

**O PAPEL DAS ESCOLAS DE GOVERNO E DA METODOLOGIA
PROBLEMATIZADORA NA CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À
BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

THE ROLE OF GOVERNMENT SCHOOLS AND PROBLEMSOLVING
METHODOLOGY IN DELIVERING THE FUNDAMENTAL RIGHT TO GOOD PUBLIC
ADMINISTRATION

Adircélio de Moraes Ferreira Júnior¹

Resumo: O objetivo do presente trabalho é abordar a importância da adoção de metodologias problematizadoras por parte das Escolas de Governo na formação (ou transformação) profissional crítica do servidor público, na medida em que rompem com a maneira tradicional de ensino, estimulam a participação proativa do servidor-educando e possibilitam uma nova relação entre teoria e prática, condição *sine qua non* para que o Estado, como provedor de serviços públicos à sociedade, venha dar concretude ao direito fundamental a uma boa administração pública. A partir dessa perspectiva, são analisadas tanto a problematização como a aprendizagem baseada em problemas – APB, enquanto métodos distintos, mas que podem contribuir para a quebra necessária de paradigmas por parte da Administração Pública, bem como pelos seus servidores.

Palavras-chave: Direito fundamental à boa administração pública. Escolas de Governo. Metodologia problematizadora. Problematização. Aprendizagem baseada em problemas (APB).

Abstract: The aim of this study is to discuss the importance of adopting problemsolving methodologies by the Government Schools in the critical professional formation (or transformation) of public servant, to the extent that break with the traditional way of teaching, encourage proactive participation of the public server-educating and enable a new relationship between theory and practice, *sine qua non* condition for the State, as a public service provider to society, to achieve the fundamental right to good public administration. From this perspective, both the problematization and problem-based learning – PBL, while different methods, are analyzed, and can contribute to the paradigm shift required from the Public Administration and also from their public servers.

Keywords: The fundamental right to good public administration. Government Schools. Problemsolving methodology. Problematization. Problem-based learning (PBL).

¹ Mestrando em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), com especialização em Contabilidade e Auditoria pela UFRGS. É Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), tendo exercido a função de Conselheiro Supervisor do Instituto de Contas (ICON), Escola de Governo do TCE/SC, entre 2010 e 2013.

1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento do capital intelectual de qualquer instituição é um imperativo nos dias de hoje, mormente naquelas que se dedicam à prestação de serviços, sejam eles públicos ou privados.

A capacitação continuada dos colaboradores de uma organização deve estar inserida em sua *política de gestão de pessoas*, entendida como um conjunto de diretrizes que tenham por objetivo o desenvolvimento integral de seus recursos humanos, de modo a fomentar a gestão de suas competências e habilidades profissionais, o seu desempenho, a sua motivação e o seu comprometimento com a organização da qual fazem parte, a fim de que esta cumpra fielmente sua missão institucional.

Nesse contexto, as Escolas de Governo assumem um papel de suma importância na qualificação permanente dos servidores públicos, principal matéria-prima do Estado brasileiro como órgão prestador de serviços públicos essenciais à nossa sociedade, compreendidos como o produto da atuação governamental entregue à população por meio de suas políticas públicas.

E esse papel ganha relevo ainda maior, considerando a crescente demanda da sociedade por melhores serviços públicos, evidenciada, inclusive, pelos recentes levantes populares que se insurgiram por todo o País. Na verdade, a quadra em que se encontra não é exclusividade do Estado brasileiro, embora seja, no caso específico, agravada por razões históricas, sociais, econômicas e culturais.

Na verdade, as cores que pintam a crise de identidade do Estado brasileiro são apenas algumas das muitas que formam os vários matizes de um quadro maior, que retrata o conflito por que passa o Estado Moderno como um todo, fragilizado e impotente diante de uma pressão global e heterárquica exercida por uma ordem mundial múltipla e plural, como é a que exsurge e recrudesce a partir da sociedade contemporânea.

É, no diagnóstico de Neves, o *Leviatã* impotente diante das demandas da sociedade mundial e hipercomplexa dos dias de hoje, em que, cada vez mais, prevalece a economia e a tecnicidade, e como essa disfunção afeta negativamente a sua relação com *Têmis*, vista não mais como um signo abstrato, mas como uma meta real e concreta de justiça a ser atingida pelo Estado. Desta metáfora, o autor extrai a importância de uma relação sólida, horizontal e fecunda entre esses dois símbolos na construção de um Estado Democrático de Direito capaz de enfrentar as graves questões com as quais se depara atualmente. (NEVES, 2006)

O presente trabalho pretende analisar em que medida as Escolas de Governo podem atuar no aperfeiçoamento e na capacitação dos agentes públicos, contribuindo para uma formação crítica de seus servidores, a qual, por sua vez, favorece o rompimento necessário de paradigmas para que a Administração Pública venha a atender aos anseios da sociedade por serviços públicos de qualidade.

Sob essa perspectiva, a *problematização* e a *aprendizagem baseada em problemas (APB)*, enquanto propostas distintas, podem representar um movimento inovador no processo de ensino-aprendizagem dentro do serviço público brasileiro, contribuindo sobremaneira para a efetivação do direito fundamental à boa administração pública.

2 ESCOLAS DE GOVERNO

As Escolas de Governo correspondem às instituições situadas dentro do aparato estatal, destinadas, precipuamente, à formação, inicial e contínua, e ao desenvolvimento de servidores públicos, por meio de sua capacitação, atualização e especialização.

No Brasil, elas têm sua previsão na Constituição Federal, mais especificamente em seu artigo 39, § 2º, que dispõe:

A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados.

A referida previsão, situada sistematicamente no Capítulo que trata da Administração Pública (VII) e na Seção destinada aos Servidores Públicos (II), foi introduzida no nosso ordenamento jurídico pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que, por sua vez, veiculou a chamada Reforma Administrativa do Estado brasileiro, tendo por objetivo a profissionalização da Administração Pública brasileira, por meio da capacitação dos seus servidores públicos.

Na Administração Pública Federal, por exemplo, foram instituídas, por meio do Decreto nº 5.707/2006, a política e as diretrizes de desenvolvimento de pessoal a serem implementadas pelos seus órgãos:

Art. 1º Fica instituída a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, a ser implementada pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, com as seguintes finalidades:

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

II - desenvolvimento permanente do servidor público;

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

IV - divulgação e gerenciamento das ações de capacitação; e

V - racionalização e efetividade dos gastos com capacitação.

[...]

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

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

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

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

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

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

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

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

VIII - oferecer oportunidades de requalificação aos servidores redistribuídos;

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

X - avaliar permanentemente os resultados das ações de capacitação;

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

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

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

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

Não é por acaso que, no encabeçamento das finalidades acima, esteja a previsão de melhoria na qualidade dos serviços prestados pelo Poder Público, o que denota uma preocupação com a efetivação do direito fundamental à boa governança pública, a ser tratado mais adiante.

3 ALGUMAS EXPERIÊNCIAS NO BRASIL E NO MUNDO

A existência de Escolas de Governo dentro da estrutura da Administração Pública brasileira, no entanto, remonta a período anterior à mencionada inovação constitucional.

Como exemplos, podemos mencionar, dentre outras instituições, a Fundação Escola Nacional de Administração Pública – ENAP², a Escola de Administração Fazendária – ESAF³, o Instituto Rio Branco⁴ e o Instituto Serzedello Corrêa⁵, que já existiam bem antes da Emenda Constitucional nº 19, de 1998.

A criação da ENAP, por exemplo, teve como inspiração o modelo da *École Nationale D'Administration – ENA*⁶, na França. No entanto, podemos destacar algumas outras experiências exitosas, dentre as quais: *John F. Kennedy School of Government*⁷, nos Estados Unidos da América; *Instituto Nacional de la Administración Pública – INAP*⁸, na Argentina; a Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas – INA, de Portugal, *Canada School of Public Service – CSPS* e a Escola Nacional de Administração da China. (ENAP, 2006)

No âmbito do Estado de Santa Catarina, por exemplo, existem, dentre outras, as seguintes Escolas de Governo: Escola do Legislativo Catarinense “Deputado Lício Mauro da Silveira”, da Assembleia Legislativa; o Instituto de Contas – ICON, do Tribunal de Contas do Estado; a Fundação Escola de Governo – ENA Brasil⁹ e a Escola Fazendária, ambas do Poder Executivo; a Academia Judicial, do Tribunal de Justiça; e o Centro de Estudos e Aperfeiçoamento, do Ministério Público estadual.

² Criada por meio do Decreto nº 93.277, de 19 de setembro de 1986;

³ Cuja origem remonta ao ano de 1945, tendo passado por transformações até chegar à configuração atual, conforme <http://www.esaf.fazenda.gov.br/a_esaf/institucional/historico>. Acesso em 22 jan. 2014;

⁴ Fundado em 1945, é o órgão responsável pela seleção e formação inicial e contínua dos diplomatas brasileiros, conforme <http://www.institutorio Branco.mre.gov.br/pt-br/o_instituto.xml>. Acesso em 23 jan. 2014;

⁵ Previsto na Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (art. 88 da Lei nº 8.443/92) e instituído pela Resolução-TCU nº 19, de 09/11/1994;

⁶ Criada em 1945 pelo governo provisório do então General Charles de Gaulle, com o objetivo de reformar a máquina administrativa francesa e, principalmente, democratizar o recrutamento de altos funcionários do Estado, por meio de um processo seletivo único de acesso ao serviço público.

⁷ Criada em 1936, com o nome de *Graduate School of Public Administration*. Posteriormente, em 1966, recebeu a denominação atual em memória ao ex-Presidente assassinado;

⁸ Escola governamental da Argentina, a quem compete dirigir as políticas de capacitação, supervisão, avaliação e certificação da formação dos funcionários e empregados públicos argentinos, além de estabelecer as normas do sistema e as pautas metodológicas que devem seguir as áreas de capacitação dos órgãos públicos daquele Estado nacional. Disponível em: <<http://www.jgm.gov.ar/sgp/paginas.dhtml?pagina=30>>. Acesso em 8 jan. 2014.

⁹ Criada pelo Governo de Santa Catarina em 2009, por meio de convênio celebrado com a *École Nationale d'Administration – ENA*, da França, com os mesmos objetivos: formar gestores públicos comprometidos com altos padrões de eficiência da administração pública, através da educação continuada e da prestação de serviços e intercâmbios com instituições nacionais e internacionais;

Essas escolas, inclusive, atuam de maneira integrada por meio da Rede Governamental de Educação Corporativa de Santa Catarina, formada no início de 2013.¹⁰

4 ESCOLA DE GOVERNO *VERSUS* ESCOLA DE ESTADO

Muito embora tenha sido a denominação consagrada pela doutrina e também a positivada no ordenamento jurídico nacional, o fato é que a expressão Escola de Governo não se revela a mais apropriada para designar estas instituições, quando a designação *Escola de Estado* seria a mais consentânea com os ideais e princípios republicanos que regem o Estado Democrático de Direito.

Com muita propriedade, Bursztyn sintetiza bem a diferença de concepção entre as duas noções, para muito além de uma simples questão de nomenclatura, ao recordar a contribuição e o esforço dos primeiros formandos da ENAP, os *enapiões*:

Ajudaram a construir a idéia de que a ENAP não seria uma Escola de Governo, pois os governos passam e, às vezes – lamentavelmente – contrariando ao adágio, o chefe não tem razão! A ENAP adquiriu, então, o papel de Escola de Estado, formando servidores comprometidos com a perenidade e não com a transitoriedade, de forma semelhante ao que ocorre nos países onde as instituições públicas são mais sólidas (e mais públicas). (BURSZTYN, 2006, p. 21-22)

O fato é que, no Brasil, a nomenclatura Escolas de Governo, a despeito de não ser a mais adequada, é a que restou consagrada e, por essa razão, será a utilizada no presente trabalho. Mas, por outro lado, isto também não implica dizer que, no Brasil, as Escolas de Governo não venham funcionando como Escolas de Estado.

Sobre essa questão, é pertinente lembrar o alerta feito por Pacheco (2002, p. 78), no sentido de que, embora não seja possível ignorar que essas instituições fazem parte da estrutura do Estado, o que termina por afastar qualquer pretensão de autonomia absoluta em relação ao governo, não é desejável que as Escolas de Governo “funcionem como engrenagens do jogo político-partidário, o que desvirtua a essência de sua finalidade, que não é política e sim de prestação de serviços e prospecção”.

5 DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

¹⁰ Conforme Convênio de Cooperação Institucional TCESC nº 032/2012, firmado entre as instituições envolvidas, publicado no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina do dia 31/01/2013. Disponível em: <<http://consulta.tce.sc.gov.br/Diario/dotc-e2013-01-31.pdf>>. Acesso em 10 out. 2013.

Inspirado no artigo 41 da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, proclamada solenemente em Nice pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho da União Europeia e pela Comissão Europeia, em 7 de Dezembro de 2000¹¹, Freitas compreende o *direito fundamental à boa administração* como o:

[...] direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas. A tal direito corresponde o dever de a administração pública observar, nas relações administrativas, a cogência da totalidade dos princípios constitucionais que a regem. (FREITAS, 2009, p. 22)

Trata-se, em verdade, de uma “norma implícita (um feixe de princípios e regras) de direta e imediata eficácia em nosso sistema constitucional” (FREITAS, 2009, p. 9) e que abriga, dentre outros¹², “o direito à administração pública preventiva, precavida e eficaz (não apenas eficiente), pois comprometida com resultados harmônicos com os objetivos fundamentais da Constituição”. (FREITAS, 2009, p. 22-23)

No mesmo sentido, conclui Mallén (2004, p. 104), para quem o direito a uma boa administração tem reflexo mais ou menos intenso ou difuso nas Constituições dos Estados Membros da União Europeia e que as referências a ele inferem-se, em regra, dos princípios constitucionais relativos à Administração Pública, dispersos ao longo dos respectivos textos constitucionais de maneira mais ou menos sistemática.

Não se trata, portanto, de um direito criado, mas sim de um direito de novo cunho, a partir de uma formulação autônoma em um catálogo de direitos que dota de unidade diversos direitos reconhecidos de maneira esparsa na ordem comunitária. Nesse diapasão, configura em si mesmo uma espécie de direito-garantia ou direito instrumental, que propicia a defesa de outros direitos. (MALLÉN, 2004, p. 42)

Ocorre que, para a concretização desse direito fundamental, é necessária uma quebra de paradigma, no que diz respeito à atuação do Estado, por meio de choques de gestão, de controle e de transparência.

Quanto ao último deles, a edição da Lei de Acesso à Informação Pública, nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, deu uma contribuição significativa para a sua deflagração e seus frutos já começam a ser colhidos.

¹¹ A Carta de Nice foi posteriormente incorporada como Parte II do Tratado firmado em Roma pelos vinte e cinco Chefes de Estado e de Governo da União Europeia em 29 de outubro de 2004, por meio do qual se estabeleceu a Constituição Europeia. No Tratado Constitucional, o direito fundamental à boa administração encontra-se numerado como artigo II-101.

¹² Freitas (2009, p. 22-23) ainda abriga no conceito os seguintes direitos: à administração pública transparente; dialógica; imparcial; proba; e respeitadora da legalidade temperada.

Quanto aos dois primeiros, o giro passa obrigatoriamente por uma mudança na cultura organizacional e nas pessoas que fazem o serviço público, ou seja, os servidores. E essa modificação se faz por meio do processo de aperfeiçoamento e transformação dos agentes públicos. Nessa conjuntura, assumem especial importância as Escolas de Governo e sua forma de atuação.

Isso porque a efetivação do direito fundamental à boa administração implica o abandono de uma cultura arraigada no Brasil de administração pública burocrática autorreferente, voltada para os seus próprios processos e para suas próprias necessidades e perspectivas, e, conseqüentemente, a adoção de práticas de gestão pública direcionadas à obtenção de resultados e focadas no destinatário final dos serviços, através da disseminação e sedimentação de conceitos de boa governança.¹³

Ao tratar dos quatro novos paradigmas do direito administrativo pós-moderno, cuja introdução “imprime à atividade administrativa pública elevados níveis de *eticidade* e *praticidade*”, os quais relegam “ao passado a velha *gestão burocrática*”, Moreira Neto (2008, p. 29) alerta que:

[...] sem que o *resultado da atividade administrativa* seja alcançado, o que vem a ser a *efetiva entrega do serviço ou do bem pela Administração Pública ao cidadão*, o ciclo de *eticidade* e de *praticidade* não está fechado.

A *legitimidade*, como se exporá adiante, tem uma dimensão finalística, além da sua importante expressão originária, ligada à investidura dos agentes. Do mesmo modo, a *eficiência* tampouco se esgota com a satisfação, por parte dos gestores públicos, dos mais adequados e sofisticados procedimentos possíveis na atividade administrativa, com alocação sóbria e prudente de meios públicos e entrega dos resultados.

É preciso, sobretudo, que o próprio *resultado* da gestão administrativa atenda as *legítimas* pretensões e necessidades dos administrados e o faça *eficientemente*, vale dizer, a legitimidade deve estar também nos fins e não apenas nos procedimentos, e os resultados também só podem ser considerados suficientemente satisfatórios se atenderem *eficientemente* as finalidades constitucionalmente cometidas ao Estado.

Como se pode observar, *legitimidade* e eficiência não são apenas *requisitos internos da ação administrativa*, mas devem ser também *afetadas em função da satisfação dos anseios, expectativas e necessidades dos administrados, constitucionalmente assegurados*, pois esta é a principal razão de ser das Constituições: *o serviço das pessoas*. (MOREIRA NETO, 2008, p. 30)

E arremata no sentido de que reside no *resultado* o paradigma contemporâneo mais relevante. (MOREIRA NETO, 2008, p. 29)

Nessa linha, Arruda Júnior e Gonçalves (2002, p. 93-330) defendem um *mínimo ético*, representado por uma nova abordagem *hermenêutico-fundamentativa* dos direitos básicos insculpidos na Carta Constitucional, na qual verifica-se um compromisso de eficácia

¹³ Sobre a melhoria da governança no setor público e ações de controle externo a ela relacionadas, *vide*, também, BRASIL (2013b).

na relação entre direito e ética e os operadores jurídicos são convocados a assumir posturas teóricas e práticas engajadas com a eliminação das injustiças sociais.

A concepção deste novo modelo de boa governança conclama a mobilização dos servidores públicos para a utilização de novos instrumentos de gestão, ou seja, para a *práxis* de um novo direito administrativo, postulante de uma nova filosofia de trabalho, que tenha a iniciativa de operar, dentro dos limites da competência de cada agente, o constitucionalismo de ofício, com lucidez ativa. Dessa forma, o componente humano da máquina pública será capaz de combater as mazelas que a afligem, dentre as quais: o burocratismo desnecessário, excessivo, irracional e paralisante; o medo que faz com que o administrador deixe de lado a escolha mais vantajosa pelo simples receio de decidir de acordo com o melhor direito; a morosidade na conclusão de procedimentos, gerada pela cultura kafkiana de retardar.¹⁴

E é aí que entram as Escolas de Governo e o uso da *metodologia problematizadora*, como instrumentos de transformação e dinamização do serviço público, eis que esse desafio não pode ser enfrentado pela máquina pública brasileira sem a devida preparação ou transformação de seus servidores públicos.

6 PRINCÍPIOS E REFERENCIAIS PEDAGÓGICOS DA EDUCAÇÃO CORPORATIVA GOVERNAMENTAL

O escopo de atuação das Escolas de Governo é a ação educacional corporativa, com foco nos servidores públicos, a qual, pelas suas peculiaridades, deve ser pautada por alguns princípios, perspectivas e referenciais pedagógicos, dentre os quais, destacam-se:

- a abordagem *holística*, que procura garantir uma visão multidimensional e integrada da realidade;
- os princípios da *educação corporativa*, que procura enxergar e compreender toda a cadeia de valor formada pelos agentes que interagem com a organização, por ela própria e pela sociedade;
- os da *educação permanente*, baseada no desenvolvimento continuado;
- a necessidade de *mudança de paradigmas*, visando a adequação ao contexto contemporâneo de atuação do Estado;

¹⁴ Sobre o novo Direito Administrativo e a necessidade de mudança de paradigmas, *vide*, ainda, FREITAS (2012).

- a *aprendizagem dialógica*, ou seja, aquela na qual o educador é parte do processo e não o detentor do monopólio do saber, e o educando não é um apenas um receptor de uma educação depositária, mas sim um sujeito proativo nesse processo de aprendizagem;
- o *desenvolvimento integral do educando*, que considera o indivíduo em toda sua plenitude, o que inclui explorar no processo ensino-aprendizagem o uso das sensações, dos sentimentos, da razão e da intuição;
- a *individualização*, pelo reconhecimento das necessidades, expectativas, potencialidades e interesses individuais, com respeito à identidade, originalidade e complexidade de cada pessoa;
- a *aprendizagem coletiva*, que propicia o compartilhamento de conhecimentos e experiências entre os educandos, disponibilizando o aprendizado ao seu meio;
- o *incentivo à criatividade e à inovação*, inclusive incorporando novas tecnologias que contribuam para o processo educacional;
- o *aprender a aprender*, como prática de ensino do saber pensar de modo a possibilitar a crítica e a criatividade no manejo do conhecimento, tornando a aprendizagem um instrumento de transformação;
- o *aprender fazendo*, ou seja, uma proposta educativa que guarde relação com a realidade de trabalho do aluno e que seja comprometida com aplicabilidade do aprendizado;
- a *ética* e a *cidadania*, das quais o conhecimento deve estar a serviço;
- o *construtivismo*, que se realiza a partir da experiência prévia do educando, sendo conduzido por suas demandas de aprendizado e devendo ter reflexo nas práticas profissionais e sociais, a fim de culminar em inovações e aprimoramento de procedimentos, *inputs* e *outputs*;
- a *autodeterminação*, pela qual as pessoas ou órgãos podem e devem participar da identificação de suas necessidades de aperfeiçoamento e da definição da melhor maneira de supri-las pelo processo educacional;
- a *negociação*, que deve pautar a relação entre a Escola de Governo e o órgão destinatário dos serviços educacionais por ela prestados, com foco nas necessidades, nos objetivos e nas metas a serem atingidos pelo processo educacional e o perfil desejado do egresso; e
- a *participação*, que pressupõe o envolvimento no planejamento de todos os atores do processo para o qual a ação educacional está voltada: professores, instrutores, facilitadores, coordenadores e unidades técnicas. (BRASIL, 2013a; 2012)

Além dos itens acima elencados, é importante ter em mente a perspectiva *andragógica* da pedagogia corporativa governamental, eis que o escopo de atuação precípua das Escolas de Governo é a orientação voltada para adultos, a qual se baseia nos seguintes princípios:

- *necessidade de saber*: adultos precisam saber por que precisam aprender algo e qual o ganho que terão no processo;
- *autoconceito do aprendiz*: adultos são responsáveis por suas decisões e por sua vida, portanto querem ser vistos e tratados pelos outros como capazes de se autogerir;
- *papel das experiências*: para o adulto suas experiências são a base de seu aprendizado. Os métodos de aprendizagem que aproveitam essa amplitude de diferenças individuais serão mais eficazes;
- *prontidão para aprender*: o adulto fica disposto a aprender quando a ocasião exige algum tipo de aprendizagem relacionado a situações reais de seu dia a dia;
- *orientação para aprendizagem*: o adulto aprende melhor quando os conceitos apresentados estão contextualizados para alguma aplicação e utilidade; e
- *motivação*: adultos são mais motivados a aprender por valores intrínsecos: autoestima, qualidade de vida, desenvolvimento. (BRASIL, 2012)

Em apertada síntese e considerando a singular atuação das escolas governamentais, pode-se afirmar que são esses os principais valores e referenciais que devem orientar as suas ações pedagógicas.

7 A METODOLOGIA PROBLEMATIZADORA NA PEDAGOGIA GOVERNAMENTAL: PROBLEMATIZAÇÃO E APRENDIZAGEM BASEADA EM PROBLEMAS

A partir dos sete saberes fundamentais para a educação do futuro¹⁵ elencados por Morin, destaca-se a necessidade de ensinar aos agentes públicos noções de estratégia que lhes possibilitem o enfrentamento de situações imprevistas, inesperadas e das incertezas com as quais a Administração Pública depara-se nos dias de hoje, bem como a necessidade de capacitar os servidores públicos a “apreender problemas globais e fundamentais para neles inserir os conhecimentos parciais e locais”. (MORIN, 2000, p. 14-16)

Considerando as particularidades da educação corporativa estatal, bem como a sua finalidade e seu público-alvo, o que se sugere, a partir de agora, é a adoção de uma *metodologia problematizadora*, mais apropriada para o desenvolvimento e o aperfeiçoamento

¹⁵ Morin (2000, p. 12-18) enuncia os sete seguintes saberes: as cegueiras do conhecimento (o erro e a ilusão); os princípios do conhecimento pertinente; ensinar a condição humana; ensinar a identidade terrena; enfrentar as incertezas; ensinar a compreensão; e a ética do gênero humano.

dos servidores públicos e, conseqüentemente, das instituições a que eles estão vinculados, principalmente num cenário de novos desafios que se colocam à frente da governança administrativa.

Dentro dessa metodologia, a *problematização* e a *aprendizagem baseada em problemas* (APB) correspondem a duas propostas distintas que trabalham com problemas no processo ensino-aprendizagem e que são fundadas na descoberta e na vivência de experiências significativas e que valorizam o aprender a aprender. (CYRINO; TORALLES-PEREIRA, 2004, p. 781)

A esse respeito, pertinente o alerta trazido por Rodrigues, no sentido de que:

A aula expositiva pode conter, mesmo que implicitamente, um conjunto de problemas os quais tornam questionável a sua adoção como único ou principal instrumento do processo de ensino-aprendizagem: ela centraliza o conhecimento na figura do professor, possibilita o ensino dogmático e a reprodução acrítica de qualquer conhecimento, reduz a possibilidade da análise crítica e da participação ativa dos alunos, viabiliza de forma mais efetiva o convencimento emocional e/ou ideológico, através do discurso bem elaborado e da boa interpretação do papel docente – apenas para citar alguns dos riscos existentes quando de sua inadequada utilização.

Essa estratégia, embora não deva ser excluída do leque de possibilidades didático-pedagógicas – é necessário reconhecer a sua grande utilidade como instrumento informativo e sistematizador do conhecimento –, não pode permanecer como praticamente a única empregada. Mesmo a sua utilização em conjunto com algumas estratégias interacionistas, como os trabalhos em grupo, não é suficiente para propiciar o aprendizado adequado às necessidades do mundo contemporâneo. De outro lado, a sua substituição pelos impropriamente denominados seminários – nada mais do que painéis ou aulas expositivas ministradas pelos próprios alunos – é ainda mais inadequada. (RODRIGUES, 2010, p. 40)

Nessa perspectiva, Freire defendia a educação de adultos como prática de liberdade, rompendo com a visão tradicional do processo ensino-aprendizagem, a que ele denominou de *educação bancária*, ou seja, aquela baseada em uma concepção de educandos como seres vazios e depositários de conteúdos, de educadores como os sábios, detentores do monopólio do conhecimento, e de educação como doação dos que se julgam sábios aos que julgam nada saber. (FREIRE, 1987)

Para Freire, quanto mais o educador permitir ao educando perceber-se como parte da realidade que está a sua volta, mais ele se sentirá desafiado a responder aos novos desafios. (FREIRE, 1987)

Segundo Cyrino e Toralles-Pereira:

A metodologia da problematização é, também, uma das manifestações do construtivismo na educação. Mas está fortemente marcada pela dimensão política da educação, comprometida com uma visão crítica da relação educação e sociedade. Volta-se à transformação social, à conscientização de direitos e deveres do cidadão, mediante uma educação libertadora, emancipatória. [...] Dirige-se para a

transformação das relações sociais pela prática conscientizadora e crítica. (CYRINO; TORALLES-PEREIRA, 2004, p. 784)

Como bem lembra Ghirardi, quando se fala de educação participativa e de protagonismo do educando, um dos métodos mais comumente recordados é o *diálogo socrático*, inspirado:

[...] na estratégia pedagógica adotada por Sócrates, filósofo grego do século V a.C. A tradição sugere que Sócrates respondia às indagações de seus discípulos não com explicações definitivas, mas com novas perguntas. Essa estratégia acarretava uma série de consequências relevantes. Uma dessas consequências – amiúde esquecida quando se discute este método de ensino – é a de que ela exigia do discípulo uma postura ativa em sua busca pelo saber, pela verdade. Implícita nas intermináveis provocações do diálogo socrático está a crença de que não é possível que alguém aprenda por nós, assim como não é possível que alguém pense por nós. A recusa em oferecer uma resposta pronta e acabada impede a atitude passiva daqueles que desejam descansar tranquilamente no *magister dicet*, isto é, que desejam os frutos – mas não o processo – da reflexão desenvolvida por outrem. (GHIRARDI, 2012, p. 54)

Ao abordar as visões de ensino-aprendizagem e as escolhas metodológicas, Ghirardi destaca que:

Falar de métodos de ensino é, sobretudo, falar de uma leitura sobre a relação entre o *objeto* de ensino, a *forma* de ensiná-lo e o *público* a que se ensina. De modo bastante esquemático, é possível dizer que essa leitura pode assumir três configurações principais: posso perceber o meu objeto como um *saber*, entendido nessa perspectiva como um conjunto bem definido de informações, conceitos ou dados; posso percebê-lo como um *fazer*, entendido como um conjunto de práticas para agir no mundo; posso ainda percebê-lo como um *olhar*, entendido como uma forma de problematizar a realidade. (GHIRARDI, 2012, p. 50)

E aponta, como o melhor caminho para o ensino, dentre os métodos que abraçam a mimese de situações reais, para a APB (ou PBL¹⁶), pela qual os alunos são “desafiados com um problema concreto, complexo, cujas possíveis soluções determinam impactos diversos para as partes envolvidas”. (GHIRARDI, 2012, p. 61)

Ainda de acordo com Ghirardi, o objetivo da APB é:

[...] o de desenvolver a habilidade de ler cenários amplos, de identificar potencialidades e pontos de tensão, tanto no que diz respeito aos limites materiais objetivos como às vontades em oposição. Ele requer que as soluções jurídicas sejam avaliadas em relação a outras soluções possíveis e que o aluno seja capaz de fazer dialogar a lógica do direito com as lógicas concomitantes da economia, da política, etc. Essa mimese radical da realidade, que está no coração da proposta do PBL, faz com que, muitas vezes, sua aplicação transborde do espaço tradicional da sala de aula. [...] Também por isso, o PBL frequentemente assume a forma de projetos, individuais ou coletivos, que se estendem por um período de tempo relativamente longo. (GHIRARDI, 2012, p. 61-62)

¹⁶ Sigla em inglês de *problem-based learning*, que significa aprendizagem baseada em problemas.

Berbel prevê cinco etapas da metodologia da problematização, que se desenvolvem a partir da realidade ou de um recorte dela:

1) *observação da realidade social*, concreta pelos alunos, a partir de um tema, de maneira a permitir a identificação de dificuldades, carências, que serão transformadas em problema;

2) *pontos-chave*, onde os alunos são levados a refletir sobre as possíveis causas do problema;

3) *teorização*, etapa do estudo propriamente dito, quando os alunos se organizam em busca de informações técnicas necessárias para a resolução do problema;

4) *hipóteses de solução*, correspondem ao momento no qual os alunos elaboram as possíveis soluções, de maneira crítica e criativa, a partir dos estudos realizados; e

5) *aplicação à realidade*, que é quando as decisões tomadas deverão ser executadas ou encaminhadas, ou seja, corresponde à etapa prática, que, naturalmente, implica um compromisso dos alunos com o seu meio, já que devem levar ao ambiente do qual observaram o problema uma resposta de seus estudos, com o objetivo de transformá-lo de alguma maneira. (BERBEL, 1998, p. 141-144)

Embora tenham o problema como um dos pontos comuns, Cyrino e Toralles-Pereira (2004, p. 785) assinalam diferenças entre a metodologia da problematização e a da APB. Enquanto que na primeira a sua utilização é mais adequada para o ensino de determinadas disciplinas, na segunda a proposta passa a direcionar toda a organização curricular de um curso, havendo necessidade de um maior envolvimento por parte do corpo docente e administrativo de uma instituição.

A problematização é mais adequada para o encorajamento do aluno a refletir “sobre a situação global de estudo de uma realidade concreta, com seus conflitos e contradições”. Por sua vez, na APB os educandos iniciam o estudo assumindo um problema, cuja missão será a de encontrar uma solução adequada, procurando enfrentá-lo por diferentes caminhos da busca pelo conhecimento. (CYRINO; TORALLES-PEREIRA, 2004, p. 785)

Berbel (1998, p. 149) aponta para uma diferença no ponto de arranque entre os dois métodos. Na problematização, as questões são diagnosticadas pelos educandos, a partir da observação de uma realidade social, dinâmica e complexa, não havendo, portanto, restrições quanto aos aspectos considerados na formulação do problema. Já na APB, os problemas são elaborados por uma comissão designada especificamente para tal tarefa, devendo haver tantos problemas quanto forem os temas fundamentais que os alunos tenham que estudar para serem considerados aptos ao exercício da profissão.

Berbel (1998, p. 151-152) observa, ainda, que há uma diferença quanto ao ponto de chegada, ou seja, quanto ao uso dos resultados entre as duas propostas. Enquanto que na APB os novos conhecimentos são utilizados para aquisição de habilidades, exercício e construção intelectual, na problematização os resultados devem voltar-se para a compreensão crítica da realidade analisada, com o intuito de propiciar uma intervenção com base na aplicação da solução encontrada e visando sua transformação.

Rodrigues (2010, p. 40-41) aponta, ainda, outro método baseado em problema, qual seja, o de *Ensino-Aprendizagem pela Resolução de Problemas – EARP*, que consiste em uma abordagem dedutiva, diferentemente da metodologia do estudo de casos, que possui, na sua forma mais comum, uma abordagem indutiva.

Para Rodrigues (2010, p. 41), quando se parte de um problema genérico, seja ele teórico ou prático, e se constroem hipóteses explicativas, são estabelecidas possibilidades das quais são deduzidas as consequências práticas. Por esse processo sucessivo de tentativa e erro, seria possível “refutar aquelas hipóteses que, se aceitas, levariam a resultados inadequados ou indesejáveis”.

Em sentido inverso, quando se parte do problema, há uma tendência de generalizar a resposta dada ao caso em análise (em regra, considerado paradigmático) para os demais casos semelhantes. Tal postura indutiva termina, por vezes, por não considerar que a adoção de um determinado entendimento, em detrimento de outros, é sempre passível de ser revisto “quando o conhecimento avançar e corroborar novas hipóteses”. (RODRIGUES, 2010, p. 41)

O método EARP corresponde a uma estratégia didático-pedagógica precipuamente interativa e crítica, tendo sido elaborada por Rodrigues (2010, p. 43) com base em um esquema popperiano (ou seja, inspirado no racionalismo crítico de Karl Popper) de aprendizagem por tentativa e erro e nas estratégias utilizadas pelo método APB, com o qual não se confunde.

Para Meira e Rodrigues, o modelo didático-pedagógico EARP mostra-se com:

[...] possibilidades reais de promover uma educação crítica e técnica sem recurso aos apelos ideológico-dogmáticos. Abrindo espaço para hipóteses diversas que serão postas para apreciação crítica dos alunos, ao mesmo tempo quebra-se o hermetismo do processo de produção de conhecimento e se flexibiliza a verticalização da seleção dos temas, problemas e hipóteses. (2013, p. 17-18)

Ante o exposto, podemos concluir que as metodologias problematizadoras analisadas acima permitem uma abordagem inovadora, que rompe com a do ensino tradicional e que possibilita uma (trans)formação crítica dos agentes públicos, por meio de um processo educacional libertador, que estimule no educando-servidor público o pensar, o

questionamento, a crítica, a criatividade, a inovação e a modificação do meio no qual está inserido.

E, por serem essas características inerentes à metodologia problematizadora de ensino-aprendizagem, é que o Estado poderá almejar, por meio dela, a quebra necessária de paradigma para atender aos anseios da sociedade no que tange a uma prestação de serviços públicos de qualidade.

8 CONCLUSÃO

O atendimento da crescente demanda social por serviços públicos de mais qualidade, passa obrigatoriamente por um choque de gestão, de controle e de transparência na Administração Pública, o qual somente é possível por meio de rupturas com a atuação tradicional por parte do Estado e de seus agentes públicos.

Nesse cenário, as Escolas de Governo assumem papel de destaque não apenas no aperfeiçoamento, mas, principalmente, na transformação profissional dos servidores públicos, legítimos protagonistas dessa nova postura perquerida pelo modelo de Estado Constitucional, cujo vetor mais intenso é o direito fundamental à boa administração pública.

O presente trabalho procurou demonstrar a importância da adoção de metodologias problematizadoras pelas Escolas de Governo na formação profissional crítica do servidor público, na medida em que rompem com a forma tradicional de ensino, estimulam a participação proativa do servidor como educando e possibilitam uma nova relação entre teoria e prática.

As experiências pedagógicas baseadas em metodologias problematizadoras podem representar um movimento inovador na educação corporativa governamental e, conseqüentemente, na forma de atuação do próprio Estado brasileiro, por meio dos seus agentes, como provedor de uma sociedade tão carente e cada vez mais demandante de serviços públicos de qualidade.

Kuhn (1989) sustentava que as revoluções sociais não se operam pela simples acumulação gradual de conhecimento, mas por alterações significativas, mais ou menos súbitas, de premissas que passam a incidir sobre o ambiente social, operando as transformações no meio através de mudanças de paradigmas.

É preciso, portanto, romper com a *pedagogia do servidor público oprimido* por um burocratismo atávico e anacrônico, que termina por reproduzir um modelo esgotado de

administração pública incapaz de enfrentar os complexos desafios que se colocam diante de si. O agente público tem que aprender “a navegar em um oceano de incertezas em meio a arquipélagos de certeza.” (MORIN, 2000, p. 16)

Bourdieu e Passeron (1982) veem a ação pedagógica como uma *violência simbólica*, que se opera por meio da imposição de uma cultura arbitrária, e a escola como o espaço de reprodução social e de legitimação das anomalias existentes na sociedade. A partir dessa visão, é preciso transformar as Escolas de Governo em locais de reprodução de boas e inovadoras práticas administrativas.

É necessário fazer, por meio de uma *educação governamental libertária*, com que os servidores públicos consigam arrebentar as amarras que os aprisionam a uma máquina burocrática ineficiente e ineficaz, afinal, um sujeito só transforma a sua realidade, quando ele mesmo se transforma.

Referências

ARRUDA JÚNIOR, Edmundo Lima de; GONÇALVES, Marcus Fabiano. *Fundamentação Ética e Hermenêutica – alternativas para o direito*. Florianópolis: CESUSC. 2002.

BERBEL, Neusi Aparecida Navas. A problematização e a aprendizagem baseada em problemas: diferentes termos ou diferentes caminhos? *Interface – Comunicação, Saúde, Educação*, v.2, n. 2, 1998.

BORDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. *A reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino*. Tradução Reynaldo Bairão. Revisão Pedro Benjamim Garcia e Ana Maria Baeta. 2. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1982.

BRASIL. Escola Superior de Administração Fazendária. Portaria ESAF nº 125, de 20 ago 2013. *Projeto Político Pedagógicos da ESAF*. Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/a_esaf/projeto-politico-pedagogico>. Acesso em: 10 out. 2013.

_____. Tribunal de Contas da União. Portaria – TCU nº 255, de 25 set. 2012. *Projeto Político Pedagógico do ISC*. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/PORTN/20120927/PRT2012-255.doc>>. Acesso em: 10 out. 2013.

_____. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança*. Brasília: TCU, 2013. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2616066.PDF>>. Acesso em: 19 Fev. 2014.

BURSZTYN, Marcel. Ave! Habemus Escola de Estado. In: *ENAP 20 anos; caminhos de uma escola de governo*. Brasília: ENAP, 2006. (Cadernos ENAP – Edição Especial). Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/downloads/caderno20anos.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2013.

CYRINO, Eliane Goldfarb; TORALLES-PEREIRA, Maria Lúcia. Trabalhando com estratégias de ensino-aprendizado por descoberta na área de saúde: a problematização e a aprendizagem baseada em problemas. *Caderno Saúde Pública*, 20 (3): mai-jun, 2004.

ENAP 20 anos; caminhos de uma escola de governo. – Brasília: ENAP, 2006. (Cadernos ENAP – Edição Especial). Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/downloads/caderno20anos.pdf>>. Acesso em 10 out. 2013.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. 17ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

FREITAS, Juarez. *Discrecionalidade Administrativa e o direito fundamental à boa administração pública*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

_____. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GHIRARDI, José Garcez. *O instante do encontro: questões fundamentais para o ensino jurídico*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2012. (Coleção acadêmica livre. Série didáticos).

KUHN, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas*. Tradução Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 1989.

MALLÉN, Beatriz Tomás. *El derecho fundamental a una buena administración*. 1. ed. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2004.

MEIRA, Danilo Christiano Antunes; RODRIGUES, Horácio Wanderlei. O método EARP como possibilidade para uma educação jurídica crítica. In: *Direito, educação, ensino e metodologia jurídicos*. Organização CONPEDI/UNINOVE. Florianópolis: FUNJAB, 2014. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=e2e1cbe72ab1192e>>. Acesso em: 3 fev. 2014.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Quatro paradigmas do Direito Administrativo Pós-Moderno*: legitimidade: finalidade: eficiência: resultados. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

MORIN, Edgar. *Os sete saberes necessários à educação do futuro*. Tradução de Catarina Eleonora F. da Silva e Jeanne Sawaya; revisão técnica de Edgard de Assis Carvalho. 2. ed. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNESCO, 2000.

NEVES, Marcelo. *Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil*; o Estado Democrático de Direito a partir e além de Luhmann e Habermas. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

PACHECO, Regina Silvia. Escolas de governo como centros de excelência em gestão pública: a perspectiva da ENAP-Brasil. *Revista do Serviço Público*. Ano 53, n. 2 (Abr-Jun/2002). Brasília: ENAP, 1937. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=2647>. Acesso em: 10 out. 2013.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. Popper e o processo de ensino-aprendizagem pela resolução de problemas. *Revista Direito GV*, São Paulo, 6(1) jan-jun/2010.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. *Convênio de Cooperação Institucional TCESC nº 032/2012*, publicado no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina do dia 31/01/2013. Disponível em: <<http://consulta.tce.sc.gov.br/Diario/dotc-e2013-01-31.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2013.