



DESAFIOS DA ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL: ESTUDO DE CASO SOBRE A POLÍTICA DE TREINAMENTO E EDUCAÇÃO CONTINUADA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

NEW PUBLIC MANAGEMENT CHALLENGES: A CASE STUDY ON THE POLICY OF TRAINING AND CONTINUING EDUCATION IN THE BRAZILIAN CHAMBER OF DEPUTIES

Natália Morato Camargos¹

Carolina Padilha Santos²

Ana Cláudia Bernardes Vilarinho³

Resumo: O artigo tem como objetivo investigar a política de formação e capacitação permanente do quadro de pessoal da Câmara dos Deputados. O estudo analisa teoricamente a transição do modelo burocrático para o modelo gerencial de administração, principalmente quanto à dimensão dos recursos humanos, e tem como *locus* o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento – CEFOR, criado em 1997 em um contexto pós-burocrático. Também foi investigado o surgimento e a evolução das escolas de governo no Brasil. A pesquisa foi realizada a partir da análise quantitativa de dados dos cursos e eventos realizados pelo CEFOR, abrangendo o período entre 2010 e 2014. Cinco critérios foram estabelecidos para a realização da análise: número de eventos e cursos realizados; número de inscritos; número de aprovados; número de reprovados; número de desistentes. Verificou-se um decréscimo quantitativo ao longo do período no número de cursos e de alunos inscritos.

Palavras-chave: Administração Burocrática; Administração Gerencial; Treinamento; Educação Continuada; Câmara dos Deputados.

Abstract: The article aims to investigate the policy of continuing education and training of staff of the Chamber of Deputies. The study theoretically examine the transition from bureaucratic model to the management model of administration, especially as the size of human resources, and will locus the Training Centre, Training and Improvement – CEFOR, created in 1997 in a post-bureaucratic context. It was also investigated the emergence and evolution of government schools in Brazil. The survey was conducted from the quantitative analysis of data from courses and events held by CEFOR, covering the period between 2010 and 2014. Five criteria were established to carry out the analysis: number of events and courses conducted; number of registered; number of approved; number of disapproved; number of quitters. There was a quantitative decrease over the period in the number of courses and students enrolled.

Keywords: Bureaucratic Administration; New Public Management; Training; Continuing Education; Brazilian Chamber of Deputies.

¹ Analista Legislativo da Câmara dos Deputados (natalia.camargos@camara.leg.br).

² Analista Legislativo da Câmara dos Deputados (carolina.santos@camara.leg.br).

³ Docente do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia - IFB/MEC (2050115@etfbsb.edu.br).

1 Introdução

O estudo do Poder Legislativo como entidade da Administração Pública é tema recente na literatura. Apenas em 1970, com o advento das teorias neoinstitucionalistas, é que o estudo passou a ser considerado, sobretudo nos Estados Unidos (POLSBY; SCHIKLER, 2002). No Brasil, a análise do legislativo como objeto de estudo ainda é incipiente. Comumente, este Poder é tido como instituição meramente política, em detrimento da sua estrutura administrativo-organizacional.

Como origem para tal fenômeno, deve-se retomar às antigas teorias de divisão dos Poderes do Estado. Optou-se, no caso brasileiro, pela divisão horizontal de competências, dando origem aos três Poderes existentes: Executivo, Judiciário e Legislativo. A teoria de divisão dos Poderes teve início com Aristóteles e foi consolidada por Montesquieu. Segundo o filósofo e político, cada Poder tem o dever - segundo o critério denominado formal ou subjetivo - de desempenhar uma atividade precípua, específica (MORAES, 2007).

A função típica do Executivo seria administrar. A do Judiciário, julgar, e a do Legislativo, legislar e fiscalizar. Há autores que defendem a tese de que a atividade fiscalizatória precede a legislativa quando se trata das competências dos órgãos legislativos.

No entanto, este modelo se mostra obsoleto diante da complexidade existente na gestão da Administração Pública, razão pela qual, conforme salienta Bastos (1975, p. 98), “o esquema inicial rígido, pelo qual uma dada função corresponderia a um único respectivo órgão, foi substituído por outro, onde cada Poder, de certa forma, exerce as três funções jurídicas do Estado”.

Assim, cada Poder passou a desempenhar, além de sua função típica, funções pertinentes originariamente aos demais Poderes, denominadas atípicas.

Como enunciou Santana (2013), embora a função típica do Poder Legislativo seja a atividade legiferante, a função judicante pode ser identificada, por exemplo, quando o Senado processa e julga o Presidente da República por crime de responsabilidade e os Ministros de Estado nos delitos da mesma natureza. Exerce também a função administrativa ao atuar, entre outras atividades, na gestão dos bens públicos sob sua responsabilidade, no provimento do seu quadro de pessoal, no exercício dos poderes hierárquico e disciplinar sobre seus servidores.

Devido à necessidade de extrapolar a visão restrita dada aos órgãos legislativos, observou-se o desenvolvimento dos estudos legislativos neoinstitucionalistas. Nessa linha, Braga e Miranda (2013, p. 10) assinalam:

O neoinstitucionalismo dos estudos legislativos é uma perspectiva de análise focada sobretudo no funcionamento do Congresso a partir de seus próprios condicionantes internos, em especial suas regras de funcionamento, podendo-se compreendê-lo como a análise de um jogo: importam as regras de ação e de interação entre os jogadores; objetivos pessoais (preferências) são tidos como dados; e o conhecimento das regras do jogo e da ação dos outros participantes é um pressuposto.

2 Administração Burocrática x Administração Gerencial

Tendo em vista que o Poder Legislativo deve também ser estudado segundo o prisma organizacional, torna-se importante inseri-lo no complexo contexto de mudanças que vem atingindo toda a Administração Pública.

Comumente, o poder público é tido como burocrático e conservador, ao passo que o mercado privado é visto como referência de métodos inovadores. Dentre as principais disfunções da burocracia, podemos destacar: a internalização das normas; o excesso de formalismo; a resistência a mudanças; a despersonalização dos relacionamentos, devido à impessoalidade excessiva; a padronização das decisões; a conformidade (RUA, 1997).

Desde que Margareth Thatcher e Ronald Reagan iniciaram seus projetos de reforma do Estado, no Reino Unido e nos Estados Unidos, a maior parte dos países passou a se preparar para enfrentar reorganizações, mais ou menos profundas, de suas estruturas estatais, como assinala Costa (1998).

A primeira tentativa de reforma do Estado brasileiro ocorreu no governo de Jânio Quadros e João Goulart (1961 a 1964), quando foi elaborado o anteprojeto de Lei da Reforma Administrativa. Porém, apenas em 1967, no governo de Castelo Branco, o Decreto Lei nº 200 (BRASIL, 1967) foi publicado. Os principais objetivos do decreto eram o planejamento, a descentralização, a delegação de competência, a coordenação e o controle. O plano fracassou porque, além de permanecerem as características patrimonialistas, o núcleo estratégico do governo foi enfraquecido.

Apenas em 1995, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, é que efetivamente teve início a sonhada reforma do Estado, originada formalmente com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado. A chamada “Nova Administração Pública” visava essencialmente ao aumento da governança do Estado, à descentralização do seu aparelho e ao monitoramento via regulação e controle.

Historicamente, a Administração Pública pode ser dividida em três momentos distintos, conforme ensinou o professor Bresser-Pereira (2001):

1. Administração Patrimonialista: nesta fase, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano. Os cargos são considerados prebendas. Em consequência, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração. No momento em que a democracia se fortalece, “a administração patrimonialista torna-se uma excrescência inaceitável” (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 16).

2. Administração Burocrática: surgiu na segunda metade do século XIX, como forma de combater a corrupção e o nepotismo característicos da administração patrimonialista. Seus princípios são: a profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade e o formalismo. Os controles administrativos visando evitar a corrupção e o nepotismo são sempre *a priori*. Parte-se de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos

cidadãos. Assim, o Estado volta-se para si mesmo, perdendo a noção de sua missão básica, que é servir à sociedade.

3. Administração Gerencial: emerge na segunda metade do século XX, como resposta à expansão das funções econômicas e sociais do Estado ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial. A eficiência da Administração Pública, traduzida na necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como principal beneficiário, torna-se então essencial. A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações.

Na Administração Pública Gerencial, a estratégia volta-se para a definição dos seguintes objetivos: garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros; controle *a posteriori* dos resultados; competição administrada no interior do próprio Estado, quando há a possibilidade de estabelecer concorrência entre unidades internas. No plano da estrutura organizacional, a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos se tornam cruciais. A ênfase nos procedimentos (meios) se desloca para os resultados (fins) (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Para Rua (1997, p. 143), as principais transformações do modelo gerencial foram “a priorização dos conceitos de flexibilidade, planejamento estratégico e qualidade, alternando a dinâmica interna das organizações públicas” e o foco dos serviços públicos para atender às demandas e necessidades dos cidadãos.

A reforma gerencial abordou quatro principais dimensões: institucional-legal; recursos humanos; mercado de trabalho no setor público; dimensão cultural e dimensão de gestão. Os setores do Estado foram divididos em: núcleo estratégico; atividades exclusivas; serviços não exclusivos; produção de bens e serviços para o mercado.

A proposta de modernização da administração burocrática, quanto aos recursos humanos, engloba a adoção de uma política de profissionalização do serviço público, ou seja, de uma política de carreiras, de concursos públicos anuais, de programas de educação continuada permanente e de avaliação de desempenho.

Este estudo tem como foco a dimensão de recursos humanos aplicada no setor do núcleo estratégico. O núcleo estratégico é o próprio governo, *lato sensu*. É o setor responsável pela elaboração de leis e de políticas públicas, onde se encontra inserido o Poder Legislativo e, por conseguinte, a Câmara dos Deputados.

O complexo contexto organizacional imposto pela globalização e pela crise do Estado a partir de 1980 foram fatores que reforçaram a necessidade de mudança. Seguindo os preceitos da Administração Gerencial e considerando a importância do estudo e implementação de ferramentas inovadoras de gestão na Administração Pública, este estudo se propõe a investigar a política de programas de educação continuada para os colaboradores da Câmara dos Deputados

no desempenho de sua função atípica: administrar.

3 O Surgimento e a Evolução das Escolas de Governo no Brasil

As primeiras tentativas de sistematização das atividades de formação, capacitação e treinamento de servidores públicos no Brasil remontam à reforma empreendida pelo primeiro Governo Vargas (1930-1945) com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), ao qual competia promover a readaptação e o aperfeiçoamento dos funcionários civis da União. A criação do órgão representou um marco na tarefa de profissionalizar a Administração Pública brasileira, embora os efeitos da capacitação tenham sido parciais.

Durante o regime militar, houve expansão e fortalecimento da administração indireta em detrimento dos órgãos da administração direta, prevaleceram as práticas patrimonialistas e as contratações sem concursos públicos. Em 1980, durante o período de transição democrática, foi criada a Fundação Centro de Formação do Servidor Público (Funcep), representando um importante avanço para a capacitação dos servidores públicos federais. Ainda no período de redemocratização, surgiu a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) em 1986, inicialmente vinculada à Funcep.

Na década seguinte, com a proposta de reforma gerencial implementada pelo governo Fernando Henrique Cardoso, por meio da qual se pretendia introduzir ferramentas do mundo corporativo na Administração Pública brasileira, a participação das escolas de governos tornou-se fundamental. Com efeito, o termo “escolas de governo” apareceu pela primeira vez no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE) – documento que deu origem à reforma estatal liderada pelo Ministro Luís Carlos Bresser Pereira (1995-1998).

Nesse contexto, a ENAP deixou de ser uma diretoria da Funcep e passou a integrar a estrutura do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). Adotou o conceito de “educação continuada” e aplicou-o na capacitação de diversos segmentos de funcionários, assumindo, por meio de seus cursos, a preparação para a mudança. A ENAP fortaleceu também o núcleo estratégico do Estado, com a retomada dos concursos públicos e formação inicial para as carreiras. Entre 1995 e 1999, formou 393 especialistas em políticas públicas e gestão governamental, e 219 analistas de planejamento e orçamento. Além disso, passou a se dedicar a pesquisas ligadas à melhoria da gestão pública (PACHECO, 2000).

Ainda em relação a esse período, cumpre registrar a edição da Emenda Constitucional nº 19/1998, que implantou a reforma administrativa e estabeleceu a criação de escolas de governo como meio de formação e capacitação dos servidores públicos, conforme previsto no artigo 30, § 2º, da Constituição Federal (BRASIL, 1988):

§ 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.

Durante o Governo Lula, em 2006, foi lançada a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP), abrangendo órgãos da administração direta e indireta, com a finalidade de ampliar os resultados dos processos de capacitação e tornar mais efetiva a oferta de cursos promovidos pelas escolas de governo. Como forma de apoio à implementação da PNDP, foi criado o Sistema de Escolas de Governo da União (SEGU), sob a coordenação da ENAP. Desde então, são feitas reuniões periódicas com o objetivo de fortalecer e institucionalizar a ação conjunta dessas escolas e assim potencializar a capacitação dos servidores públicos federais (FONSECA et al., 2015).

Atualmente, o SEGU é composto por vinte escolas de governo, assim definidas: Academia Nacional de Polícia (ANP); Centro de Altos Estudos da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (CEAE/PGFN); Centro de Formação e Aperfeiçoamento do INSS (CFAI/INSS); Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Servidores do Poder Judiciário (CEAJUD); Escola da Advocacia-Geral da União (EAGU); Escola de Administração Fazendária (ESAF); Escola de Inteligência (ESINT/ABIN); Escola Nacional de Administração Pública (ENAP); Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE/IBGE); Escola Nacional de Defesa do Consumidor (ENDC); Escola Nacional de Mediação e Conciliação (ENAM/MJ); Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca (ENSP); Escola Nacional de Serviços Penais (ESPEN/MJ); Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU); Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ); Instituto Rio Branco (IRBr/MRE); Universidade Banco Central do Brasil (UniBacen); Instituto Serzedello Corrêa (ISC/TCU); Instituto Legislativo Brasileiro (ILB); Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (CEFOR).

O principal desafio dessas instituições envolve aspectos quantitativos e qualitativos. De fato, existe um público-alvo de mais de 600 mil servidores que, em algum momento de sua vida profissional, podem recorrer às escolas de governo em busca de capacitação e aperfeiçoamento. Por outro lado, muitas delas são responsáveis pela formação inicial de diversas carreiras, exercendo o importante papel de formar e transmitir conhecimentos especializados aos aprovados em concursos públicos.



Figura 2 – Surgimento e Evolução das Escolas de Governo no Brasil
Fonte: as autoras (2017).

4 As Diferentes Escolas de Governo no Âmbito da Administração Pública Federal

A partir da criação do PNDP, as escolas de governo tornaram-se organizações diferenciadas pela persecução de objetivos educacionais, de curto e longo prazo, voltados para as necessidades práticas e específicas da própria Administração Pública. A capacitação do servidor passou a ser encarada como atividade permanente ao longo da sua trajetória profissional; e as instituições de formação e desenvolvimento foram instadas a cooperar e a buscar uma atuação conjunta, por meio do SEGU.

No entanto, se comparadas, tais organizações apresentam forte heterogeneidade. Os principais elementos de diferenciação das escolas de governo são: natureza, estrutura, vinculação institucional e forma de atuação para o desenvolvimento de suas atividades. Existem ainda grandes distinções quanto aos elementos forma de criação, posição da escola na Administração Pública, autonomia formal e relações com os *stakeholders*.

Dentre as escolas integrantes do SEGU, no que se refere ao ato formal de criação, existem escolas que surgiram de Leis Ordinárias, como a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e a Academia Nacional de Polícia (ANP); outras são oriundas de Resoluções, como o Instituto Serzedello Corrêa (ISC/TCU) e o Instituto Legislativo Brasileiro (ILB); de Decretos, como a Escola de Administração Fazendária (ESAF) e a Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE/IBGE); do extinto Decreto-Lei, apenas o Instituto Rio Branco (IRBr/MRE); de Ato da Mesa, como o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (CEFOR); e ainda de Portarias, como a Escola da Advocacia-Geral da União (EAGU) e a Escola Nacional de Serviços Penais (ESPEN/MJ).

A hierarquia do instrumento legal de criação das escolas é importante para se compreender o nível de estabilidade das instituições, pois indica a facilidade com que podem ser modificadas ou extintas. Esse é o teor do excerto abaixo:

Alterações em normativos de escolas criadas por lei ordinária têm de ser objeto de processos legislativos que envolvam, ao menos, o chefe do Poder Executivo e, conforme o caso, ambas as casas do Poder Legislativo. Por outro lado, as escolas criadas por portaria, podem ser extintas ou modificadas por ato administrativo de ministro de Estado, ou mesmo, em havendo delegação, por agentes públicos (FONSECA et al., 2015, p. 36).

As escolas de governo ocupam ainda diferentes posicionamentos na Administração Pública, dependendo de sua função, natureza jurídica, esfera de Poder, órgão de vinculação e abrangência territorial. Nesse sentido, conforme se observa no Quadro 1, existem escolas diretamente subordinadas a uma organização mantenedora e outras com maior autonomia gerencial. Existem escolas ligadas aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Há também aquelas com sede em diversas regiões do país.

Quadro 1 – Comparativo das Escolas de Governo Integrantes do SEGU

Escola	Mantenedora	Órgão de Vinculação	Poder	Tipo de Entidade	Natureza Jurídica	Função da Escola na Estrutura da Adm. Pública
ANP	Departamento de Polícia Federal (DPF)	Ministério da Justiça (MJ)	Executivo	Administração Direta	Órgão do Poder Executivo	Unidade de formação e desenvolvimento de pessoas
CEAE/PGFN	Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN)	Ministério da Fazenda (MJ)	Executivo	Administração Direta	Órgão do Poder Executivo	Unidade de desenvolvimento, articulação e pesquisa
CFAI / INSS	Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)	Ministério da Previdência Social (MPS)	Executivo	Administração Indireta	Autarquia Federal	Órgão de assistência direta e imediata ao Presidente do INSS
CEAJUD	Conselho Nacional de Justiça (CNJ)	Conselho Nacional de Justiça (CNJ)	Judiciário	Judiciário	Órgão do poder Judiciário	Unidade de formação de desenvolvimento de pessoas
EAGU	Advocacia-Geral da União (AGU)	Advocacia-Geral da União (AGU)	Executivo	Administração Direta	Órgão de direção superior e assessoramento do Poder Executivo	Órgão específico singular
ESAF	Ministério da Fazenda (MF)	Ministério da Fazenda (MF)	Executivo	Administração Direta	Órgão Público do Poder Executivo	Órgão específico singular
ESINT	Agência Brasileira de Inteligência (ABIN)	Gabinete de Segurança Institucional (GSI)	Executivo	Administração Direta	Órgão Público do Poder Executivo	Unidade organizacional da SPOA
ENAP	--	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)	Executivo	Administração Indireta	Fundação Pública de Direito Privado	Entidade vinculada
ENCE/IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)	Executivo	Administração Indireta	Fundação Pública de Direito Público	Órgão específico singular
ENDC	Ministério da Justiça (MJ)	Ministério da Justiça (MJ)	Ministério da Justiça (MJ)	Administração Direta	Órgão do Poder Executivo	Ação de programa ministerial
ENAM/MJ	Secretaria de Reforma do Judiciário (SRJ)	Ministério da Justiça (MJ)	Executivo	Administração Direta	Órgão do Poder Executivo	Ação de programa ministerial
ENSP	Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ)	Ministério da Saúde (MS)	Executivo	Administração Indireta	Fundação Pública de Direito Público	Unidade técnico-científica
ESPEN/MJ	Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN)	Ministério da Justiça (MJ)	Executivo	Administração Direta	Órgão Público do Poder Executivo	Unidade de formação e desenvolvimento de pessoas e pesquisa
ESMPU		Procuradoria-Geral da República (PGR)	Órgão do Ministério Público da União (MPU)	Órgão do Ministério Público da União (MPU)	Órgão autônomo do MPU	Unidade de formação e desenvolvimento de pessoas

FUNDAJ		Ministério da Educação	Executivo	Administração Indireta	Fundação Pública de Direito Privado	Entidade vinculada
IRBr/MRE	Ministério das Relações Exteriores	Ministério das Relações Exteriores	Executivo	Administração Direta	Órgão do Poder Executivo	Órgão de assessoria do Secretário-Geral
UniBacen	Banco Central do Brasil	Ministério da Fazenda	Executivo	Administração Indireta	Autarquia Federal	Unidade de desenvolvimento de pessoas
ISC/ TCU	Tribunal de Contas da União	Tribunal de Contas da União	Legislativo	Legislativo	Órgão autônomo vinculado ao Legislativo	Unidade de apoio estratégico
ILB	Senado Federal	Senado Federal	Legislativo	Legislativo	Órgão do Poder Legislativo	Órgão supervisionado do Senado
CEFOR	Câmara dos Deputados	Câmara dos Deputados	Legislativo	Legislativo	Órgão do Poder Legislativo	Unidade de recrutamento e desenvolvimento de servidores

Fonte: as autoras (2017).

Não menos importante é o nível de autonomia exercido pelas escolas. Muitas delas estão sob o comando de um dirigente máximo no contexto da estrutura organizacional; outras são lideradas por alguém subordinado a outros superiores hierárquicos, o que abre caminho para interferências políticas e normativas. O grau de autonomia também pode ser medido pela capacidade de gestão de seus recursos financeiros. As escolas classificadas como unidades orçamentárias possuem dotações próprias para a realização de seus programas. As denominadas unidades gestoras ou administrativas dependem de outras instâncias da administração, por não contarem com recursos orçamentários específicos.

A forma de atuação e o público-alvo também revelam um perfil diversificado entre as escolas. De acordo com estudo realizado por Fernandes (2015), as formas de atuação encontradas incluem a oferta de capacitação técnica (84% das instituições pesquisadas), desenvolvimento gerencial (80%), programas de acolhimento para novos servidores (74%), ensino a distância (68%) e formação para carreiras (65%). Vide abaixo o levantamento de Fernandes (2015, p. 18):

As atividades de natureza técnica mais comuns são o levantamento de necessidades de capacitação, realizado por 80% das escolas, a organização de eventos (64%) e o desenvolvimento de estudos e pesquisas (57%). Outras atividades com participação relevante são: assessoramento técnico (43%), editoração e publicação (43%), mapeamento de competências (34%), cooperação técnica (28%), recrutamento e seleção (28%) e produção cultural (23%).

A formação acadêmica também tem participação importante, com 46% das escolas oferecendo pós-graduação *lato sensu*, 17% mestrados e 12% graduações, além de 3% doutorados.

Cumprindo ainda observar o relacionamento das escolas de governo com seus *stakeholders*: organização mantenedora, órgão de vinculação, instituições demandantes e órgãos

de controle. No geral, conforme relata a pesquisa de Fonseca *et al.* (2015), as escolas mantêm uma relação de harmonia e alinhamento com suas respectivas mantenedoras e órgãos de vinculação. No que diz respeito aos órgãos de controle, constata-se que “estão sujeitas a um monitoramento constante e incisivo de suas atividades, principalmente no que se refere à realização de concursos e gestão dos recursos extra orçamentários” (FONSECA *et al.*, 2015, p. 42).

De igual modo, é positivo o relacionamento entre as instituições demandantes e as organizações de ensino, uma vez que o planejamento, a oferta e a programação dos cursos, bem como o levantamento das necessidades do público-alvo, são feitos de forma compartilhada. De fato, “em muitas escolas, as diretrizes são estabelecidas através de conselhos deliberativos ou instâncias colegiadas com a participação de vários escalões e departamentos das instituições mantenedoras, e órgãos de vinculação (*e.g.* ENCE, ANP, ENSP, ESINT, ENAP E EAGU)” FONSECA *et al.*, 2015, p. 43). Isso faz com que a maioria das escolas sejam reconhecidas e valorizadas por seus *stakeholders*.

5 Formação e Educação Continuada na Câmara dos Deputados

O *locus* deste trabalho é o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento – CEFOR, órgão criado pelo Ato da Mesa nº 69 de 12 de maio de 1997 (BRASIL, 1997). Vinculado à Diretoria de Recursos Humanos da Casa, o CEFOR é responsável por planejar e executar as atividades de formação, capacitação e letramento político, relacionadas à educação legislativa, bem como recrutar e selecionar pessoas na Câmara dos Deputados (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015a).

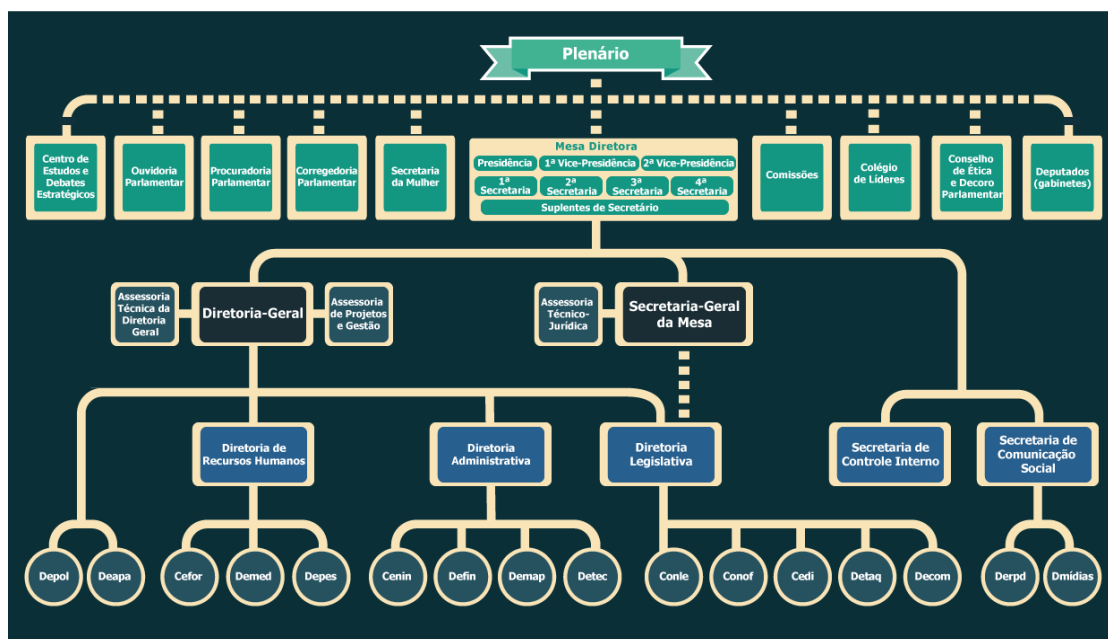


Figura 1 – Organograma da Câmara dos Deputados
Fonte: Câmara dos Deputados (2015b).

A estrutura do CEFOR subdivide-se em cinco coordenações: Coordenação de Recrutamento e Seleção – CORES; Coordenação de Treinamento – COTRE; Coordenação de Educação para a Democracia – COEDE; Coordenação de Pós-Graduação – COPOS; Coordenação de Apoio Técnico-Administrativo – COATA.

A CORES é responsável por planejar e acompanhar os concursos públicos realizados pela Casa, realizar avaliações psicológicas dos candidatos nomeados, recrutar estagiários e coordenar as atividades relativas aos estágios curriculares e profissionalizantes, além de planejar e executar processos de recrutamento de seleção internos para cursos de especialização e para o desempenho de função comissionada (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015a).

A COTRE realiza o planejamento dos programas relacionados à gestão por competências, visando promover o desenvolvimento integral do servidor, como pessoa e profissional, para o aprimoramento da sua atuação (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015a).

Atualmente, a COTRE desenvolve um trabalho de avaliação sistemática dos cursos realizados no Centro. O setor é responsável por aplicar um questionário de avaliação nas turmas, consolidar os dados obtidos e repassá-los aos instrutores, como forma de estimular a melhoria constante. Os resultados podem auxiliar na revisão e correção de possíveis falhas e implementação de melhorias dos programas.

A COEDE desenvolve ações “visando ao letramento político dos cidadãos, por meio de diversificadas metodologias, integrando práticas e valores relacionados à representação política e ao processo legislativo na Câmara dos Deputados” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015a).

A COPOS atende não apenas os servidores da Casa, mas também demais interessados no saber legislativo. O programa é credenciado pela Portaria nº 51 do MEC de 2005 e oferece cursos de especialização e mestrado (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015a).

Por fim, a COATA é a unidade responsável por “proporcionar toda a infraestrutura física, didática e de atendimento instrucional indispensáveis à realização dos cursos e eventos promovidos pelo CEFOR” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015a).

Para esta pesquisa, foram consideradas as coordenações COTRE e COPOS, por serem as responsáveis por planejar e executar os cursos e eventos voltados, em sua grande maioria, para o público interno, ou seja, para os colaboradores da Câmara dos Deputados, independentemente do tipo de vínculo trabalhista, se servidores efetivos ou não. As demais coordenações dão suporte aos trabalhos do CEFOR ou são responsáveis por atividades não diretamente relacionadas ao objetivo deste estudo, como o recrutamento e a seleção de servidores e o letramento político dos cidadãos, atividade voltada para o público externo, e, por tais motivos, não são abordadas na pesquisa.

Como visto, o CEFOR é uma das escolas de governo integrantes do SEGU, juntamente com as demais escolas do Poder Legislativo: Instituto Serzedello Corrêa (Tribunal de Contas da

União) e Instituto Legislativo Brasileiro (Senado Federal). Como principais características do CEFOR, pode-se citar: única escola criada por meio de Ato da Mesa; unidade administrativa vinculada a outras diretorias hierarquicamente, o que diminui sua autonomia organizacional; competência para ministrar cursos a distância, pós-graduação *lato sensu* e mestrado; órgão voltado, majoritariamente, para o público interno; baixa autonomia orçamentária; sede em Brasília.

6 Análise Comparativa de Dados do CEFOR

Como ferramenta de estudo de caso para esta pesquisa, foram comparados empiricamente os resultados obtidos nos últimos cinco anos pelo CEFOR, abrangendo o período entre 2010 e 2014.

Os dados foram obtidos a partir do Sistema de Gerenciamento de Treinamento (SGT), o qual está em funcionamento desde 2000 e é utilizado pela COTRE e pela COPOS. O sistema é responsável por registrar todos os eventos e cursos realizados no CEFOR, contendo dados de data, instrutor, alunos inscritos, aprovados, reprovados e desistentes. A escolha específica das duas coordenações justifica-se pelas suas atribuições: ambas se destinam a formar colaboradores internos, visando promover o desenvolvimento integral do servidor, profissional e pessoalmente. As demais coordenações integrantes da estrutura do CEFOR não são objeto desta pesquisa, pois desenvolvem atividades de planejamento, de suporte para a infraestrutura e de recrutamento e seleção.

Inicialmente, foram levantados os dados dos cursos e eventos realizados pelas duas coordenações no período entre 2010 e 2014. Como forma de viabilizar esta pesquisa, cinco critérios foram selecionados para a realização da análise comparativa: o número total de eventos e cursos realizados; o número total de inscritos; o número de aprovados; o número de reprovados; o número de desistentes. Faz-se necessário registrar que, em 2014, o resultado de 174 inscritos não foi apurado por motivo de não conclusão de determinados cursos, pois estes não foram finalizados dentro do referido ano, inviabilizando o lançamento de seus resultados no sistema SGT.

Observou-se, a partir dos dados analisados, uma queda no número de cursos e eventos realizados no órgão ao longo dos anos delimitados para esta pesquisa. O número total de inscritos também apresentou diminuição, sendo 2011 o ano em que mais pessoas se inscreveram para participar dos cursos e eventos, totalizando 10.840 participantes. O número de aprovados, entretanto, teve um acréscimo proporcional, conforme mostra a Tabela 1. O número de reprovados, proporcionalmente, permaneceu constante ao longo dos anos. Em média, 8% dos inscritos reprovaram nos cursos e eventos. Já o número de desistentes apresentou significativa diminuição. Em 2010, 15% dos inscritos desistiram dos programas antes da conclusão. Já em 2014, a desistência caiu para 6%.

Tabela 1 – Dados Consolidados do Período de 2010 e 2014

Quesito Comparativo	Ano				
	2010	2011	2012	2013	2014
TOTAL DE CURSOS E EVENTOS	402	412	302	262	302
Inscritos	8822	10840	7332	4017	6787
Aprovados	6775	8603	6125	3044	5714
Reprovados	750	895	540	453	523
Desistentes	1297	1342	667	520	376

Fonte: as autoras (2017).

Cabe registrar que a grande maioria dos cursos e eventos oferecidos pelo CEFOR não possuem avaliação formal como método de aferição do resultado dos alunos, sendo a frequência o único critério para se aprovar ou reprovar um aluno. É exigida a frequência mínima de 75% da carga horária para que o participante seja considerado apto. Alguns programas específicos, como os de pós-graduação oferecidos pela COPOS, possuem sistema formal de avaliação.

Caso o aluno atinja carga horária inferior à exigida, é considerado reprovado, mas não desistente. Desistentes são aqueles que, durante o curso ou evento, abandonam a turma. Nestes casos, o aluno pode sofrer uma restrição em seu nome e não poder se matricular novamente em outro evento por 365 dias, conforme regulamenta o Ato da Mesa nº 41/2000 (BRASIL, 2000). Porém, caso o mesmo formalize e justifique a sua desistência para o Diretor do CEFOR, poderá ser liberado da restrição. A liberação ou não fica a critério do Diretor. O formulário de justificativa deve ser assinado também pela chefia imediata do colaborador como condição para que seja aceita. Caso contrário, não é considerada.

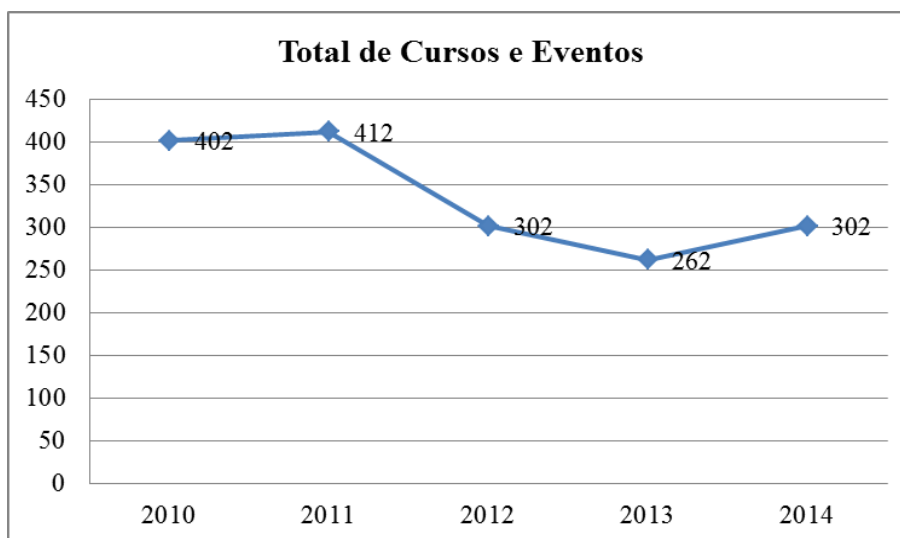


Gráfico 1 – Variação do Critério “Total de Cursos e Eventos”
Fonte: as autoras (2017).

O critério “total de cursos e eventos” apresentou queda ao longo do período analisado, conforme mostra o Gráfico 1. Entretanto, esse dado isolado não é capaz de indicar se houve acréscimo ou decréscimo qualitativo dos cursos e eventos oferecidos e do próprio CEFOR, órgão responsável pela formação e educação continuada dos colaboradores da Câmara dos Deputados. Tal dado pode estar associado com outros fatores, como disponibilidade de salas, de instrutores e período dos cursos.

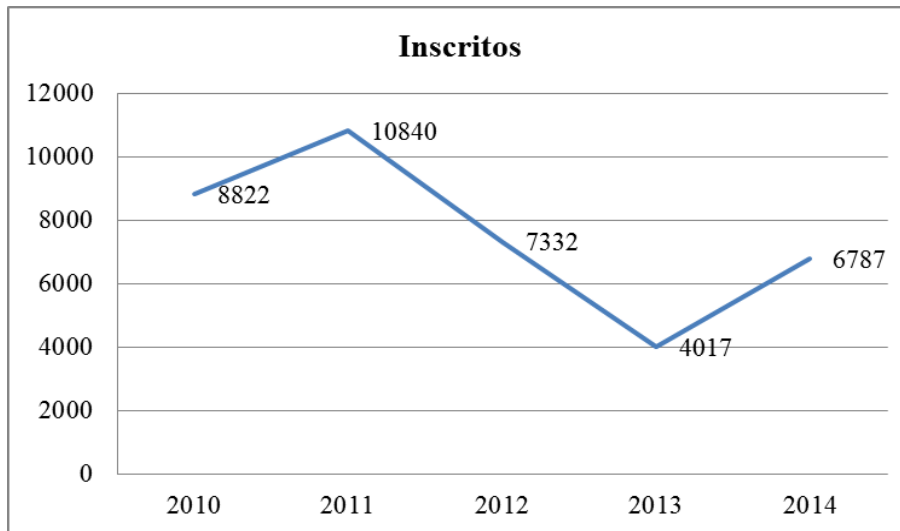


Gráfico 2 – Variação do Critério “Inscritos”
Fonte: as autoras (2017).

O segundo critério estudado, “inscritos”, também apresentou decréscimo no período. Fato este que pode estar diretamente relacionado ao critério 1, pois a diminuição da oferta de cursos e eventos acarreta a queda do número de inscritos. Cabe registrar que o CEFOR tem uma estrutura física própria e, portanto, limitada ao número de salas e, conseqüentemente, de cadeiras disponíveis para os alunos. Todos esses fatores podem interferir na variação dos critérios até agora avaliados.

Quanto à estrutura física do CEFOR, anexo localizado em Brasília e próximo à sede da Câmara dos Deputados, existem, atualmente, onze salas de aula disponíveis, sendo três delas salas de informática com computadores para aulas práticas, e um auditório com capacidade para até 122 pessoas. O tamanho das salas é diferente, a menor delas comporta até treze lugares e a maior até cinquenta. Toda a estrutura administrativa que compõe a escola se encontra no mesmo prédio, o que facilita a comunicação entre as diversas coordenações.

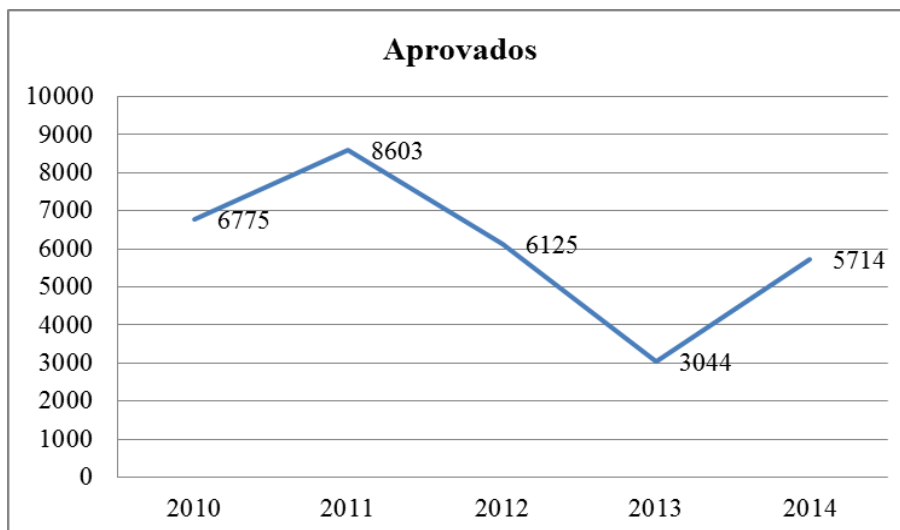


Gráfico 3 – Variação do critério “Aprovados”
Fonte: as autoras (2017).

O critério “aprovados”, quando analisado proporcionalmente, não está vinculado às limitações físicas e temporais. Cabe avaliar a variação percentual que o critério sofreu ao longo do tempo, comparando o número de alunos aprovados com o número de inscritos. Em 2010, 77% dos alunos foram considerados aptos; em 2011, 79%; em 2012, 84%; em 2013, 76%; em 2014, 84%. Esses dados mostram uma evolução qualitativa, ao contrário dos dois anteriores, pois comprovam que mais alunos finalizaram os programas com êxito. Os motivos que levam os alunos a permanecerem ou desistirem do curso são diversos, como disponibilidade de tempo, identificação com o tema ou com o instrutor, necessidade do serviço, autorização da chefia imediata.

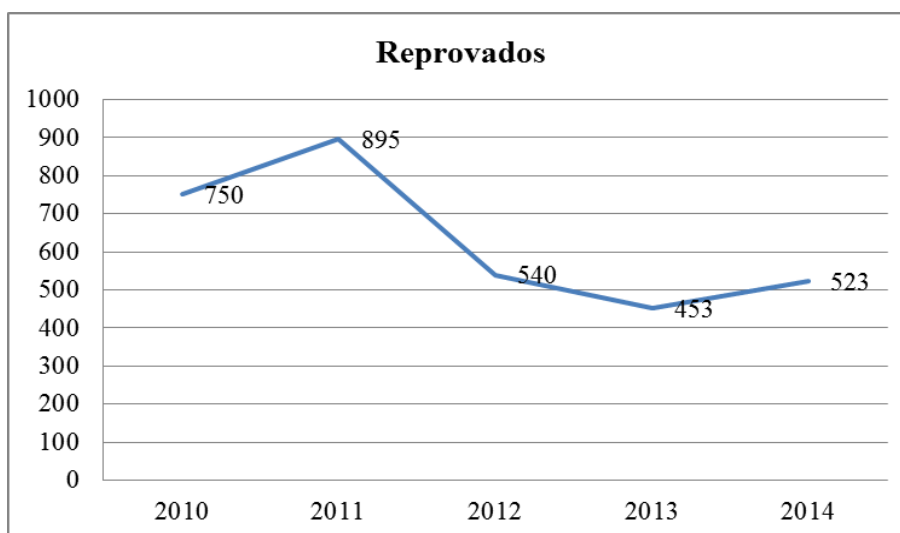


Gráfico 4 – Variação do critério “Reprovados”
Fonte: as autoras (2017).

O critério “reprovados”, também analisado proporcionalmente, não apresentou variação significativa ao longo do período, se mantendo, em média, em 8%. Apenas no ano de 2011 o

número apresentou uma variação maior que a média dos demais, 11%. Em 2010, 9% dos alunos foram considerados reprovados; em 2011, 8%; em 2012, 7%; em 2013, 11%; em 2014, 8%.

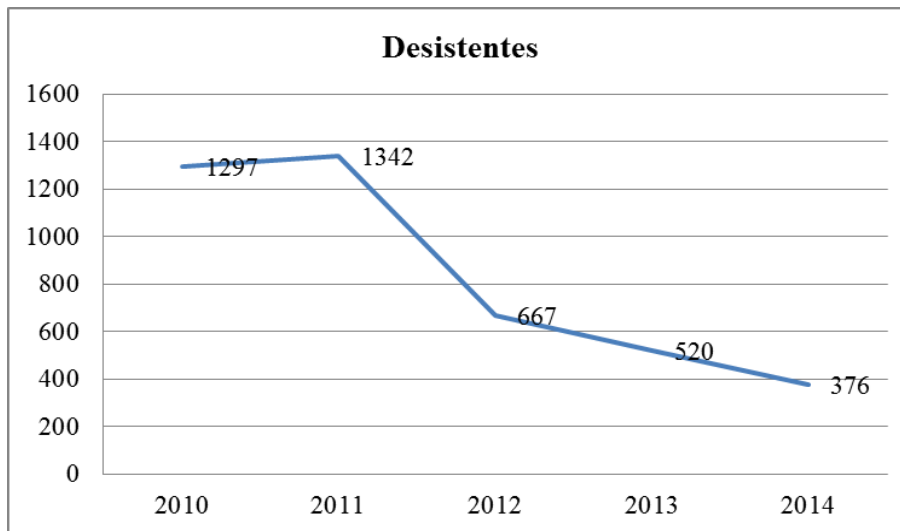


Gráfico 5 – Variação do critério “Desistentes”
Fonte: elaborado pelas autoras.

Por fim, o critério “desistentes”, também analisado proporcionalmente, apresentou variação percentual negativa, o que se mostra positivo qualitativamente para o órgão, pois demonstra que a quantidade de inscritos desistentes diminuiu ao longo do tempo e, portanto, sugere que os alunos tiveram mais interesse em permanecer estudando. Em 2010, 15% dos alunos desistiram dos programas durante sua duração; em 2011, 12%; em 2012, 9%; em 2013, 13%; em 2014, 6%.

7 Conclusão

O Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (CEFOR) é o órgão da Câmara dos Deputados responsável por planejar e executar as atividades de formação, capacitação e letramento político relacionadas à educação legislativa, bem como recrutar e selecionar pessoas (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015a). O Centro foi criado, em 1997, após a implementação do plano de reforma gerencial brasileiro, o PDRAE, o qual priorizava a governança do Estado, ou seja, a capacidade administrativa de governar com efetividade, eficácia e eficiência, voltando as ações do Estado para o atendimento dos cidadãos.

Este estudo objetivou identificar quantitativamente a evolução do CEFOR entre os anos de 2010 a 2014, totalizando cinco anos de estudo. Como foco para esta pesquisa, duas coordenações foram selecionadas: a COTRE e a COPOS, pois as demais unidades integrantes da estrutura do CEFOR não estão diretamente relacionadas com a formação dos colaboradores internos. Cinco critérios foram selecionados para a realização da análise comparativa: o número total de eventos e cursos realizados; o número total de inscritos; o número de aprovados; o número de reprovados; e o número de desistentes.

Observou-se, a partir dos dados analisados, uma queda no número de cursos e eventos realizados no órgão ao longo dos anos delimitados para esta pesquisa. O número total de inscritos também apresentou queda. O número de aprovados, entretanto, teve um acréscimo proporcional. O número de reprovados, proporcionalmente, permaneceu constante ao longo dos anos. Já o número de desistentes apresentou significativa diminuição ao longo do período.

Os dados coletados, se analisados isoladamente, não são suficientes para concluir que o CEFOR apresentou uma melhora ou piora qualitativa no período. Outras variáveis precisam ser analisadas para que se tenha uma avaliação concreta. Entre os fatores que podem influenciar os resultados da escola, tem-se a disponibilidade de salas de aula, de instrutores e a duração dos cursos. Se, hipoteticamente, os cursos de um determinado ano tivessem uma duração temporal maior, conseqüentemente a disponibilidade de espaço físico seria reduzida e o número total de cursos diminuiria.

Conforme visto, o único critério de avaliação, para os cursos e eventos realizados pela COTRE, é exclusivamente a frequência dos alunos. Exige-se que eles tenham, no mínimo, 75% de frequência para que sejam considerados “aprovados”. Portanto, só existem três cenários possíveis: aluno que atendeu à frequência mínima é considerado “aprovado”; aluno que não atendeu à frequência mínima é considerado “reprovado”; aluno que, por motivos pessoais, desistiu do curso durante sua realização é considerado “desistente”.

Sugere-se, a partir do estudo, que um caminho possível para o CEFOR desenvolver suas atividades com qualidade e eficiência seria investir na avaliação e revisão dos cursos existentes. Muitos programas são contínuos e, por isso, já capacitou grande parcela dos colaboradores da Câmara dos Deputados. Tal fato faz com que a procura por esses programas caia gradativamente ao longo do tempo. Como alternativa, a reformulação do plano de curso seria ideal para readequar o programa às possíveis demandas dos alunos ou também criar módulos temáticos e aprofundados sobre determinado tema.

Outra proposta envolve a parte de planejamento dos cursos. Atualmente, tem-se um modelo onde o próprio CEFOR é responsável por agendar os cursos e eventos que ocorrerão, realizando todo o seu planejamento e executando-o. Um novo modelo poderia envolver os demais órgãos da Casa, assim as reais necessidades de treinamento e desenvolvimento seriam levantadas e, a partir desses dados, os cursos seriam elaborados, atendendo a demandas latentes e específicas. Já existem iniciativas neste sentido no órgão, entretanto, não abrange a maioria dos programas. As iniciativas existentes geralmente partem de órgãos específicos, para clientelas específicas de colaboradores, sendo cursos fechados para os demais que não trabalham naquela unidade demandante.

O papel do CEFOR nesses casos é organizar o curso e fornecer as condições de infraestrutura para que ele possa ocorrer. A partir de um novo modelo, o próprio CEFOR capacitaria sua equipe para verificar na Casa as necessidades não atendidas de capacitação. Tal

ação impulsionaria qualitativamente os serviços prestados pela Câmara dos Deputados, além de ser um motivador para os colaboradores.

Adicionalmente, sugere-se incluir mecanismos formais de avaliação, como provas e trabalhos, em todos os programas. Tal fato poderia incrementar a participação, envolvimento e senso de responsabilidade dos alunos. O rendimento e o aproveitamento pessoal poderiam aumentar a partir da mudança do mecanismo de avaliação. Para isso, a frequência deixaria de ser o único vetor de avaliação e passaria a ser apenas um deles, como já ocorre em alguns dos cursos ofertados.

Nesse mesmo sentido, poderia ser revista a penalidade imposta pela desistência dos alunos. A restrição imposta pelo Ato da Mesa nº 41/2000 (BRASIL, 2000) não garante o compromisso dos inscritos, até mesmo pela opção de entrega de um simples formulário de justificativa que abona a restrição. Como é difícil criar um juízo de valor de motivos pessoais alegados na justificativa, a Diretoria do CEFOR tem atuado de forma a atender todos os pleitos.

Uma alternativa possível para decrescer o número de desistentes seria o ressarcimento à Câmara dos Deputados nos casos de desistência, desligamento ou reprovação, como ocorre com os cursos de pós-graduação da COPOS. Os casos de ressarcimento desses cursos são regulamentados pela Portaria nº 149/2005 da Diretoria-Geral (BRASIL, 2005). Espera-se que o ressarcimento seja uma forma efetiva de aumentar o comprometimento dos alunos, mesmo que o valor seja apenas simbólico.

Os questionários aplicados pela COTRE analisam os seguintes aspectos: autoavaliação do aluno, planejamento do curso e educador. Uma proposta para enriquecer o processo de avaliação seria a aplicação dos questionários aos alunos desistentes, identificando as causas que os motivaram a abandonar os programas durante sua realização. Supõe-se que, além de fatores pessoais, as desistências podem estar associadas a fatores estruturais de execução do curso.

Nota-se, a partir dos estudos e conclusões, que o CEFOR desempenha importante papel na Câmara dos Deputados, formando e capacitando seus colaboradores, além de realizar atividades como o letramento político dos cidadãos e o recrutamento e seleção de pessoas. A criação do órgão, em 1997, coincide com o contexto de reforma gerencial, formalmente iniciado com o PDRAE, em 1995. Entretanto, o Centro ainda guarda características típicas da burocracia. A hierarquização, a centralização na tomada de decisões e na definição de projetos e a falta de autonomia de seus colaboradores o afastam dos paradigmas propostos pela perspectiva gerencial. Aperfeiçoamentos são sugeridos como forma de impulsionar a qualidade e a eficiência da escola, além de incrementar a valorização do servidor.

Referências

- BASTOS, C. R. **Elementos de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1975.
- BRAGA, R. J.; MIRANDA, R. C. R. Estrutura organizacional e processo decisório legislativo. **E-Legis**, Brasília, v. 6, n. 12, p. 7-29, set./dez. 2013. Disponível em: <<http://e->

- legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/167/167>. Acesso em: 26 fev. 2015.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ato da Mesa nº 41**. Brasília, 2000. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2000/atodamesa-41-21-junho-2000-320488-normaatuizada-cd.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2015.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ato da Mesa nº 69**. Brasília, 1997. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/1997/atodamesa-69-10-julho-1997-321028-normaatuizada-cd.pdf>>. Acesso em: 26 fev. 2015.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Portaria nº 149**. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/int/portar/2005/portaria-149-23-setembro-2005-538647-publicacaooriginal-34911-cd-dg.html>>. Acesso em: 26 out. 2015.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 8 set. 2015.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: PINHEIRO, P. C.; WILHEIM, J.; SACHS, I. (Orgs.) **Brasil: um Século de Transformações**. São Paulo: Cia. das Letras, 2001. p. 222-259. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73EstadoPatrimonial-Gerencial.pdf>>. Acesso em: 3 mar. 2015.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Portal eletrônico. **Atribuições CEFOR**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/cefor>> Acesso em: 23 fev. 2015a.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Portal eletrônico. **Estrutura administrativa**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm>> Acesso em: 23 fev. 2015b.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Portal eletrônico. **Estrutura CEFOR**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/cefor/estrutura>> Acesso em: 23 fev. 2015c.
- COSTA, V. M. F. O novo enfoque do Banco Mundial sobre o Estado. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 5-26, 1998.
- FERNANDES, C. C. C. Escolas de Governo: conceito, origens, tendências e perspectivas para sua institucionalização no Brasil. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 8., 2015, Brasília. **Anais...** Brasília: CONSAD, 2015.
- FONSECA, D. R. et al. **Sistema de Escolas de Governo da União: perfil identidade e desafios para institucionalização**. Brasília: Enap, 2015. (Enap Cadernos, 40).
- MORAES, A. **Direito Constitucional**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- RUA, M. G. Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 48, n. 3, 1997.
- PACHECO, R. S. Escolas de Governo: tendências e desafios. ENAP: Brasil em perspectiva comparada. **Revista do Serviço Público**, Brasília, a. 51, n. 2, p. 35-53, abr./jun. 2000.
- POLSBY, N. W.; SCHICKLER, E. Landmarks in the Study of Congress since 1945. **Annual Review of Political Science**, Palo Alto, CA, v. 5, p. 333-67, 2002.
- SANTANA, N. M. A relação agente-principal entre deputados federais e gestores administrativos na Câmara dos Deputados. **E-Legis**, Brasília, n. 12, p. 52-69, set./dez. 2013. Disponível em: <<http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/147/175>>. Acesso em: 26 fev. 2015.

Artigo recebido em: 01/12/2015

Artigo aceito para publicação em: 16/05/2016