

As escolas de governo e o combate à corrupção: análise da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho do Estado de Minas Gerais*

Luciana Moraes Raso Sardinha Pinto

Mestre e doutora em Direito Administrativo pela UFMG. Professora dos cursos de graduação e mestrado da FJP. Diretora-Geral da Escola de Governo da FJP.

Ana Luiza Gomes de Araujo

Mestre em Direito Administrativo pela UFMG. Professora dos cursos de especialização da FJP.

“A utopia está lá no horizonte. Me aproximo dois passos, ela se afasta dois passos. Caminho dez passos e o horizonte corre dez passos. Por mais que eu caminhe, jamais alcançarei. Para que serve a utopia? Serve para isso: para que eu não deixe de caminhar” (Eduardo Galeano).

Resumo: A corrupção é um tema central tanto para o Estado como para a sociedade brasileira. Este trabalho busca apresentar a importância das Escolas de Governo na formação e no aperfeiçoamento dos servidores públicos para o combate à corrupção por meio do fortalecimento da capacidade institucional do Estado, em especial o planejamento. Especificamente, será analisada a contribuição da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho e sua atuação estratégica na profissionalização da função pública.

Palavras-chave: Escola de Governo. Planejamento. Fortalecimento institucional. Combate à corrupção. Capacitação. Políticas públicas.

* Artigo formulado com base na palestra proferida pela autora, Luciana Moraes Raso Sardinha Pinto, no seminário acadêmico *Diretrizes para a prevenção e combate à corrupção*, promovido pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais em parceria com a Controladoria Regional da União, nos dias 19 e 20/09/2011, no auditório da Faculdade de Direito da UFMG, em Belo Horizonte.

A Constituição da República de 1988, especialmente por meio da EC n. 19/98, conhecida como Reforma Administrativa, visou garantir a “desburocratização da máquina pública” tendo como ideal assegurar mais eficiência à atuação pública, em atendimento ao *caput* do art. 37, num contexto de democratização do setor público, com incremento da transparência e do controle social.

Tais ideias, que se coadunam com o modelo de Estado Democrático de Direito, estampado no art. 1º da CR/88, não se mostraram efetivas o suficiente, haja vista o alto índice de corrupção na ação estatal brasileira, o que denota fragilidade dos mecanismos de controle e transmite aos cidadãos a sensação de impunidade.

Segundo cálculos da Fundação Getúlio Vargas, se o Brasil diminuísse em 10% o nível de corrupção, em pouco tempo poderia somar R\$6.000,00 à sua renda *per capita*. Em entrevista à Revista Brasileira de Administração, em setembro de 2000, o ex-ministro da Administração, Bresser-Pereira, presumiu que as compras do governo ficam até 30% mais caras por processos licitatórios viciados.

Nesse contexto, ganham importância as escolas de governo, como órgãos destinados à “formação e aperfeiçoamento dos servidores públicos”, conforme o art. 39, § 2º, da Constituição da República, porque visam à maior eficiência na prestação de serviços e no planejamento e implementação de políticas públicas.

A IMPORTÂNCIA DAS ESCOLAS DE GOVERNO NO FORTALECIMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA O COMBATE À CORRUPÇÃO

Não há um consenso a respeito do que seja uma ação corrupta. O termo *corrupção* engloba vasta quantidade de condutas, o que dificulta a sua conceituação. Segundo Zani Andrade Brei (1996, p. 75), citando os ensinamentos de Durkheim, “as diversas consciências percebem diferentemente os aspectos, mesmo os mais essenciais, da moral: cada um de nós tem seu daltonismo moral especial.”

A palavra *corrupção* tem origem no vocábulo latino *corruptione*, que significa decomposição, putrefação, depravação, desmoralização, sedução e suborno (SILVA, 1996). A corrupção associada a um fenômeno de poder seria, *grosso modo*, a putrefação de relações políticas saudáveis e civilmente aceitas, configurando desvio de finalidade na atuação pública, em detrimento da proteção da coisa pública, em favor de um agente ou grupo de agentes, ferindo-se, assim, a supremacia do interesse público sobre o privado.

Segundo Fernando Filgueiras (2008, p. 355),

a corrupção representa momentos de mau funcionamento das organizações do sistema político, que criam sistemas de incentivo para que esse tipo de comportamento se torne comum na política. Estes momentos de mau funcionamento do sistema institucional da política estão associados ao fato de as organizações do sistema serem pouco adaptáveis às mudanças, simples, sujeitas à captura por parte da burocracia do Estado e pouco coesas.

Tal entendimento é corroborado por North (*apud* PEREIRA, 2004, p. 2), que afirma poder ser explicada a distinção entre corrupção nos países desenvolvidos e corrupção nos países em desenvolvimento pelo fato de que, naqueles, ela decorre de falhas nos sistemas democráticos, ao passo que, nesses, de debilidades das instituições.

Há um consenso de parte da doutrina¹ de que, sob uma lógica microeconômica, instituições fracas e despreparadas para enfrentar as mudanças contribuem para a corrupção, uma vez que os caçadores de renda, *rent-seekers*, notam a fragilidade do sistema e o baixo risco de serem punidos.

Gustavo Viola de Araújo (2005, p. 12), em pesquisa bibliográfica, corrobora esse entendimento ao afirmar que:

não necessariamente uma melhor distribuição de renda propicia níveis mais baixos de corrupção. Com efeito, caçadores-de-renda irão existir na sociedade, independente da desigualdade econômica que a aflija. O traço marcante da baixa corrupção é novamente apontado como a qualidade institucional, que mina as oportunidades de corrupção dos *rent-seekers*.

Marcelo Araújo e Oscar Adolfo Sanchez (2005, p. 149), em estudo a respeito da corrupção e dos controles internos do Estado, salientam, de forma semelhante, a necessidade de o Estado fortalecer a sua capacidade institucional, entendida como “a capacidade estatal de estabelecer, garantir e fortalecer mecanismos legais e administrativos de **planejamento, coordenação, controle e coerção**”, no combate à corrupção.

Tratando especificamente do planejamento, pode-se observar que constitui “processo conjugado de atos jurídicos e políticos”, nos dizeres de Renata Porto Adri (2008, p. 301) parametrizado pelos *standards* previstos pela Constituição, de modo a buscar racionalidade na aplicação dos recursos públicos, na elaboração de políticas públicas efetivas e universais.

Contudo, no Estado brasileiro, o planejamento enfrenta dificuldades, como ressaltado por Fábio Konder Comparato (1994, p. 18), para quem a “Constituição integrou o planejamento no conjunto das funções normais do Estado (art. 174), mas não soube organizar institucionalmente o seu exercício”, à luz do princípio da combinação da legitimidade representativa com a eficiência operacional. Critica o autor o fato de raramente ocorrer planejamento efetivo da ação estatal, o que, quando se dá, limita-se ao âmbito do Poder Executivo, “nos limites temporais do mandato de seu Chefe”, e, ainda, o fato de concentrarem-se no mesmo ramo de poder as “políticas públicas (necessariamente de longo prazo) e a gestão de negócios correntes”. Isso gera, na prática, a subordinação daquelas a esta, visto que, recorrentemente, os governantes acabam dando preferência à solução de problemas momentâneos em detrimento de ações que envolvem planejamento de mais longo prazo, ou ações de maior grandeza que não estejam diretamente relacionados à “crise da hora”.

Ora, o planejamento se mostra, assim, não somente como atividade de suma importância para efetivar os fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil, constantes da Carta de 1988,

¹ Nesse sentido, Shleifer e Vishny (1993) e Mauro (1995) apontam para a fragilidade institucional como causa e não consequência da corrupção, citados por Gustavo Viola de Araújo.

mas também como instrumento hábil para assegurar o fortalecimento institucional, contribuindo para o combate à corrupção.

Na experiência brasileira, destaca-se o papel das escolas de governo que, ademais de se apresentarem como instituições aptas a capacitar a função pública, constituem elemento de resistência às ultrapassadas técnicas administrativas, buscando a própria mudança cultural no seio da Administração Pública.

Finalmente, ainda sobre essa abordagem, Gustavo Viola (2005, p. 14) afirma que “transparência e educação são o binômio apontado pela literatura científica atual como fundamental para o fortalecimento institucional” e — acreditamos — para o combate à corrupção.

O PAPEL DA ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO DA FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP)

Cabe ressaltar que, em 1998, quando a EC n. 19 fez menção às escolas de governo, o Estado de Minas Gerais já havia se antecipado quando, em 1992, criou a Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, instituída pela Lei n. 10.961/1992, com o intuito de desenvolver programas de treinamento e capacitação dos servidores públicos civis do Estado, com nível superior de escolaridade (art. 45, I).

A previsão a respeito de escolas de governo no âmbito do Estado de Minas Gerais é ainda mais antiga, datando da Constituição Mineira de 1989, que dispõe expressamente, em seu art. 30, § 6º, que “o Estado manterá escola de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos”.

Em 2004, por força da Lei n. 15.352/2004, a Escola de Governo da FJP passou a se denominar Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho. Não existem registros sobre a atual denominação, mas é possível inferir que se trata de tributo à memória do grande professor, uma vez que ele foi um de seus idealizadores e que a filosofia que ele sempre resguardou condignamente foi incorporada à filosofia da Escola de Governo de Minas.

Defensor da valorização do agente público, o Professor Paulo Neves de Carvalho, talvez influenciado por sua formação — mestre e doutor em Ciência da Administração Pública² —, sustentava a tese de que o Direito Administrativo, por si só, não conseguiria resolver questões organizacionais e alertava que a Administração Pública pouco se debruça sobre o comportamento do agente público, como pessoa empenhada na consecução dos objetivos fundamentais do Estado.

A escola de formação do agente público deve ser suporte para viabilizar um modelo de gestão pública, pois não é possível avançar na gestão pública, no sentido de progresso de um conhecimento, sem investir na formação de seus agentes. Dessa forma, tendo uma identidade, as

² O Professor Paulo Neves de Carvalho bacharelou-se em Direito no ano de 1943, pela Universidade Federal de Minas Gerais, fez pós-graduação nos Estados Unidos, obtendo os títulos de mestre e doutor em Ciência da Administração Pública, na Universidade da Califórnia, em Los Angeles.

escolas de governo devem cumprir o seu compromisso de capacitar para formação de um núcleo de gestão governamental responsável e eficiente. É um recurso de que o Estado pode se valer para sustentar, de modo inovador, a causa pública, associando-se à Ciência da Administração, ao Direito Administrativo e ao Direito Público, de forma geral.

O Professor Paulo Neves defendia — e ensinava aos alunos em suas aulas magistrais — a máxima de Kant de que é na dignidade pessoal que reside o fundamento objetivo da moral, do homem como fim e nunca como meio. Para ele, o bom comportamento profissional é aquele que se processa conforme os valores éticos e morais, independentemente de seu resultado.

Segundo o Professor,

[...] na Administração Pública, sobeja a forma; mas há carência de conhecimento dos fenômenos do comportamento humano, no caso, o dos agentes do Estado: não se descobriu, ainda, o que, à margem do simples estruturalismo refletido nos organogramas e regulamentos, descerre os caminhos da verdadeira reforma.

Prossegue em seu pensamento,

[...] a conscientização do agente público do extraordinário e fecundo papel que lhe cabe na realização dos anseios comuns; isto tem que ver, é evidente, com *educação, orientação, apoio e estímulo*; tem que ver com a sociedade justa, cada centavo dos recursos públicos aplicado, efetivamente, sob inspiração ética.

Em outras palavras, o Professor Paulo Neves sempre apartou a capacitação e o aperfeiçoamento do servidor público como fator fundamental para o êxito de uma administração.

A Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho — coerente com tais ensinamentos — nasceu e se consolidou, no cenário acadêmico de Minas Gerais, como instituição de ensino superior *sui generis*, uma vez que combina a autonomia acadêmica de seus programas de ensino e pesquisa e a subordinação aos objetivos de modernização da máquina administrativa do Governo do Estado.

O eixo do seu projeto primordial foi a criação do Curso de Administração Pública (CSAP), experiência única no Brasil, dada a conjugação de três condições: os candidatos são submetidos ao vestibular, que tem caráter de concurso público; durante quatro anos, os alunos recebem bolsa mensal; ao final do curso, ingressam na carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Executivo Estadual.

Além do curso de graduação, a Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho oferece cursos de capacitação, especialização e mestrado *stricto sensu*.

Em relação à avaliação externa, tem-se que o CSAP obteve conceito A, na avaliação nacional de cursos realizada pelo Ministério da Educação (MEC), em 1997, 1999, 2000, 2001, 2002 e 2003. Além disso, obteve o 1º lugar, entre os 1.475 cursos superiores de Administração, no Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade), conduzido pelo Inep/MEC, no ano de 2006; e 12º lugar entre os 1.663 cursos superiores de Administração no ano de 2009.

Desde a sua criação, a Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho obtém conceito máximo (5) no Índice Geral de Cursos (IGC), indicador de qualidade de instituições de educação superior que considera, em sua composição, a qualidade dos cursos de graduação.

Cria-se nova cultura de planejamento e, conseqüentemente, o fortalecimento da gestão pública e das instituições públicas — que contribui para o combate à corrupção — por meio da formação e capacitação de recursos humanos para a Administração Pública, prioritariamente para o Estado de Minas Gerais.

REFLEXÕES

A doutrina, de modo geral, parece concordar que a transparência nas ações governamentais, de modo a fortalecer as instituições e a democracia, bem como a educação para a cidadania são fatores que contribuem para o combate à corrupção, além de outros, como, por exemplo, o incremento dos controles parlamentar e social dos governantes (PEREIRA, 2004).

A complexidade da sociedade atual demanda dos gestores públicos mais que o mero cumprimento de tarefas. Exige eficiência no alcance de metas em prol de resultados que atendam às necessidades da coletividade, mediante o uso adequado dos recursos frequentemente escassos.

Esse contexto requer também preparo técnico do profissional da administração pública, que deve não somente conhecer as funções técnicas de determinadas políticas públicas e atividades administrativas — antes consideradas imutáveis —, mas também estar preparado para as transformações.

As escolas de governo têm papel estratégico para a construção do desenvolvimento econômico ambientalmente sustentável e socialmente justo, dentro do Estado Democrático de Direito.

Em reportagem assinada por Ângela Pimenta na Revista Exame, de setembro de 2011, descreveu-se a situação atual enfrentada pela Administração Pública, apontando-se a necessidade de preparação do capital humano. A reportagem intitulada *A Nova Geração do Setor Público* esclarece que, num meio em que predominam mediocridade e indicações políticas, alguns jovens gestores inserem ideias novas e eficiência, comprovando que é possível melhorar o sofrível serviço público no Brasil.

Hoje, não resta dúvida de que a qualidade do capital humano na administração é um fator-chave para o desenvolvimento econômico e social. [...] Além de jovens formados em universidades e instituições internacionais, **o setor público começa a colher os frutos de boas escolas é o caso da FJP, iniciativa do governo mineiro pioneira no país na formação de gestores públicos com visão empreendedora** (grifo nosso).

Embora seja utópica a idealização de um Estado democrático livre das mazelas causadas pela corrupção, o Estado de Minas Gerais tem dado os primeiros passos em prol do combate à corrupção, mediante a profissionalização da função pública e o fortalecimento institucional. Ainda há muito a caminhar, mas a trilha já se afigura no horizonte. A Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho dá a sua contribuição, na medida em que promove a formação profissional em técnicas e competências demandadas na modernização administrativa do setor público, informando,

atualizando e, sobretudo, incentivando as mudanças requeridas e buscando melhores resultados do setor público.

REFERÊNCIAS

- PIMENTA, Ângela. A nova geração do setor público. *Revista Exame*, 7 set./11, p. 184 a 188.
- ADRI, Renata Porto. Planejamento estatal e democracia. In: FONSECA, Luís Manuel *et al* (org.) *Corrupção, ética e moralidade administrativa*. Forum: Belo Horizonte, 2008.
- ARAÚJO, Marcelo; SANCHEZ, Oscar Adolfo. A corrupção e os controles internos do Estado. *Lua Nova*, São Paulo, n. 65, 2005.
- BREI, Zani Andrade. Corrupção: dificuldades para definição e para um consenso, *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 1, jan./fev. 1996.
- COMPARATO, Fábio Konder. A organização constitucional da função planejadora. *Revista Trimestral de Direito Público*. São Paulo: Malheiros, 1994.
- FILGUEIRAS, Fernando. Marcos teóricos da corrupção. In: AVRITZER, Leonardo *et al* (org.) *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- PEREIRA, José Matias (2004). Reforma do Estado, Transparência e Democracia no Brasil. *Revista Acadêmica de Economia*, n. 26. Disponível em: <<http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/br/jmp-reforma.doc>>. Acesso em: 05 jan. 2012.
- REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO, n. 30, set. 2000.
- SILVA, Marcos F. G. (1996). *A economia política da corrupção*. Disponível em: <<http://www.transparencia.org.br/docs/MFernandes1.pdf>>. Acesso em: 5 jan. 2012.
- VIOLA, Gustavo. (2005). *Transparência e educação no combate à corrupção no Brasil*. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/concursos/Arquivos/1_ConcursoMonografias/2_Gustavo_Viola_de_Araujo.pdf> Acesso em: 5 jan. 2012.

Abstract: Corruption is a central theme for both State and Brazilian society. This paper aims to present the importance of the Schools of Government in the training and improving the public servants to fight corruption by strengthening the institutional capacity of the state, especially by planning. Specifically, we will analyze the contribution of the School of Government Professor Paulo Neves de Carvalho and its strategic role in the professionalization of the public function

Keywords: School of Government. Planning. Institutional strengthening. Fighting corruption. Capacity building. Public policies.

Data de recebimento: 26 mar. 2012

Data de aceite para publicação: 2 abr. 2012