador povoou o espaço de trabalho, nem era o papel da comunidade ter o seu trabalho aceito. O trabalho somente pode continuar livre de perturbação se o empregador for persuadido a ver a comunidade como necessária para levá-lo a cabo.

Uma comunidade de prática seria definida, então, como o resultado da inter-relação de três dimensões. Um empreendimento comum, que esclarece do que se trata a comunidade de prática; o engajamento mútuo, que denota as conexões entre os seus membros; e o que ela produz, representado por um repertório compartilhado (KIMBLE e HILDRETH, 2004, p.3). A figura a seguir mostra a relação entre elas:

Figura 4. Dimensões da prática que unem uma comunidade



Fonte: Adaptação de Wenger (1998, p.5;72). Tradução nossa.

O **engajamento mútuo** dos participantes de uma comunidade é característico de que há uma prática comum entre eles. Uma prática não existe no abstrato, mas porque há pessoas engajadas em ações cujos significados estão sendo negociados entre elas; elas não são apenas um agregado de pessoas definidas por alguma característica comum (WENGER, 1998, p.73).

Criar condições para o engajamento mútuo permite que essa dimensão ajude a definir uma comunidade de prática e mantenha sua coerência. Os aspectos instrumentais da prática são a parte mais visível desse processo. No entanto, o trabalho de manutenção da comunidade pode ser a parte menos visível, menos valorizada ou mesmo não reconhecida. Uma comunidade de prática deve prestar atenção ao trabalho de fazê-la permanecer unida (WENGER, 1998, p.74).

Para que a comunidade de prática se mantenha ativa, o engajamento voluntário é uma condição *sine qua non*. Seu êxito dependerá do engajamento espontâneo dos seus membros, interessados em se desenvolverem num determinado domínio do conhecimento e se manterem conectados pela ligação emocional com seus pares. Esses laços ajudam a fortalecer a associação dos membros. Ao contrário de uma estrutura departamental, de origem

unilateralmente deliberada, na comunidade de prática o engajamento não pode pressupor imposição, embora essa característica associativa possa ser incentivada e estimulada (SOUZA-SILVA, 2005, p.70).

Outro amálgama identificável das comunidades é a relação antagônica entre a diversidade e a homogeneidade dos seus membros. Ora, o que se traduz em riqueza na formação de uma comunidade é a diversidade de origens, culturas e formas de pensar, mas o que se traduz em eficácia na consecução dos seus objetivos é a homogeneidade que o grupo vai construindo na medida em que as pessoas trabalham juntas. As respostas aos seus dilemas e aspirações estão conectadas às relações que os seus membros criam em si, mutuamente engajados. Eles “trabalham juntos, se vêem todos os dias, se falam a todo momento, trocam informações e opiniões e influenciam diretamente a compreensão de cada um de forma rotineira” (WENGER, 1998, p.75).

Por outro lado, contradições, discordâncias, tensões e conflitos são resultados prováveis da diversidade de posicionamento entre os membros de uma comunidade de prática que enfrentam dilemas conjuntamente. A presença dessa heterogeneidade pode permitir uma ampla partilha de experiências, intensificando o processo de aprendizagem. O engajamento mútuo favorece os empreendimentos comuns no que se refere à ação de realizar projetos conjuntamente, conversando, trocando experiências, relatando vivências. Trata-se da maneira com que os membros se vinculam com os outros e negociam significados em busca de respostas para aqueles dilemas, uniformes ou não (SOUZA-SILVA, 2005, p.72; GHERARDI, NICOLINI e ODELLA, 1998, p.290).

Mas, de modo geral, cada membro acha o seu espaço e estabelece a sua identidade na comunidade de prática. Essa identidade se define individualmente, mas torna-se cada vez mais integrada à comunidade conforme o grau de engajamento do indivíduo com a prática, sem que isso implique uma fusão da identidade individual com a grupal. A diferenciação cresce entre elas ao mesmo tempo que a homogeneidade (SCHOMMER, 2005, p.112).

O engajamento mútuo é uma combinação de competências diversas que se conectam para entregar um trabalho homogêneo. Um indivíduo conecta o que sabe e o que faz com outros indivíduos que tenham diferentes conhecimentos e habilidades que a ele não pertencem e que lhe sejam complementares. Quando se pertence a uma comunidade de prática, é

importante oferecer e receber ajuda para bem desempenhar o seu trabalho. Com essa troca, as relações entre os membros se estabelece e sua interconexão se torna mais profunda, tornando a comunidade de prática um emaranhado de relações interpessoais.

A segunda dimensão das comunidades de prática a ser analisada é o **empreendimento conjunto**. Ele é o resultado do processo de negociação conduzido pelos participantes mutuamente engajados na busca de um objetivo comum ao grupo. Esse objetivo não é declarado, mas cria entre os membros uma responsabilidade que se torna parte integral da prática de uma comunidade (WENGER, 1998, p.77).

Da mesma forma que a homogeneidade não é um requisito para o engajamento mútuo, também não o é para um empreendimento conjunto. Em algumas comunidades, o desentendimento pode ser um motor para o empreendimento, levando à negociação comunitária dos objetivos e dos meios para alcançá-los. Se as reações individuais aos desafios e dilemas enfrentados pela comunidade de prática podem variar de uma pessoa para outra, as reações coletivas estão interconectadas porque seus membros estão engajados mutuamente num empreendimento conjunto (GHERARDI, NICOLINI e ODELLA, 1998, p.290).

Na realidade, um empreendimento comum nunca é determinado unicamente por uma ordem externa, por uma prescrição ou por qualquer indivíduo participante da comunidade de prática. Mesmo que a comunidade se origine por uma externalidade, a prática emerge da forma como a comunidade vai dar resposta a ela; mesmo que haja membros específicos com mais poder do que outros, a prática emerge de uma resposta comunitária à tal externalidade. A prática é o resultado de como os membros de uma comunidade lidam com o que eles acham que é o seu objetivo. A prática é uma propriedade da comunidade onde ela acontece (WENGER, 1998, p.80).

A prática origina uma responsabilidade mútua intermembros. Essa responsabilidade é central na definição das circunstâncias sobre as quais, seja como uma comunidade ou como indivíduo, seus membros devem preocupar-se ou não com o que fazem, com o que acontece à sua volta, e se devem procurar novas relações de significado para esses eventos. Definir o que importa e como importa, o que fazer, o que dizer, o que justificar, o que exhibir; e quais as ações e artefatos que precisam ser melhorados, renovados ou esquecidos para criar um

sentimento de *accountability*, de compromisso comum que se torna parte integrante da prática (SCHOMMER, 2005, p.113).

A terceira dimensão a ser considerada é o **repertório compartilhado** – rotinas, palavras, ferramentas, *modus operandi*, histórias, posturas, símbolos, ações ou conceitos que a comunidade adotou ou produziu no curso da sua existência. São elementos que podem ser bastante heterogêneos. Não ganham coerência por si mesmos, mas porque pertencem à trajetória da prática de uma comunidade engajada na busca de seu empreendimento. Esse repertório pode ser ressignificado se a comunidade de prática avança e vive novas situações. Um repertório acumulado anteriormente nunca é uma barreira para ressignificar, mas uma fonte para ser usada na produção de novas significações (WENGER, 1998, p.83).

Os repertórios, no entanto, são fontes ambíguas de significados para os membros da comunidade, pois há um forte componente tácito na maneira como as pessoas lidam com eles. Essa ambigüidade se traduz na necessidade de contínuos reparos de comunicação e de desenho dos processos, dado que os repertórios não são explícitos. Em contrapartida, possibilita sua dinamicidade e a infinita geração de novos significados. A ambigüidade não é um obstáculo a superar, mas uma condição inerente para se trabalhar. Situar a ambigüidade no contexto da história de mútuo engajamento de uma comunidade renderá novas oportunidades de negociação intermembros (WENGER, 1998, p.84).

O repertório compartilhado reflete uma história de engajamento mútuo, e sua ambigüidade permite a ressignificação dos artefatos, dos símbolos e das atividades em outras situações e contextos, pois a ambigüidade não implica limites para o significado, mas evidencia as diferentes maneiras pelas quais uma história pode ser significativa no exercício de uma prática compartilhada (SCHOMMER, 2005, p.114).

Entretanto, é interessante reparar que as comunidades de prática não são definidas pela profissão dos seus integrantes. Eventualmente, como no caso dos auditores fiscais, há uma coincidência entre a carreira que exercem e a carreira dos membros de uma comunidade de prática, o que facilita, por vezes, o engajamento mútuo e a partilha dos repertórios. Isto se repete nos locais onde há grande concentração de gestores públicos, o que, nessa carreira, é uma exceção. A regra é que os gestores públicos trabalhem em locais onde não haja pares, se

associando às comunidades de prática formadas por indivíduos que não estejam nas mesmas carreiras, mas que estejam engajados mutuamente num empreendimento conjunto. Podem ainda se engajar, ao mesmo tempo, em uma comunidade formada por gestores públicos, que tenha como empreendimento conjunto a formulação de políticas públicas interministeriais, o que lhes propiciará a oportunidade de partilhar repertórios mais próximos dos que foram discutidos no seu curso de formação inicial. O objetivo final é a aprendizagem, não importando qual comunidade poderá proporcioná-la.

3.2.4. Aprender com a prática e praticar o aprendido

É importante não trivializar o conceito de aprendizagem social dizendo que tudo o que se faz é aprender. A aprendizagem transforma a habilidade de se engajar na prática, de entender por que nos engajamos e de saber quais os recursos que dispomos para tal. Tem a ver com o desenvolvimento de nossas práticas e com a habilidade de negociar o significado destas. A aprendizagem cria novas formas de participação na prática no processo de contribuir para fazer da prática o que é. Não se trata apenas de adquirir memórias, hábitos e habilidades, mas de reunir tudo isso na prática dentro de uma comunidade, e com ela formar uma identidade individual e coletiva bastante interligadas.

Na sua tese de doutoramento, Souza-Silva (2005, p.59) analisa grupos formados por professores universitários em algumas faculdades privadas. Dos encontros regulares em intervalos de aula na faculdade ‘Canarinho’, nos quais partilham preocupações docentes, se construiu uma comunidade de prática, pois nesse espaço “eles conversam sobre suas vidas, trocam experiências, permutam idéias e perspectivas, bem como partilham seus medos, angústias e dilemas em suas práticas docentes e solicitam apoio mútuo”. Constituíram um ambiente informal de interação social e engajamento coletivo ao viverem juntos suas experiências de trabalho, promovendo uma aprendizagem contextualizada na prática, compartilhando como empreendimento uma educação superior de qualidade.

O fato é que raramente se fala sobre o trabalho como aprendizagem. Fala-se sobre mudanças, novas idéias, níveis de desempenho e histórias dos membros da comunidade. O conceito de aprendizagem é usado mais freqüentemente para pessoas em treinamento, mas o fato é que todos numa organização tendem a estar continuamente aprendendo. Aprender não

deve ser considerado um objetivo externo à comunidade, uma categoria especial de atividade ou, ainda, uma forma específica de pertencimento. A prática não é meramente um contexto para a aprendizagem. Wenger (1998, p.95) filosofa que o engajamento na prática é simultaneamente “o contexto e o objeto, a estrada e o destino”. O que se aprende não é um assunto estático, mas o processo de se engajar, de participar e se desenvolver na prática contínua. Existe uma grande diferença entre a lição que fala sobre uma prática – que tem lugar fora da lição – e as explicações e histórias que são parte da prática – e que têm lugar nesta. A observação é importante, mas também é um prelúdio para o engajamento na prática (WENGER, 1998, p.99).

A aprendizagem, portanto, é o motor da prática; e a prática é a história da aprendizagem. Os ciclos de vida das comunidades de prática refletem esse processo. São diferentes de outras formas organizacionais como os times ou grupos-tarefa pois, diferentemente dessas formas, não é claro onde e quando começam ou terminam. As comunidades de prática não têm datas de lançamento e de dissolução, nem estão presas a um órgão formal de uma organização. Enquanto um grupo *ad hoc* começa com um objetivo e termina com ele, uma comunidade de prática pode começar sem uma clara idéia do seu objetivo e pode não cessar suas atividades após o objetivo atingido. Na realidade, ela pode sobreviver de formas não oficiais por muito tempo após cumprido seu intento, ou mesmo após o grupo original ter sido dispersado (WENGER, 1998, p.96).

Quando produzida por uma comunidade, pela negociação do significado do seu engajamento, do seu empreendimento e do seu repertório, a prática é um processo aberto e com potencial para absorver novos elementos constantemente. É também um processo de recuperação e renovação, para que a comunidade de prática possa sempre continuar, se redescobrir ou reproduzir o velho no novo. Com essa estrutura permanentemente emergente, a prática é tanto altamente perturbável como altamente resiliente (WENGER, 1998, p.96).

A combinação de perturbabilidade e resiliência é o que permite à prática e à comunidade que a gera sua constante adaptabilidade a novas situações. A aprendizagem de uma nova prática envolve uma forte interação de ordem e caos, de estabilidade e desestabilidade. Produzir ordem e estabilidade numa comunidade de prática requer tanto trabalho quanto transformá-la. Assim, quando eventos desestabilizadores acontecem, as comunidades de prática reorganizam suas histórias em função desses elementos novos,

desenvolvendo respostas específicas que possibilitam a continuidade dessas comunidades. Mudar e aprender fazem parte da natureza da prática (WENGER, 1998, p.98).

Um bom exemplo de um evento desestabilizador são as descontinuidades geracionais. Como a existência de uma comunidade de prática não depende de membros fixos, o que ocorre a todo momento é a chegada de novos membros. Eles são integrados à comunidade, engajados na prática e assim vão perpetuá-la, mas, certamente, nos seus próprios termos. Os novos relacionamentos podem despertar novos interesses que se traduzem numa renegociação de todo o empreendimento. E tal processo pode produzir uma nova geração de elementos no repertório comum a essa comunidade. Desse modo, relações mútuas, acordo sobre o empreendimento e um repertório afiado são elementos que fazem sentido entre si. Os participantes dessa comunidade investem porque esses elementos começam a fazer intrinsecamente parte deles e a prática passa a ser um investimento para a aprendizagem. A comunidade tende a se reorganizar em torno das novidades porque elas a sustentam (WENGER, 1998, p.97).

No processo de cultivar uma prática, um indivíduo torna-se comprometido com o que a comunidade faz e com a sua história coletiva. Sua identidade passa a ser ancorada na identidade dos outros membros e do que eles realizam conjuntamente. Mas isto não elimina a dificuldade natural de vir a se tornar um participante pleno e de se engajar na comunidade de prática. Da mesma forma, enfrenta dificuldades uma pessoa que, já sendo um participante pleno, deseja mudar e se tornar alguém radicalmente novo nessa mesma comunidade de prática. Os dois casos só se tornam possíveis com o suporte da coletividade (WENGER, 1998, p.89).

Becker (1972 *apud* LAVE e WENGER, 1991, p.86) reforça a idéia de que fazer parte das atividades em progresso e partilhar das histórias do grupo oferece ao novo membro a experiência de estar presente em momentos significativos da comunidade a que pertence – e lá situado, poder aprender. Ele insiste na diferenciação da aprendizagem situada em comparação ao ensino escolar: os objetivos da aprendizagem são bem mais fortes para um aprendiz do que para o aluno, pois o último se preocupa em demonstrar por meio de testes um conhecimento que não experimentou, enquanto o primeiro o aprendeu na prática, trabalhando, vivenciando. Mas Becker assume, em parte se contradizendo, que lecionar é um ponto central nesse processo: acha ele que o processo de aprendizagem não pode prescindir do professor,

embora os aprendizes devessem recrutá-lo na organização do que chamou de um currículo individual de aprendizagem.

Um currículo de aprendizagem, então, seria um currículo visto da perspectiva dos aprendizes, provedor de situações didáticas que se desenvolvem na participação em uma específica comunidade social e engendrada por relações que conectam seus membros a eles mesmos, a outras instituições e a seus objetivos. Contrastando-lhe, um currículo de ensino seria construído simplesmente para a instrução dos aprendizes. Neste caso, daria – e limitaria – os recursos de aprendizagem, se utilizaria de uma visão externa sobre o que se deve saber e o significado do que é aprendido seria mediado por um instrutor (LAVE e WENGER, 1991, p.97). Pode-se ver as diferenças entre os dois currículos, em vários aspectos, no quadro a seguir:

Quadro 12. Uma comparação entre o ensino pelos sistemas tradicionais e a aprendizagem por meio da participação periférica legítima (meios mais freqüentemente utilizados)

	Ensino pelos sistemas tradicionais	Aprendizagem pela participação periférica legítima
Currículo	De ensino	De aprendizagem
Tipo de aprendizagem	Aprendizagem individual	Aprendizagem social
Local da aprendizagem	Escola	Comunidade de prática
Percurso da aprendizagem	Verticalizado	Centrípeto
Focus da aprendizagem	Ensino	Aprendizagem
Locus do conhecimento	Professor	Estruturas da comunidade
Relação ensino-aprendizagem	Professor-aluno	Mestre-aprendiz, antigos membros-novos membros, aprendizagem entre pares de aprendizes
Transmissão do conhecimento	O discurso do professor	Histórias construídas, discutidas e difundidas pelos membros da comunidade
Resultado da aprendizagem	Aprendizagem fragmentada	Aprendizagem situada

Fonte: Elaboração do autor.

O currículo de aprendizagem é essencialmente situado. Não pode ser considerado como peça isolada, manipulada em termos didáticos arbitrários ou analisada fora das relações sociais que constituem a participação periférica legítima. Um currículo de aprendizagem é essencialmente pertencente a uma comunidade, característico dela. Ele permite o acesso aos recursos essenciais de aprendizagem, às pessoas que detêm distintos conhecimentos e à estrutura onde estão as práticas de trabalho. Cabe ao aprendiz desenhar o seu próprio caminho – o currículo –, à medida que percebe, na prática, o que é necessário e importante aprender para desempenhar sua missão na comunidade de prática (SCHOMMER e FRANÇA FILHO, 2006, p.4).

Se o ensino está limitado à narração pura e simples, ele conduz os alunos apenas a decorar os conteúdos programáticos das disciplinas e transformá-los em simples receptores desses conteúdos, de poucos vínculos com outras disciplinas e com a própria realidade, pois “o educador escolhe o conteúdo programático; os educandos, jamais ouvidos nessa escolha, se acomodam a ele” (FREIRE, 1987, p.59). Se tanto mais “capazes” serão os educadores quanto maior a quantidade de conteúdos que estes conseguirem ministrar, tanto mais “aplicados” serão os educandos quanto maior a quantidade de conteúdos que souberem armazenar. Daí que os currículos plenos de ensino sejam cada vez mais extensos e detalhados, o que se traduz numa “tendência prevalecente ao longo de nossa tradição educacional, a que se deve a excessiva densidade dos nossos planos de estudo” (CFE, 1991, p.45).

Assumir que os recursos de aprendizagem estão presentes somente nos programas de formação de aprendizes, de caráter intrinsecamente voltado para o trabalho mas sem contato com o próprio, vai trazer mais contradições a serem esclarecidas. Por exemplo, se a forma de educação nesses programas relaciona significativamente trabalho e aprendizagem, então o trabalho e a compreensão crescente dos novos membros encerram relações complexas e dinâmicas das atividades. Mas pode ocorrer que a estrutura do processo de aprendizagem não coincida com a dinâmica das atividades da comunidade; a ordenação da aprendizagem e da prática diária não são necessariamente as mesmas, o que pode trazer problemas para mudar e aprofundar a compreensão dos seus membros (LAVE e WENGER, 1991, p.86).

A relação mestre-aprendiz, sempre lembrada quando se fala em processo de aprendizagem, também deve ser levada em consideração, pois na prática os papéis de mestre variam surpreendentemente no tempo e no espaço, e tal relação não é mesmo onipresentemente

característica do processo de aprendizagem no qual o “aluno” está engajado. Relações intencionais ou mesmo contratuais com um mestre específico também podem ser comuns, porém mais importante do que prover o magistério é garantir a legitimidade dos mestres.

Assim, a prática de uma comunidade social cria o currículo potencial num sentido amplo – aquele que será absorvido pelos aprendizes participando periférica e legitimamente. Há objetivos fortes para aprender porque os novatos, como participantes periféricos, podem desenvolver uma visão do que trata todo o empreendimento e o que há para ser apre(e)ndido. O ato de aprender não deixa de ser um ato improvisado – um currículo de aprendizagem revela diversas oportunidades para o engajamento na prática – e não se trata, em absoluto, de um conjunto de normas para a prática correta (LAVE e WENGER, 1991, p.93).

Recursos para o processo de aprendizagem provêm de uma grande variedade de fontes, não somente da atividade pedagógica. Descentralizar noções comuns como magistério e pedagogia é uma estratégia fundamental para a aprendizagem situada, para se mudar a concepção de que aprender é um fenômeno que acontece com indivíduos, isoladamente, para uma nova concepção, de que aprender se dá numa comunidade social, via participação periférica legítima. Ao contrário da teoria centralizada de aprendizagem cujo *locus* de autoridade está no professor, numa teoria descentralizada move-se do ensino o foco da análise para os recursos presentes na estrutura de aprendizagem da comunidade social – na qual o professor é apenas um deles (LAVE e WENGER, 1991, p.94).

Gherardi, Nicolini e Odella (1998, p.279, tradução nossa) acreditam na descentralização do magistério, propondo o conceito de currículo situado, que se pode classificar como uma elaboração do conceito relacionado de currículo de aprendizagem de Lave e Wenger, pois enfatiza que seu conteúdo é mais proximamente relacionado com aspectos materiais, econômicos e simbólicos específicos, estando mais identificado com as características sociais e as atividades de trabalho da comunidade de prática em questão. E assim o definem:

É característico da entrada em um novo ambiente social que aos indivíduos seja dado um conjunto específico de tarefas e atividades que os habilite a participar da interação social dinâmica e aprender enquanto eles se tornam membros competentes daquele contexto social específico. Nós

denominamos este conjunto de atividades e tarefas de “currículo situado”, (...) oferecido aos novos membros numa ordem mais ou menos definida.

O currículo situado apresenta uma natureza iminentemente tácita. Ele está imerso nos hábitos e tradições de uma comunidade de prática, sustentado e transmitido tacitamente de uma geração a outra, embora sempre incorporando modificações no sistema de práticas. Ele é mais um produto variável do ambiente de trabalho dinâmico, das interações sociais e das relações de poder do que uma pré-condição do pensamento, ação e aprendizagem (GHERARDI, NICOLINI e ODELLA, 1998, p.281).

Descrevendo um estudo etnográfico feito na Itália, junto às pequenas construtoras, com o profissional que seria no Brasil o mestre de obras (*construction site manager*), os autores exploraram o que seria a expertise prática e as habilidades tácitas passadas de trabalhadores antigos para os novatos, identificando os processos pelos quais novos conhecimentos eram assimilados pelos últimos. A pesquisa sugeriu que havia padrões estabelecidos e bem definidos de atribuições a serem delegadas aos novatos, o que foi considerado palatável por outros trabalhadores na mesma empresa e por outras empresas da indústria de construção, validando o experimento.

Assim, o novato passou basicamente por duas fases de aprendizagem: uma fase de aproximação centrípeta, na qual observava as operações desempenhadas por um mestre-de-obras sênior, e outra fase prática, na qual os novatos começavam a ter responsabilidades por algumas das tarefas, mesmo que demonstrassem ter mais habilidades para desempenhar uma tarefa do que outra. A fase final, alcançada bem mais tarde durante sua carreira, denotava que o novo mestre-de-obras havia se tornado experiente e confiável aos olhos dos seus pares e da organização à qual pertencia, cumprindo, assim, o currículo situado “proposto” inicialmente (GHERARDI, NICOLINI e ODELLA, 1998, p.282).

Durante tais fases, o aprendiz se relaciona também com outros atores, como aprendizes mais antigos, trabalhadores seniores e outras figuras ocupacionais que operam em conexão com a comunidade de prática e que se constituem potenciais oportunidades de aprendizagem para ele. Assim, quando o aprendiz tiver ganhado suficiente experiência, pela interação tanto verbal quanto comportamental ele pode começar a aprender não apenas por intermédio dos membros seniores, mas também entre eles. Ele começa a perceber “lições”

subjacentes às histórias contadas na sua presença e “roubar” truques profissionais e técnicos observando os outros no exercício de suas tarefas, sem nenhuma necessidade de explicação complementar (GHERARDI, NICOLINI e ODELLA, 1998, p.290).

Um currículo situado, todavia, não está condicionado aos profissionais seniores de uma carreira, embora estes possam ter grande influência. No caso dos gestores públicos que não trabalham com outros gestores, a aprendizagem guia o seu currículo: eles aprendem com a experiência de funcionários mais antigos no órgão para o qual foram designados, com a experiência de gestores em funções semelhantes em outros órgãos e com a experiência de gestores com muitos anos de carreira. O currículo é dirigido pela necessidade de aprender a desempenhar a sua função; é ministrado pelos atores que tenham experiências relevantes para o aprendiz; o conhecimento é transmitido por histórias que são discutidas e difundidas no seio da comunidade, cabendo ao aprendiz aprender o significado destas.

3.2.5. Experimentar o significado para significar o experimentado

À medida que os aprendizes se envolvem progressivamente com a comunidade que os recebe, a relação entre eles evolui. As habilidades de compreender e deter o saberes do grupo aumentam. Um período longo de participação periférica legítima provê aos aprendizes a oportunidade de fazer deles a cultura da prática, de construir uma idéia geral do que constitui a prática na comunidade. O desenho da comunidade pode ser capturado se houver legítimo acesso, e inclui saber:

(...) quem está envolvido; o que eles fazem; como é o seu dia-a-dia; como os mestres falam, andam, trabalham e geralmente conduzem suas vidas; como as pessoas que não são parte da comunidade interagem com ela; como outros aprendizes estão fazendo; e o que os aprendizes precisam aprender para se tornarem participantes plenos. Isto inclui uma crescente compreensão de como, quem e sobre o que antigos membros colaboram, conspiram e colidem, e o que eles gostam, não gostam, respeitam e admiram. Em particular, isso oferece exemplos (que são base e motivação para a atividade de aprendizagem), incluindo mestres, produtos acabados, e mais aprendizes avançados no processo de se tornarem praticantes plenos (LAVE e WENGER, 1991, p. 95, tradução nossa).

Sob este ponto de vista, uma seqüência inicial de tarefas periféricas e aparentemente triviais como executar pequenas missões, entregar mensagens ou acompanhar outras pessoas pode promover uma primeira aproximação com a estrutura da comunidade de prática. Absorver vários pontos de vista e aprender novas atividades podem ser arranjados e inter-relacionados pelo aprendiz para que este consiga construir, entender e transformar a própria percepção sobre o desenho da sua comunidade (BROWN e DUGUID, 1991, p.8).

Nessa fase, os aprendizes contam com um espaço de “negligência benigna da comunidade”. Dado que ainda estão em processo de aprendizagem, sem um papel destacado nem atividades críticas na comunidade social, eles detêm essa lacuna de tempo e responsabilidade para reconfigurar sua experiência de aprendizagem com outros aprendizes. E parece típico do processo de aprendizagem que isso ocorra mais facilmente entre aprendizes do que na relação hierarquizada entre eles e os membros plenos da comunidade. A efetividade da circulação de conhecimento e da aprendizagem entre pares parece estar localizada no fato de que o engajamento na prática não parece ser o objetivo da aprendizagem, mas a condição para que ela ocorra (LAVE e WENGER, 1991, p.93).

Deste modo, problemas de aprendizagem não são fundamentalmente problemas pedagógicos. Eles têm a ver com a capacidade da comunidade de adultos se reproduzir, com os lugares que os novos membros podem ou não achar nas comunidades, com as relações que esses membros podem ou não estabelecer entre eles e com a vida cultural e política da comunidade. Sendo assim, coloca-se o problema do controle e seleção dos membros, inerente às comunidades de prática. Esse acesso corre o risco de ser manipulado, dando à perifericidade legítima um *status* ambivalente: dependendo da organização do acesso, a participação dos aprendizes pode ser promovida ou prevenida (LAVE e WENGER, 1991, p.102).

O acesso dos novos membros – como, por exemplo, estagiários – pode ser negado pela delegação de tarefas muito marginais, além do que se consideraria periférico à aprendizagem. Esse “sequestro” pode ser sutil, como no caso citado, ou mesmo explícito, como no caso das escolas que apartam os alunos do convívio com o mundo. Nos dois casos, a legitimidade não chega a ser uma questão: estudantes são legítimos, mas subtraídos da convivência com o mundo social no que tange à aprendizagem; estagiários são legítimos, mas se estão distantes das atividades desempenhadas pelo seu supervisor, então não são periféricos. De forma inversa, temos o caso de aprendizes que se encontram na periferia mas não contam com a

legitimidade. É o caso de organizações com políticas de gestão denominadas “portas abertas”, em que trabalhadores e aprendizes logo percebem que as portas estão abertas, mas não é prudente passar embaixo do portal. Assim, se tanto a perifericidade quanto a legitimidade são negadas aos aprendizes, então a aprendizagem está significativamente dificultada (BROWN e DUGUID, 1991, p.10).

O seqüestro, quando institucionalizado, incentiva uma falsa dicotomia entre o conhecimento abstrato e concreto. O estudante, quando afastado da convivência com o mundo, tende a encarar os saberes ensinados como inúteis na vida real. O estagiário não pode relacionar o que aprendeu teoricamente com a prática porque está privado dela. Numa comunidade de prática não pode haver a prática de um lado e a teoria do outro, pois ela compreende todos esses elementos, mesmo que haja, naturalmente, discrepâncias entre o que se diz e que se faz, o que se aspira e o que se procura efetivamente alcançar, o que se sabe e o que é possível manifestar (SCHOMMER, 2005, p.116).

Conhecimento abstrato e conhecimento concreto não são formas distintas de conhecimento, assim como não se pode supor uma hierarquia entre eles nem entre o conhecimento detido por cada praticante da comunidade. A abstração se origina da desconectividade de uma prática cultural particular, pois a participação não pode ser considerada nem mais nem menos abstrata ou concreta. A participação periférica legítima posiciona conhecimentos não como tipos de aprendizagem que se opõem, mas como formas de acesso à uma prática cultural. A transparência do processo vai determinar o acesso ao significado do que está sendo aprendido. A aprendizagem só é promovida quando há acesso e pertencimento à comunidade de prática-alvo, e seu ponto central é o processo de reconhecimento e legitimação das práticas da comunidade (LAVE e WENGER, 1991, p.104).

A chave para a perifericidade legítima é o tal acesso e pertencimento, ou seja, tudo que esse “tornar-se sócio” implica. Para se tornar um membro pleno da comunidade de prática é necessário o acesso a uma ampla gama de atividades em andamento, aos antigos membros e a outros membros da comunidade; e também às informações, recursos e oportunidades de participação.

Smith e McKeen (2003, p.5) consideram que são três os estágios pelos quais deve o novo membro passar para se tornar um membro pleno do grupo: o primeiro é achar a

comunidade de prática da qual gostaria de participar e “se fazer presente” às margens dela, para descobrir “o que está acontecendo”. O segundo estágio é aprender como desfrutar da perifericidade para participar da comunidade. Finalmente, o terceiro estágio seria descobrir como e quando quebrar as regras e inovar.

Os artefatos empregados nas atividades do dia-a-dia, a tecnologia da prática, provê uma boa arena para a discussão dos problemas de acesso para a compreensão. No geral, cientistas sociais preocupados com a aprendizagem tratam a tecnologia como dada e não são analíticos sobre suas inter-relações com outros aspectos da comunidade de prática. Tornar-se um participante pleno naturalmente inclui engajar-se com as tecnologias da prática diária, como participar das relações sociais, dos processos produtivos e de outras atividades da comunidade de prática. Mas o entendimento advindo do engajamento com a tecnologia varia de acordo com a forma de participação autorizada para seu uso.

Participação envolvendo tecnologia é especialmente significativa porque os artefatos usados dentro de uma prática cultural carregam uma parte substancial da herança daquela prática. Então, entender a tecnologia da prática é mais que aprender a usar ferramentas; é um meio de se conectar com a história da prática e participar mais diretamente daquela vida cultural (LAVE e WENGER, 1991, p.101, tradução nossa).

A significância dos artefatos na complexidade das suas relações com a prática pode ser mais ou menos transparente para os aprendizes. A transparência, aqui, é considerada o quão acessível os artefatos utilizados pelos antigos membros estão disponíveis para os novatos na periferia. A transparência de qualquer tecnologia existe na relação com seu propósito. Está intrinsecamente ligada à prática cultural e à organização social dentro das quais a tecnologia deveria funcionar. A noção de transparência está ligada, no contexto da organização social do conhecimento, à cultura de acesso da organização. Não somente à tecnologia, mas a todas as formas de acesso (LAVE e WENGER, 1991, p.102).

A atividade produtiva e a compreensão de significados não estão separadas, nem mesmo são separáveis. A aprendizagem se produz a partir da relação que se interpõe entre o aprendiz e a comunidade da qual ela participa, no confronto entre as experiências individuais do primeiro e as competências sociais da segunda. Os membros, aprendizes ou pioneiros na comunidade devem ser reconhecidos como detentores das competências que as comunidades

de prática estabelecem ao longo do tempo, concomitantemente ao que vivenciam em suas próprias experiências diárias, no contexto da comunidade e do mundo. Da relação entre competência e experiência, que no relacionamento entre si podem tornar-se convergentes ou divergentes, uma molda a outra. Sempre que elas entram em tensão e uma começa a pressionar a outra, a aprendizagem acontece (WENGER, 2000, p. 227).

Souza-Silva (2005, p.79) exemplifica essa relação supondo o ingresso de novos alunos em um programa de mestrado, o primeiro grande degrau na formação de pesquisadores. Nesse caso, a geração de conhecimento e a aprendizagem ocorrem não somente durante uma aula expositiva tipicamente cognitivista, mas principalmente quando esse mestrando começa a participar das diversas “subcomunidades” do programa: grupos de pesquisa, relação orientador/orientando, grupos de discussão de práticas de pesquisas etc. Assim, o aluno interage socialmente com outras pessoas que já desenvolvem pesquisas, e das conversas, discussões e práticas a competência social do grupo vai ser gradualmente a ele incorporada, permitindo que seus pares o considerem um verdadeiro pesquisador e que ele mesmo se considere como tal.

A aprendizagem acontece quando se deixa enriquecer a experiência individual pela competência social da comunidade de prática. Mas acontece, de forma inversa e complementar, da competência social ser enriquecida pelas experiências individuais divergentes de novos membros pertencentes a outras comunidades com práticas diferenciadas. Neste caso, a experiência individual tem o poder de gerar um ambiente de intensa aprendizagem quando colabora com a evolução das práticas de uma comunidade (LAVE e WENGER, 1991; SOUZA-SILVA, 2005).

Nesse ambiente de aprendizagem, a linguagem tem sido tratada como altamente significativa quando se trata de classificar meios de transmitir conhecimentos. A instrução verbal é assumida como especial e como detentora de propriedades eficazes para a aprendizagem, no que diz respeito à generalidade e ao escopo da compreensão. Alguns aspectos da linguagem, como aqueles relacionados ao papel dos mestres, podem ter mais a ver com a legitimidade da participação e com a facilidade de acesso à perifericidade do que com a transmissão do conhecimento.

Dar uma sugestão ou um exemplo são formas largamente utilizadas no espaço de trabalho e denotam a relação legítima entre mestre e aprendiz. O ato de usar a linguagem falada e o ato físico de apontar coisas importantes pode encurtar uma longa exposição verbal, sem nenhuma perda ou diminuição da compreensão e coordenação mútuas, desenvolvendo no aprendiz uma das características mais importantes durante sua aprendizagem: o “como ver” as coisas. Pelo constante uso da verbalização situada, indicações não verbais e micro explicações, o aprendiz constrói um sistema próprio do que é relevante que o habilita a reconhecer “pistas” dentro de um contexto e identificar o que é importante e significativo (GHERARDI, NICOLINI e ODELLA, 1998, p.283).

Há, no entanto, uma diferença entre utilizar a linguagem para falar sobre a prática, fora do contexto, e utilizar essa linguagem dentro da prática. Quando se utiliza a linguagem como recurso didático e não como discurso prático cria-se uma nova prática lingüística, que existe somente nela mesma. Há participação periférica legítima nessa outra forma de linguagem também. Por exemplo, cursos profissionalizantes nos quais não há contato com a prática, mas que são ministrados por professores que são ‘práticos’. Esta também é uma forma de aprender, mas a aprendizagem não será, obviamente, na linguagem que a prática deveria ensinar, o que suscita dúvidas se a instrução didática criar uma prática sem propósito (LAVE e WENGER, 1991, p.108).

Já utilizar a linguagem como instrumento do desenvolvimento de uma prática significa partilhar conhecimento – tácito e explícito – interagindo informalmente por narrativas, conversações e *coaching*, comuns nos ambientes das comunidades de prática. Além disso, as comunidades de prática podem produzir artefatos úteis explicitamente codificados, como documentos, ferramentas e procedimentos, intimamente vinculados à experiência profissional dos membros da comunidade de prática em questão (SOUZA-SILVA, 2005, p.70).

Numa comunidade de prática, não existem formas de discurso dirigido aos aprendizes ou cruciais ao movimento centrípeto destes em direção à participação plena. Mas na dificuldade de uma comunidade diante de um desafio prático, histórias de casos similares são trazidos à tona por outros participantes da comunidade, muitos dos quais antigos participantes e bem mais experientes. São várias e de vários “donos” as histórias já tratadas, elaboradas, aproveitadas ou mesmo ignoradas para que a coletividade possa decidir qual a mais parecida com a dificuldade em curso. Essas histórias são pacotes de conhecimento. Ser legitimado

como um participante pleno da comunidade de prática implica construir seu próprio estoque de histórias e, principalmente, saber qual a ocasião apropriada para usá-las. Aprender como se fala – e quando se cala – à maneira dos outros membros passa a ser uma condição *sine qua non* para se tornar um praticante pleno numa comunidade; esse estoque de histórias garantirá a memória e as reflexões comuns a uma comunidade, e servirão como base para que se construa a sua identidade (LAVE e WENGER, 1991, p.108).

Brown e Duguid (1991, p.5) apontam três características centrais da geração e disseminação de conhecimentos sobre a prática e a conseqüente formação e reforço da identidade nesses grupos de práticos. A primeira delas é a **narração**, extensivamente usada entre práticos. As histórias e como se as contam refletem a teia social dentro da qual o trabalho tem lugar e a relação existente entre a narrativa, o narrador e a audiência para eventos específicos da prática. As histórias são genericamente flexíveis, o que as faz adaptáveis e particulares ao mesmo tempo. Elas funcionam como uma constituição flexível, como um artefato útil para interpretar cada nova situação à luz da sabedoria acumulada e de situações constantemente mutáveis. A prática de criar e trocar histórias têm dois aspectos importantes: ajuda a diagnosticar a partir da identificação de uma história ou da combinação de várias histórias com o problema vivenciado no momento; e cria um repositório de sabedoria acumulada que possibilitará a resolução de outros problemas mais facilmente.

A segunda característica é a **colaboração**, baseada em narrativas compartilhadas, o que reforça a idéia de que a aprendizagem é inseparável do trabalho e a aprendizagem individual é inseparável da aprendizagem coletiva, quando se fala em termos organizacionais. O *insight* não é privado, mas socialmente construído e distribuído, após ocorrido, pela atitude colaborativa de compartilhar essas narrativas. Embora pareça trivial, é importante enfatizar o trabalho colaborativo, porque para os olhos organizacionais esse trabalho é tido como individual. Processos de trabalho e treinamento baseiam-se nesta equivocada pressuposição, e esperam erroneamente que o relacionamento primordial no espaço de trabalho se dê entre o indivíduo e a organização (BROWN e DUGUID, 1991, p.5).

A **construção social** é a terceira característica, sendo uma compreensão comum aos práticos do trabalho que executam, segundo sua visão de mundo e não a visão da organização ou a do treinamento. Tal compreensão comum está fortemente baseada nas suas histórias de prática, e, portanto, fora de orientações canônicas sobre como a prática deveria se desenrolar.

Na realidade, a visão dos práticos é resultante da visão da organização e do treinamento – o *modelo* – na inter-relação com particularidades percebidas por eles *neste caso específico*. Mas o ato de contar as histórias é também um ato do prático para perpetrar sua própria identidade como tal e para construir e desenvolver a identidade do grupo em que trabalha, formando o que Orr chama de “comunidade de interpretação” (1996 *apud* BROWN e DUGUID, 1991, p.7).

É das histórias comuns de aprendizagem, partilhadas por essas “comunidades de interpretação”, que surgirão novas práticas. Neste sentido, as histórias não são experiências meramente individuais ou coletivas, nem um conjunto duradouro de artefatos ou instituições, mas uma combinação de participação e reificação mesclados, numa existência dual ao longo do tempo. Eles interagem, mas existem em esferas diferentes. Pode-se dizer que a participação e a reificação agem como formas distintas de lembrança e esquecimento, assim como diferentes maneiras de continuidade e descontinuidade (WENGER, 1998, p.88).

A **reificação** é o processo de dar forma às experiências práticas que se vive no mundo, e propicia a memória dessas formas que permitem o engajamento na prática e deixam impressões duradouras no mundo. Seria como congelar as experiências humanas em objetos como teorias, arquivos e livros pelo idealizar, representar, nomear, codificar, descrever, perceber, interpretar e usar, ainda que limitados a apenas alguns aspectos da experiência que podem ser capturados e congelados dentro de formas fixas e dado o status de objeto (SOUZA-SILVA, 2005, p.80).

Entretanto, a reificação não captura, na totalidade, a prática, no contexto em que ela acontece. Isto impele o processo de reificação a renegociar o significado de tais impressões capturadas no passado para produzir formas mais delineadas no futuro. É claro que este não é um processo com data marcada para terminar, pois o mundo assume formas, muda e desaparece. Tais formas – que não carregam o seu próprio significado – estão sempre sujeitas a interpretação e reinterpretação pelos atores que compõem uma comunidade social (WENGER, 1998, p.88).

O mais importante sobre todos esses objetos é que eles representam apenas uma pequena parte de uma prática. Sendo assim, na constituição da noção de conhecimento que é a reificação sempre haverá contextos mais amplos de significados, resultado da

interdependência das dimensões tácita e explícita. Mas os elementos tácitos não podem ser completamente traduzidos para a forma explícita, assim como a reificação não pode representar a complexidade de significados que a prática possui, pois não captura a riqueza da experiência vivida (POLANYI, 1966 *apud* SOUZA-SILVA, 2005, p.81).

A **participação** é a fonte de lembranças e esquecimentos, sendo a interpretação dessas memórias um molde de identidade para o indivíduo, pela necessidade de autoconhecimento no próprio passado e a conseqüente reprogramação da sua trajetória. Por ser informal e fluida, o maior desafio da participação é superar a confusão e a falta de coordenação no processo de se lembrar e esquecer, que não tem um fim estabelecido: não apenas lembra-se e esquece-se parcialmente, mas as formas de participação mudam, e experimenta-se a vida de novas formas (WENGER, 1998, p.89).

A participação permite produzir, interpretar e usar uma reificação, mas não se reduz à simples aplicação do que foi prescrito ou à realização do que foi descrito. Abrange renegociar o significado da descrição em um novo contexto. Sob este aspecto, reificação não é apenas dar forma ou expressão a significados existentes, mas criar condições para novos significados (SCHOMMER, 2005, p.131).

Participação e reificação são, portanto, distintos canais de poder à disposição dos participantes, dos quais derivam duas formas distintas de políticas: políticas de participação incluem influência, carisma, autoridade pessoal, nepotismo, discriminação, confiança, amizade e ambição; políticas de reificação incluem legislação, políticas, autoridades institucionalmente definidas, interpretações, demonstrações argumentativas, estatísticas, contratos, planos e desenhos. Esses canais se complementam e se misturam, como nos casos em que é necessário o convencimento de pessoas poderosas para contornar a rigidez burocrática das políticas quando a dureza reificadora se torna contraprodutiva; ou quando a reificação explícita das políticas pode combater as várias formas de parcialidade que induzem as políticas de participação (WENGER, 1998, p.92).

Para ser efetiva, no entanto, a política de reificação tem que ser combinada com a participação, pois reificação em si não enseja nenhum efeito. Embora sejam analiticamente separáveis, a participação e a reificação são inseparáveis na realidade. A reificação deve ser adotada por uma comunidade para que esta molde a prática de maneira significativa, dando

forma concreta à experiência da comunidade, por meio da produção de artefatos. Reciprocamente, as políticas de participação devem incluir o poder de exercer a reificação para criar pontos de foco em torno dos quais as pessoas possam negociar os pontos centrais do empreendimento conjunto, do engajamento mútuo e do repertório compartilhado, e assim tornar as pessoas ativas participantes da comunidade (KIMBLE e HILDRETH, 2004, p. 4).

Tanto a participação como a reificação são inerentemente limitadas em escopo, e elas criam inevitáveis discontinuidades na evolução das práticas. Os participantes de uma comunidade evoluem para novas posições, mudam de direção, acham novas oportunidades, tornam-se desinteressados, iniciam novas vidas. Similarmente, novos artefatos, idéias, termos, conceitos, imagens e ferramentas são sucessivamente produzidos e adotados como o foram os antigos, agora obsoletos e descartados (WENGER, 1998, p.90).

Numa comunidade de prática, tais discontinuidades intercalam gerações de novos membros e criam oportunidades para eles. Participantes forjam novas identidades a partir de novas perspectivas geradas pelos eventos citados no parágrafo anterior. Uma comunidade de prática pode incentivar ou desencorajar essas mudanças. Enquanto diferentes gerações interagem, algumas das histórias de prática permanecem incorporadas nas relações geracionais que são a estrutura da comunidade. A este respeito, Wenger (1998, p.90) filosofa que “o passado, o presente e o futuro vivem juntos.”

Pôde-se notar que esses tempos misturam-se na investigação da aprendizagem dos gestores públicos. Os novatos chamaram a atenção para o papel preponderante que os profissionais seniores, da mesma carreira ou não, tiveram no início de sua vida profissional: como depositários da história daquela comunidade, como “dicionários” vivos de uma linguagem a princípio codificada em siglas ou termos indecifráveis, como questionadores da prática comunitária que os fazia “lembrar” e “esquecer” fatos significativos conforme a situação exigia, a experiência em uma dada prática é um fio condutor para que os novatos aprendam com as histórias passadas, posicionem-se e trabalhem melhor no presente e estejam se preparando para dirigir as atividades daquela comunidade no futuro.

3.2.6. Transformar-se e transformar

O ato de aprender está diretamente relacionado com a sensação de pertencer e o desenvolvimento de uma identidade comum. A identidade que se compartilha entre os membros da comunidade de prática é o que os une e permite que aprendam em conjunto, uns com os outros, reforçando a sensação de pertencer àquela comunidade. Participando, seus membros criam um sistema de crenças, definem suas experiências e uma identidade coletiva (BROWN, COLLINS e DUGUID, 1989 *apud* SOUZA-SILVA, 2005, p.73).

Uma identidade comum é construída com engajamento, imaginário e alinhamento. O engajamento numa comunidade e com seus membros permite que estes interajam, produzam conjuntamente e desenvolvam repertórios comuns. A maneira como ocorre o engajamento com o outro e com o mundo vai moldar a própria compreensão de quem é a comunidade. Já o imaginário sobre quem compõe a comunidade vai ser construído com base na percepção dos seus membros sobre si e sobre os seus companheiros. O imaginário vai orientar as decisões desta comunidade, ser um instrumento permanente para refletir sua situação e para que se possa perceber e explorar novas possibilidades. Finalmente, o alinhamento vai assegurar à comunidade que suas atividades estão de acordo com as desenvolvidas por outras comunidades. Sem a conotação de submissão a alguma autoridade externa, é necessário que haja um processo de coordenação de perspectivas, interpretações e ações para que se alcance objetivos maiores (WENGER, 2000, p.227).

De outra forma, a identidade individual pode ser o resultado de múltiplos pertencimentos, do partilhar diferentes identidades com diversas comunidades de prática. Basta o indivíduo se identificar com mais de uma comunidade, ou com algumas comunidades de prática mais do que com outras, ou no processo de aprendizagem pertencer a uma e deixar de pertencer a outra: tudo isso define sua identidade individual. Pertencer a mais de uma comunidade é uma realidade muito comum. O múltiplo pertencimento é aspecto inerente de nossas identidades.

Aprender e construir uma identidade são atividades inseparáveis. Mas aprender não se trata de acumular habilidades e informações, ou tornar-se ou evitar tornar-se uma certa pessoa. Na realidade, acumula-se habilidades e informações na medida em que se forja uma

identidade. A aprendizagem converte-se numa fonte de energia social e pessoal (SCHOMMER, 2005, p.123).

A identidade é uma vívida experiência de pertencimento. Envolve o estabelecimento de conexões profundas com os pares no compartilhamento de histórias, experiências, reciprocidade, afeição e comprometimento. Envolve um múltiplo pertencimento e a construção de pontes entre comunidades de prática, procurando novas experiências e novas possibilidades. Envolve um ganho de poder social.

Uma comunidade de prática, mais do que preocupada em ensinar e formar novas identidades, está engajada no processo de geração e produção do seu próprio futuro, a partir dessas mesmas identidades que detêm conhecimento. Mas não se pode negligenciar o caráter contraditório dos processos de aprendizagem e da prática social inerentes aos ciclos de reprodução social das comunidades. Assim, por mais contraditória que seja a relação entre a prática social e a aprendizagem – ainda que não deixe de ser bastante colaborativa –, a reprodução social das comunidades de prática implicará a construção de soluções para conflitos como continuidade versus deslocamento. Ele acontece se o aprendiz e o mestre têm juntos uma aposta para o desenvolvimento do conhecimento do aprendiz ou se o desejo de trabalho do mestre difere do desejo de aprender do aluno. Quando se fala em participação periférica legítima, as maneiras diferentes como os antigos membros e os novatos estabelecem e mantêm suas identidades entram em conflito e geram pontos de vistas concorrentes da prática e da sua evolução. Os aprendizes são capturados por um dilema: eles precisam se engajar em determinada prática, entendê-la, participar dela e se transformar em participantes plenos; mas eles têm também interesse em estabelecer sua própria identidade no futuro, o que pode alterar os processos produtivos nos quais agora tentam se encaixar (LAVE e WENGER, 1991, p.115).

Os conflitos entre mestres e aprendizes acontecem no curso das atividades diárias de que participam. Medo e dependência são manifestações esperadas, uma vez que cada um ameaça o cumprimento do destino do outro. A participação conjunta vai mostrar suas diferenças e revelar as coisas em comum, em termos como velho e novo, conhecido e desconhecido, estabelecido e promissor. Garantir aos novos membros a participação com seus próprios pontos de vista introduz na comunidade de prática as tensões da contradição entre continuidade e deslocamento. A participação periférica legítima é mais do que um processo

de aprendizagem pelos novatos. É uma relação recíproca entre todas as pessoas que da comunidade participam e a prática social que tem lugar no seu interior. Isto significa que o movimento dos aprendizes em direção à participação plena não acontece num contexto estático, mas numa prática dinâmica, que pode vir a alterar os destinos de todos os membros da comunidade de prática. O que tornaria todos, inclusive os antigos membros, “novatos” de uma comunidade em mutação (LAVE e WENGER, 1991, p.117).

Tornar-se parte da comunidade é, destarte, condição e resultado da crescente valorização do aprendiz pela comunidade. É mover-se em direção à participação plena não somente em termos de tempo de comprometimento, mas também por intensificar esforços, ter mais responsabilidades com a comunidade, enfrentar mais dificuldades e assumir riscos; mais significativamente, é aumentar o senso de identidade como um praticante experiente.

A observação e a participação engajada em uma prática junto a outros profissionais mais experientes vão conduzir o aprendiz paulatinamente de uma participação mais periférica para uma participação mais completa e estratégica dentro da prática de uma comunidade, quando ele vai demonstrar o seu envolvimento, a rapidez e a fluidez no desenvolvimento das atividades daquela. Esta “identidade transitiva” vai marcar a passagem da identidade de aprendiz para a de mestre, representando a aquisição prática de experiências, habilidades e competências (SOUZA-SILVA, 2005, p.74).

No seu processo de amadurecimento como um membro da comunidade, essa identidade transitiva representa a identidade dinâmica – porque em construção – frente aos demais membros da sua comunidade de prática. Com o tempo e a convivência, o aprendiz internaliza as regras que governam a performance de uma atividade particular e torna-se um membro pleno. Tornando-se um membro competente na comunidade de prática e legitimado pelos seus pares, esse ex-aprendiz assume a identidade de mestre (LAVE e WENGER, 1991; WENGER, 1998; SOUZA-SILVA, 2005; SCHOMMER, 2005).

A identidade de um aprendiz não vai transitar apenas por conta da sua participação numa comunidade de prática, mas em função da participação que terá em várias comunidades, ao longo da sua vida. Esse multipertencimento a diversas comunidades de prática vai moldar, de forma única, a identidade do indivíduo – aprendiz numa comunidade, membro experiente em outra, jovem mestre numa terceira. Pertencer determina sua identidade; não pertencer

também o fará. A não participação e o não engajamento em determinadas práticas de uma comunidade ajudam a construir e definir os contornos desse indivíduo, reforçando a tese de que a identidade se constrói ao se transformar indefinidamente, num processo que só terminará com o desaparecimento dessa pessoa (LAVE e WENGER, 1991, p.53).

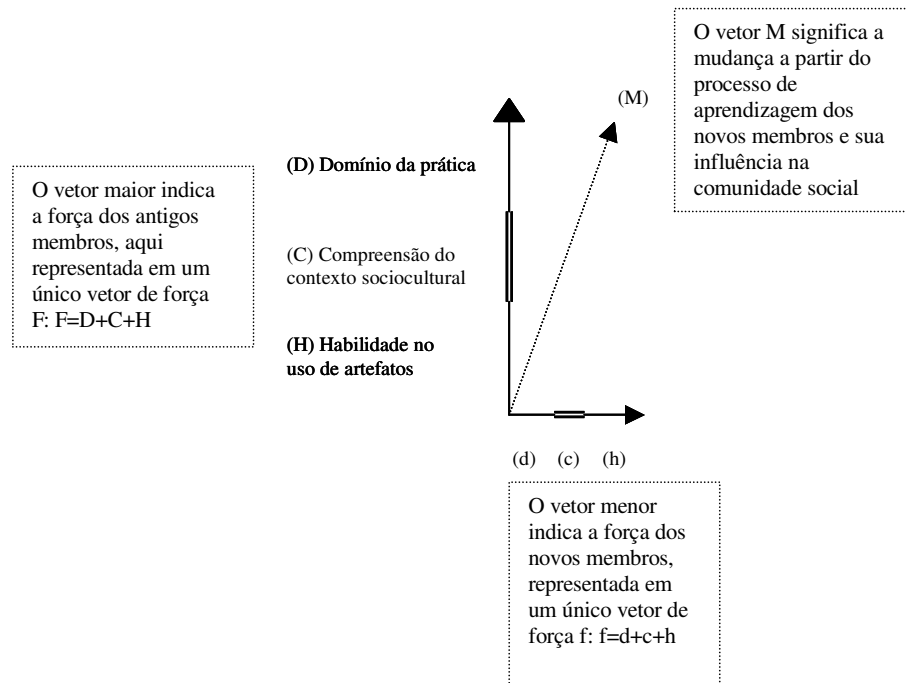
No que o aprendiz se transforma no processo de aprendizagem, ao desenvolver uma identidade relacionada à sua prática, a comunidade a que pertence também se transformará, pois a natureza situada do processo de aprendizagem está ligada ao contexto sociocultural em que ele acontece. Ora, uma comunidade social, seja ela profissional ou científica, consiste dos seus membros. Estes trazem consigo características, biografias, trajetórias, formas de relacionamentos e suas próprias práticas. Se a aprendizagem é transformadora, significa que características, biografias, trajetórias e formas de relacionamentos e práticas na comunidade estão em dinâmica evolução. Se um novo membro e mesmo os antigos membros aprendem – ainda que os primeiros numa velocidade muito maior –, se novos e antigos membros se transformam com a aprendizagem, significa dizer que a comunidade aprende e se transforma.

Parece inerente, à medida que o aprendiz reúne saberes e se legitima como participante cada vez mais pleno, que a evolução da comunidade de prática se paute pela disseminação do conhecimento e pela evolução e afirmação da identidade coletiva. Em outras palavras, pode-se registrar a aprendizagem dessa comunidade, não sem percalços: conforme já foi dito, a evolução dos aprendizes traz instabilidade. Se a participação dos aprendizes traz instabilidade, é porque ela transforma a comunidade, assim como a participação na comunidade transforma o aprendiz. Nesse processo recíproco, o potencial de transformação das identidades individuais e da comunidade de prática é muito rico em negociação de significados (GHERARDI, NICOLINI e ODELLA, 1998, p.274).

Para demonstrar a aprendizagem de uma comunidade de prática poder-se-ia usar a imagem de um sistema de vetores de forças (figura adiante), onde cada conjunto de membros representaria um vetor: a resultante seria a evolução dessa comunidade. Os antigos membros seriam representados pelas forças maiores, devido ao seu domínio da prática, sua compreensão do contexto sociocultural, sua habilidade no uso dos artefatos; os novos membros seriam representados pelas forças menores, dado o domínio limitado dos mesmos fatores. Isto não significaria dizer que todos os profissionais pensam e compreendem a comunidade da mesma forma. Assume-se aqui que cada membro tenha diferentes interesses,

faça distintas contribuições à comunidade de prática, defenda pontos de vista diversos, tenha histórico de aprendizagem individualizado, devido à sua própria história, e que somente por força de demonstração esteja representado por um vetor único. Por isso, à medida que o aprendiz participa, ele se torna também um vetor de força: ele está incorporado, ainda que de forma periférica, à comunidade de prática; aprende na interação com os outros membros da comunidade, de maneira também individualizada, de acordo com seu próprio histórico de vida, suas características e como se relaciona com os outros membros. Sua força cresce em função do seu movimento de aprendizagem para se tornar um membro pleno. Aprendendo, torna-se cada vez mais decisiva sua influência na resultante do sistema de vetores de força, que representa, na realidade, a mudança dessa comunidade social. Aprendendo, transforma-se no processo de transformar a comunidade de prática, atuando no direcionamento dela.

Figura 5. A aprendizagem e a evolução de uma comunidade de prática a partir da resultante da interação entre seus antigos e novos membros



Fonte: Elaboração do autor.

A participação periférica legítima pode ser entendida, então, como um processo comum para mudar pessoas e comunidades via aprendizagem sustentada. É a participação que vai permitir ao aprendiz a entrada em uma comunidade de prática como um novo membro, propiciar a vivência e a experiência necessárias para ganhar a confiança dos antigos membros e vir a se tornar um dia um membro experiente, desfrutando do respeito dos novos membros, que se engajam no mesmo processo repetido anteriormente. Na produção dessas identidades detentoras de conhecimento forjam-se as estruturas características das comunidades sociais. São essas mesmas identidades que sustentam estruturas que permitirão a reprodução das comunidades de prática, num processo “historicamente construído, conflituoso, sinergicamente estruturante de atividades e relações entre os participantes” (LAVE e WENGER, 1991, p.56).

Outras inflexões no processo de construção de identidades e estabelecimento de relações de aprendizagem são possíveis: aprendizes que vão se tornar jovens mestres e terão novos aprendizes; mestres com jovens aprendizes que se tornarão jovens mestres, mas continuarão aprendizes do mestre mais antigo, ou de membros já participantes da comunidade de prática, que não são mestres, mas já podem ser considerados antigos membros em relação aos novos membros, e, de um modo geral, mestres aos olhos dos novos membros. São diversas possibilidades que se entremeiam nas relações entre antigos e novos membros, que acontecem em meio aos ciclos de reprodução das comunidades de prática. Muito mais que numa perspectiva bilateral da relação professor-aluno, uma relação de pares propiciada pela participação periférica legítima admite muitos diferentes tipos de relação num campo rico e diversificado de atores que conduzirá à circulação das habilidades e conhecimentos necessários para a reprodução das comunidades sociais.

São essas mesmas relações entre os atores essenciais que se traduzem em riqueza das comunidades de prática e tornam-se conflituosas nos seus processos de reprodução. Por exemplo, a participação crescente dos novos membros pode se tornar uma fonte de conflitos com os antigos membros, caso enseje a ocupação de mais espaços nobres na realização das tarefas e de voz ativa nas decisões da comunidade para os primeiros (LAVE e WENGER, 1991, p.57). Novos membros vão, inclusive, substituir os antigos membros ao longo do tempo, um resultado inevitável do conflito entre continuidade e deslocamento, que se manifesta nas múltiplas relações de aprendizagem possíveis. É um acontecimento inerente à aprendizagem, via participação periférica legítima, e vai se manifestar de várias formas, gerando relações colaborativas e também competitivas entre antigos e novos membros, passando pela organização da produção, contínua distribuição e redistribuição das atividades desenvolvidas e, ao final, pela formação e reelaboração contínua das identidades de todos os membros.

A aprendizagem, nesta forma de compreendê-la, aqui ensaiada, baseia-se na participação sustentada dos antigos e novos membros de uma comunidade de prática, conforme o quadro a seguir. Mas esse processo se torna competitivo ao longo do tempo, e as mesmas forças que sustentam a aprendizagem trabalham contra ele. A aprendizagem como participação difere do sistema ensino-aprendizagem tradicional, pois neste não há uma competição entre os atores fundamentais por espaço e poder na comunidade que formam. Ao menos, esta competição não se manifesta e não implica a substituição de um pelo outro.

Quadro 13. Dimensões da aprendizagem nas Comunidades de Prática por intermédio da Participação Periférica Legítima

	Aprender em comunidade e na comunidade	Aprender com a prática e praticar o aprendido	Experimentar o significado para significar o experimentado	Transformar-se e transformar
Engajamento mútuo	<ul style="list-style-type: none"> ✓ O engajamento dos membros é espontâneo ✓ O engajamento é necessário para se tornar periférico e legítimo 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ A aprendizagem é o motor do engajamento na prática de uma comunidade 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Aprender é saber quem está envolvido, o que fazem, o que pensam e como se comportam ✓ O engajamento permite entender o que mantém o grupo unido e coerente 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ A aprendizagem é resultado de uma aposta conjunta do aprendiz com o mestre ✓ A identidade individual e a identidade do grupo se influenciam mutuamente
Empreendimento conjunto	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Objetivos e meios são alvo de negociação comunitária ✓ As práticas de trabalho são alvos de permanente negociação comunitária 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Os saberes são ao mesmo tempo perturbáveis por novas experiências e resilientes pela história 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Descobrir quando falar e quando se calar ✓ Descobrir quando quebrar as regras e inovar ✓ Desaprender e reificar são necessários para criar novos significados 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Trajetórias, biografias e as melhores práticas se transformam em resultantes da aprendizagem individual e coletiva da comunidade
Repertório compartilhado	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Rotinas, ferramentas, histórias e <i>modus operandi</i> são parte integrante do que é a comunidade ✓ A adaptabilidade dinâmica desses repertórios acontece segundo as relações intermembros 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ A aprendizagem na prática gera um novo conjunto de repertórios para a CdP ✓ A aprendizagem de truques profissionais, histórias antigas e vocabulário específico fazem parte da aprendizagem na prática 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Linguagem e demonstração são formas de “mostrar” algo importante ✓ Histórias de casos difíceis são lembradas, resignificadas e utilizadas para a tomada de decisão 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Discursos, palavras e termos específicos são incorporados à história da comunidade e utilizados pelos membros como forma de reforçar a identidade do grupo

Fonte: Elaboração do autor.

Conflitos à parte, o fato é que as comunidades de prática são responsáveis por desenvolver uma visão de mundo rica, fluida e não-canônica para prover a ponte entre a visão canônica e estática da organização e o desafio de mudar as práticas. Esse processo de desenvolvimento é inerentemente inovador. Comunidades independentes oferecem à organização meios e um modelo para examinar o potencial de visões alternativas da atividade organizacional por meio de experimentos espontâneos que são simultaneamente informados e checados pela experiência prévia desta comunidade. Isso dirige a inovação por permitir que partes de uma organização tentem formas novas de organizar seu trabalho, não limitadas à estrutura canônica daquela (BROWN e DUGUID, 1991, p.11).

Mas isso pode não acontecer, quando a organização percebe o trabalho dessas comunidades como contraproducente. Um grande problema surge em decorrência justamente da natureza orgânica e informal das comunidades de prática, o que as torna severamente resistentes à supervisão da gestão e à interferência em suas atividades. Não há um espaço claro para que ocorra – e mesmo para que possa ocorrer – a gerência nessas comunidades, consideradas controversas para a administração canônica. Na realidade, se a gestão ensaia interferir tentando se infiltrar nesses grupos, eles usualmente se dissipam (SMITH e MCKEEN, 2003, p.2).

As organizações precisam de novas releituras e ressignificações, fontes poderosas de inovação. Mas internalizar tais iniciativas vai usualmente exigir práticas não-canônicas de comunidades que estão continuamente desenvolvendo novas interpretações do mundo, porque têm uma conexão com o mundo mais prática que formal. Rejeitar uma visão canônica e predeterminada e, como descreve Orr, construir uma outra visão por intermédio de histórias envolve o processo intuitivo e complexo de harmonizar um esquema comunitário e comunicativo com o ambiente para reformular a ambos. E não apenas reconceber o seu ambiente, mas também sua própria identidade, até porque esses dois elementos são mutuamente constituídos (BROWN e DUGUID, 1991, p.12).

Melhorias incrementais ocorrem por meio de uma organização inovadora. Inovar pode ser concebido como uma atividade para fazer sentido, buscar congruências e construir identidades. Inovação e aprendizagem na atividade diária localizam-se num contínuo entre práticas inovadoras que se ampliam até as inovações radicais cultivadas em laboratórios de

pesquisa. E visões de mundo alternativas não estão em laboratórios ou planejamentos estratégicos, mas distribuídas pelas diferentes comunidades não-canônicas distribuídas pela organização, que estão em contato com o ambiente e envolvidas em atividades interpretativas para buscar entendimento, convergência e adaptação (BROWN e DUGUID, 1991, p.13).

Para promover o trabalho, a aprendizagem e a inovação, uma organização tem que preencher o hiato entre a prática prevista e a prática real. O problema é que, sendo esse hiato muito grande, apenas uma prática não-canônica pode ser insuficiente para preenchê-lo, o que ensejaria antes uma aproximação daquelas duas práticas. Assim, uma organização tem que se reconhecer como uma comunidade de comunidades, admitindo muitas práticas não permitidas antes por uma visão de mundo formal e legitimando e apoiando uma miríade de atividades dinâmicas perpetradas por diferentes membros, estejam eles na condição de trabalhadores, aprendizes, inovadores ou como o resultado desta combinação (BROWN e DUGUID, 1991, p.13).

Smith e McKean (2003, p.7) vêem algumas razões para que isso ainda não tenha acontecido e, conseqüentemente, as comunidades de prática não sejam prevaletentes e reconhecidas hoje. Eles consideram que as organizações apenas muito recentemente tomaram conhecimento da sua existência, o que se traduz em desconhecimento e desconfiança para ambas; que apenas agora se começa a entender como acompanhá-las e como lhes dar suporte, sem interferir em seu desenvolvimento; e que não é fácil sustentá-las ou integrá-las à organização formal devido ao fato delas serem resistentes à supervisão e à interferência.

Assim, não se acredita que as comunidades de prática vão emergir como substitutas de estruturas de trabalho tradicionais. Em vez disso, espera-se que as comunidades sejam um complemento às organizações formais, ampliando e adicionando novas dimensões ao trabalho e à aprendizagem. Mas interessa perceber que, se é imperativo e desejável que as comunidades de prática se introduzam e se mesquem às pessoas e estruturas da organização formal para desempenhar o seu papel, o contrário não é verdadeiro. Se a organização formal ignora ou perturba essas comunidades, ela isola sua maior fonte de potencial inovação. A relação com as comunidades de prática não deve ser intrusiva porque pode colocar membros potencialmente inovadores sob a influência restritiva de uma visão canônica e, assim, pôr em risco o próprio desenvolvimento (SMITH e MCKEAN, 2003, p.8).

4. A aprendizagem nas carreiras de Estado: soma ou articulação de saberes formais e informais?

4.1. As carreiras de Estado

4.1.1. O conceito de carreira

Não se pode discutir a aprendizagem dos funcionários públicos nas escolas de governo sem que se discuta o conceito de carreiras e de carreiras de Estado, sob pena da discussão estar incompleta.

A palavra “carreira” se origina de *via carraria*, o que quer dizer, em latim, “estrada para carros”. Trata-se de uma analogia para descrever a entrada do indivíduo na vida profissional, numa “estrada” preexistente, na qual ele saiba o que esperar do percurso. Nessa concepção original, a carreira seria construída com base em três dimensões distintas: a noção do avanço, dada pela perspectiva da progressão vertical na hierarquia de uma organização, que seria ilustrada pelos sinais de *status* e ganhos financeiros crescentes; a noção da associação da carreira a uma profissão regulamentada, construída em contraposição à falta de perspectiva de um funcionário de baixo escalão, em funções intermediárias ou auxiliares, que não tenha evoluído na educação formal; e a noção da estabilidade, que é a crença de que o funcionário exercerá exclusivamente atividades relacionadas a sua profissão até o momento de sua aposentadoria, o que de certa forma exclui a possibilidade da acumulação de diferentes profissões (MARTINS, 2001, p.31).

Assim, numa concepção tradicional, a carreira pode ser caracterizada por um grupo de funcionários que desempenha um mesmo tipo de atividade, que tenha qualificações semelhantes e esteja sujeito a um mesmo conjunto de regras de ingresso, lotação, movimentação, promoção e remuneração, respeitadas as especificidades dos órgãos de atuação, que também esteja exposto aos mesmos tipos de ações de capacitação e desenvolvimento (MARCONI, 1999, p.267).

Numa nova concepção definida por Hall (1998, tradução nossa), a carreira seria menos ligada à organização e mais ao colaborador, o que colocaria em questão a definição anterior. Assim, uma carreira seria construída a partir de uma série de experiências e aprendizagens pessoais relacionados ao trabalho que se desenvolve ao longo de uma vida, deixando de se focar os cargos e ocupações dos indivíduos para desenvolver neles a percepção da sua trajetória e estimular a construção dos seus próprios caminhos. O gerenciamento da carreira sai das mãos da organização e cai nas mãos do próprio interessado, que, tal como o deus da mitologia grega Proteu, passa a possuir a habilidade de mudar de forma ao comando de sua vontade. O que não é um processo simples nem fácil, segundo o autor, pois a carreira proteana:

Consiste de todas as variadas experiências da pessoa em educação, treinamento, trabalho em várias organizações, mudanças no campo organizacional etc. A carreira proteana não é o que acontece a uma pessoa em qualquer organização. As próprias escolhas pessoais de carreira e busca por auto-realização da pessoa proteana são os elementos integrativos e unificadores em sua vida. O critério de sucesso é interno (sucesso psicológico), não externo.

Quando se passa à discussão das carreiras no âmbito da administração pública, sob uma perspectiva gerencial, poder-se-ia dizer que há cinco grandes carreiras destinadas aos servidores públicos que desempenham atividades típicas de Estado: a diplomacia, o magistrado, a segurança, a fiscalização e a gestão pública, sendo duas últimas as que interessam particularmente a esta tese. Com relação às carreiras, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado preconiza que elas podem ser classificadas em carreiras de Estado, formadas principalmente por servidores estatutários no núcleo estratégico do Estado, e carreiras de empregados celetistas, utilizadas na administração indireta e nos serviços operacionais, inclusive do núcleo estratégico (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995, p.42).

Essas carreiras foram regulamentadas pelo então Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), que definiu as regras gerais de ingresso, remuneração, lotação e movimentação para as carreiras recém-criadas e para todas aquelas que se configuravam como de Estado. Cabe ao ministério cuja atividade está relacionada com a carreira, denominado de órgão supervisor, administrar a mesma, mantendo a unicidade de critérios e

normas comuns de recrutamento, alocação, capacitação, desenvolvimento e promoção do ocupante do cargo de Estado (MARCONI, 1999, p.267).

4.1.2. O que se espera do novo dirigente público

O dirigente público hoje demandado é um profissional que guarda semelhanças mas também se diferencia, tanto dos antigos administradores públicos burocratas – que estavam submetidos a um ambiente mais estável – quanto dos administradores de empresas, dadas as especificidades do trabalho no setor público. As semelhanças com outros gerentes estão reservadas às exigências para processarem muitos dados e informações, à reciclagem de conhecimentos com rapidez, à polivalência e à pouca especialização. As diferenças, principalmente em relação aos gestores privados e aos tecnoburocratas, é que suas atividades transcorrem num contexto em que este novo dirigente público precisa ser técnico e político ao mesmo tempo: um planejador que precisa ter os olhos num processo societal feito de contradições, numa dinâmica não controlável permeada de pressões políticas e cidadãs. O que decide não o faz com critérios técnicos apenas, porque sua ação está inegavelmente dependente dos problemas da democracia, da representação e da participação. Esse gestor precisa compreender que não se trata mais apenas de saber administrar ou gerenciar, mas de atuar como elemento ativo do *governar* (NOGUEIRA, 1998, p.190).

Na visão de Newcomer (1999, p.5), há quatro tendências-chave nas demandas que cidadãos e políticos colocam para os seus governantes, que se manifestam desde os anos noventa. A primeira delas é que os gerentes públicos devem mostrar os resultados dos programas sob sua responsabilidade (*accountability for performance*); a segunda, o governo deveria subcontratar organismos do terceiro setor ou da iniciativa privada para a prestação de alguns serviços, o que foi definido no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado como publicização e privatização; a terceira, o governo estaria sendo instado a reduzir sua força de trabalho e enxugar o quadro de funcionários, contratando por demanda temporária, de forma alternativa e menos onerosa para o Estado; e a última, a tendência de atribuir aos cidadãos um papel mais importante na tomada de decisões governamentais, desde a definição das prioridades até a definição dos objetivos. Tais mudanças, sem dúvida, pedem modificações

nos conhecimentos, nas habilidades e nas competências que devem ter os administradores públicos pós-Estado gerencial.

A responsabilização dos atores reúne a primeira e a última tendências, pois anexa a pressão cidadã pelo desempenho dos governos à responsabilização (*accountability*) dos gestores públicos. Responsabilizar esses dirigentes pelo desempenho, no entanto, é mais complexo do que pode parecer. A autora chama a atenção para que isso seja feito sem que haja disfunções no exercício da função, ou seja, há que se ter um grande cuidado para que tal categoria não confunda o desempenho a apresentar com o próprio objetivo da função que exerce, estando como estão os dirigentes sob a intensa pressão de políticos e cidadãos. Tal qual na burocracia, não se pode confundir meios com fins. Não se pode esquecer, também, que a responsabilização é uma meta em movimento, pois a correlação de forças políticas, jurídicas, sócio-culturais e econômicas produz uma constante alteração nos objetivos a alcançar, exercendo pressão para que as organizações públicas, por vezes, deixem de se dedicar a uma coisa para atentar a outras. Deste modo, a pressão cidadã é exercida porque se constitui numa força sociocultural em busca de mais espaço para contribuir no processo de tomada de decisões, seja em sítios de decisão de políticas públicas ou participando da confecção do orçamento, ou compondo, juntamente com outros cidadãos, o “olhar público” que acompanha as ações do governo.

A reorganização do aparelho do Estado concentra as convergentes segunda e terceira tendências: a adequação do número de funcionários diretamente vinculados às funções essenciais do governo – e que se deixe claro que isso varia segundo a agenda de cada novo governo – passa a ser uma exigência da sociedade e um critério de avaliação da capacidade do dirigente público para tal. É fundamental, no entanto, que os governos se questionem sobre quando e onde devem se adequar e se essa adequação é legítima e desejável. Assim, decidindo-se subcontratar o oferecimento de serviços não essenciais via terceirização, publicizar tais serviços ou mesmo simplesmente privatizar o órgão responsável pela prestação, o governo precisaria de uma quantidade menor de pessoas porque não prestaria mais diretamente tais serviços. Em qualquer dos casos, no entanto, ainda é fundamental tarefa dos governos monitorarem o desempenho e as metas dos contratos firmados e a conseqüente qualidade dos serviços que estão sendo prestados aos cidadãos.

De forma geral, há uma interseção entre o pensamento de Newcomer e o de Marconi (1999, p.254), pois o último crê que o fortalecimento das carreiras no setor público passa pela “mudança do perfil da força de trabalho, a fim de adequá-lo às novas funções do Estado e às necessidades da administração gerencial”. Para além do pensamento comum, acrescenta ele a necessidade da constante melhoria da qualificação do quadro de pessoal governamental, da gestão de recursos humanos baseada nos princípios da administração gerencial e da aproximação entre os mercados de trabalho público e privado, não em termos de métodos, mas, sim, em termos de desenvolvimento de carreiras: o setor público deve saber atrair e reter funcionários qualificados.

Neste espírito, o estabelecimento de uma carreira vertical e especializada em cada órgão, como era habitual, deve ser substituído por carreiras com um conjunto de atribuições suficientemente amplas que possibilite o exercício em um número maior de atividades e em distintos órgãos – a chamada carreira horizontal, certamente menos onerosa. O quadro de pessoal, além de mais flexível, deve ser renovado por concursos anuais programados com antecedência, abrindo-se a possibilidade que recém-formados, servidores públicos em outras funções e o público qualificado em geral possa se programar para realizar os exames de ingresso. Com a programação dos próximos concursos estabelecida, não há excedente de aprovados, recrutam-se os melhores candidatos e faz-se a previsão da evolução dos gastos com pessoal. Cria-se um cenário em que:

(...) ao possibilitar o surgimento de um número constante de pessoas ingressando na carreira, a realização de concursos anuais cria as condições para a formação de um grupo que possui características e qualificações necessárias para exercer suas atribuições, cresce continuamente, faz reconhecer a sua importância na atuação do órgão, ali se consolida e termina participando da formulação de suas políticas e decisões estratégicas (MARCONI, 1999, p.259).

Newcomer (1999, p.5) fornece algumas pistas de como se deveria prover a formação dos dirigentes públicos. Inicialmente ela descarta o encaminhamento dos dirigentes públicos para escolas de administração de empresas, por considerar que boa parte das ferramentas de gestão, tais como planejamento estratégico e contabilidade baseada em custos, não funcionam da mesma forma nos setores público e privado. De forma semelhante, ela acredita que assistir cursos em universidades e institutos de treinamento tem alcance limitado, pois as exigências

sobre os governos têm se desenvolvido mais rapidamente que as expectativas dos educadores e instrutores. Em verdade, são exigências hoje para o dirigente público a fluência na terminologia usada por gerentes do setor privado, no dialeto praticado por especialistas em informática e no complicado diálogo travado por governantes e políticos. Essa fluência em vários “idiomas” e a capacidade de ser “poliglota”, no entanto, é característica apenas daqueles dirigentes públicos que desenvolvem uma sabedoria contextual adequada, ou seja, os que experienciam, significam e internalizam as várias situações vividas no mundo prático. O comprometimento com o serviço público não é uma matéria a ser aprendida, mas algo a ser sempre reafirmado por meio do conhecimento da história e dos valores pétreos da profissão.

Na administração burocrática, em que se visava o ensino das funções especializadas que seriam desempenhadas pelo funcionário em uma carreira vertical, não se podia prescindir de um período prolongado de formação após a nomeação. Já numa perspectiva gerencial de atribuições mais amplas para carreiras horizontais, um período prolongado de formação perde o sentido, porque repetiria um processo que hoje é delegado às universidades, porque retardaria o início das atividades dos concursados e penalizaria o governo com um custo desnecessário. Assim, a formação inicial que se segue e complementa o recrutamento deve ser complementada por uma política de capacitação de treinamentos contínuos que adéque os dirigentes às mutantes novas atribuições do Estado e os prepare para suas novas tarefas e execução eficiente destas (MARCONI, 1999, p.260).

Não se trata, portanto, de treinamento para atualizar informações e repertórios técnicos, mas para impulsionar a conversão radical da postura e da mentalidade do dirigente público. O profissional que se requer há de ter vocação para atuar com base na articulação de conhecimentos científicos, visão política e sensibilidade social – temperados com criatividade e também conduta ética. Profissionais que, adotando novos estilos de trabalho, estejam habilitados a compreender as novas determinações do Estado e da sociedade, a negociar com atores socioinstitucionais e a dinamizar o processo decisório pelo processamento dinâmico de crescentes volumes de informação (NOGUEIRA, 1998, p.194).

Enfim, uma preparação adequada aos servidores públicos consistiria não apenas de um curso acadêmico de um único propósito, numa única oportunidade, mas de um processo de aprendizagem que perpassaria toda a carreira daqueles. Com a diminuição da vida útil de cada geração da tecnologia da informação, diminui também o tempo de utilização estática das

habilidades que o gerente público aprende, o que o força à educação continuada para permanecer atualizado e poder apresentar o desempenho a que é instado. Mas essa mesma tecnologia da informação que força a obsolescência da formação do dirigente também atua em seu favor, pois facilita a implantação de inovações, possibilitando a publicização do seu trabalho, a disseminação veloz das informações e a maior interação entre todos os atores envolvidos no processo – pela formulação de sítios eletrônicos para os cidadãos, pela composição de redes para colaboração e troca de experiências e pelo estabelecimento de videoconferências para comunicação instantânea e multiparticipativa (NEWCOMER, 1999, p.15).

Os novos gerentes públicos precisam, portanto, aprender a assimilar e gerenciar com rapidez as informações que recebem num ambiente de incertezas, a se relacionar num espaço de relações interorganizacionais tensas e conturbadas e a participar de um espaço governamental mais amplo formado por redes e conexões multilaterais. Precisam negociar com pessoas e gerenciar dinâmicas associativas para construir organizações mais flexíveis e mobilizar a participação societal, conhecimentos que não podem ser ensinados em cursos de treinamento porque escapam aos modelos e rotinas normatizadas, estando, por isso mesmo, sob permanente questionamento. Esse gestor precisa estar, acima de tudo, preparado para pensar e para superar o desconhecimento (NOGUEIRA, 1998, p.203).

Pode-se oferecer uma formação mais completa ao dirigente público quando se combina teoria e prática na aprendizagem, permitindo-se que práticos e formadores possam trabalhar em conjunto. Possibilitar que a aprendizagem ocorra em equipe, pela troca de experiências entre instrutores familiarizados tanto com a maneira de conduzir negócios no setor público quanto no setor privado, proporciona uma combinação esplêndida de aprendizagem para o dirigente. Isso o torna capaz de aprender a falar diversas “línguas” profissionais, aumentando a sua capacidade de compreender o contexto e as possibilidades do seu trabalho e tornando melhores as suas decisões. Se os instrutores ainda puderem identificar dirigentes públicos eficazes e trazê-los à sala de aula para compartilhar suas percepções e experiências com os outros gerentes nos degraus inferiores da cadeia escalar ou mesmo os que ainda não tenham entrado em serviço, tanto melhor. O processo de aprendizagem deve prover uma oportunidade única para os dirigentes refletirem sobre como promoverem mudanças significativas e realizarem um governo eficaz (NEWCOMER, 1999, p.15).

Finalmente, Bacon (1999, p.85) oferece a perspectiva de como desenvolver experiencialmente os novos líderes dentro da administração pública ao longo de sua vida profissional. No plano de próprio dirigente público, deve buscar-se a capacitação de líderes por meio da diversificação e ampliação das suas tarefas: a mobilidade lateral intraministerial e entre ministérios, a seleção para compor grupos de tarefas ou projetos especiais e a atribuição rotativa de funções-gerenciais-chave possibilitam a exposição dos indivíduos a uma diversidade de problemas, ambientes de trabalho e questões gerenciais ao longo de suas carreiras, ampliando suas competências e aptidões e permitindo-lhes gerenciarem diferentes grupos e se submeterem às exigências societais. Também é necessário que desenvolvam sua autoconsciência de líderes, por meio de avaliações de desempenho das suas competências gerenciais e de liderança, num processo em que são essenciais o apoio e a participação dos altos funcionários públicos que estão no comando do órgão, para que a avaliação não seja considerada uma ameaça.

Da mesma forma, o autor considera necessário que os altos funcionários públicos estejam comprometidos com a formação de futuros líderes, pois, em organizações de alto desempenho, os dirigentes comprometem até 25% do seu tempo para o desenvolvimento de líderes. Esse tempo é gasto com rotação de funções, avaliações de desempenho e monitoramento do desenvolvimento de talentos em projetos especiais e grupos de tarefas, sinalizando para a organização as qualidades esperadas nos líderes e a importância de desenvolvê-las. Aliás, a participação dos talentos promissores em equipes que enfrentam os problemas mais complexos e importantes do serviço público lhes propicia as oportunidades de testarem e desenvolverem suas competências de liderança, despertando a consciência da importância social e da natureza desafiadora do seu trabalho, consolidando o senso do serviço público e funcionando como elemento de retenção desses jovens no serviço público.

4.1.3. A evolução das carreiras de Estado no Brasil pós-1995

Historicamente, a partir da atuação do DASP, o Estado brasileiro acumulou reservas importantes de inteligência técnica e gerencial. Agregou quadros bem formados e chegou a esboçar a constituição de uma estrutura administrativa moderna, com órgãos bem dimensionados, providos de cargos e carreiras com sistemas de ingresso e progressão. Além disso, diversos segmentos da burocracia estatal e da elite política procuraram confrontar as

práticas clientelistas e o patrimonialismo pela adoção de procedimentos direcionados ao insulamento burocrático, de modo a proteger o aparato estatal das pressões e incertezas criadas pelo ambiente social e institucional instável. Porém, no decorrer de uma longa série de reformas inconclusas e opções equivocadas, esse aparato criado foi perdendo a capacidade de coordenar o desenvolvimento e, conseqüentemente, entrando em crise de organização, identidade e funcionamento. Essa desestruturação técnica e administrativa dos anos 70 e 80 acabou por combinar-se perversamente com o agigantamento e a tecnocratização da máquina estatal brasileira (NOGUEIRA, 1998, p.197).

Um dos objetivos declarados da reforma administrativa de 1995, conforme o seu Plano Diretor, foi justamente retomar a organização do aparelho estatal e buscar uma coerência nas políticas de recursos humanos do governo federal. Se o controle do número de funcionários públicos e do respectivo gasto gerado com eles era uma necessidade imposta pelo ajuste fiscal, também objetivava uma mudança do perfil desses servidores, indo ao encontro da modificação dos papéis do Estado em nível federal. O desafio imposto pela reformulação das políticas públicas e de regulação nacionais demandava contratações para o fortalecimento do núcleo estratégico do Estado.

Mas o perfil do servidor público, em meados da década de 90, estava muito aquém das pretensões declaradas da reforma administrativa proposta pelo governo Fernando Henrique Cardoso. As carreiras de Estado, em levantamento realizado em 1998, concentravam apenas 7,4% do total de servidores públicos no governo federal. Professores e cientistas, carreiras que não são consideradas de Estado e estão sujeitas à publicização, representavam 14,7% do contingente. E os cargos não estruturados em carreiras do chamado Plano de Classificação de Cargos (PCC) representavam a grande maioria da força de trabalho no governo, 69,2%. Carreiras de apoio de nível intermediário (5,4%) e cargos em comissão (3,3%) completavam a conta. A idade média nas carreiras de Estado era alta, devido à sua criação com quadros preexistentes advindos de outros órgãos, o que fazia com que carreiras de orçamento, finanças e controle já tivessem nascido com grande defasagem etária, muitos funcionários acima de 40 anos e mediante concurso que não demandava a qualificação necessária para o exercício das suas atividades principais. A renovação dos quadros estava comprometida, tendo sido realizados entre 1989 e 1993 apenas 19 concursos na administração pública federal, que repuseram 0,6% do total de ativos, um oitavo da reposição ideal (MARCONI, 1993, p.246).

Assim, um dos objetivos declarados da reforma administrativa de 1995, conforme o seu Plano Diretor, foi justamente retomar a organização do aparelho estatal e buscar uma coerência nas políticas de recursos humanos do governo federal. Se o controle do número de funcionários públicos e do respectivo gasto gerado com eles era uma necessidade imposta pelo ajuste fiscal, também objetivava uma mudança do perfil desses servidores, indo ao encontro da modificação dos papéis do Estado em nível federal. O desafio imposto pela reformulação das políticas públicas e de regulação nacionais demandava contratações para o fortalecimento do núcleo estratégico do Estado.

Por mais orientado para a eficiência e a racionalidade econômica na prestação dos serviços públicos, por melhores que fossem as técnicas de gestão da máquina governamental, as reformas precisavam de um novo ator, capaz de implementá-las (LONGO, 2003, p.10) e propiciar à classe política dirigente, detentora de cargos eletivos e distribuidora de cargos de confiança, o controle dos processos governamentais. Esse é o fato político para o surgimento das novas carreiras de Estado, novos dirigentes públicos e, no caso brasileiro, para a valorização dos cargos ligados ao núcleo estratégico e das carreiras exclusivas do Estado.

Essas carreiras foram priorizadas e, assim, o governo estabeleceu uma política de retenção dos seus funcionários mais qualificados e de contratação sistemática de novos servidores nessas áreas, por concursos regulares e anuais de ingresso. Segundo o mesmo governo federal, diversas carreiras consideradas essenciais para o Estado tiveram também políticas diferenciadas de reajustes salariais, visando equiparar seus salários aos da iniciativa privada e tornar tais carreiras atrativas para profissionais qualificados, especialmente os de nível superior (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995, p.35-36). No entanto, a principal distorção ainda permanece: se algumas carreiras estratégicas de Estado ainda registram defasagem salarial em comparação com o setor privado, as carreiras técnicas e auxiliares passíveis de terceirização segundo o Plano Diretor ainda permanecem percebendo salários acima da média de mercado, o que se constitui numa distorção da política de recursos humanos no governo federal (MARCONI, 1993, p.252).

Ainda assim, a prioridade dada a esses funcionários qualificados decorria da dificuldade enfrentada pelos sistemas tradicionais de administração pública em produzir um número suficiente de pessoas preparadas para enfrentar todos os desafios e mudanças requeridas pelas reformas administrativas. A agenda da reforma administrativa estava alerta

para esse dilema e focou sua política de formação de recursos humanos na camada superior do funcionalismo público, produzindo mudanças na formação dos integrantes desse grupo nos anos de implementação das reformas. Esses dados reforçam a afirmação de Murray (2000, p.180), de que a profissionalização dos quadros diretivos se torna uma prioridade para os reformistas.

Desenvolver um programa de fortalecimento das carreiras de Estado é uma condição *sine qua non* para o desenvolvimento de uma burocracia competente, qualificada e constantemente treinada, comprometida com os objetivos do Estado e com uma atuação pautada pela eficiência e pelos princípios gerenciais para o alcance dos resultados objetivados na implementação das políticas públicas (MARCONI, 1999, p.253).

A política de “profissionalização do serviço público, ou seja, (...) de uma política de carreiras, de concursos públicos anuais, de programas de educação continuada permanentes, de uma efetiva administração salarial” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995, p.45) leva a uma substancial melhoria do perfil do servidor público no governo Fernando Henrique e resulta em um quadro mais qualificado e provavelmente mais apto a enfrentar os novos desafios do Estado. Entre 1995 e 2002, o número de servidores públicos federais com formação de nível superior passou de aproximadamente 35% para 53,6%. O nível de escolaridade superior dos cargos na administração pública federal passou de 33,5% para quase 40%. Em 2001, mais da metade dos funcionários do governo já detinham diplomas universitários (MP, 2002, p.34).

As carreiras consideradas essenciais foram sendo progressivamente reforçadas pela promoção de concursos regulares, a partir de 1995, além da criação de algumas novas carreiras. Foram promovidos ingressos regulares no setor público, na razão de 1/30 de vagas oferecidas em relação ao total de cargos de carreira a cada ano, visando acompanhar o ciclo de reposição de servidores. Rompia-se, assim, com um ciclo de grandes concursos que se alternavam com grandes períodos sem contratações, característicos de períodos anteriores de governo. Reduzia-se a pressão interna de órgãos governamentais por um grande número de vagas e eliminavam-se os hiatos entre gerações de servidores, que dificultavam até mesmo a continuação das políticas públicas em função da gestão irregular do conhecimento, gerada por tais hiatos (PACHECO, 2002, p.92).

4.2. Os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental

4.2.1. A Escola Nacional de Administração Pública

Em 1982, o embaixador Sérgio Paulo Rouanet foi incumbido pelo Ministério das Relações Exteriores de cooperar com o DASP na formulação de diretrizes gerais que pudessem levar à implantação, no Brasil, de uma escola superior de administração pública. Em audiência com o ministro-chefe daquele departamento, ficou clara a intenção de criar uma escola de governo com características semelhantes à *École Nationale d'Administration* francesa e, subsidiariamente, à *Bundesakademie fuer Oeffntliche Verwaltung*, na República Federal da Alemanha (ROUANET, 2005, p.11). É esse estudo comparativo com as escolas estrangeiras e as escolas de governo nacionais já estabelecidas que servirá como inspiração para a criação da ENAP, quatro anos depois. Mas o assunto acabou não indo adiante.

No governo José Sarney (1985-1989), o primeiro governo civil após um longo ciclo de governos militares, se resgata o relatório Rouanet e se planeja a ENAP, fundada pelo decreto 93.277/86. O contexto é de reforma administrativa, proposta por esse governo, para dar mais eficiência e eficácia à máquina pública, revitalizar o Estado, valorizar a função pública e renovar os quadros burocráticos. Se foram muitas as idéias que nortearam o projeto da ENAP, uma cabia perfeitamente nos planos da referida reforma: a criação de uma elite de administradores públicos, bastante preparada teoricamente e treinada no plano prático nas várias organizações governamentais. A idéia era formar dirigentes públicos capazes de tomar decisões de acordo com a realidade da administração pública brasileira (ENAP, 2006, p.15).

Lançado o edital de concurso, 70.000 pessoas se inscreveram para disputar as 120 vagas destinadas ao cobiçado cargo de gestor governamental. Apesar de, nas palavras de Bursztyn (2006, p.21):

Lançada a proposta da ENAP, logo se iniciou um processo de decolagem para um rumo ainda incerto. Passado o ponto de não retorno – o lançamento do edital de seleção para a primeira turma –, dois temores passaram a rondar a reduzida equipe inicial. O primeiro, imediato, era o que fazer com os alunos. Faltava o curso! Não havia ainda uma proposta

pedagógica a ser implementada. O segundo, para dali a alguns meses, dizia respeito à institucionalização da carreira correspondente.

O concurso foi realizado em julho de 1988 e a instalação do primeiro curso de Formação em Políticas Públicas e Gestão Governamental se deu em agosto do mesmo ano. Quanto ao primeiro temor, uma força-tarefa concebeu a estrutura pedagógica do curso de 2.800 horas, combinando teoria e prática, que compreendia 1.000 horas de estágio em órgãos governamentais. O segundo temor foi vencido a apenas uma semana da formatura da primeira turma, com a publicação do decreto que passou a denominar a carreira de Estado de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – EPPGG (ENAP, 2006, p.15).

Bursztyn (2006, p.21) conta que o temor de ver a carreira não institucionalizada serviu para aprofundar o processo de formação dos primeiros gestores governamentais. Na luta para ver decretada a carreira, eles tiveram que aprender a legislar, a negociar, a pressionar e a trabalhar em equipe, o que já se constituiu para o autor numa bela formação inicial. A primeira turma ajudou a construir a idéia de que a ENAP não seria uma escola de governo, mas, sim, uma escola de Estado: se os governos passam, é correto se comprometer com a perenidade, não com a transitoriedade, de forma semelhante aos países onde as instituições públicas são mais sólidas e, por isso mesmo, mais públicas.

Posteriormente, a carreira e a própria ENAP conheceram anos ruins durante o governo Collor e Itamar. Os funcionários públicos foram demonizados no primeiro período e não encontraram eco para suas preocupações no segundo. A carreira sofreu com o desmantelamento do Estado, a perda da importância que vinha conquistando e com a proibição de concursos, o que ameaçava sobremaneira a sua continuidade.

A ENAP e a carreira vão recuperar o prestígio durante os anos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Ao comando do MARE no primeiro mandato, o ministro Bresser Pereira escolhe a escola como espaço para formular e difundir as propostas da nova administração pública. Para fortalecer as carreiras de Estado, agora consideradas estratégicas, foram reabertos os concursos, anuais, para as carreiras de EPPGG. Cursos, pesquisas e publicações são reorientados para temas ligados aos princípios da administração pública gerencial. No segundo mandato, o MARE funde-se com o Ministério do Orçamento e forma o

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ocasião em que a ENAP ganha o privilégio de formar a carreira de Analista de Planejamento e Orçamento (APO).

Finalmente, durante o primeiro governo de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2006), a escola passou por um período de consolidação importante: criou padrões internos de trabalho, investiu na informatização da escola, realizou o primeiro concurso para preenchimento de quadros técnicos próprios, regularizou e reposicionou a Revista do Serviço Público (RSP), consolidou o Concurso Inovação na Gestão Pública e contribuiu para a formulação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (ENAP, 2006, p.19).

Em entrevista realizada para esta tese, a presidente da ENAP, Helena Kerr do Amaral, definiu a ENAP formalmente como uma fundação com direção presidencial. Mas se isso poderia sugerir uma administração centralizada e burocrática, na prática a ENAP tem um conselho diretor que se reúne a cada quinze dias, e as decisões são colegiadas. Os membros do conselho diretor são os diretores da escola: a Diretoria de Formação Profissional, que cuida do curso de formação de carreiras e das especializações; a Diretoria de Desenvolvimento Gerencial, que cuida da educação continuada, dos cursos de curta duração e da educação a distância; a Diretoria de Comunicação e Pesquisa, responsável pela biblioteca, pela pesquisa, pelo *site* e pelas publicações, com destaque para a Revista do Serviço Público; e, finalmente, a Diretoria de Gestão Interna. Ela ressalva, contudo, que, de acordo com a pauta do Conselho, outras pessoas podem ser convidadas e a reunião pode ser ampliada.

Não há, no entanto, um colegiado mais amplo, com a participação de membros do governo. Amaral verifica a existência desse tipo de participação nas congêneres canadense e britânica, e nota que o alinhamento estratégico da escola de governo com o colegiado se dá com mais facilidade nesses casos. Outras escolas de governo, como a de São Carlos, já nasceram com um conselho, neste caso formado pelo prefeito e três secretários que fazem a ponte entre universidade, governo e a escola de governo. Tal modelo permitiria inserir a ação da escola de forma mais incisiva na agenda governamental do que nos casos de escolas em que não se manifestam os conselhos. Trata-se, segundo ela, de um projeto para o futuro da ENAP: um *board* com secretários executivos do Poder Executivo, onde a ENAP pudesse colaborar para a melhoria da capacidade de governo.

Apesar da ausência do *board*, ela avalia que a relação da escola com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) é de vinculação e de sintonia, e cita três exemplos: o primeiro é que a ENAP é convidada regular para os seminários de planejamento estratégico do MP juntamente com os outros dois órgãos de pesquisa, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O segundo fala da importância da ENAP para o MP: quando este definiu como prioridade o aumento da qualidade dos gastos públicos, a ENAP se alinhou com essa meta e organizou os cursos de desenvolvimento gerencial em programas que ajudavam a melhorar a qualidade dos gastos. O terceiro mostra o papel da ENAP como órgão regulamentador: a escola liderou a discussão das escolas federais envolvidas em projetos de capacitação com a Secretaria de Recursos Humanos (SRH) na reavaliação de um decreto do governo passado, que versava sobre a capacitação dos servidores públicos pela lógica do menor custo e não pela estruturação da educação continuada. Repensado, hoje há um decreto assinado pelo atual Presidente da República que institui o comitê gestor que se reúne mensalmente para discutir as políticas de capacitação, formado pela SRH, pela ENAP e pela Secretaria de Gestão (SEGES). Isso constitui um forte fator de alinhamento da ENAP com as políticas governamentais.

O fato de ser organizada como uma fundação, no entanto, garante alguma autonomia à ENAP. O MP não se constitui num cliente único para a escola e, sim, toda a esplanada dos ministérios, ao menos no que se refere aos programas gerenciais. A receita da ENAP é, na sua maior parte, proveniente de recursos orçamentários, que vêm aumentando nos últimos anos, permitindo, dessa forma, oferecer os cursos de forma gratuita. Isso marca uma mudança em relação à gestão anterior, preocupada em gerar rendas provenientes da prestação de serviços de capacitação competindo no mercado com outras instituições das mais variadas origens. Segundo Amaral, isso levaria a uma distorção do papel da escola, pois esta se concentraria em oferecer capacitações para agências, estados e municípios, reduzindo sua capacidade de atuação básica que é o governo federal.

O foco da atuação da ENAP, no entanto, são dirigentes e carreiras estratégicas, ainda que seja necessária a capacitação dos servidores públicos como um todo. Neste último caso, a ENAP atua prestando apoio à Secretaria de Recursos Humanos na confecção de planos de desenvolvimento que auxiliam a adequada contratação de outras escolas para prestar a capacitação necessária. Mas Amaral adverte que ainda não há uma política coerente de formação de recursos humanos nos vários níveis de governo brasileiros, observando, no

entanto, que os governos do PSDB e do PT mantêm, em geral, mais escolas quando estão na direção dos estados e dos municípios. Nas administrações petistas, segundo suas observações, todas têm escolas de governo, embora não possa afirmar se isso se deve ao fato de as ações de formação estarem efetivamente presentes na agenda governamental do partido ou serem mero ‘efeito demonstração’, ou seja, uma administração mimetizando a iniciativa da outra. Ela prefere acreditar na primeira hipótese. Outro fator que influencia positivamente a criação dessas escolas é que todos os projetos de cooperação internacional exigem iniciativas de capacitação. Assim, o financiamento é estimulante para que os governos instituem uma unidade coordenadora das ações de capacitação para a melhoria da gestão e para que se dê a cooperação internacional. Surge, então, uma terceira hipótese para a constituição de escolas de governo: essas instituições seriam menos ações de valorização do servidor público e mais uma exigência para que os governos tenham acesso a financiamento. O que significa dizer que a fundação das escolas de governo teria acontecido simplesmente pela indução do agente financiador.

4.2.2. O desempenho da ENAP como Escola de Governo

A ENAP é atualmente responsável pelas carreiras do chamado ciclo de gestão: o Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e o Analista de Planejamento e Orçamento. Trata-se de um conjunto de carreiras do governo federal que tem concursos regulares e salários compatíveis com o mercado, mas cujos selecionados vêm de um exame de seleção difícil e vão atuar sobre todos os tipos de gestão. Então a responsabilidade da ENAP na formação inicial desses quadros é grande: se por um lado os futuros funcionários públicos vêm cada vez mais titulados, com mestrados e doutorados, por outro devem aprender sobre a realidade com a qual vão trabalhar, as tendências da moderna administração pública e as necessidades do Estado brasileiro.

Amaral também classificou como equívocos o primeiro modelo do curso de formação para as carreiras, que tinha carga horária muito pesada para disciplinas como economia e ciência política, e a organização da própria escola, que era excessivamente baseada no modelo universitário. Isso gerou uma grande insatisfação dos alunos nas primeiras turmas. Um modelo de curso de formação inicial muito competitivo entre os alunos, como o incentivado na gestão passada, teve impacto negativo para as pessoas que estudaram na ENAP. Hoje há a

preocupação de não se criar uma elite arrogante e inadequada. Pessoas que passam no concurso, segundo ela, são pessoas muito afortunadas, pois tiveram acesso à educação e à formação superior, que lhes permitiram esse feito. Mas muitas vezes se tratam de pessoas que não conhecem o Brasil, e são essas mesmas pessoas que, formadas pela ENAP, tomarão decisões sobre este país.

Foi necessário promover o ajuste das disciplinas e da carga horária do curso de formação inicial, desistindo de uma continuação da formação acadêmica para deslocar o foco para a profissionalização das carreiras. A função do ocupante das carreiras de gestão é pensar na capacidade de negociação interministerial e intergovernamental, na organização federativa, nas relações com a América Latina e com o mundo, em termos de diferenças, desigualdades e desafios para o futuro. Tudo isso motiva um conjunto de ações de formação a ser provido para os ingressantes nas carreiras, principalmente para o EPPGG.

Amaral também adverte que apostar tudo somente na formação inicial ou em aperfeiçoamentos regulares não contribui para que se tenham profissionais melhores atuando no governo federal. Cabe à ENAP, também, propiciar a esses profissionais um espaço de debate. Assim, iniciativas como o Café com Debate, realizado mensalmente, com temas relacionados à gestão do País, concorrem para prover debates com conteúdos que mexam com a capacidade de análise, de tomada de decisão e de cooperação dos gestores. O desafio da ENAP é formar indivíduos muito bem qualificados, mas que também sejam capazes de trabalhar em equipes governamentais. Para tal, é imprescindível a formação de massa crítica; daí a importância de propiciar canais para a difusão do conhecimento, como uma biblioteca moderna, uma biblioteca virtual localizada no sítio eletrônico da escola, além de investimentos complementares, a exemplo da veiculação de idéias sobre os desafios para o setor público, por intermédio da publicação de artigos e tradução de artigos estrangeiros na Revista do Serviço Público.

A ENAP também registra em sua história várias cooperações técnicas internacionais. Hoje a escola tem acordos de cooperação com Portugal, Canadá, França, Espanha e China, embora nesse caso seja um convênio assinado mas ainda sem resultados práticos. Há também intercâmbio e projetos com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com o Banco Mundial e com a União Européia.

A ENAP também tem se envolvido com redes de escolas de governo internacionais. A ENAP é uma sede virtual da Escola Iberoamericana de Governo e Políticas Públicas (IBERGOP), uma iniciativa que reúne escolas de governo de toda a América Latina, Portugal e Espanha, sendo vinculada às Casas Cívicas desses países. Da mesma maneira, participa da Escola Iberoamericana de Administração e Políticas Públicas, vinculadas aos Ministérios de Planejamento ou Administração dos mesmos países. A escola participou recentemente da criação de uma rede com as escolas de governo de língua portuguesa, e Amaral destaca a importância de socializar para os países africanos o que foi desenvolvido de conhecimento, principalmente o que foi produzido a partir do dinheiro público. Já existem escolas em Moçambique, Angola e Cabo Verde, sendo que a de Cabo Verde está se tornando, inclusive, uma referência.

Amaral relata que, por conta da cooperação profícua com o Canadá, surgiu recentemente a idéia de misturar as redes de escolas de governo. Assim, a ENAP e a *Canadian School of Public Service* (CSPS) promoveram um grande evento em 2006 que reuniu escolas de quatro continentes, “do Quênia à Ucrânia”, com grande participação das escolas latino-americanas, inclusive as brasileiras. Ela percebe que os fóruns são importantes locais de discussão de temas da administração pública, dos desafios da capacitação do servidor e do desenvolvimento de suas competências. É importante perceber como a Inglaterra, a França e a Irlanda, dentre outros países, também estão fazendo isso.

Desses encontros e da cooperação internacional percebeu-se que a maneira brasileira de trabalhar é bastante aberta, inspirando-se um pouco em cada experiência que se pesquisa e criando, de certa forma, um modelo híbrido de gestão. Nas atividades de cooperação há um grande número de visitas técnicas, visitas que compreendem diversas áreas e ministérios distintos, como a Previdência e o Trabalho. Há também, uma vez por ano, duas reuniões com as escolas federais, cujos professores são colaboradores da área de pesquisa da ENAP, e uma reunião nacional de escolas de governo brasileiras, que tem fomentado a criação de novas escolas de governo nos municípios.

Finalmente, Amaral ressalta a realização do Concurso Inovação, hoje na sua décima edição, que se propõe a valorizar as experiências de pessoas e de equipes que fazem mudanças no governo. Como incentivo, o primeiro e o segundo lugares são premiados com viagens à França e à Espanha para conhecimento de experiências semelhantes, enquanto o

terceiro recebe como prêmio um curso de especialização em gestão pública. E as experiências passam a fazer parte do Banco de Soluções, que permite pesquisar e aprender com as soluções do concurso. Se essas soluções não podem ser simplesmente copiadas, servem certamente como inspiração para futuras inovações (SCALZO, 2006, p.89).

4.2.3. O programa de formação do EPPGG

O órgão gestor da carreira do Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) é a Secretaria de Gestão (SEGES) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. O concurso para a carreira é realizado em duas etapas: a primeira, constituída de provas de conhecimentos, análise de títulos e experiência profissional, é realizada pela ESAF (Escola Superior de Administração Fazendária); a segunda etapa do concurso público é constituída do curso de Formação de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e tem caráter eliminatório, sendo a ENAP o órgão legalmente responsável por sua execução. Para a elaboração e viabilização desse curso de formação ocorrem conversações entre representantes da SEGES e da ENAP, que discutem a linha geral da formação, cabendo no entanto à ENAP a responsabilidade final pelo desenho geral e metodologia implementada. A SEGES também repassa recursos à ENAP para garantir o curso de formação inicial do EPPGG.

Os EPPGG, comumente conhecidos como ‘gestores’, são vinculados ao Ministério do Planejamento, mas, ao final do curso, são designados para trabalhar em vários órgãos do governo federal. O processo de alocação dos gestores nos diversos órgãos demandantes é complexo, pois entre o período em que órgãos fazem a demanda e o momento da nomeação decorre um tempo grande, em que várias alterações administrativas (criação ou extinção de áreas de um ministério, por exemplo) podem afetar a inserção desses novos servidores. Esses ajustes exigem negociações, às vezes demoradas, entre o Ministério do Planejamento e os órgãos demandantes.

Para Paulo Sergio de Carvalho, Diretor de Formação Profissional da ENAP, o curso de formação da carreira de EPPGG tem objetivos claramente formulados. A proposta não é fazer um treinamento específico. É trabalhar a visão de governo e de Estado, os aspectos da gestão

pública e as principais áreas e questões que serão abordadas quando da discussão das políticas públicas. O curso, de 450 horas, está montado em quatro eixos, cada qual com um conjunto de disciplinas próprio. O primeiro é de caráter mais geral, tratando de Estado e sociedade, história econômica e social do País. Depois os módulos tratam de economia e administração pública e, na parte final, tratam das políticas públicas. A preocupação é com a formação geral, embora uma ou outra disciplina tenha um caráter mais instrumental.

Quadro 14. Eixos conceituais, disciplinas e cargas horárias do Curso de Formação para Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental

Eixos e Objetivos	Disciplinas
<p>Eixo 1 – Estado, Sociedade e Democracia (52h)</p> <p>Objetivo geral: Refletir sobre as transformações do Estado contemporâneo e as mudanças nas relações entre o Estado e a sociedade, o sistema político brasileiro, a estrutura e o funcionamento do Estado brasileiro, a organização política da sociedade no processo de construção e fortalecimento da democracia e da expansão da cidadania.</p>	<p>1.1 – O Estado contemporâneo e suas transformações (14h)</p> <p>1.2 – Democracia e cidadania no Brasil (16h)</p> <p>1.3 – Sistema político brasileiro (20h)</p>
<p>Eixo 2 – Economia e Desenvolvimento (82h)</p> <p>Objetivo geral: Situar o debate econômico atual e as perspectivas da economia brasileira, refletir sobre condicionantes, possibilidades e dificuldades para a atuação do Estado e a formulação das políticas públicas, e refletir sobre as teorias e evidências associadas ao debate sobre o desenvolvimento.</p>	<p>2.1 – Economia brasileira (32h)</p> <p>2.2 – Economia Internacional (16h)</p> <p>2.3 – Economia do Setor Público (16h)</p> <p>2.4 – Economia da Regulação (16h)</p>
<p>Eixo 3 – Administração Pública (152h)</p> <p>Objetivo geral: Desenvolver os marcos teóricos necessários a uma compreensão crítica da Administração Pública contemporânea, conhecer sua organização e principais sistemas, fornecer instrumentos operacionais básicos para a atuação na Administração Pública.</p>	<p>3.1 – Desenvolvimento da Administração Pública (16h)</p> <p>3.2 – Administração Pública brasileira (20h)</p> <p>3.3 – Fundamentos do Direito Público (20h)</p> <p>3.4 – Modelos de Gestão e Arquitetura Organizacional (20h)</p> <p>3.5 – Gestão de Pessoas no Setor Público (16h)</p> <p>3.6 – Gestão de Contratos, Convênios e Termos de Parceria (24h)</p> <p>3.7 – Planejamento e Gestão Financeira e Orçamentária (36h)</p> <p>3.8 – Oficina: Atos normativos e comunicação oficial (4h)</p>
<p>Eixo 4 – Políticas Públicas (144h)</p> <p>Objetivo geral: Conhecer e refletir sobre os principais marcos teóricos da análise das políticas públicas e propiciar a utilização dos instrumentos básicos necessários ao desenho, à implementação e à avaliação das políticas públicas; <i>discutir os novos arranjos de políticas públicas.</i></p>	<p>4.1 – Modelos de Análise Atuais e Conceituação (24h)</p> <p>4.2 – Oficina sobre Políticas Públicas: atores políticos e participação (20h)</p> <p>4.3 – Dilemas Contemporâneos das Políticas Públicas (24h)</p> <p>4.4 – Análise e Interpretação de Dados e Indicadores Econômicos e Sociais (16h)</p> <p>4.5 – Planejamento Estratégico (20h)</p> <p>4.6 – Elaboração e Gerenciamento de Projetos (20h)</p> <p>4.7 – Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (20h)</p>

Fonte: ENAP (2006b, p.64).

O curso de formação do EPPGG é realizado em conjunto com o curso de formação de Analista de Planejamento e Orçamento (APO), mas os dois se diferenciam no final, quando, em vez de políticas públicas o curso de formação de APO oferece disciplinas voltadas, obviamente, para planejamento e orçamento. As duas formações têm caráter generalista, com algumas disciplinas mais instrumentais. Na experiência de Carvalho, apesar de uma parcela dos candidatos sempre se manifestar a favor de um curso mais técnico e aplicado, este é o momento dos futuros gestores consolidarem alguns conceitos gerais sobre a gestão pública, não sendo possível nem conveniente uma capacitação exclusivamente técnica, uma vez que os candidatos assumirão suas tarefas nos mais diversos órgãos e em funções bastante diferenciadas.

A opção por um curso abrangente, com uma visão ampla do Estado, foi elogiada pela maioria dos entrevistados, porque acharam que os ajudou a preparar para a carreira. Mas muitos se ressentiram da falta de uma **preparação específica** para cada órgão a que estavam sendo direcionados, o que tornou o curso distante do dia-a-dia, na opinião deles. Houve ainda quem achasse que o curso de formação inicial era uma repetição das matérias estudadas para o concurso de seleção.

A ENAP, no entanto, se limita ao curso de formação inicial e manifesta a preocupação em aperfeiçoar permanentemente o processo seletivo. Carvalho pensa que é necessário para a primeira etapa do concurso, além de avaliar as competências cognitivas, criar mecanismos que revelem as competências interativas e atitudinais do candidato, que serão muito necessárias para que o gestor possa tornar-se um articulador de políticas e trabalhar em equipe de modo cooperativo. As provas concentradas exclusivamente em conhecimentos acadêmicos formais eventualmente podem excluir grandes parcelas de interessados que possuem experiência e perfil para a articulação de políticas e projetos de governo. Isso também pode gerar uma distorção e fazer com que sejam aprovadas majoritariamente pessoas que ainda não possuem acúmulo de experiência no mundo do trabalho, e que, mesmo tendo se formado em ótimas faculdades, ainda levarão um tempo expressivo para assumirem efetivamente o papel de gestores públicos.

Além do curso de formação, e trabalhando para a progressão funcional dos gestores, que acontece de três em três anos, a ENAP oferece diversos cursos para que os gestores realizem pelo menos 120 horas de aperfeiçoamento. A Coordenação-Geral de Formação, responsável pela formação inicial, também realiza o aperfeiçoamento dos gestores. Há alguns

anos, esse aperfeiçoamento era pouco articulado, pois não havia a previsão de oferecimento dos cursos com a antecedência devida, nem como garantir a diversidade temática necessária para uma variedade de interesses distintos dos gestores. Isso resultava no oferecimento de cursos de aperfeiçoamento até com boa qualidade, mas eventualmente inadequados aos interesses dos gestores, já que nem sempre levavam em conta o que estes estavam aprendendo no espaço de trabalho. Recentemente, o aperfeiçoamento foi estruturado como um programa composto por várias disciplinas com carga de 30 horas, com diversificação temática e ofertadas regularmente ao longo do tempo, de forma que o gestor que acabou de ser promovido possa se planejar para integralizar mais 120 horas em três anos, até a próxima progressão funcional, de acordo com seu tempo, seus interesses e motivações profissionais. Nesta oferta, algumas disciplinas principais podem vir a ser comuns a todos, portanto, obrigatórias, e outras seriam eletivas, de livre escolha.

O Programa de Aperfeiçoamento vem igualmente realizando a Oficina de Políticas Públicas, que permite aos gestores, muitos deles com vários anos de serviço público, conversarem e trocarem experiências. Ela deve ser conduzida por um bom professor, que realize a articulação entre as experiências e as teorias da gestão pública, por meio de sistematizações e reflexões, para que a atividade não fique apenas no nível impressionista de relatos informais. Finalmente, Carvalho acrescenta que os próprios gestores trocam práticas por meio de comunidades na internet, realização de encontros e publicação da revista da Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ANESP), com artigos das suas experiências de trabalho.

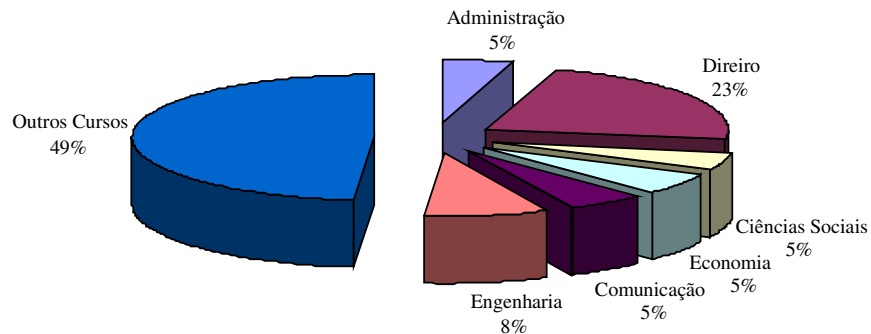
De acordo com o mesmo Carvalho, nas turmas dos cursos de formação inicial para a carreira de EPPGG no governo anterior havia um clima claro de competitividade entre os alunos, dadas as questões da administração pública gerencial, do Estado mínimo e do papel dos gestores como um quadro superior diferenciado. Em vários momentos, os gestores deixaram a ENAP, ao fim do curso, num clima de animosidade mútua, e mesmo em relação à própria escola. Isto foi bastante alterado a partir dos cursos de 2004, haja vista a mudança de visão na formação do EPPGG e uma revisão geral do curso de formação inicial, resultado da mudança de visão que se processou na nova gestão da ENAP e no novo governo.

Considera-se que agora o candidato tem que competir apenas consigo mesmo para aprender e alcançar as notas necessárias à sua aprovação e para que ele seja empossado na

carreira. Na ENAP, vê-se uma situação diferente de um curso regular em uma universidade, pois na formação para a carreira as pessoas não estão interessadas prioritariamente em aprender; estão preocupadas em garantir a aprovação e a posse no emprego público. Fica visível, nota o Diretor de Formação, a diferença entre os alunos que estão muito motivados para aprender e os que estão ali somente para concluir uma etapa antes da posse. Por ser etapa de um concurso público, a operacionalização do curso traz também algum clima de burocracia, de institucionalidade, necessário para garantir condições idênticas a todos os alunos: as provas têm que ser todas em determinada situação, os alunos devem receber material idêntico, há prazos rígidos para os trabalhos etc. Diante das restrições, o trabalho da coordenação do curso e dos professores é articular metodologias e trabalhos diversificados que tornem o curso atraente e conquistem os alunos para a aprendizagem autêntica, mas sabendo de antemão que não é possível fazer mágicas.

A diferença das origens profissionais se manifesta também na apresentação dos conteúdos, pois para determinados alunos é como se fosse uma repetição de temas que eles já dominam enquanto que para outros é um novo universo que se abre, com todas as dificuldades inerentes ao lidar com um novo assunto. Essa diversidade de formações, extremamente rica para o grupo, gera intercâmbios e cooperações muito interessantes, mas eventualmente gera aspectos dificultadores da aprendizagem. A figura a seguir mostra a composição das formações universitárias dos gestores públicos da amostra pesquisada.

Figura 6. A combinação das formações acadêmicas dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental nas turmas de 2006



Fonte: ENAP.

A percepção dos entrevistados, de um modo geral, foi positiva em relação ao curso de formação inicial, com uma só exceção, que considerou que o curso não lhe agregou quase nada. Essa era a única pessoa formada em área correlata ao curso, o que pode ter influenciado sua avaliação e corroborar a opinião de Carvalho sobre os alunos de determinadas formações universitárias, que acham o curso muito básico justamente porque já conhecem os conteúdos. Os demais, formados em áreas distantes da administração pública, consideraram o curso inicial importante para construir uma visão do que é o Estado e do papel dos governos.

Todos ressaltaram, também, a importância da sua formação universitária, que nesse caso era bastante diversa, tanto no nível da graduação quanto da pós-graduação. Não no que se refere à utilização dos conteúdos aprendidos no ensino superior; na maioria dos depoimentos, “pouco” ou “nada” foi o quanto eles conseguiram utilizar dos seus conhecimentos para sua nova realidade. Mas, se não puderam transpor tais habilidades, determinadas competências aprendidas na universidade estão em uso, combinadas com a

experiência profissional que tiveram, bastante diferentes entre si e detentoras de poucas ligações com a administração pública. Os entrevistados registraram que o olhar desenvolvido em suas respectivas profissões e vivências laborais os ajudam muito no novo ambiente e nas novas tarefas que desempenham, onde precisam. Joselino Goulart Júnior, gestor que trabalha no Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), disse que “anteriormente, além de ser engenheiro, também fui militar, e já cheguei aqui com experiência para me situar num ambiente mais fechado, com uma visão preparada para perceber reações [e] buscar informações necessárias para meu desempenho”.

4.2.4. A prática como formação continuada

O primeiro curso de formação inicial contava com 1.000 horas de estágio em órgãos governamentais, das 2.800 horas totais. Atualmente o curso é de 450 horas e o estágio foi abolido. Carvalho explica que o aspecto financeiro foi a principal causa de abandono do estágio, pois, quando o candidato é aprovado na primeira etapa, o governo deve prover sua formação inicial e também fornecer uma bolsa-auxílio que corresponda à metade do salário que o aluno vai perceber quando for empossado, ao final do curso. Então, numa época de contenção de custos que atravessam governos de diferentes matizes, são substanciais as reduções de custos do primeiro curso, realizado em 18 meses, para o atual, que acontece em quatro meses. Apesar da redução da carga horária e da eliminação do estágio, o Diretor de Formação acredita que há, no curso de formação atual, bastante discussão sobre as práticas de gestão e análises das experiências de governo, mas não considera viável hoje a imersão em estágios nos órgãos governamentais.

Todavia, quando se fala em aprendizagem, há uma clara distinção entre discutir as práticas de gestão e analisar as experiências governamentais, e sendo um gestor novato em estágio, estar imerso na gestão e vivendo o governar. Falar sobre a prática não quer dizer aprender na prática. A linguagem como recurso didático enseja uma prática diferente, que sobrevive imaculada apenas em sala de aula; embora seja uma forma de aprender, a prática real nunca corresponderá integralmente à instrução didática. Os artefatos próprios de uma comunidade fazem muito mais sentido para os aprendizes quando eles estiverem aprendendo na prática real, neste caso legitimamente e na periferia.

Alertas pela própria experiência, os gestores entrevistados convergiram sobre a necessidade do estágio no final do curso de formação, para melhor conhecer os ministérios e as áreas que os compõem. Francisco Moraes da Costa, gestor governamental trabalhando atualmente no Ministério da Agricultura, argumenta que se “cada ministério se compromettesse a dar o treinamento complementar, seria muito bem-vindo”. Goulart Jr. lembra que esse curso chegou a ser proposto no CADE, mas a idéia foi posteriormente abandonada.

O que ocorre é que durante o curso o contato que os gestores têm com a realidade dos organismos nos quais irão atuar é pequena, constata Carvalho. No início e no final dos cursos de formação eles têm contato com profissionais de destaque da carreira de EPPGG, que vêm à ENAP explicar a própria carreira, explicitar dados concretos relacionados a ela e discutir a sua atuação como gestor, num clima de abertura que possibilita aos novatos perguntarem tudo o que desejam. Em cursos anteriores também foi possível programar visitas a diversos órgãos, mas atualmente a própria agenda do governo ou a exigüidade de tempo existente para a nomeação dos candidatos não permite que isso aconteça.

Na ENAP, procura-se aproveitar intensamente a experiência acumulada do gestor sênior. Vários deles foram engajados e fazem parte da equipe básica da escola. São coordenadores de cursos pontuais, professores em disciplinas específicas e participantes freqüentes em reuniões para intercâmbios entre os gestores mais experientes e os novatos, pois há vários profissionais expertos nos conteúdos da gestão pública.

Essas escolhas são importantes porque o discurso do gestor sênior alçado à condição de instrutor – sobre o que os aprendizes devem focalizar – cria um ambiente de empreendimento conjunto que envolve os novatos e origina uma responsabilidade mútua intermembros. Apesar de ser apenas um discurso sobre a prática, quando estiverem no teatro de operações os novatos lembrarão das aulas na ENAP e irão produzir uma prática resultante de como os membros das comunidades que participarão compreendem o seu objetivo. Esse instrutor, imerso na prática, ajudará os novatos a definirem sob quais circunstâncias, como comunidade ou como indivíduo, devem procurar novas relações de significado para construir uma nova prática.

Os outros professores que complementam a equipe são provenientes das melhores universidades e também da própria administração pública. A pedagogia, no entanto, consiste numa dificuldade comum, pela falta da formação pedagógica dos coordenadores e instrutores em geral – mesmo os que também são professores universitários. Como os alunos ficarão concentrados na escola durante oito horas diárias, ao longo de vários meses, é necessário o uso de metodologias participativas, que nem sempre são dominadas por todos.

Quanto à absorção dos gestores governamentais pelos órgãos públicos demandantes, o contato deles com a prática seguiu dois padrões distintos, que interessam a esta tese. Uns gestores iniciantes foram trabalhar com outros membros da carreira, fossem seniores ou tão novatos quanto eles. Outros foram alocados em órgãos e setores nos quais não tinham contato com outro gestor.

Os participantes do grupo focal que tiveram contato com outros gestores no início das suas atividades nesta função estão convencidos de que existe uma identidade de carreira: eles se sentiram interagindo, produzindo conjuntamente e desenvolvendo repertórios comuns, tanto na gestão governamental quanto na elaboração de políticas públicas. Aprenderam e construíram uma identidade porque estas são atividades inseparáveis, e acumularam habilidades e informações no processo. Compreenderam quem compõe a comunidade de gestores, criando um sentimento de corpo e abrindo possibilidades de percepção e exploração de novas possibilidades.

Essa identidade facilita o contato com mais de setecentos gestores espalhados por vários ministérios para tirar dúvidas e trocar informações, de acordo com os entrevistados. Uma rede de comunicação virtual estabelecida entre eles também serve como instrumento de aproximação, pois nela os gestores discutem política, trocam experiências profissionais e auxiliam-se mutuamente até em assuntos pessoais, como os desafios da sua instalação em Brasília. Costa resume como se dá tal aproximação:

O contato com os gestores, meus colegas, foi importante para me ambientar. Foi de quem eu me aproximei mais no primeiro instante, justamente por ser gestor. [Tê-los] na coordenação facilitou por poder contar com a cumplicidade deles, suas dicas e

explicações de como [o trabalho] funciona. Tenho a impressão também que foram mais abertos por sermos da mesma carreira. (Informação verbal.)⁵

Não significa, entretanto, que os gestores não tenham aprendido com outras carreiras no início. Como alguns não tiveram contato com outros gestores, foram obrigados a fazê-lo. Goulart Júnior lembra que quando chegou ao CADE havia vários funcionários temporários que estavam no fim do contrato, mas que tiveram disposição e boa vontade para passar todas as informações que puderam. A convivência de 2 a 3 meses foi de grande importância para os gestores que chegavam ao CADE, como ele. Depois, dada a falta de tempo hábil para absorver todas as informações, o diálogo e a troca de informações entre os gestores que tinham entrado no CADE com ele acabaram facilitando a adaptação ao novo trabalho.

Adélia Cristina Zimbrão da Silva, gestora que trabalha na própria ENAP, teve as duas experiências. No primeiro momento trabalhou com um gestor de estilo bem diferente do seu, mas “acabamos nos complementando, foi bom aprender e, ao mesmo tempo, contribuir”. Com um segundo gestor, a troca “se tornou mais construtiva ainda”. Mas é de uma não-gestora, no entanto, que Zimbrão da Silva fala com mais vivacidade:

Esta afinidade não se dá necessariamente entre pares, você faz troca com outras pessoas que não são gestores. Tem uma senhora que é a memória viva, arquivo vivo da ENAP. Está lá desde a sua fundação. Ensinou-nos muito e não é gestora pública, o fez apenas por afinidade. (Informação verbal.)⁶

Sobre o seu desenvolvimento e a possibilidade de assumirem posições de destaque no futuro, os entrevistados não têm uma idéia clara do que seria e quando aconteceria de serem considerados membros plenos do grupo de gestores e merecedores desta confiança. Talvez o fato de que os pouco mais de 700 gestores formados até agora encontrarem-se dispersos em uma miríade de órgãos na esplanada dos ministérios e outros locais de forte presença estatal dificulte o processo de reconhecimento pelos pares. A convivência com um gestor governamental sênior, ainda mais como chefe, ou com muitos gestores no mesmo departamento, ainda é uma exceção à regra. O que parece mais comum é a alocação do gestor em órgãos demandantes que precisam do seu trabalho, acredita-se, diferenciado. Como o

⁵ Entrevista por intermédio de grupo focal dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, realizada na ENAP, em 15 de março de 2007.

⁶ Entrevista por intermédio de grupo focal dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, realizada na ENAP, em 15 de março de 2007.

cargo foi criado para ser uma carreira de elite, o que é esperado dos gestores, quando alocados, é um comportamento profissional competente e de desempenho superior. Há pouco espaço e calma para que aprendam lentamente. Costa lembra que sua chegada ao Ministério da Agricultura “foi cheia de pompa e circunstância, do tipo ‘vamos cuidar de vocês’ e ‘vamos acompanhá-los cotidianamente’. Mas arremata dizendo que isso se perdeu em pouco tempo.

O que se percebe no discurso dos gestores, que converge neste ponto, é que a maior dificuldade de encontrar reconhecimento como gestor está na própria carreira. Os entrevistados foram unânimes em se referenciar à primeira turma como os tutores da carreira, implicitamente apontando-os como os ‘leões de chácara do clube’. Essa primeira turma passou pela seleção ainda em 1987, oito anos antes da segunda. Foram responsáveis, na sua luta, pela implantação da carreira e contribuíram fortemente para construir a identidade do gestor governamental, ficando conhecidos como “gestossauros”. Zimbrão da Silva manifesta o seu entendimento a esse respeito:

A primeira turma quase não existiu, ficaram sozinhos na esplanada por muitos anos. Talvez por isso tenham se tornado os guardiões da carreira. E se comportam assim hoje por causa do contexto. A tutela foi [assumida] no sentido da preocupação: para onde está indo nossa carreira? Desde quando entraram até hoje já houve muitas mudanças na proposta da carreira, [uma] de acordo com cada momento político. (Informação verbal.)⁷

A tutela da qual fala Zimbrão da Silva tem características que são, simbolicamente, como barreiras de acesso à aprendizagem. Quando os “gestossauros”, conscientemente ou não, erigem obstáculos à participação plena dos novos gestores na arena da prática, impedem a participação destes na periferia da comunidade e questionam, de certo modo, sua legitimidade como gestores. Marcello Cavalcanti Barra, gestor do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, acredita que os gestossauros “têm uma postura do tipo: ‘nós temos o poder de te inserir, sou o mais velho, estou há mais tempo, eu posso dizer quem é ou não participante, quem faz parte ou não’, como se quisessem, ao mesmo tempo, dizer que detêm o poder nas mãos”. Mas sentir-se legítimo e engajado no grupo é uma condição importante de pertencimento, que o próprio Barra reconhece: “Já ocorreu de eu ter contato

⁷ Entrevista por intermédio de grupo focal dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, realizada na ENAP, em 15 de março de 2007.

com o presidente da associação de gestores, que por acaso é professor de sociologia, e levar um papo muito bom com ele. Ser visto com ele me fez sentir inserido na carreira”.

4.3. Os Auditores Fiscais de Tributos do Estado da Bahia

4.3.1. A Universidade Corporativa do Serviço Público do Estado da Bahia

A história da Universidade Corporativa do Serviço Público do Estado da Bahia (UCS) não começa em 2005, na data da sua fundação, mas é o resultado da evolução de várias iniciativas anteriores. A Escola de Administração Fazendária do Estado da Bahia (EAF) foi criada em 1978, sob o formato de autarquia, no governo Roberto Figueira Santos. A EAF tinha como finalidade promover a especialização e o aperfeiçoamento dos servidores estaduais e municipais, objetivando o aprimoramento dos serviços fazendários. Entre as competências atribuídas à EAF destacavam-se:

- planejar, promover e intensificar programas de treinamento sistemático e progressivo de servidores estaduais e municipais, a curto e a longo prazo, nas áreas econômico-financeira, fiscal, contábil e afins;
- instituir, quando necessário, mediante convênio com órgãos federais, universidades e outras entidades públicas e privadas, pesquisas, cursos, jornadas de treinamento e encontros acerca de assuntos fazendários;
- promover a divulgação de idéias e práticas capazes de contribuir para o desenvolvimento e aperfeiçoamento da administração pública;
- promover o intercâmbio de informações e experiências no âmbito da administração fazendária federal, estadual e municipal;
- promover estudos e pesquisas metodológicas e aplicadas, visando o aperfeiçoamento de técnicas nas áreas de competência da Autarquia;
- conceder bolsas de estudo para cursos de especialização e aperfeiçoamento de funcionários da Secretaria da Fazenda e de municípios.

É interessante verificar que, em 1978, as atribuições da EAF coincidem com as prescrições de Pacheco para as escolas de governo publicadas em 2002 (p.80). A recém-criada autarquia pretendia exercer influência sobre a política fazendária e de recursos humanos na área, nos níveis estadual e municipal; pretendia filtrar e adaptar as boas idéias e práticas de

trabalho para difundi-las no serviço público e até antecipar-se às tendências, por meio de estudos e pesquisa visando o aperfeiçoamento nas áreas de expertise da Fazenda. Na opinião de Ângelo Oliva, ex-diretor acadêmico da EAF, durante a década de 1980 ela efetivamente exerceu tais atividades. Promoveu o curso de formação inicial dos auditores fiscais concursados e a educação continuada do pessoal da Fazenda, realizou palestras e encontros com quadros do Estado da Bahia e de outros estados para irradiar as boas práticas e realizou investigações que culminaram com a publicação de livros e anuários sobre administração fazendária.

A EAF, no entanto, não resistiu uma década. Em 1987, Waldir Pires tomou posse e promoveu algumas mudanças administrativas na Secretaria de Fazenda, entre elas a extinção da EAF. Suas responsabilidades foram transferida para a FUNDESP, a Fundação para o Desenvolvimento do Servidor Público (SAMPAIO, 2005, p.32), que no entanto não as conseguiu levar adiante com a mesma eficiência anterior. A FUNDESP, por sua vez, transformou-se em Fundação Luís Eduardo Magalhães (FLEM), nascida para ser o Centro de Modernização e Desenvolvimento da Administração Pública no Estado da Bahia, e a escola específica da Secretaria de Fazenda (SEFAZ) deixou de existir. Em 1991, foi criada a Coordenação de Desenvolvimento de Recursos Humanos (CDRH), específica para a área tributária e depois ampliada a todos os funcionários da SEFAZ. Em 1999 a CDRH ampliou suas atividades e foi transformada em Diretoria de Recursos Humanos (DRH), que deu origem à UCS em 2005. Na formação da universidade corporativa o nome escola de governo foi fortemente cogitado, o que leva a crer Ivanildo Oliveira, Coordenador de Planejamento e Gestão do Conhecimento da UCS, que a instituição se enquadra nesta categoria.

Atualmente, o órgão responsável pela aprendizagem e difusão contínua dos conhecimentos sobre administração pública é a Secretaria da Administração do Estado da Bahia (SAEB), que coordena o Comitê de Educação Corporativa, formado pelos representantes dos órgãos da administração estadual que atuam na área de desenvolvimento de pessoas. A UCS é o órgão executor das políticas de recursos humanos decididos por esse comitê, mas, no entanto, ainda está limitada à área fazendária; também apóia o Programa Nacional de Apoio às Administrações Fiscais dos Estados (PNAF), coordenado pela Escola Superior de Administração Fazendária (ESAF). Esse programa de modernização trouxe diversas mudanças na área de tecnologia nos últimos dez anos: a reestruturação dos processos, a revisão da estrutura organizacional e o enxugamento de níveis hierárquicos.

Tal processo demandou o foco no funcionário e na sua capacitação. A UCS Unidade Fazenda lida com os funcionários da SEFAZ e com outros funcionários que estão em funções correlatas à Fazenda, pois se na área financeira do Estado é apenas a SEFAZ que detém a competência técnica de sistematização dessas informações, é necessário promover a capacitação de servidores de outros órgãos que precisem utilizar sistemas gerados pela SEFAZ – a execução orçamentária, por exemplo. Como a UCS já estava estruturada devido ao esforço que vinha desempenhando no apoio ao PNAF, a seção Fazenda pôde nascer primeiro que a matriz, em agosto de 2005. A UCS completa, voltada para todo o governo estadual, só seria lançada três meses depois. Ainda hoje, no entanto, apenas a Fazenda continua ativa.

Oliveira entende que a criação da UCS foi um processo natural de evolução e crescimento do papel da DRH, pois as iniciativas de preparar e desenvolver as pessoas já vinham sendo executadas anteriormente. O processo de mudança foi tão sutil que a percepção geral foi de que havia sido apenas uma mudança de nome daquela diretoria. De fato, houve a mudança de nome, mas também uma evolução do papel da DRH. Muito embora já se viesse trabalhando num modelo de educação corporativa, houve hesitação quanto ao novo nome, porque se achava uma presunção rebatizar a DRH de universidade corporativa. A mudança de nome vai provocar um processo de pensar a transição da DRH para esse modelo, assim como migrar do modelo de busca de resultados usado até então para o modelo de formação de competências. A materialização de um espaço físico para a UCS também foi um passo importante, pois passou-se do aluguel de salas para treinamento para a ocupação de um novo espaço, próprio. Na mudança do espaço físico, na mudança de foco no desenvolvimento de recursos humanos e na consolidação do modelo de educação corporativa estão os fatos para a criação da UCS. Assim, se não houve exatamente um processo de discussão para a criação da UCS, houve um conjunto de fatores que contribuiu para o seu surgimento.

Julga então Oliveira o papel desse órgão como gestor de recursos humanos consolidado, mas para exercer integralmente o papel de universidade corporativa é necessário ainda consolidar um entendimento comum do seu papel. A UCS entende a necessidade de motivar os funcionários para o seu preparo, de treinar os servidores em consonância com os objetivos da SEFAZ, mas ainda procura uma identidade como universidade corporativa, como a escola de governo do Estado da Bahia. Oliveira crê que a UCS “ainda se encontra no

berçário” e que projetos de estruturação ainda estão em curso, e serão deixados como legado para o próximo governo⁸ e para os novos gestores do espaço de formação.

A UCS tem como órgão gestor a SAEB, mais especificamente a DRH. O trabalho da DRH tem duas diretrizes maiores para orientar o desenvolvimento dos recursos humanos nos órgãos: a primeira, obedecer os critérios e os princípios do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA), destinado à profissionalização da administração pública e a facilitar a vida do cidadão no país; a segunda, evoluir o modelo de desenvolvimento de recursos humanos para a gestão de competências. Cabe à DRH coordenar um comitê que reúne várias seções da UCS ainda não existentes, mas que define as diretrizes da política de recursos humanos do Estado. Muito embora não haja mecanismos de coerção para o cumprimento dessas políticas, o fato é que as secretarias seguem o planejamento estratégico do governo do Estado da Bahia, na forma dos planos plurianuais e planos de diretrizes orçamentárias. Assim, as políticas de desenvolvimento de recursos humanos são em última análise desdobramentos dos planos elaborados para governar o Estado. Para cumprir as estratégias do governo estadual para a área da fazenda, que tem como metas globais o crescimento real da arrecadação, a melhoria da qualidade do gasto público e a manutenção do equilíbrio financeiro do Estado, a SEFAZ é instada a criar o seu planejamento estratégico, alinhada com os objetivos do governo estadual. A UCS, por conseguinte, produz os treinamentos focados para que o pessoal da Fazenda – ao menos inicialmente – execute o planejamento a contento.

Não há, no entanto, uma subordinação hierárquica da seção Fazenda à SAEB ou à UCS como um todo. A seção Fazenda funciona como outro órgão dentro da estrutura hierárquica da SEFAZ, subordinado a um superintendente que conjuntamente com a Diretoria da UCS determinará as suas ações: os processos de treinamento que serão necessários, a definição dos perfis desejáveis e a gestão por competências que foram eleitas como prioridades da SEFAZ. Os seus funcionários são os lotados na própria Secretaria, identificados com perfil para desempenhar a função de recursos humanos, que foram deslocados de outros setores. Podem ser auditores fiscais e agentes de tributos, que são carreiras da SEFAZ, e

⁸ Em 3 de outubro de 2006 o governador Paulo Souto (PFL) perdeu a reeleição para o então ministro das Relações Institucionais, Jaques Wagner (PT), numa virada não prevista por nenhum instituto de pesquisa que acompanhava a eleição para o Governo do Estado da Bahia.

agentes públicos, comuns a todas as secretarias. A gestão da UCS Fazenda é trabalho dos dois primeiros.

A UCS tem as seguintes coordenações: Coordenação de Desempenho e Carreira, que cuida do gerenciamento da carreira, do desempenho e das promoções, de acordo com a legislação, e da necessidade de treinamento. Coordenação de Planejamento e Gestão do Conhecimento, responsável pela construção do perfil do servidor fazendário a partir da gestão por competências, pela gestão do conhecimento e pelo planejamento dos custos das ações da UCS. Coordenação de Ensino Presencial, que planeja e executa os treinamentos deste tipo. Coordenação de Ensino a Distância, que está iniciando as atividades nesta modalidade de ensino, promove também videoconferências em parceria com o Instituto Anísio Teixeira da Secretaria de Educação. Finalmente, a Coordenação de Desenvolvimento Organizacional, que faz pesquisas para a melhoria dos processos da gestão pública.

Atualmente não há autonomia na gestão do orçamento. É necessária a autorização do Secretário de Fazenda para a execução dos projetos em pauta. O que há na verdade é uma previsão orçamentária, que será disponibilizada para a capacitação e treinamento dentro das ações previstas para a UCS em determinado ano, mas também sujeita a contingenciamentos de gastos. Diferentemente das autarquias, agências e empresas públicas, a UCS não é uma unidade gestora e nem autônoma. Segundo Oliveira, a UCS não acha interessante e não pleiteia essa autonomia, pois fora da estrutura da SEFAZ ela não somente ficaria mais sujeita à instabilidade política como perderia, na sua opinião, o foco estratégico.

4.3.2. O papel da UCS como Escola de Governo

A UCS faz um trabalho de disseminação do conhecimento de administração pública especialmente no que tange aos saberes fazendários, utilizando-se de palestras e de videoconferências. Também produz muitos treinamentos técnicos para o aprimoramento do conhecimento do servidor, além de realizar o curso de formação inicial para os recém-concursados Auditores Fiscais de Tributos do Estado da Bahia. Também tenta ampliar a visão social dos funcionários públicos pelos programas de pós-graduação em parceria com instituições de ensino superior. Oliveira estima que mais de 60% dos funcionários do Grupo Fisco – Auditores e Agentes de Tributos – estão pós-graduados. Tais ações correspondem a

um dos objetivos específicos da UCS, que é estruturar uma linha de ensino em gestão de competências. Essa linha prevê implementar Programas de Educação Corporativa para o desenvolvimento de competências estratégicas entre os servidores, promover a gestão do conhecimento e o desenvolvimento do capital intelectual no serviço público pelo processo de educação permanente ou continuada.

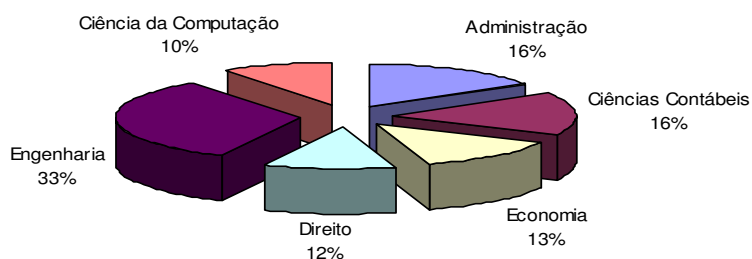
Uma das formas como se pretende tratar na UCS a gestão do conhecimento buscaria capturar as melhores práticas e disseminá-las entre os servidores via seminários, debates e treinamentos que sejam focados na disseminação das melhores práticas. Parte-se do pressuposto na UCS que não se pode colocar no papel e tornar explícito um conhecimento que é inerentemente tácito. Apenas com a demonstração, com a explicação de como se fez torna-se possível disseminar um conhecimento tácito; por exemplo, qual a melhor forma de proceder um tipo de auditoria e qual a técnica mais precisa neste caso, na experiência bem-sucedida de um determinado auditor fiscal. Ainda que não tenha sido institucionalizado um projeto de disseminação das melhores práticas na âmbito da gestão do conhecimento e a UCS esteja construindo as formas de fazê-lo, a disseminação do conhecimento acaba acontecendo naturalmente nos treinamentos.

No intuito de disseminar as melhores práticas, embora ainda não de forma estruturada, a UCS tem formulado convites para pessoas falarem sobre um determinado tema, para pessoas de outros estados trazerem sua experiência e estimular a trocas de informações entre as unidades da federação. Há treinamentos com profissionais de outras áreas, de outros órgãos e níveis de governo e também fóruns de discussão específicas entre secretarias de receita como o Grupo de Desenvolvimento do Servidor Fazendário (GDFAZ), cujas reuniões acontecem a cada dois ou três meses e conectam as áreas de recursos humanos das secretarias de fazenda. Complementarmente, um portal da UCS está sendo criado para disseminar o conhecimento, criar grupos de estudo e fóruns de debate. Essas iniciativas, embora incipientes, fazem parte da linha de pesquisa prevista no planejamento estratégico da UCS relacionado à gestão do conhecimento, que prevê fomentar fóruns de debates, reflexão e intercâmbio de experiências na administração pública, nos três níveis, e desenvolver banco de talentos, de idéias e de melhores práticas no serviço público.

4.3.3. O programa de formação do Auditor Fiscal

Quando o curso de formação inicial é desenhado, a demanda para os conteúdos de treinamento não vem diretamente do Governo do Estado ou do Secretário de Fazenda; vem das áreas que vão receber os novos auditores fiscais, clarifica Marta Gaino, Organizadora do Curso de Formação dos Auditores Fiscais em 2005. Devido às especificidades do próprio concurso e das formações universitárias habilitadas a concorrer (administração, ciências contábeis, direito, economia, engenharia e tecnologia da informação), já se sabe previamente que os concursados vêm preparados nos conteúdos de contabilidade e direito tributário, por exemplo, mas é necessário que eles conheçam a estrutura e o funcionamento do Governo da Bahia, da SEFAZ e dos departamentos nos quais vão trabalhar, além, é claro, dos sistemas utilizados nos vários departamentos da Fazenda. O quadro a seguir mostra os auditores iniciantes segundo a sua área de formação:

Figura 7. Combinação das formações acadêmicas dos Auditores Fiscais de Tributos do Estado da Bahia, turma 2005



Fonte: UCS.

Percebe-se que um ponto comum aos auditores iniciantes é atribuir bastante importância à sua formação universitária anterior como ponto de partida para o exercício profissional, com todos os entrevistados conseguindo estabelecer relações claras das habilidades desenvolvidas durante o terceiro grau com as habilidades necessárias hoje ao seu exercício profissional. Como a formação acadêmica do grupo entrevistado era variada – economistas, engenheiros e contadores, refletindo, em grande parte, o conjunto de formações

da turma a que pertencem, pode-se acreditar no acerto das carreiras escolhidas pela SEFAZ e DRH, à época, como pré-requisito para a seleção e para o exercício profissional.

Se a área de treinamento da UCS não pode ser classificada como uma unidade gestora independente, ao menos sempre teve a autonomia para realizar o levantamento de necessidades de capacitação junto a gestores e equipes de trabalho e determinar o foco do treinamento. Por exemplo, no último concurso, foi definido em edital que os novos auditores atenderiam à demanda de pessoal nas áreas de tecnologia, financeira e auditoria geral. Durante a preparação e publicação do edital, a DRH (que antecedeu a UCS) começou a levantar as necessidades de cada uma das áreas e montar cursos diferenciados, de acordo com a demanda de cada departamento.

Os cursos introdutórios foram extensos, durando aproximadamente dois meses e totalizando, computadas as partes teórica e prática, 352 horas, conforme o quadro a seguir. Na área de tecnologia o período em sala de aula foi menor, dada a aproximação dos conteúdos teóricos do curso de formação com as disciplinas já cursadas pelos iniciantes formados nas áreas correlatas, mas o tempo foi majorado no treinamento que tiveram nas gerências para que eles conhecessem o funcionamento de todos os sistemas da SEFAZ. Nas áreas financeira e de auditoria, a carga horária em sala de aula foi muito maior, pois partiu-se do pressuposto de que engenheiros e advogados não têm familiaridade com os conteúdos das disciplinas da área de finanças, embora os entrevistados tenham considerado que a preparação na área financeira acabou por repetir conteúdos já exaustivamente estudados para a prova de seleção. Após tais cursos iniciais de formação, os novos auditores, até mesmo por força do edital do concurso, estarão em estágio probatório por três anos, sendo avaliados periodicamente pelos seus superiores. O que não impede que alguns, mais precoces, já se encontrem em posições de destaque, como gestores de sistema ou à frente de projetos.

Quadro 15. Disciplinas e cargas horárias (em horas/aula) dos cursos de formação inicial para os auditores que iriam trabalhar na Superintendência de Administração Financeira (SAF), na Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI) e na Auditoria Geral do Estado (AGE)

	SAF	DTI	AGE
Disciplinas e cargas horárias comuns			
Seminário de integração	7	7	7
Palestra Bahia do século XXI	2	2	2
Palestras com representantes do governo	12	12	12
Palestra sobre a administração pública estadual	5	5	5
Palestra sobre a ética no serviço público	1	1	1
Conhecendo a organização	5	5	5
Lei de responsabilidade fiscal	24	20	24
Disciplinas comuns com cargas horárias distintas			
Sistemas de Planejamento do Estado	4	36	32
Sistemas informatizados SEFAZ	26	29	21
Lei estadual 6677/94	4	4	12
Disciplinas e cargas horárias comuns compartilhadas por duas áreas			
Sistema de administração		44	44
Auditoria governamental		56	56
Contabilidade pública	24		24
Gestão de recursos financeiros	4		4
Disciplinas isoladas			
Finanças públicas	4		
Contratos administrativos		4	
Seminários de tecnologia de informação		27	

Fonte: UCS.

O curso de formação inicial, entretanto, não contou com um projeto pedagógico formalizado. O enfoque dado pela UCS foi partir do conhecimento comprovado no concurso, pelo ingressante, em disciplinas como contabilidade, administração e direito tributário, para

apresentar e ensinar como aplicar o conteúdo daquelas disciplinas teóricas gerais na prática diária de cada área específica, dentro da SEFAZ.

Gaino esclarece que todos os conteúdos e sistemas a serem abordados no curso foram discutidos entre o DRH e os gestores de cada área, dadas as diferentes necessidades apontadas por cada uma. A UCS, então, elaborou uma programação de treinamento com um módulo geral, no qual todos os auditores tiveram conteúdos programáticos considerados importantes e comuns por todos os gestores de área, acrescido de outros módulos específicos que incluíam sistemas para atender às particularidades e especificidades de cada departamento. Foram montados três módulos específicos: um para a área de tecnologia, outro para a área financeira e o último para a área de auditoria geral.

A parte comum dos cursos introdutórios foi composta de seminários de integração, palestras sobre a administração pública estadual, Secretaria de Fazenda, Lei de Responsabilidade Fiscal, ética e sobre o que se projeta para a Bahia do futuro. A parte específica contemplava algumas disciplinas comuns, como Sistemas de Planejamento do Estado e Sistemas Informatizados da SEFAZ, embora com cargas horárias e enfoques diferenciados, dependendo da alocação prevista para os auditores. Outras disciplinas eram bem específicas para cada área de preparação, como sistemas e papéis de trabalho em auditoria.

Apesar dos cuidados dispensados à sua formulação, o curso de formação inicial foi considerado pelos entrevistados como “básico” e “repetitivo” no que tange às disciplinas instrumentais, pois tornou a abordar as disciplinas que os auditores já haviam estudado com mais profundidade para o concurso. Os entrevistados declararam que seria interessante “fortalecer uma visão geral da fazenda”, lamentaram que faltou mais tempo para “o estudo da ética, que para nós é de vital importância”, e viram “muito pouco sobre o que iríamos trabalhar no dia-a-dia”. Mas todos eles, no entanto, destacaram a integração do grupo, possibilitada pelo curso, como um efeito muito positivo.

Dentro das disciplinas que tiveram enfoques e cargas horárias diferenciadas, os instrutores foram “recrutados” nas próprias áreas que determinaram as necessidades de formação. Assim, no curso introdutório em auditoria geral, os conteúdos programáticos foram

construídos com os gestores desta área e foram os próprios profissionais da Auditoria Geral do Estado (AGE) que os ministraram. Nesses casos, a então DRH teve um papel crucial na coordenação e organização do processo de treinamento.

É importante notar que os cursos introdutórios têm papel fundamental quando se trata de proporcionar um primeiro contato com a realidade da qual o recém-concursado agora faz parte, para que ele saiba diferenciar o seu papel daquele exercido pelos auditores fiscais em outras áreas. Deste modo, o auditor fiscal novato vai aprender a se localizar na Secretaria de Fazenda e conhecer um pouco do que faz cada uma das áreas em que vão trabalhar: Diretoria de Contabilidade (DICOP) e Departamento do Tesouro (DEPAT), pertencentes à Superintendência de Administração Financeira (SAF), Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI) e a Auditoria Geral do Estado (AGE). Durante a realização do módulo geral, após as apresentações das atividades desenvolvidas em cada área, a DRH pôde montar as turmas para os módulos específicos, de modo a atender à demanda de cada uma das unidades, mas considerando também as escolhas dos participantes, para adequar o perfil dos auditores às necessidades de cada área.

Esse último curso foi classificado por Gaino como diferente dos anteriores, porque foi estruturado e organizado num momento em que a DRH estava fortalecida e sua importância era reconhecida na SEFAZ. Ela pôde planejar um curso introdutório maior, mais completo, mais complexo e com conteúdos específicos para cada área de atuação da SEFAZ. Nos últimos vinte anos foram realizados apenas quatro concursos e, naquelas vezes, os auditores fiscais que ingressaram passaram por cursos introdutórios de caráter geral, nos quais foram apresentados à SEFAZ e aos conceitos pertinentes de administração e direito tributário, com foco na aplicação da legislação relativa à área tributária.

A preocupação da DRH nesse último concurso era que os auditores, após o curso introdutório, assumissem seus cargos com muita informação, e que, nos locais de trabalho, contassem com o apoio dos colegas mais antigos para compreender, classificar e utilizar as informações recebidas na prática diária; e que após curto espaço de tempo pudessem conversar na mesma linguagem dos auditores fiscais mais antigos. Para tanto, contava-se com a receptividade dos colegas de trabalho. Assim, a inclusão dos recém-contratados na equipe deveria ocorrer sem problemas ou restrições.

Falar a mesma língua e compartilhar um repertório é fundamental para acelerar a aprendizagem. Termos, posturas, rotinas, ferramentas e histórias, entre outros, são artefatos que a comunidade adotou ou produziu no curso da sua existência. Embora não se expliquem em si mesmos, ganharão coerência aos olhos dos novatos à medida que estes se engajem na prática, e serão sempre ressignificados, conforme a prática e a comunidade avancem e vivam novas situações. O repertório reflete uma história de engajamento mútuo e demonstra como ela pode ser significativa no exercício de uma prática compartilhada.

4.3.4. A prática como formação continuada

A recepção dos auditores fiscais iniciantes no espaço de trabalho foi considerada marcante pelos entrevistados, ainda hoje impressionados com a cultura da SEFAZ de permitir o rápido entrosamento e acesso às informações. Tudo num clima de relacionamentos respeitosos e espírito de equipe, garantem eles. Ângela Aslam Ribeiro Brito lembra como foram acolhidos:

Quando começamos a trabalhar, tivemos uma recepção muito calorosa por parte dos colegas, o treinamento interno, a boa vontade conosco. Os colegas mais antigos têm a disposição e a disponibilidade de passar conhecimentos, e o fazem com vontade, de forma muito clara e transparente. Percebe-se a intenção de que a gente aprenda e faça sozinho. (Informação verbal.)⁹

A admiração com os colegas seniores e com as chefias foi uma posição comum aos entrevistados, aqui registrada por Arlindo Luiz Santana Júnior, que demandou ao entrevistador imaginar um lugar no qual as pessoas-chave “são professores, consultores, coordenadores de cursos universitários com pós-graduação e com expertise na área de tributos. Pessoas sem reservas de informações”. A admiração, o respeito e o sentimento de grupo são reforçados, na opinião de Leila Rosana Passos da Silva, graças ao fato de que na SEFAZ as chefias são ocupadas por pessoas da própria casa, obedecendo à lei que protege esses cargos. E contrapõe sua experiência anterior: “Muitas vezes, em empregos anteriores

⁹ Entrevista por intermédio de grupo focal dos Auditores Fiscais de Tributos do Estado da Bahia, realizada na UCS, em 12 de março de 2007.

que tive no serviço público, a chefia era ocupada por pessoas que vinham de fora e isto quebrava a união do grupo.” A percepção de Silva é correta. A nomeação de um elemento externo à comunidade social (informal) para uma posição de destaque na organização (formal) estremece o equilíbrio entre essas duas instituições e rompe o ciclo esperado de aproximação periférica, legitimação e aprendizagem das competências essenciais àquele grupo. Isto porque insere o ‘impostor’ numa posição de destaque sem que ele tenha amalhado os pré-requisitos e o referendo do grupo que vai comandar.

Não se quer dizer, no entanto, que tal elemento não reúna as condições necessárias para ser alçado à posição de chefia. O que se afirma é que ele vai comandar um grupo de pessoas que já detém conhecimentos, habilidades e competências nas práticas daquela comunidade. O paradoxo é que estará numa posição central (na organização) ao mesmo tempo em que estará na periferia (na comunidade); comandará as atividades profissionais do grupo (compartilhado pelas duas instituições) sem conhecer as práticas dos seus membros, a identidade desenvolvida ao longo do tempo, que os une, e os repertórios que compartilham.

Se os cursos de formação tinham um conteúdo teórico, a DRH procurou ultrapassar os limites dessa teoria em direção à prática. Os instrutores eram gerentes ou colegas auditores da área, e durante as aulas discutiram muito questões do tipo “como é que funciona na prática”. Gaino brinca dizendo que esta é uma questão muito importante na administração pública, uma vez que na iniciativa privada “tudo pode, exceto o que está expressamente proibido em lei”, enquanto que na área pública “apenas o que está expressamente permitido por lei pode ser executado”, o que revela as restrições e dificuldades do trabalho numa secretaria de finanças. Por isso, para ministrar cursos mais “teóricos”, como contabilidade, foram escolhidos auditores fiscais que têm experiência no dia-a-dia da prática contábil e, muitos deles, comprovada experiência acadêmica.

Ao final do curso, os auditores fiscais novatos tiveram um acompanhamento da sua prática, não apenas em relação ao estágio probatório, mas um acompanhamento efetivo dos gerentes que os acolheram. A impressão que ficou para Gaino é que os novos auditores já chegam bem preparados. O que é corroborado pelos auditores iniciantes, que se sentiam parcialmente aptos a assumirem suas funções. Eles apontaram a preparação para o concurso como importante porque os saberes são aproveitados no trabalho diário. Silva, funcionária pública há dez anos, pondera que a sua formação paralela na preparação para concursos

públicos a ajudou muito no trabalho, pois ela vinha se preparando para esta carreira, mas passando em outros concursos nesse meio tempo. Ela conclui que “a constante preparação para concursos contribuiu mais para minha colocação aqui do que a faculdade, apesar da bagagem que trago de lá”. A experiência profissional dos entrevistados também contou a favor da sua aprendizagem como profissionais. Todos eles trabalhavam em áreas financeiras, em diversas funções, fosse na administração pública ou em banco de capital misto, e apontaram a familiaridade com a burocracia pública como um ponto facilitador. Além disso, muitos já chegam com pós-graduação em suas áreas de formação.

O que eles trazem de novo extrapola a realidade a que estão acostumados os auditores mais antigos, promovendo uma necessária renovação na maneira de ver e pensar do grupo. Gaino, entretanto, garante que tanto o corpo diretivo da UCS quanto os auditores entrevistados não registraram defasagens de visão ou de conhecimento, apesar do último concurso ter sido realizado doze anos antes, em 1993. O aperfeiçoamento profissional via cursos pontuais cumpriu o papel de capacitar continuamente os auditores mais antigos para que não ficassem defasados. A SEFAZ também lhes proporcionou vários cursos de pós-graduação, nas áreas contábil, tributária e administrativa.

Não é necessário fazer um concurso a cada dois anos para “oxigenar” o pessoal já contratado, quando se provê educação continuada, completa Gaino, apesar de reconhecer que há choques entre novas e antigas visões quando se trata de cultura organizacional. A integração, no entanto, acontece porque as pessoas trabalham juntas, acumulando experiências comuns e disseminando-as na prática diária. As pessoas dialogam e, estando numa mesma gerência ou inspetoria, se apropriam dos conhecimentos mutuamente, não importando de qual concurso sejam originários. Deste modo, se um auditor sênior tem mais facilidade de compreender as mudanças internas e externas, a integração entre as diversas turmas de concursados garante que tanto o conhecimento quanto a experiência prática sejam disseminados sem restrições nos espaços de trabalho.

Para ajudar a aproximar os mundos de auditores novos e experientes, coube aos entrevistados, todos lotados na Superintendência de Administração Financeira, um minitreinamento de 30 dias na Diretoria do Tesouro (DEPAT), antes que começassem a trabalhar. Este treinamento, ministrado pelos coordenadores que também são auditores experientes, foi considerado importante e orientador pelos auditores para que pudessem assumir

suas funções e colocar em prática as informações que haviam recebido no curso de formação inicial. Segundo Santana Júnior, “nós encontramos superiores hierárquicos tecnicamente muito bons que contribuíram para acelerar nossa inserção no contexto da SEFAZ” e souberam mostrar como o trabalho de uma diretoria se coordena com a diretoria vizinha. Deste modo, complementa Luigi Camardelli Cesarino, “as fronteiras vão caindo e a instituição se abre, permitindo que você agregue mais cultura”.

Quanto ao aperfeiçoamento profissional e à educação continuada, os auditores iniciantes podem escolher diversos cursos técnicos de aperfeiçoamento de curta duração dentro da programação atual da UCS, disponível na intranet. A programação da UCS é pensada de modo a atender às demandas das diversas áreas de interesse da SEFAZ. Todos os seus funcionários podem se inscrever nos cursos de conteúdo geral oferecidos e divulgados na intranet, tais como direito, contabilidade, administração e informática básica, entre outros. Já os cursos nas áreas de tributação, fiscalização e administração financeira têm conteúdos específicos, muitas vezes direcionados para equipes específicas, cuja lista de participantes já vem definida pelo gestor da área. Nestes cursos, é prática da área de RH da SEFAZ a utilização de instrutores internos, pois entende-se que ninguém melhor do que o pessoal da casa para ensinar os conteúdos das disciplinas acadêmicas que vão ser aplicadas no trabalho. Além, é claro, que o emprego desses instrutores pertencentes à SEFAZ favorece a troca de experiências que enriquece as discussões em sala de aula.

Os auditores iniciantes aprovam e apontam os cursos de curta duração na UCS como importantes e necessários para adequar o perfil profissional às necessidades dos setores em que trabalham. Os cursos do PROCAF (Programa de Capacitação na Área Financeira) também foram considerados treinamentos importantes. Cesarino sugeriria ainda “que tivéssemos uma grade de formação do auditor, além do curso de formação inicial; uma programação de cursos (no decorrer da vida profissional) voltados para burilar o perfil do profissional, para formar o auditor com estas ou aquelas aptidões.” Silva faz coro com Cesarino, considerando que “se estas matérias fossem abordadas no decorrer da nossa atuação, conforme a necessidade, seria mais proveitoso.” Santana Júnior chega a propor um modelo ousado:

[O curso de formação inicial] deveria ser um curso genérico, focado por área, por diretorias ou por superintendências, e se poderia extrapolar um

mês (o tempo do curso), com horas suficientes de treinamento, até que se chegasse onde a administração quer [em termos de capacitação]: uma pós-graduação com 360 horas. O curso poderia durar todo nosso estágio e, depois, até o auditor se tornar estável. (Informação verbal.)¹⁰

Visto que os auditores já se sentem integrados ao grupo, a questão seguinte naturalmente era quais os sinais que traduziriam o processo de transição de aprendizes para participantes plenos. Na resposta, os entrevistados quase chegaram a construir, espontaneamente, um **currículo situado de aprendizagem** (GHERARDI, NICOLINI e ODELLA, 1998, p.279). Para eles, o processo começa com a inserção social, quando são convidados a participar da vida social do grupo, como depõe Santana Júnior: “Desde o primeiro momento a gente vive e faz parte também da atividade extraprofissional dos colegas, pois sempre fomos muito bem-aceitos e atraídos para o grupo.” Segue-se a atribuição de responsabilidades aos auditores aprendizes, um sinal claro de confiança dos auditores seniores quanto à aprendizagem em curso. De início, são responsabilidades monitoradas, atividades realizadas ao lado de colegas mais experientes, “(...) para a nossa própria segurança. Depois passamos a fazer sozinhos.” Brito complementa dizendo que, num dado momento, percebeu que havia mais perguntas do colega de trabalho que o acompanhava do que suas na direção contrária. O colega mais experiente começara a demandar a sua opinião. Nesse momento ela percebeu que estava apta a realizar o trabalho com segurança.

Essa aproximação centrípeta rumo ao centro da comunidade de prática, que desvela a aprendizagem pela participação periférica legítima (LAVE e WENGER, 1991, p.108), vai ficar mais evidente no relato de Cesarino:

Passamos de ouvintes a informantes. A gente agora é que vai munir os nossos chefes de informações. (...) A informação que a gente dá é utilizada em altas esferas, por secretários de Estado e pelo próprio governador, que tomam decisões a partir do nosso trabalho, pois estão seguros de que aquilo é verdadeiro. (Informação verbal.)¹¹

¹⁰ Entrevista por intermédio de grupo focal dos Auditores Fiscais de Tributos do Estado da Bahia, realizada na UCS, em 12 de março de 2007.

¹¹ Entrevista por intermédio de grupo focal dos Auditores Fiscais de Tributos do Estado da Bahia, realizada na UCS, em 12 de março de 2007.

Palavras corroboradas por Passos, que atesta que “Você passa a ser responsável pela informação, se torna ‘o pai da criança’. Deixa um pouco de ser o aprendiz e inverte a posição, passando a ser a fonte”.

O marco definitivo dentro do currículo situado de aprendizagem, no entanto, é assumir o papel de líder baseado nas suas próprias (novas) competências e no reconhecimento dos seus pares. Foi o que aconteceu a Santana Júnior e Silva quando trabalhavam juntos, nas palavras da última:

Quando eu e o Arlindo entramos, nossa gerente estava se movimentando para sair. Ao ir para outro setor, disponibilizou o nosso [setor] para que nós o assumíssemos. Foi um sinal claro de que estávamos preparados para assumir aquela responsabilidade, para ‘tocar o barco’ e desempenhar as tarefas sem apreensão, sem necessidade de chamar alguém de fora. (...) Um sinal de que os novos auditores estavam seguindo o caminho certo e estavam preparados para assumir tarefas. (Informação verbal.)¹²

Esse foi considerado pelos auditores iniciantes um sinal mais do que claro de que estão preparados para assumir uma função plena no grupo, pois a promoção a cargos de coordenação e de gerência é um símbolo que retrata a inserção deles como participantes confiáveis de uma comunidade de prática. Santana Júnior, por exemplo, ainda se encontra em estágio probatório, mas depois deste episódio acabou promovido a Gerente da Dívida Pública. Um fato revelado espontaneamente e com orgulho pelos seus colegas, evidenciando o reconhecimento da sua competência como auditor e reforçando os argumentos de Lave e Wenger (1991), Wenger (1998), Gherardi, Nicolini e Odella (1998), Souza-Silva (2005) e Schommer (2005).

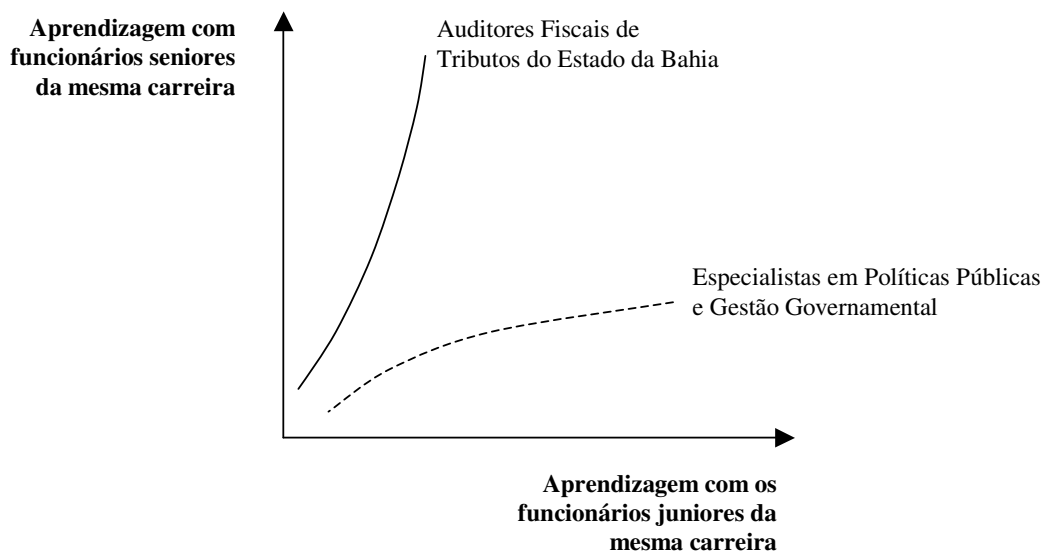
4.4. O mapa da aprendizagem nas carreiras de Estado

4.4.1. Em quais direções se dão as aprendizagens?

¹² Entrevista por intermédio de grupo focal dos Auditores Fiscais de Tributos do Estado da Bahia, realizada na UCS, em 12 de março de 2007.

Ao longo do último capítulo, verificou-se como se estruturam as escolas de governo que preparam os funcionários públicos para as carreiras de Estado, como se organizam os cursos de formação iniciais e como os funcionários públicos iniciantes percebem a sua própria aprendizagem ao longo de todo esse processo. O que se percebe, na comparação dos casos de gestores governamentais e auditores fiscais, é que suas respectivas escolas de governo têm propostas de atuações semelhantes, embora a ENAP esteja bem mais institucionalizada do que a UCS; os cursos de formação têm objetivos convergentes, mas suas propostas pedagógicas tomaram rumos diferentes, objetivando bem mais a formação acadêmica no primeiro caso do que no segundo, pautado pela inserção do auditor no cenário da Fazenda; e a aprendizagem na prática se deu de forma bem distinta, com gestores formando comunidades transversais às estruturas dos organismos onde foram alocados e auditores formando ou se inserindo em comunidades que estão mais alinhadas com as estruturas organizacionais nas quais trabalham. A figura a seguir busca precisar as ‘direções’ da aprendizagem:

Figura 8. Composição das fontes e ‘direção’ da aprendizagem pela Participação Periférica Legítima dos funcionários públicos segundo a carreira



Fonte: Elaboração do autor.

A figura é composta de dois eixos: o horizontal representa, em escala crescente, da esquerda para a direita, o quanto o funcionário público de carreira aprende no contato com os seus pares, estando eles na mesma turma ou não, no mesmo órgão ou não. Eles aprendem com os funcionários juniores porque se identificam com eles, porque têm objetivos e formas de

pensar semelhantes e porque falam basicamente a mesma língua. O eixo vertical representa, em escala crescente de baixo para cima, o quanto o mesmo funcionário público aprende no contato com funcionários seniores na sua própria carreira, que podem ou não estar no mesmo departamento que eles, ou estarem investidos num cargo hierarquicamente superior ao deles. Nesse caso, também ocorre a identificação pela carreira, a convergência de objetivos e da linguagem utilizada. Mas o fator experiência na função, no eixo vertical, pode ser muito mais presente e forte do que no eixo horizontal.

A curva de aprendizagem dos gestores governamentais entrevistados está mais próxima do eixo horizontal. Não se pode precisar que eles compõem uma comunidade de prática sem que fosse feito um estudo etnográfico, mas muitas características desses gestores novatos são coincidentes com o conceito. É possível perceber nas entrevistas que eles estão mutuamente engajados na tarefa de governar, de gerar melhores políticas públicas e já falam, menos de um ano depois de empossados, uma linguagem comum.

O contato profissional dos gestores iniciantes não se dá necessariamente com outros gestores. Como eles são cerca de 700 para lidar com o universo da esplanada dos ministérios, é comum que não trabalhem com seus pares. Sendo assim, esses gestores têm que aprender, na estrutura organizacional que estão alocados, com os colegas de trabalho não-gestores, que muitas vezes guardam a memória da história do órgão, do conhecimento ali produzido e das práticas de trabalho comuns. Há, no entanto, vários desafios da carreira que não podem ser respondidos por estes não-gestores, ou a eles não é perguntado porque não há uma identificação maior com tais profissionais. Neste caso, os gestores, apesar de dispersos, buscam respostas fora do seu espaço de trabalho, e geralmente confiam em outros gestores por conta da identificação construída ao longo dos quatro meses de curso na ENAP. A comunidade de alunos originou uma comunidade de profissionais que trocam experiências a fim de construir uma prática comum, potencializando a aprendizagem.

Entretanto, uma comunidade de prática não surge automaticamente por conta dos gestores pertencerem à mesma carreira ou porque trabalham num mesmo órgão. Sendo o engajamento voluntário e os objetivos derivados das pessoas que a originam, novas comunidades se inter-relacionam o tempo todo e os gestores, neste caso, podem pertencer a várias comunidades diferentes: a comunidade de prática formada pelas diferentes carreiras que partilham de um objetivo comum no ministério; a comunidade de prática formada por

gestores governamentais em vários ministérios engajados na proposição de uma política de avaliação de projetos comuns; a comunidade de prática formada por gestores em cargos de chefia. Um gestor pode ser multipertencente a diversos grupos, tenham eles sido originados por causa de uma idéia, atividade, carreira ou estrutura organizacional.

Os gestossauros, por exemplo, podem ser considerados como uma comunidade: foram selecionados para serem a elite do funcionalismo público, num processo que a construção da identidade começa mesmo antes da formação da comunidade. Em dezoito meses de curso de formação, submetidos aos mesmos conteúdos programáticos e à convivência diária, tiveram tempo para reforçar tal identidade e construir uma linguagem comum, própria dos novos dirigentes públicos que eram esperados. Com as dificuldades surgidas para implantação da carreira de gestor, engajaram-se na luta por sua regulamentação e, posteriormente, para continuarem existindo, posto que eram poucos e passaram anos sozinhos na esplanada. Não enfrentaram menos dificuldade para aprenderem a governar na prática, mas o fato de empreenderem juntos essa difícil tarefa os uniu mais ainda. É claro que, nesse ínterim, interagiram com outros funcionários públicos e participaram de outras comunidades. É certo também que têm interagido com as onze turmas que os sucederam, após 1995, e que têm participado de comunidades com os novos gestores, trocado idéias, discutido as práticas – e guardado a carreira, nas palavras dos entrevistados.

É possível imaginar, a partir do multipertencimento dos gestores, que os saberes das melhores práticas estão dispersos, mas têm livre trânsito quando compartilhados entre pares – ou com outros profissionais. Os gestores agem como interconectores de conhecimento dentro do governo federal, dominando-os, articulando-os com outras realidades e disseminando-os pelas várias comunidades a que pertencem, causando um impacto positivo, tanto formal quanto informal, na implantação das políticas públicas. São evidências que os gestores governamentais aprendem individualmente e também em grupo, o que reforçaria os argumentos a favor da aprendizagem organizacional.

No caso da SEFAZ, a formação de comunidades de prática dos auditores – merecedoras das mesmas ressalvas feitas à dos gestores – se alinha harmonicamente com o desenho da carreira de auditor fiscal e com as estruturas organizacionais em que trabalham. Colabora para o primeiro alinhamento o fato de que a legislação protege os cargos de chefia na secretaria, impedindo profissionais que não sejam auditores de ocupá-los. Isso potencializa

as chances de haver, nessas posições, profissionais que tenham grande experiência em determinada área e que já desempenhem o papel de mestres nas comunidades de prática relacionadas a ela. O segundo alinhamento vem a ser uma consequência natural do primeiro, posto que as chefias acabem por ocupar, neste caso, um lugar central tanto nas comunidades como na estrutura organizacional. Os chefes são considerados parceiros ideais para a troca de saberes e experiência prática para os novatos, ao lado de colegas de trabalho experientes. A divisão do trabalho em áreas de especialização também reforça o segundo alinhamento: reunindo profissionais que desempenhem atividades homogêneas num mesmo departamento, é um forte elemento orientador do empreendimento conjunto de um grupo e do repertório por ele utilizado.

O fato de haver uma convivência harmônica entre estruturas formais e estruturas informais não quer dizer, porém, que as comunidades de prática tenham sido planejadas pelos arquitetos organizacionais nem que o fato de apenas auditores ocuparem cargos privativos da carreira façam florescer comunidades de prática. Esse tipo de grupo baseia-se no engajamento voluntário, em interesses dispersos e na troca de experiências, sendo os dois primeiros quesitos sabidamente não apreciados nas organizações e o terceiro, não-controlável. As técnicas do trabalho, no entanto, podem funcionar como uma força propulsora para que os auditores busquem a aprendizagem junto aos pares do mesmo departamento, e tanto melhor quanto mais experiente e central for o colega de trabalho. As comunidades de prática surgem do interesse dos auditores em lidar melhor com o seu trabalho e melhorar as práticas nas áreas de interesse do grupo. Nesse processo, aprendem.

Da mesma forma que os gestores, os auditores também são multipertinentes a diferentes comunidades de prática. Duas comunidades ficaram mais aparentes durante as entrevistas: as formadas no espaço de trabalho, que coincidem com a estrutura organizacional dos departamentos em que trabalham os entrevistados, e a formada pelos auditores iniciantes, que estão alocados em vários departamentos do DEPAT. No primeiro caso é manifesto o valor dado pelos auditores novatos aos seus colegas de trabalho mais velhos e aos seus chefes, a maneira respeitosa como se referem a eles e a certeza de que os antigos terão as respostas de que precisarem durante o seu processo de aprendizagem. Não que não reconheçam nos colegas da mesma turma possibilidades de aprendizagem; reconhecem, porque trocam experiências entre eles, mas em ritmo e intensidade menores, procurando confrontar o que aprenderam no e sobre o departamento para elaborarem significados mais complexos. No que

se refere à curva de aprendizagem dos auditores fiscais, ela se encontra claramente mais próxima do eixo vertical.

Os auditores fiscais iniciantes são eficazes na tarefa de dominar os saberes necessários para o exercício profissional, mas, em comparação à experiência dos gestores governamentais, realizam menos atividades de articulação com outras realidades e disseminam menos o conhecimento adquirido, pois são mais periféricos nas suas comunidades de prática que os gestores nas deles. O que não os impede de participar da geração de novos significados e práticas, desde que vão se tornando mais seguros a respeito do seu trabalho e mais centrais nas comunidades. Neste processo de aprendizagem, transformam-se e transformam a comunidade, porque vislumbram objetivos comuns, engajam-se na tarefa de aprender e criam repertórios melhorados, reescrevendo a história da comunidade, que será contada à próxima turma de auditores que os sucederem.

Os gestores agem como interconectores de conhecimento dentro do governo federal, dominando-os, articulando-os com outras realidades e disseminando-os pelas várias comunidades a que pertencem, causando um impacto positivo, tanto formal quanto informal, na implantação das políticas públicas. São evidências que os gestores governamentais aprendem individualmente e também como um grupo, o que reforçaria os argumentos a favor da aprendizagem organizacional.

4.4.2. As escolas de governo servem como bússolas?

Para se analisar a importância das escolas de governo no desenvolvimento dos novos funcionários públicos, deve-se lembrar que essas escolas, em consonância com os seus papéis, deveriam incentivar os seus alunos a anteciparem tendências e identificarem melhores práticas de gestão, a desenvolverem competências e valores que percebem nos seus pares e a conhecerem outras experiências de gestão e verificarem a viabilidade de adaptá-las e replicá-las.

A edição da Revista do Serviço Público, com artigos assinados por pessoas de destaque e traduções de artigos estrangeiros na área de administração pública, visa munir o gestor público das informações necessárias para que potencialize a sua aprendizagem, seja ele

iniciante ou sênior. O programa de aperfeiçoamento da ENAP também permite, dependendo da natureza do curso, que o gestor se antecipe aos acontecimentos e produza melhores práticas: um exemplo citado pelos entrevistados foi um curso que visava mostrar os aspectos jurídicos da formulação da políticas públicas, evidenciando os erros comuns e permitindo aos gestores não perder tempo nem energia quando nessa atividade.

Os novos funcionários públicos também percebem, nos cursos de formação inicial, elementos como a linguagem falada pelos pares e a valorização por estes da ética do serviço público. O que acontece em parte graças às disciplinas mais instrumentais, com seus jargões típicos, e em parte graças ao fato de os instrutores serem parcialmente profissionais da mesma carreira dos iniciantes. A aprendizagem da linguagem e dos valores é reforçada durante os cursos instrumentais de aperfeiçoamento, ainda que devido à estrutura formal do treinamento as interações tendam a ser poucas. Outras iniciativas mais informais, como o Café com Debate, promovido pela ENAP, colocam os gestores iniciantes em contato com profissionais experientes e dão a oportunidade de uma troca mais franca e com mais detalhes subjetivos que compõem, em grande parte, o conhecimento tácito que melhora as práticas.

Finalmente, grupos como o GESPÚBLICA permitem aos auditores a chance de, em reuniões periódicas, estabelecer canais de troca de experiências para que se aperfeiçoem as práticas de grupos de auditores de vários estados do País. Da mesma forma, a composição de redes de escolas de governo em níveis nacional e internacional trazem novas perspectivas para a formação dos novos funcionários públicos, a partir de experiências externas, proporcionando contato com diferentes casos de metodologia de aprendizagem. Não se pode esquecer que a própria ENAP nasce de experiências externas, no caso, das escolas de governo francesa e alemã.

As escolas têm um papel importante para a articulação dos saberes formais e informais dos novos profissionais nas carreiras de Estado. Em primeiro lugar, porque provêm os conteúdos que serão utilizados pelos novatos no exercício das suas funções. Em segundo, porque dão a todos eles uma boa noção do que é a realidade da administração, dos órgãos públicos e da natureza do trabalho que vão exercer. Em terceiro, porque alimentam a formação de comunidades de prática entre os novatos, na produção de uma linguagem comum e na demonstração do objetivo daquela carreira. Em quarto e último, porque provêm espaços para que os novatos possam interagir e debater com os seniores, ainda que não seja um

estágio, permitindo que as comunidades de prática se expandam, se misturem e tomem múltiplas formas.

5. Conclusões

Ao longo da tese, desenvolveu-se um conjunto de argumentações e analisou-se dois casos em torno dos quais se apresentou a problemática da aprendizagem nas carreiras de Estado consideradas estratégicas. Neste capítulo conclusivo, são expostas em negrito as deduções necessárias para se verificar a hipótese mais provável que responda ao problema formulado inicialmente.

1ª) O surgimento e a evolução da formação acadêmica em administração pública no País se dão em extrema sintonia com o desenvolvimento, as hesitações e reinvenções do Estado brasileiro. No princípio (1854-1930), as preocupações com a formação deste sujeito capaz de conduzir os processos governamentais são tão incipientes como o próprio Estado brasileiro. A primeira fase do ensino de administração pública (1930-1945), ainda umbilicalmente ligado ao estudo do direito e da economia, encontra o País desejoso de organização e racionalização da sua administração, o que proporciona caminho aberto para o IDORT e o DASP. Na segunda fase (1945-1964), de expansão e planificação do Estado, as preocupações passam à ação, com a assinatura de convênios de cooperação internacional para a fundação de escolas de administração pública, formatação de planos de estudo, preparação de professores, tradução de livros e formação de dirigentes capazes de desenvolver o País. Os cursos de administração pública da EBAP, UFBA e UFRGS são frutos dessa época.

A terceira fase (1964-1980), dos governos militares, consolida a anterior com as regulamentações do ensino de administração e da sua expansão por meio do ensino universitário, mas tais legislações não prevêm espaços claros para o administrador público. É um reflexo da modernização do setor público por meio de autarquias, fundações e, paradoxalmente, empresas. Tais incertezas, mais a crise fiscal que abate o Estado, levam à retração da contratação e do desenvolvimento de pessoal por parte dos governos, característica da quarta fase (1980-1995). O Estado burocrático entra em crise e os cursos de administração idem, propostos que estavam a ensinar conteúdos que se fragmentavam. A descontinuação do curso da EBAP marca esta época, ao passo que a criação da ENAP, três anos depois, prenuncia uma nova.

A quinta fase (1995-2002) traz ao debate a reforma do aparelho do Estado e o perfil do novo dirigente público. O ensino universitário inicia nova expansão dos cursos de administração pública. Escolas de governo já existentes são reinvestidas de importância, pois formam seus alunos para trabalhar em atividades exclusivas do Estado, agora alçadas à condição de estratégicas. Se antes os dirigentes públicos eram formados no ensino superior e ingressavam posteriormente no governo por concurso público, agora o concurso intermedia a entrada desses futuros dirigentes nas escolas de governo e é pré-requisito na formação inicial para a carreira de Estado. A fase atual (2003-2007) ensaia uma desconstrução do modelo anterior, sem trazer grandes mudanças no que tange à formação de pessoal para as carreiras estratégicas: o novo discurso governamental apenas suaviza o tom gerencial do modelo de formação anterior. Numa tentativa de reconstrução do sentido e do significado do Estado e seu aparato governamental, elevou-se o número de vagas ofertadas pelo setor público, o que não quer dizer que haja uma política de pessoal consistente.

A partir desta análise histórica, verifica-se que o imperativo da formação do administrador público em nível de graduação, indiscutível cinquenta anos atrás, quando poucos eram os graduados e ainda menos os habilitados para exercer a administração, desapareceu. O dirigente público egresso especificamente dos cursos universitários voltados para tal eram imprescindíveis numa época em que se fazia necessário gerir a administração pública burocrática num Estado bem maior e com mais responsabilidades, onde havia tantas ou mais atividades-meio quanto atividades-fim.

Mas o ensino superior avançou, a pós-graduação *lato e stricto sensu* também. Os governos podem hoje selecionar seus futuros servidores num cenário de maior diversidade de formações profissionais e níveis de aprofundamento dos estudos, inclusive administradores públicos em vários graus de formação. Considerando-se que atualmente o governo precisa gerar políticas públicas para um amplo escopo de temas, é mesmo importante que os dirigentes formuladores dessas políticas tenham origem na maior diversidade possível de formações universitárias. Seria impossível ao administrador público decidir sobre toda uma variedade de assuntos que desconhece.

2ª) No processo de formação dos funcionários públicos para as carreiras de Estado, as escolas de governo configuram-se como uma alternativa mais apropriada para os tempos atuais. Não há mais necessidade de formar administradores públicos num

sentido estreito, mas sim complementar a formação do profissional selecionado em concurso nos programas de formação inicial para que ele exerça a carreira de Estado que escolheu. A eventual necessidade de formação universitária ou conhecimentos progressos específicos será fixada no edital do concurso e comprovada pelo interessado por provas ou por títulos, suficientes barreiras de entrada para se proceder a uma seleção adequada.

As escolas de governo, todavia, devem atentar para as particularidades do seu modelo. Não devem confundir-se com instituições regulares de ensino superior, a quem cabe hoje o papel da formação universitária e qualificação para o exercício profissional. As escolas de governo têm um papel mais sutil, de seleção dos profissionais já qualificados para o exercício da carreira de Estado e de preparação para esta carreira nos cursos de formação inicial. Sem cair na tentação de repetir em parte um curso universitário correlato, que acontece vez por outra, tanto num como noutro caso desta pesquisa, as escolas de governo podem desempenhar um grande papel – não apenas no que tange à aprendizagem dos saberes formais, mas também à aprendizagem dos saberes informais.

Das instituições analisadas, verifica-se que a ENAP tem se mostrado historicamente alinhada com a política de recursos humanos do governo federal, tanto como executora da formação inicial para as carreiras de Estado como na formulação de treinamentos pontuais para necessidades transitórias. Tem também participado da discussão e da formulação daquela política, se mostrando ativa interlocutora do Ministério do Planejamento. A Escola também se faz influente, convidando nomes expressivos para o debate sobre a administração pública, publicando na RSP os artigos brasileiros ou traduzidos sobre temas relacionados à inovação na gestão, realizando seminários sobre as melhores práticas e promovendo a formação inicial nas carreiras de gestão.

Da mesma forma, preocupa-se com o ajustamento das práticas que dissemina, pela participação *em* e constituição *de* diversas redes de escolas de governo, nacionais ou internacionais, além da edição do Concurso Inovação e da disponibilização do Banco de Soluções. Isso propicia o contato, o conhecimento e a análise das experiências em administração pública em outras localidades, permitindo que os dirigentes públicos possam se servir e até replicar criticamente as soluções encontradas por outros povos. Porém, embora se reconheça que as redes, concursos e bancos de idéias sejam iniciativas válidas para descobrir tendências e identificar melhores práticas, a pesquisa de novas alternativas, o

desenvolvimento de competências e inovações na formulação de políticas públicas seria o resultado de atividades mais ativas de investigação e pesquisa, fossem elas realizadas na própria ENAP ou fomentadas a partir da formação de grupos de pesquisa interinstitucionais, provavelmente em parcerias com o meio acadêmico.

Já no caso da UCS, percebe-se que existe o alinhamento com as políticas de recursos humanos do governo do Estado da Bahia, apesar de a universidade corporativa ainda estar muito limitada em seu escopo de atuação, uma vez que se restringe à Unidade Fazenda. Nesta unidade, suas atividades sem dúvida alinham-se com as decisões da SAEB e da DRH, embora pareçam estar mais alinhadas com as políticas de formação de recursos humanos do governo federal, por intermédio de programas como o PNAF e o GESPÚBLICA. De qualquer forma, a UCS vem se posicionando fortemente no cenário fiscal baiano, pela formação de quadros competentes, atestado pelo sucesso do primeiro curso de formação inicial ou pelo oferecimento de formação continuada via cursos pontuais ou de pós-graduação *lato sensu*, em parceria com instituições de ensino superior.

Em relação ao aproveitamento e ajustamento das boas experiências em outros cenários, percebe-se que ainda se trata de um trabalho incipiente, embora previsto no planejamento estratégico da instituição. Os resultados obtidos são em grande parte incidentais ou resultado, novamente, do trabalho da Secretaria da Receita Federal, que incentiva grupos como o GDFAZ. Já a pesquisa e o desenvolvimento de novas práticas e soluções não encontram ecos nas entrevistas realizadas na UCS. Definir linhas de pesquisa nas áreas de interesse da área fazendária, fomentar projetos de pesquisa relacionados aos temas de relevância para a administração e serviços públicos e realizar ações de prospecção do conhecimento sobre temas de relevância para a administração pública, sistematizando-os e promovendo a sua difusão, são quimeras neste momento.

3ª) A preparação dos funcionários públicos novatos em cursos de formação inicial é tão importante para o nivelamento dos conhecimentos necessários para o exercício da carreira como para a constituição de comunidades formadas por esses aprendizes. Apesar de os cursos de formação iniciais analisados não contarem com a possibilidade do estágio supervisionado ou qualquer outro contato com a prática, os dois preocuparam-se ao menos em proporcionar aos aprendizes o contato com pessoas que fazem a prática e produzem histórias de prática nas comunidades sociais de que participam. Isto, aliado à

experiência de convívio entre novatos, proporcionada pelos cursos, ajuda a forjar neles uma identidade comum.

Verifica-se que o curso de formação da ENAP é equilibrado e proporciona um longo período de contato entre os futuros gestores públicos, embora devesse reforçar as disciplinas de caráter instrumental referentes ao trabalho que os gestores públicos irão desenvolver, relacionados à formulação, implementação e avaliação das políticas públicas; reintroduzir o estágio ao final do curso de formação, preferencialmente ao lado de outros gestores mais experientes e conscientes do papel da carreira, para que os formandos tomassem contato com o ambiente de trabalho, a linguagem, as histórias e determinados instrumentos – enfim, a prática como gestor; e incentivar mais os encontros com gestores experientes para partilhamento das experiências, discussão dos desafios e refinamento das políticas de formação, práticas que incentivariam a consolidação do *esprit de corps*.

No caso da formação dos auditores fiscais, o curso de formação inicial deveria focalizar mais sua atenção para a equalização do conhecimento necessário ao exercício da carreira, visando cobrir eventuais lacunas de formação percebidas no processo seletivo devido à diversidade de formações, mas evitando a repetição dos conteúdos avaliados na prova de seleção; planejar propostas realmente diferenciadas, de acordo com o setor no qual o auditor será alocado e de acordo com o conhecimento demonstrado no próprio concurso público; oferecer conteúdos mais relacionados às situações práticas vividas pelos auditores fiscais, a fim de proporcionar aos novatos oportunidades para que eles possam relacionar os conteúdos que dominam ao dia-a-dia da prática profissional; e incluir a complementação da formação no local de trabalho, como parte inseparável do esforço para introduzi-lo nas práticas de uma comunidade a que agora passa a pertencer.

4ª) A aprendizagem e a formação do funcionário público é vivamente influenciada pela convivência com os seus pares e com os colegas de trabalho em funções correlatas. A aprendizagem do indivíduo na função e na prática profissional é uma questão muito ligada ao ambiente de trabalho e aos profissionais que o compartilham, e não acontece somente a partir da instrução por um profissional egresso das mesmas fileiras da carreira de Estado escolhida pelos profissionais novatos. Isso é apenas falar da prática. Aprender situadamente implica estar imerso no local onde está o trabalho, em interação com os colegas e desfrutando da legitimidade conferida à posição de aprendiz, que lhe garante um

distanciamento das atividades centrais e mais importantes enquanto apreende os conhecimentos necessários para praticar. É o caso dos auditores fiscais em início do trabalho, quando lhes foram delegadas atividades marginais, supervisionadas, até que fossem considerados aptos para atividades mais importantes.

Compartilhar objetivos e meios numa comunidade também é um importante caminho para a aprendizagem. Os gestores públicos, desde os primórdios da carreira, têm preocupação quanto às políticas públicas. Isso implica que a formulação, implementação e avaliação dessas políticas tornam-se objeto permanente de negociação entre os gestores, antigos e novatos, e demais pessoas envolvidas no direcionamento das ações do Estado. A aprendizagem decorre de tais discussões, pois a cada uma delas o aprendiz terá mais informações, mais conhecimento, mais experiência e mais argumentos, deixando progressivamente de ser ingênuo para assumir um papel relevante no grupo.

Na medida em que evolui a comunidade, suas histórias, rotinas, ferramentas e *modus operandi* ganham progressivamente maior complexidade. Esses repertórios desfrutam de uma adaptabilidade dinâmica que acontece à medida que seus membros se relacionam e evoluem. Os aprendizes, mesmo que periféricamente, acompanham esse movimento, pois estão inseridos nessa comunidade. Compare-se a turma de gestores públicos de 1987 com a de 2007: a primeira precisou lutar para existir como carreira de Estado, superar desafios impostos à sua sobrevivência e construir uma identidade e um modo de trabalhar. A segunda estará envolvida em discussões bem mais profundas sobre os destinos do País, ao passo em que tenta compreender a identidade e aprender sobre a prática dessa comunidade, passos já dados pelos primeiros gestores.

A aprendizagem, então, se desenvolve a partir do engajamento progressivo do aprendiz com o trabalho e com a complexidade dos conhecimentos necessários para a boa prática. É esse domínio que o levará a posições mais importantes na comunidade, como no caso dos auditores fiscais, que à medida que aprendiam e passavam mais segurança aos seus superiores, foram designados para tarefas com maior grau de responsabilidade. Mas é bom lembrar que o domínio da prática não é um objetivo estático. Os saberes acumulados são mutáveis, assim como os profissionais que os dominam: se resilientes pela história acumulada de sucessos e insucessos, são sensíveis e perturbáveis por novas experiências.

São essas experiências distintas que atuam na construção de um conjunto de novos repertórios para as comunidades de prática. Pode-se tomar em conta gestores e auditores, aprovados na seleção, mas detentores de experiências pregressas: eles trouxeram seus referenciais de conhecimento, seus truques e juízos de valor, com os quais julgaram os conhecimentos que lhes foram propostos, e adaptaram o repertório que lhes ia sendo descortinado. Mas continuam expostos a experiências que não sejam as suas, pelo contato com seus pares alocados em áreas diversas ou pelo relato de realidades distantes, que abalam seu mundo e são contrabalançados pelas experiências já vividas. É neste constante reequilíbrio que residem os novos repertórios e os membros de uma comunidade buscam os significados das suas práticas.

Os significados, porém, precisam ser permanentemente desvelados. Descobrir como se comportar, quando ouvir, quando falar e quando calar envolve compreender o *timing* da comunidade e o seu próprio. Como no caso de um dos auditores, é perceber que num dado momento havia mais respostas a dar a um colega mais experiente do que perguntas a endereçá-lo. Nesse instante, compreende-se o seu valor na comunidade, e se começa a ter segurança suficiente para aprender e desaprender por conta própria. Enxergando a si próprio como um membro pleno da comunidade, pode-se quebrar regras e inovar.

Nesse ponto, a linguagem desempenha um papel surpreendente, pois não se esgota nas palavras. Se, inicialmente, um vocabulário específico permite a entrada na prática de uma comunidade, muitos outros elementos vão contribuir para a aprendizagem dos novatos. Por exemplo, a entonação utilizada pode ser um indício da importância do que se quer dizer. Mesmo o silêncio, enquanto se demonstra algo, representa a importância do que se tenta fazer compreender. As histórias de uma comunidade, representando dificuldades ou vitórias vividas, são um receptáculo importante da aprendizagem desse grupo, porque contém inúmeros elementos constituintes. Quando conta histórias de uma instituição, uma pessoa ensina como ela evoluiu e quais foram os motivos, condições, conflitos, pessoas e competências envolvidas. São elementos que influem dramaticamente nos resultados colhidos, e essa percepção é a que foi passada a uma gestora por uma antiga e experiente funcionária da ENAP.

Para o aprendiz de uma comunidade, aprender é muito mais que dominar o *know-how* das suas atividades e nelas ser considerado operacional; também extrapolam compreender o

know-why das suas tarefas e compreender as suas conseqüências. Aprender envolve saber quem está envolvido nas suas atividades, o que fazem, como pensam e de que forma se comportam. É saber o *what-if*, ou seja, antecipar o que aconteceria em caso desta ou daquela mudança.

Assim, abranger uma grande quantidade de saberes é necessário para entender o que mantém um grupo unido e coerente para o aprendiz, um dia, poder ocupar um lugar central na comunidade. Sejam saberes formais, como termos, conceitos e rotinas, que podem ser aprendidos num curso de formação inicial numa escola de governo, como saberes informais, relacionados aos primeiros: linguagem, significados e *modus operandi*, que constituem a experiência de uma comunidade de prática que surge espontaneamente no ambiente de trabalho. Ou seja, **a aprendizagem dos funcionários públicos iniciantes para a carreira escolhida é o resultado da combinação dos saberes formais e informais, recebidos respectivamente nos cursos de formação iniciais e no ambiente de trabalho, que se articulam, se potencializam e se harmonizam segundo a história do aprendiz e da comunidade social onde ele se insere.**

6. Bibliografia

ABBAD, Gardênia da Silva & BORGES-ANDRADE, Jairo Eduardo. Aprendizagem humana em relações de trabalho. In: ZANELLI, José Carlos, BORGES-ANDRADE, Jairo Eduardo & BASTOS, Antonio Virgílio Bittencourt. *Psicologia, organizações e trabalho no Brasil*. Porto Alegre, Ed. Artmed, 2004.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser & SPINK, Peter. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro, FGV, 1998.

ANDRADE, Rui Otávio Bernardes de. *O ensino de administração pública: histórico e diagnóstico*. Dissertação (Mestrado) – Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getulio Vargas, 1995.

ANTONACOPOULOU, Elena. Desenvolvendo gerentes aprendizes dentro de organizações de aprendizagem: o caso de três grandes bancos varejistas. In: EASTERBY-SMITH, Mark, BURGOYNE, John & ARAUJO, Luis. *Aprendizagem organizacional e organização de aprendizagem*. São Paulo, Ed. Atlas, 2001.

ARGYRIS, Chris & SCHON, Donald. *Organizational learning: a theory of action perspective*. Massachusetts, Addison-Wesley Publishing Company, 1978.

AZEVEDO, Clovis Bueno de. Escolas de governo e carreiras públicas: efetivamente públicas e de governo? In: BRASILIENSE, José Mario & AMORIM, Alexandre (Org.). *Escolas de governo e gestão municipal*. São Paulo: Oficina Municipal, 2003.

AZEVEDO, Clovis Bueno de & LOUREIRO, Maria Rita. Carreiras públicas em uma ordem democrática: entre os modelos burocrático e gerencial. In: *Revista do Serviço Público*. Brasília, v.54, n.1, Jan./Mar. 2003.

- BACON, Kevin. Além da capacitação: desenvolvimento de líderes para o setor público. In: *Revista do Serviço Público*. Brasília, v.50, n.1, Out./Dez. 1999.
- BARATTA, Tereza Cristina. Escolas de governo municipais e os desafios da capacitação institucional. In: BRASILIENSE, José Mario & AMORIM, Alexandre (Org.). *Escolas de governo e gestão municipal*. São Paulo: Oficina Municipal, 2003.
- BASTOS, Antonio Virgilio Bittencourt, GONDIN, Sonia Maria Guedes & LOIOLA, Elizabeth. Aprendizagem organizacional versus organizações que aprendem: características e desafios que cercam essas duas abordagens de pesquisa. In: *R. Adm – Revista de Administração*. São Paulo, v.39, n.3, jul./set. 2004.
- BECKER, H. A school is a lousy place to learn anything in. In: *American Behavioral Scientist*. Sedona, Arizona, v.16, 1972.
- BERTERO, Carlos, CALDAS, Miguel & WOOD JR, Thomas. Produção científica em administração de empresas: provocações, insinuações e contribuições para um debate local. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, FGV, v.34, n.3, jan./abr. 1999.
- BLOOM, Benjamin, ENGELHART, Max, FURST, Edward, HILL, Walker & KRATHWOHL, David. *Taxonomia de objetivos educacionais: domínio afetivo*. Porto Alegre, ed. Globo, 1972.
- BOURDIEU, Pierre. *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. Campinas, Editora Papirus, 1996.
- BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, Senado Federal, 2006. Disponível em < <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>>. Acessado em 03 de fevereiro de 2006.
- BRASILIENSE, José Mario & AMORIM, Alexandre (Org.). *Escolas de governo e gestão municipal*. São Paulo: Oficina Municipal, 2003.

- BROWN, John & GRAY, Estee. The people are the company. In: *Fast company*. New York, Mansuetto, Outubro de 1995.
- BROWN, John & DUGUID, Paul. Organizational learning and communities-of-practice: toward a unified view of working, learning and innovation. In: *Organization Science*. N.2, 1991.
- BROWN, John, COLLINS, Allan & DUGUID, Paul. Situated Cognition and the Culture of learning. *Educational Researcher*, v.18, n.1, 1989.
- BURSZTYN, Marcel. Ave! Habemus escola de estado. In: ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. *ENAP 20 anos: caminhos de uma escola de governo*. Brasília, ENAP, 2006.
- CARVALHO, Maria Lúcia Caldas. *Treinamento e desenvolvimento (T&D): uma abordagem dos recursos humanos da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia*. Monografia (Graduação). Salvador, Faculdade de Tecnologia e Ciências, 2004.
- CHEMLA, Eliane. A reforma da formação para as carreiras da ENA-França: como formar profissionais para a condução de mudanças na administração pública. In: *Revista do Serviço Público*. Brasília, 56(2), Abr./Jun. 2005.
- CLARK, T. e ROLLO, C. Corporate Initiatives in Knowledge Management. *Education & Training*, v.43, n.4/5, p.206-214, 2001.
- COLLIS, Jill & RUSSEY, Roger. *Pesquisa em Administração*. 2ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.
- COMISSÃO DE ESPECIALISTAS DE ENSINO DE ADMINISTRAÇÃO DA SESu/MEC. *Biblioteca básica para os cursos de graduação em administração*. Florianópolis: UDESC, 1997.

- CONSEJO CIENTÍFICO DEL CLAD, *La responsabilización (“accountability”) en la nueva gestión pública latinoamericana*. Disponível em <unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/UNPAN000178.pdf>. Acesso em 23 de janeiro de 2007.
- CONSELHO FEDERAL DE ADMINISTRAÇÃO. Leis. In: *Manual do administrador: guia de orientação profissional*. Brasília, Conselho Federal de Administração, 1994.
- CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO. *Currículos mínimos dos cursos de graduação*. Brasília, 1991.
- CORREIA, Jorge A. Matos. A antinomia educação tradicional – educação nova: uma proposta de superação. In: *Millenium*. Viseu, ISPV, n.6, mar./97.
- CÔRTEZ, Jonival Ferreira. O papel da educação corporativa nos serviços públicos. In: BRASILIENSE, José Mario & AMORIM, Alexandre (Org.). *Escolas de governo e gestão municipal*. São Paulo: Oficina Municipal, 2003.
- COVRE, Maria de Lourdes Manzini. *A formação e a ideologia do administrador de empresas*. São Paulo, Cortez, 1991.
- CUNHA, Armando. O futuro dos serviços públicos no Brasil: em busca de inspiração para repensar a educação em administração pública. In: MARTINS, Paulo Emílio Matos & PIERANTI, Octavio Penna (Org.). *Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 2006.
- D’ARAÚJO, Maria Celina Soares (Org). *Fundação Getulio Vargas: concretização de um ideal*. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 1999.
- DEWEY, John. *Experience and Education*. New York, Ed. Simon and Schuster, 1938.
- EASTERBY-SMITH, Mark & ARAUJO, Luis. Aprendizagem organizacional: oportunidades e debates atuais. In: EASTERBY-SMITH, Mark, BURGOYNE, John & ARAUJO, Luis. *Aprendizagem organizacional e organização de aprendizagem*. São Paulo, Ed. Atlas, 2001.

EASTERBY-SMITH, Mark, SNELL, Robin & GHERARDI, Silvia. Organizational learning: diverging communities of practice? In: *Management learning*. London, Thousand Oaks, CA, and New Dheli, Sage, 1998.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. *ENAP 20 anos: caminhos de uma escola de governo*. Brasília, ENAP, 2006.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. *Relatório preliminar do curso de formação para a carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental*. Brasília, ENAP, 2006b.

FISCHER, Tânia. A difusão do conhecimento sobre organizações e gestão no Brasil: seis propostas para o decênio 2000/2010. In: *Anais do I Eneo*. Curitiba, 2000.

FISCHER, Tânia. A formação do administrador brasileiro na década de 90: crise, oportunidade e inovações nas propostas de ensino. In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, 27(4), out./dez. 1993.

FISCHER, Tânia. *O ensino de administração pública no Brasil, os ideais de desenvolvimento e as dimensões de racionalidade*. Tese (Doutorado). Faculdade de Economia e Administração, Universidade de São Paulo, 1984.

FRECHES, José. *L'E.N.A: voyage au centre de l'état*. Ed. Conti-Fayolle, Paris, 1981.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1987.

GAETANI, Francisco. O ensino de administração pública no Brasil em um momento de inflexão. In: *Revista do Setor Público*. Rio de Janeiro, n. 4, Out./Dez. 1999.

GHERARDI, Silvia, NICOLINI, Davide & ODELLA, Francesca. Toward a social understanding of how people learn in organizations. In: *Management Learning*, 29 (3), Set. 1998.

- GROTTO, Daniela. O compartilhamento do conhecimento nas organizações. In: ANGELONI, Maria Terezinha. *Organizações de conhecimento: infra-estrutura, pessoas e tecnologias*. São Paulo, Ed. Saraiva, 2002.
- GUERREIRO RAMOS, Alberto. *A redução sociológica (introdução ao estudo da razão sociológica)*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1965.
- HASSEN, Maria de Nazareth Agra. Grupos Focais de Intervenção no projeto Sexualidade e Reprodução. In: *Revista Horizontes Antropológicos*. Porto Alegre, v.8, n.17, junho de 2002.
- HEDBERG, B. How Organizations Learn and Unlearn. In: WYSTROM, C. P. & STARBUCK, W. T. (Ed.). *Handbook of Organizational Design*. Oxford: Oxford University Press, 1981.
- HUBER, George. Organizational learning: the contributing processes and the literature. In: *Organizational Sciences*, v.2, n.1, 1991.
- JUNQUILHO, Gelson Silva. Nem “burocrata” nem “novo gerente”: o “caboclo” e os desafios do Plano Diretor de Reforma do Estado no Brasil do real. In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, v.3, n.1, Jan./Fev.2004.
- KEINERT, Tânia Margarete Mezzomo. Análise das propostas dos cursos de administração pública no Brasil em função da evolução do campo de conhecimento. *Série Relatórios de Pesquisa*. São Paulo, 1996.
- KEINERT, Tania Margarete Mezzomo. Os paradigmas da administração pública no país (1900-92). In: *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, FGV, 34(3), mai-jun 1994.
- KEINERT, Tânia Margarete Mezzomo & VAZ, José Carlos. A Revista do Serviço Público no pensamento administrativo brasileiro. In: *Revista do Setor Público*. Rio de Janeiro, n. 28, jan./mar. 1994.

- KFOURI, Berenice Maria Barcellos. *Carreiras gerenciais no serviço público: caminhos num espaço sem caminho*. Dissertação (Mestrado). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 1992.
- KIMBLE, Chris & HILDRETH, Paul M. Communities of practice: going one step to far? In: *Proceedings du 9ème colloque de l'Association Information and Management (AIM)*. Evry: AIM, 2004.
- KOLB, David. A. *Experiential learning: experience as the source of learning and development*. New Jersey, Prentice Hall, 1984.
- KUHN, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas*. 6ª edição. São Paulo, Ed. Perspectiva, 2001.
- KUMAR, Krisham. *Da sociedade pós-industrial à pós-moderna: novas teorias sobre o mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro, Editora Jorge Zahar, 1997.
- LAVE, Jean & WENGER, Etienne. *Situated learning: legitimate peripheral participation*. New York, Cambridge University Press, 1991.
- LEWIN, Kurt. *Field theory in social science; selected theoretical papers*. D. Cartwright (Ed.). New York, Ed. Harper & Row, 1951.
- LOPES, Paulo. Reflexão sobre as bases da formação do administrador profissional no ensino de graduação. In: *Anais do XXVI Enampad*. Rio de Janeiro: Anpad, 2002.
- LUCENA, Eduardo de Aquino e MELO, Jeann Fabrício Bezerra de. O papel de uma comunidade de prática na aprendizagem de gerentes de agências bancárias. In: *Anais do X Colóquio Internacional sobre poder local*. Salvador, 2006.
- MAY, Tim. *Pesquisa social: questões, métodos e processos*. Porto Alegre, Editora Artmed, 2004.

- MACHADO-DA-SILVA, C., CARNEIRO DA CUNHA, V. & ANBONI, N. Organizações: o estado da arte da produção acadêmica no Brasil. In: *Anais do XIV Enanpad*. Belo Horizonte, 1990.
- MARCONI, Nelson. O fortalecimento das carreiras de Estado. In: SCHWARZ, Leticia & PETRUCCI, Vera (Org.). *Administração Pública Gerencial: a reforma de 1995*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.
- MARTINS, Hélio Tadeu. *Gestão de carreiras na era do conhecimento: abordagem conceitual & resultados de pesquisa*. Rio de Janeiro: ed. Qualitymark, 2001.
- MATTOS, Pedro Lincoln C. L. A entrevista não-estruturada como forma de conversação: razões e sugestões para a sua análise. In: *Revista da Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, 39(4), jul./ago. 2005.
- MENDIETA, Manuel Villoria. La capacitación de los directivos públicos en las administraciones españolas y latinoamericanas. In: *Revista Reforma y Democracia*. CLAD, v.21, 2001.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Boletim estatístico de pessoal*. Brasília, MP, dez. 2002.
- MONTEIRO JÚNIOR, Sady. *O currículo por tema como alternativa ao currículo dos cursos em administração*. Dissertação (Mestrado). Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, 1995.
- MOTTA, Fernando Claudio Prestes. A questão da formação do Administrador. In: *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo: FGV, 23(4), out./dez. 1983.
- MURRAY, R. Human resources management in Swedish Central Government. In: *Farnham, D.; Horton, S. (Ed.). Human resources flexibilities in the public services*. Macmillan Business, 2000.

- NEWCOMER, Kathryn E. A preparação dos gerentes públicos para o século XXI. In: *Revista do Serviço Público*. Brasília: v.50, n.2, abr./jun. 1999.
- NICOLINI, Alexandre & FISCHER, Tania. *Trajatória e tendências do ensino de administração pública no Brasil: a hora e a vez do dirigente público* (Em preparação). 2007.
- NICOLINI, Alexandre. Qual será o futuro da fábrica de administradores? *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo: FGV, v.43, n.2, abr/jun 2003.
- NICOLINI, Alexandre. O futuro administrador pela lente das novas diretrizes curriculares: cabeças “bem-feitas” ou “bem cheias”? *Anais do XXVI Enanpad*. Anpad: Rio de Janeiro, 2002.
- NICOLINI, Alexandre. *A graduação em administração no Brasil: uma análise das políticas públicas*. Dissertação (Mestrado). Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getulio Vargas, 1999.
- NICOLINI, Davide, GHERARDI, Silvia & YANOW, Dvora. Toward a Practice-Based View of Knowing and Learning in Organizations. In: NICOLINI, GHERARDI & YANOW. (Ed.). *Knowing in Organizing: A Practice-Based Approach*. New York: M.E Sharper, 2003.
- NICOLINI, Davide & MEZNAR, M. B. The social construction of organizational learning: conceptual and practical issues. In: *Human Relations*, v. 48, n. 7, 1995.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. *As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do Estado*. São Paulo, Ed. Paz e Terra, 1998.
- OGIEN, Albert. *L'esprit gestionnaire: une analyse de l'air du temps*. Paris, Ed. de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, 1995.
- ORR, J. *Talking About Machines: An ethnography of a modern job*. Ithaca, NY, ILR Press, 1996.

- OUTHWAITE, Willian & BOTTOMORE, Tom. *Dicionário do pensamento social do século XX*. Rio de Janeiro, Ed. Jorge Zahar, 1996.
- PACHECO, Regina Silva. Escolas de governo: evolução histórica e perspectivas para os municípios brasileiros. In: BRASILIENSE, José Mario & AMORIM, Alexandre (Org.). *Escolas de governo e gestão municipal*. São Paulo: Oficina Municipal, 2003.
- PACHECO, Regina Silva. Política de recursos humanos para a reforma gerencial: realizações do período 1995-2002. In: *Revista do Serviço Público*. Brasília: v.53, n.4, out./dez. 2002b.
- PACHECO, Regina Silva. Escolas de Governo como centros de excelência em gestão pública: a perspectiva da ENAP – Brasil. In: *Revista do Serviço Público*. Brasília: v.53, n.1, jan./abr. 2002.
- PACHECO, Regina Silva. Escolas de Governo: tendências e desafios: a ENAP em perspectiva comparada. In: *Revista do Serviço Público*. Brasília: v.51, n.2, abr/jun 2000.
- PEREIRA, Luis Carlos Bresser. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser e SPINK, Peter. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.
- PIZZOL, Silvia Janine Servidor. Combinação de grupos focais e análise discriminante: um método para tipificação de sistemas de produção agropecuária. In: *Revista de Economia e Sociologia Rural*. Brasília, vol.42, no.3, jul./Set. 2004.
- POLANYI, M. *The Tacit Dimension*. London: Routledge & Kegan Paul, 1966.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, Presidência da República, 1995.
- PROBST, Gilbert & BÜCHEL, Bettina. *Organisationales Lernen: Wettbewerbsvorteil der Zukunft*, Gabler, 1992.

- PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva *agent x principal*. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser & SPINK, Peter. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro, FGV, 1998.
- ROUANET, Sergio Paulo. *Criação no Brasil de uma escola superior de administração pública*. Brasília, ENAP, 2005.
- SAMPAIO, Consuelo Novais. *1895-2005 – Memória da Fazenda da Bahia*. Salvador, Casa de Jorge Amado, Fundação Pedro Calmon, 2005.
- SCALZO, Marília. Entrevista com Helena Kerr do Amaral. In: ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. *ENAP 20 anos: caminhos de uma escola de governo*. Brasília, ENAP, 2006.
- SCHOMMER, Paula Chies. *Comunidades de prática e articulação de saberes na relação entre universidade e sociedade*. Tese (Doutorado). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, 2005.
- SCHOMMER, Paula Chies. Investimento social das empresas: cooperação organizacional num espaço compartilhado. In: *Organizações e Sociedade*. Salvador, v. 7, n. 15, 2000.
- SCHOMMER, Paula Chies & FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho. A metodologia da residência social e a aprendizagem em comunidades de prática. In: *Anais do X Colóquio Internacional sobre poder local*. Salvador, 2006.
- SENGE, Peter. *A quinta disciplina*. São Paulo: Best Seller, 1990.
- SILVA, Alzira Maria Souza, LICIO, Elaine Cristina & ANDRADE, Maria Rita Garcia de. Rede de escolas de governo: oportunidade de aprendizado coletivo. In: BRASILIENSE, José Mario & AMORIM, Alexandre (Org.). *Escolas de governo e gestão municipal*. São Paulo: Oficina Municipal, 2003.

- SMITH, Gordon S. Novos desafios para a capacitação de liderança de alto nível na gestão pública e governança em um mundo globalizante. In: *Revista do Serviço Público*. Brasília: v.54, n.2, abr./jun. 2003.
- SMITH, Heather & McKeen, James. Creating and facilitating communities of practice. *Services*. Ontário: Queen's University, 9, set 2001.
- SOUZA, Antonio Ricardo de & ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. O estado da reforma: balanço da literatura em gestão pública (1994/2002). Revista do Setor Público. Rio de Janeiro, n. 2, abr./jun. 2003.
- SOUZA, Ricardo. As escolas de governo, o gestor e o interesse público. In: BRASILIENSE, José Mario & AMORIM, Alexandre (Org.). *Escolas de governo e gestão municipal*. São Paulo: Oficina Municipal, 2003.
- SOUZA, Nelson Melo e. Reforma administrativa no Brasil: um debate interminável. In: *Revista da Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, v.28, n.1, jan./mar. 1994.
- SOUZA-SILVA, Jader Cristino. *Aprendizagem organizacional: condições e desafios para o desenvolvimento de comunidades de prática em organizações de ensino superior*. Tese (doutorado). Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, 2005.
- SOUZA-SILVA, Jader Cristino & DAVEL, Eduardo. Da ação à colaboração reflexiva em comunidades de prática. In: *Anais do X Colóquio Internacional sobre poder local*. Salvador, 2006.
- TENÓRIO, Fernando Guilherme. *Flexibilização organizacional: mito ou realidade?* Rio de Janeiro, FGV, 2000.
- TERRA, José Cláudio. *Comunidades de Prática: conceitos, resultados e métodos de gestão*. SP, Terra Fórum, 2003. Disponível em <<http://www.terraforum.com.br>>. Acessado em 25 de setembro de 2004.

- TREMBLAY, Diane-Gabrielle. Communities of practice, clusters and learning. In: *Anais do X Colóquio Internacional sobre poder local*. Salvador, 2006.
- TSANG, Eric W. K. Organizational learning and the learning organization: a dichotomy between descriptive and prescriptive learning. In: *Human Relations*, v. 50, n.1, 1997.
- VERGARA, Sylvia C. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. São Paulo, Atlas, 2002.
- VERGARA, Sylvia & SOUZA, D. Nacionalidade dos autores referenciados na literatura brasileira sobre organizações. *Anais do XIX Enampad*. João Pessoa, 1995.
- WALDO, Dwight. *O estudo da administração pública brasileira*. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 1964.
- WANG, Catherine & AHMED, Pervaiz. Organizational learning: a critical review. In: *The learning organization*. Emerald Group Publishing Limited, v.10, n.1, 1993.
- WENGER, Etienne, McDERMOTT, Richard & SNYDER, William. *Cultivating communities of practice*. Boston, Harvard Business School Press, 2002.
- WENGER, Etienne & SNYDER, William. Comunidades de prática: a fronteira organizacional. In: *Aprendizagem organizacional*. Harvard Business Review. Rio de Janeiro, ed. Campus, 2001.
- WENGER, Etienne. Communities of practice and social learning systems. In: *Organization articles*. London, Thousand Oaks, CA, and New Dheli, Sage, 2000.
- WENGER, Etienne. *Communities of practice: learning, meaning, and identity*. New York, Cambridge University Press, 1998.
- ZIMBRÃO DA SILVA, Adélia Cristina. *Atentado à formação de um esprit de corps: pelas tentativas da Administração Gerencial por um discurso da eficiência e pelas tentações dos "espíritos de porco": o curso de formação dos Especialistas em Políticas Públicas e*

Gestão Governamental. Dissertação (mestrado). Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getulio Vargas, 2001.

7. Apêndices

7.1. Roteiro das entrevistas realizadas

7.1.1. Roteiro das entrevistas com os presidentes das escolas de governo

1. Como a (nome da escola) entende o seu próprio papel?
2. Qual é o grau de autonomia da (nome da escola) em relação ao governo (nível de governo)?
3. Como a (nome da escola) busca capturar as novas tendências e as melhores práticas da administração pública?
4. Como a (nome da escola) procura se aliar estrategicamente com o governo em termos de formação das competências necessárias aos funcionários públicos de carreira?
5. Como a (nome da escola) procura adaptar em seus cursos de formação as experiências colhidas em outras esferas de governo ou mesmo governos de outros lugares?

7.1.2. Roteiro das entrevistas com os coordenadores dos cursos de formação

1. O que o governo (nível de governo) como contratante demanda à (nome da escola) em termos de formação do (nome da carreira)?
2. Quais são os objetivos de aprendizagem perseguidos nos cursos de formação para (nome da carreira)?
3. Qual o papel que se acredita desempenhar na formação do (nome da carreira) durante o curso preparatório para o seu exercício profissional?

4. Nos cursos de formação para (nome da carreira) há o espaço para os alunos observarem, experimentarem ou debaterem a prática? Quais são esses espaços?
5. Em que medida, como escola de governo, os cursos de educação continuada aproveitam a prática dos alunos, hoje já profissionais em exercício, no seu desenho?

7.1.3. Roteiro das entrevistas com os funcionários públicos iniciantes

1. De cada etapa da sua educação formal até aqui, o que você destacaria como contribuição mais relevante para o exercício da sua função?
Ex: curso de graduação, curso de pós-graduação e curso inicial de formação dos auditores fiscais.
2. Da experiência profissional que você acumulou até aqui como (nome da profissão), que tipo de atividades e vivências lhe pareceram mais relevantes para o exercício profissional?
Ex: experiência de trabalho anterior, observação dos auditores seniores e autodidatismo
3. Como se dá o relacionamento entre os (nome do cargo) e em que medida este relacionamento contribui para a troca e a difusão dessas experiências?
Ex: relacionamento com os chefes, com os auditores seniores e com os auditores novos
4. Quais os sinais e símbolos que evidenciarão que você é considerado pelos (nome do cargo) como um participante pleno do grupo (ou que evidenciarão que você ainda não é um participante pleno)?
5. Vocês já sentiram de alguma forma que o seu processo de aprendizagem foi dificultado pelos (nome do cargo), consciente ou inconscientemente?
6. Com base na experiência que vocês têm hoje, quais sugestões vocês dariam para o aperfeiçoamento do curso de formação inicial?

7.2. Relação das pessoas entrevistadas

7.2.1. Universidade Corporativa do Serviço Público da Bahia

Entrevistado	Função Exercida	Data
Ivanildo de Oliveira	Coordenador de Planejamento e Gestão do Conhecimento	6 de dezembro de 2006
Marta Gaino	Organizadora do Curso de Formação dos Auditores Fiscais	6 de dezembro de 2006
Ângela Aslan Ribeiro Brito	Auditor fiscal	12 de março de 2007
Luigi Camardelli Cesarino	Auditor fiscal	12 de março de 2007
Leila Rosana Passos da Silva	Auditor fiscal	12 de março de 2007
Arlindo Luiz de Santana Júnior	Auditor fiscal	12 de março de 2007

7.2.2. Escola de Administração Fazendária do Estado da Bahia

Entrevistado	Função Exercida	Data
Ângelo Oliva	Ex-Diretor Acadêmico da EAF	21 de março de 2007

7.2.3. Escola Nacional de Administração Pública

Entrevistado	Função Exercida	Data
Helena Kerr do Amaral	Presidente	14 de dezembro de 2006
Paulo Sergio de Carvalho	Diretor de Formação Profissional	14 de dezembro de 2006
Francisco Moraes da Costa	Gestor Governamental	15 de março de 2007
Joselino Goulart Júnior	Gestor Governamental	15 de março de 2007
Marcello Cavalcanti Barra	Gestor Governamental	15 de março de 2007
Adélia Cristina Zimbrão da Silva	Gestor Governamental	15 de março de 2007
Simonne Rose de Souza Neiva Coêlho	Gestor Governamental	15 de março de 2007