



# Revista — do — Serviço Público

Vol. 70, Edição Especial

Dez 2019

ISSN: 0034-9240

E-ISSN: 2357-8017

## *Schools of government: a comparative study*

*Pedro Paulo Teófilo Magalhães de Hollanda, Samantha Albano Amorim Cardoso, Ciro Campos Christo Fernandes e Cláudia Henriqueta Conde Rosa*

## Escolas de governo e redes de capacitação no setor público: perspectivas metodológicas para governança

*Diogo Ribeiro da Fonseca, Pedro Paulo Murce Meneses, Igor Guevara Loyola Souza, Pedro Paulo Teófilo Magalhães de Hollanda*

## *Schools of Government's roles and challenges for institutionalization: a comparative study in the Brazilian Federal Public Sector*

*Diogo Ribeiro da Fonseca, Marizaura Reis de Souza Camões, Pedro Luiz Costa Cavalcante, Joselene Lemos e Pedro Palotti*

## Escolas de governo e seu papel estruturante na formação de servidores em tempos de Nova Gestão Pública: relatos de experiências no Nordeste brasileiro

*Jorge Luiz de Souza Evaristo, Ana Cristina Batista-dos-Santos, Rafaela Gomes Aguiar, Juliana Carvalho de Sousa e Andreza Ferreira Mota Franco*

## Pós-graduação de servidores públicos: percepções de egressos sobre os efeitos de uma especialização

*Simone Guimarães Guerra Gama Barros*

## O Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental: um ensaio sobre a convergência de propósitos entre o processo seletivo e as atribuições legais

*Rosane Maria Pio Silva e Andréa de Oliveira Gonçalves*

## Gênese das escolas do Legislativo no Brasil: apontamentos históricos sobre a criação da EL-ALMG

*William Maximiliano Carvalho de Melo e Fernando de Souza Coelho*





Brasília – 2019



### Missão da Revista do Serviço Público

Disseminar conhecimentos e estimular a reflexão e o debate, apoiando o desenvolvimento dos servidores, o seu compromisso com a cidadania e a consolidação de uma comunidade de praticantes, especialistas e interessados nos temas de políticas públicas e gestão governamental.

Enap Escola Nacional de Administração Pública

*Presidente:* Diogo Godinho Ramos Costa

*Diretor de Seleção e Formação de Carreiras:* Rodrigo Torres

*Diretor de Educação Continuada:* Paulo Marques

*Diretor de Inovação e Gestão do Conhecimento:* Guilherme Alberto Almeida de Almeida

*Diretora de Pesquisa e Pós-Graduação:* Diana Coutinho

*Diretor de Gestão Interna:* Camile Sahb Mesquita

*Conselho Editorial:* Antônio Sérgio Araújo Fernandes (Universidade Federal da Bahia - UFBA); Andre Luiz Marengo dos Santos (Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS); Armin Mathis (Universidade Federal do Pará UFPA); Barry Ames (University of Pittsburgh - Estados Unidos); Carla Bronzo Ladeira (Fundação João Pinheiro - FJP); Celina Souza (Universidade Federal da Bahia - UFBA); Claudia Avellaneda (Indiana University - Estados Unidos); Fernando Luiz Abrucio (Fundação Getúlio Vargas - FGV-SP); Francisco Longo (Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas - Espanha); Frank Fisher (Rutgers University - Estados Unidos); Guy Peters (University of Pittsburgh - Estados Unidos); James L. Perry (Indiana University Bloomington - Estados Unidos); José Antônio Puppim de Oliveira (Fundação Getúlio Vargas - FGV-SP / United Nations University - Estados Unidos); José Carlos Vaz (Universidade de São Paulo - USP); Marcelo Fabián Repetto (Universidad de Buenos Aires - Argentina); Marco Aurélio Chaves Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS); Marcus André Melo (Universidade Federal de Pernambuco - UFPE); Maria Paula Dallari Bucci (Universidade de São Paulo - USP); Maria Rita Loureiro (Fundação Getúlio Vargas - FGV-SP); Mariana Llanos (German Institute of Global and Area Studies - Alemanha); Michael Barzelay (London School of Economics - Reino Unido); Nuria Cunill Grau (Universidad De Los Lagos - Chile); Paulo Carlos Du Pin Calmon (Universidade de Brasília - UnB); Tânia Bacelar de Araújo (Universidade Federal de Pernambuco - UFPE).

*Corpo Editorial Científico:* Ciro Campos Christo Fernandes (Escola Nacional de Administração Pública - Enap); Fernando de Souza Coelho (Universidade de São Paulo - USP); Frederico Lustosa da Costa (Universidade Federal Fluminense - UFF); Gabriela Lotta (Fundação Getúlio Vargas); Márcia Miranda Soares (Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG); Mariana Batista da Silva (Universidade Federal de Pernambuco - UFPE); Claudio Djissey Shikida (Escola Nacional de Administração Pública - Enap); Natália Massaco Koga (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea); Pedro Lucas de Moura Palotti (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea); Pedro Luiz Costa Cavalcante (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea); Ricardo Corrêa Gomes (Universidade de Brasília - UnB); Thiago Dias (Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN).

### Periodicidade

A Revista do Serviço Público é uma publicação trimestral da Escola Nacional de Administração Pública.

### Expediente

*Editor-chefe:* Diana Coutinho. *Editor-Adjunto:* Claudio Djissey Shikida. *Editores-Executivos:* Mila Lopes Mesquita e Bruno Gaspar Garcia. *Colaboradora:* Carolina da Cunha Rocha. *Revisão:* Adriana Vieira Braga, Luiz Augusto Barros de Matos e Renata Fernandes Mourão. *Editoração eletrônica:* Amanda Soares Moreira. *Revisão gráfica:* Ana Carla Gualberto Cardoso. *Capa:* Alice Prina. (Servidores da Enap).

---

Revista do Serviço Público. 1937 - / Escola Nacional de Administração Pública. Brasília: Enap, 1937 - .

v.: il.; 25,5 cm.

Editada pelo DASP em nov. de 1937 e publicada no Rio de Janeiro até 1959. A periodicidade varia desde o primeiro ano de circulação, sendo que a partir dos últimos anos teve predominância trimestral (1998/2007).

Interrompida no período de 1975/1980 e 1990/1993.

ISSN:0034-9240

E-ISSN: 2357-8017

1. Administração Pública – Periódicos. I. Escola Nacional de Administração Pública.

CDU: 35 (051)

---

Catalogado na fonte pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos – Enap



Enap, 2019

Os números anteriores da RSP Revista do Serviço Público estão disponíveis na íntegra em: [revista.enap.gov.br](http://revista.enap.gov.br)

Fundação Escola Nacional de Administração Pública  
SAIS – Área 2-A  
70610-900 – Brasília, DF  
Telefones: +55 (61) 2020 3072/3186  
[www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)  
[publicacoes@enap.gov.br](mailto:publicacoes@enap.gov.br)

As opiniões expressas nos artigos aqui publicados são de inteira responsabilidade de seus autores e não expressam, necessariamente, as da RSP.

A reprodução total ou parcial é permitida desde que citada a fonte.

# Sumário

## Contents

Apresentação 6

**Schools of government: a comparative study**

**Escolas de governo: um estudo comparativo** 15

*Pedro Paulo Teófilo Magalhães de Hollanda, Samantha Albano Amorim Cardoso,  
Ciro Campos Christo Fernandes e Cláudia Henriqueta Conde Rosa*

**Escolas de governo e redes de capacitação no setor público: perspectivas metodológicas para governança**

**Schools of government and training networks in the public sector: methodological perspectives for governance** 34

*Diogo Ribeiro da Fonseca, Pedro Paulo Murce Meneses, Igor Guevara Loyola Souza,  
Pedro Paulo Teófilo Magalhães de Hollanda*

**Schools of Government's roles and challenges for institutionalization: a comparative study in the Brazilian Federal Public Sector**

**O Papel das Escolas de Governo e desafios para sua institucionalização: um estudo comparativo no Setor Público Federal Brasileiro** 71

*Diogo Ribeiro da Fonseca, Marizaura Reis de Souza Camões, Pedro Luiz Costa Cavalcante,  
Joselene Lemos e Pedro Palotti*

**Escolas de governo e seu papel estruturante na formação**

**de servidores em tempos de Nova Gestão Pública: relatos de experiências no Nordeste brasileiro**

**Government schools and their structuring role in the formation of public employees in times of New Public Management: reports of experiences in the Brazilian Northeast** 107

*Jorge Luiz de Souza Evaristo, Ana Cristina Batista-dos-Santos, Rafaela Gomes Aguiar,  
Juliana Carvalho de Sousa e Andreza Ferreira Mota Franco*

**Pós-graduação de servidores públicos: percepções de egressos sobre os efeitos de uma especialização**  
**Graduate civil servants: perception of graduates on the practical effects of specialization** 132

*Simone Guimarães Guerra Gama Barros*

**O Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental: um ensaio sobre a convergência de propósitos entre o processo seletivo e as atribuições legais**  
**The Specialist in Public Policy and Government Management: a thesis on the convergence of purpose between the selection process and the legal assignments** 160

*Rosane Maria Pio Silva e Andréa de Oliveira Gonçalves*

Artigo convidado:

**Gênese das escolas do Legislativo no Brasil: apontamentos históricos sobre a criação da EL-ALMG**  
**Genesis of the Legislative schools in Brazil: historical notes on the creation of the EL-ALMG** 192

*William Maximiliano Carvalho de Melo e Fernando de Souza Coelho*

# Apresentação

## Três Décadas de Enap e de Escolas de Governo

Este número da Revista do Serviço Público (RSP) é uma edição especial do periódico realizada em parceria com a Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP)<sup>1</sup>, cuja chamada pública, lançada em 2016, referia-se então aos “30 anos de Enap, 30 anos de escolas de governo e 30 anos de formação continuada em administração pública” no Brasil, em comemoração às três décadas de criação da Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

A ideia de se organizar uma publicação da RSP em coedição com a SBAP surgiu em 2015, durante o II Encontro Brasileiro de Administração Pública (EbaP) realizado no Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (CSCA-UFRN). No evento, intitulado “*Interlocuções entre a Academia e o Governo no Brasil: entre o saber e o fazer*”, a SBAP e a Enap iniciaram uma cooperação interinstitucional para buscar uma maior integração entre os programas de pós-graduação *stricto sensu* em Administração/Gestão Pública do país e a Rede Nacional de Escolas de Governo.

Enunciando os 30 anos da Enap, instituída pelo Decreto nº 93.277 de 1986, o edital desta edição especial foi divulgado no primeiro semestre de 2016, com o mote de se refletir sobre o papel das escolas de governo no treinamento e na formação dos funcionários públicos no Brasil – nos três Poderes e nos três níveis de governo – e no exterior. E especificamente sobre a União, o objetivo era, igualmente, de sugerir um balanço da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (Decreto nº 5.707 de 2006), decorridos 10 anos de seu estabelecimento, em termos de avaliação da implementação de suas diretrizes e da identificação de experiências inovadoras de capacitação da burocracia federal.

Uma vez encerrada a chamada pública, os 39 artigos recebidos foram avaliados por nós – os editores convidados –, em conjunto com a equipe editorial da RSP, em um estágio denominado de *desk review*. Ocorrido no segundo semestre de 2016, esse ciclo avaliativo efetuou uma triagem dos manuscritos baseada tanto na verificação de aderência ao tema quanto em uma análise de potencial científico. Foram aprovados 14 artigos para a segunda fase (*peer review*), na qual os trabalhos

---

<sup>1</sup> Fundada em 2013, a Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP) funciona como um espaço institucional de articulação dos cursos de mestrado e doutorado dessa área do conhecimento com as organizações públicas e seu corpo profissional, visando à promoção da Administração/Gestão Pública como disciplina no país. Para mais informações sobre a SBAP, acesse o *website*: <https://sbap.org.br/>.

foram examinados pelo sistema de *double blind review*. Alguns contratemplos operacionais, como a dificuldade de se encontrar especialistas no tema para a emissão dos pareceres, atrasaram o processo de avaliação, postergando o lançamento desta edição especial que ora apresentamos. Contudo, nesse ínterim, a RSP/Enap e a SBAP não arredaram do objetivo de realizar esta edição.

Em razão desse longo processo editorial – desde a apreciação dos artigos até a editoração deste número –, desculpamo-nos pela delonga com os autores e, publicamente, agradecemos a confiança da equipe editorial da RSP e a persistência do *staff* administrativo da Enap, além da vital assistência dos avaliadores *ad hoc*. Ao fim e ao cabo, esta edição especial é um marco nas relações entre a SBAP e a Enap (juntamente com os 11 livros da “*Coleção Gestão Pública*”, recém-publicados<sup>2</sup>) e apresenta-se como uma contribuição técnico-científica para os acadêmicos e gestores públicos orientados para o desenvolvimento de pessoas no Estado brasileiro.

Com 82 anos de história, completados em 2019, a RSP é um patrimônio da comunidade acadêmica de Administração Pública e dos quadros técnicos do funcionalismo público brasileiro, uma vez que o seu acervo é *per se* um memorial da gestão pública nacional no século 20. Como o periódico mais longevo sobre gestão governamental e políticas públicas no país, a revista manteve, neste limiar do século 21, a tradição de publicar textos de professores-pesquisadores e de *practitioners*, justapondo teoria e prática em prol do aperfeiçoamento do serviço público. Na classificação do Qualis/Capes (2013-2016), a RSP obteve a classificação B1 na área de avaliação de *Ciência Política e Relações Internacionais* e a classificação B2 na área de avaliação de *Administração Pública e de Empresas, Ciências Contábeis e Turismo*, configurando-se, assim, como uma das publicações com *status* de ‘produção qualificada’ no domínio do Campo de Públicas.<sup>3</sup>

Consciente da importância de publicações como a RSP para a difusão do conhecimento de Administração Pública, a SBAP, em 2016, criou o *Fórum de Periódicos de Administração Pública*, congregando os editores das principais revistas nacionais desse campo do saber. Essa atividade resultou em parcerias da Diretoria da SBAP com as equipes editoriais dos periódicos, englobando acordos

---

<sup>2</sup> A Enap e a SBAP publicaram, há pouco tempo, uma coleção de livros de Gestão Pública, composta por 11 obras que têm como eixo central o debate sobre temas de administração pública no contexto brasileiro. As versões digitais (*ebooks*) estão disponíveis no repositório da Enap pelo link: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4264>

<sup>2</sup> E para uma concisa apresentação desses livros, bem como algumas notas da profícua parceria entre Enap e SBAP, sugerimos o texto do Prof. Thiago Ferreira Dias, vice-presidente da SBAP (2016-2018), na revista APGS/UFV: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/8957>

<sup>3</sup> Nas discussões prévias do novo Qualis/Capes (2017-2021) único para todas as áreas de avaliação, a RSP já está pré-indicada no estrato A4 e tem potencial para alcançar a faixa A3.

de *fast track* de artigos premiados no congresso Ebap e a estruturação de edições especiais como esta – que, aliás, foi a primeira chamada pública de uma revista doméstica coeditada com a nossa associação científica. Ademais, na esteira desse movimento de sinergia, alguns ex-diretores e conselheiros da SBAP tornaram-se membros do Comitê Editorial e do Conselho Científico da RSP.

Enfim, é simbólico que a RSP, editada pela Enap – referência de escola de governo (EG) em território nacional –, publique este número sobre a atuação e os modelos de EGs e as funções inerentes ao subsistema de treinamento e desenvolvimento (T&D) no setor público. Afinal, a Enap, com seu pioneirismo e liderança, é a instituição que mais tem operacionalizado o conceito de EG e disseminado a noção de capacitação como elemento estratégico na gestão pública brasileira nos últimos decênios. Assim, reconhecendo o protagonismo dessa escola e celebrando a propagação das EGs pelo país desde então, nomeamos esta edição especial de “*Três Décadas de Enap e de Escolas de Governo*”.

Na sequência, objetivando elucidar nessa imbricação entre o percurso da Enap (1986-2019) e a evolução das Escolas de Governo no Brasil nesse intervalo temporal, compendiamos algumas informações para uma breve contextualização do tema.

### **Contextualizando o Tema: três décadas de Enap e de escolas de governo no Brasil**

Historicamente, a expressão escola de governo admite diversas definições, abarcando um *continuum* de órgãos público-estatais, faculdades/universidades (públicas e privadas) e organizações não governamentais voltados para o treinamento, capacitação e formação de funcionários públicos para o serviço civil e políticos.

Na verdade, trata-se de um anglicismo, uma vez que o vocábulo “*School of Government*”, em inglês, compreende aplicações que podem ir além ou aquém daquilo que temos designado como escolas de administração pública. *Government*, no sentido anglo-saxão, pode se referir a Estado, mas *governo*, na tradição latina, diz respeito mais peculiarmente ao exercício da função governativa no âmbito do Poder Executivo. Na nossa praxe, escolas de governo são escolas governamentais de administração pública? São escolas de formação de lideranças político-partidárias? São escolas universitárias devotadas ao Campo de Públicas?

No Brasil, grosso modo, o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), criado em 1938, a *Escola Brasileira de Administração Pública* da Fundação Getúlio Vargas (Ebap/FGV), instituída em 1952, e o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), fundado – tal como a Ebap-FGV – em 1952, são alguns dos

empreendimentos pioneiros que ilustram a amplitude e heterogeneidade, do ponto de vista institucional, do significado do termo escola de governo.<sup>4</sup>

Já no cenário internacional e na acepção de ente estatal, a escola de governo tipicamente referenciada pela literatura de Administração Pública – no século 20 – foi a *École Nationale d'Administration* (ENA). O modelo francês, calcado na preparação de quadros de nível superior para a função de direção pública, serviu de inspiração para a constituição de uma EG congênere no Brasil: a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), concebida em 1986 como uma diretoria da então Fundação Centro de Formação do Servidor Público (Funcep). Naquela época, no prelúdio da Nova República com o reestabelecimento da democracia, a visão era de proporcionar a formação de uma nova burocracia estável e permanente no Governo Federal, amparada pela implantação de carreiras de Estado.

Em 1990, a Lei nº 8.140 alterou a denominação da Funcep para Enap, vinculando-a, na ocasião, à Secretaria da Administração da Presidência da República. Todavia, é a partir de 1995 que a Enap tem um impulso e assume a feição de ‘universidade corporativa’ do Governo Federal. Subordinada ao Ministério de Administração e Reforma do Estado (Mare), formado no primeiro mandato de FHC, a escola tornou-se estratégica para a difusão das ideias gerencialistas do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) e para o T&D de recursos humanos – sobretudo os do ciclo de gestão pública – para a modernização do Poder Executivo. Destarte, engendrava-se um alinhamento entre a agenda governamental e as diretrizes dos planos dos ministérios com a política de desenvolvimento de pessoal e a oferta de cursos da escola.

Desde aquele momento, a Enap adquiriu uma centralidade no sistema de T&D no setor público brasileiro, com uma miríade de atividades instrutivas e práticas conexas, quais sejam: formação inicial e aperfeiçoamento de carreiras, educação continuada presencial e à distância, programas de pós-graduação *lato sensu* e *stricto sensu*, realização de pesquisas aplicadas e publicações (revistas, livros, relatórios e textos de discussão), projetos de gestão do conhecimento e organizações de prêmios de inovação, seminários temáticos e *workshops* técnico-gerenciais.

Com o fito de ampliar a eficácia das organizações público-estatais que atuam com T&D dos funcionários públicos das três esferas da federação, a Enap tem também fomentado e gerido – no decorrer dos últimos 10 anos – a Rede Nacional de Escolas de Governo, composta por 262 instituições de diferentes trajetórias e

---

<sup>4</sup> Um exemplo adicional de uma escola de governo vanguardista no país, pertencente ao aparelho do Estado e com significativos afazeres até os dias correntes, é o Instituto Rio Branco, estabelecido em 1945 como um núcleo de estudos sobre diplomacia e relações internacionais para a instrução dos servidores do Ministério das Relações Exteriores.

formatos, como EGs propriamente ditas, centros de treinamento e formação de órgãos públicos, universidades corporativas de empresas públicas, dentre outras. Em termos numéricos, são 96 ‘escolas’ pertencentes à União, 104 estaduais e 62 de nível municipal. Acima de 70% vinculam-se ao Poder Executivo, e as demais estão distribuídas entre os Poderes Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público.<sup>5</sup>

Nesse agrupamento de EGs, algumas poucas foram constituídas entre os anos 1950 e 1980, conquanto a grande maioria foi fundada nas últimas três décadas, tendo como ímpeto a Emenda Constitucional (EC) nº 19/1998 que, dentre várias disposições para a reforma administrativa do Estado brasileiro, prevê que “(...) a União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos (...)” – trecho do Art. 5º, § 2º, da EC 19/1998, que alterou o art. 39 da Constituição Federal de 1998.

Com esse estímulo jurídico-legal e à luz de experiências de escolas predecessoras à referida EC – como a Enap –, multiplicou-se a quantidade de EGs no Brasil, sobretudo no nível subnacional. Afora a predominância dessas instituições no Executivo, no Poder Legislativo, por exemplo, a Associação Brasileira de Escolas do Legislativo (Abel) registra 208 escolas, somando as unidades das Câmaras Municipais, Assembleias Legislativas Estaduais, Tribunais de Contas e Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal).<sup>6</sup> E nas ‘escolas’ das Casas Legislativas, para mais da capacitação de técnicos e parlamentares, coexistem os projetos de educação política para os cidadãos. Vale salientar, do mesmo modo, que o vocábulo ‘escolas de governo’ tem sido empregado, similarmente, por muitas entidades do terceiro setor que trabalham com o T&D de pessoal para o serviço público e/ou a formação de lideranças políticas.

Logo, considerando essa expansão e diversificação hodierna das EGs no país, o rol de oportunidades de investigação científica e aplicada de tal objeto de estudo é vasto. E, de alguma maneira, esta edição especial denota um esforço para compilar algumas reflexões sobre o tema. Embora ela não cubra todas as facetas/vertentes tocantes ao assunto, é um primeiro passo para a valorização desse *front* de pesquisa na nossa comunidade acadêmica de Administração/Gestão Pública – tomando como pano de fundo o itinerário percorrido e a bagagem acumulada sobre T&D no setor público brasileiro desde a concepção da Enap.

A Enap, diga-se de passagem, haja vista o prestígio alcançado e seu predicado de *benchmark* para as demais escolas de governo no Brasil, tornou-se um dos pontos

---

<sup>5</sup> Dados referentes ao ano de 2016. Informações adicionais sobre a Rede Nacional de Escolas de Governo estão disponíveis pelo link: <https://redeescolas.enap.gov.br>.

<sup>6</sup> Para um mapeamento das Escolas do Legislativo e de Contas no Brasil, visite o *website* da Abel: <https://www.portalabel.org.br>.

focais na temática. São vários os artigos científicos, dissertações de mestrado e teses de doutorado que investigam a escola ou a utilizam como unidade de análise. A título de ilustração, na biblioteca eletrônica SPELL® (spell.org.br), com 124 periódicos nacionais indexados do campo do saber de Administração (incluindo a Administração Pública), tem 25 manuscritos que, direta ou indiretamente, abordam a Escola Nacional de Administração Pública, com a sigla Enap aparecendo no título, resumo e/ou nas palavras-chave dos textos. E entre os trabalhos de pós-graduação, citamos um dos mais recentes: o doutoramento, em 2017, da professora Manuela Ramos da Silva, docente da Universidade Federal do Sergipe (UFS), na Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (EA-UFBA) – “*História Organizacional da Enap: uma análise dos papéis desempenhados e das competências organizacionais desenvolvidas*”.<sup>7</sup>

E, doravante, a julgar pelo Decreto nº 9.991/2019, que reorienta a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da Administração Pública Federal, atribuindo à Enap – após a fusão com a Escola de Administração Fazendária (Esaf) – a coordenação do Sistema de Escolas de Governo da União, ratifica-se a sua posição nuclear para o T&D de servidores públicos construída durante os seus 33 anos de existência.

### **Prefácio desta Edição Especial: apresentação dos sete artigos**

Após a avaliação dos 14 manuscritos aprovados, preliminarmente, na etapa de *desk review*, a fase de *peer review* recomendou seis artigos para publicação nesta edição especial, complementada com um trabalho convidado. O elenco de textos expressa variados tópicos atinentes às Escolas de Governo, a saber: estudos comparados entre EGs de diversos países; modelagem de redes colaborativas de ações de capacitação entre organizações públicas; pesquisa comparativa entre EGs do sistema de escolas de governo da União; investigação do papel das EGs como elemento estruturante do ideário da *New Public Management*; análise da percepção dos servidores públicos sobre os efeitos do processo formativo; averiguação da convergência de propósitos entre processo seletivo, curso de formação e atribuições legais em carreiras do ciclo de gestão; e construção da memória das Escolas do Legislativo no Brasil.

Da perspectiva metodológica, os textos abrangem desde trabalhos descritivos até artigos analítico-propositivos, predominantemente de abordagem qualitativa, cujos *loci* empíricos envolvem EGs estrangeiras e brasileiras – e, neste caso, nacionais

---

<sup>7</sup> Essa tese de doutorado, em formato digital, está disponível no repositório institucional da UFS pelo link: <https://ri.ufs.br/handle/riufs/2072>.

e subnacionais – e universidades públicas. Os sete trabalhos reúnem 23 autores que pertencem a nove organizações entre escolas de governo, fundações de apoio científico, institutos de pesquisa e instituições de educação superior, sobressaindo, quantitativamente, a filiação institucional à própria Enap e à Universidade de Brasília (UnB).

O primeiro artigo, *“Schools of Government: a comparative study”*, escrito por Pedro Paulo Holanda, Claudia Rosa, Ciro Fernandes e Samantha Amorim, descreve o funcionamento de oito EGs de distintos países, comparando-as a partir de categorias como: localização dentro do governo, objetivos organizacionais, aspectos de financiamento, quadro de pessoal, estrutura administrativa e principais atividades de T&D. O panorama internacional traçado pelos autores, utilizando-se de uma amostra intencional com unidades de análise dos cinco continentes, é um subsídio para a compreensão da diversidade do aparato institucional das escolas de governo em torno do mundo.

O artigo seguinte, *“Escolas de Governo e Redes de Capacitação no Setor Público: perspectivas metodológicas para governança”*, elaborado por Diogo Fonseca, Pedro Paulo Meneses, Igor Loyola Souza e Pedro Paulo Holanda, apoiando-se no instrumental da análise de redes sociais e aplicando-o para o compartilhamento de conhecimentos/recursos entre as organizações, propõe um modelo analítico de padrões de relacionamento interinstitucionais para as ações de capacitação. Trata-se de uma contribuição teórico-metodológica que pode ser empregada pelas Escolas de Governo para o aprimoramento das redes de desenvolvimento de pessoal na ambiência da Administração Pública.

Na sequência, o terceiro artigo, *“Schools of Government’s roles and challenges for institutionalization: a comparative study in the Brazilian Federal Public Sector”*, de autoria de Diogo Fonseca, Marizaura Camões, Pedro Luiz Cavalcante, Joselene Lemos e Pedro Palotti, analisando 17 escolas de governo da União (14 do Poder Executivo e três do Poder Legislativo), propõe uma tipologia assentada no escopo das atividades educacionais e no público-alvo. Pelo prisma da governança em rede para o aperfeiçoamento da profissionalização no serviço público – discutido no segundo artigo, supracitado –, esse trabalho identifica aspectos comuns entre as EGs federais, trazendo algumas pistas para o delineamento de arranjos cooperativos entre elas.

O quarto artigo, *“Escolas de governo e seu papel estruturante na formação de servidores em tempos de Nova Gestão Pública: relatos de experiências no Nordeste brasileiro”*, redigido por Jorge Luiz Evaristo, Ana Cristina Batista-dos-Santos, Rafaela Aguiar, Juliana Sousa e Andreza Franco, explora o nexos entre o construto ‘escolas de governo’ e os princípios da Nova Gestão Pública (NGP), a partir

do estudo de caso de uma EG subnacional. O trabalho evidencia o alinhamento entre a missão/finalidade da EG tratada – não especificada e localizada na região Nordeste – com os desafios de incorporação de um modelo de gestão pública.

Posteriormente, o quinto artigo, *“Pós-Graduação de Servidores Públicos: percepções de egressos sobre os efeitos de uma especialização”*, de Simone Gama Barros, discute as implicações do Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Gestão Pública Municipal, ofertado na modalidade de educação à distância pela Universidade Aberta do Brasil (UAB) e financiado pela Capes, na vida pessoal, profissional e acadêmica dos ex-alunos. Trabalho de abordagem quantitativa, a coleta de dados utilizou-se de uma *survey* respondida por 1352 egressos – cerca de 20% dos formados nessa especialização no quinquênio 2011-2015. Os resultados indicam efeitos positivos para os indivíduos e para o ramo laboral e o ambiente social em que eles estão inseridos.

Completando a lista de trabalhos oriundos do fluxo de avaliação, o sexto artigo, *“O Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental: um ensaio sobre a convergência de propósitos entre o processo seletivo e as atribuições legais”*, assinado por Rosane Maria Pio Silva e Andréa Gonçalves, é um excerto de uma tese de doutorado – elaborada pela primeira autora (e orientada pela segunda autora) – defendida no Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) da UnB, em 2016. O manuscrito debate as (in)compatibilidades entre o sistema de ingresso da carreira de EPGG no Governo Federal, incluindo os conteúdos das provas aplicadas e do curso de formação ministrado pela Enap, *vis-à-vis* as incumbências desse profissional na máquina administrativa.

E por último, mas não menos importante, o sétimo artigo, convidado para esta edição especial e intitulado *“Gênese das Escolas do Legislativo no Brasil: apontamentos históricos sobre a criação da EL-ALMG”*, de William Maximiliano Melo e Fernando Coelho, minucias as origens das escolas de governo no Parlamento, clarificando como essas estruturas de qualificação de recursos humanos e educação política surgiram na década de 1990. Em linhas gerais, o trabalho mostra que as primeiras escolas do Legislativo, também conhecidas como Escolas do Parlamento, emanaram de processos de modernização administrativa em algumas Casas Legislativas do país perante a dinâmica de redemocratização e os ditames das Constituições federal (1988) e estaduais (1989).

Esperamos que você, leitor ou leitora, aproveite esta edição especial da RSP em parceria com a SBAP. Fazemos votos de que o teor e conteúdo dos artigos produzam *insights* e debates na seara do T&D de pessoal no setor público, com vistas à melhoria contínua da gestão e das políticas públicas no Brasil.

**Fernando de Souza Coelho**

Professor do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo (USP). Presidente da Sociedade Brasileira de Administração Pública (2016-2018).

**Frederico Lustosa da Costa**

Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal Fluminense (UFF). Presidente da Sociedade Brasileira de Administração Pública (2014-2016).

**Thiago Ferreira Dias**

Professor do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Vice-Presidente da Sociedade Brasileira de Administração Pública (2016-2018).

# Schools of government: a comparative study

**Pedro Paulo Teófilo Magalhães de Hollanda**

*Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP)*

**Samantha Albano Amorim Cardoso**

*Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH)*

**Ciro Campos Christo Fernandes**

*Escola Nacional de Administração Pública (Enap)*

**Cláudia Henriqueta Conde Rosa**

*Escola Nacional de Administração Pública (Enap)*

The schools of government perform a central role to the public service of many countries. Despite being a disseminated and well-established phenomenon, the functions and even the concept of schools of government vary. Aiming to portray the functions and characteristics of schools of government around the world and offer a better understanding of them, this paper presents a comparative study of schools of government located across six continents. Based on purposive sampling, eight schools of government were selected to be part of this in depth study: *École Nationale d'Administration*, ENA – France; Canada School of Public Service, CSPS – Canada; *Instituto Nacional de la Administración Pública*, INAP – Argentina; Australia and New Zealand School of Government, ANZSOG – Australia and New Zealand; Civil Service College, CSC – Singapore; National School of Government, NSG – South Africa; *Direcção Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas*, INA – Portugal; and *Escuela Superior de Administración Pública*, ESAP – Colombia. Data collection procedures included interviews and document analysis. Data were analyzed using content and comparative analysis. This study highlights some important dimensions of schools of government including the position within the government, funding, main activities, organizational structure and personnel. Other similarities (e.g. among members of Commonwealth) and possible common trends and innovation challenges are also discussed. Finally, we discuss the results comparing them to previous studies findings.

**Keywords:** schools of government; comparative study; state capacity.

---

[Artigo recebido em 30 de junho de 2016. Aprovado em 4 de novembro de 2019.]

## Escuelas de gobierno: un estudio comparativo

Con el fin de presentar las funciones y características de escuelas públicas alrededor del mundo y ofrecer una mejor comprensión de estas organizaciones, este trabajo presenta un estudio comparativo de las escuelas públicas ubicadas en cinco continentes. Sobre la base de un muestreo intencional se seleccionaron ocho escuelas de gobierno para participar en este estudio en profundidad: *École Nationale d'Administration*, ENA – Francia; *Canada School of Public Service*, CSPA – Canadá; Instituto Nacional de la Administración Pública, INAP – Argentina; *Australia and New Zealand School of Government*, ANZSOG – Australia y Nueva Zelanda; *Civil Service College*, CSC – Singapur; *National School of Government*, NSG – Sudáfrica; *Direcção Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas*, INA – Portugal; y Escuela Superior de Administración Pública, ESAP – Colombia. Los procedimientos de recolección de datos incluyen estudios documentales y entrevistas. En este estudio se exploran algunos aspectos importantes de las escuelas de gobierno como la ubicación dentro del gobierno, las finanzas, las actividades principales, la estructura organizacional y de personal. También se discuten algunas similitudes (por ejemplo, entre miembros de la comunidad) y posibles tendencias y desafíos. Por último, los resultados son comparados con los resultados de investigaciones previas.

**Palabras clave:** escuelas de gobierno; estudio comparativo; capacidades estatales.

## Escolas de governo: um estudo comparativo

As Escolas de Governo desempenham um papel central no serviço público de muitos países. Apesar de ser um fenômeno disseminado e bem estabelecido, as funções e até o conceito de Escolas de Governo variam. Com o objetivo de retratar as funções e características das Escolas de Governo ao redor do mundo e oferecer uma melhor compreensão sobre elas, este artigo apresenta um estudo comparativo de Escolas de Governo localizadas em cinco continentes. Com base em amostragem intencional, oito escolas do governo foram selecionadas para fazer parte deste estudo aprofundado: *École Nationale d'Administration*, ENA - França; *Canada School of Public Service*, CSPA – Canadá; *Instituto Nacional de la Administración Pública*, INAP – Argentina; *Australia and New Zealand School of Government*, ANZSOG – Austrália e Nova Zelândia; *Civil Service College*, CSC – Cingapura; *National School of Government*, NSG – África do Sul; *Direcção Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas*, INA – Portugal; and *Escuela Superior de Administración Pública*, ESAP – Colômbia. Os procedimentos de coleta de dados incluíram entrevistas e análise de documentos. Os dados foram analisados por meio de análise de conteúdo e análise comparativa. Este estudo destaca algumas dimensões importantes das Escolas de Governo, incluindo a posição dentro do governo, financiamento, principais atividades, estrutura organizacional e pessoal. Outras semelhanças (e.g. entre membros da *Commonwealth*) e possíveis tendências e desafios de inovação comuns também são discutidos. Finalmente, os resultados são discutidos comparando-os aos resultados de estudos anteriores.

**Palavras-chave:** Escolas de Governo; Estudo Comparativo; Capacidades Estatais.

## 1. Introduction

The concern about state capacity and efficiency is pressing. There is a need to optimize public expenditure in all levels and fields. Workforce size and performance are also key concerns that take part into countries' agendas. These are common descriptors that fit most of the countries nowadays.

State capacity can be analyzed using different approaches, and one of the most studied approaches is the administrative capacity. Administrative capacity is also considered a dimension that constitutes state capacity and consists in the potential for implementation of public policies (CINGOLANI, 2013). A necessary condition for administrative capacity enhancement is the existence of a professional bureaucracy (public servants) provided with necessary resources and tools. Souza (2016) affirms that the quality of bureaucracy and level of professionalization are some of the main predictors of public policy effectiveness. Thus, we can affirm that public servant training is a major factor in achieving a desired level of administrative capacity.

One way to enhance administrative capacity is investing in public civil servant formation. This is based on the idea that the performance on the organization level reflects the performance in lower levels of the organization. Thus, we assume that by enhancing the capacity of individual civil servants, a country would be contributing to overall state capacity enhancement. This is consistent with the idea of using public servant training as a means of increasing efficiency, innovation and their capacity of helping governments to achieve their goals.

Accordingly, McCourt (2013) points out that *"There is no doubt that capacity affects performance (...). But we have learned that capacity-building is rarely effective in an organizational vacuum"* (p. 4-5). Therefore, in the design of civil servants' learning activities (for example, courses), specific organizational characteristics such as culture, management practices, communication networks and activities (etc.) must be considered. In this context, it is imperative to highlight the central role played by the schools of government. These institutions tend to perform learning activities based on a strongly applied perspective, which conform with the specific context of public service and their institutions as well as their servants' professional experiences.

Schools of government play a central role in the formation of public civil servants. However, there is some controversy among practitioners and researchers about the concept of schools of government. This controversy reaches a point where some research reports chose to omit schools of government definitions and simply point out that they are considered to be *"the institutions which participated in the study"* (for example, OECD, 2017). To avoid the risk of calling incomparable institutions by

the same term we chose to define schools of government as government institutions engaged in capacity building, training and development of public servants and agents.

This study aims to present a comparative study between eight schools of government based on a multidimensional framework of analysis. The dimensions explored were: organization of civil service and recruitment policy, institutional location, institutional trajectory, institutional objectives, funding, personnel, organization structure and activities (learning, research, consulting, events, cooperation and networks). In this era of reduced training budgets and a growing call for expenditure efficiency it is especially important to become aware of other experiences which can support future changes in the management of schools of government.

## 2. Theoretical framework

The comparative analysis was based on a framework of aspects which each have a set of questions that guide our search (refer to Table 1). The original framework development is presented elsewhere (FERNANDES, 2017).

**Table 1 – Theoretical dimensions and guiding questions**

| Dimensions  | Guiding questions  |
|---|--|
| Organization of civil service and recruitment policy                          | How is recruitment to the civil service carried out? Does the School play any role in this process?  |
| Institutional location  | Where is the school located in the public administration?<br>When and how was the School created?  |
| Institutional trajectory  | What are the main milestones in the School's history?  |
| Institutional objectives (mission and vision)                                 | For whom are the School programs oriented? Public servants in general, specific careers or hierarchical level, political agents, citizens? |
| Funding   | Is the school funding based on general public budget, own resources or both?   |
| Personnel   | Does the School have permanent staff? Both administrative and instructors/teachers? What is the process of selection and hiring?           |
| Organization structure  | How is the organizational structure organized?   |
| Activities (learning, research, consulting, events, cooperation and networks) | What are the regularly performed activities of the School?   |

Source: Author's own table.

In order to confer standardization and mitigate eventual misinterpretations, we present the terminology adopted regarding the learning subdimension, which covers the main (core) activities were undertaken by the selected schools of government. Terminology and definitions can be seen in Box 1.

### Box 1 – Note on terminology

---

**Schools of Government** or **Schools** is the term used to refer to government institutions engaged in capacity building, training and development of public servants and agents.

**Mandatory induction courses** describe the obligatory courses that take place in the selection process or at the point a new public servant enters the civil service.

**Improvement courses** are learning activities, which are required for career progression.

**Continuous learning** is the term used to describe short-term courses to ensure lasting development of competencies and improvement of professional skills throughout careers.

**E-learning** refers to distance courses, mainly online based.

---

Source: Author's own table.

### 3. Outcomes of previous research

Previous research with schools of government as unit of analysis adopted different approaches compared to the analysis undertaken in this study. Prescott (2014) and Ferrarezi and Tomacheski (2010) focused on both specific groups and aspects of schools of government. Prescott (2014) investigated the relationship between research and curriculum development in five national schools of government (or similar organizations related to public servant training organizations). The Schools studied were these: the Australia and New Zealand School of Government (ANZSOG); the Civil Service College (Singapore); the National School of Government (United Kingdom); the Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) (The Netherlands) and the Bureau Algemene Bestuursdiensten (ABD) (The Netherlands). Ferrarezi and Tomacheski (2010) investigated offers of training and development programs by Brazilian schools of government of the Rede Nacional de Escolas de Governo (National Network of schools of government) – mainly the themes covered by their courses.

A study undertaken by Oliveira and Rubin (2013) addressed the role of schools of government in the evolving scenery of public administration education in Brazil.

Aires, Salgado, Ayres and Araújo (2014) aimed to trace the panorama of Brazilian schools of government while Jesus and Mourão (2012) conducted research comparing eight schools of government adopting a specific focus on organizational knowledge. It is clear that the majority of studies addressing schools of government adopt a national approach or focus in specific aspects related to schools of government as seen in the previously mentioned studies.

The OECD conducted some researches (e.g. OECD's 2014 Survey of schools of government) that go in a different direction adopting an international and broad approach. This is the approach adopted in this study. The findings of the OECD's studies will be compared to ours in the section 6.

#### 4. Method

The research was undertaken using a qualitative approach. The empirical basis of this paper is a multiple case study consisting of seven cases of national schools of government. We investigated multiple cases to understand the differences and similarities between them. The cases have been chosen to represent a wide range of contexts. The cases were also defined based on the School's national presence (or lack thereof). Based on a geographic criteria aiming to collect data of at least one school per continent the selected schools were:

The selected schools were:

- two European Schools, *École Nationale d'Administration* (ENA – France) and *Direcção Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas* (INA – Portugal);
- two Schools from South America, *Instituto Nacional de la Administración Pública* (INAP – Argentina) and the *Escuela Superior de Administración Pública* (ESAP – Colombia);
- one School from North America, the *Canada School of Public Service* (CSPS – Canada);
- one School from Africa, the *National School of Government* (NSG – South Africa);
- one School from Asia, the *Civil Service College* (CSC – Singapore);
- one School from Oceania, the *Australia and New Zealand School of Government* (ANZSOG – Australia and New Zealand).

The data were collected using documentary research (notably the investigation of official websites, legal acts, articles and reports) and interviews (conducted by phone and/or by e-mail). Both interviews and documentary research were based on

a standard set of questions derived from the underlying analytical framework (see Table 1). The data collection was carried out from August 2015 to March 2016. Data were analyzed using content analysis. An extensive research report was published (ROSA & HOLLANDA, 2017) presenting the data collected and a preliminary analysis.

## 5. Results of comparison

The results will be presented aiming to highlight the differences and similarities between the Schools investigated on each of the dimensions that guided the analysis.

### *Civil service recruitment policy*

Regarding civil servants recruitment policies, two main categories are highlighted: recruitment by public admission exams (such as in France, Portugal and Colombia) and recruitment by regular (similar to private sector) selection processes (Argentina, South Africa, Singapore, Australia and New Zealand). In Canada, the selection processes can be centralized or decentralized. The centralized selection process usually occurs to the so called transverse positions, present in almost all organizations and whose selection process can be conducted by the Canada Public Service Commission. The decentralized selection process is usually used to select servers to specialized technical posts whose recruitment process is in charge of government ministries or agencies.

In the cases of Australia, New Zealand and Singapore, the processes of recruitment and remuneration keep similarities: following a minimum legislation, they are directly in charge of the institution's main manager, who is responsible, under a management agreement, for the results delivered by him and his team. Based on the individual server productivity, the manager can set pay increases and extra compensation by allocating the received budget.

The case in Singapore is particularly interesting because public service entrance occurs in a similar manner to private sector entrance – they see the private sector as a competitor in the search for top talented workers. In the Singapore recruitment process, vacancies (job opportunities) in the public service are published on a single website and there is flexibility and autonomy to negotiate different salaries for each post. This is an interesting example of how the flexibility in the public sector can be increased and new forms of employment can be used to attract and retain talent.

In order to attract and retain young talent, a similar recruitment approach to that of Singapore has been adopted in Australia and New Zealand and Canada – recruitment is more flexible and has similarities to the private sector; contracting

and promotion arrangements have also been adopted by these three governments. It is worthwhile noting that these similarities, not only in public service recruitment processes, but also in other aspects analyzed, are more marked in former British territories (mostly members of the Commonwealth).

Those initiatives to attract the best workers and aggressively compete with the private sector were a priority to many countries. To fight the lack of interest surrounding public careers, Canada, Netherlands, Portugal and Singapore went to universities campus seeking new talents (PUMA/HRM, 2000; ROBINSON, 2015). Otherwise, United Kingdom, France and Sweden centralized their policies and procedures that define the recruitment process even if it occurs in the local level (SELDEN, 2003). Germany, Denmark and Norway have more decentralized systems (SELDEN, 2003). However, both aim to employ the best workers and reduce their staff turnover. Japan and Switzerland adopted laws and policies that facilitate people transferring between public and private sectors (SELDEN, 2003). Finland, Netherlands, the United Kingdom and New Zealand launched public relations campaigns to attract young residents to be part of the civil service (PUMA/HRM, 2000). Canada made use of a magazine, *A day in the life of the public service of Canada*, which published motivational stories about public servants (PUMA, 2001).

Competition with the private sector lead to an increase in public servant salaries, however, due to the 2008 global financial crisis, more than 75 percent of OECD countries planned to reduce their workforce (OECD, 2011). Some have already reduced their workforce drastically (OECD, 2010). Due to this lack of economic stability one of the main concerns of governments is how to continue delivering quality public services with a reduced workforce (SELDEN, 2012).

### *Institutional location*

The legal status of the Schools are very similar – with the exception of ANZSOG, which represents a unique form of collaboration between two governments (Australia and New Zealand) and universities, and INA, which, in addition to teaching, also works in recruitment, selection and mobility of public servants. Similarities of Schools lie in the legal founding acts (usually in the form of laws, proclamations, acts or decrees) and the mandates, which define their extent and scope of work, activities, target audiences and funding models.

The eight surveyed Schools are located at the federal or central level of the government and mainly aim to recruit and develop federal civil servants. Furthermore, the target audience of NSG initiatives also include the civil servers of provinces and municipalities and ESAP initiatives target audience besides including servers at all levels of government, offers courses to private sector workers and

citizens in general. Regarding this issue, ANZSOG is an atypical case as it is dedicated particularly to the training of executives from both countries (Australia and New Zealand) and coexists, due to target audience segmentation, with the Strategic Centre for Learning and Development in Leadership of Australia and the New Zealand Leadership Development Center.

The position and location of the schools within the government structure has a direct link with their relevance to the public service. ENA trajectory is the most significant example of a School of Government that has remained highly influential over the years. We can affirm that the influential role played by ENA rests in its proximity to the decision center. Many of the France top-tier public managers (including prime ministers and ministers) are ENA alumni.

### *Funding*

The funding of schools of government is done, in general, through grants or government transfers based on the general budget (indirect funding) and direct funding through the charging of enrollment taxes, selling of products (publications, facilities rental) or learning services (consulting, technical assistance, coaching, mentoring, etc.). It should be noted that there are some peculiarities regarding this issue. In NSG, the funds raised from the sale of products and services are deposited into an account called the Training Trading Account (TTA) and are intended exclusively to design courses, produce instructional materials and hire teachers. ANZSOG is financed by annual transfers from state members (Australian federal government and provinces and New Zealand central government) and contributions from academic chairs in addition to charging registration fees and enrollment taxes. In CSPS, there is an imminent transition from a full recovery costs model, based on the sale of learning products and services, to a model based on the annual budget allocation, as already occurs in the ministerial context.

### *Personnel*

The seven schools of government studied (with the exception of ESAP, Colombia which has permanent staff in both administrative and teaching areas) have a relatively small permanent staff base and mostly make use of temporary hiring mechanisms for their teaching, research and consultancy fields. A common arrangement that has been adopted, particularly by the Schools of France, Canada and Singapore, is to attract both senior servers and academics to their temporary staff. There are two cases that are worth mentioning: the direct involvement of French leaders in the course syllabus formulation at ENA France and the program "Experts-in-Residence", in implementation by CSPS, Canada, through which the Canadian school will recruit

experts from the public and private sectors to share knowledge and develop contents and instructional material to the School's programs.

Issues that recurrently arose are the attraction and retention of qualified servers. Schools from Canada and Singapore in particular expressed their concern about creating an attractive and creative environment for new talents and future leaders, which favors staff renewal and development, essential to institutions that deal with knowledge and learning.

As application schools, it is observed, if any, a reduced staff of permanent servers oriented to teaching. As previously mentioned, hiring external teachers for a specified time is the dominant practice. The profile of these teachers varies between academics and practitioners, the latter usually being public (which is most common) and private managers, with notable knowledge and recognized expertise in their fields. In addition to this, is common the hiring of foreign experts to teach courses or some disciplines offered by the school, especially in programs oriented to senior public managers and officials. To enable the promotion of learning activities by the agencies themselves, INAP, Argentina, provides a list of more than two thousand potential teachers (practitioners and academics). Thereby the agencies (ministries, departments, etc) can directly hire teachers and organize learning activities.

### *Organizational Structure*

Although distributed throughout six continents, the Schools in this study have very similar organizational features. Generally, they have a president or a general manager who is assisted directly by directors whose responsibilities are concentrated in the areas of teaching, research and internal management or administration. In addition to this, all Schools have units dedicated to international relations, and in the case of ENA-France, an unit dedicated to European affairs.

Most of the schools have in its structure some kind of board where the main decisions are made (the name varies, e.g. directive board, administrative board, advisory board, consulting council). These units are usually composed of public managers, academics, invited notables, teachers delegate and students delegate. Their usual functions are to (1) contribute to the definition of guidelines that guide the strategic planning processes of Schools (medium and long-term goals), monitor the fulfillment of the objectives and the results achievement and (3) support the development and updating of the annual training programs and training and research agendas. In addition to promoting the upgrade and adherence of school's portfolios to the needs arising from public policies and programs implementation, the Boards impel, due to the high degree of authority and reputation of its members, the public service improvement and innovation.

## *Institutional Objectives*

Regarding the institutional objectives, if we consider together the missions of the surveyed schools and take into consideration the results of the Organization for Economic Co-operation and Development Report on schools of government (OECD, 2017; OECD, 2014a), it is possible to affirm that the schools of government are institutions established to support learning in the public sector. They play this role by directly offering training programs and indirectly by promoting a culture of learning that contributes to efficiency and effectiveness enhancement of the public sector. However, to remain relevant and responsive to the changing needs of governments and civil servants, Schools should adapt their programs to train current and future public servants to properly fulfill their job's demands. It is worth mentioning the peculiarities of ESAP, Colombia, which is both a government school and a university and INA, Portugal, which includes among its activities, besides the training programs, assignments related to recruitment, selection and mobility of public servants.

## *Learning*

Concerning the learning activities, the schools core business, there are many aspects to analyze. Concerning the mandatory induction courses, just ENA has a long term course, structured in 24 months and as a phase of the civil service admission exam. In the other studied schools they opt to promote shorter courses, usually obligatory, to take a job in the public service. In general, this courses, which can also be named initial courses or familiarization courses, address general topics regarding the functioning of public administration. These courses offer fundamental contents and initial orientations to public servants.

The continuous learning activities usually consists in a varied range of courses and events offered to public servants (individually) and to organizations. Face-to-face, blended and distance learning courses are the modalities most commonly used to promote the permanent formation of servants of all hierarchical levels. Depending on the public segmentation more methodologically sophisticated products can be adopted such as coaching, mentoring and communities of practice.

While in ENA there is a prevalence of induction courses oriented to the intense training of future senior officials, countries like Canada, Singapore, Portugal, Colombia, Australia and New Zealand, promote shorter initial training courses, investing more heavily in training their servers throughout their careers. Despite not having a clearly established link between training and career development in those countries, learning is seen as an essential asset, a requirement for assuming management and direction positions.

Canada is an emblematic example in this issue. Although managers and directors oriented courses are not, mostly, obligatory, the culture of learning valorization permeates the federal public service and is favored by annual plans of learning elaborated jointly by managers and their subordinates. CSPS is distinguished also due to the coordination of ten communities of learning as a way to stimulate the permanent learning and the exchange of experiences between its alumni. ENA in its turn has a varied portfolio for training of French, European and foreign servers. Although training for careers has worth it national and international recognition, Europeanization is an important phenomenon for the school, which recently self titled as "European School of Governance".

Also regarding the field of continuous education, it is common to all schools the offer of managers development and leadership programs. There is a common sense that the training of managers and leaders is essential to improve public policies management to cope with crisis situations and drive organizational changes.

Another phenomenon observed is the increasing offer of e-learning courses. The offer consists of online courses, with or without tutoring, live broadcasted virtual learning events and audio-learning via computer, tablet or smartphone are some modalities that have been made available to public servers. Besides the cost reduction, the distance learning offer aims to increase the number of trained servers and to promote participants flexibility, accessibility and autonomy.

Canada, France, South Africa, Portugal and Colombia schools have a diversified offer of online products and services. In Singapore and Australia-New Zealand schools there is a different scenario. Both have a clear focus on executive formation/education. In ANZSOG we have not identified e-learning programs and in Singapore we did, but just a few courses restricted to basic and/or initial issues.

It is worth mentioning that INAP (Argentina) has a virtual campus and national (*TeleINAP* and *Campus 2*) and international (*Espacio Iberoamericano de Formación*) platforms in addition to a collaborative training portal (*Capacitar*).

Another aspect to be noted in the education dimension refers to an association of schools with universities to offer graduate courses, accredited to the competent institutions of each country, usually the Ministry of Education. The ANZSOG stands out for been associated with 15 Australian universities, while the ENA has partnerships at national and international level (e.g. Germany) to offer graduate courses. In addition to ENA and ANZOG, just ESAP offer postgraduate courses – specialization courses and masters.

ESAP is a special case because it is a public entity of academic nature (university), with legal personality, administrative autonomy and independent assets. It has a significant and regular offer of undergraduate, specialization and master courses

face-to-face and distance, as well as short continuous education programs. Another peculiarity inherent in the "hybrid personality" of ESAP, both university and school of government, relates to its target audience. ESAP offer courses that are open to the enrollment of civil servants from the three branches and levels of government and also to all citizens.

Some distinguished actions developed by Argentina and Canada schools deserve to be highlighted. INAP (Argentina) has an undergraduate scholarship program oriented to civil servants. CSPS (Canada), through the Program "Public Servant-in-Residence" encourages the participation of federal executives in research projects and teaching at nearly a hundred Canadian universities. The transfer of the server to the University may extend from six months to two years depending on the project to be developed, which must be approved by the applicant's home public agency.

### *Research*

There are generally two tendencies in the definition of research agendas of the studied schools. The first is to guide the choice of research topics based on consultations with ministries and key client organizations. The second is to define research topics, due to the need to update the courses syllabus and training and learning events contents. In spite of not being mutually exclusive, the occurrence of the link between research and teaching is most noticeable in the cases of ANZSOG, CSPS and ENA.

### *Events*

Most schools promote events related to strategic issues of the country political and economic agenda. There are national and international events. The regularity also varies and the focus is mainly on promoting the debate among legislative members, leaders or experts. The most common shapes are major annual events with participation of experts, servers and, in some cases, students and workers of the private sector. Monthly events usually have a reduced scope and involve solely the actors directly involved in the issue.

INA has an interesting initiative called Roadshow of Best Practices. It consists of a cycle of sessions that run through the country in order to deepen and discuss good practices that provoked more interest in an annual conference held by the Institute. The European range of events organized by the ENA (Cafes, Conference and Meetings) on the other hand, reinforce the role of the school in the European political and economic agenda and its intention to become a European governance school, a reference in the training of the continent's leaders. The CEO Forum,

organized in a partnership between Kennedy School of Government (Harvard University), and the series of events called OECD Dialogues confer on ANZSOG a relevant role in the development of Australia and New Zealand leaders.

Both the ENA as ANZSOG develop annual events oriented to their alumni, as a way to keep active the interest in professional update and qualification and to strengthen the network among them. In its turn, NSG annually hosts a Public Service Instructors Forum, which constitutes an important space for discussing and disseminating innovations in South African human resources legislation and training.

### *Consulting*

The schools studied perform consulting activities mainly by demand from other government agencies. In addition to responding to requests from other agencies, consulting actions seek to be aligned with government projects. There are also schools, like the INA, Portugal, and CSC, Singapore, which have defined areas of activity. Noteworthy is the case of ENA, which seeks to participate in international, bilateral or multilateral consulting projects.

### *Cooperation and Networks*

The schools of government studied relate to each other, to institutes of Public Administration, ministries of other countries or international organizations by being part of networks and through cooperation projects. Partnerships have as its object the provision of international training programs, organization and participation in events, discussion and development of joint projects and exchange of experiences. Networks and partnerships occur both nationally and in the regional and international levels.

Noteworthy is the experience of ENA, which operates international cooperation in the field of public administration with more than 120 countries and is associated with the prestigious group of French Grands Écoles (Grand Schools) and to the Pôle Européen d'Administration Publique (European Public Administration Pole). ENA and ANZSOG also maintain an active network with their alumni, through which they publicize their programs and learning events, promote the knowledge and experiences exchange and inspire new learning. ANZSOG Alumni LinkedIn group gives spotlight to the School in a known worldwide online professional network.

Some Schools show a networked action based on some of its particularities. INA, for example, has a strong network that aggregate Portuguese-speaking countries. The same pattern is observed in NSG role in the African Network of Management Development Institutes and in the African Union. INAP and ESAP by their turn, have a strong presence in the Latin American Center for Development Administration

(CLAD) and a group of joint actions with the Ibero-American School of Administration and Public Policies (EIAPP).

## 6. Reflections and conclusions

The present study and the OECD report (2014a) share the perspective that some aspects such as the institutional form and the insertion of the schools within the government are directly correlated to their influence and relevance to the public service. The OECD survey results shows that the institutional model have a relevant impact on the relationship between the schools and the government as well as on the autonomy of the schools.

In this way, this study identified three models of relationship between Schools and government, being the first two the most common:

- The school is institutionally located within the center of government or very close to it;
- The school is situated within another government department or agency;
- The school is institutionally autonomous, but maintains a formalized relationship with government.

Although not pointing none of these as an ideal model, it is important to consider that the first two types provide an easy access to government priorities, enhancing the possibilities to be responsive to these priorities, while also limit administrative and policy autonomy. On the other hand, the third one gives more autonomy to the schools to develop learning programs, but decrease the access to government priorities and key actors (OECD, 2014a). The present study corroborates this perspective, correlating an influential role played by a school of government and its proximity to government decision centre.

Moreover, many of the respondents claimed to have relationships not only with the government but also with other educational institutions such as national and international universities (OECD, 2014a). This study also shows that the schools of government studied are often part of networks and cooperation projects, allowing them the relationship with other schools, institutes of Public Administration, ministries of other countries and international organizations.

Concerning the constitutional acts, the majority of the schools were established at national government level through a legal instrument, commonly a law or a decree (OECD, 2014a), characteristic also portrayed in the present study. However, a more recent OECD report (2017) reinforces the need to clarify the schools mandates, especially those that were constituted by laws of general application, in order to increase the powers of the schools of government. In addition, both studies present

that many schools, although established at national level, provides training to the public civil servants of other levels of government and, sometimes, also to non-governmental stakeholders.

With respect to the organizational structure, OECD (2014a) findings show that the main internal management instance, the one responsible for the management of the School, consists in a head of institution, a board of directors or trustees, a council of members or several bodies jointly. Our findings suggest that the schools usually have a President or General Manager, directly assisted by the Directors of the areas of teaching, research and internal management. It is also common the existence of some kind of board where the main decisions are made.

The OECD study (2014a) points out that traditional classroom training has been the norm considering the teaching methods applied by the schools of government (93% of the survey respondents). However, it also shows that these institutions are increasingly adopting new approaches, many of them based on the use of information and communication technologies (ICTs). Approximately 50% of the schools apply other methods like team-based activities and study tours and about 40% are training public servants by online courses. Additionally, 33% of the respondent schools are using ICTs to reach a higher number of learners (for example, by mechanisms like webinars and webcasting). This corroborates with our findings about the increasingly use of e-learning mechanisms by schools of government.

Regarding the types of courses offered by these schools, the OECD report (2014b) mentions that about 30% of the respondents cited the existence of mandatory induction programs of training for new staff, although it was not possible to identify any clear pattern concerning the topics covered by these programs. Other interesting finding is that induction courses tend to be mandatory in countries with career-based civil service. This information confirms our perception that most sampled countries seems to privilege the offering of continuous learning activities rather than initial training courses.

Some schools are also engaged in knowledge development and research activities. According to OECD survey (2014a), 60 percent of the surveyed Schools are engaged in such activities, but only half of these activities consist primarily in applied research.

With regard to the main objective of the research activities, considering the schools of government that have a research program, 89% indicated the promotion of better public policies, 78% the deepening of comprehension about the functioning of public service, and 67% the improvement of public civil service by filling the knowledge gaps (OECD, 2014a). The research areas most mentioned by the respondents were institutional and organizational transformation (46%)

and innovation (31%). In addition, the areas in which the schools offer training courses are mostly a research focus (OECD, 2014a). Finally, the OECD study (2014a) report that the two main inputs considered in the definition of research agenda are assessment of government priorities and discussions with senior public managers. Our findings indicated that the major inputs considered in the definition of research agenda are consultations with ministries and/or key client organizations and the need to update the courses syllabus and training and learning events contents. Both studies noticed opportunities for improving the connection between research, knowledge development and training programs.

The OECD publication (2017), also based on their survey on schools of government, is very useful for practitioners as it presents recommendations on some crucial issues such as how to evaluate the success of schools of government or how to better suit the activities offered with government and learners needs.

There are two limitations in this study that could be addressed in future research. First, the study focused on presenting a broad view of the main aspects of a heterogeneous set of SoG. The large number of investigated aspects, however, prevented the deepening on each aspect. Future studies may deepen in one of the various aspects mentioned in this study. Second, the aim of this study was to better understand the phenomenon, not to identify causal relations. Future studies may investigate the antecedents that explains the variation on each investigated dimension.

Despite the different characteristics and capacity levels of the public organizations covered in this study, it is clear the central role of schools of government is the modernization and innovation of the public sectors of those countries. It also shows the importance of capacity building for the development of a permanent culture of improving public services provided by the state to the citizens.

Investments in training are particularly relevant in times of change and renewal, which are elements inherent in the current system. The focus on the individual, the improvement and product innovation and public services and the intensive use of information and communications technology are challenges faced in the strategic agendas of governments and Schools of Government must be aware, aligned and responsive to these challenges in order to maintain their relevance to public service and society. This comparison between major schools of government of several countries offers a rich framework to correct paths and enhance state capacity.

## References

- AIRES, R. F. D. F.; SALGADO, C. C. R.; AYRES, K. V.; ARAÚJO, A. G. D. Schools of government: the Brazilian scenario. *Revista de Administração Pública*, v. 48, n. 4, p. 1007-1027, 2014.
- CINGOLANI, L. *The state of State capacity: a review of concepts, evidence and measures*. (Working Paper n. 53) Maastricht: UNO-MERIT, 2013.
- FERNANDES, C. C. C. Análise comparada das escolas de governo na literatura internacional: perfil, tendências e categorizações. *Cadernos Enap*, v. 43, 2017.
- FERRAREZI, E.; TOMACHESKI, J. A. Mapeamento da oferta de capacitação nas escolas de governo no Brasil: gestão da informação para fortalecimento da gestão pública. *Revista do Serviço Público*, v. 61, n. 3, p. 287-303, 2010.
- JESUS, A. M.; MOURÃO, L. Organizational knowledge in schools of government: a comparison study. *Revista de Administração Pública*, v. 46, n. 4, p. 939-968, 2012.
- MCCOURT, W. Models of public service reform: a problem-solving approach. *World Bank Policy Research Working Paper*, n. 6428, 2013.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Getting it right: restructuring the government workforce*. Presentation at the Public Employment and Management Working Party – Annual Meeting, 2010.
- \_\_\_\_\_. Special feature: public workforce restructuring. In: *OECD Government at a Glance 2011*. OECD Publishing, 2011.
- \_\_\_\_\_. *National schools of government survey*. Paris: OECD Publishing, 2014a.
- \_\_\_\_\_. *Skills beyond schools – synthesis report*. Paris: OECD Publishing, 2014b.
- \_\_\_\_\_. *National schools of government: building civil service capacity*. OECD Public Governance Reviews. OECD Publishing, 2017.
- OLIVEIRA, F. B.; RUBIN, M. M. Public administration education in Brazil: evolution, challenges, and opportunities. *Journal of Public Affairs Education*, v. 19, n. 4, p. 635-655, 2013.
- PRESCOTT, F. *Research and curriculum development at national schools of government*. Unpublished Masters Dissertation. University of Victoria, Canada, 2014.
- PUMA. *Country Web Pages*. 2001. Retrieved from: <<http://www.oecd.org/puma/>> Accessed: 05 may. 2016.
- PUMA/HRM. *Recent developments and future challenges in human resource management in OECD member countries*. Background Paper by the Secretariat Paris, 2000. Retrieved from: <<http://www.oecd.org/puma/>> Accessed: 05 may. 2016.
- ROBINSON, M. *From Old Public Administration to the New Public Service, implications for public sector reform in developing countries*. UNDP Global Centre for Public Service Excellence: Singapore, 2015.
- ROSA, C. C.; HOLLANDA, P. P. T. M. Escolas de governo no cenário internacional: um estudo comparado. *Cadernos Enap*, v. 43, p. 113-204, 2017.
- SELDEN, S. C. Innovations and global trends in human resource management practices. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Orgs.). *Handbook of Public Administration*.

London: Sage, 2003. p. 62-71.

SELDEN, S. C. Global trends in human resource management. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. *The SAGE Handbook of Public Administration*. London: Sage, 2012. p. 87-101.

SOUZA, C. Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença. In: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (Orgs.). *Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Ipea, v. 1, p. 51-103, 2016.

**Pedro Paulo Teófilo Magalhães de Hollanda**

Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP). Doutor, Mestre e Bacharel em Administração pela Universidade de Brasília Professor do Instituto Brasiliense de Direito Público. Contato: [pedro.hollanda@idp.edu.br](mailto:pedro.hollanda@idp.edu.br)

**Samantha Albano Amorim Cardoso**

Instituição à qual é vinculado: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH). Mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Coordenadora-Geral de Conciliação Trabalho-Família e Projeção Econômica do MMFDH. Contato: [samantha.cardoso@mdh.gov.br](mailto:samantha.cardoso@mdh.gov.br)

**Ciro Campos Christo Fernandes**

Instituição à qual é vinculado: Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Doutor e Mestre em Administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas. Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professor do Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Enap. Contato: [ciro.fernandes@enap.gov.br](mailto:ciro.fernandes@enap.gov.br)

**Cláudia Henriqueta Conde Rosa**

Instituição à qual é vinculado: Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília. Bacharel em Relações Internacionais e História pela Universidade de Brasília. Contato: [claudia.conde@uol.com.br](mailto:claudia.conde@uol.com.br)

# Escolas de governo e redes de capacitação no setor público: perspectivas metodológicas para governança

**Diogo Ribeiro da Fonseca**

*Universidade de Brasília (UnB)*

**Pedro Paulo Murce Meneses**

*Universidade de Brasília (UnB)*

**Igor Guevara Loyola Souza**

*Universidade de Brasília (UnB)*

**Pedro Paulo Teófilo Magalhães de Hollanda**

*Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP)*

O presente artigo teórico tem por objetivo a proposição de diretrizes metodológicas para a análise de redes de capacitação no setor público federal, visando ao desenvolvimento de mecanismos de gestão para a sua maior efetividade. As atuais políticas de desenvolvimento de pessoal no Governo Federal têm atribuído um papel maior às escolas de governo na articulação e coordenação de redes de treinamento. Não obstante, o atestado fracasso da política de desenvolvimento na consecução de seus objetivos aponta para a necessidade de aperfeiçoamento dos modelos de governança adotados. O presente artigo adota as perspectivas teóricas da análise de redes sociais, desenvolvimento de pessoas e gestão de redes de políticas públicas para concepção de métodos e ferramentas de gestão da rede de capacitação federal. Raramente a literatura aborda a análise de redes interorganizacionais completas, tampouco em aspectos relativos ao desenvolvimento de pessoas. No âmbito de uma produção predominantemente teórica e exploratória, o presente artigo avança ao apresentar um modelo analítico macro-organizacional que operacionaliza variáveis para o estudo dos padrões de relacionamento entre organizações, relativos ao intercâmbio de conhecimentos e recursos, realizados por meio de ações formais de capacitação. Sob um ponto de vista prático, o modelo proposto visa subsidiar o aprimoramento das políticas de treinamento e seus mecanismos de governança utilizados por organizações públicas, órgãos centrais e escolas de governo, visando à maior efetividade das atividades de desenvolvimento de pessoal na administração pública.

**Palavras-Chave:** desenvolvimento de pessoal, governança em redes, análise de redes sociais, gestão de pessoas

---

[Artigo recebido em 30 de junho de 2016. Aprovado em 04 de julho de 2017.]

## **Schools of government and training networks in the public sector: methodological perspectives for governance.**

This theoretical article proposes methodological guidelines to analyze training networks in the public sector as well as to develop governance and management mechanisms to improve its effectiveness. Current personnel development policies in the federal government have been attributing a greater role to schools of government in the articulation and coordination of training networks. However, difficulties for the attainment of such integration objectives denote the need for improvement of currently adopted governance models. The present article adopts theoretical perspectives from social network analysis, human resource development and policy networks management to design management methods and tools for the federal human resource development network. The reference literature rarely addresses the analysis of complete interorganizational networks or issues related to public personnel development. In a context of a predominantly theoretical and exploratory literature, the present article advances by presenting a macro-analytic model for the relational patterns developed by public organizations, referring to their exchanges of knowledge and resources through formal training activities. From a practical point of view, the proposed model aims to subsidize the improvement of training policies and their governance mechanisms used by public organizations, central government agencies and schools of government, aiming at greater effectiveness of personnel development activities in public administration.

**Keywords:** personnel development, network governance, social network analysis, strategic human resources management

## **Escuelas de gobierno y redes de capacitación en el sector público: perspectivas metodológicas para gobernanza**

El presente artículo teórico propone directrices metodológicas para el análisis de redes de capacitación en el sector público federal, así como la concepción de mecanismos de gestión y gobernanza. Las políticas de desarrollo de personal en el gobierno federal se vienen asignando un mayor importancia a las escuelas de gobernanza adoptados. Desde las perspectivas teóricas de análisis de redes sociales, desarrollo de recursos humanos y gestión de redes de políticas públicas, el artículo presenta métodos y herramientas de gestión para la red federal de desarrollo de recursos humanos. La bibliografía de referencia raras veces se ocupa del análisis de redes interorganizacionales completas o cuestiones relacionadas con el desarrollo de personal en el sector público. En el contexto de una literatura predominantemente teórica y exploratoria, el presente artículo avanza presentando un modelo macro-analítico para los patrones relacionales entre organizaciones públicas, considerándose sus intercambios de conocimiento y recursos a través de actividades formales de entrenamiento. Desde un punto de vista práctico, el modelo propuesto pretende subsidiar la mejora de las políticas de formación y sus mecanismos de gobernabilidad utilizados por las organizaciones públicas, las agencias del gobierno central y las escuelas de gobierno, con miras a una mayor efectividad de las actividades de desarrollo de personal en la administración pública.

**Palabras-clave:** desarrollo de personal, gobernanza en redes, análisis de redes sociales, gestión de personas

## 1. Introdução

O aperfeiçoamento e a inovação dos serviços públicos constituem-se em um dos principais objetivos das reformas administrativas empreendidas na maior parte das administrações públicas, em todo o mundo ao longo dos séculos 20 e 21. Como parte das medidas para melhoria da gestão pública e sua capacidade de resposta às demandas políticas, econômicas e sociais direcionadas ao governo, figuram as iniciativas de profissionalização da força de trabalho do setor público.

As reformas para aprimoramento do setor público orientaram-se por diferentes paradigmas e modelos de governança, notadamente modelos burocráticos, de mercado e, mais recentemente, modelos de organização em rede (BACH, 2010; POWELL, 1990; WATERHOUSE; KEAST, 2012). Ao largo das mudanças paradigmáticas do setor público ocorreram inovações nas funções de gestão de pessoas visando à compatibilização da força de trabalho aos modelos organizacionais adotados. Enquanto os modelos e práticas de gestão de pessoas relacionados aos modelos de governança burocrática e de mercado são bem conhecidos e documentados, as funções e processos de gestão de pessoas para operação em rede ainda permanecem pouco investigados, sobretudo no setor público (WATERHOUSE; KEAST, 2012).

A profissionalização de servidores públicos, no atual contexto normativo brasileiro, é orientada pela Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP) – Decreto nº 5.707/2006. O decreto caracteriza-se como o primeiro esforço para a gestão estratégica da capacitação, visando à melhoria de desempenho de servidores e organizações públicas. Os objetivos do normativo, primeiramente, mantêm as perspectivas de atendimento a pressupostos burocráticos da administração pública, tais como a consideração do custo-eficácia das ações de capacitação (BRASIL, 2006). Por outro lado, integra nesses objetivos uma terminologia claramente estratégica de alinhamento das competências dos servidores públicos aos objetivos de governo. A implementação da gestão por competências, com essa finalidade estratégica, reproduz pressupostos associados a mecanismos competitivos de mercado (HORTON, 2000).

No entanto, um dos aspectos inovadores da PNDP consiste no seu alinhamento às tendências mais recentes de criação de redes estratégicas de cooperação no setor público. A abordagem de redes organizacionais trazida pelo decreto se consubstancia na previsão de atuação integrada entre organizações públicas e escolas de governo para capacitação de servidores públicos, sob a coordenação da Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

Nesse sentido, a PNDP atribui diferentes diretrizes para a função de desenvolvimento de pessoas. Primeiramente, em consonância com uma abordagem

burocrática mais tradicional, visa à racionalização dos gastos com capacitação e à profissionalização da força de trabalho (PACHECO, 2002). Em segundo lugar, sob uma perspectiva estratégica, visa à melhoria do desempenho do setor público por meio do aperfeiçoamento de competências da força de trabalho. Por fim, em sua perspectiva de atuação em rede, busca a integração de recursos e capacidades organizacionais para a geração de resultados coletivos de forma coordenada (WATERHOUSE; KEAST, 2012).

A despeito de suas perspectivas, a implementação da PNDP enfrentou consideráveis dificuldades, de tal forma que na maior parte do Governo Federal atesta-se uma deficiência na efetividade das atividades de gestão de pessoas (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2013). Os estudos sobre essa temática indicam considerável déficit de implementação dessa política (CAMÕES, 2013), assim como a relativa fragilidade, incipiência gerencial e informalidade das redes de capacitação nesse contexto (FONSECA *et al.*, 2015b). Um dos aspectos para a dificuldade de implementação da PNDP reside na ineficácia dos instrumentos e metodologias à disposição da administração pública (CAMÕES, 2013).

Tais instrumentos e metodologias foram amplamente investigados e documentados pela literatura em suas perspectivas tradicionais-burocráticas e estratégicas de gestão de pessoas (BACH, 2010; WATERHOUSE; KEAST, 2012). Em larga medida, a literatura atribui os déficits de implementação de práticas estratégicas, por exemplo, às dificuldades de conciliação entre os pressupostos burocráticos e de mercado, assim como às características institucionais dos setores públicos e capacidades administrativas de cada organização (BACH, 2010; CAMÕES, 2013). No entanto, modelos e práticas de gestão de pessoas para atuação em rede permanecem pouco sistematizados (WATERHOUSE; KEAST, 2012). Os modelos de governança em redes têm sido bem-sucedidos na operacionalização de políticas públicas complexas no Brasil e no mundo (GOLDSMITH; EGGERS, 2006; PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008; PROVAN; MILWARD, 2001), porém, não sem o reconhecimento de que devem ser melhor investigados, posto que se afiguram como arranjos de difícil criação, manutenção e gestão para alcance de resultados (SANDFORT; MILWARD, 2009).

Tendo em vista as lacunas teóricas apresentadas (WATERHOUSE; KEAST, 2012) e as dificuldades de articulação de redes de capacitação previstas pela PNDP (FONSECA *et al.*, 2015b), o presente artigo teórico tem por objetivo a proposição de diretrizes metodológicas para a análise da rede da capacitação no setor público federal visando à proposição de instrumentos para a sua governança. Para tanto, será utilizada a abordagem da análise de redes sociais para a análise da rede de capacitação, e propostos os modelos teóricos que servem de subsídio para a concepção de instrumentos de governança.

A análise de redes sociais (ARS) fornece os meios para a descrição de estruturas de rede, formadas pelos padrões de relacionamento entre diferentes atores. A partir dessa perspectiva, o artigo adota como estratégia analítica a concepção da rede de capacitação como um padrão de relacionamento entre organizações, cujas conexões expressam o intercâmbio de conhecimentos e recursos realizados por meio de ações formais de capacitação no contexto do setor público.

Nesse sentido, o presente artigo estrutura-se, primeiramente, a partir de um panorama das políticas de profissionalização do setor público no contexto brasileiro. Apresentam-se, em seguida, as teorias utilizadas para a descrição dos elementos fundamentais para a governança de redes no setor público e são apresentados os conceitos e técnicas para análise das redes de capacitação, assim como uma avaliação da produção científica sobre a aplicação da abordagem de redes no campo de desenvolvimento de pessoas. Tendo em vista as lacunas práticas do setor público brasileiro, assim como aquelas referentes à literatura em geral, apresenta-se a metodologia desenvolvida para análise de redes de capacitação. Por fim, são enumeradas as contribuições práticas e teóricas almejadas com a aplicação do modelo analítico proposto.

## **2. Histórico das políticas de profissionalização no setor público brasileiro**

A profissionalização de servidores públicos assumiu diferentes funções ao longo dos ciclos de reformas empreendidas pelo governo brasileiro. Em seu primeiro momento, as reformas administrativas, iniciadas na década de 1930, almejavam a estruturação do setor público sob o paradigma burocrático. Nesse contexto, as práticas de gestão de pessoas enfatizaram a criação de carreiras públicas especializadas e profissionalizadas, com a seleção de servidores por meio de concursos públicos, assentados nos princípios de impessoalidade, mérito e formalidade (BACH, 2010; KLERING; PORSE; GUADAGNIN, 2010).

Os avanços resultantes desse período privilegiaram em larga medida o aperfeiçoamento de sistemas de pagamento e controle, o que legou certa fragilização aos demais processos relacionados à gestão de pessoas, tais como a capacitação contínua da força de trabalho (PIRES *et al.*, 2005). Apenas a partir da década de 1980 houve a intensificação das ações educacionais para formação de carreiras públicas. Porém, ainda era prevalente a execução da capacitação pelo governo sob uma perspectiva técnico-operacional, orçamentária e orientada para o curto prazo. A capacitação não era gerenciada de maneira estratégica em sua dimensão qualitativa de geração de valor para as políticas públicas no longo prazo (PIRES *et al.*, 2005).

Durante a década de 1990 a administração pública brasileira passa por novo ciclo de reformas. As chamadas reformas gerenciais orientaram-se pelo *New Public Management* (NPM), movimento que definiu a agenda de reformas no setor público em todo o mundo (BACH, 2010; PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008; TEO; RODWELL, 2007). Visando à correção das disfunções da burocracia, o NPM buscava a inserção de mecanismos de mercado no setor público. As práticas gerenciais deveriam ser flexibilizadas e modernizadas, por meio da incorporação de práticas oriundas do setor privado (PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008; TEO; RODWELL, 2007). Conforme avaliação realizada por Pacheco (2002) sobre as realizações desse período (1995-2002), os esforços de profissionalização da força de trabalho avançaram na intensificação dos concursos públicos e na modificação do teor das capacitações para um enfoque mais pragmático e profissional. Verificou-se nesse período um esforço de racionalização dos gastos de capacitação e a definição de temas prioritários orientados para o suprimento das necessidades e alcance de resultados do setor público (PACHECO, 2002).

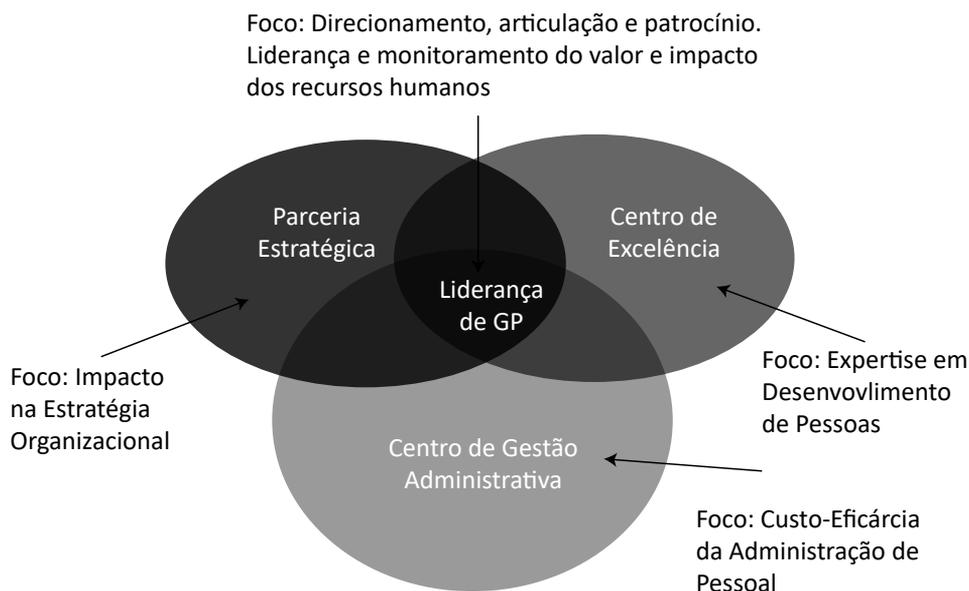
Recentemente, o modelo de Nova Governança Pública (NGP) – *New Public Governance* – o qual propõe uma integração horizontal entre organizações públicas (BACH, 2010; KLERING; PORSE; GUADAGNIN, 2010; PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008) tem sido sugerido como uma alternativa tanto para a administração pública burocrática tradicional, quanto ao modelo inspirado em práticas de mercado prescrito pelo NPM (KLIJN; KOPPENJAN, 2012; WATERHOUSE; KEAST, 2012). A NGP insere um modelo paradigmático aplicado à gestão de políticas públicas complexas nas quais são envolvidos grandes números de atores cuja divergência de interesses requer um arranjo cooperativo para que os objetivos de governo sejam adequadamente alcançados, refletindo pressupostos para a organização do Estado em um modelo de redes (GOLDSMITH; EGGERS, 2006; PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008; PROVAN; KENIS, 2008).

A atual Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP) congrega diferentes aspectos dos modelos de organização estatal. Sem prescindir dos objetivos clássicos de eficiência, conformidade e controle da burocracia, a PNDP assume características prescritas pelo NPM, na medida em que prevê a melhoria do desempenho do setor público por meio da implementação da gestão por competências, tecnologia gerencial oriunda do setor privado (HORTON, 2000). Por fim, a PNDP alinha-se às perspectivas mais modernas de governança de redes com a previsão da capacitação por meio de arranjos cooperativos organizacionais. Sendo assim, a combinação dessas perspectivas define pelo menos três papéis distintos, os quais podem ser associados a uma abordagem emergente no campo de gestão de pessoas, relativa à governança em desenvolvimento estratégico de pessoas.

### 3. Governança em desenvolvimento estratégico de pessoas

O desempenho de uma função estratégica de gestão de pessoas se consubstancia em três funções principais: a) centro de gestão administrativa; b) parceria estratégica com as unidades organizacionais (*HR Business Partner*); e c) atuação como centro de excelência, as quais representam competências técnicas e políticas dessa função (GOLD *et al.*, 2010). A Figura 1 apresenta um modelo teórico de distinção entre as funções, aplicadas ao setor público.

**Figura 1 – Modelo de parceria estratégica no serviço público**



Fonte: GOLD *et al.* (2010).

Conforme sugerido por Teo e Rodwell (2007), a inserção estratégica da função de gestão de pessoas não prescinde de seu desempenho operacional. A função de centro de gestão administrativa representa esse papel centrado na preservação do custo-eficácia na alocação de recursos públicos, em razão do *ethos* da administração pública burocrática de racionalização da força de trabalho e preservação do interesse público (BACH, 2010). A transição para um papel estratégico, no entanto, envolve o desempenho de dois outros papéis complementares que visam à legitimação da função de gestão de pessoas como ator central no suporte ao alcance dos resultados organizacionais. A atuação como centro de excelência representa uma competência técnica da unidade de interpretar as necessidades organizacionais para sua tradução em serviços relevantes para gestores e funcionários, sobretudo sob a forma de ações de

desenvolvimento de pessoal. Por fim, como “parceiro estratégico”, a unidade deve possuir competências políticas de articulação junto aos demais atores organizacionais para manutenção do alinhamento de suas práticas às necessidades previstas e emergentes da organização (KNIGHT, 2002; TEO; RODWELL, 2007).

Os papéis descritos descrevem um perfil de gestão estratégica de pessoas orientado para o ambiente interno da organização, ainda que envolva a consideração do ambiente externo sob uma perspectiva contingencial para a concepção de práticas estratégicas de gestão de pessoas (GOLD, *et al.* 2010; TEO; RODWELL, 2007). A concepção desse modelo, adaptado para um modelo de governança em rede, implica na transferência dessas competências para o nível interorganizacional, no qual a função de gestão de pessoas buscará seu alinhamento não apenas à organização, mas à rede de organizações com as quais vise ao estabelecimento de parcerias (MCCARTHY; GARAVAN; O'TOOLE, 2003; WATERHOUSE; KEAST, 2012).

Para além dos níveis individual, grupal e organizacional que refletem o ambiente interno da organização, Knight (2002) considera que a aprendizagem ocorre também em nível interorganizacional. A função de desenvolvimento nesse nível é menos investigada na literatura, e associa-se a conceitos como redes de aprendizagem ou aprendizagem em rede. Contingente às condições contextuais para a troca de conhecimentos, a aprendizagem em rede se expressa na mudança de padrões relacionais e resulta na integração de serviços, colaboração, coordenação para alcance de resultados e criação de vantagens pelo acesso mútuo a recursos complementares (SANDFORT; MILWARD, 2009).

Conforme McCarthy, Garavan e O'Toole (2003), sob essa perspectiva interorganizacional, a função de treinamento e desenvolvimento busca a criação e manutenção das situações de interface entre organizações para trocas de conhecimento e realização de ações de aprendizagem. Para tanto, as competências relacionais e políticas da função de desenvolvimento devem ser ampliadas para o ambiente externo da organização, para a gestão eficaz desses relacionamentos. Ademais, os processos de desenvolvimento devem ser aperfeiçoados e flexibilizados para atender a necessidades de diferentes organizações, com múltiplos interesses, implicadas na rede de cooperação. Por fim, torna-se fundamental o desenvolvimento de competências de gestores e dirigentes nas organizações para atuação em rede. A capacidade da função de desenvolvimento para a busca de parceiros externos se relaciona a um modelo de aprendizagem ativa, na qual a organização orienta-se para a mudança, renovação e criação de novas formas de trabalho por meio de parcerias estratégicas. A aprendizagem ativa se opõe à perspectiva reativa de constante adaptação a pressões ambientais, revestindo-se, portanto, de um aspecto estratégico mais amplo (MCCARTHY, GARAVAN, O'TOLLE, 2003).

Tais aspectos se coadunam com o contexto de atuação e o papel atribuído às escolas de governo como entidades promotoras da articulação entre organizações públicas, para a produção e difusão de conhecimentos e soluções em políticas públicas (FONSECA *et al.*, 2015b). Dessa forma, além de uma estratégia de governança em um contexto de cooperação e integração, tanto as escolas de governo quanto as demais organizações públicas devem buscar o desenvolvimento de competências de articulação e coordenação para seus gestores (FONSECA; CAMÕES; CAVALCANTE, 2015).

A PNDP, portanto, consiste em uma política de desenvolvimento multinível, englobando o nível interorganizacional por meio da integração entre as organizações públicas federais e escolas de governo. Conforme será demonstrado na seção seguinte, o atual contexto institucional brasileiro fornece as condições e demandas para a capacitação em rede, por meio da atuação das escolas de governo.

#### 4. Escolas de governo no Brasil e contexto para atuação em rede

O aumento da demanda por capacitação e a necessidade de manutenção de padrões de competência e desempenho no setor público exigiram, ao longo do desenvolvimento da administração pública, a criação de instituições especializadas para a qualificação e atualização permanente dos servidores públicos. O termo “escola de governo” tem sido utilizado para denominar instituições que se apresentam como distintas em diversos aspectos. As escolas de governo variam em aspectos como formato, localização institucional, atividades realizadas, público-alvo, quadro de pessoal e formas de financiamento. Tais diferenças observam-se tanto entre escolas de governo no Brasil (*e.g.* FONSECA *et al.*, 2015a; 2015b) quanto de diferentes países (*e.g.* ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONOMICO – OCDE, 2017; ROSA; HOLLANDA, 2017). Da mesma forma, a comparação dos arranjos institucionais de cada país demonstra que a organização de redes de escolas de governo não é prevalente. Conforme relato da OCDE (2017), dentre 20 países pesquisados, metade deles possuía apenas uma escola de governo. O Brasil apresenta-se como um dos poucos países que possuem múltiplas instituições dedicadas exclusivamente à capacitação de servidores públicos (OCDE, 2017). Não obstante, a integração de escolas de governo é operada no contexto internacional, no qual a OCDE intermedeia a rede global de escolas de governo (*Global network of schools of government*), na qual o Brasil está representado pela Enap (OCDE, 2017).

Como consequência do grande número de escolas de governo no Brasil, foi criada, em 2003, por iniciativa da Enap, a rede nacional de escolas de governo, que se constituiu pela articulação informal e por processo de livre adesão de instituições cuja atuação se relacionasse à capacitação de servidores públicos. Tal arranjo visava

aumentar a eficácia das organizações integrantes por meio do compartilhamento de experiências e do estabelecimento de parcerias, nas esferas federal, estadual e municipal dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. No decorrer dos 13 anos desde a criação da rede nacional, houve expressiva ampliação tanto em número de membros (de 49 instituições em 2003 para 260 em 2016) quanto em atividades desenvolvidas (FERNANDES, 2015; FONSECA *et al.*, 2015b).

Conforme estudo de Fonseca *et al.* (2015b) realizado no âmbito da rede nacional de escolas de governo, verificou-se que as redes têm sido um modelo frequentemente adotado para a articulação entre escolas de diversos setores de governo. Dentre 118 escolas de governo da rede nacional abrangidas pelo estudo, 63% afirmam participar de outras redes de capacitação. Além da rede nacional, foram identificadas 29 redes de escolas de governo com cerca de 739 entidades voltadas à capacitação de servidores. Dentre essas redes, encontra-se o Sistema de Escolas de Governo da União (Segu), coordenado pela Enap e previsto pela PNDP como principal meio de articulação entre as escolas de governo federais (BRASIL, 2006).

O Segu conta atualmente com 23 instituições participantes e possui entre seus objetivos o de potencializar as ações de capacitação dos servidores públicos e elaborar e executar o “Programa de Capacitação Gerencial de Pessoal Civil”. Nesse ínterim, a PNDP estabelece como diretriz a priorização pelas organizações públicas de ações de aprendizagem oferecidas pelas escolas de governo. O contexto apresentado demonstra, portanto, a demanda pelo desempenho das funções estratégicas de desenvolvimento de pessoas por parte das escolas de governo (FONSECA *et al.*, 2015a), tanto do ponto de vista técnico quanto político (GOLD *et al.*, 2010), em específico, no nível de articulação interorganizacional (KNIGHT, 2002).

A relativa incipiência da literatura sobre a atividade de desenvolvimento em nível interorganizacional (KNIGHT, 2002) oferece certo amparo para o fato de que não existem instrumentos de gestão efetivos de redes de capacitação no setor público federal. Não obstante, a gestão de redes no setor público é de difícil consecução (SANDFORT; MILWARD, 2009) e raramente é efetivada de forma espontânea. Quando informal, está sujeita à baixa efetividade e durabilidade, de forma que requer um modelo de governança para que seja estruturada e orientada para os objetivos de governo (PROVAN; KENIS, 2008).

## **5. Governança em redes no setor público**

As redes no âmbito do governo passaram a se desenvolver principalmente em razão da insuficiência dos modelos de governança anteriores para a prestação

de serviços crescentemente complexos (KLIJN; KOPPENJAN, 2012). Os chamados “governos coordenados” passaram a enfatizar o compartilhamento de informações e a coordenação de esforços entre as organizações públicas (GOLDSMITH; EGGERS, 2006; KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010). Powell (1990) define as redes como um novo arranjo organizacional alternativo ao tradicional modelo burocrático e com vantagens distintas de um modelo de mercado. As redes permitem a ampliação das capacidades estatais sem aumento de sua estrutura burocrática, ao se basearem em relações recíprocas, espontâneas, submetidas a critérios de compartilhamento de interesses e confiança. As redes também se sobrepõem às logicas transacionais de mercado, nas quais normalmente estão presentes elementos de oportunismo e instrumentalismo das relações organizacionais (GOLDSMITH; EGGERS, 2006).

A proliferação no setor público de arranjos em rede para a gestão de políticas públicas foi acompanhada de uma maior produção científica na área, nas últimas duas décadas (PROVAN; KENIS, 2008). Porém, conforme atestam recentes revisões bibliográficas, houve uma pluralidade de abordagens e conceitos que legou certa fragmentação teórica ao campo (ISETT *et al.*, 2011). Dentre essas, as abordagens focadas em governança pública buscam compreender, desenvolver e prescrever arranjos estruturais e mecanismos gerenciais para o provimento efetivo de serviços públicos em contextos cooperativos e complexos. Nesses contextos, os resultados almejados não podem ser alcançados por apenas uma organização, e são efetivados pela associação de atores relativamente independentes (ISETT *et al.*, 2011; KLIJN; KOPPENJAN, 2012). A ênfase dos estudos dessa corrente consiste em, primeiramente, identificar quais aspectos estruturais são relevantes para determinar a efetividade de uma rede para cooperação e ampliação da qualidade do serviço e, em segundo lugar, quais modelos de governança e estratégias de gestão podem ser utilizados para ampliar essa efetividade (KLIJN *et al.*, 1995; PROVAN; MILWARD, 2001; PROVAN; KENIS, 2008).

### **5.1 Fundamentos teóricos para análise e governança de redes no setor público**

Klijn *et al.* (1995, p. 439), orientando-se pela corrente de governança, propõem uma definição mais específica para as redes, em um contexto de políticas públicas, as quais são compreendidas como:

padrões mais ou menos estáveis de relações sociais entre atores mutuamente dependentes que se formam ao redor de problemas políticos ou agrupamentos de recursos, e cuja formação, manutenção e modificação é obra de uma série de jogos (FLEURY, 2005, p. 80).

“Jogos”, segundo Klijn *et al.* (1995) refere-se a um conceito teórico para descrever as ações realizadas pelos diferentes atores na rede, conforme seus interesses e dentro de um sistema de regras formais e informais (FLEURY, 2005). Os resultados das políticas públicas dependem do efeito cumulativo dos jogos, ou seja, dos padrões de ação desses atores em função da articulação de seus interesses. O enfoque da governança de redes consiste na capacidade de gestão dos componentes-chave da rede, tendo em vista os objetivos coletivos das políticas públicas. Para tanto, gestores devem possuir a capacidade de influenciar e mobilizar os demais atores ou de modificar a estrutura da rede. O modelo analítico proposto por KLIJN *et al.* (1995) estabelece tipos de estratégias de gestão baseadas nos diferentes componentes-chave de uma rede de políticas públicas: atores, recursos, regras e percepções.

## 5.2 Componentes-chave de redes de políticas públicas

Primeiramente, redes de políticas públicas são caracterizadas pelos atores que as compõem e pelas relações entre esses. Os atores devem possuir certa perenidade na rede e suas relações devem expressar a sua dependência mútua, caracterizada pela necessidade de cooperação para fins de alcance de seus objetivos individuais e/ou coletivos. Os recursos integram as redes, na medida em que essas objetivam o seu intercâmbio, de forma a estabelecer as relações entre os atores. Consequentemente, as redes também são compostas de regras que definem os meios e os procedimentos formais e informais utilizados pelos atores para estabelecerem as relações entre si. Regras especificam padrões de comportamento e relacionamento aceitáveis, qual papel cada ator pode desempenhar na rede, qual seu grau de participação em decisões, entre outros. Por fim, um componente-chave final das redes são as percepções individuais e compartilhadas dos atores, as quais fundamentam quais os objetivos que irão perseguir na rede e, portanto, as suas estratégias de atuação.

Resgatando-se o conceito de “jogos”, os atores estabelecem estratégias para realizarem seus objetivos em um contexto de rede, comportando-se como *players*, cujas ações levam em consideração o comportamento e objetivos dos demais. Nesse ínterim, cada *player* considera os recursos à sua disposição e os *trade-offs* inerentes aos processos de cooperação requeridos pela rede, ou seja, a sua disposição em participar dos jogos existentes na rede tendo em vista seus objetivos. Os resultados finais desse processo dinâmico de interação, normalmente são a consecução da política pública, a qual pode ser bem sucedida, alcançando os resultados coletivos previstos, ou resultar em situações de inação, ineficácia ou baixa efetividade na medida em que os atores não estão realizando os *inputs* necessários, em razão, por exemplo, de dificuldade de acesso a recursos ou dissociação de seus interesses e

estratégias. O sucesso de uma política pública, portanto, raramente será alcançado sem um processo de gestão desses elementos-chave (PROVAN; KENIS, 2008).

### 5.3 Mecanismos gerenciais de governança em redes de políticas públicas

Segundo Klijn *et al.* (1995) a gestão de redes de políticas públicas consiste em alterar conscientemente os componentes-chave da rede. As estratégias para tanto, consistem na atuação sobre oportunidades e obstáculos para a convergência de interesses entre atores – gestão dos jogos. As estratégias de gestão podem, ainda, visar à alteração da própria estrutura da rede, de forma mais profunda e perene, visando à modificação permanente dos comportamentos dos atores implicados. As diferentes estratégias gerenciais para cada um dos componentes-chave são sumarizadas na Figura 2.

**Figura 2 – Estratégias de gestão dos jogos, estruturação de rede e respectivos componentes-chave**

| Componentes-chave           | Atores                          | Recursos                             | Regras                    | Percepções                             |
|-----------------------------|---------------------------------|--------------------------------------|---------------------------|--|
| <b>Tipos de gestão:</b>     |                                 |                                      |                           |  |
| <b>Gestão dos jogos</b>     | Ativação seletiva               | Mobilização de recursos              | Antecipar regras          | Gerenciar percepções                   |
| <b>Estruturação da rede</b> | Modificar relações entre atores | Modificar a distribuição de recursos | Mudar regras de interação | Modificar normas, valores e percepções |

Fonte: Klijn *et al.* (1995) (Adaptado. Tradução nossa)

Com relação aos atores, mecanismos de gestão podem ser utilizados para a ativação de atores relevantes para as atividades da rede, assim como alterar relações para a formação de coalizões de atores com perfis complementares. Tais mecanismos assumem que os atores não estão necessariamente cientes e interessados em todas as atividades e jogos existentes em uma rede, sendo necessária a sua articulação ativa.

As atividades no contexto da rede, por sua vez, dependem do provimento de recursos para que sejam realizadas com qualidade e efetividade. Os recursos à disposição dos atores (*e.g.* financeiros, posições hierárquicas, força de trabalho, informações, conhecimentos, legitimidade) podem ser mobilizados ou redistribuídos por meio de seu provimento e/ou compartilhamento como forma de potencializar a atuação de determinados atores de uma rede ou fomentar atividades coletivas e cooperativas.

As relações de cooperação e intercâmbio de recursos são contingentes a regras formais e informais que regem as interações no contexto da rede. Para cada “jogo”, ou seja, curso de ação coletiva, há regras de interação entre os atores que devem ser utilizadas, assim como respeitadas, sob o risco de se desgastar as percepções coletivas. Sendo assim, o gestor deve estar consciente das regras existentes, assim como buscar a criação de novos normativos ou protocolos de interação que facilitem ou promovam maior integração e cooperação no contexto da rede.

Por fim, a gestão de uma rede normalmente requer o ajuste de percepções entre os atores, principalmente acerca de seus papéis e objetivos individuais. Esse processo normalmente envolve a negociação de objetivos e estratégias e a construção de consensos em torno de agendas de curto e longo prazo. Situações de conflito, impasse político e inação podem ser solucionadas e, em alguns casos, exigir o abandono de estratégias malsucedidas e a persecução de alternativas. A utilização dessas estratégias de gestão é contingencial principalmente à estrutura da rede, alterando-se conforme o seu tamanho e complexidade da atividade a ser realizada (PROVAN; KENIS, 2008).

As definições dos componentes-chave das redes propostas por Klijn *et al.* (1995) estabelecem um dos modelos analíticos de redes disponíveis na literatura. Adicionalmente, os autores fornecem as estratégias de governança que podem ser utilizadas tendo por base a gestão desses componentes-chave por um ator na rede que pretenda regular ou alterar as interações com fins ao alcance dos diferentes objetivos individuais e coletivos.

As estratégias relativas à gestão dos jogos referem-se, em geral, a situações contingenciais na qual prevalecem as soluções políticas que reorganizam os elementos-chave existentes na rede. No entanto, determinados atores podem possuir poder suficiente para modificar os elementos-chave que compõem a rede, sendo possível a utilização das estratégias de alteração estrutural da rede, com vistas à consecução de políticas públicas.

Os conceitos apresentados podem ser utilizados como referência para a análise de redes de políticas públicas ao se definir a correspondência empírica entre os elementos-chave e as variáveis dessas redes. Conforme demonstrado, podem ser avaliados os elementos estruturais já estabelecidos que favorecem determinado tipo de modelo de governança, porém, que devem ser avaliados objetiva e sistematicamente (PROVAN; KENIS, 2008).

Para associarem-se os elementos-chave descritos a variáveis da rede, a próxima seção descreverá brevemente os conceitos típicos do método de análise de redes sociais. Em seguida, realiza-se uma breve revisão acerca da literatura relativa à aplicação dessa abordagem no âmbito do campo de desenvolvimento de pessoas.

## 6. Fundamentos da abordagem da análise de redes sociais

A análise de redes sociais (ARS), entendida, simultaneamente, como uma perspectiva teórica e metodológica, permite a análise de forma sistemática do relacionamento entre atores que integram uma rede, baseando-se na importância da conectividade entre eles. O objetivo principal da ARS é a detecção e a interpretação de padrões de conexão entre atores (NOOY; MRVAR; BATAGELJ, 2011; WASSERMAN; FAUST, 1994). Dentre os conceitos essenciais para a compreensão e discussão da análise de redes sociais, destacam-se: a) ator (entidades objeto de estudo na análise de redes sociais, como indivíduos, organizações ou países); b) conexão ou laços (ligação estabelecida entre o par de atores); c) atributo (variável que descreve uma característica permanente do ator, como gênero); d) subgrupos (conjuntos de atores conectados); e) grupo ou *cluster* (conjunto de atores definido por critérios conceituais, teóricos ou empíricos, em que as medidas da rede são tomadas); f) relação (coleção de conexões de um tipo específico entre membros de um grupo; e g) rede social (conjunto finito de atores e conexões entre eles) (ROSSONI; SILVA; FERREIRA JÚNIOR, 2008).

A ARS permite a análise individualizada de atores, porém a sua distinção metodológica reside na sua capacidade de análise estrutural das propriedades da rede como um todo. A análise estrutural permite o diagnóstico de eventuais fragilidades nas conexões das redes, grupos e atores de maior relevância e atores isolados, conforme o tipo de variável definida para dimensionamento de suas relações. Dentre as principais características estruturais, Rossoni, Silva e Ferreira Júnior (2008) destacam: a centralidade, a coesão social, papéis e posições e os padrões estatísticos dos relacionamentos.

A centralidade representa o número de conexões estabelecidas por um determinado ator na rede com os demais, de tal forma que um maior número de conexões proporciona uma maior importância e, portanto, centralidade do mesmo na rede. Dentre as principais medidas enumeram-se a centralidade de grau (*degree centrality*), a centralidade de proximidade (*closeness*) e a centralidade de intermediação (*betweenness*), respectivamente, o número de conexões diretas, a centralidade dos atores em relação a outros atores centrais e a centralidade do ator enquanto ponto de intermediação de conexões entre os demais atores na rede (ROSSONI; SILVA; FERREIRA JÚNIOR, 2008).

Já a coesão social avalia os subgrupos coesos de uma rede, representados por subgrupos de atores com alta densidade de conexões relativamente fortes, diretas e frequentes. Os subgrupos tendem a apresentar o compartilhamento de características entre os atores promovendo um fenômeno conhecido como

homofilia (NOOY; MRVAR; BATAGELJ, 2011; WASSERMAN; FAUST, 1994). Os subgrupos identificados são conceituados conforme a abordagem teórico-metodológica como cliques, agrupamentos (*clusters*), componentes, núcleos (*cores*) e ciclos.

O padrão de conexões de atores em uma rede pode ser utilizado como indicativo de sua função ou papel na rede. Dessa forma, atores com configurações de conexões semelhantes desempenhariam papéis similares na rede. A esse respeito, há a análise da equivalência estrutural dos atores, em que dois atores são estruturalmente equivalentes se possuem laços idênticos com outros na rede. Uma das ferramentas para realizar essa análise refere-se ao *blockmodeling*, utilizado para se testar e validar proposições categóricas sobre os papéis dos atores na rede. Por fim, a análise estatística dos relacionamentos consiste na comparação de relações e conjuntos de atores, previsão das probabilidades de conexão entre esses, e respectiva influência de seus atributos e propriedades reticulares (NOOY; MRVAR; BATAGELJ, 2011; WASSERMAN; FAUST, 1994).

### 6.1 Aplicações da análise de redes sociais em gestão de pessoas

A análise de redes sociais possui ampla aplicação no campo de estudos organizacionais, administração pública e gestão de políticas, porém, raramente, abrange questões relacionadas à gestão de pessoas (ISETT *et al.*, 2011; PROVAN; FISH; SYDOW, 2007; KAPUCU; HU; KHOSA, 2014). A temática de gestão de pessoas teve como um dos primeiros estudos empíricos, com aplicação da ARS, aquele realizado por Tichy, Tushman e Fombrun (1979) (KAŠE; KING; MINBAEVA, 2013), o qual investigou relações entre gestores e trabalhadores em três organizações privadas. Uma edição especial da revista *Human Resource Management*, de 2013, dedicou-se a reunir artigos, em sua maioria teóricos, para proposição de aplicações da ARS em uma série de áreas de gestão de pessoas, tais como: definição de cargos (*job design*); gestão do desempenho; desenvolvimento gerencial; retenção; contratos psicológicos e terceirização de atividades de gestão de pessoas (KAŠE; KING; MINBAEVA, 2013). O estudo de Waterhouse e Keast (2012) analisou redes governamentais e propôs abordagens de gestão de pessoas adequadas a um contexto de governança em rede.

O campo específico de desenvolvimento de pessoas é ainda menos prevalente na literatura envolvendo aplicações de ARS. Como um dos primeiros avanços nesse sentido, Van der Krogt (1998) propõe a análise de sistemas de treinamento e sua relação com a criação de redes de aprendizagem na organização. Sob a perspectiva proposta por Van der Krogt (1998), surgem artigos teóricos com proposições conceituais e metodológicas para essa abordagem (*e.g.* POELL, 2012). Artigos teóricos similares enfocam a análise do impacto de redes sociais na efetividade

dos treinamentos (e.g. HATALA, 2006; YAMKOVENKO; HATALA, 2015) e a análise da interface dessas redes com a transferência de conhecimentos (e.g. GUBBINS; DOOLEY, 2014). Sob essas linhas de investigação, mormente intraorganizacionais, destacam-se alguns estudos empíricos com utilização de ARS, tais como os de Hatala e Fleming (2007), que investigaram o suporte à aprendizagem fornecido por redes sociais em unidades organizacionais, e Kaše, Paauwe e Zupan (2009), que relacionaram práticas de treinamento, transferência de conhecimento e redes sociais na organização. Garavan, Heraty e Morley (1998) realizam estudo qualitativo sobre como as perspectivas de diferentes atores na organização influenciam redes de aprendizagem e a filosofia e conteúdo dos treinamentos.

Os artigos invariavelmente fazem menções à perspectiva multinível da função de desenvolvimento de pessoas, prevendo ou avaliando a recursividade dos impactos nos níveis de grupo e organizacional. Não obstante, métodos e pressupostos teóricos para esses níveis são abordados sob a perspectiva do capital social, de orientação microanalítica. O artigo de Storberg-Walker e Gubbins (2007) introduz uma edição especial da revista *Advances in Developing Human Resources* dedicada à proposição da aplicação da ARS no campo de desenvolvimento de pessoas. Em uma série de artigos predominantemente teóricos, os autores concebem como a ARS pode instruir: a interferência em nível de grupos para aprimoramento da aprendizagem; práticas de *mentoring*; avaliação de práticas de desenvolvimento sob uma perspectiva crítica; interfaces entre desenvolvimento de pessoas e gestão do conhecimento; e interfaces entre gestão do capital social e intelectual por meio de práticas de desenvolvimento.

Apenas em Knight (2002) é proposta a abordagem da aprendizagem em rede, englobando o nível interorganizacional, a qual possui congruência com dois artigos teóricos: McCarthy, Garavan e O'Toole (2003), que propõem a mediação das relações interorganizacionais pela função de desenvolvimento, visando à aprendizagem em rede; e artigo de White (2014), que realiza uma revisão de literatura e a proposição de modelo para análise de redes entre governos e instituições filantrópicas para o desenvolvimento de inovações sociais. Nessa linha, estudos empíricos como o de Hawley e Taylor (2006), Knight e Pye (2005) e Melo e Beck (2015) investigam como as organizações aprendem em rede, porém adotam uma abordagem qualitativa para compreensão dos processos reticulares, em lugar de uma abordagem quantitativa. Um dos poucos estudos encontrados com aplicação de técnicas quantitativas de ARS e em perspectiva longitudinal refere-se ao de Walton e Guarisco (2007), o qual avalia condicionantes para a transferência de conhecimento entre duas organizações de diferentes contextos nacionais.

No contexto brasileiro, Balestrin, Verschoore e Reyes Junior (2010) realizam uma revisão de 116 estudos nacionais sobre redes de cooperação interorganizacional. Um dos achados do estudo é o crescente interesse na investigação da aprendizagem organizacional como resultado de arranjos cooperativos em rede. No entanto, as teorias de base se relacionam aos campos estratégico e institucionalista, não sendo concebidas as redes e o processo de aprendizagem como resultante de uma função de desenvolvimento de pessoas. Recente publicação de Bastos, Loiola e Regis (2015) reúne estudos nacionais sobre aplicação da ARS em contextos organizacionais. Tópicos relativos à gestão de pessoas envolvem: comprometimento organizacional; redes de conhecimento; satisfação com o trabalho; diversidade e *mentoring*. Por fim, a busca em bases de artigos majoritariamente nacionais – Scielo e Spell – com os termos “redes”, “redes sociais”, “treinamento”, “capacitação” e “desenvolvimento” não retornou resultados com artigos sob a perspectiva proposta.

Aparentemente, os marcos teóricos do campo de treinamento, desenvolvimento e educação (TD&E), oriundos da Psicologia Organizacional, o qual desenvolveu boa parte das teorias, constructos e variáveis descritivas de estratégias e ações de treinamento, não são utilizados na literatura revisada. A despeito de não ser o objetivo do presente artigo uma revisão exaustiva da literatura, conclui-se que a função de desenvolvimento de pessoas carece de uma linha sistemática de pesquisa que integre a ARS como método de estudo. Com base nos fundamentos teóricos apresentados e as lacunas teóricas identificadas, a próxima seção realizará a descrição da metodologia proposta para a análise de redes interorganizacionais de desenvolvimento de pessoas no setor público federal, assim como das contribuições práticas previstas. As considerações sobre as contribuições à literatura são realizadas na seção de conclusões.

## **7. Perspectivas metodológicas para análise de redes de capacitação na administração pública federal**

As redes de capacitação no setor público federal, conquanto estejam relativamente formalizadas por meio de legislações, possuem um caráter horizontal e espontâneo, sendo formadas por atores independentes e pertencentes a diferentes contextos econômicos (público, privado), setores e esferas de governo. Politicamente, as redes de capacitação não são orientadas para um objetivo pré-estabelecido, mas antes visam ao aumento das capacidades de desenvolvimento da força de trabalho, com objetivos difusos e emergentes.

O modelo analítico proposto no presente artigo utiliza ambas as abordagens propostas por Klijn *et al.* (1995) e identificadas por Provan e Kenis (2008), como

sendo: uma puramente analítica e outra focada nos mecanismos de governança. A abordagem analítica enfatiza a descrição e análise exploratória da rede. Pressupõe-se que é preciso haver um delineamento inicial da rede de capacitação já existente no setor público para a posterior concepção de mecanismos de gestão e modelos de governança (PROVAN; KENIS, 2008). Por esse motivo, o enfoque do modelo analítico proposto reside, primordialmente, na descrição da rede de capacitação com base nos componentes-chave de Klijn *et al.* (1995).

Tendo em vista o contexto estabelecido da pesquisa, algumas diretrizes metodológicas podem ser elencadas. Primeiramente, o universo de pesquisa refere-se às organizações públicas integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – Sipec. Em segundo lugar, assume-se que os dados coletados são de natureza secundária e referem-se às informações sobre as ações educacionais, executadas por unidades integrantes do Sipec, registradas nos respectivos controles e relatórios anuais de capacitação, os quais são instrumentos de gestão formalmente definidos pela PNDP (CAMÕES, 2013). Por fim, assume-se que as pesquisas podem ser definidas por um recorte transversal, referindo-se a um período específico, ou longitudinal retrospectivo, abarcando-se sequências de períodos, com fins à análise temporal do comportamento dos atores e da rede de capacitação. As informações sobre tais ações de aprendizagem são, portanto, as principais variáveis de análise para estruturação da rede analisada.

### **7.1 Variáveis de análise da rede**

A definição das variáveis de análise leva em consideração os quatro componentes-chave previstos por Klijn *et al.* (1995). A correspondência proposta está apresentada na Figura 3, e a justificativa para cada enquadramento e a inclusão de variáveis são apresentadas em seguida.

**Figura 3 – Correspondência teórico-empírica entre componentes-chave e variáveis utilizadas no estudo**

| <b>Componente-Chave</b>     | <b>Variáveis Relacionadas</b> |
|-----------------------------|-------------------------------|
| <b>Atores</b>               | Organização                   |
|                             | Tipo de organização           |
|                             | Nacionalidade da organização  |
| <b>Recursos</b>             | Nome do curso                 |
|                             | Data de início do curso       |
|                             | Modalidade                    |
|                             | Tipo de ação                  |
|                             | Carga horária                 |
|                             | Número de alunos              |
| <b>Regras</b>               | Custo do curso                |
|                             | Forma de contratação          |
| <b>Percepções/objetivos</b> | Área temática                 |

Fonte:elaboração própria.

### 7.1.1 Atores

Os atores, que correspondem aos nós da rede, são identificados pelos nomes das organizações públicas e privadas, (variável nº 1) que realizam trocas de recursos (conhecimentos, recursos financeiros, etc.) por meio de ações formais de capacitação. Com o levantamento de dados é possível mapear todos os tipos de fornecedores que concorrem pela oferta de ações de capacitação. Para o registro dos diferentes tipos de organização foi inserida a variável nº 2, “tipo de organização”, que se caracteriza como um atributo dos atores e não uma variável estrutural da rede. A princípio, essa variável consiste em categorias simples (organizações públicas, privadas e escolas de governo) as quais podem ser ampliadas posteriormente conforme os resultados de coleta de dados. Considera-se que nacionalidade dos fornecedores pode ser um objeto de investigação relevante para a distinção de conhecimentos tradicionalmente fornecidos por instituições estrangeiras, em uma perspectiva de gestão do conhecimento. Por esse motivo, criou-se também a variável nº 3, “nacionalidade da organização”, para esse fim, definida por categorias relativas aos países de origem ou de organismos multilaterais internacionais.

### 7.1.2 Recursos

Os recursos operacionalizam as conexões entre os atores e referem-se ao fluxo de conhecimento e recursos financeiros implicados na contratação de ações educacionais entre os atores. As conexões são direcionadas e simples, representando fluxos não recíprocos e a inexistência de múltiplos fluxos entre os atores (NOOY; MRVAR; BATAGELJ, 2011). A operacionalização do recurso “conhecimento” é realizada pela quantidade de diferentes ações de capacitação realizadas entre os atores (variável nº 4). A data de realização (variável nº 5) é uma variável de controle que visa garantir a diferenciação de ações de capacitação de mesma nomenclatura com base no período de realização. As variáveis modalidade (variável nº 6) e tipo de ação (variável nº 7) são atributos dos cursos que visam a uma categorização das ações de capacitação para uma análise comparativa dos diferentes formatos existentes, conforme a literatura específica de TD&E (e.g. MENESES; ZERBINI; ABBAD, 2010). A carga horária (variável nº 8) e o número de alunos (variável nº 9) são operacionalizações alternativas acerca da quantidade de conhecimento transferido. Por fim, o custo do curso (variável nº 10) trata da operacionalização da troca de recursos financeiros entre os atores, um recurso distinto do conhecimento, porém que é inerente a uma rede de capacitação. A inserção dessa variável visa analisar um aspecto citado (MENESES; ZERBINI; ABBAD, 2010) pela literatura de referência, relativo à eficiência dos gastos com as ações de capacitação e corresponde a um critério de efetividade tanto da função estratégica de gestão de pessoas (GOLD *et al.*, 2010), quanto da PNDP, tendo em vista que um de seus objetivos explícitos é a racionalização dos gastos de capacitação (BRASIL, 2006; CAMÕES, 2013).

### 7.1.3 Regras

As regras de interação entre os atores (KLIJN *et al.*, 1995) são operacionalizadas por meio da variável “forma de contratação” (variável nº 11) cujas categorias se fundamentam em Fonseca *et al.* (2015b). Tendo em vista as conexões se tratarem de ações formais de capacitação, cada uma das ações consideradas foi realizada com base em algum dispositivo legalmente previsto, de forma que são os critérios legais para a consecução das conexões entre os atores implicados. Essa variável é um atributo das ações de capacitação e, portanto, serve aos propósitos de permitir uma análise das implicações de cada forma de contratação para a estrutura da rede e sua relação com outras variáveis atributo das ações de capacitação e dos atores, por exemplo.

### 7.1.4 Percepções/objetivos:

Klijn *et al.* (1995) definem percepções como sendo as disposições idiossincráticas dos atores para a cooperação em rede, tendo em vista os seus objetivos individuais. A operacionalização desses interesses dos atores é realizada por meio da área temática das ações de capacitação (variável nº 12), pois são indicadores de homofilia, de forma que atores com maior sobreposição de áreas temáticas de cursos demandados tendem a atuar cooperativamente ou se situar em posições similares na rede. Áreas temáticas transversais às organizações públicas podem ser tratadas como objetivos coletivos compartilhados, com potencial para a criação de maior quantidade de laços cooperativos entre as organizações. Essa variável requer a categorização padronizada das ações de capacitação em temas, o que pode requerer esforços adicionais de pesquisa.

Todas as variáveis propostas e respectivas categorias são um referencial inicial de pesquisa, podendo ser aperfeiçoados. A Figura 3 sumariza as justificativas e parâmetros de operacionalização e registro das variáveis propostas.

**Figura 3 – Descrição das variáveis propostas.**

| <b>Variáveis das ações educacionais e características dos campos de registro</b> |                              |  |  |
|--|------------------------------|--|--|
| <b>Nº</b>  | <b>Variável</b>              | <b>Justificativa</b>   | <b>Parâmetros</b>  |
| 1  | Organização                  | Registro do nome da organização que recebeu ou forneceu o curso.   | Campo padronizado de chave única.  |
| 2  | Tipo de Organização          | Análise da relação entre os tipos de organização e seu desempenho na rede.   | Lista: 1) Organização Pública; 2) Organização Privada; 3) Escola de Governo. |
| 3  | Nacionalidade da Organização | Análise da prevalência de fornecedores nacionais e internacionais no fornecimento de treinamentos.   | Campo padronizado de chave única   |
| 4  | Nome do Curso                | Identificação discriminante do curso.  | Campo Livre  |
| 5  | Data de Início do Curso      | Critério para evitar-se o registro duplicado de cursos comuns a mais de uma organização. Viabilizar análise de períodos de maior volume de execução de cursos. | Máscara: "00/00/0000"  |

|    |   |   |  |
|----|---|---|--|
| 6  | Modalidade                                    | Análise das modalidades prevalentes nas organizações e relação com outras variáveis.  | 1) Presencial; 2) Semipresencial; 3) EAD   |
| 7  | Tipo de Ação                                  | Análise dos tipos de ação prevalentes nas organizações e relação com outras variáveis.  | Lista: 1) Curso de curta duração; 2) Graduação 3) Pós-Graduação Lato Sensu; 4) Pós-Graduação Stricto Sensu; 5) Eventos Técnico-Científicos; 6) Outros  |
| 8  | Carga Horária                                 | Mensuração da extensão e complexidade dos cursos e relação com outras variáveis.  | Em Horas-Aula: Máscara: "000"  |
| 9  | Número de alunos                              | Mensuração da dimensão do público-alvo dos cursos e relação com outras variáveis.   | Até 3 caracteres. Máscara: "000"   |
| 10 | Custo do Curso                                | Mensuração do custo dos cursos e relação com outras variáveis.  | Máscara: "R\$ 000.000,00"  |
| 11 | Forma de Contratação da Organização / Docente | Análise das principais formas de contratação utilizadas pelas organizações públicas e relação dessas modalidades com os custos implicados, tipos de cursos e de fornecedores. | Lista - 1) Dispensa de Licitação; 2) Inexigibilidade de Licitação; 3) Pregão Eletrônico; 4) Convite; 5) Concurso; 6) Tomada de Preços; 7) Gratificação por Encargos de Cursos e Concursos; 8) Sem custos; 9) Outro |
| 12 | Área Temática                                 | Análise das temáticas prevalentes nas organizações e relação com outras variáveis.  | Campo padronizado de chave única.  |

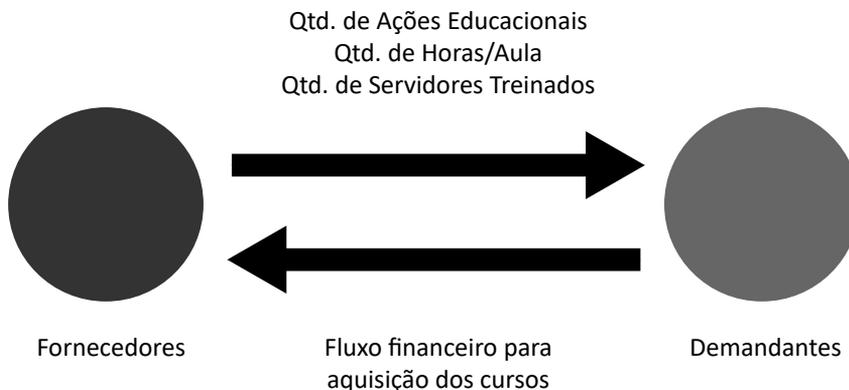
Fonte: elaboração própria.

Coletados os dados referentes às variáveis propostas propõe-se, anteriormente à análise exploratória da rede, a análise estatística como forma de compreensão das variáveis e avaliação da qualidade dos dados (NOOY; MRVAR; BATAGELJ, 2011). Sendo assim, pode ser realizada a análise estatística preliminar por meio da extração de medidas descritivas dos dados e a comparação de categorias teoricamente relevantes de ações educacionais e organizações. Os dados analisados servirão de subsídio para a construção da rede de relacionamento entre organizações demandantes e fornecedoras a partir das variáveis-critério levantadas.

## 7.2 Análise da rede de capacitação

A metodologia de análise de redes utilizada fundamenta-se na construção de diagramas analíticos com base em dois elementos: os atores, denominados “nós” (nodes); e as relações entre esses, denominadas “conexões” (links). Para a presente pesquisa, os atores referem-se às organizações – fornecedoras e demandantes. As conexões referem-se às informações sobre as ações educacionais, definidas conforme o tipo de dado que se deseja analisar, como exemplificado pela Figura 4.

**Figura 4 – Diagrama exemplificativo para análise de conexões entre fornecedores e demandantes**



Fonte: elaboração própria.

A partir desses dados torna-se possível a elaboração de redes entre fornecedores e demandantes para análise dos diversos tipos de conexão implicados em uma ação educacional. Conforme o critério adotado para análise das conexões, é possível definir a importância relativa de cada ator na rede, o seu padrão de relacionamentos, assim como o seu posicionamento em agrupamentos organizacionais. De forma geral, podem ser empreendidas análises sobre as ações de treinamento, sobre os próprios atores ou mais abrangentes, sobre a rede como um todo.

Propõe-se inicialmente a análise dos atores, a princípio por meio das seguintes medidas de centralidade (NOOY; MRVAR; BATAGELJ, 2011) e respectivas implicações teórico-práticas:

- **Centralidade de grau (degree):** quais atores possuem maior número de conexões ou maiores valores nas variáveis de análise. Quais conexões favorecem seu alto grau de centralidade e quais são os principais fornecedores (*outdegree*) e demandantes (*indegree*). Por exemplo: quais atores provêm/recebem mais ações educacionais, capacitam maior número de servidores, recebem/despendem maiores quantidades de recursos financeiros e com quais outros atores essas relações são mais frequentes ou volumosas.
- **Centralidade de intermediação (betweenness):** quais atores (fornecedores) são mais centrais na rede, funcionando como ponto de conexão entre os demais atores (demandantes) e, portanto, possuindo uma atuação intersetorial.
- **Centralidade de vetor próprio (eigenvector) ou Centralidade de bonacich:** quais atores (fornecedores) são mais influentes na rede e como se relacionam a outros atores influentes (demandantes). Tal análise permite avaliar se há uma dinâmica centro-periferia ou uma divisão equânime de influência entre atores (equilíbrio de número e qualidade das conexões/treinamentos). Dito de outra forma, indica se há, na rede, atores que favorecem a criação de núcleos densos de organizações fortemente relacionadas, cercado de grupos de organizações pouco relacionadas.

Em seguida, propõe-se a análise do menor nível analítico da rede (conexões), relativa às ações educacionais. Essas podem ser analisadas conforme a sua prevalência na rede, volume dos diferentes valores, conforme variável enfocada (quantitativo de ações, horas-aula, servidores capacitados, recursos financeiros etc.), assim como a análise de sub-redes oriundas da consideração de apenas algumas categorias de treinamentos (*e.g.* comparando-se modalidades, tipos de ação de capacitação e áreas temáticas). Um importante aspecto de análise é a prevalência de laços reflexivos, ou seja, organizações que fornecem cursos para si mesmas, refletindo-se em uma medida de capacitação intraorganizacional.

A alteração da variável enfocada para construção das relações implica estruturas de rede potencialmente diferentes, de forma que novas medidas dos atores podem ser retiradas (*e.g.* quais atores centrais considerando-se apenas determinadas modalidades, tipos de ação e áreas temáticas). A relevância das medidas e análises empregadas depende da natureza da variável analisada. As medidas relativas às conexões também podem ser combinadas para a criação de índices que descrevam os atores ou, de forma agregada, as redes (*e.g.* custo da hora aula; custo por servidor).

Além de medidas básicas das ações educacionais e dos nós (atores), é possível uma avaliação da rede por meio de inspeção visual ou medidas estruturais, tais como: I) diâmetro e densidade da rede; II) grau de centralização da rede; III) índice de agrupamento (*clustering*) para detecção de sub-redes, centralizadas ou não em um grupo de fornecedores; IV) existência de componentes centrais ou múltiplos componentes (fragmentação da rede); V) buracos estruturais (*structural holes*), evidenciando pontos de fragilidade na rede ou de dominância de certos atores (*e.g.* cursos de alta relevância fornecidos por apenas uma instituição); VI) classificação dos atores em papéis (*roles*) com base no padrão de conexão (oferta/demanda) na rede; VII) análise do padrão predominante de conexão (*e.g.* centralizado, descentralizado) por meio, por exemplo, de censo de tríades e da topologia da rede (NOOY; MRVAR; BATAGELJ, 2011) visando à identificação de padrões estruturais para definição de mecanismos de governança.

Para a construção das redes deverão ser utilizados *softwares* de análise de redes sociais, tais como Gephi, UCINET e Pajek. As análises propostas não são exaustivas e a relevância dos resultados dependerá das variáveis coletadas e utilizadas como parâmetro para definição das redes. Considera-se que, quanto maior o número de atores, mais informativa a pesquisa, sendo ideal a aplicação de um censo entre as organizações integrantes do Sipec. Não obstante, para os objetivos de aplicação do modelo analítico proposto, as análises sugeridas são adequadas e podem, mesmo com uma amostra limitada, evidenciar importantes padrões de conexão para a gestão da capacitação entre os atores implicados. A análise proposta permite a previsão de alguns resultados de pesquisa e mecanismos de gestão.

### **7.3 Resultados e mecanismos de gestão previstos**

O desenvolvimento e aplicação das diretrizes metodológicas propostas visa à gestão mais eficaz e integrada da capacitação. Por esse motivo, o presente estudo possui como premissa o aumento da efetividade da governança em rede na atividade de capacitação no setor público federal. A seguir apresentam-se cinco resultados propostos definidos como possíveis subsídios para mecanismos de gestão nesse contexto.

#### **(I) Indicadores para planejamento e controle da capacitação**

Como resultados das análises descritivas das ações de capacitação, torna-se possível o desenvolvimento de variados indicadores quantitativos e qualitativos dessa atividade, dentre os quais: volume de ações educacionais realizadas; quantitativo de servidores capacitados; tipos, modalidades e temáticas prevalentes

das ações educacionais; custo médio das ações educacionais. Ademais, medidas quantitativas (*e.g.* custo médio) podem ser combinadas para geração de indicadores compostos (*e.g.* custo/aluno). A sistematização dos indicadores permite o controle da capacitação, a comparabilidade dos desempenhos e geração de informações mais relevantes para o planejamento e tomada de decisão gerencial. A padronização dos dados permite também o acesso de gestores de capacitação às informações sobre atividades de outros órgãos públicos, a qual pode fomentar a realização de parcerias (gestão de recursos – informações, KLIJN *et al.*, 1995).

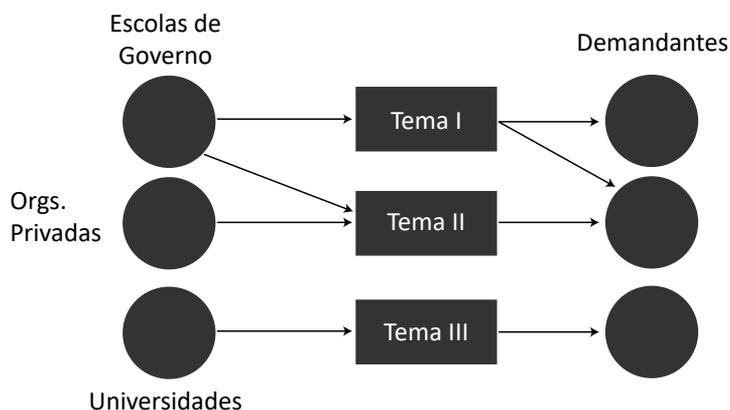
### **(II) Análises competitivo-estratégicas do setor de capacitação e oportunidades de cooperação/coordenação**

Conquanto a competição de mercado seja uma característica pouco comum ao ambiente do setor público, para o caso do setor de capacitação, existe uma dinâmica de mercado na qual as escolas de governo, efetivamente, estão inseridas. Nesse contexto atuam organizações privadas e outras instituições educacionais, tais como as universidades. Sendo assim, a reunião de informações propostas pela pesquisa permite uma análise do mercado de capacitação e o subsídio para uma atuação mais competitiva e efetiva das escolas. Dentre os resultados possíveis da análise destacam-se: grau de participação de tipos de fornecedores no fornecimento de capacitação; avaliação da complementaridade/compatibilidade entre as ações ofertadas por escolas de governo e as demandas das organizações públicas (consenso de objetivos/percepções, KLIJN *et al.*, 1995); identificação de especialistas desconectados que podem atuar como fornecedores para outras organizações públicas (ativação de atores KLIJN *et al.*, 1995); avaliação de viabilidade de substituição de fornecedores privados por entidades públicas visando à economia de custos e efetividade das ações educacionais (exclusão de atores, KLIJN *et al.*, 1995).

### **(III) Identificação de temas transversais**

A convergência de áreas temáticas entre organizações públicas pode ser analisada por meio de uma rede bimodal, ou rede de afiliação (NOOY; MRVAR; BATAGELJ, 2011), na qual organizações são agrupadas em torno de temas, que funcionam como nós de referência para o agrupamento de organizações com demandas similares (Figura 5).

**Figura 5 – Modelo para análise de convergência temática entre fornecedores e demandantes.**



Fonte: elaboração própria.

Conforme exposto na Figura 5, é possível averiguar a convergência temática entre ações ofertadas e demandas no setor público e quais os principais fornecedores ou demandantes em cada nicho temático. A análise fornece insumos para uma sistematização da oferta agregada pelas escolas de governo, de forma que podem ser evidenciadas eventuais sobreposições e lacunas da atual oferta com relação às demandas das organizações públicas, possibilitando a ampliação ou qualificação planejada de cursos fornecidos por escolas de governo (gestão de recursos, KLIJN *et al.*, 1995).

Conforme pressupostos teóricos, a variável “área temática” simula, por analogia, o constructo relativo aos objetivos individuais das organizações e respectivas percepções de oportunidade de cooperação. A atuação do gestor das redes reside principalmente na harmonização desses interesses e na ativação de atores-chave para o fomento de ações de cooperação no âmbito da rede (KLIJN *et al.*, 1995). Tais mecanismos de gestão estabelecem subsídios para uma política de gestão do conhecimento e planejamento integrado da capacitação.

#### **(IV) Gestão de competências organizacionais e individuais**

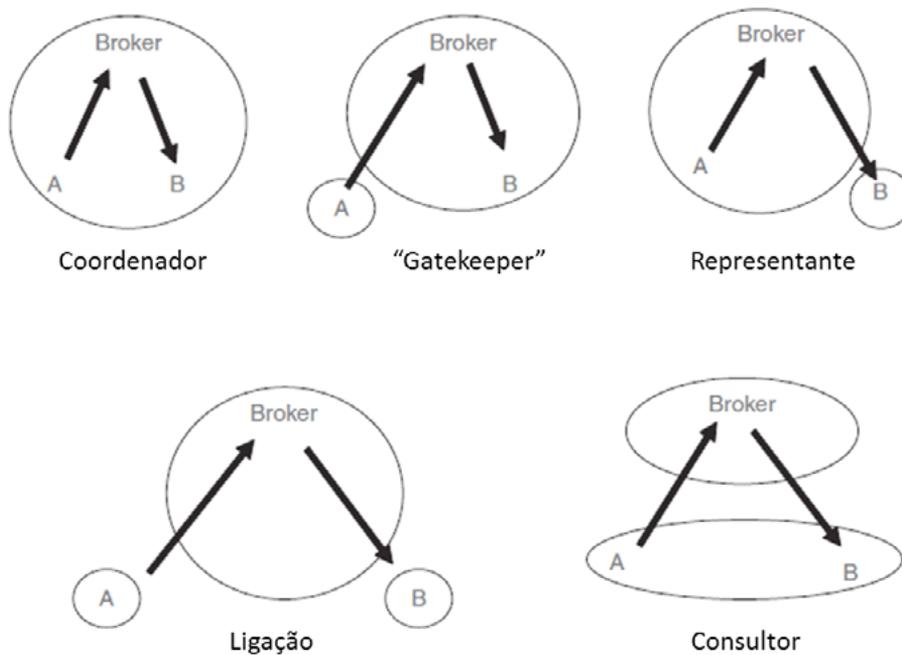
A concepção de um inventário de áreas temáticas serve de subsídio para a definição de competências organizacionais e sua extensão para a identificação de competências individuais de servidores. A extensão das áreas temáticas para o nível individual permite o dimensionamento do público-alvo de cada temática, e subsidia a criação de trilhas e programas de capacitação pelas unidades de capacitação e escolas de governo. De forma semelhante, permite a identificação de especialistas

nas áreas temáticas inventariadas e a criação de bancos de instrutores (gestão de recursos – conhecimentos, KLIJN *et al.*, 1995).

#### (V) Identificação de posicionamento estrutural de escolas de governo e desenvolvimento de mecanismos de governança

Fonseca *et al.* (2015a; 2015b) buscaram a definição de critérios para a distinção das escolas de governo com base em características institucionais, objetivos e atividades. O desempenho de um papel de coordenação ou de intermediação de ações de capacitação por uma escola de governo, ou outra entidade, pode ser empiricamente investigado com base na configuração de suas relações de fornecimento de ações de capacitação. Parise (2013) exemplifica os tipos de configuração relacional assumidas por uma organização intermediadora em um contexto de rede e que definem seu papel (Figura 6).

**Figura 6 – Configuração de intermediação (Brokerage)**



Fonte: Parise (2013) (Adaptado. Tradução nossa)

Nesse sentido, torna-se possível, pela análise da topologia da rede e de seus grupos, a identificação de quais escolas de governo, de fato, estão inseridas na rede como mediadoras de relações em determinados setores de governo ou entre esses, podendo assumir diferentes papéis. A análise realizada por meio da técnica do censo

de tríades (NOOY; MRVAR; BATAGELJ, 2011; WASSERMAN; FAUST, 1994) pode evidenciar a configuração de grupos organizacionais e o padrão de organização da rede (e.g. horizontal; hierarquizado). A informação sobre esses padrões topológicos oferece subsídios para estratégias de alteração da rede (KLIJN *et al.*, 1995) ou definição de modelos de governança (PROVAN; KENIS, 2008). Em um nível diádico ou grupal, podem ser utilizados mecanismos como a ativação de atores (KLIJN *et al.*, 1995), diagnosticados como potenciais intermediadores/difusores de conhecimentos, ou a redistribuição de recursos e conhecimentos com a descentralização de grupos coesos. A ampliação da participação e alteração do papel de atores na rede, implicando-se na melhoria de suas capacidades organizacionais por meio de mecanismos de aprendizagem organizacional, destaca-se como uma das principais consequências de redes cooperativas interorganizacionais (BALESTRIN; VERSCHOORE; REYES JUNIOR, 2010; HAWLEY; TAYLOR, 2006; KNIGHT, 2002; KNIGHT; PYE, 2015; MELO; BECK, 2015; WHITE, 2014; WALTON; GUARISCO, 2007). Para o contexto do presente estudo, o aperfeiçoamento das capacidades organizacionais e de inserção na rede podem ser fatores de legitimação e institucionalização de novas escolas de governo (BRASS *et al.*, 2004).

## 8. Considerações finais

O presente artigo teve como objetivo propor diretrizes metodológicas para a análise de redes de capacitação no setor público federal por meio da análise de redes sociais. Tendo em vista a fundamentação contextual e teórica no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas, o universo inicial proposto refere-se ao contexto do Sipec, formado pelas organizações públicas vinculadas ao Poder Executivo federal.

O tema e o modelo proposto adquirem relevância quando considerada a relativa escassez de estudos que aplicam a análise de redes sociais no campo de desenvolvimento de pessoas, especialmente no âmbito do setor público. Conforme sugerem Storberg-Walker e Gubbins (2007), a incorporação dos pressupostos teóricos de outros campos mais bem estabelecidos deve orientar o aprimoramento da aplicação da análise de redes no campo de desenvolvimento de pessoas. Sendo assim, essa é a principal contribuição do modelo proposto no presente artigo, ao buscar a operacionalização de diferentes variáveis e constructos para a descrição de redes de capacitação, integrando-se diferentes campos de conhecimento.

Recursivamente, os próprios campos de origem dos pressupostos teóricos utilizados podem receber contribuições a partir dos *insights* emergentes de estudos em redes de capacitação no setor público. Considera-se que o método proposto tem potencial para contribuir para lacunas reconhecidas nos campos de estudos

organizacionais e redes de políticas públicas, os quais apontam para a necessidade de estudos que abranjam redes interorganizacionais completas, que proponham a operacionalização de variáveis facilmente replicáveis, e que visem à análise de modelos de governança e sua efetividade (PROVAN; FISH; SYDOW, 2007; KAPUCU; HU; KHOSA, 2014; PROVAN; MILWARD, 2001).

Considera-se que o desenho de pesquisa proposto possui vantagens, principalmente por sua aplicação no setor público. Por suas características, o setor público possui fronteiras bem delimitadas, facilitando a definição do escopo amostral de pesquisa. A ênfase da burocracia no controle de atividades torna plausível que a maioria dos dados a serem coletados, de natureza secundária, estejam amplamente disponíveis, relativamente padronizados, possuam regularidade temporal e sejam, por natureza, relacionais (fornecedor-demandante). Sendo assim, além da extensão potencial do estudo para construção de redes amplas e longitudinais, o mesmo possui considerável replicabilidade, haja vista a padronização dos dados e a consistência das categorias oriundas da literatura de treinamento.

Atendo-se às vantagens descritas, possíveis extensões da metodologia proposta podem ser buscadas no âmbito do setor público. Além da sua ampliação para outros poderes e esferas de governo, setores e países, os métodos e variáveis propostos não são exaustivos, de forma que podem ser aplicados em outros tipos de análises e variáveis. Primeiramente, transposições da metodologia para objetos de análise similares podem envolver não apenas ações de capacitação, tratadas como um recurso transacionado, mas também recursos materiais adquiridos por meio de processos de compras públicas, permitindo a análise de redes de logística organizacional. Em segundo lugar, é plausível que as organizações públicas possuam informações estruturadas sobre os indivíduos que fornecem capacitação e participantes dos cursos, o que permite a integração do nível microanalítico na análise e de pressupostos teóricos fundamentais, como a literatura de capital social. Como citado na seção de resultados propostos, o desenvolvimento de instrumentos para a gestão do conhecimento e de talentos torna-se possível a partir desses dados, cujas análises podem ser adequadamente realizadas em uma perspectiva multinível.

Com relação à análise de causalidade entre antecedentes, variáveis reticulares e suas consequências (BRASS *et al.* 2004), essas são abrangidas com menor ênfase no presente artigo. Neste, a análise de antecedentes tende a enfatizar aspectos como estrutura de governança e atributos dos atores. Ao atentar para as consequências das redes, volta-se para resultados típicos do campo de treinamento e desenvolvimento de pessoas, ou seja, resultados em termos instrucionais, de políticas e ações de capacitação e, em última análise, suas decorrências para as pessoas e para a organização. Não obstante, a metodologia potencialmente se estrutura como um

modelo contextual, partindo dos antecedentes das redes de treinamento para as suas consequências finais nos resultados de governo. Ainda que o método proposto não aborde todas variáveis específicas de ambas as direções, é possível que análises ulteriores incorporem em modelos estatísticos, variáveis independentes do contexto como antecedentes (*e.g.* políticas públicas, setor de governo, transversalidade de carreiras) e variáveis dependentes no nível dos resultados (*e.g.* resultados de políticas públicas; mudanças em processos organizacionais) para estabelecer relações causais. Como um modelo contextual, podem ser desenvolvidos modelos explicativos de como as variáveis instrucionais e relacionais podem contribuir para resultados em diferentes níveis, desde os indivíduos até objetivos de políticas públicas (PROVAN; MILWARD, 2001). Outra perspectiva para consideração desses fatores contextuais reside na complementação da análise da rede com estudos qualitativos, focalizados em organizações de relevância teórica e prática na rede, para as quais se deseje compreender processos de causalidade e fatores determinantes em decisões de capacitação (SANDFORT; MILWARD, 2009).

Conclusivamente, conforme Brass *et al.* (2004) afirmam, o conteúdo das relações representadas em uma rede é limitado apenas à imaginação dos pesquisadores. O presente estudo oferece uma perspectiva analítica com enfoque em avanços teóricos, porém com resultados mormente práticos para a governança de políticas de desenvolvimento de pessoas na administração pública federal. Sob um ponto de vista paradigmático do setor público, os mecanismos de gestão advindos de uma abordagem de governança em redes convergem com as novas tendências da gestão pública. O movimento de Nova Governança Pública e a noção de governo compartilhado são uma forma de superação de modelos de gestão incompatíveis com as demandas democráticas associadas à maior participação social, *accountability* e transparência da gestão pública. Adicionalmente, no atual cenário, as escolas de governo despontam como uma estrutura especializada de capacitação para o setor público em diversos contextos nacionais e internacionais, gerando a demanda por novas perspectivas gerenciais para essa atividade e que priorizem a articulação entre essas instituições (FERNANDES; 2015; FONSECA *et al.*, 2015a; 2015b; OCDE, 2017; ROSA; HOLLANDA, 2017). Conforme reportado por muitas escolas, o Segu e a Rede Nacional de Escolas de Governo possuem um papel integrativo, porém ainda se definem mais como um fórum de compartilhamento de informações do que um arranjo cooperativo propriamente dito. Para a consecução desse objetivo, tecnologias gerenciais devem ser desenvolvidas para o suporte à integração estratégica e operacional das escolas de governo. O seu fortalecimento técnico e político amplia a obtenção de apoio, legitimidade e recursos, culminando com a almejada institucionalização da atividade de desenvolvimento de pessoas como uma política estratégica de Estado (FONSECA *et al.*, 2015a).

## Referências bibliográficas

- BACH, S. Human resource management in public sector. In: WILKINSON, A. *et al.* *The sage handbook of human resource management*. London: Sage Publications, 2010.
- BALESTRIN, A.; VERSCHOORE, J. R.; REYES JUNIOR, E. O campo de estudo sobre redes de cooperação interorganizacional no Brasil. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 14, n. 3, p. 458-477, 2010.
- BASTOS, A. V. B.; LOIOLA, E.; REGIS, H. P. *Análise de redes sociais em contextos organizacionais*. Salvador: EDUFBA, 2015.
- BRASIL. Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006. *Institui a política e as diretrizes para o desenvolvimento de pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990*. Presidência da República, Brasília, 2006.
- BRASS, D. J.; GALASKIEWICZ, J.; GREVE, H. R.; TSAI, W. Taking stock of networks and organizations: a multilevel perspective. *Academy of Management Journal*, v. 47, p. 795-817, 2004.
- CAMÕES, M. R. de S. *Análise do processo de implementação da política nacional de desenvolvimento de pessoal*. Dissertação de mestrado, Programa de Pós-graduação em Administração, Universidade de Brasília (PPGA/UnB), Brasília, DF, 2013.
- FERNANDES, C. C. C. Escolas de governo: origens e trajetória do tema no Brasil. In: FERNANDES, C. C. C.; PALOTTI, P. L. M.; CAMÕES, M. R. S. *Escolas de governo: perfis, trajetórias e perspectivas*. *Cadernos Enap*, n. 43, v.1. Brasília: Enap, 2015.
- FLEURY, S. Redes de políticas: novos desafios para a gestão pública. *Administração em Diálogo*, v. 7, n.1, p. 77-89, 2005.
- FONSECA, D. R.; CAMOES, M. R. S.; CAVALCANTE, P. L. C. Formação de dirigentes públicos para atuação em redes organizacionais complexas: o caso do governo federal brasileiro. In: XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lima. *XX CLAD 2015*, 2015.
- \_\_\_\_\_; CAMÕES, M. R. de S.; TORRES, M. D. de F.; LEMOS, J. P. *Sistema de escolas de governo da União: perfil, identidade e desafios para sua institucionalização*. *Cadernos Enap*, v. 40, Brasília: Enap, 2015a.
- \_\_\_\_\_; Lemos, J. P.; CAMÕES, M. R. de S.; CAVALCANTE, P. L. C.; PALOTTI, P. L. DE M.; AMORIM, S. A. As escolas de governo no Brasil: perfil e tendências. In: FERNANDES, C. C. C.; PALOTTI, P. L. de M.; CAMÕES, M. R. de S. (orgs.). *Escolas de governo: perfis, trajetórias e perspectivas*. *Cadernos Enap*, n. 43, v.1. Brasília: Enap, 2015b.
- \_\_\_\_\_; HERATY, N.; MORLEY, M. Actors in the HRD process. *International Studies of Management & Organization*, v. 28, n. 1, p. 114-135, 1998.
- GOLD, J., HOLDEN, R., ILES, P., STEWART, J., BEARDWELL, J. *Human resource development: theory and practice*. 1ª Ed. Reino Unido: Palgrave & Mcmillan, 2010.
- GOLDSMITH, S.; EGGERS, W. D. *Governar em rede: o novo formato do setor público*. Brasília: Enap, 2006.

GUBBINS, C.; DOOLEY, L. Exploring social network dynamics driving knowledge management for innovation. *Journal of Management Inquiry*, v. 23, n. 2, p. 162-185, 2014.

HATALA, J. P. Social network analysis in human resource development: a new methodology. *Human Resource Development Review*, v. 5, n. 1, p. 45-71, 2006.

\_\_\_\_\_; FLEMING, P. R. *Making transfer climate visible*: utilizing social network analysis to facilitate the transfer of training. *Human Resource Development Review*, v. 6, n. 1, p. 1-31, 2007.

HAWLEY, J. D.; TAYLOR, J. C. How business associations use interorganizational networks to achieve workforce development goals: implications for human resource development. *Human Resource Development International*, v. 9, n. 4, p. 485-508, 2006.

HORTON, S. Introduction – the competency movement: its origins and impact on the public sector. *The International Journal of Public Sector Management*, v. 13 n. 4, p. 306-318, 2000.

ISETT, K. R.; MERGEL, I. A.; LEROUX, K.; MISCHEN, P. A.; RETHEMEYER, R. K. Networks in public administration scholarship: understanding where we are and where we need to go. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(suppl. s1), i157-i173, 2011.

KAPUCU, N.; HU, Q.; KHOSA, S. Networks and social network analysis in public organizational context: examining network research in public administration. *Administration & Society*, p. 1-34, 2014.

KAŠE, R.; KING, Z.; MINBAEVA, D. Guest editors' note: using social network research in HRM: scratching the surface of a fundamental basis of HRM. *Human Resource Management*, v. 52, n. 4, p. 473-483, 2013.

\_\_\_\_\_; PAAUWE, J.; ZUPAN, N. HR practices, interpersonal relations, and intrafirm knowledge transfer in knowledge-intensive firms: a social network perspective. *Human Resource Management*, v. 48, n. 4, p. 615- 639, 2009.

KLERING, L. R.; PORSE, M. C. S.; GUAGAGNIN, L. A. Novos caminhos da administração pública brasileira. *Análise*, Porto Alegre, v. 21, n. 1, p. 4-17, jan./jun. 2010.

KLIJN, E. H., KOPPENJAN, J. *Governance network theory*: past, present and future. *Policy and Politics Administration*, v. 40, n. 4, p. 187-206, 2012.

KNIGHT, L. Network learning: exploring learning by interorganizational networks. *Human Relations*, v. 55, n. 4, p. 427-454, 2002.

\_\_\_\_\_; PYE, A. Exploring the relationships between network change and network learning. *Management Learning*, v. 35, n. 4, p. 473-490, 2004.

MCCARTHY, A.; GARAVAN, T.; O'TOOLE, T. HRD: working at the boundaries and interfaces of organisations. *Journal of European Industrial Training*, v. 27, n. 2, 2003.

MELO, S.; BECK, M. Intra and interorganizational learning networks and the implementation of quality improvement initiatives: the case of a portuguese teaching hospital. *Human Resource Development Quarterly*, v. 26, n. 2, p. 155-183, 2015.

- MENESES, P. P. M.; ZERBINI, T.; ABBAD, G. *Manual de Treinamento Organizacional*. Porto Alegre: Artmed, 2010.
- NOOY, W. de; MRVAR, A.; BATAGELJ, V. *Exploratory social network analysis with pajek*. 2. Ed. London: Cambridge University Press, 2011.
- PACHECO, R. S. Política de recursos humanos para a reforma gerencial: realizações do período 1995-2002. *Revista do Serviço Público*, v. 53, n. 4, p. 78-105, out./dez., 2002.
- PARISE, S. Knowledge management and human resource development: an application in social network analysis methods. *Advances in Developing Human Resources*, v. 9, n. 3 p. 359-383, 2007.
- PECI, A.; PIERANTI, O. P.; RODRIGUES, S. Governança e new public management: convergências e contradições no contexto brasileiro. *Organizações e Sociedade*, v. 15, n. 46, p. 39-55, 2008.
- PIRES, A. K. *et al. Gestão por competências em organizações de governo: mesa-redonda de pesquisa-ação*. Brasília: Enap, 2005.
- POWELL, W. Neither market nor hierarchy: network forms of organizations. *Research in Organizational Behavior*, v. 12, p. 295–336, 1990.
- PROVAN, K. G.; FISH A.; SYDOW, J. Interorganizational networks at the network level: a review of the empirical literature on whole networks. *Journal of Management*, v. 33 n. 3, p. 479-516, 2007.
- \_\_\_\_\_; MILWARD, H. B. Do networks really work? a framework for evaluating public-sector organization networks. *Public Administration Review*, v. 61, n. 4, p. 414-423, 2001.
- \_\_\_\_\_; KENIS, P. Modes of network governance: structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Technology*, v.18, p. 229-252, 2008.
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONOMICO (OCDE). *National schools of government: building civil service capacity – preliminary version*. Paris: OECD Publishing, 2017.
- POELL, R. Organizing human resource development: towards a dynamic network approach. *Human Resource Development International*, v. 15, n. 5, p. 525–528, 2012.
- ROSA, C. C.; HOLLANDA, P. P. T. M. Escolas de governo no cenário internacional: um estudo comparativo. In: FERNANDES, C. C. C.; PALOTTI, P. L. de M.; CAMÕES, M. R. de S. (orgs.). *Escolas de Governo: perfis, trajetórias e perspectivas*. *Cadernos Enap*. n. 43, v. 2. Brasília: Enap, 2017.
- ROSSONI, L.; SILVA, A. J. H. da; FERREIRA JÚNIOR, I. Aspectos estruturais da cooperação entre pesquisadores no campo de administração pública e gestão social: análise das redes entre instituições no Brasil. *Revista de Administração Pública*, v. 42, n. 6, p. 1041-1067, 2008.

SANDFORT, J.; MILWARD, H. B. Collaborative service provision in the public sector. In: CROPPER, S.; HUXHAM, C.; EBBERS, M.; RING, P. S. *The Oxford Handbook of Inter-Organizational Relations*. Oxford: Oxford University Press, p. 147-174, 2009.

STORBERG-WALKER, J.; GUBBINS, C. Social networks as a conceptual and empirical tool to understand and “Do” HRD. *Advances in Developing Human Resources*, v. 9, n. 3 p. 291-311, 2007.

TEO, S. T. T.; RODWELL, J.J. To be strategic in the new public sector, HR must remember its operational activities. *Human Resource Management*, v. 46, n. 2, p. 265–284, summer 2007.

TICHY, N. M.; TUSHMAN, M. L.; FOMBRUN, C. Social network analysis for organizations. *Academy of Management Review*, v. 4, n. 4, p. 507-519, 1979.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Levantamento de governança e gestão de pessoas. Relator Ministro-substituto Marcos Bemquerer Costa. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização de Pessoal, 2013.

VAN DER KROGT, F. J. Learning network theory: the tension between learning systems and work systems in organizations. *Human Resource Development Quarterly*, v. 9, n. 2, p. 157–177, 1998.

WALTON, J. S.; GUARISCO, G. Structural issues and knowledge management in transnational education partnerships. *Journal of European Industrial Training*, v. 31, n. 5, p. 358–376, 2007.

WASSERMAN, S.; FAUST, K. *Social Network Analysis*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1994.

WATERHOUSE, J.; KEAST, R. Strategizing public sector human resource management: the implications of working in networks. *International Journal of Public Administration*, v. 35, n. 8, p. 562-576, 2012.

WHITE, C. C. An integrative literature review to introduce socio-networked learning: a new theoretical framework for HRD. *Human Resource Development Review*, v. 13, n. 3, p. 276–292, 2014.

YAMKOVENKO, B.; HATALA, J. P. Methods for analysis of social networks data in HRD research. *Advances in Developing Human Resources*, v. 17, n. 1, p. 40-56, 2015.

### **Diogo Ribeiro da Fonseca**

Universidade de Brasília (UnB). Mestre e Doutorando em Administração na Universidade de Brasília. Pesquisador do Grupo Projectum e do Centro de Pesquisa em Políticas Estratégicas de Gestão de Pessoas no Setor Público. Professor do Instituto Brasiliense de Direito Público. Contato: diogorfonseca@gmail.com

### **Pedro Paulo Murce Meneses**

Universidade de Brasília (UnB). Doutor em Psicologia pela Universidade de Brasília. Professor no Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília. Pesquisador-Coordenador do Grupo Projectum e do Centro de Pesquisa em Políticas Estratégicas de Gestão de Pessoas no Setor Público da Universidade de Brasília. Contato: pemeneses@yahoo.com.br

**Igor Guevara Loyola Souza**

Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Administração pela Universidade de Brasília. Doutorando do Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade de Brasília. Professor Adjunto do Centro Universitário de Brasília. Contato: guevara.igor@gmail.com

**Pedro Paulo Teófilo Magalhães de Holanda**

Instituto Brasiliense de Direito Público. Mestre em Administração pela Universidade de Brasília. Doutor em Administração pela Universidade de Brasília. Professor Titular do Instituto Brasiliense de Direito Público. Contato: pptmh1@gmail.com

# Schools of Government's roles and challenges for institutionalization: a comparative study in the Brazilian Federal Public Sector

**Diogo Ribeiro da Fonseca**

*Universidade de Brasília (UnB)*

**Marizaura Reis de Souza Camões**

*Universidade de Brasília (UnB)*

**Pedro Luiz Costa Cavalcante**

*Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)*

**Joselene Lemos**

*Escola Nacional de Administração Pública (Enap)*

**Pedro Palotti**

*Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)*

The role of Schools of Government has been relatively vague in the literature and in several countries' public administrations. Consequently, schools operate in normative contexts that do not address their specific needs and purposes as educational entities. The present study seeks to comparatively describe institutional, strategic and educational characteristics of 17 Brazilian Federal Schools of Government to define aspects for their distinctive characterization. The qualitative research was based in document analysis and structured interviews with heads in schools. The results present a common identity between schools, as well as differences regarding their configurations. We attempt to propose a typology for the sampled schools which, we suggest, may be used as a means for a general theory for the comprehension of varying characteristics between schools of government, relating to their roles and formats. The study contributes to a better understanding regarding the role of schools of government and proposes further research to support their institutionalization and development.

**Keywords:** Schools of Government, Human Resource Development, Training, Public Sector.

---

[Artigo recebido em 30 de junho de 2016. Aprovado em 24 de maio de 2018.]

### **O Papel das Escolas de Governo e desafios para sua institucionalização: um estudo comparativo no Setor Público Federal Brasileiro.**

O papel das Escolas de Governo é descrito de forma relativamente vaga na literatura e nas administrações públicas de diversos países. Consequentemente, as escolas operam em contextos normativos que não atendem suas necessidades e propósitos específicos como entidades educacionais. O presente estudo visou descrever e comparar características institucionais, estratégicas e educacionais de 17 Escolas de Governo Federais no Brasil e definir aspectos para sua caracterização distintiva. A pesquisa, de natureza qualitativa, baseou-se em análises documentais e entrevistas estruturadas com dirigentes das escolas. Os resultados demonstram a identidade comum das escolas, bem como diferenças em relação às suas configurações. Propõe-se uma tipologia para a amostra de escolas de governo, de forma a subsidiar teorias para compreensão do seu perfil, seus papéis e formatos organizacionais. O estudo contribui para uma melhor compreensão acerca do papel das Escolas de Governo e propõe novas pesquisas que forneçam suporte à sua institucionalização e resolução de obstáculos ao seu desenvolvimento.

**Palavras-Chave:** Escolas de Governo; Desenvolvimento de Pessoal; Treinamento; Setor Público.

### **El papel de las Escuelas de Gobierno y desafíos para su institucionalización: un estudio comparativo en el Sector Público Federal Brasileño.**

El papel de las Escuelas de Gobierno ha sido descrito de forma relativamente vaga en la literatura y en las administraciones públicas de varios países. Consecuentemente, las escuelas operan en contextos normativos que no atienden sus necesidades y propósitos específicos como entidades educativas. El presente estudio busca describir y comparar las características institucionales, estratégicas y educativas de 17 Escuelas de Gobierno Federales en Brasil y definir aspectos para su caracterización distintiva. La investigación, de enfoque cualitativo, se basó en el análisis documental y en entrevistas estructuradas con los directores de las escuelas. Los resultados presentan la identidad común entre las escuelas, así como diferencias en cuanto a sus configuraciones. Se propone una tipología para las escuelas de la muestra para subsidiar teorías para la comprensión de su perfil, sus papeles y formatos organizacionales. El estudio contribuye a una mejor comprensión del papel de las escuelas de gobierno y propone nuevas investigaciones como un medio para apoyar su institucionalización y la resolución de los obstáculos a su desarrollo.

**Palabras-clave:** Escuelas de Gobierno; Desarrollo de Personal; Entrenamiento; Sector Público.

## 1. Introduction

The public bureaucracy is one of the institutional pillars to an efficient functioning of the democratic system and application of the State of Law. On one hand, a board of professional public employees enables greater continuity, coherence and relevance to public policies while ensuring higher impartiality and objectivity to public entities. On the other hand, a poorly staffed and unskilled bureaucratic body tends to generate inefficiency and misuse of public resources (Stein et al., 2006).

The Brazilian Federal Government, since the late 1980's, has been investing in continuous training for professionalization of bureaucratic careers (Fernandes, 2015). In this process, besides traditional training departments in public organizations, a broad variety of Schools of Government has been created aiming at improving government performance (Cavalcante; Carvalho, 2017; Fernandes, 2015). The observed heterogeneity of these institutions showed that there has been certain ambiguity relating to the concept and role of Schools of Government (Pacheco, 2000; 2002). Without clear criteria for the role and format of this type of organization, there has been a proliferation of institutions referred to as Schools of Government (Cavalcante; Carvalho, 2017; Pacheco, 2002). A recent survey in the Brazilian context (Fonseca *et al.*, 2015) investigated a universe comprised by, at least, 260 institutions dedicated to training activities, with varying characteristics, in different government spheres and branches.

Likewise, a recent cross-national study carried out by the OECD's Global Network of Schools of Government initiative (OECD, 2017) highlights differing governance models among schools of government in several countries and supports the conclusion that there are no preconceived models for these organizations. Hence, besides the heterogeneity of schools in the Brazilian public sector, a larger set of schools in the international scenario also stands as a potential subject for more systematic and comparative research. A consistent research agenda for the development of a theoretical framework about schools of government, therefore, might constitute an important advance for the improvement of their performance, as well as their institutionalization and legitimation as a strategic tool for building state capacities (Fernandes, 2015; OECD, 2017; Pacheco, 2000).

From a local and professional point of view, the enactment of the National Personnel Development Policy – NPDP (Brasil, 2006) gave higher priority to training activities as a strategy for the modernization of the Brazilian public sector. This policy attributed a fundamental role to schools of government on developing necessary competences in public organizations and seeking long-term cooperation in the provision of training (Brasil, 2006). However, an integrative and cooperative

personnel development policy requires greater knowledge about the schools of government comprising the federal public service (Carvalho, 2012).

The present study stands besides recent efforts to better describe and define the role of schools of government (e.g. OECD, 2017; Fernandes, 2017; Fonseca et al., 2015; Rosa; Hollanda, 2017). As an introductory comparative study, the research, carried out in the Brazilian Federal Government, sought to answer the following research question: what are the institutional, strategic and educational characteristics of the Schools of Government and what aspects serve as criteria for their distinctive characterization from other educational and training institutions, such as traditional and corporate universities?

In view of these theoretical gaps and professional challenges, the present study aims to provide parameters for the disambiguation of the concept and functions of Schools of Government and to subsidize the achievement of NPDP's objectives, which remained, so far, mostly unattended (Camões; Meneses, 2016).

## **2. Schools of government: a myriad of formats, roles and activities.**

The increasing demand for training as a means to reach growing standards of competence and performance in the public sector required, throughout the development of public administration, the creation of specialized institutions for the qualification and permanent development of public servants. Fernandes (2017) reviews the main studies that sought to describe the characteristics of the institutions dedicated to the education of public servants in several countries.

According to Fernandes (2017) most studies regard surveys for comparison among national organizations, while others focus on innovations and best training practices without concern for the specific analysis of organizations. The author notes that the term "School of Government" is not commonly used, with the exception of more recent studies (e.g. Prescott, 2014, OECD, 2017), indicating that this concept hasn't been widespread in the literature itself. Worthy of mention is that few of the reviewed studies are peer reviewed papers in scientific journals, being most of them research reports and professional publications.

The review shows that most studies find a great diversity of organizational formats regarding institutions dedicated to the education of public servants. They may take the form of public administration schools, public bodies, government agencies (Pollitt; Op de Beeck, 2010) or even private institutions (Kolisnichenko, 2005). In general, no single model is regarded as ideal (Hall, 2002) and the choice for a specific arrangement is related to differing national contexts and policy preferences regarding governance, management and administration of

public organizations and civil service personnel (Rosa; Hollanda, 2017; OECD, 2017). In this regard, some countries adopt arrangements where a single institution within government centralizes the formulation and implementation of educational policies. Another set of countries has several government institutions coordinated for this purpose, while others share the responsibility for educational policies with non-governmental stakeholders (OECD, 2017). The choice of the institutional model relates to the format, legal nature and position of the schools within the public service. These aspects may, therefore, also affect their roles, institutional relationships, technical and managerial autonomy and the degree of entrepreneurship or outsourcing in their activities (Fernandes, 2017; OECD, 2017; Verhoest et al, 2004).

Regarding their activities, the schools may adopt different approaches to the development of the public sector. The OECD (2017) report, as well as studies regarding the Brazilian context (e.g. Cavalcante; Carvalho, 2017; Pacheco, 2000), allow for the distinction of at least three different sets of activities: Training, Education and Research. The schools may adopt several approaches to workforce development, usually varying in relation to an emphasis in formal education or professional training (Reichard, 1998). Formal education (e.g. specializations, post-graduations) regards foundational knowledge for civil servants at the time of recruitment, or during their career, envisioning long-term applications. The approach regarding training and professional development provides specific skills that civil servants need in their current jobs, relating to a short-term performance. While these development functions are prevalent among schools, some schools (near 50% in the OECD survey) may also engage in knowledge production through research and knowledge activities. Knowledge development and research activities are aimed at fostering innovation, improving public services, and leading institutional and organizational changes.

Further distinctions noted by Fernandes (2017) in the literature regarding pre-entry training and in-service (Lucking, 2003), technical and managerial (leadership), and generalist and specialized training (Reichard, 1998; Prescott, 2014). Regarding the hiring of teachers, schools often rely on external professionals to design and conduct their courses (Hall, 2002). Currently, schools usually seek a mix between public servants with professional experience and academics at the senior level (Pollitt; Op de Beek, 2010).

The heterogeneity presented by the diverse institutional models for schools of government leads Fernandes (2017) to assert that most studies do not hold a clear concept for these institutions. In view of these differing conceptualizations, he deduces that schools of government are generally regarded as institutions

within the public administration focused on the training of public servants, but primarily dedicated to the development of senior civil servants (Fernandes, 2017). Pacheco (2000; 2002), seeking a definition for the Brazilian context, broadly defines schools of government as those institutions dedicated to the development of civil servants, embedded in the state apparatus or heavily financed by public resources. Given these are provisional definitions, and emphasize single dimensions – respectively activities and institutional formats – the suggested approach to a better theoretical development regarding the schools of government is the exhaustive investigation of relevant factors and dimensions for their adequate description and systematic comparison.

Comparative studies in public administration have become an important tool for theory building and testing in a field often threatened by parochialism and unscientific claims (Fitzpatrick *et al*, 2011; Sigelman, 2006). Comparative studies are often characterized by qualitative approaches, aimed at the definition and description of concepts, variables and constructs that constitute meaningful dimensions of comparison among differing units (countries, states, public bodies) (Sigelman, 2006).

Fernandes (2017) literature review and Pacheco's (2000) research agenda provide some dimensions and factors relating to schools' characteristics: organizational formats and models; degrees of autonomy; target audiences; staffing methods; insertion in the public administration; institutional relationships; sources of financing; balance between training, education and research; educational objectives, content and methods and; degree of alignment with government strategies and policies.

In order to avoid an atheoretical approach in our analysis, besides the reviewed empirical literature on schools of government, we attempt to ground the above mentioned variables in a few well-developed theories from public administration and human resource development fields. We refer to definitions of organizational autonomy by Verhoest *et al* (2004), which in their seminal article were able to define multiple analytical dimensions and levels, including institutional, structural, managerial and political factors affecting public organizations. This theoretical framework has been used in comparative studies involving various countries (e.g. Verhoest *et al*, 2010), mainly in Europe, which allowed for validation of the factors involved in the comparative analysis of autonomy in public organizations in different contexts.

While Public Administration theories refer to context and structure, comparative studies regarding Personnel (Human Resource) Development must define "organization- specific" systems and routines, in order to evaluate their inter-relation with the context (Wang & Sun, 2012). In this regard, we draw aspects from

corporate universities literature (Meister, 1999) and, among theoretical premises regarding the public service, we highlight the concept of HRD functions, brought by studies in the British Civil Service, referring to the functions of: provision of specialized knowledge – as centres of excellence – provision of shared services and formation of strategic partnerships (Stewart et al, 2010).

Since cross-national studies might yield a great variation and a consequent difficulty in direct comparisons, the investigation proposed by this article takes advantage of a sample of schools located within the same institutional context. Although context-specific, the findings regarding the schools of government in the Brazilian context may lead to more systematic results and attempt to contribute to the theoretical refinement regarding the roles and formats of these institutions.

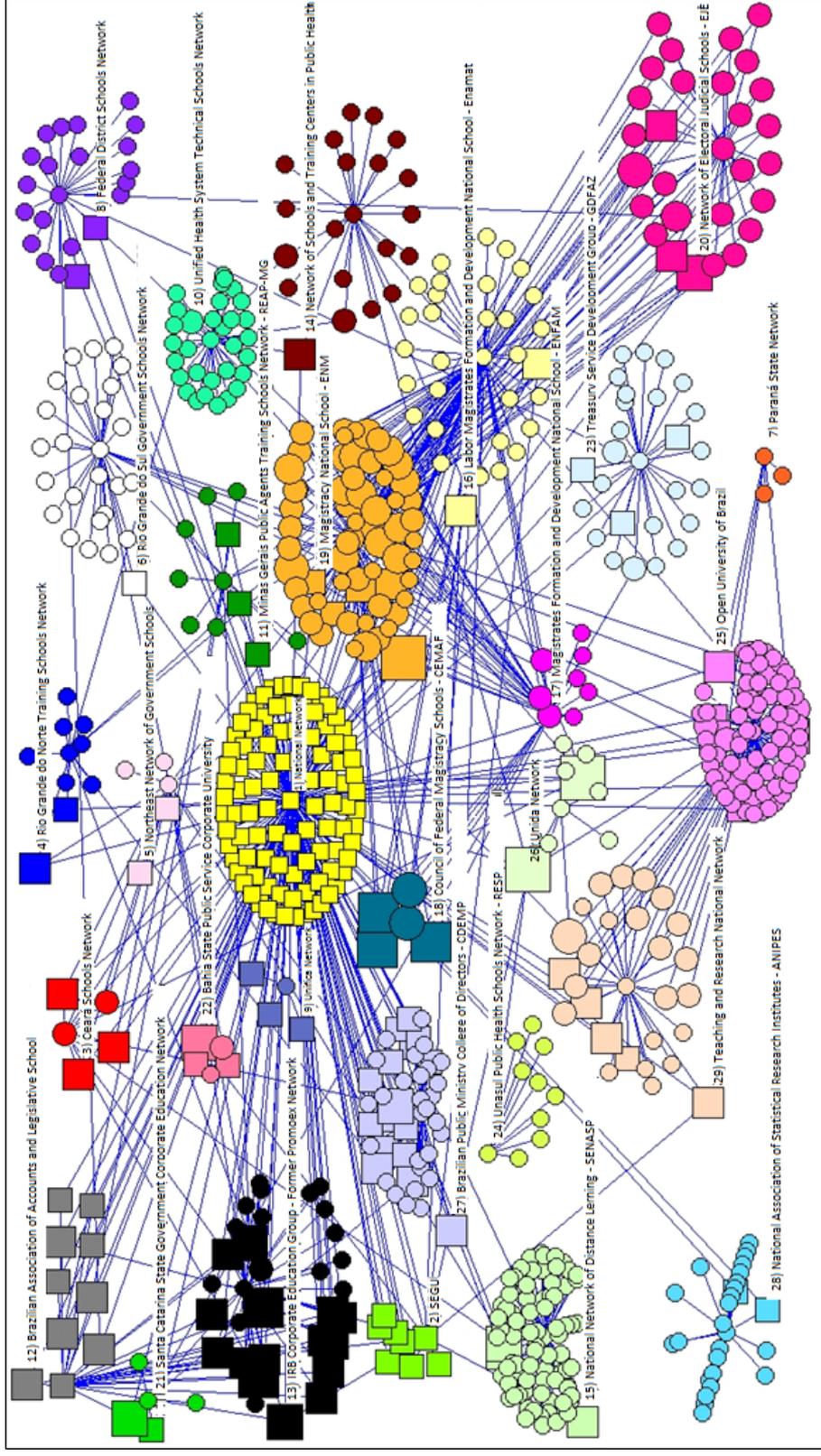
### **3. Schools of Government in the Brazilian Context**

The Brazilian Federal Government has given higher priority to personnel development through the enactment of the Decree N. 5.707/2006, which created the National Personnel Development Policy – NPDP (Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal). In the Decree's scope, as a way to make NPDP more effective, the Federal Schools of Government System (Sistema de Escolas de Governo da União – SEGU), was created with the main objectives of improving civil service training through partnerships and cooperation among schools of government (Camões & Meneses; 2016; Cavalcante; Carvalho, 2017). This initiative, which is coordinated by the National School of Public Administration (Escola Nacional de Administração Pública – ENAP) aims to establish long-term cooperation in training activities among schools of government and public organization's training departments.

The perspectives brought by SEGU are similar to those brought by the National Schools of Government Network. The National Network was informally created by ENAP in 2003 and aimed at increasing the effectiveness of institutions that work with the training and professional development in the public service (Cavalcante; Carvalho, 2017). The arrangement was regarded as a tool for sharing experiences and establishing partnerships at the federal, state and municipal levels of the Executive, Legislative and Judiciary Powers. The National Network is formed by Schools of Government, Training Centers, Universities, Corporate Universities, Secretariats of State and Municipal Administrations and other interested institutions. It had a significant increase in the number of members (from 49 institutions in 2003 to 260 in 2016) and in developed activities (Fernandes, 2015). According to a study by Fonseca et al (2015), in addition to the National Network, schools in different sectors and spheres of government have local networks of collaboration. Among

the 118 survey participant schools, 63% reported participation in other training networks. A total of 29 networks were identified, with approximately 739 entities (Figure 1). The depiction of the National Network corroborates the complexity of the Brazilian context (OECD, 2017) and supports the search for a more comprehensive theoretical framework for the study and management of schools of government (Carvalho, 2012; Fernandes, 2015; 2017)

**Figure 1: Network depiction of the Interface between “National Schools of Government Network” participants and other development networks.**  
 Source: Adapted from Fonseca et al (2015). Free Translation.



While the National Schools of Government Network has few normative foundations, within the scope of the PNDP, ENAP is defined as the central entity for the articulation of the Federal Schools of Government System (SEGU). The heterogeneity among the institutions within both networks is regarded as a shortcoming for their coordination and definition of common agendas (Carvalho, 2012). In this regard, the present research seeks to establish theoretical and empirical foundations for a deeper knowledge about the Brazilian schools of government. The research was carried out on all 17 Schools of Government that were part of SEGU in 2015, regarded as the federal schools of government core.

The study compares institutional, strategic and educational dimensions of the organizations in order to identify common and varying characteristics and challenges regarding their role and objectives in public service. Hence, as its main objective, the study seeks to highlight differences and similarities between these institutions and provide parameters for the comparison and disambiguation of the concept and functions of Schools of Government. The results may as well provide a better comprehension of schools of government in the wider national and international scenarios.

#### 4. Methods

The research has a descriptive-exploratory approach with a qualitative cross-sectional analysis and was carried out within the period from December 2013 to November 2014. The structure of the research is divided analytically into three dimensions, which correspond to aspects defined as relevant by Fernandes (2017).

- 1) Political-institutional dimension:** to describe the formal and structural characteristics of the schools of government and their location in the Federal Public Administration.
- 2) Strategic dimension:** to describe guidelines, roles, related policy fields and target audiences of the schools.
- 3) Educational dimension:** to describe educational and research activities carried out by the schools.

These dimensions also refer to common distinctions of levels and dimensions of analysis in comparative research, between institutional, organizational and technical level (Wang & Sun, 2012). These usually involve different theoretical frameworks and approaches, which are relatively abundant in the inherently interdisciplinary field of comparative public administration (Heady, 2006).

#### **4.1 Sampled Schools of Government**

The sampled organizations encompassed all 17 schools of government that comprised the SEGU at the time of research. The location of schools in the public sector defines two types of institutional relationships: supervision and subordination.

All schools are located within the jurisdiction of a central government body, encompassing ministries in the executive branch and the chamber of deputies and the senate in the legislative branch. These central government bodies have a supervisory function, which oversees and controls activities in the school's field of activity. The linkage is administrative in nature and pertains to sectoral coordination, without necessarily entailing subordination. For those schools located within a government body or agency there is a subordination relationship to its maintaining organization, where schools may take the format of an internal autonomous organization or a department. Table 1 depicts the 17 schools and their respective institutional relationships, regarding the respective maintaining organizations, supervisory bodies and government branches. Besides each institution's name their original acronym is presented.

Considering the research objectives, two complementary stages of data collection were designed to gather distinct information as a means to compare the listed schools. The first stage consisted in a document analysis to extract thematic nuclei from the main norms and regulations of each school. The second stage was comprised of interviews with the school's managers and directors to collect descriptions about the reality of the institutions, concerning their educational and management routines and political processes which characterize their activities.

#### **4.2 Document Analysis**

Data collection for document analysis consisted of a list of 13 broad categories of documents defined by the documents that constituted ENAP's legal and normative framework, taken as a reference for the investigation of the remaining schools. The documents were formally requested by ENAP to each school. Alternatively, official government websites were prospected to complement each institution's document database. There was a total of 135 documents which addressed general and specific norms and regulations of all schools of government. The types of documents collected and the number of schools in which they were found are described in Table 2.

**Table 1 – Brazilian Federal Schools of Government comprising the Federal Schools of Government System, and respective maintaining organizations, supervisory bodies and government branches. Source: Document Research Data**

| N. | School of Government   | Maintaining Organization                               | Supervisory Body                                       | Branch      |
|----|--|--|--|-------------|
| 1  | National Police Academy (ANP)  | Federal Police Department (DPF)                        | Ministry of Justice (MJ)                               | Executive   |
| 2  | Center for Advanced Studies of the National Treasury Attorney-General's Office. (CEAE)   | National Treasury Attorney-General's Office (PGFN)     | Attorney-General of the Union's Office (AGU)           | Independent |
| 3  | Center for Formation and Improvement of the National Institute of Social Security (CFAI) | National Institute of Social Security (INSS)           | Ministry of Social Welfare (MPS)                       | Executive   |
| 4  | School of the Attorney-General of the Union's Office (EAGU)                              | Attorney-General of the Union's Office (AGU)           | Attorney-General of the Union's Office (AGU)           | Executive   |
| 8  | National School of Mediation and Conciliation (ENAM)                                     | Ministry of Justice (MJ)                               | Ministry of Justice (MJ)                               | Executive   |
| 7  | National Public Administration School (ENAP)   | -  | Ministry of Planning, Accounting and Management (MP)   | Executive   |
| 9  | National School of Statistical Sciences (ENCE)   | Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE) | Ministry of Planning, Accounting and Management (MP)   | Executive   |
| 10 | National School of Public Health Sérgio Arouca (ENSP)                                    | Oswaldo Cruz Foundation (FIOCRUZ)                      | Ministry of Health (MS)                                | Executive   |
| 5  | Superior Finance Administration School (ESAF)  | Ministry of Economy (MF)                               | Ministry of Economy (MF)                               | Executive   |
| 6  | School of Intelligence (ESINT)   | Brazilian Intelligence Agency (ABIN)                   | Institutional Security Cabinet of the Presidency (GSI) | Executive   |
| 11 | National School of Penitentiary Services (ESPEN)   | National Penitentiary Department (DEPEN)               | Ministry of Justice (MJ)                               | Executive   |
| 12 | Joaquim Nabuco Foundation (FUNDAJ)   | -  | Ministry of Education (MEC)                            | Executive   |
| 13 | Rio Branco Institute (IRBR)  | Ministry of External Relations (MRE)                   | Ministry of External Relations (MRE)                   | Executive   |
| 14 | University of the Central Bank of Brazil (UNIBACEN)                                      | Central Bank of Brazil (BACEN)                         | Ministry of Economy (MF)                               | Executive   |
| 15 | Serzedello Corrêa Institute (ISC)  | Federal Court of Accounts (TCU)                        | Senate   | Legislative |
| 16 | Senate's Brazilian Legislative Institute (ILB)   | Senate   | Senate   | Legislative |
| 17 | Chamber of Deputies' Center for Formation, Training and Improvement (CEFOP)              | Chamber of Deputies                                    | Chamber of Deputies                                    | Legislative |

**Table 2 – Document types and respective number of schools presenting them.  
Source: Research Data.**

| Type of Document   | Schools | Proportion |
|--|---------|------------|
| 1a) Regimental Structure – Supervisory Body                    | 17      | 100%       |
| 1b) Regimental Structure – Maintaining Organization            | 12      | 71%        |
| 1c) Regimental Structure – School of Government                | 4       | 24%        |
| 2a) Internal Rules – Supervisory Body                          | 15      | 88%        |
| 2b) Internal Rules – Maintaining Organization                  | 14      | 82%        |
| 2c) Internal Rules – School of Government                      | 12      | 71%        |
| 3a) Organizational Structure – Supervisory Body                | 15      | 88%        |
| 3b) Organizational Structure – Maintaining Organization        | 13      | 76%        |
| 3c) Organizational Structure – School of Government            | 11      | 65%        |
| 3d) Activities of the School's organizational units            | 12      | 71%        |
| 3e) Schools' number of public servants and Employees           | 10      | 59%        |
| 4) Schools' Founding Law/Norm                                  | 15      | 88%        |
| 5) Educational Policy  | 12      | 71%        |
| 6) Strategic Plans   | 11      | 65%        |
| 7a) Mngt. Plans – Information Technology Plan/Policy           | 4       | 24%        |
| 7b) Mngt. Plans – Human Resource Management Plan/<br>Policy    | 1       | 6%         |
| 7c) Mngt. Plans – Annual Training Programs (2012 and<br>2013); | 7       | 41%        |
| 7d) Mngt. Plans – Knowledge Management Policy                  | 2       | 12%        |
| 8) Management Reports (2012)                                   | 17      | 100%       |
| 9) Institutional Development Plan – IDP                        | 6       | 35%        |
| 10) Related Careers' Laws                                      | 16      | 94%        |
| 11) Preceding Studies  | 5       | 29%        |
| 12) Partnerships and cooperation agreements                    | 10      | 59%        |
| 13) Related Legislation  | 9       | 53%        |
| 14) Other Documents  | 7       | 41%        |

The documents were analyzed through content analysis, and their excerpts and articles categorized according to the subject they referred to. Based on this analysis the formally defined institutional characteristics, mandates, goals, activities and forms of organization were, then, attributed to each school.

### **4.3 Interviews**

The interviews were undertaken after the document analysis and had the objective of detailing the description of schools. The sample of interviewees was intentional in nature, having as criterion the participation of the head of the school or an indicated substitute. It was admitted more than one interview by school in order that different sections of the questionnaire could be answered by several managers, provided that they had experience with the theme. The research instrument was a standardized interview script for all schools with questions regarding the three dimensions of analysis: political-institutional, strategic and educational traits of schools. The questions sought to collect the perception of the managers about the identity of schools of government, autonomy, institutional relationships and also descriptions regarding schools' activities, guidelines, and managerial and technical aspects of educational activities. Data collection consisted of 37 interviews with 41 school managers, which were transcribed and coded.

## **5. Results**

Document analysis showed great variation among schools, especially regarding their location, formats, autonomy, target audiences and educational strategies. Data from the interviews complemented the analysis with a perspective closer to the reality of schools. The results are presented according to the proposed analytical dimensions, regarding institutional, strategic and educational characteristics of the schools. Afterwards, aspects regarding the role of schools are highlighted, aiming to delineate a common and distinctive identity of these institutions. The differences between schools, on the other hand, allowed for the proposition of an initial typology, with nine categories of schools representing their strategic and educational roles as stated in part of the literature (OECD, 2017; Reichard, 1998)

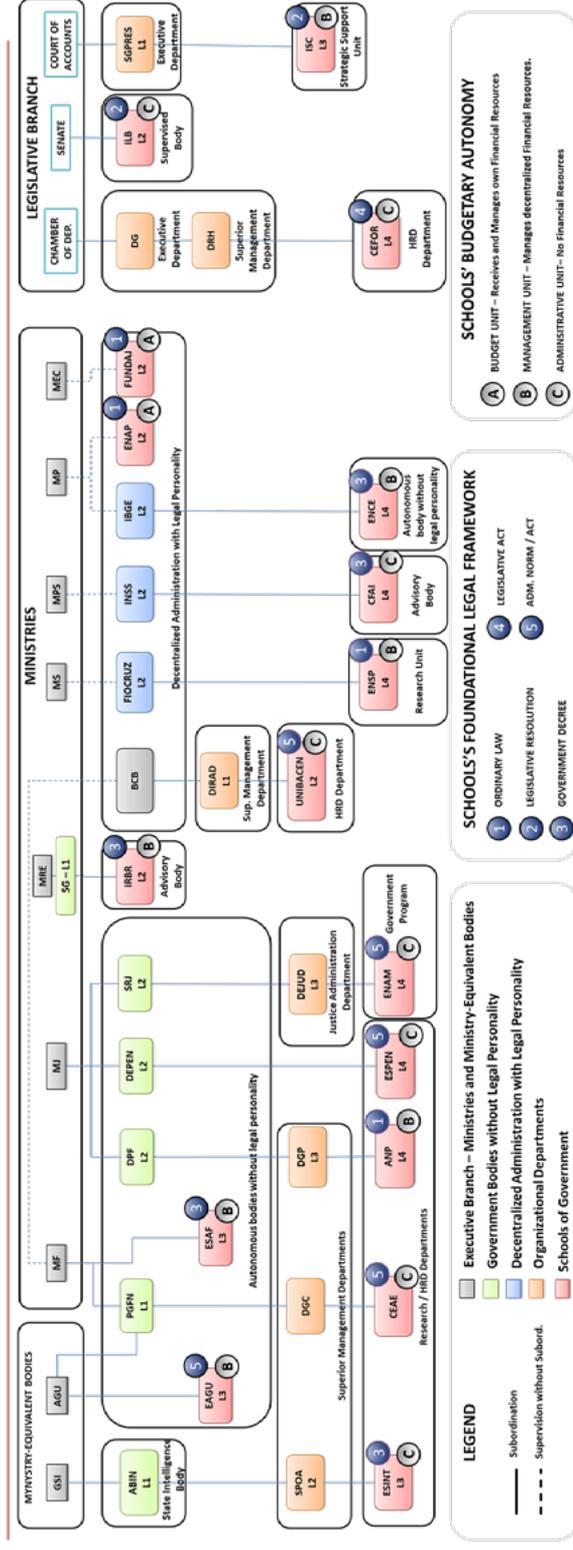
### **5.1 Institutional Dimension**

The institutional dimension describes the formal and structural characteristics of schools. Based on document analysis the schools are compared in relation to their location in the public administration, their formats and functions, hierarchical position, legal framework and financial autonomy. For each of these aspects the schools can be ordered from higher to lower legal status, positions and degree of autonomy. These aspects are discussed below and summarized in Figure 1.

Figure 2: Institutional Characteristics and Location of Brazilian Federal Schools of Government in the Public Service. Source: Document Research Data

## Federal Schools of Government System

### Institutional Relations, Legal Framework and Hierarchical Position in the Federal Public Administration



### 5.1.1 Location of Schools and formats.

The location of schools relates to their institutional framework, which defines relationships between the schools and government institutions (OECD, 2017). In the present research, these relationships are defined in terms of subordination and supervision in accordance to the Brazilian administrative legislation.

As described in Figure 2 the schools currently are located in different levels in the public service structure, which ultimately impacts on their legal nature and format. Location not always reflects the hierarchical position of the head of the school – which will be described below. Hence, instead of hierarchical position, we define three tiers where schools can be located, relating to how many superior bodies and departments a school has, and to which it is subordinated.

The first tier encompasses schools without subordination to any superior organization and is represented by ENAP and FUNDAJ. This is due to their unique legal nature as autonomous decentralized organizations with public legal personality, being ENAP a public foundation and FUNDAJ an autarchy. These are the only schools who are autonomous organizations themselves. The remainder of schools is located inside their maintaining organizations' structure, be they government departments or agencies.

Therefore, the second tier comprises organizations directly subordinated to the head of their maintaining organization and is represented by 08 schools: EAGU, ESAF, IRBR, ENSP, CFAI, ENCE in the executive branch and by ILB and ISC in the legislative branch. These schools vary in their function, as defined by their legal framework. Part of these schools are a separate structure and function as autonomous organizations within a government body (EAGU, ESAF, ENCE). ENSP has a similar format, although it is formally defined as a Research Unit within its maintaining organization. In this tier, operating within their maintaining organization's structure, there are schools formally defined as advisory bodies (IRBR, CFAI), strategic support units (ISC) or supervised bodies (ILB).

The third and lower tier comprises schools located within the structure of their maintaining organizations, but that are subordinated to intermediate executive or administrative departments. There are 07 schools in this location and, most of them are formally defined as Human Resource Development (HRD) Departments (ESINT, ANP, ESPEN, UNIBACEN, CEFOR) meaning they fulfill an internal role of training the maintaining organization bureaucracy. Besides these organizations, but still with an internal orientation, the CEAE has a broader mandate, being regarded as "unit for development, articulation and research". The only school in this tier with a different format is ENAM, which is defined as a part of a government program and is focused on the training and education of audiences external to their maintaining organization.

### 5.1.2 Head of Schools' Position in Hierarchy

The hierarchy system in the Brazilian public sector is defined by a command line consisting of formal positions. The highest position pertains to executive secretaries under the ministries or similar high-level executives in the public organizations. For the purpose of this research, and as a matter of describing the existing different hierarchical systems with general categories, we define four hierarchical levels in accordance with research data. The first level in hierarchy, pertaining to top executives is referred a "L1" and the subsequent lower levels are referred as "L2", "L3" and "L4". Based on the formal positions occupied by the heads of the schools, none of them has a "L1" position. The second hierarchical level (L2) is occupied by heads in 05 schools (ENAP, FUNDAJ, IRBR, ILB, UNIBACEN). Since, ENAP and FUNDAJ are autonomous and decentralized public organizations, we can infer that the remainder of schools in this hierarchical level have a similar autonomy, relating to the decision-making powers of their heads, despite their formats and mandates. The third hierarchical level (L3) is occupied by heads of 04 schools (EAGU, ESAF, ESINT, ISC). The fourth pertains to heads of 07 schools (ANP, ESPEN, ENAM, ENSP, CFAI, ENCE, CEFOR) and finally, CEAE is the only school to which no formal executive position has been assigned. As stated above, the formats and locations of schools do not directly translate in a higher or lower hierarchical position of their heads. Some relations within these aspects might be inferred, since there are no schools with an HRD function with high-level positions, as there are no autonomous organizations/bodies with lower-level positions. To some extent, therefore, the hierarchical position of schools may reflect to whom the schools respond to in terms of training priorities (OECD, 2017). Schools higher in the hierarchy may have a greater participation in strategic formulation, while those in lower hierarchical positions might be focused on implementation and execution of planned activities. Another explanation, following the hierarchical principle, is that the hierarchical position reflects the span of control and responsibilities a given school has.

### 5.1.3 Budgetary Autonomy

Budgetary autonomy is formally defined in the Brazilian legislation. Hence, each school is classified in one of three formal categories, as described below from the most to the least autonomous:

- a. **Budget Unit:** The school is directly funded by government and has discretionary powers over its own resources (ENAP and FUNDAJ);
- b. **Management Unit:** the school has discretionary power over resources decentralized by a maintaining organization (EAGU, ESAF, IRBR, ANP, ISC, and ENCE);

- c. **Administrative Unit:** the school has no financial resources and depends on its provision by the maintaining organization, which centralizes its management (ESINT, CEAE, ESPEN, ENAM, UNIBACEN, CFAI, CEFOR, and ILB).

Following the same pattern of other variables, ENAP and FUNDAJ have a higher status regarding their financial autonomy, which is due to their legal nature. For the remainder of schools their budgetary autonomy varies and seems to follow their organizational formats. For instance, those schools that are organized as autonomous organizations (EAGU, ESAF, ENCE, ENSP) are Management Units, meaning they don't directly receive resources – given they don't have legal personality – but they can freely manage what is provided by their maintaining organizations. Nonetheless, for the remainder of schools there is no clear relation with their formats and budgetary autonomy. In this sense, as another dimension of institutional autonomy, this aspect may reflect to what extent a school is regarded more as an internal department or as a relatively autonomous educational institution.

#### 5.1.4 Legal Framework

The last analyzed aspect refers to the legal framework of schools. The legal instrument that establishes the school influences its authority and defines its mandate and capacities (OECD, 2017). On the other side, the strength of the legal instrument that regulates the school also defines the extent to which the government can alter its status and decision-making competencies (Verhoest *et al.*, 2004). For instance, changes in schools created by an ordinary law must be the subject of legislative processes while those created by organization ordinance may be extinguished or modified by an administrative act issued by the head of the organization. In this regard, the Brazilian legislation defines a hierarchy between norms, ranging from constitutional norms, government decrees to internal administrative rules and acts. The analyzed schools were classified according to five categories of regulating legal instruments found in the research and ordered by their strength:

1. **Ordinary Law:** ENAP, FUNDAJ, ANP, and ENSP.
2. **Legislative Resolution:** ILB and ISC.
3. **Government Decree:** ESINT, ESAF, IRBR, CFAI and ENCE.
4. **Legislative Act:** CEFOR.
5. **Administrative Norm/Act:** EAGU, CEAE, ESPEN, ENAM, and UNIBACEN,

Data suggests that schools with broader roles are usually created by specific laws and decrees or within the legal instrument of their maintaining organization, as an intended part of its structure. The more solemn legal instruments, with the

participation of the head of the executive and/or the legislative branch, may be regarded not only as a legal safeguard but as a source of legitimacy. Schools created by more precarious norms would be more vulnerable to loss of legitimacy and autonomy or extinction.

The analyzed institutional aspects, therefore, show there is a great variety of governance models for the schools. The institutional distance between schools, ranging from autonomous educational institutions to HRD departments, depicts the large difference there is regarding their autonomy, capabilities and functions. Although ENAP and FUNDAJ stand as the most autonomous and strategically positioned schools, it is not sought by this research to objectively rank the institutions based on their institutional characteristics. Nonetheless, since the analyzed dimensions comprehend ordinal categorical variables, further theoretical developments may lead to an evaluation model of the schools' institutional factors and clarify the impacts they have on their performance.

## **5.2 Strategic Dimension**

The present section shows results relating to the strategic positioning of schools, in regard to their mission statements and target audiences. Formally defined strategies were found only in some schools' documents. In view of this, part of gathered data refers to formal statements found in the school's documents, while another part has been reported by the schools during document data collection. After that, during the interviews' phase of research, complementary information about each school's activities and target audiences were collected and compared.

### **5.2.1 Mission Statements**

Mission statements refer to the School of Government's role and purpose and identifies the target audience they seek to support on the attainment of objectives. Document analysis showed that 11 schools (ANP, CFAI, EAGU, ESINT, ENAP, ENCE, UNIBACEN, ISC, ILB, CEFOR and ENAM) had updated strategic plans. Nonetheless, mission statements, endorsed by their respective interviewees, were mostly found in other documents. The Institutional Development Plan was the main document to define strategic and mission statements in six schools (ANP, CFAI, ENAP, ESAF, ESINT, ISC). Other documents that defined the school's mission were the Strategic Plan (ENAM, FUNDAJ), Management Reports (ENCE, ENSP) and legal instruments such as schools' Regimental Structure (IRBR, CEFOR), Internal Rules (ESPEN) and creation norm (ILB). Finally, those schools that didn't have a formal mission statement, provided a mission statement as perceived by their managers (CEAE, EAGU, UNIBACEN).

Each mission statement was analyzed and coded in regard to the level of their activities meant to have an impact. The first level implicated missions which targeted improvement of results in their maintaining organizations (M.O.), with an internally oriented function. This category encompassed 07 schools (CEAE, CFAI, EAGU, IRBR, UNIBACEN, ILB, and CEFOR). Four schools had their mission statements aimed at improving results in the policy field level, meaning a group of organizations with a mandate in a given public sector activity, such as public health or public safety (ANP, ESINT, ENSP, ESPEN). Three schools aimed at improving results at the public administration level, that is, all public organizations (ESAF, ENAP, ISC). At last, three schools mission statements aimed at broader societal objectives, which we coded as society-level objectives (ENCE, FUNDAJ, ENAM). The collected mission statements are shown in Table 3.

**Table 3 – Mission Statements of schools, target audiences inferred by researchers and sources**

| School   | Mission Statements / Main Objectives  | Target                   | Source                 |
|----------|---|--------------------------|------------------------|
| ANP      | To train and specialize public security professionals to excellently perform their duties, as well as formulate and disseminate police doctrine in defense of society.  | Policy Field             | Document Analysis (9)  |
| CEAE     | To promote the professional qualification and the development of the PGFN's public servants aiming at the technical, juridical and scientific specialization of the members of the organ, promoting the academic discussion of topics related to its activities.  | Maintaining Organization | Provided by School     |
| CFAI     | Promote the development of skills and disseminate social security knowledge, contributing to the valorization of public servants and the continuous improvement of the services provided.   | Maintaining Organization | Document Analysis (9)  |
| EAGU     | To permanently promote the development of people, aiming at the excellence of the AGU in the exercise of its constitutional attributions.   | Maintaining Organization | Provided by School     |
| ESAF     | Develop people for the improvement of the management of the public finances and the promotion of citizenship.   | Public Administration    | Document Analysis (9)  |
| ESINT    | To train and develop human resources for the exercise of Intelligence activity.   | Public Administration    | Document Analysis (9)  |
| ENAP     | Develop skills of public servants to increase the government capacity in the management of public policies.   | Public Administration    | Document Analysis (9)  |
| ENCE     | Provide teaching, research and quality extension and contribute to the production and dissemination of statistical and geographical information in Brazil   | Society                  | Document Analysis (8)  |
| ENSP     | Generate, absorb, share and disseminate scientific and technological knowledge in public health, through research and development, education, technical-specialized cooperation and provision of assistance services, aiming at improving the population's health conditions and promoting quality of life. | Policy Field / Society   | Document Analysis (8)  |
| ESPEN    | Promote and execute strategies for initial and continued training, research, doctrine formulation and professional improvement in criminal and production services, and sharing of knowledge in public policies aimed at the prison system.   | Policy Field             | Document Analysis (2c) |
| FUNDAJ   | Promote scientific, cultural and educational activities, seeking the advancement of Brazilian society in social, educational, political and economic achievements.  | Society                  | Document Analysis (6)  |
| IRBR     | The recruitment, selection, training and training of Diplomatic Career personnel and execution of special programs for the training of higher education careers of the Ministry of Foreign Affairs and related areas;   | Maintaining Organization | Document Analysis (1c) |
| UNIBACEN | "Manage corporate education and promote knowledge management aiming at the development of competencies in the Central Bank of Brazil."  | Maintaining Organization | Provided by School     |
| ISC      | Develop skills for the control of public management   | Public Administration    | Document Analysis (9)  |
| ILB      | Conceive, formulate, execute and evaluate the training of human resources, including the strategic level (consultants and managers) of the Federal Senate, Prodasen and the Institute itself, and develop advanced study programs in agreement with other parliaments .                                     | Maintaining Organization | Document Analysis (4)  |
| CEFOR    | Plan, promote, execute and evaluate programs and activities of recruitment, selection, improvement, specialization and development of human resources.  | Maintaining Organization | Document Analysis (1c) |
| ENAM     | Spreading the culture of dialogue   | Society                  | Document Analysis (6)  |

## 5.2.2 Target Audiences

After the definition and analysis of mission statements, the interviews with managers provided complementary information regarding the schools' thematic field and target audiences. Table 4 shows the schools' main thematic fields, target audiences and a comparison with the focused level of their missions, as coded by the researchers.

**Table 4 – Government schools' thematic field and target audiences. Source: Interview Research data**

| N. | School of Government | Focused Policy/<br>Thematic Field             | Amplitude of Target Audience |  | Mission Statement Target |
|----|----------------------|---|------------------------------|--|--------------------------|
|    |                      |   | Primary                      | Secondary                              |                          |
| 1  | ANP                  | Public Safety and Police Sciences             | M.O.                         | Public Safety Policy Field             | Policy Field             |
| 2  | CEAE                 | Tax Law                                       | M.O.                         | -                                      | M.O.                     |
| 3  | CFAI                 | Social Security                               | M.O.                         | Society                                | M.O.                     |
| 4  | EAGU                 | Public Law                                    | M.O.                         | -                                      | M.O.                     |
| 5  | ENAM                 | Judicial Mediation and Reconciliation         | Justice System               | Society                                | Society                  |
| 6  | ENAP                 | Public Policy Management                      | S.B.                         | Federal Public Administration          | Pub. Adm.                |
| 7  | ENCE                 | Statistics and Geography                      | M.O.                         | Society                                | Society                  |
| 8  | ENSP                 | Public Health and Technology                  | S.B.                         | Federal and Local Health Systems       | Policy Field / Society   |
| 9  | ESAF                 | Public Finances                               | M.O.                         | Federal Public Administration          | Pub. Adm.                |
| 10 | ESINT                | "State Intelligence and Counter-Intelligence" | M.O.                         | State Intelligence Policy Field        | Policy Field             |
| 11 | ESPEN                | Penitentiary System                           | M.O.                         | Federal and Local Penitentiary Systems | Policy Field             |
| 12 | FUNDAJ               | Social Sciences                               | S.B.                         | Society                                | Society                  |
| 13 | IRBR                 | Diplomacy                                     | M.O.                         | -                                      | M.O.                     |
| 14 | UNIBACEN             | Economy and Public Finances                   | M.O.                         | -                                      | M.O.                     |

|    |       |                                       |      |                                      |           |
|----|-------|---------------------------------------|------|--------------------------------------|-----------|
| 15 | ISC   | Public Sector<br>Audit and<br>Control | M.O. | Federal Public<br>Administration     | Pub. Adm. |
| 16 | ILB   | Legislative<br>Matter                 | M.O. | Legislative<br>Branch and<br>Society | M.O.      |
| 17 | CEFOR | Legislative<br>Matter                 | M.O. | Society                              | M.O.      |

M.O. = Maintaining Organization

S.B. = Supervisory Body (Ministry)

School's themes range from typical government activities (e.g. IRBR, ESINT) to general themes applied to the context of public policies (e.g., FUNDAJ, ENCE). The primary target audience encompasses organizations directly supported by the educational actions of government schools. The secondary (external) target audience refers to organizations and actors located outside the immediate environment of the school, however, that have their needs systematically attended by them.

Schools, in general, have one or more organizations for which they offer educational actions. There are schools that primarily attend to the demands of their maintaining organization (CEAE, EAGU, IRBR, UNIBACEN), in a way that there is no structured attendance to other organizations. Another group of schools, besides their own maintaining organization, also provides regular courses for other organizations in their field of activity (ANP, ESINT, ESPEN, ILB, ISC, ESAF), and/or for society at large (CFAI, ILB, CEFOR, ENCE). Another group of schools has a more aligned relationship with their Supervisory Bodies (ENAP, FUNDAJ, ENSP). Thus, they won't focus on meeting specific organizational needs. Rather, their focus rests on the needs arising from specific public policies linked to their supervisory bodies (S.B.). In this regard, they are responsible for the development of specific educational solutions for the various organizations involved in the target public policy. As a last case, ENAM is characterized by not having an organization as a primary target audience, attending to a set of actors that are part of the national Justice System and society at large.

Considering the data gathered from the interviews, all 17 schools agree that their main role is the training, development and education of public servants. However, part of the interviewees defended the existence of a "double role" in their schools, referring to other complementary activities that they carry out in parallel to the typical training activity. ENAP highlighted the role of institutional coordination and articulation of cooperation networks between schools of government. Other schools are divided between public servant training activities and other key organizational processes, such as academic activities, development and publication of scientific research, and evaluation of public policies (ENSP, FUNDAJ, ENCE). That

said, differences in objectives and the specific forms of carrying out educational activities were observed among schools, as described in the next section.

### 5.3 Educational Dimension

The educational dimension describes which educational activities are realized by the Schools of Government. Besides the activities predicted in their norms, the categorization of data originated from the interviews with school managers, as they provided a more in-depth view of routines. The activities performed by the schools as outlined in these interviews allowed for the identification of three sets of activities: Training, Education and Research. Training refers to current job performance, comprising technical and managerial training. Education activities relate to long-term courses for future professional activities or improvement of educational levels (Reichard, 1998). Such category should include the following types of courses: specialized entry-level and career-related courses, formal education encompassing graduation, *lato sensu* degrees – specialization — and *stricto sensu* degrees – i.e. Master's and Doctorate (Fernandes, 2017). At last, Research regards a set of activities aimed at the development and promotion of studies in the school's primary policy fields, as well as publications in professional or technical-scientific journals (OECD, 2017). Such division in categories, outlined by activities initially mapped in document analysis, was individually validated by schools through the interviews undertaken with managers, ratifying the common use of the applied terminology. Table 5 presents interview data regarding which activities are formally performed by the schools.

It was observed that a set of schools emphasized training activities with no reported activities classified as education (ENAM, CEAE, CFAI, ESINT). At first glance, the distinction between technical and managerial training was not relevant between schools. Within the scope of educational activities, encompassing career formation and formal education, some differences between schools emerge. A set of schools (ANP, EAGU, ESAF, ENAP, ESPEN, ISC, UNIBACEN and ILB) provides *lato sensu* courses, seen as an advanced professional improvement. Other group is known for providing *stricto sensu* courses (CEFOR, FUNDAJ, IRBR, ENSP and ENCE) which present an academic perspective, not necessarily related to job performance. In this context, IRBR can be pointed out as a school focused on professional and educational formation, with no provision of technical and management training.

**Table 5 – Set of activities performed by schools. Source: Interview research data.**

| Schools         | Training  |        | Education        |                          |            |               | Research |            |
|-----------------|-----------|--------|------------------|--------------------------|------------|---------------|----------|------------|
|                 | Technical | Manag. | Career Formation | Formal Education Degrees |            |               | Research | Publishing |
|                 |           |        |                  | Grad.                    | Lato Sensu | Stricto Sensu |          |            |
| ENAM            | X         |        |                  |                          |            |               | X        | X          |
| CEAE            | X         | X      |                  |                          |            |               | X        | X          |
| CFAI            | X         | X      |                  |                          |            |               |          |            |
| ESINT           | X         | X      | X                |                          |            |               | X        | X          |
| ANP             | X         | X      | X                |                          | X          |               | X        | X          |
| EAGU            | X         | X      | X                |                          | X          |               | X        | X          |
| ESAF            | X         | X      | X                |                          | X          |               | X        | X          |
| ENAP            | X         | X      | X                |                          | X          |               | X        | X          |
| ESPEN           | X         | X      | X                |                          | X          |               | X        |            |
| ISC             | X         | X      | X                |                          | X          |               | X        |            |
| <b>UNIBACEN</b> | X         | X      |                  |                          | X          |               |          |            |
| ILB             | X         | X      |                  |                          | X          |               |          |            |
| CEFOR           | X         |        |                  |                          | X          | X             | X        | X          |
| FUNDAJ          | X         | X      | X                |                          | X          | X             | X        | X          |
| ENSP            | X         | X      |                  |                          | X          | X             | X        | X          |
| ENCE            | X         | X      | X                | X                        | X          | X             | X        | X          |
| IRBR            |           |        | X                |                          | X          | X             | X        | X          |

With respect to research activities, an even distribution was verified, regardless of the emphasized educational activities in schools. However, apparently there are evidences that more consistent research activities are a consequence of the provision of *stricto sensu* courses. Such affirmation is based on information given during interviews that researches and publications would be a consequence of studies performed by students, research teams and departments in the school structure.

The results until the present section attempted to show the differences in priorities and roles between schools, reflecting, to some extent, distinct organizational, institutional, strategic and educational environments. As stated initially, a direct

and systematic comparison of schools is, in this sense, difficult as verified in other researches (e.g. OECD, 2017; Rosa; Hollanda, 2017). Nonetheless, some aspects can be useful for a proposition of a classification typology that takes into account the range of differences between schools within their role as educational entities.

#### 5.4 Federal Schools of Government Typology

In order to organize fundamental similarities and differences between schools of government, some variables can be taken as a meaningful indication of their respective strategic guidelines and roles, which allows for a classification of schools based on their characteristics.

The classification typology of schools of government was performed by combining two variables: target audience and scope of educational actions provided. Theoretically, the target audience can be regarded as the amplitude of the schools' activities and to which actors the school responds to, reflecting, to some extent its format, role and institutional characteristics. From these institutional aspects derives the target audience emphasis. Based on empirical data, usually schools with an HRD role will seek to address internal needs, while those that are regarded as support units and bodies may have a more direct and frequent connection with public policies, being responsible for the training of an external audience.

Target Audience we, hence, analyzed in three categories: i) mainly employees from their immediate maintaining organization (internal audience); ii) mainly employees of other public organizations, collaborators and citizens (external audience); and iii) both, encompassing not only public employees, but also private entities and citizens, as long as these are regularly provided with training and education and not eventually (internal and external audience).

The second variable regards a typical theoretical distinction between Training and Education in the public service (OECD, 2017; Reichard, 1998). These reflect the approach a given school has in relation to what type of knowledge is needed in government and the emphasis on short term or long term development and performance of public servants. Hence, educational activities were also divided into three categories, by scope, whose definitions were previously provided: i) training, ii) education, and iii) both: training and education, with consistent offer of courses related to both types of activities.

The proposed typology is represented by the comparison of categories of target-audience (horizontal axis) and scope of educational activities (vertical axis) as seen in Figure 3. The crossing of three categories of each axis defines nine quadrants (from "A" to "I") describing the schools of government's profile. There is no progression or opposition between the types of schools, only a depiction of their educational

scope (training and education) and target audience (internal and external). The intermediary quadrants encompass the mixed categories of each variable.

**Figure 3 – Classification and typology of schools of government based on scope of educational activities and target audiences. Source: Research data**

|                 |  | Scope of Educational Activities  |                                     |                  |
|-----------------|--|----------------------------------|-------------------------------------|------------------|
|                 |  | Training                         | Training and Education              | Education        |
| Target Audience | External Audience                            | <b>A</b><br>ENAM                 | <b>B</b><br>ENAP, FUNDAJ            | <b>C</b><br>ENSP |
|                 | Internal and External Audience               | <b>D</b><br>CFAI                 | <b>E</b><br>ESAF, ESPEN, ISC, CEFOR | <b>F</b><br>ENCE |
|                 | Internal Audience (Maintaining Organization) | <b>G</b><br>EAGU, CEAE, UNIBACEN | <b>H</b><br>ANP, ESINT, ILB         | <b>I</b><br>IRBR |

The presented typology demonstrates that a set of schools are mainly oriented to fulfill their internal public needs, without providing systematic training and educational service to external demands (Quadrants G, H and I). The schools presenting the profiles given by quadrants “D”, “E” and “F” address their internal public, but present a structure for systematic attendance to external demands from other public organizations (Esaf, Espen, ISC) or the overall society (CFAI, Cefor, Ence). At last, in quadrants “A”, “B” and “C” there are schools addressing whole policy fields or the entire government, and less a specific institution (Enam, Enap, Fundaj, ENSP).

With respect to educational actions, the schools vary in regard to emphasis on training, aiming at enhancing employees performance on current jobs (Quadrants A, D and G), and emphasis on professional and academic formation, aiming at the development of long term competences and knowledge (C, F and I). There are intermediary (B, E and H) schools which provide formation courses as well as

graduate studies in a regular basis, but keeping certain focus on the improvement of professional performance through the training of civil servants.

According to some reports there is an overall trend between schools from Quadrants “D”, “G” and “H” to seek a profile presented by Quadrant “E” with the extension of their training and education activities to external audiences with a systematic and regular provision of courses. Most schools classified in these quadrants correspond to those originated from former human resources training departments in their organizations, initially focused on their internal needs, which gradually consolidated in a specialized and more autonomous structure that currently characterizes themselves as schools of government.

The remaining outer Quadrants “A”, “B”, “C”, “F” and “I” encompass schools of government with very specific histories of creation, trajectories and functions. These schools were normally created in the context of major changes in public administration and linked to specific public policies or support to sectoral restructuring (e.g. ENAM). As shown by results regarding the institutional dimension, these schools tend to present greater autonomy and to operate in different government spheres. In some cases, the heads of these organizations are even formally designated as members of policy formulation committees in their maintaining organizations (ENSP, ENCE) and Ministries (ENAP).

Therefore, the proposed typology shows the differences of priority and roles for each school, reflecting their distinct organizational, institutional and strategic environments. As an initial attempt of classification, along with other possible classifications, the presented typology might require further development and may not well reflect the reality in some schools. Nonetheless, its improvement may lead to a broader theoretical framework, encompassing more relevant variables that reflect a school's role and providing a tool for its adequate management that take in consideration its differences.

In spite of the results and the current perception in literature that schools are largely different (e.g. OECD, 2017; Fernandes, 2017; Carvalho, 2012, Rosa; Hollanda, 2017), the present research was able to outline points of convergence between those institutions which favor the conception of a common identity and a guideline for its distinct characterization.

## **5.5 Strategic commonalities between Federal Schools of Government**

This study shows that schools of government present great configuration diversity, which reflect their creation histories and trajectories. The schools' general objectives converge, however, in a group of transversal characteristics which outline the identity shared among these institutions.

In order to define the common functions of schools of government, it was identified through document analysis their primary statutory activities, based on respective structuring norms and regulations. Six recurring competencies in the legislation were found, which serve as a reference to identify the functions institutionally attributed to schools of government in general<sup>1</sup>:

- I. Employees career training (17 schools)
- II. Cooperation with public, private, national and international organizations (15)
- III. Development and promotion of studies and researches (14)
- IV. Knowledge management and publishing (9)
- V. Provision of specialized advisory services in respective policy fields (7)
- VI. Provision of educational actions to society in general (6)

Therefore, formally and empirically, the schools of government activities are mainly focused on training, formation and education of public employees, as well as on the generation and diffusion of scientific and technical knowledge and information. This result corroborates with international surveys such as the OECD's (2017) and Fernandes' (2017) concept. At a first glance, the analysis of the schools of government's activities may characterize them as traditional education and research organizations. However, their goals will determine differences in their role as schools of government. There are fundamental differences regarding the objectives of educational activities carried out by the schools and specific ways to perform such activities, which poses them as an organization distinct from traditional or corporate universities, as well as regular training departments.

In this respect, the analysis of the information provided by the interviewed managers allowed for the identification of common criteria elicited by the Schools in the definition of their role as Schools of Government. The criteria are shown in Table 6, ordered by frequency. According to interviewed managers the schools of government:

---

<sup>1</sup> "Recruitment and Selection" competence observed in five schools (ANP, Esaf, IRBR, ISC and Cefor) was not considered essential, since it does not regard an educational activity and is not necessarily a fundamental function of a school of government, although it might pose as an important process in their context.

**Table 6 – Role characterization criteria for Schools of Government. Source: Research data**

|                      | Definition   |
|----------------------|--|
| Criterion            | <i>“According to interviewed managers the schools of government should:”</i>   |
| Target Audience      | Promote the formation and training of public employees and agents who contribute to public service activities and results. |
| Thematic Field       | Specialize in specific themes for the public sector.   |
| Objective            | Contribute to improve the performance of public administration.  |
| Strategic Connection | Operate in parallel to the objectives of public organizations and policies.  |
| Cooperation          | Support networks and partnerships in the public administration.  |
| Formality            | Are formally established by laws, norms and regulations.   |
| Publicization        | Promote the diffusion of information of public interest.   |

Based on the opinion of the interviewees, we can infer that the status of “school of government” can be defined by its objectives rather than by the scope of their activities. While the cited transversal competencies – activities – of schools define their means, the role criteria mapped during the interviews define the objectives to which those activities must aim for, and the conditions under which they should be performed.

By this point of view, the schools of government differ from traditional universities in the instrumental character of their educational activities. In addition, they are different from training units due to their higher degree of thematic specialization and by the strategic connection with government policies. They also differ in respect to the development and diffusion of research focused on the improvement of public services. The distinction from corporate universities, on the other hand, would mainly derive from the connection schools’ present with the normative environment of the public administration characterized by the permeability to

diffuse social objectives and formal links to governments and public policies, instead of aiming at the provision of competitive advantages in a given economic environment (Meister, 1999).

The emergence of Cooperation as one of the main criteria, reflects the relationship schools seek to maintain with other public organizations. Even formally, schools' regulations establish the creation of partnerships and cooperation agreements as their one of the main functions. The analysis of interviews reports points to the alignment of schools around common interests, which might reflect operational, legal, political as well as institutional constraints frequently faced by the schools.

## **5. Conclusion: Challenges and future studies**

This exploratory study aimed at fostering comprehension about Schools of Government regarding their concept, formats, roles and activities. Through a comparative analysis of 17 Brazilian federal schools of government their distinct institutional characteristics, strategic guidelines and scope of activities, were analyzed and a classification typology was proposed. Nonetheless, schools seem to share a common identity and sense of purpose even though operating in diverse government areas. The shared views about what constitutes a school of government role poses an opportunity for a better definition of this concept and development of a more precise depiction of the professionalization activity as a key government policy.

### **5.1 Challenges for institutionalization**

The relative ambiguity and around schools of government conceptualizations and roles is, at the same time, a cause and a consequence of some shortcomings. As a main critical factor, in general, all schools' interviewees believe that public sector culture tends to not consider training as a strategic process, in such way that bureaucracy professionalization is often neglected by senior public managers and government officials. This leads to an environment that imposes resistance and difficulties to ensure conditions and resources adequate to the competent performance of the schools.

The current legal framework comprising the civil service qualification is still vague, scant and unsystematic as a means for the creation of institutional mechanisms and policies that provide a well-adapted setting for educational activities. Many schools remain as functional departments in public organizations lacking technical, managerial and normative autonomy. Most schools report having insufficient financial resources or undergoing contingencies that undermine their planning

and operational capacity. In regards to staffing, schools report not having enough personnel to meet their demands and face a shortage of specialized professionals for their specific activities (e.g., pedagogues, teachers, researchers).

The growing perspective of cooperative and joint political action by the schools in collective entities such as the SEGU emerges as a recent frontline aiming to promote a greater focus towards a more professionalized, practical and efficient civil service. Besides the cooperation efforts, schools expect that stronger regulation of the role of schools of governments serve as a source of legitimacy and autonomy. While the schools don't need to be turned in public agencies, a stronger legal framework would provide the capacity to expand activities beyond internal organizational needs, a common intention between some schools. This allows a better fulfillment of the schools of government's characteristics such as a larger "target audience", "strategic connection" and orientation towards public administration "objectives", besides the "formality" itself.

In this perspective, much can be achieved with further studies about schools of governments regarding respective institutional and organizational settings, common difficulties, impacts of educational activities organizational and public policies results, advantages and scale gains from cooperation arrangements, among others. Given the scarcity of studies regarding schools of government, this study stresses the need for a specific research agenda in order to support the development of managerial, institutional and cooperative arrangements among schools of government in regard of a greater qualification, innovation capacity and effectiveness in public service. In this respect, we point out some directions for theoretical development and future studies.

## **5.2 Directions for theoretical development.**

Given the exploratory design of this study, the presented results were mostly based on systematization of emergent significant data resulting from document analysis and interviews in line with open-ended research questions. Nonetheless, we point out to well-established theoretical frameworks that might converge with presented data and provide better fundamentals for refining and furthering theory development.

In regard to the institutional dimension we note that many aspects converge with theoretical frameworks stemming from Verhoest *et al.* (2004) definition of types and dimensions of autonomy in public organizations. Aspects and variables relating to autonomy dimensions such as legal, financial, structural, managerial and technical autonomy are recurrently found to be relevant factors for the characterization of schools and the issues they face in their contexts. The studies originated from the

cited seminal paper proved to be a useful theoretical and methodological design for the comparative study of public agencies, for instance as seen in Verhoest *et al.* (2010). In line with this model, future studies regarding institutional governance of schools of government can greatly advance on prescriptions and comprehension of how certain arrangements perform in different contexts. Comparative research and surveys such as the one presented by OECD (2017) may adopt a more detailed and thorough description to show how schools of government are more similar, or differ, across these dimensions. Given the scant literature on this subject, such an approach would potentially provide relevant theoretical development and practical guidance regarding the successful structuring of schools of government (Fernandes, 2007; Sigelman, 2006).

In relation to the strategic dimension, the HRD literature describes many traits akin to how schools of government perform, hence being suitable to better describe its functioning. Stewart *et al.* (2010) define HRD functions reflect many of the key objectives regarding the roles of the schools of government such as the provision of specialized knowledge, shared services and formation of strategic partnerships (Stewart *et al.*, 2010). The comparison of activities on the other hand, can foster developments in comparative HRD research (Wang & Sun, 2012) and subsidize an evidence-based literature, bringing together context and best practices in contingent approaches for the public service. This interplay between theory, context and practice is regarded as one of the main advantages brought by comparative studies (Heady, 2006; Sigelman, 2006; Fitzpatrick *et al.*, 2011)

The universe of Schools of Government is numerous both in the national and international context (OCDE, 2017). The growing efforts to understand and integrate these institutions in several level must rely on a more informed literature (Fernandes, 2017). The proposed agenda is but some of the possible theoretical fundamentals that converge with the findings in this study and should come into consideration for future research. These should, then, foster theoretical development about schools of government and render scientifically consistent prescriptions that provide valid and feasible recommendations to improve public services through a solid personnel development policy and more effective cooperative arrangements.

## References

- BORINS, S. Trends in training public managers: a report on a commonwealth seminar. **International Public Management Journal**, v. 2, n. 2, pp. 299-314, 1999.
- BRASIL. Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006. Institui a política e as diretrizes para o desenvolvimento de pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. **Presidência da República**, Brasília, 2006.
- CAMÕES, M. R. de S., & MENESES, P. P. M. (2016). *Gestão de Pessoas no Governo Federal: Análise da Implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal*. Cadernos Enap, v. 45, Brasília: ENAP, 2016
- CARVALHO, P. S. Rede Nacional de Escolas de Governo no Brasil: aprendizagens e desafios. In: **XVII Congresso Internacional CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Cartagena de Indias. XVII CLAD, 2012.
- CAVALCANTE, P.; CARVALHO, P. Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, p. 1-26, 2017.
- FERNANDES, C. C. C. Escolas de governo: origens e trajetória do tema no Brasil. In: FERNANDES, C. C. C.; PALOTTI, P. L. M.; CAMÕES, M. R. S. Escolas de governo: perfis, trajetórias e perspectivas. **Cadernos Enap**, N. 43, Vol.1, p. 15-33. Brasília: Enap, 2015.
- \_\_\_\_\_. Análise comparada das escolas de governo na literatura internacional: perfil, tendências e categorizações. In: FERNANDES, C. C. C.; PALOTTI, P. L. M.; CAMÕES, M. R. S. Escolas de governo: perfis, trajetórias e perspectivas. **Cadernos ENAP**, N. 43, Vol. 2, pp. 87-112, Brasília: Enap, 2017.
- FITZPATRICK, J. et al. A New Look at Comparative Public Administration: Trends in Research and an Agenda for the Future. **Public Administration Review**, v. 71, n. 6, p. 821-830, 2011.
- FONSECA, D. R. da; LEMOS, J. P.; CAMÕES, M. R. S; CAVALCANTE, P. L. C.; PALOTTI, P. L. M; AMORIM, S. A. As escolas de governo no Brasil: perfil e tendências in Fernandes. In: FERNANDES, C. C., PALOTTI, P. L. M.; CAMÕES, M. R. S. Escolas de governo: perfis, trajetórias e perspectivas. **Cadernos Enap**, N. 43, Vol.1, p. 35-86. Brasília: Enap, 2015.
- HALL, D. (2002). *Desenvolvimento gerencial no setor público: tendências internacionais e organizações-líderes*. **Cadernos Enap**, V. 21. Brasília: Enap, 2002.
- HEADY, F. Comparison in study of public administration. In: Ostenyo, E.; Lind, N. (eds.). **Comparative Public Administration: The essential readings**. Elsevier, p. 61-128, 2006.
- KOLISNICHENKO, N. **National organizational arrangements for delivering public administration education and training**. United Nations Department of Economic and Social Affairs (DESA), 2005. Available at: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan034310.pdf>
- LUCKING, R. **Civil service training in the context of public administration reform**:

a comparative study of selected countries from Central and Eastern Europe, and the former Soviet Union, (1989-2003): lessons on best practice in the approach to effective civil service training. United Nations. Sarajevo, Bosnia and Herzegovina. United Nations Development Program, 2003. Available at: <[http:// unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/untc/unpan013648.pdf](http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/untc/unpan013648.pdf)>

MEISTER, J. C. **Educação corporativa**. São Paulo: Makron Books, 1999.

Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). **National Schools of Government: Building civil service capacity (Preliminary Version)**. Paris: OECD Publishing, 2017.

PACHECO, R. S. Escolas de governo como centros de excelência em gestão pública: a perspectiva da Enap – Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 1, p. 77-88, jan-mar, 2002.

PACHECO, R. S. Escolas de governo : tendências e desafios — ENAP-Brasil em perspectiva comparada. **Revista do Serviço Público**, v. 51, n. 2, p. 35-53, 2000.

POLLITT, C.; OP DE BEECK, L. **Training top civil servants: a comparative analysis** [Report]. Catholic University of Leuven. 2010.

PRESCOTT, F. **Research and curriculum development at National Schools of Government** [Master's degree research project]. University of Victoria, 2014. Available at: <http://hdl.handle.net/1828/5220>

REICHARD, C. Education and training for new public management, **International Public Management Journal**, V. 1 N. 2, pp. 177-194, 1998.

ROSA, C. H. C.; HOLLANDA, P. P. T. M. Escolas de Governo no cenário internacional: estudo comparado. In: FERNANDES, C. C. C.; PALOTTI, P. L. M.; CAMÕES, M. R. S. Escolas de governo: perfis, trajetórias e perspectivas. **Cadernos ENAP**, N. 43, Vol. 2, pp. 113-204, Brasília: Enap, 2017.

SAVOIE, D. Public management development: A comparative perspective. **International Journal of Public Sector Management**, V. 3 N. 3, pp. 40-49, 1990.

SIGELMAN, L. In Search of Comparative Administration. In: Ostenyo, E.; Lind, N. (eds.). **Comparative Public Administration: The essential readings**. Elsevier, p. 9-16, 2006.

STEIN, E. *et al.* **A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina**. Relatório 2006. Ed. Campus, 2ª edição, 2006.

STEWART, J. et al. Strategic HRD and the Learning and Development Function. In: GOLD et al. **Human Resource Development: Theory and Practice**. 1<sup>st</sup> Ed. United Kingdom: Palgrave & Mcmillan, 2010.

VERHOEST, K. et al. The study of organisational autonomy: a conceptual review. **Public Admin. Dev**, V. 24, pp. 101-118, 2004.

\_\_\_\_\_. **Autonomy and Control of State Agencies: Comparing States and Agencies**, United Kingdom: Palgrave & Mcmillan, 2010.

WANG, G. G.; SUN, J. Y. Toward a framework for comparative HRD research. **European Journal of Training and Development**, v. 36, n. 8, p. 791-808, 2012.

**Diogo Ribeiro da Fonseca**

Instituição à qual está vinculado: UNB

Mestre e Doutorado em Administração na Universidade de Brasília.

Pesquisador do Grupo Projectum e do Centro de Pesquisa em Políticas Estratégicas de Gestão de Pessoas no Setor Público (CePGP/UnB).

Professor do Instituto Brasiliense de Direito Público.

**Marizaura Reis de Souza Camões**

Instituição à qual está vinculado: ENAP

Mestre e Doutorado em Administração pela Universidade de Brasília.

Professora da Disciplina Trajetória da Gestão de Pessoas na Administração Pública Brasileira no curso de Especialização em Gestão de Pessoas no Setor Público

**Pedro Luiz Costa Cavalcante**

Instituição à qual está vinculado: IPEA

Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília.

Doutor em Ciência Política pela Universidade de Brasília com pós-doutorado pela School of International and Public Affairs (SIPA) da Columbia University.

Coordenador de Estudos e Políticas de Estado do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

**Joselene Lemos**

Instituição à qual está vinculado: ENAP

Graduada em Química pela Universidade de Brasília.

Especialização em Gestão de Pessoas no Serviço Público pela Escola Nacional de Administração Pública.

**Pedro Palotti**

Instituição à qual está vinculado: IPEA

Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais.

Doutor em Ciência Política pela Universidade de Brasília.

Professor do Mestrado Profissional da Escola Nacional de Administração Pública.

Professor do Mestrado Profissional do Instituto Brasiliense de Direito Público

# Escolas de governo e seu papel estruturante na formação de servidores em tempos de Nova Gestão Pública: relatos de experiências no Nordeste brasileiro

**Jorge Luiz de Souza Evaristo**

*Universidade Estadual do Ceará (UECE)*

**Ana Cristina Batista-dos-Santos**

*Universidade Estadual do Ceará (UECE)*

**Rafaela Gomes Aguiar**

*Universidade Estadual do Ceará (UECE)*

**Juliana Carvalho de Sousa**

*Doutoranda em Administração pela Universidade Potiguar*

**Andreza Ferreira Mota Franco**

*Bacharel em Administração pela Universidade Estadual do Ceará*

O texto estuda a relação entre os construtos escolas de governo e Nova Gestão Pública e os articula com o objetivo de compreender o papel das escolas de governo na formação de servidores públicos, no contexto da nova gestão pública brasileira. Metodologicamente, realizou-se uma pesquisa de natureza qualitativa, com uso da entrevista narrativa como técnica de coleta de dados, junto a uma servidora pública responsável pela implementação e gestão de uma escola de Governo (Alfa); uma gestora pública que realizou várias das capacitações promovidas pela EG; e um gestor de órgão público que atua como facilitador e aluno da EG. A técnica de análise dos dados utilizada foi a análise temática de conteúdo, por meio da qual foram identificados os seguintes temas: i) história; ii) papéis; iii) estratégias e ações; iv) dificuldades, todos relacionados à história de Alfa e articulados com a literatura revisada. Conclui-se que, em meio a êxitos e dificuldades, Alfa constitui um caso exemplar do papel das escolas de governo como elementos estruturantes da NGP brasileira, na medida em que essas atuam na formação estratégica dos servidores que são, em última instância, aqueles que tornam possível a implantação dos modelos de gestão pública.

**Palavras-chave:** escolas de governo, Nova Gestão Pública, pesquisa qualitativa

---

[Artigo recebido em 30 de junho de 2016. Aprovado em 20 de julho de 2017.]

## **Government schools and their structuring role in the formation of public employees in times of New Public Management: reports of experiences in the Brazilian Northeast**

The paper investigates the relationship between the constructs government schools and New Public Management and articulates in order to understand the role of government schools in the training of civil servants in the context of Brazil's new public management. Methodologically, was executed a qualitative research, using the narrative interview as data collection technique, next to a public servant responsible for implementing and managing a school of government (Alfa); one public manager that participated in several trainings promoted by the Alfa; and a manager of a public agency who works as facilitator and student of Alfa. The technical of analysis of data based on content thematic analysis, through which the following issues were identified: i) history; ii) roles; iii) strategies and actions; iv) difficulties. All related to the Alfa's history and articulated with the revised literature. We conclude that, amid successes and difficulties, Alfa is a typical example of the role of government schools as structural elements of Brazilian NPM, to the extent that they act in the strategic formation of the servers that are, ultimately, those who make possible the implementation of public management models.

**Keywords:** government schools, New Public Management, qualitative research

## **Las escuelas gubernamentales y su papel estructurador en la formación de empleados públicos en tiempos de Nueva Gestión Pública: informes de experiencias en el nordeste de Brasil**

El texto estudia la relación entre los constructos escuelas de gobierno y Nueva Gestión Pública y los articula bajo el objetivo de comprender la función de las escuelas de Gobierno en la formación de los servidores públicos, en el contexto de la nueva gestión pública brasileña. Metodológicamente, se realizó una investigación de naturaleza cualitativa, con el uso de la entrevista narrativa como técnica de colecta de datos, el método fue aplicado a una servidora pública responsable de la implementación y gestión de una escuela de gobierno (Alpha); un gestor público que participó de muchos entrenamientos promovidos por Alfa; y un gerente de una agencia pública que trabaja como facilitador y alumno de Alfa. La técnica de análisis de los datos utilizada fue el análisis temático de contenido, por medio del cual fueron identificados los siguientes temas: i) historia; ii) roles; iii) estrategias y acciones; iv) dificultades, todos relacionados con la historia de Alpha y articulados con la literatura revisada. Se concluye que, en medio a los éxitos y dificultades, Alpha constituye un caso ejemplar del rol de las escuelas de gobierno como elementos estructurantes da Nueva Gestión Pública brasileña, en la proporción en que estas actúan en la formación estratégica de los servidores que son, en última instancia, aquellos que tornan posible la implementación de los modelos de la gestión pública.

**Palabras clave:** escuela de gobierno, Nueva Gestión Pública, investigación cualitativa

## 1. Introdução

A gestão pública brasileira, na contemporaneidade, tem sido palco da transição de modelos administrativos, donde, com frequência, fala-se de um padrão histórico evolutivo entre os modelos patrimonialista, burocrático e gerencialista, este último frequentemente designado como Nova Gestão Pública (NGP).

A despeito da falta de unanimidade quanto à linearidade das transições entre modelos, haja vista o frequente amálgama entre os mesmos que se observa no cotidiano das organizações públicas brasileiras, esta pesquisa parte do pressuposto de que novos modelos de gestão exigem novos modelos de formação, donde as escolas de governo emergem com um papel estratégico e estruturante, na contemporaneidade.

O objetivo deste trabalho foi, então, compreender o papel de escolas de governo (EG) na formação de servidores públicos, no contexto da NGP brasileira. Empiricamente, realizou-se um estudo de caso único, tendo como sujeitos de pesquisa uma servidora pública que atuou como implementadora e gestora de uma escola de governo num estado do Nordeste brasileiro; uma gestora pública que realizou várias das capacitações promovidas pela EG; e um gestor de órgão público que atua como facilitador e aluno da EG.

Além desta introdução, o trabalho é composto por cinco partes. A segunda aborda a NGP e seus termos alternativos, seguida da terceira parte que discorre sobre as EG. A quarta parte apresenta os procedimentos metodológicos. A quinta parte socializa e discute os resultados. A sexta parte apresenta as considerações finais.

## 2. Nova Gestão Pública

NGP é a nomenclatura brasileira correspondente à corrente britânica *New Public Management*, proposta a partir da conjunção de sete elementos principais:

Profissionalização da gestão nas organizações públicas; padrões de desempenho e medidas de avaliação com objetivos mensuráveis e claramente definida; ênfase no controle e nos resultados; desagregação das grandes unidades do setor público; introdução da competição no setor público; uso de práticas de gestão do setor privado; ênfase na disciplina e na utilização dos recursos, cortando custos e procurando maior eficiência e economia (HOOD, 1991, p. 04 e 05).

A NGP busca a diminuição da ineficiência dos serviços públicos, a partir de ferramentas como a descentralização do poder e da autoridade dos gestores, assim como a divisão e horizontalização das organizações, com o objetivo de assegurar a mudança das regras gerais para os resultados (FONSECA; PEREIRA; GONÇALVES, 2015).

No Brasil, foi através da Reforma Gerencial de 1995, no governo do então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) e pelo Ministro da Administração Federal e da Reforma do Estado (Mare), Luiz Carlos Bresser Pereira, através do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), que a NGP surgiu. Pautado na eficiência, eficácia e efetividade do aparelho do Estado, com foco em resultados na prestação dos serviços públicos e em mais transparência das atividades (ANDION, 2012), o PDRAE tinha como objetivo assegurar o cumprimento das diretrizes por ele estabelecidas e obedecer às estratégias concebidas em três dimensões: a institucional-legal, compreendendo o papel do Estado e seus aspectos legais; a cultural, em que há a transformação de valores burocráticos para os valores gerenciais; e a gerencial, por meio da qual se pretendia tornar o serviço público mais eficiente e de qualidade para a população (BRASIL, 1995; BRESSER-PEREIRA, 2001).

O modelo brasileiro da NGP foi formulado com inspiração nas ações implantadas na Inglaterra, as quais se caracterizaram por:

Descentralização do aparelho de Estado, que separou as atividades de planejamento e execução do governo e transformou as políticas públicas em monopólio dos ministérios; privatização das estatais; terceirização dos serviços públicos; regulação estatal das atividades públicas conduzidas pelo setor privado; uso de ideias e ferramentas gerenciais advindas do setor privado. (PAULA, 2005, p. 47)

A partir dessas características, surgiram as primeiras ideias de como essas ações poderiam ser executadas no Brasil (BRESSER-PEREIRA, 2008). Como destaca Paula (2005), foram as ferramentas e práticas de gestão, próprias da administração privada, os grandes vetores que influenciaram o modelo da NGP. No entanto, deve-se levar em conta certas diferenças, como: a) o objetivo de lucro, no caso de organizações privadas, e da realização do interesse público, no caso da administração pública; e b) a origem das receitas, já que as empresas privadas dependem dos pagamentos que os clientes fazem livremente na compra de seus produtos e serviços e a receita do Estado deriva de impostos e contribuições obrigatórias (MANSOLDO, 2009).

O modelo da NGP busca apoiar de forma substancial o aumento da igualdade no acesso aos serviços públicos, bem como a melhoria da eficiência desses serviços. Para isso, utiliza ferramentas como o planejamento estratégico nos projetos a serem desenvolvidos pelo poder público, maior autonomia gerencial, construção de indicadores de desempenho e, acima de tudo, avaliação dos resultados (SILVA, 2013).

O sistema da NGP teve uma significativa mudança de perspectiva sobre a maneira de alcançar resultados no âmbito público, servindo como celeiro de orientações, métodos e técnicas (SILVA, 2013; FONSECA; PEREIRA; GONÇALVES, 2015). Com a publicação da reforma constitucional em 1998 e com o apoio de políticos e intelectuais, o modelo da NGP não tardou para que fosse aceito pela opinião pública, particularmente pelos administradores públicos (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Existem, entretanto, críticas em relação às mudanças propostas pelo modelo da NGP que levaram a sociedade e os servidores a refletir sobre o modelo (EVARISTO; BATISTA-DOS-SANTOS, 2015). Uma das críticas concerne à forma de implementação ou de operacionalização das práticas da NGP, sobretudo a atenção especial à especialização, fragmentação e mercantilização como formas de funcionamento dos serviços da administração pública (SIMIONE, 2014).

Andion (2012) critica a ausência de uma preocupação da NGP com as dimensões política e institucional, deixando o Estado à mercê de forças do ambiente externo sem que o mesmo tenha capacidade de resposta, devendo então submeter-se a essas forças. Já autores como Evaristo e Batista-dos-Santos (2015) e Silva (2017) refletem sobre a permanência de aspectos patrimonialistas (nepotismo) e burocráticos (centralização de poder) em algumas esferas do governo, podendo acarretar dificuldades de gerenciamento integral da coisa pública sob uma lógica inteiramente nova, como a dinâmica flexível da NGP.

A despeito das críticas, na NGP, para se alcançar um novo patamar de efetividade, as funções de direção e gerência, em todos os níveis, têm que ser desenvolvidas com base num conjunto de novas ferramentas de gestão e de valores que renovem tecnicamente e eticamente o setor público. É nesse contexto que as EG ganham espaço relevante de atuação para ajudar a produzir as mudanças desejadas, preparando dirigentes e servidores para a nova gestão (PACHECO, 2002), uma vez que cumprem papel ligado às mudanças mundiais e ao modelo de Estado e gestão da coisa pública adotados no devir histórico:

Olhando para trás, vê-se que no Brasil os programas de formação de servidores públicos vieram no bojo dos processos de reforma dos aparatos estatais. As inovações quanto ao tipo de formação e o perfil dos egressos foram e são definidas pelas tendências mundiais, pelo contexto político-econômico e pelo modelo do Estado (SOUZA, 2002, p. 87).

### 3. Escolas de governo

As primeiras instituições públicas criadas para fins de qualificação do funcionalismo público surgiram na década de 1940. Como destaque, podemos mencionar: em 1945, o Instituto Rio Branco (IRB); em 1953, a Escola Nacional de Ciências Estatísticas (Ence); e em 1954, a Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP). Contudo, nas décadas seguintes, foram criadas outras escolas setoriais com o intuito de capacitar parcelas do serviço público (NAZARETH et al., 2013).

Apenas em meados de 1982 é que se tem as primeiras iniciativas para constituição de uma escola de governo no Brasil. O Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), após uma solicitação do Ministério das Relações Exteriores, realizou um estudo visando reunir subsídios para a constituição de uma escola de governo no país. Dentre as atribuições do Dasp, pode-se destacar sua incumbência em selecionar e aperfeiçoar o serviço público (ORBAN, 2001).

Dessa forma, a partir dos anos oitenta, foram criadas tradicionais instituições de treinamento voltadas para capacitação da alta direção do estado, como a Fesp, no Rio de Janeiro, a Fundap, no Estado de São Paulo, a Fundação João Pinheiro, em Minas Gerais, dentre outras (ORBAN, 2001).

Acerca de tais escolas de governo, é possível observar diferentes trajetórias em seus processos de constituição. No que diz respeito à Fesp, essa instituição passou a introduzir em seus programas, cursos de pós-graduação na área de administração e gestão de políticas públicas. Acerca da Fundação João Pinheiro, essa instituiu um curso de graduação para formação na área pública estadual. Em São Paulo, a Fundap fundamentou-se na constituição de uma escola de governo aberta à sociedade com inovações metodológicas de ensino (ORBAN, 2001).

Ainda sobre o processo percussor, destaca-se que as EG foram antecedidas tanto por cursos de curta e média duração oferecidos aos servidores públicos, voltados especialmente para a área de recursos humanos, os quais eram, em geral, oferecidos pela Fundação Centro de Formação do Servidor Público (Funcap), criada em 1980; como também, em épocas anteriores, por escolas criadas visando à formação de quadros que se envolvessem no processo de desenvolvimento nacional, e também da América Latina, como a Escola Interamericana de Administração Pública (SOUZA, 2002).

No Brasil, tem-se, em 1985, na chamada Nova República (Governo Sarney), uma proposta de reforma administrativa com diretrizes acerca dos recursos humanos, em que o governo enfatizou os objetivos atrelados à valorização do órgão público, avaliando o desempenho e capacitando servidores. Dentro desse contexto, surge a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) com o objetivo de formar,

aperfeiçoar e profissionalizar o servidor. A Enap foi criada em 1986 baseada no Relatório Rouanet, de 1982, que apresentava um estudo sobre os modelos francês e alemão; sendo, então, estruturada tendo como referência a *École Nationale d'Administration*, da França (PACHECO, 2000; SOUZA, 2002; ZOUAIN, 2003).

Segundo Souza (2002), a Enap foi criada visando atender às necessidades de reestruturação do Estado face às desarticulações e respostas inexpressivas da máquina burocrática às demandas sociais da época. Para Pacheco (2000; 2002), entretanto, a Enap, em sua origem, ainda estava refém da visão de formação de uma elite burocrática, em virtude da forte influência dos modelos francês e alemão contidos no Relatório Rouanet, mas também como uma retomada do processo de profissionalização burocrática que havia sido iniciado nos anos 1930.

As EG atuais são, então, herdeiras desse processo histórico de transições de modelos de Estado e regimes de governo, e, institucionalmente, fortemente vinculadas à origem e mudanças ocorridas na Enap. Nesse sentido, na contemporaneidade, as EG expressam e promovem, na sua área específica de atuação, a transição entre modelos de administração pública, como argumenta Pacheco (2002):

O papel das escolas de governo tem evoluído no contexto das reformas gerenciais do setor público. Se sua origem foi em geral marcada pelo propósito de formar a futura elite burocrática, tendo como referência os modelos francês e alemão, seu desafio hoje é capacitar os quadros existentes, sobretudo gerenciais e dirigentes, e formar novos profissionais para o setor público que se engajem na superação da cultura burocrática e no exercício dos valores republicanos (PACHECO, 2002, p. 75).

As EG podem ser consideradas como instituições aptas a capacitar os órgãos e agentes públicos, e possuem como objetivo ofertar programas de treinamento e desenvolvimento para os servidores, a fim de obter sua valorização e reconhecimento; mas também agrega-se a elas, sob o ideário da NGP, o importante papel de formação de gestores públicos aptos a tratar das ciências do governo e capacitados a pensar estrategicamente as políticas públicas e a implementá-las visando ao alcance e acompanhamento dos resultados, tendo um enfoque maior nas competências técnicas e políticas (BITTENCOURT; ZOUAIN, 2010; PACHECO, 2002; SOUZA, 2002).

O Decreto nº 5.707 (23 de fevereiro de 2006) declarou que serão consideradas EG as instituições destinadas à formação e ao desenvolvimento de servidores públicos, envolvendo a administração pública federal direta, autárquica e fundacional, estabelecendo a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal;

e das quais se requer atualização permanente para atuarem como centros de excelência (AIRES, 2014).

A responsabilidade das EG é de estimular a disseminação de conhecimentos dentro da esfera pública, além do desenvolvimento de competências, através de capacitações que envolvem a amplitude de conhecimentos explícitos, tácitos, práticos e teóricos. Contudo, essas escolas enfrentam desafios com relação à capacitação dos servidores e na efetiva contribuição com suas formações (AIRES, 2014).

Busca-se uma nova imagem do serviço público; em vistas disso, as EG buscam avançar em ferramentas de gestão contemporâneas, valorizando e motivando o servidor. Elas são voltadas para o aperfeiçoamento e (re) qualificação, a partir da oferta de cursos, especializações e mestrados profissionais (AIRES, 2014; FADUL *et al.*, 2014).

Algumas EG se configuram como universidades corporativas, voltadas para: (i) aprendizagem dos servidores, (ii) capacitação dos servidores para projetos governamentais estratégicos (FADUL *et al.*, 2014). Bittencourt e Zouain (2010) abordam que as EG podem se subdividir em dois grupos: (i) instituições criadas com a missão de capacitar os servidores, vinculando-se a áreas e carreiras específicas do Estado, (ii) instituição que, não obstante atuarem com capacitação, não se vinculam a nenhuma carreira do Estado, voltando-se para a gama de servidores em todos os níveis e áreas.

É importante ressaltar que as escolas exercem importante influência na vida pessoal dos servidores, ao passo que contribuem para execução de uma administração pública mais eficiente e eficaz em termos de boa gestão. Dessa forma, é imprescindível que as escolas se antecipem no que diz respeito às tendências e melhores práticas, podendo influenciar ativamente a formulação de políticas públicas voltadas para melhoria da gestão (AIRES, 2014).

As EG possuem tendências, como: grande competição entre escolas de governo e fornecedores externos de capacitação; atualização do perfil das instituições universitárias do mercado; semelhança nas ferramentas e metodologias ofertadas pelos fornecedores de capacitação; maior abrangência dos programas que buscam o desenvolvimento gerencial; e escolas atuando de forma mais integrada com as prioridades estratégicas do governo (PACHECO, 2000).

Na atualidade, tem-se que o processo de formação e capacitação dos profissionais envolve todos os níveis estratégicos, estando vinculado ao processo de inovação e mudanças (BITTENCOURT; ZOUAIN, 2010). Para Zouain (2003), o binômio modernização-profissionalização, vinculado à origem das EG, é insuficiente. Em tempos de NGP, faz-se necessário desenvolver a capacidade do governo no processo de aprimoramento de ações dos atores sociais envolvidos com o Estado, desenvolvendo serviços e

instituindo ações transformadoras, ao invés do governo ser concebido apenas como instrumento de modernização do Estado. Pacheco (2000) aborda que as EG, mediante as dificuldades, devem prospectar o que há de melhor no que diz respeito a conhecimentos e tecnologia, contextualizando o *know how* dentro da gestão pública.

#### 4 Procedimentos metodológicos

A pesquisa foi desenvolvida numa perspectiva integralmente qualitativa, aquela que lida com a compreensão dos fenômenos sociais como seu principal conteúdo de maneira fundamentada na fala dos sujeitos, a partir e sobre as suas vivências, sendo uma abordagem que “trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes” (MINAYO, 2013, p. 21).

A técnica de coleta de dados utilizada foi a entrevista narrativa com elementos de história de vida, em que os pesquisadores buscaram levar os entrevistados a elaborarem narrativas livres, porém fundamentadas no mundo vivido, sobre aspectos que consideravam de maior importância no contexto de suas vivências laborais e em suas relações com a EG (BAUER; GASKELL, 2004).

A narração de histórias faz parte da prática de pesquisa social, sendo boa parte do estudo qualitativo exatamente a captura de uma história; não somente a história de uma pessoa ou de um grupo, mas também a história de uma organização ou movimento social (STAKE, 2011). Esse estudo contemplou essas duas perspectivas, na medida em que buscou compreender a história de uma organização (escola de governo), a partir da história pessoal de trabalho de uma servidora pública cujas vivências se desenrolam nesse tipo organizacional, em local estratégico, como implantadora e gestora da escola; bem como pelas histórias de outros servidores que tiveram experiências junto à EG como facilitadores e/ou alunos.

Após assinatura dos termos de consentimento e confidencialidade, os entrevistados foram estimulados a elaborar narrativas a partir dos seguintes tópicos-guias: 1. concepção de escola de governo; 2. história da escola de governo; 3. principais ações da escola de governo; 4. as dificuldades enfrentadas pela escola.

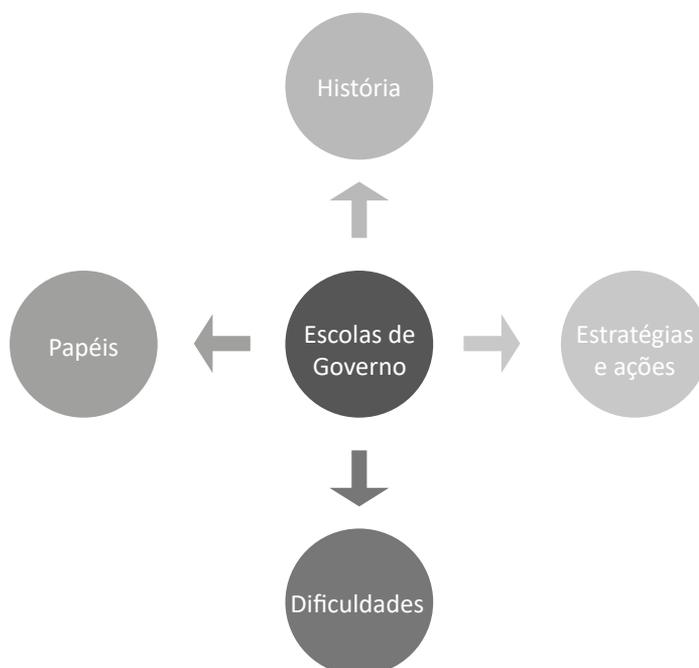
A estratégia de pesquisa adotada foi o estudo de caso único realizado numa EG de um estado do Nordeste brasileiro (doravante Alfa). A pesquisa foi realizada através de amostra institucional, que, de acordo com Pires (2008), é o universo de análise que se apresenta ao analista de forma não parcelada e passível de apreensão em sua totalidade. As entrevistas foram realizadas com uma gestora da escola de governo (E1); uma gestora pública que realizou várias das capacitações promovidas pela EG (E2); e um gestor de órgão público que atua como facilitador e aluno da EG (E3).

Para compreensão dos discursos, foi utilizada a técnica da análise temática de conteúdo, a qual permite a compreensão qualitativa do conteúdo das mensagens através de procedimentos sistemáticos e objetivos (BARDIN, 1977; MINAYO, 2013). Essa técnica possibilita a nomeação de temas que dão suporte à análise a partir da identificação dos núcleos de sentido (palavras, expressões ou pequenas frases) que expressam o sentido presente nas unidades de contexto (trechos selecionados da narrativa). Os temas ou categorias oriundos desse processo são, portanto, uma síntese da organização e agrupamento dos núcleos de sentido, tomando por base sua proximidade semântica e, no caso da entrevista, o significado subjetivo que o “falante” lhes atribui.

## 5 Resultados e discussões

Depois de transcritas e categorizadas, as entrevistas foram tomadas como uma narrativa totalizante sobre o objeto. Falas representativas são socializadas no decorrer do texto. Da análise exploratória das entrevistas, foram identificados quatro temas: história; papéis; estratégias e ações; e dificuldades, conforme a Figura 1.

**Figura 1 – Temas emergentes**



Fonte: elaboração própria (2016)

## 5.1 História

As EG estão previstas desde a constituição de 1988, conforme explicita a entrevistada E1: “As escolas de governo, elas estão previstas desde 88, da constituição de 88”. Porém, só foi criado um programa para discutir as propostas do desenvolvimento de carreira, qualidade de vida no trabalho e o programa de desenvolvimento de pessoas, na gestão estadual em questão, entre 2007 e 2008, muito possivelmente como reflexo da publicação do Decreto nº 5.707, de 2006.

*Criamos um programa que era para discutir a questão da proposta do desenvolvimento de carreira. [...] E a gente precisava de alguma coisa que nos desse um retrato [...] e também um instrumento de gestão para ser o acompanhamento. Um desses programas foi o programa que a gente chamou de escola de governo, então ela surgiu como programa em 2007-2008 (E1).*

Após o surgimento de Alfa como um programa, com o objetivo de profissionalização do servidor, foi levada a proposta ao governador para, em lugar de ser apenas um programa, passar a ser uma instituição, o que foi aceito. Com isso, Alfa surgiu como algo pequeno, uma experiência, entre março e abril de 2009.

*Nós fomos fazendo os programas e entregando para os setores da secretaria de planejamento específicos. Quando chegou na Escola de governo, que era a profissionalização do servidor, e aí nós levamos a proposta para o governador, para uma instituição, ele deixar de ser um programa ou um projeto e passar a ser criado como uma instituição e aí aceitou (E1).*

*Então ela surgiu como uma coisa pequena, como uma experiência, e numa formação ela ainda hoje é vinculada à secretaria de planejamento; mas é o que a gente chama de órgão descentralizado, ela tem autonomia: o gestor máximo, que a gente chamava de diretor, tem ordenadoria de despesas, ele que determina. Então em maio de 2009, março e abril de 2009 foi quando a escola surgiu e nós desmembramos (E1).*

Foi feita uma pesquisa em São Paulo para saber como essas escolas funcionavam, e a partir daí foi elaborada uma proposta para Alfa. Minas Gerais foi o estado referência para a construção da nossa EG, devido a sua escola se preocupar com a carreira do servidor, e sua secretaria de planejamento identificar as necessidades e a escola de Minas construir e executar.

*Minas Gerais foi uma referência para gente. Espírito Santo foi uma referência para gente. Quando nós fomos construir a escola do Estado, nós fizemos uma pesquisa em São Paulo e fomos procurando as instituições para saber como elas funcionavam, e em cima disso elaboramos nossa proposta (E1).*

*Minas, eles formam carreiras, eles se preocupam com a carreira, é uma instituição dentro da outra, faz parte da carreira do servidor, é tanto que a gente está trazendo um pouquinho para cá, um pouco não, um pinguinho assim da ideia (...) Porque Minas e Rio Grande do Sul, e Espírito Santo, principalmente Minas, eles tinham uma relação forte com a secretaria do planejamento, então a secretaria do planejamento identificava as necessidades, demandava e a escola de Minas construía e executava (E1).*

## 5.2 Papéis da escola de governo

O tema papéis da escola de governo emerge pela recorrência de unidades de sentido relacionadas a desenvolvimento, formação de pessoas, profissionalização, capacitação, valorização, bem-estar, cuidado, motivação, democratização, aprendizagem, resultados e gestão do conhecimento.

Institucionalmente, as EG são estruturadas, paulatinamente, para a atividade de formação e desenvolvimento de servidores públicos.

*Porque as escolas de governo elas não estão necessariamente ligadas só a gestão não, tem escola de governo, tem escola de governo de saúde pública, mas todas são voltadas para questão da formação do servidor (E1).*

*Ela [a EG] já organizava o treinamento por completo, já definia o instrutor, tinha uma seleção de instrutores, definia o conteúdo, a forma de inscrição era simples [...] era um ambiente específico só para capacitação (E3).*

Na busca do desenvolvimento e da formação de servidores públicos, as escolas relacionam seus objetivos, na contemporaneidade, ao tema das competências e às boas práticas da aprendizagem individual e das interações coletivas. O entrevistado E1 relata que “Ela tinha eixos de temas onde se trabalhava e se desenvolvia a questão das competências”. Além disso, destaca-se através das falas que a EG possuía como grande objetivo mitigar as desigualdades existentes acerca da distribuição de conhecimentos.

*Eu achava que a missão da EG era muito pródiga, era muito importante, era uma forma de diminuir as desigualdades de aprendizagem, de conhecimentos dos servidores do estado, tem pessoas no estado que não teriam outra chance de formação complementar que não fosse através da EG (E3).*

*O papel é que a EG consiga democratizar ainda mais o acesso a essa formação complementar, que ela traga novos conhecimentos, que ela consiga inserir mais disciplinas de temas mais contemporâneos, que ela consiga atender pessoas do nível estratégico, servidores do nível tático e servidores do nível operacional, todas essas áreas, dos diversos níveis da organização (E3).*

Alfa desenvolveu seus espaços de aprendizagem por meio de estruturas construídas a partir da junção de secretarias do estado e de eixos temáticos, formatados considerando as necessidades dos funcionários e dos gestores.

*Nós queríamos fazer uma programação que atendesse à necessidade das pessoas e dos gestores. E acabou que isso nos fortaleceu em termos de eixo [...] vimos que os eixos da Secretaria de Planejamento e Gestão, que era a parte administrativa, a de direito, a de gerência e a de liderança. Aí acabou que a gente construiu eixos em cima disso (E1).*

Para ofertar treinamento ou formação no âmbito da gestão governamental e das políticas públicas, de modo autônomo ou buscando parceria com órgãos vinculados ao poder público, a escola formou dois eixos temáticos: o de qualidade de vida no trabalho e o de formação, este último compreendido no sentido de desenvolvimento das competências. Esses eixos seriam direcionados aos servidores e dirigentes do Estado, para proporcionar a profissionalização e desenvolvimento. Tais objetivos convergem com as perspectivas apontadas na literatura quanto à profissionalização do servidor como um dos objetivos das EG (SOUZA, 2002), destacando-se sua importância como um dos elementos estruturantes da NGP, na visão de Hood (1991). Assim, percebe-se que a criação de Alfa estava alinhada com o novo ideário de gestão pública emergente.

*Então nós criamos dois programas básicos, que eram os eixos fundamentais da escola: o programa qualidade de vida no trabalho e o programa de formação. Programa qualidade de vida no trabalho voltado para a qualidade de vida no trabalho; e o outro programa no desenvolvimento das suas competências (E1).*

A questão do desenvolvimento de competências assumiu lugar de destaque nessa profissionalização, em sentido peculiar à NGP. Embora a profissionalização seja um tema comum também à gestão burocrática, quando se requeria do servidor que fosse alguém “profissionalizado” para o cargo, torna-se relevante perceber que, sob o paradigma da administração pública gerencial, o tema da profissionalização é revisitado agregando-se a ele novos sentidos, donde tem-se que funcionários “altamente profissionalizados [são aqueles com] competências adequadas para atender às demandas da administração pública contemporânea” (SOUZA, 2002, p. 84), competências essas relacionadas, especialmente, ao alinhamento estratégico próprio à gestão por resultados.

*Porque para gente era bem claro aonde a gente queria chegar, a profissionalização do servidor, valorizar o servidor, se trabalha com gestão por resultado, então se trabalha com gestão por resultado. Que resultado nós queremos alcançar? Constrói os objetivos, os objetivos das instituições, metas institucionais, que competência o servidor tem que ter para poder ir buscar esses objetivos, para ter esses resultados, e esse movimento nem todo mundo entende bem claro (E1).*

*Ela tem um papel importante, ela treina as pessoas num aspecto comportamental, num aspecto técnico, na área de gestão (E3).*

Para que isso se consolidasse, o programa de formação contemplava constantemente o desenvolvimento profissional atrelado à valorização dos funcionários para que se chegasse aos benefícios e aos resultados esperados. Nesse sentido, os dois eixos temáticos de Alfa estavam interligados, na medida em que a valorização e reconhecimento no processo de formação eram subsidiados pelos programas de qualidade de vida no trabalho, associando assim formação-valorização-reconhecimento (AIRES, 2014).

*As pessoas acabavam pegando aquele conhecimento, parte dele ou uma boa parte dele e traziam para o ambiente de trabalho deles e agregavam valores e se sentiam valorizados como servidores, porque estavam sendo capacitados pela instituição e tinha todo esse lado também de motivar as pessoas, de fazer as pessoas se sentirem importantes e agregar novos valores e informações novas, conhecimento novo para o trabalho (E3).*

É visto que as EG têm um papel fundamental a ser desempenhado na oferta de programas de treinamento e desenvolvimento de recursos humanos, de modo que seja obtida a valorização do servidor público e seu reconhecimento como cidadão, contribuindo para que este apresente um desempenho de qualidade, mais conhecimentos, motivação e construa uma nova imagem do serviço público.

*Cada vez a gente se debruce mais com a missão do servidor, com o compromisso do servidor, com a questão do cuidar e do acolher, a cidadania (E1).*

*Tanto as pessoas que eu indiquei, como as pessoas que eu trabalhei, no final do curso a gente via que se sentiam bem, as pessoas saíam de lá motivadas, realmente as pessoas saíam com um conhecimento a mais e muitas delas acabam aplicando no dia a dia do trabalho (E3).*

*Via resultado tanto na forma que ele voltava com aquele conhecimento novo, ele voltava realmente com vontade de aplicar. De modo geral, as pessoas quando voltavam com aquele conhecimento, elas eram motivadas a*

*usar e acabava que trazia para o ambiente de trabalho novas técnicas, novas habilidades para os servidores e isso era importante, tanto para o servidor, como para os gestores (E3).*

O programa de qualidade de vida no trabalho procurava promover o bem-estar dos servidores no seu ambiente de trabalho. Buscavam-se maneiras para se obter uma vida mais satisfatória no ambiente laboral, objetivando-se fortalecer a autoestima, o sentimento de que está sendo cuidado no ambiente de trabalho.

*Então o programa qualidade de vida era algo nesse sentido voltado para o bem-estar no trabalho, sem envolver a questão do conhecimento, ele acabava interferindo nas habilidades e nas atitudes, mas no conhecimento ele não entrava de cheio nisso. Mas ele servia como suporte para o outro (E1).*

As ações das EG não eram apenas de profissionalização e desenvolvimento dos servidores, mas também de crescimento e evolução junto com eles, pois a ética de resultados, aliada à ética da virtude e da moral, revolucionava todas as atividades no setor público, tanto as gerenciais como as atividades técnicas. Para alcançar esse nível de efetividade, as funções de direção e de gerência em todos os níveis têm que ser desenvolvidas com base em um conjunto de novas ferramentas de gestão e de valores. Esse é o foco para a atuação das EG no contexto atual: ajudar a produzir as mudanças desejadas no setor público, preparando dirigentes e servidores para a nova gestão (PACHECO, 2002); isso também reverberou no discurso dos entrevistados.

*Eu também indiquei como gestor de área várias pessoas que trabalhavam para mim ou comigo, para fazer também treinamentos na EG e o pessoal realmente se sentia bem, o resultado era bom, as pessoas voltavam com uma formação a mais, voltavam mais motivadas (E3).*

Incluídas no aparato estatal, pôde-se perceber que as EG, como bem exemplifica Alfa, além de serem destinadas à formação de quadros, reciclagem de funcionários e profissionalização, são também direcionadas para construção e disseminação do conhecimento.

*A escola de gestão pública foi um espaço, a gente concebeu ela como um espaço de construção de conhecimento e de gestão do conhecimento (E1).*

*Dos cursos a gente sempre leva alguma coisa nova, sempre aprendi alguma coisa [...] e aí também depende da pessoa ter vontade e ter disposição, força e determinação para aplicar aquele conhecimento novo, de repente você até repassar aquele treinamento ou pedaço dele para as pessoas do setor que você trabalha, servindo como multiplicador, então era assim que eu tentava trabalhar e assim que acontecia comigo pelo menos (E3).*

Buscam não apenas capacitar servidores públicos que compõem o Estado, mas instituir um ambiente de aprendizagem contínuo, no qual os servidores possam criar, adquirir e compartilhar conhecimentos. Um novo cenário se colocava para as EG: não se tratava mais de apenas formar futuros quadros, mas de deixar espaços abertos para novos desafios.

É papel das EG estimular a disseminação de conhecimentos dentro da esfera pública (AIRES, 2014). É nesse contexto que os entrevistados ressaltam a importância da gestão do conhecimento, que se transformou em um valioso recurso estratégico para criação de espaços nas escolas, para a vida e ambiente de trabalho dos servidores.

As EG promovem a gestão do conhecimento, registrando e validando suas experiências, incentivando as parcerias, as comunidades de aprendizagem e o compartilhamento de experiências institucionais, de modo a fomentar a gestão das competências e habilidades dos servidores, resultando para os servidores o seu desempenho, a sua motivação e o seu comprometimento com a organização da qual fazem parte, a fim de que essa cumpra fielmente sua missão institucional.

### 5.3 Estratégias e ações

Alguns tipos de estratégias e ações utilizados para o cumprimento dos papéis de Alfa foram identificados no discurso dos entrevistados: estratégias gerenciais, estratégias relacionais e estratégias operacionais.

A NGP utiliza ferramentas como o planejamento estratégico nos projetos a serem desenvolvidos pelo poder público, maior autonomia gerencial, a construção de indicadores de desempenho e, acima de tudo, a avaliação dos resultados alcançados (SILVA, 2013). Dentro desse contexto, foi identificada, no discurso, uma estratégia política inicial, a união da Secretaria de Administração com a Secretaria de Planejamento, que deu origem à Coordenadoria de Desenvolvimento de Pessoas.

Alfa é colocada por E1 e E2 como uma estratégia de gestão com função de controle e gerenciamento, instrumentos que a gestão pública necessitava para o acompanhamento do desenvolvimento do servidor. As funções de controle e gerência da escola, por sua vez, confirmam o que Hood (1991) denomina como elementos da NGP, próprios à lógica da gestão privada: ênfase no controle e nos resultados.

*E a gente precisava de alguma coisa [...] um instrumento de gestão para ser o acompanhamento. Um desses programas foi o programa que a gente chamou de escola de governo (E1).*

*Mas assim eu também vejo que quando sai algum sistema novo, a escola de gestão tenta fazer um curso daquele tipo [...] quando eles vão fazer um sistema novo que tem que ser usado em todos os órgãos do estado, eles fazem isso (E2).*

A estratégia relacional identificada foi a criação de redes de parceria; essas se deram em dois âmbitos: o interno e o externo.

No âmbito interno, aproveitou-se dos próprios talentos e conhecimentos existentes dentro da estrutura do Estado. A E1 que, à época de formulação da lei que constituiu Alfa, participou do processo de concepção da mesma, agiu estrategicamente no sentido de favorecer a participação de servidores como professores de Alfa. Já E2 destaca a experiência que os facilitadores tinham em relação aos conceitos ensinados. Esses recebiam gratificações e tinham a saída autorizada no seu horário de trabalho rotineiro para ministrar os cursos e oficinas promovidos pela escola. Esse processo de transformação do servidor em professor (e também em aluno) que repassa seus conhecimentos para outros servidores cumpre o papel das EG de disseminação de conhecimentos/capacitações envolvendo amplitude de conhecimentos (AIRES, 2014).

*Então assim, a lei, nós criamos dentro da lei de criação da escola, que eu dizia que era o pulo do gato nosso, que era o que? Tem lá permitindo que o aluno servidor saia do seu horário de trabalho e vá assistir aula, e permitindo que o professor servidor saísse do seu horário de trabalho e fosse dar aula e ganhasse, além do salário dele, ele ganhava gratificação, e esse foi um dos fatores que contribuíram para o desenvolvimento da instituição como um todo, porque as pessoas se sentiam como pertinente, pertencia a ele e se sentia valorizado, o servidor que é convidado ainda ganha, pouquinho mas ganhava, ele estava ganhando duas vezes (E1).*

*O curso era muito bom, o facilitador era experiente na área [...] você encontra bons profissionais lá dando o curso (E2).*

No âmbito externo, foram mapeadas as escolas que possuíam programas de profissionalização, principalmente em estágios mais desenvolvidos, e formou-se uma rede para o desenvolvimento de programas conjuntos, com o intuito de que uma escola desse suporte às demais. A criação dessas redes é, segundo Pacheco (2002), um objetivo da NGP, que busca parcerias efetivas e motivação de dirigentes e da alta gestão, gerentes e funcionários para obtenção de resultados mais efetivos.

*Trouxemos a ideia de fazer uma rede aqui, porque eu acredito que o meu limite pode ser superado com a sua possibilidade, e o seu limite pode ser superado com a minha possibilidade. Identifiquei quais as escolas de governo ou unidades dentro de uma instituição que funciona como profissionalização do servidor público, fiz o mapeamento, convidei essas escolas e formamos a rede estadual de escola de governo. Em cima disso, nós fizemos vários programas (E1).*

*A alta gestão entender que todas as pessoas precisam ser capacitadas, cada uma dentro do seu nicho, fazer entender que todas as pessoas da instituição das suas mais diversas áreas têm que ter capacitação, claro que dirigida para o que ele faz (E3).*

Os entrevistados E1 e E2 destacam, ainda, um último tipo importante de estratégia utilizada em Alfa: as estratégias de operacionalização. Foram elas: cursos, oficinas, seminários; mas também ações voltadas à reflexão sobre o conhecimento construído individualmente ou coletivamente com um foco tanto no trabalho técnico, mas também agregando um olhar estratégico para as políticas públicas, em consonância com o que trata a literatura.

*Geralmente quando a gente envia algum funcionário para fazer o curso é porque [a área dele] está ligada ao curso. Eu nunca indico uma pessoa para fazer o curso que não é daquela área. Mas, por exemplo, tem gente aqui da equipe que já foi fazer curso na escola de gestão e aplica [...] o pessoal da área de desenvolvimento de sistemas (E2).*

*O que era que eu pensava que era um dos papéis das escolas de governo: é a questão da profissionalização do servidor público, mas a profissionalização do servidor não necessariamente implica em formação, em curso, oficina, mas também na produção de conhecimento em políticas públicas, então, tanto na questão da reflexão como na construção desse conhecimento. Então, por exemplo, para a gente uma das estratégias curso, oficinas, seminário, o que for, é estratégia para se construir conhecimento, construir individualmente, construir socialmente nos grupos. Eu sempre concebi que escola de governo é um espaço de construção e de reflexão, ela é um espaço de construção de conhecimento por meio da reflexão do fazer (E1).*

É interessante observar que todo esse processo de construção do conhecimento individual e coletivo que foi inspirado e incentivado em Alfa coaduna com a ideia do uso de ferramentas de gestão contemporânea que as EG devem promover através da oferta de cursos, especializações, mestrados profissionais aos servidores (AIRES, 2014; FADUL *et al.*, 2014).

#### **5.4 Dificuldades**

A partir das narrativas sobre as vivências em Alfa, os entrevistados também socializaram as dificuldades envolvidas no processo de gestão da EG em estudo. As principais dificuldades elencadas foram autonomia de recurso, acompanhamento e monitoramento, liberação do funcionário e o fazer sistêmico e intersetorial.

Foram apontadas tanto dificuldades pontuais quanto dificuldades de maior abrangência. Uma dificuldade pontual, destacada pelos entrevistados E1 e E3, foi a de liberação do funcionário no horário de expediente mesmo com as estratégias de garantia dessa possibilidade previstas no marco legal:

*E uma das dificuldades era a questão do recurso e a liberação do servidor para capacitação (E1).*

*As dificuldades às vezes está na alta gestão, dependendo da área que você trabalha, tem gestores que acham que tirar a pessoa do trabalho por 20 horas, por uma semana, por duas semanas para fazer um treinamento, vai fazer com que alguma coisa deixe de ser feita, vai trazer algum prejuízo para instituição, não consegue perceber o ganho disso no médio longo prazo. Então tem pessoas que dificultam a saída de um servidor, quanto mais ele é importante num local, quanto melhor ele trabalha, quanto mais ele se dedica aquele trabalho, às vezes, mais dificuldade ele tem para sair para fazer uma capacitação e é a pessoa que mais merece ser capacitado, até por reconhecimento, até uma forma de demonstrar que você reconhece, que ele é importante (E3).*

Quanto às dificuldades de maior abrangência, E1 afirma que “*tem-se dificuldade em trabalhar intersetorialmente*”, discurso que pode auxiliar na compreensão dos relatos de E2, em que esses abordam como dificuldades a aplicação do conhecimento apreendido nos cursos da escola de governo, pois as chefias e órgãos superiores não incentivam ou inviabilizam essa aplicação por razões diversas.

*Eu vejo, é uma das maiores dificuldades é a forma como você concebe o mundo e a sociedade, entendeu? Essa coisa do sistêmico que hoje cada vez ela se faz mais forte, né? Um influenciando o outro, a gente não consegue, as pessoas têm mais dificuldade de ver isso (E1).*

*O governo faz as coisas e a gente nem sabe exatamente o que está acontecendo [...] por exemplo, teve um curso que foi até de uma ferramenta de gerenciamento de conteúdo [...] até eu mandei o web designer para esse curso porque era da parte dele e depois quando ele estava voltando desse curso ele comentou comigo que na escola de gestão foi comentado que o governo já está querendo mudar essa plataforma (E2).*

A falta de um pensar e fazer sistêmicos torna-se um obstáculo no trabalho nos órgãos públicos desse estado, e, por consequência, um desafio para as ações de Alfa. Isso se desvela como um distanciamento ou dificuldade no uso de ideias e ferramentas advindas do setor privado, característica marcante da NGP (PAULA, 2005), já que o pensamento sistêmico é o fulcro da gestão privada pelo menos

desde meados do século 20. Essa falta se evidencia na dificuldade dos servidores significarem o seu fazer em relação com o fazer dos outros e do todo. Há dificuldades envolvidas com o processo de compreensão e assimilação da importância do processo de capacitação e desenvolvimento individual.

*A meu ver uma das maiores dificuldades é que as pessoas, os servidores em comum, ele não dá o significado ao fazer dele, porque ele não está vendo a ligação que ele tem a ver com isso, entendeu? Quando ele percebe, aí ele entra com o compromisso [...] dá significado ao seu fazer (E1).*

Essa falta de visão sistêmica pode ter relação com outra dificuldade apontada pelos entrevistados E1 e E2: a resistência gerencial.

*O gestor resistia porque ele queria o servidor dele naquela hora, naquele momento [...] eu mesma fiz ações indo visitar gestores, explicando o que era uma escola de governo, explicando o que era esse programa para poder ter uma aceitação maior (E1).*

*E a outra é a questão dos papéis dos gestores, nessa coisa da capacitação, do desenvolvimento de pessoas, se bem que isso está melhorando muito (E1).*

*Tanto tinha gente que voltava do curso e encontrava espaço aberto para aplicar o conhecimento, como também tinham pessoas que faziam o treinamento e quando voltavam com um conhecimento novo, as pessoas um conhecimento que o gestor desconhecia e por desconhecer acabava ficando um pouco ascético para aplicar e as pessoas também tinham essa dificuldade de aplicar e tinha certa frustração (E3).*

Percebe-se que há uma resistência da gestão para acatar a implementação de novos projetos, havendo resistências quanto ao posicionamento dos gestores dentro do processo de capacitação. Esse determinante apontado pela entrevistada também vai na contramão do patamar de efetividade defendido pelos autores, pelo qual se defende que a gerência em todos os níveis tem que ser desenvolvida com base em novas ferramentas de gestão (PACHECO, 2002).

Uma das dificuldades mais atuais e significativas, na visão da entrevistada E1, é a que se relaciona ao controle dos resultados, isto é, à dificuldade de acompanhamento e monitoramento do resultado das ações de Alfa no trabalho individual, com repercussões sistêmicas na gestão pública de todo o estado.

*Mas também muita dificuldade que eu sinto é a questão do acompanhamento e monitoramento, na minha avaliação. A gente não tem isso nas duas instâncias, estadual e municipal, e se você perguntar, as outras escolas elas também têm dificuldade (E1).*

*Uma das dificuldades que a gente teve, que ainda hoje sinto essa dificuldade, é o acompanhamento e o monitoramento das ações, porque você faz o diagnóstico, planeja a intervenção, executa a intervenção, e há as dificuldades de monitorar e acompanhar os resultados disso (E1).*

Percebe-se que a questão do monitoramento dentro da escola é um processo que necessita de melhorias, principalmente no que diz respeito ao acompanhamento dos resultados a partir dos projetos instituídos. Há, assim, de forma clara, uma dificuldade em relação a um dos princípios basilares da NGP, no que se associa aos padrões de desempenho e medidas de avaliação. Ao não ter esses instrumentos de acompanhamento dos resultados das ações estratégicas adotadas, Alfa se distancia da possibilidade de mensurar os objetivos previamente estabelecidos (HOOD, 1991; SILVA, 2013).

Finalmente, uma última dificuldade elencada foi a falta de autonomia em relação aos recursos para investimento na formação dos servidores, dificuldade que, de certa forma, vem na contramão das tendências da NGP relacionadas à autonomia gerencial (HOOD, 1991; SILVA, 2013). Por outro lado, converge para as práticas de corte de custos a fim de obter eficiência e economia, tão próprios à NGP (HOOD, 1991). Porém, ressalte-se que o corte de recursos em áreas como a de formação pode se traduzir como um erro estratégico.

*Um dos nossos desafios para nova gestão é como fazer para poder você ter mais autonomia na questão dos recursos (E1).*

*Então assim, a outra dificuldade que eu senti enquanto gestora da escola era na questão dos recursos, porque você sabe que a primeira coisa a ser cortada é a capacitação. E aí assim, nesse caminhar, que foram 6 anos de escola de governo, a gente teve que mostrar com ações a importância da profissionalização para o servidor (E1).*

*E alguns cursos que até eu já solicitei à escola de governo, mas ainda não foi atendido, mas aí não é nem por conta da escola de governo, é por conta do... de próprio recurso do governo que não repassa (E2).*

*Essa dificuldade de recursos também atrapalha dela [a EG] captar novos professores, com melhor formação, que tenha perfil de instrutor com mais conhecimento, com mais didática [...] isso compromete muito a formação, a capacitação (E3).*

A partir das falas socializadas acima, pode-se perceber que a problemática dos recursos é sentida por todos entrevistados como um dos fatores limitantes da capacidade formativa da EG. Entretanto, a questão da falta de recursos nos órgãos públicos também compromete a possibilidade de aplicação dos conhecimentos adquiridos pelos servidores da EG na rotina de trabalho, conforme relata E2:

*Em algumas coisas sim, em outras acaba que não muda [a rotina] porque a gente não tem condições de aplicar dentro do trabalho da gente. Muitas vezes a gente aprende uma coisa lá fora e quando chega aqui dentro a realidade é outra. Para a gente aplicar aquele conhecimento, a gente precisa ter mais recurso, a gente precisa ter um equipamento diferenciado (E2).*

## Considerações finais

A pesquisa foi realizada com vistas à compreensão do papel das EG na formação de servidores públicos, no contexto da nova gestão pública brasileira. Após realização da pesquisa de campo, quatro temas responderam ao objetivo proposto.

Pelo primeiro tema, conclui-se que a história de Alfa é típica dos tempos de NGP, e se explica tanto por sua constituição formal num tempo em que o ideário da NGP já era plenamente conhecido no Brasil, quanto pela busca de experiências exitosas de outras EG, em estados brasileiros pioneiros e representativos na implantação de uma administração gerencialista, como é o caso de Minas Gerais, exemplificando assim um caso de mimetismo organizacional exitoso na gestão pública.

A análise e discussão do segundo e terceiro temas – papéis; estratégias e ações – mostra a presença das premissas da NGP tanto na concepção quanto na implementação de Alfa. Diversas técnicas gerencialistas, herdeiras da gestão privada, emergiram no discurso, tais como: diagnóstico organizacional, planejamento estratégico, formação baseada em competências, gestão do conhecimento, controle de resultados, bem como o uso de ferramentas estratégicas “além muros”, como a criação de redes interorganizacionais, com ênfase na parceria e transferência de *know how*.

As dificuldades, que emergiram como quarto tema, apontam as principais contradições que envolvem o objeto de estudo, pois, a despeito do pensamento gerencialista ter embasado a constituição da escola e suas principais estratégias, ao mesmo tempo, percebe-se que é a ausência de algumas premissas do pensamento gerencialista que tem dificultado o alcance do êxito desejado. Dentre as principais dificuldades estão: i) a falta do pensamento sistêmico; ii) a resistência da gerência; iii) a falta de mecanismos gerenciais de acompanhamento e monitoramento das ações de Alfa, visando a um efetivo controle dos resultados.

Conclui-se que, em meio a êxitos e dificuldades, Alfa constitui um caso exemplar do papel das EG como elementos estruturantes da NGP brasileira, na medida em que atuam na formação estratégica dos servidores que são, em última instância, aqueles que tornam possível a implantação dos modelos de gestão pública. Os relatos das experiências obtidas pelos entrevistados fornecem dados importantes para orientação de novas escolas, bem como aprimoramento das existentes.

### Referências bibliográficas

AIRES, R. F. DE F. *et al.* Escolas de governo: o panorama brasileiro. *Revista de Administração Pública*, v. 48, n. 4, p. 1007–1027, 2014.

ANDION, C. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. *Cadernos da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p.1-19, mar. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cebape/v10n1/03.pdf>>. Acesso em: 14 ago. 2015.

BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 1977.

BAUER, M. W.; GASKELL, G. *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Petrópolis: Vozes, 2004.

BITTENCOURT, M. A.; ZOUAIN, D. M. Escolas de governo e a profissionalização do Servidor Público: estudo dos casos da Escola de Serviço Público do Estado do Amazonas – ESPEA e da Fundação Escola de Serviço Público Municipal de Manaus - FESPM. *Revista ADM.MADE*, v. 14, n. 2, p. 75–94, 2010.

BRASIL, *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de novembro de 1995*. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>> Acesso em: 08 de agosto de 2015.

BRESSER-PEREIRA; L. C. *Do Estado patrimonial ao gerencial* – In: PINHEIRO, WILHEIM e SACHS (orgs.), *Brasil: um século de transformações*. SP: Cia. das Letras, 2001.p. 222-259.

BRESSER-PEREIRA; L. C. O modelo estrutural de gerência pública. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 391-410, mar./abr. 2008.

EVARISTO, J. L. S.; BATISTA-DOS-SANTOS, A. C. *Mudanças na administração pública brasileira: do Estado patrimonialista à Nova Gestão Pública*. 67ª Reunião da Sociedade Brasileira para o Progresso da Pesquisa (SBPC). 2015. Disponível em: [http://www.sbpcnet.org.br/livro/67ra/resumos/resumos/3142\\_1410a8682fb819abb7fd210999d28e251.pdf](http://www.sbpcnet.org.br/livro/67ra/resumos/resumos/3142_1410a8682fb819abb7fd210999d28e251.pdf). Acesso em: 25 dez. 2015.

FADUL, É. *et al.* Administração pública no Brasil: reflexões sobre o campo de saber a partir da Divisão Acadêmica da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (2009-2013). *Revista de Administração Pública*, v. 48, n. 5, p. 1329–1354, 2014.

FONSECA, J. A.; PEREIRA, L. Z.; GONÇALVES, C. A. Retórica na construção de realidades na segurança pública: abordagens dos sistemas de Minas Gerais e São Paulo. *Revista Administração Pública* — Rio de Janeiro, v. 49, n. 2, p. 395-422, mar./abr. 2015.

HOOD, C. A public management for all seasons? *Public Administration*, v. 69, p. 3- 9, Spring, 1991.

MANSOLDO, M. *Evolução histórica dos modelos administrativos da administração pública: o princípio da eficiência no atendimento público*. 2009. Monografia apresentada à Unifenas.

MINAYO, M.C.S. *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

NAZARETH, P. A. *et al.* O papel da escola de contas e gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro na promoção de culturas inclusivas na gestão municipal. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INCLUSÃO EM EDUCAÇÃO: UNIVERSIDADE E PARTICIPAÇÃO, 3, 2013, Rio de Janeiro, Anais... Rio de Janeiro, RJ, 2013.

ORBAN, J. S. *Escola de governo e escolas de serviço público: limites e problemas (estudo de caso da fesp-rj e fundap-sp)*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2001.

PACHECO, R. S. Escolas de Governo como centros de excelência em gestão pública: a perspectiva da Enap – Brasil. In: *Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública*. Brasília: Enap. v. 53, n. 1, jan/mar. 2002.

PACHECO, R. S. Escolas de governo: tendências e desafios — Enap-Brasil em perspectiva comparada. *Revista do Serviço Público*, v. 51, n. 2, p. 35–53, 2000.

PAULA, A. P. P. D. *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora FGV. 2005.

PAULA, A. P. P. D. Escolas de governo: tendências e desafios – Enap – Brasil em perspectiva comparada. In: *Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública*. Enap. Brasília. v. 51, n. 2, p. 35-53. , 2000.

PIRES, A. P. Amostragem e pesquisa qualitativa: ensaio teórico e metodológico. In: POUPART, J. *et al.* *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Rio de Janeiro: Vozes, 2008.

SHEPHERD, G.; VALENCIA, S. Modernizando a administração pública na América Latina: problemas comuns sem soluções fáceis. In: *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 47, v.120, n. 03, p. 103-128, set./dez., 1996.

SILVA, A. C. *Evolução da administração pública no Brasil e tendências de novos modelos organizacionais*. Pós-graduando em Gestão Pública com ênfase em Licitações e Contratos – ICE – Cuiabá – 2013. Disponível em: <<http://www.ice.edu.br/TNX/storage/webdisco/2013/12/13/outros/27b4d512efbac7d37520bc37aa78cac1.pdf>>. Acesso em: 19 de junho de 2015.

SILVA, R. G. *Fenômeno dos conflitos nas relações sociais de trabalho em organizações públicas, no contexto da nova gestão pública: um estudo na perspectiva da psicodinâmica do trabalho*. 2017. 128 f. Dissertação (Mestrado) – Mestrado Acadêmico em Administração, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2017.

SIMIONE, A. A. A modernização da gestão e a governança no setor público em Moçambique. *Revista de Administração Pública*, v. 48, p. 551-570, 2014.

SOUZA, E. C. L. DE. A capacitação administrativa e a formação de gestores governamentais. *Revista de Administração Pública, RAP-FGV*, v. 6, n. Xxiv, p. 73–88, 2002.

STAKE, R. E. *Pesquisa qualitativa: estudando como as coisas funcionam*. Porto Alegre: Penso, 2011.

ZOUAIN, D. M. *Escolas de governo e escolas de serviço público: limites e problemas*. Estudo de caso da Fesp/RJ e Fundap/SP. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y a de la Administracion Pública, p. 28–31, 2003.

#### **Jorge Luiz de Souza Evaristo**

Instituição à qual é vinculado: Universidade Estadual do Ceará (UECE). Doutorando em Administração pela Universidade Estadual do Ceará. Mestre em Administração pela Universidade Estadual do Ceará. Bacharel em Administração pela Universidade do Ceará. Graduando em Direito pela Universidade do Ceará. Contato: jorgeluz0807@gmail.com

#### **Ana Cristina Batista-dos-Santos**

Instituição à qual é vinculada: Universidade Estadual do Ceará (UECE). Docente e pesquisadora na Universidade Estadual do Ceará. Líder do Grupo de Pesquisa Integra Saberes sobre Trabalho, Organizações e Gestão da UECE. Doutora em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Mestre em Administração pela Universidade Estadual do Ceará. Contato: ana.batista@uece.br

#### **Rafaela Gomes Aguiar**

Instituição à qual é vinculada: Universidade Estadual do Ceará (UECE). Vice-Líder do Grupo de Pesquisa Integra Saberes sobre Trabalho, Organizações e Gestão da UECE. Mestre em Administração pela Universidade Estadual do Ceará. Especialista em Gerenciamento de Projetos pela Universidade de Fortaleza. Bacharel em Administração pelo Centro Universitário Estácio de Sá do Ceará. Contato: rafagomes.aguiar@gmail.com

#### **Juliana Carvalho de Sousa**

Doutoranda em Administração pela Universidade Potiguar. Mestre em Administração pela Universidade Estadual do Ceará. Especialista em Gestão Estratégica de Pessoas e Liderança Organizacional pela Faculdade Vale do Jaguaribe. Bacharel em Administração pela Universidade Federal Rural do Semi-Árido. Contato: juli.cs1009@gmail.com

#### **Andreza Ferreira Mota Franco**

Bacharel em Administração pela Universidade Estadual do Ceará. Contato: andrezaferreira90@gmail.com

# Pós-graduação de servidores públicos: percepções de egressos sobre os efeitos de uma especialização

Simone Guimarães Guerra Gama Barros

Fundação CAPES

Este artigo pretende verificar os efeitos do curso de especialização em Gestão Pública Municipal que integra o Sistema Universidade Aberta do Brasil. À luz das percepções dos egressos, buscou-se identificar as implicações efetivas do curso na vida pessoal, profissional e acadêmica dos participantes. Desenvolveu-se uma pesquisa descritiva e quantitativa, utilizando-se a técnica *survey*. A relevância do tema reside em avaliar a importância da capacitação em nível de pós-graduação de servidores públicos, que formam o aparelho burocrático estatal descrito por Max Weber. Em razão de burocracias estatais fortes e desenvolvidas contribuírem para o desenvolvimento dos países e de o novo modelo federalista brasileiro impor aos municípios novos desafios em termos de gestão e implementação de políticas públicas, a temática de capacitação de servidores públicos municipais se torna central para o Estado. Os resultados da pesquisa demonstraram que o curso teve desdobramentos relevantes na melhoria do desempenho profissional dos egressos que participaram do estudo.

**Palavras-chave:** burocracia, pós-graduação de servidores públicos, percepção de egressos

---

[Artigo recebido em 30 de junho de 2016. Aprovado em 03 de junho de 2018.]

### **Graduate civil servants: perception of graduates on the practical effects of specialization.**

This article aims to verify effects of the specialization course in Public City Management as a part of the Open University of Brazil. Observing alumni's perspectives, this paper sought to identify the positive effects the course brought to the participants' personal, professional and academic lives. Developing a descriptive and quantitative research, the technique used was the survey. The relevance lies in evaluating the importance of graduate-level training of civil servants, who form the state bureaucracy described by Max Weber. Considering that strong and developed state bureaucracies contribute to the development of countries and that the Brazilian federalist model imposes on municipalities, the issue of training municipal public servants becomes central to the State. The research results showed that the course had relevant developments in improving the professional performance of the alumnis who participated in the study.

**Keywords:** bureaucracy, graduate civil servants, graduates' perceptions

### **Posgrado de empleados públicos: percepciones de graduados sobre los efectos prácticos de una especialización**

Este artículo pretende verificar los efectos del curso de especialización en Gestión Pública Municipal que integra la Universidad Abierta de Brasil. Sobre la base de las percepciones de los graduados, esta investigación ha tratado de identificar los efectos positivos que el curso tuvo en la vida personal, profesional y académica de los participantes. Fue desarrollada una investigación descriptiva y cuantitativa, y la técnica utilizada fue el "survey". La relevancia de la temática consiste en evaluar la importancia de la formación de posgrado de empleados públicos, que forman el aparato burocrático estatal descrito por Max Weber. Al considerar que burocracias estatales fuertes y desarrolladas contribuyen al desarrollo de los países y que el modelo federalista brasileño impone a los municipios nuevos desafíos para la gestión e implementación de políticas públicas, la temática de capacitación de empleados públicos municipales se hace central para el Estado. Los resultados de la investigación demostraron que el curso tuvo desdoblamientos relevantes en la mejoría del desempeño profesional de los egresos que participaron del estudio.

**Palabras clave:** burocracia, posgrado de empleados públicos, percepción de graduados

## Contextualização

Considerando a necessidade latente de capacitação de servidores públicos municipais, bem como a finalidade do curso de GPM que busca contribuir para aumentar a capacidade técnica de tais servidores públicos, esta pesquisa propõe-se a identificar quais as percepções que os egressos do curso de GPM/PNAP/UAB possuem a respeito da qualificação obtida e a melhoria do desempenho de suas funções como servidor público municipal.

Assim, os objetivos da pesquisa são: a) verificar se os egressos percebem que o curso que fizeram contribuiu de forma inequívoca para sua qualificação técnica, repercutindo positivamente na qualificação dos quadros técnicos dos órgãos públicos municipais; b) observar se os egressos se sentem mais bem preparados para desempenhar suas funções como servidores públicos; c) verificar se os egressos notam que outros profissionais percebem e valorizam o conhecimento que foi obtido por eles no curso; d) verificar se houve crescimento profissional e crescimento acadêmico efetivo após a conclusão do curso; e) verificar se os egressos que são servidores públicos possuem incentivos relacionados aos seus planos de carreira para participarem de capacitações; f) fornecer subsídios, por meio de informações fornecidas pelos egressos, para os gestores do programa e para os acadêmicos envolvidos na concepção e implementação do curso.

O Estado tem sofrido cada vez mais pressão por parte da sociedade no sentido de fornecer serviços públicos com mais qualidade e quantidade. Dessa forma, precisa contar com servidores públicos bem capacitados, que sejam capazes de contribuir de forma efetiva para a formulação, desenho e implementação das políticas públicas.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) inovou em termos de direito público e administração pública ao reconhecer o município como ente federal, em pé de igualdade com a União e os Estados (BRASIL, 1988). Assim, os municípios foram dotados de atribuições novas, aumentando consideravelmente seus deveres em termos de políticas públicas. No entanto, a grande maioria dos municípios possui capacidade administrativa e técnica limitadas, prejudicando seu desempenho no cumprimento de suas funções constitucionais (LASSANCE, 2013).

Em razão disso, os municípios necessitam capacitar seus quadros de pessoal, e uma das formas de atingir o objetivo de ampliação da qualidade do serviço público pode ser efetuada por meio da pós-graduação. Assim, o Governo Federal oferece um curso em nível de especialização que visa capacitar gestores públicos municipais: Gestão Pública Municipal (GPM). A seguir, são explicadas as origens desse curso e seus objetivos específicos.

## O curso de especialização em Gestão Pública Municipal

O curso de especialização em Gestão Pública Municipal faz parte do Programa Nacional de Formação em Administração Pública (Pnap), que por sua vez integra o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). Este se trata de uma ação pública criada no âmbito do Ministério da Educação (MEC) em 2006, visando, dentre outros objetivos, à formação de profissionais que atuam na área de gestão e administração pública, por meio de cursos ofertados na modalidade a distância (BRASIL, 2006).

Atentando-se para o objetivo destacado acima, os gestores da UAB, atualmente sob a responsabilidade da Coordenação Pública de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), criaram o Pnap em 2009 contando com quatro cursos: Bacharelado em Administração Pública, Especialização em Gestão Pública, Especialização em Gestão Pública Municipal e Especialização em Gestão em Saúde. Esses cursos buscam contribuir para a melhoria da gestão das atividades desempenhadas pelo Estado brasileiro em todos os níveis (COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR – Capes, 2009).

De forma geral, o funcionamento dos cursos do sistema UAB segue a seguinte dinâmica: a Capes possui os recursos federais destinados a esses cursos e define regras gerais de participação no programa, às quais as Instituições Públicas de Ensino Superior (Ipes) e polos de apoio presencial se sujeitam.

No caso dos cursos do Pnap, os cursos são nacionais, ou seja, possuem um projeto pedagógico unificado, criado e desenhado por comissão de especialistas da área (CAPES, 2013). As Ipes que desejam ofertar tais cursos aderem ao projeto pedagógico único e indicam os polos nos quais desejam atuar, sendo vetada a oferta de um mesmo curso por duas IPES no mesmo polo.

A dinâmica de oferta dos cursos do Pnap demonstra a capilaridade que tais cursos possuem, podendo ser cursados por servidores de pequenos municípios, inclusive aqueles com menores índices de desenvolvimento humano municipal (IDHM). Os cursos de pós-graduação destinam-se a portadores de diploma de nível superior que já são servidores públicos ou que almejam ser. Dessa forma, os cursos não são oferecidos estritamente para servidores públicos, já que são ofertados por instituições públicas. Porém, espera-se, principalmente em nível de especialização, que os alunos sejam servidores públicos atuantes em esfera e setor correlacionados ao curso: ou seja, que os alunos de GPM sejam servidores públicos municipais, buscando formação específica e diferenciada para cumprir suas atribuições.

## Referencial teórico

Max Weber discutiu em suas obras aspectos relevantes sobre a organização do Estado. O conceito de poder tem uma posição chave nessa discussão e pode ser definido como sendo a capacidade de o ente impor sua vontade, ainda que necessite o uso de força para tal (WEBER, 2002). Complementar à ideia de poder, tem-se o conceito de dominação, que implica na aceitação e obediência por parte do dominado pautado na legitimidade que atribui ao dominador. A concordância por parte do dominado de ter o poder exercido sobre ele tem aspectos internos e externos, sendo que uma forma de dominação pelo aspecto interno é a dominação racional-legal.

A dominação racional-legal está pautada na legalidade, ou seja, leis e normas que estão circunscritas a um modelo racional, que cria competência objetiva e obediência às regras fixadas nos estatutos (WEBER, 2004). A burocracia, então, é instrumento de efetividade da dominação racional-legal e suas características giram em torno dos conceitos de formalidade, impessoalidade, profissionalização, rigidez e hierarquia. Motta (2008, p. 29-30) conceitua a burocracia de Weber como sendo um “aparato administrativo que sustenta a dominação legal ou racional-legal (...). Crenças nas leis e na ordem legal e tidos como burocratas, funcionários que o integram têm posições e relações definidas por regras impessoais”.

No sistema burocrático, as normas regem os atos dos servidores que, em algum nível, possuem autoridade burocrática advinda de um regulamento ou norma administrativa que determina as suas funções, direitos e deveres. Para exercer essas funções, os servidores públicos necessitam de treinamento especializado, atendendo ao sistema meritocrático (WEBER, 2004).

Weber aponta que o desenvolvimento da burocracia ocorreu em todos os setores da sociedade em resposta às necessidades do Estado moderno e da economia capitalista: “a razão decisiva do avanço da organização burocrática sempre foi sua superioridade técnica sobre qualquer outra forma” (WEBER, 2004, p. 212). A burocracia, então, teria propiciado a organização dos Estados nacionais modernos após a Idade Média, sendo àquela e seu processo de racionalização democrática essenciais para o desenvolvimento dos Estados (WEBER, 2004).

Dessa forma, o progresso do funcionalismo implica o progresso do próprio Estado, sendo que o treinamento especializado é considerado uma das formas de aprimorar a burocracia. Tem-se, então, um círculo virtuoso entre burocracia mais bem especializada (aliada a outras questões como planos de carreira, bons salários etc.) e Estado mais desenvolvido. Portanto, a capacitação da burocracia contribui para a racionalização desta, sendo necessário que seja dada atenção especial a essa necessidade de especialização do corpo de funcionários burocráticos.

## **Burocracia, capacitação e desenvolvimento: um paralelo histórico-conceitual**

Atualmente, muitos autores defendem haver correlação positiva entre o desempenho da burocracia estatal de um país e o seu crescimento econômico. Publicações que analisaram o caso da Coreia e de Taiwan reforçam esse argumento, ao relacionar o acelerado e bem-sucedido processo de industrialização dos tigres asiáticos às suas burocracias bem preparadas (EVANS; RAUCH, 2014). Por sua vez, Bersh, Praça e Taylor (2013), ao estudarem as instituições federais brasileiras, concluíram que tanto na dimensão capacidade quanto na dimensão autonomia a burocracia weberiana é essencial para resultados positivos das políticas governamentais.

Rubens Ricupero (2015) corrobora essa ideia ao afirmar que é praticamente um consenso, em nível internacional, que para um país se desenvolver é imprescindível uma burocracia estatal muito bem qualificada, capaz de gerir e implementar as políticas públicas e todas as demandas da sociedade que o Estado deve prover. Assim, a capacitação de servidores públicos toma uma posição de centralidade na discussão sobre o Estado e suas atribuições, pois, quer seja o Estado liberal ou intervencionista, para ser eficiente necessita ter funcionários com alto nível de qualificação. Em estudo recente, Batista (2015) buscou analisar se a qualidade da burocracia local teria relação com uma maior qualidade da implementação das políticas sociais descentralizadas, já que boa parte das políticas sociais são formuladas em nível federal e implementadas pelos municípios, constatando que “há indícios de que a qualidade da burocracia está associada à melhor gestão de recursos de transferências federais e, por conseguinte, à entrega de melhores serviços para a população” (BATISTA, 2015, p. 366).

Assim, considerando “que as burocracias estatais caracterizadas pelo recrutamento meritocrático e por carreiras previsíveis e gratificantes estão associadas a maiores taxas de crescimento” (EVANS; RAUCH, 2014, p. 428) e também ao bem-estar da sociedade em geral, a capacitação de servidores se configura não somente como assunto administrativo e gerencial, mas também de relevância política e econômica.

Para Lopez (2015), as políticas públicas têm seu escopo definido em meio às disputas entre política e burocracia, sendo a burocracia a responsável por gerir as políticas públicas e entregar aos cidadãos os bens e serviços públicos. Logo, importa saber quem são as pessoas ocupantes de cargos públicos e quão qualificadas elas estão para servir ao bem comum.

A forma de ingresso em cargos públicos no Brasil já se deu de várias formas distintas ao longo do tempo. Durante o Brasil colônia, “as nomeações eram uma

forma de aliciamento ou de retribuição de favores, sem quaisquer indícios do sistema de mérito” (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2010, p. 317). Ainda assim, como episódio isolado, nesse período ocorreu o primeiro concurso público de que se tem registro no Brasil. No ano de 1759, dezenove professores foram selecionados para o exercício no magistério na Bahia (IPEA, 2010).

Já no Brasil Império, os cargos públicos continuavam a ser providos sem qualquer tipo de seleção, mas isso não significa que as pessoas que o ocupavam eram despreparadas; pelo contrário, a maioria dos funcionários públicos eram ou membros da aristocracia brasileira, com formação superior no exterior (CERVO, 1981); ou talentos individuais, que eram cooptados (mobilidade social) a trabalhar em prol de um partido ou de outro (IPEA, 2010).

Durante o período comumente chamado de Primeira República, deu-se continuidade à lógica imperial de ter um pequeno grupo de funcionários públicos de elite, bem remunerado e que gozava de grande prestígio social. As tentativas de concurso público eram poucas e restritas às grandes cidades, como Rio de Janeiro e São Paulo (IPEA, 2010).

Com o advento do Governo de Getúlio Vargas, a administração pública brasileira passou por sua primeira reforma, capitaneada pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) que, dentre muitas medidas, adotou o concurso público como forma essencial de provimento dos cargos públicos, estabelecendo um sistema meritocrático. No entanto, o instituto do concurso público não se tornou padrão nas repartições públicas, pois não tinha o apoio da opinião pública como um todo (IPEA, 2010). Dado o histórico do país e de como se foram alicerçando as relações sociais, o tratamento da coisa pública como sendo privada por parte dos governantes não era considerado ato tão ofensivo ou inescrupuloso.

Durante outra ditadura, desta vez militar, ocorreu uma segunda reforma da administração pública. Esta não fortaleceu o concurso público, mas criou outras possibilidades de contratação de pessoal, visando atender às demandas das diversas fundações, autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista que foram criadas. Para contrabalancear as contratações empreguistas, baseadas em favores pessoais:

A solução fora criar “bolsões de eficiência” na área da ação econômica estatal. Ficavam, assim, as estatais e congêneres dotadas de recursos humanos com mais capacidade técnica e conhecimento especializado. Nelas, a admissão dependia de esquemas de averiguação de aptidões, via concurso ou à maneira das contratações no setor privado. (IPEA, 2010 p. 354).

Por sua vez, a Constituição de 1988 estabeleceu o concurso público como sendo o único meio de ingressar em cargo público efetivo, estabelecendo o princípio da seleção universal e meritocrática. Os que passam em determinado concurso público ingressam na carreira pública com possibilidade de adquirir estabilidade no cargo. Todos esses aspectos já eram defendidos por Weber como necessários para o fortalecimento da burocracia estatal.

Anos depois, durante a terceira reforma administrativa ocorrida em 1995 por meio do Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE) houve o fortalecimento das carreiras de Estado, a abertura de vários concursos públicos e a revitalização das capacitações de servidores feitas pela Escola Nacional de Administração Pública, Enap, criada com a finalidade de capacitar os servidores públicos federais (ABRÚCIO, 2007). De fato, a capacitação constante dos servidores deve ser buscada, pois durante a carreira do servidor surgirão novas demandas da sociedade e novos conhecimentos e habilidades disponíveis serão necessários para realizarem suas funções de forma cada vez mais eficiente. Os funcionários públicos precisam possuir incentivos e meios de se capacitarem, fortalecendo a burocracia brasileira cada vez mais, com vistas à melhoria dos bens e serviços ofertados pelo Estado.

### **Federalismo brasileiro: os municípios e seus servidores**

Em relação ao federalismo brasileiro, após a promulgação da CF/88, não havia limitações legais quanto à criação de municípios, ocorrendo uma geração desenfreada de novos municípios que buscavam receber transferências do Governo Federal e dos Estados (LASSANCE, 2013). Isso contribuiu para a atual discrepância entre os entes federados, em termos de tamanho e condições fiscais, econômicas e administrativas. No entanto, as atribuições constitucionais não levam em conta tais aspectos; assim, municípios grandes ou minúsculos possuem a mesma obrigação de prover educação e saúde, cuidar de todas as questões urbanísticas e rurais do município, além de recolher os impostos que são de sua competência (CARVALHO, 2011).

Tal realidade contribuiu para o aumento da quantidade de servidores públicos municipais nos últimos anos. De acordo com dados da Pesquisa de Informações Municipais (Munic) publicada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2015), cresce a cada ano a quantidade de servidores públicos civis (estatutários e celetistas) em relação ao tamanho total da população: “em 2001, a população brasileira somava 172,4 milhões de habitantes e a proporção de servidores municipais era de 2,2%. Em 2014, esta relação subiu para 3,2%, quando a população atingia 202,8 milhões de habitantes” (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2015, p. 16).

Muitos municípios são extremamente dependentes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Como alguns municípios praticamente não possuem receitas próprias, para eles o impacto financeiro de sua estrutura administrativa se torna maior relativamente, pois possuem poucos recursos, dificultando pagar bons salários para os servidores públicos, favorecendo, em muitos casos, a contratação de terceirizados. Pela razão exposta acima, bem como pela função de indutora nacional de políticas públicas, a União possui, através de seus ministérios temáticos, uma infinidade de programas que visam auxiliar os municípios na consecução de suas atribuições. Ocorre que, muitas vezes, há municípios que não são beneficiados por tais programas por não terem ao menos servidores públicos capacitados e qualificados que conheçam tais programas, muito menos que, além de conhecer, saibam como cumprir efetivamente os requisitos para receber as transferências ou participar de convênios.

De acordo com Carvalho (2011, p. 306), “muito do que ocorre no emprego público municipal se deve às políticas públicas de âmbito nacional. A questão do emprego público no município ganha, assim, dimensão nacional”. Por um longo período de tempo privilegiou-se a capacitação de servidores públicos da área de economia e federais, sendo recente o entendimento de que todos os servidores devem ser alvo de capacitações, especialmente os da esfera municipal. Faz-se necessário, então, que haja políticas públicas nacionais voltadas à capacitação de servidores públicos municipais e estaduais para que estes consigam viabilizar e melhorar a qualidade das políticas públicas que chegam até suas localidades.

Quando uma empresa privada investe na capacitação de seus funcionários, ela espera obter retornos positivos no sentido de aumentar seus lucros por meio da melhoria do desempenho dos funcionários. No caso do serviço público, o retorno da capacitação vem em forma de melhoria dos serviços prestados ao cidadão e no funcionamento da máquina pública em geral.

Dessa forma, o Governo Federal tem-se empenhando em promover a qualificação, não só de seus quadros de pessoal, mas também dos servidores estaduais e municipais, mesmo porque a descentralização trazida pela CF/88 depende de uma burocracia forte em todas as esferas de governo; se não for assim, a descentralização não desembocará em melhoria dos serviços públicos prestados.

No entanto, apesar dos esforços que têm sido realizados no sentido de proporcionar oportunidades de capacitação em nível de pós-graduação, estudos que busquem medir efeitos de tais cursos são escassos na literatura nacional e internacional (PILATI; PORTO; SILVINO, 2007), possivelmente, em parte, pela dificuldade em mensurar os efeitos das ações de capacitação formal. Medir de forma objetiva se o servidor público cumpre suas atribuições com melhor qualidade

em razão de uma capacitação feita é algo extremamente complexo. Entre as razões encontram-se a diversidade e a natureza das atribuições dos servidores. A maior parte dos editais de concurso público, por exemplo, estabelece de forma genérica as atribuições dos servidores, sendo que estas variam bastante de órgão para órgão e mesmo dentro de cada setor em um mesmo órgão.

Uma das perspectivas que se pode adotar ao avaliar uma ação pública é a de percepção de resultados por parte dos beneficiários da política pública, isto é, avaliar quais variáveis de interesse sofreram alteração após a execução do programa, assim avaliando se os efeitos de um programa de capacitação sobre o desempenho profissional do servidor é tarefa árdua, ainda mais se tratando de múltiplos órgãos e em múltiplos municípios. Importante, então, lembrar que, ao avaliar as políticas públicas, devem-se considerar as especificidades de cada uma. No caso desta avaliação, optou-se por se valer da ótica do próprio egresso, verificando as percepções positivas, negativas e de efetividade do curso. Assim, obtendo-se a visão subjetiva de cada um, pode-se comparar objetivamente se os beneficiários da política pública consideram que a ação de capacitação cumpriu seus objetivos iniciais.

## Metodologia

O processo investigativo científico deste estudo utilizou como base a abordagem quantitativa, pois foi construída uma base de dados com as respostas dos egressos através de *survey* (técnica). Por meio de uma amostra, obtiveram-se dados que representam a situação profissional do egresso após finalizar o curso. A partir desses dados foram feitas análises das dinâmicas relacionadas às variáveis estudadas, buscando aprofundar as questões tratadas e oferecer interpretações para os resultados obtidos.

Quanto à natureza, essa pesquisa é aplicada pois “objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática, dirigidos à solução de problemas específicos. Envolve verdades e interesses locais” (GERHARDT; SILVEIRA, 2009, p. 35). Esta pesquisa procura contribuir para o debate a respeito de pertinência e resultados práticos que o curso de especialização em GPM tem tido no desempenho profissional dos que o cursam.

Quanto ao objetivo, o estudo enquadra-se na classe de pesquisa descritiva e explicativa. Descritiva porque procura descrever os fatos relevantes encontrados com a aplicação do *survey*; explicativa porque pretende-se analisar as relações entre os fenômenos encontrados, fornecendo interpretações à luz das teorias apresentadas.

## Aplicação e construção do questionário

A base de dados inicial foi obtida através do Sistema de Informações da Universidade Aberta do Brasil (SisUAB), sendo as informações disponíveis: os dados cadastrais básicos (nome, CPF, gênero, e-mail, data de nascimento, endereço e telefone) e os dados a respeito do curso que realizou (IPES ofertante, polo de apoio presencial, ano de início e conclusão do curso). O envio da pesquisa foi realizado por mensagem eletrônica; no entanto, 25% dos egressos não possuíam e-mail cadastrado no SisUAB, o que inviabilizou o contato com essas pessoas. Por essa razão, o questionário não pôde ser enviado aos egressos do curso em sua totalidade (6.577). O número de egressos com e-mail informado totalizou 4.908 pessoas e, por fim, 1352 egressos concluíram o questionário com êxito, ou seja, 20,7% de todos os alunos que se formaram até dezembro de 2015 participaram da pesquisa.

A pesquisa foi gerenciada e aplicada por meio do software *LimeSurvey* e contou com 24 perguntas, em variados formatos, ainda que todas fechadas (BARROS, 2016). As perguntas foram agrupadas conforme suas finalidades, resultando em cinco blocos: identificação do curso, perfil do egresso, formação acadêmica, atuação profissional, avaliação do curso e avaliação dos efeitos do curso.

O bloco das perguntas sobre avaliação dos efeitos do curso se configurou como o cerne de todo o questionário. Isso porque ele continha as perguntas cruciais relativas à pesquisa, que possibilitaram saber se houve efeitos práticos positivos em termos pessoais, profissionais e acadêmicos relacionados ao curso. As perguntas integrantes dos outros blocos ajudaram a entender as razões das respostas dadas no último bloco.

Considerando, então, as possíveis relações entre as respostas das perguntas que viabilizam a identificação dos efeitos percebidos pelos alunos concluintes do curso com as demais perguntas do questionário, como estratégia de análise, definiram-se cinco dimensões de resultados que foram tratadas como nossas variáveis dependentes, ou seja, buscou-se saber como essas dimensões foram afetadas após a conclusão do curso. As dimensões foram: desempenho profissional, satisfação pessoal, crescimento profissional e crescimento acadêmico.

Em cada uma dessas dimensões, considerou-se haver variáveis que poderiam ter efeito sobre elas – as chamadas variáveis intervenientes – que eram: sexo; faixa etária; renda familiar; município em que trabalha; área do curso de graduação; possuir escolaridade em nível de pós-graduação antes de iniciar o curso; ser servidor público quando iniciou o curso; e qualidade do curso (considerada em três aspectos principais: qualidade substantiva, qualidade da estrutura do polo de apoio presencial e qualidade das estruturas de apoio ao curso).

Importante salientar que a escolha das variáveis intervenientes foi baseada em hipóteses a respeito de possíveis relações destas com as variáveis dependentes, para, posteriormente, considerando a análise dos dados obtidos, confirmar ou refutar tais hipóteses. Abaixo a síntese dessas hipóteses (Quadro 1):

Em suma, o questionário foi constituído de uma série de perguntas diretas a respeito das variáveis dependentes, para que os respondentes se posicionassem a respeito das afirmativas propostas. Também havia uma série de perguntas relativas às variáveis intervenientes, nas quais eles não tinham que avaliar nada, apenas responder com objetividade algum dado concreto, como sua idade ou a cidade em que mora.

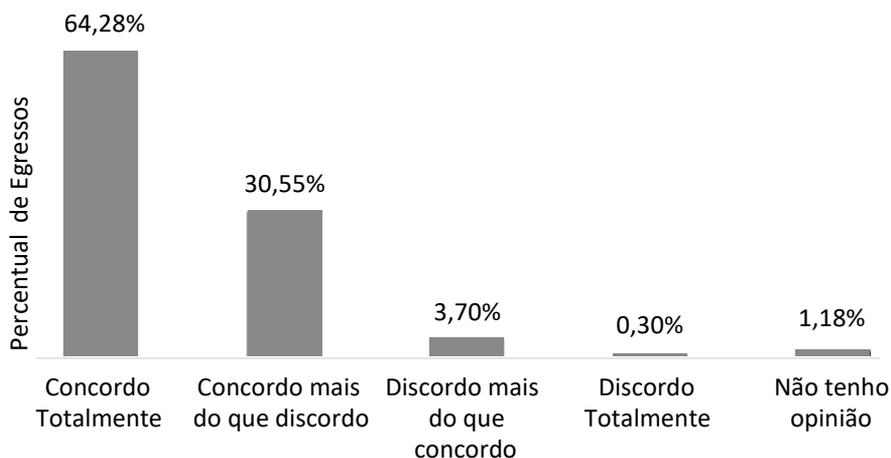
## **Apresentação e discussão de resultados**

Os principais resultados referentes às cinco dimensões de análises definidas serão demonstrados por meio da frequência das respostas, bem como de análise bivariada, ou seja, cruzamento entre uma variável dependente e outra interveniente (na maioria dos casos as variáveis em questão são qualitativas) para possibilitarem a verificação de associação ou não entre elas.

A melhoria do desempenho profissional (dimensão 1) foi avaliada por meio da questão n° 18, que se tratava da seguinte afirmação: *“Após ter participado do curso Gestão Pública Municipal, adquirir novos conhecimentos, habilidades ou competências que melhoraram meu desempenho no trabalho”*. Após ler a afirmação, o candidato tinha que expressar seu grau de concordância com a afirmativa por meio das opções: *“Concordo Totalmente; Concordo mais do que discordo; Discordo mais do que concordo; Discordo Totalmente; não tenho opinião”*.

Observando-se o Gráfico abaixo (Gráfico 1) se tem que 64,28% dos egressos concordaram totalmente com a afirmação, enquanto 30,55% concordaram com ressalvas. De todo modo, 94,83% dos egressos perceberam um impacto positivo no seu desempenho profissional de um modo prático. Já 4% dos egressos tiveram uma percepção negativa, discordando totalmente da afirmação ou discordando mais que concordando. O alto grau de concordância revelado, porém, sustenta a afirmação de que, na opinião dos egressos, o curso contribuiu para a melhoria do seu desempenho profissional.

### Gráfico 1 – Melhoria do Desempenho Profissional



Fonte: BARROS, 2016

Em relação aos elementos que poderiam estar associados ou não a essas percepções, a análise bivariada dessa dimensão com as variáveis intervenientes indicou que a qualidade do curso, das estruturas de apoio e do polo são fatores que contribuem para explicar por que uma parte (reduzida) dos egressos não concordou com a percepção de melhorias sobre o seu desempenho profissional após o curso. Isso porque aqueles egressos que avaliaram melhor a qualidade do curso são também os que afirmaram ter observado melhoria no seu desempenho profissional. De maneira análoga, a pequena parcela dos egressos que declarou não ter percebido melhoria no seu desempenho profissional apresentou maior tendência a avaliar a qualidade do curso negativamente.

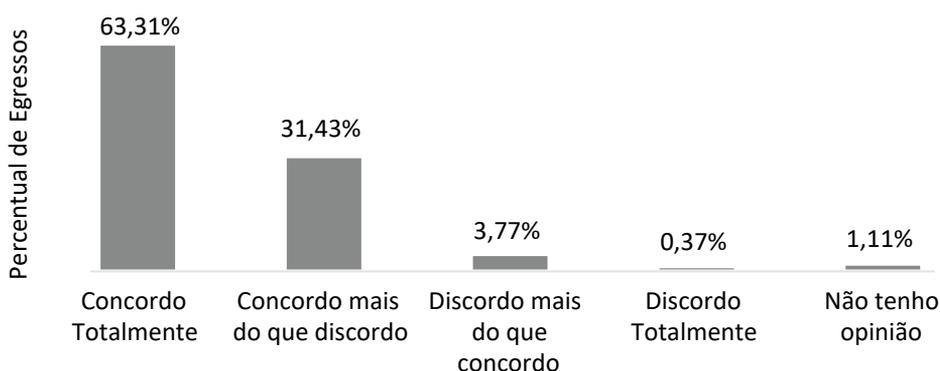
De acordo com Freitas *et al.* (2013), não é tarefa simples medir a produtividade do servidor, pois esta envolve fatores complexos e subjetivos. No caso deste trabalho, dada a multiplicidade de órgãos, municípios e funções ocupadas, considerou-se ser a percepção do egresso um parâmetro útil por ser uma medida não influenciada pela diferença entre as atribuições dos egressos. Adicionalmente, visto que a pesquisa manteve a identidade dos respondentes em sigilo, estes não teriam razões para prestar informações falsas. Outro ponto que reafirma a confiabilidade nas respostas é que, nas perguntas relativas à percepção, os respondentes tinham a opção de marcar que não sabiam avaliar a situação descrita na pergunta, evitando, assim, respostas inseguras ou de pessoas que não compreenderam o seu significado.

Quanto à dimensão de satisfação pessoal (segunda dimensão), essa satisfação pessoal possui duas facetas: a primeira se refere ao egresso se sentir, independentemente da opinião de outros, mais confiante e seguro com o conhecimento adquirido no curso. A segunda refere-se ao egresso perceber que seus colegas de trabalho e superiores possuem maior respeito e reconhecem a capacitação feita como tendo aspectos positivos.

Para poder observar e diferenciar esses dois aspectos, foram feitas as perguntas P19 e P20, respectivamente: *“Após ter participado do curso Gestão Pública Municipal, sinto-me mais confiante e seguro para debater questões relativas à gestão pública com meus colegas e superiores no ambiente de trabalho” (P19); “Percebo que meus colegas de trabalho e meus superiores me ouvem, admiram e respeitam mais minhas opiniões e decisões após ter feito o curso Gestão Pública Municipal” (P20)*. Como resposta, o egresso podia escolher, dentro de uma escala de concordância, a resposta que melhor se encaixava na sua situação: *“Concordo Totalmente; Concordo mais do que discordo; Discordo mais do que concordo; Discordo Totalmente; não tenho opinião”*.

De acordo com o Gráfico nº 2, a maior parte dos egressos respondeu que concorda totalmente que a confiança em si mesmo aumentou após o curso (63,31%), sendo que 31,43% também afirmou concordar mais do que discordar com essa afirmação, perfazendo um total de 94,74% de respondentes que identificaram melhoria de sua confiança a respeito de assuntos concernentes à gestão pública municipal.

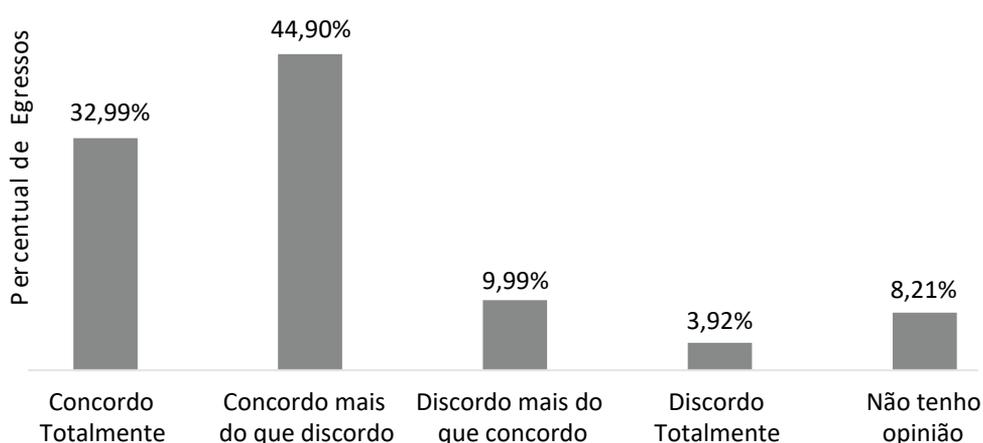
**Gráfico 2 – Aumento da confiança em si - pós GPM**



Fonte: BARROS, 2016

Os números foram menos animadores no tocante ao reconhecimento de terceiros e consequente elevação da estima do egresso no grupo social profissional no qual está inserido, já que o grupo de pessoas que concordaram totalmente com a afirmação não foi a maioria, além do que quase 14% dos respondentes tiveram uma resposta negativa a respeito (Gráfico 3). Portanto, pode-se concluir que, em relação à satisfação pessoal, a maior parte dos egressos respondentes possui um contentamento pessoal com o curso, mas nem sempre se sentem reconhecidos por terceiros em relação ao conhecimento adquirido.

### Gráfico 3 – Reconhecimento no ambiente de trabalho



Fonte: BARROS, 2016

Quanto à avaliação de que fatores poderiam influenciar essa percepção dos egressos em relação à confiança em si mesmo e à percepção que os outros possuem deles, foi observado que, quanto maior a qualidade do curso, maior a satisfação pessoal.

Notou-se também associação entre a renda familiar e o aspecto da dimensão de satisfação pessoal relacionado ao reconhecimento de terceiros, pois, quanto maior a faixa de renda, menor a proporção de egressos que concordam que obtiveram reconhecimento de terceiros; de modo similar, quanto menor a faixa de renda, maior a proporção dos egressos que perceberam ter tido aumento de reconhecimento de terceiros. Ao contrário, o outro aspecto da dimensão pessoal, a elevação da confiança em si, demonstrou não ter associação com a faixa de renda, pois as proporções de egressos que concordam totalmente em cada faixa de renda são similares, não havendo, então, relação existente. Portanto, não podemos concluir que há associação entre a dimensão de satisfação pessoal como um todo com a variável faixa de renda, mas, sim, que esta possui relação apenas com a percepção de reconhecimento de terceiros e não com a elevação de

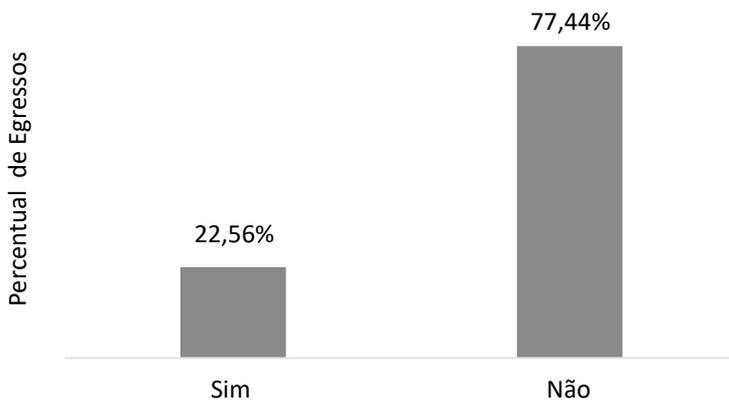
confiança em si por parte do egresso. Isso quer dizer que os egressos adquiriram no curso conhecimentos, capacidades e habilidades que lhes permitem ter uma posição mais ativa e menos passiva no trabalho, já que se sentem seguros quanto a debates com colegas e superiores sobre questões relativas à gestão pública. Assim, saem de uma posição de apenas executores, passando à de profissionais que conseguem refletir sobre problemáticas a respeito de políticas públicas, podendo contribuir com mais propriedade em face aos desafios enfrentados pelos órgãos em que trabalham. A realidade é que a forma como a própria pessoa e os que trabalham com ela enxergam o aprendizado obtido na pós-graduação tem muita influência sobre o desempenho do profissional, pois a profissão escolhida não é somente meio de sustento para as pessoas, mas tem significado social (WEBER, 1982). Dessa forma, o fato de a maior parte dos egressos se sentir mais confiante em seus conhecimentos a respeito de gestão pública, e notar que terceiros também percebem isso, são fatores que contam positivamente para o próprio fortalecimento da burocracia estatal. Juntamente com os demais incentivos que o Estado necessita prover para os servidores, essa estima valorizada contribui para a permanência do servidor no cargo.

Quanto à dimensão relativa ao crescimento profissional, o objetivo das perguntas era obter dados de fatos objetivos a respeito do crescimento profissional dos egressos. Para tanto, três perguntas se referiam diretamente a conquistas obtidas no meio profissional do serviço público. Assim, as perguntas tratavam de saber se o egresso passou em algum concurso público, se ele assumiu alguma função comissionada ou foi cedido a outro órgão público (sempre em razão dos conhecimentos adquiridos no curso).

De acordo com o Gráfico 4, 22,56% dos egressos foram aprovados em algum concurso público após cursarem GPM, número que em termos absolutos totaliza 305 pessoas. Destas, 52,79% para concursos municipais e 69,18% para cargos com vínculo de estatutário (Gráfico 5). Esses números demonstram bons resultados do curso, considerando que o objetivo do curso é capacitar os servidores públicos municipais. O fato de a maioria estar no serviço municipal reforça o caráter direcionado da pós-graduação. Não menos importante é a constatação de a maior parte dos servidores serem estatutários (Gráfico 6), pois sinaliza o investimento assertivo no sentido de capacitação de pessoas que, ou já são, ou provavelmente serão estáveis no serviço público, integrando e fortalecendo o corpo burocrático a ser continuamente capacitado. Quanto maior o percentual de servidores estáveis em nossos órgãos públicos, maior o fortalecimento da burocracia dentro da concepção racional-legal. O fortalecimento da burocracia estatal desemboca também na continuidade das políticas públicas, sendo o

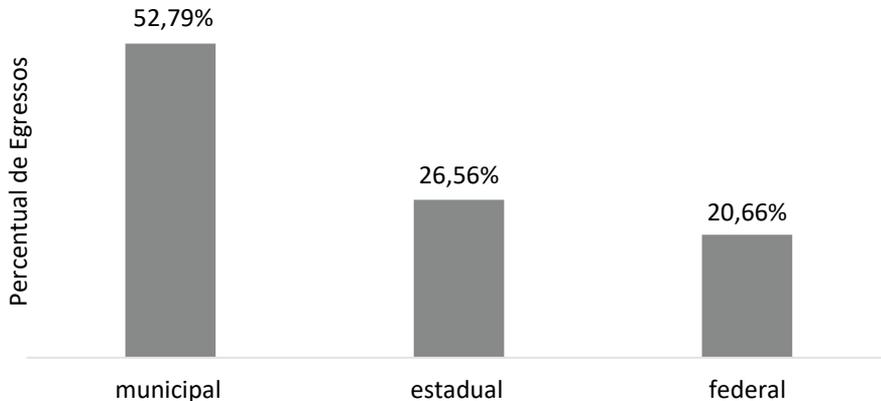
estatuto da estabilidade no serviço público mais um fator que contribui para a permanência do servidor em seu cargo.

**Gráfico 4 – Passou em concurso público - pós GPM**

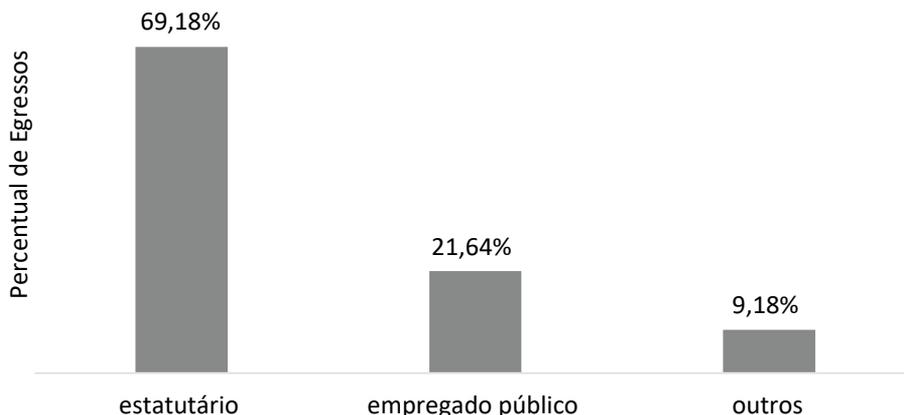


Fonte: BARROS, 2016

**Gráfico 5 – Esferas de governo dos concursos públicos que os egressos foram aprovados - pós GPM**



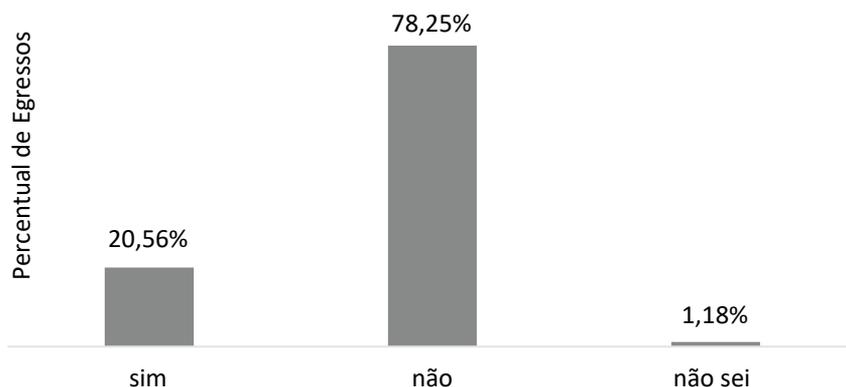
Fonte: BARROS, 2016

**Gráfico 6 – Tipo de vínculo ds egressos aprovados em concurso pós GPM**

Fonte: BARROS, 2016

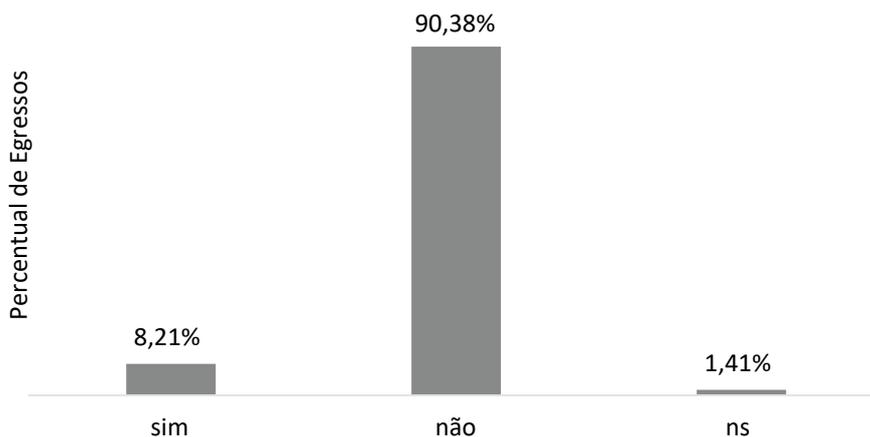
Em relação ao concurso público, vale ressaltar que, quando este foi instituído no Brasil (CF/34), não possuía valorização junto à população (ABRÚCIO, 2007), mas foi ganhando importância no processo de evolução da administração pública brasileira, passando a ser obrigatório com a CF/88, instituindo de vez a seleção meritocrática e universal como regra. Assim, a aprovação em concurso é a maior medida de crescimento profissional no serviço público, pois é a única forma de ingresso em uma carreira pública.

A quantidade de egressos da amostra que ocupam cargos comissionados de chefia ou de assessoramento também se mostrou expressiva: 20,56% do total (Gráfico 7). Isso demonstra que a capacitação teve efeitos relevantes na preparação dos servidores para assumirem cargos de gestão, porque os critérios utilizados para decidir quem obterá cargo ou função são permeados de subjetividade e sabe-se que ainda há resquícios de patrimonialismo na administração pública brasileira. Por essas razões, nem sempre a capacitação, mesmo que em nível de pós-graduação, materializa-se em crescimento profissional daqueles que a fizeram, já que parte dos cargos ainda é ocupada usando fundamentos alheios à noção de meritocracia (IPEA, 2010).

**Gráfico 7 – Funções comissionadas no serviço público - pós GPM**

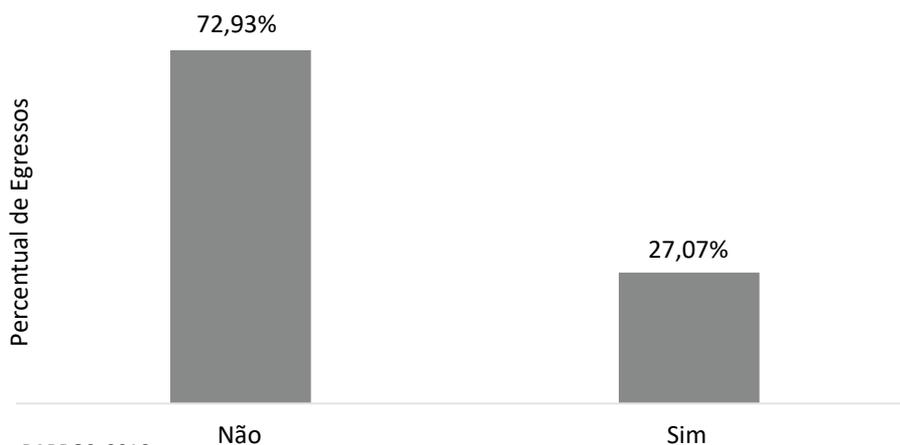
Fonte: BARROS, 2016

O número de servidores que foram cedidos a outros órgãos em razão de conhecimentos especializados obtidos no curso foi de 8,21% (Gráfico 8). A razão disso pode ser que a cessão de servidores não é algo simples, pois depende da aprovação de várias instâncias e, em muitos casos, os órgãos não querem perder servidores para outros, ainda que visando ao benefício da administração como um todo. Mesmo assim, o número tem sua relevância, pois nos informa que, mesmo com todas as dificuldades existentes, 8,21% conseguiram um meio de colocar em prática o que aprenderam em seus cursos e foram reconhecidos por isso, pelo menos pelas pessoas dos órgãos para os quais foram cedidos. Posto isso, pode-se considerar que os efeitos palpáveis de crescimento profissional dos egressos da amostra observada foram bastantes substantivos.

**Gráfico 8 – Cessão de servidor público - pós GPM**

Fonte: BARROS, 2016

Outra forma objetiva de averiguar os efeitos positivos do curso GPM foi verificar se ele despertou nos egressos o interesse em aprimorar sua vida acadêmica, dada a importância de os servidores públicos buscarem constantemente se aperfeiçoar. O resultado foi que 27,07% dos egressos fizeram pelo menos outra pós-graduação após GPM (Gráfico 9), número que indica que o curso contribuiu para que os servidores buscassem crescimento acadêmico-profissional.

**Gráfico 9 – Egressos que fizeram outra pós graduação após GPM**

Fonte: BARROS, 2016

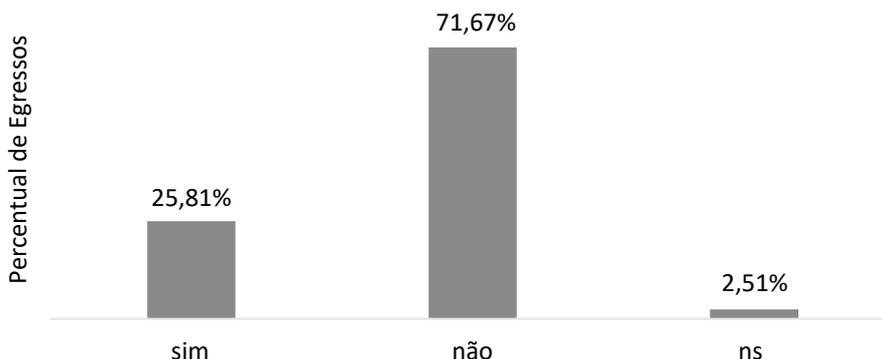
Em relação às variáveis que poderiam ter associação com essa dimensão, verificou-se que há uma relação fraca, porém existente, entre as variáveis “tamanho do município” e “pós-graduação posterior à GPM”. Essa relação advém da constatação de que as duas faixas que compreendem os maiores municípios possuem também a maior proporção de egressos que cursaram outra pós-graduação. Também no

tocante à variável renda, a relação é fraca, pois, das cinco faixas de renda analisadas, quatro possuem proporções semelhantes; não obstante, a faixa de renda mais alta possui proporção bem menor do que as outras de egressos que cursaram outra pós-graduação após GMP.

Por fim, verificou-se que os egressos que já haviam feito alguma pós-graduação anterior à GPM foram os que proporcionalmente mais cresceram academicamente e que, nessa dimensão, a qualidade do curso não possui relevância, já que não há associação entre as duas variáveis analisadas, pois a proporção de egressos que fizeram outra pós-graduação é similar em todas as médias de qualidade do curso analisadas.

A dimensão de progressão na carreira é muito importante no contexto deste artigo, já que a estruturação das carreiras públicas é uma medida de fortalecimento das burocracias estatais, assim como a capacitação continuada dos servidores. Dessa forma, é importante aliar a progressão de carreira a fatores como capacitações formais, tal como são os cursos de pós-graduação, como meio de estimular o aprimoramento técnico dos servidores, ao passo que estrutura uma carreira sólida e com possibilidades de ascensão por meio de critérios objetivos. Como resultado, 25,81% dos egressos tiveram progressão em suas carreiras por terem concluído o curso (Gráfico 10). O número é significativo, mas poderia ser ainda maior. Confrontando essa dimensão com as variáveis intervenientes, descobriu-se que há forte associação entre progressão salarial e ser servidor público antes de cursar GPM: identificou-se que quase a totalidade dos que progrediram na carreira (25,81% dos egressos) já eram servidores públicos antes de começarem o curso. Essa realidade corrobora um argumento weberiano:

Segundo a experiência, o ótimo relativo para o êxito e manutenção de uma mecanização rigorosa do aparato burocrático é proporcionado por um salário monetário certo, conjugado à oportunidade de uma carreira que não dependa de simples acaso e arbítrio” (WEBER, 1982, p. 242).

**Grafico 10 – Progressão na carreira - pós GPM**

Fonte: BARROS, 2016

Assim, investir na estima do servidor se faz necessário, sendo que proporcionar um bom salário juntamente com uma boa carreira é imprescindível: “a segurança relativamente grande da renda do funcionário, bem como as recompensas em consideração social, fazem do cargo público uma posição muito ambicionada (...)” (WEBER, 1982, p. 237).

Entende-se, então, que os burocratas necessitam de reconhecimento social (primeiro de si próprio e dos que trabalham na mesma repartição pública que ele), mas também de receber bons salários. Estes devem ser estipulados dentro da noção de carreira que leve em conta o tempo de serviço e também as capacitações realizadas pelo servidor. A “posse de diplomas educacionais (...) está habitualmente ligada à qualificação para o cargo. Naturalmente, essas certidões ou diplomas fortalecem o “elemento estamental” na posição social do funcionário (WEBER, 1982, p. 233). Dessa forma, verificar se o egresso teve algum tipo de crescimento objetivo em razão de sua qualificação formal demonstra se os servidores públicos que realizaram o curso têm tido essa motivação, no sentido de saber que a capacitação os ajuda em seu crescimento profissional.

É relevante constatar que, em todas as dimensões verificadas, a maior parte dos egressos concordou ter havido efeitos positivos, ou seja, melhoria efetiva do desempenho profissional, maior reconhecimento dos egressos em seu trabalho, elevação da autoestima, nomeação a cargos de chefia e de confiança, aprovação em concursos públicos e progressão na carreira.

**As relações das variáveis intervenientes**

De forma geral, os números da pesquisa demonstram também que a maior parte das variáveis intervenientes, que de acordo com a hipótese inicial influenciariam

de alguma forma a percepção dos egressos do curso de GPM, mostraram-se pouco relevantes quando analisadas em comparação com as variáveis dependentes.

Esperava-se que a variável tamanho dos municípios tivesse grande influência nas dimensões estudadas, já que os pequenos municípios possuem maior dificuldade em implementar suas políticas públicas (ABRÚCIO, 2007; CARVALHO, 2011; LASSANCE, 2013). O tamanho do município foi considerado em quatro dimensões de resultado e apenas se achou uma fraca relação com a variável de ter feito pós-graduação após GPM, já que o percentual de respondentes que continuaram a se capacitar foi maior nos municípios com mais de 100.000 habitantes.

Assim, percebe-se que aos pequenos e médios municípios também têm chegado oportunidades de capacitação, bem como maior possibilidade de desenvolvimento profissional. Infere-se também que devem ser realizados mais estudos sobre o atual panorama do perfil dos servidores municipais, pois, nos últimos anos, com a expansão do ensino a distância, pode ter havido uma melhora considerável no nível de qualificação desses servidores.

Historicamente, os servidores públicos mais bem preparados tinham sua concentração quase total no Distrito Federal (sejam servidores federais ou distritais). Essa é outra realidade que vem se alterando para melhor, pois mais de 50% dos egressos que responderam à pesquisa eram de servidores municipais, o que reforça os dados de Carvalho (2011) sobre o crescimento do funcionalismo público municipal no Brasil após a década de 70 do século passado.

Em relação à faixa etária, em termos gerais, ela não interfere de forma expressiva nas dimensões de resultados, mas apresentou algumas informações interessantes. A faixa etária dos egressos entre 61-70 anos se destacou em várias respostas, pois proporcionalmente foram os que mais concordaram que tiveram melhoria em seu desempenho profissional, mas também foram os que menos consideraram ter reconhecimento por parte de terceiros. Mesmo assim, também nessa faixa etária houve o maior número de pessoas cedidas para outros órgãos públicos e promovidas na iniciativa privada. Além disso, foram os egressos que, proporcionalmente, mais fizeram outra pós-graduação após GPM.

Observa-se então que essas pessoas, ainda que não percebam o reconhecimento no ambiente de trabalho, contribuem para os órgãos públicos e para o mercado em geral, pois ainda buscam se capacitar e percebem seu desempenho aumentar de forma prática. Destaca-se também que os mais jovens foram os que mais tiveram aprovação em concurso público, demonstrando que, para esses egressos, a especialização em GPM contribuiu em conhecimento teórico. Já os egressos da faixa-etária entre 31-40 se destacaram no quesito nomeações a cargos de chefia e assessoramento. Assim, percebe-se que a capacitação deve ser dirigida a todas as

faixas etárias, pois em todas elas os alunos se apoderam do conhecimento, ainda que, dependendo da faixa-etária, os usos principais possam ser diferenciados. Deve, então, o Estado priorizar não somente os jovens ou os recém-admitidos no serviço público, mas todo o corpo de servidores.

A qualidade do curso de forma geral é um fator que contribuiu para explicar os resultados das três primeiras dimensões: melhoria do desempenho profissional, satisfação pessoal e crescimento profissional. Em todas elas, há uma forte associação entre as variáveis envolvidas, redundando em que, quanto melhor foi a avaliação do egresso em relação à qualidade média do curso, maior foi o grau de sua satisfação com seu desempenho profissional, com a sua confiança em si e com o reconhecimento de terceiros. O mesmo ocorreu com todos os aspectos do crescimento profissional. Já em relação ao crescimento acadêmico, a variável média da qualidade não se relaciona.

Reforça-se que a qualidade dos cursos em todos os aspectos é essencial para o atingimento dos resultados pretendidos, devendo em todo caso de educação profissional ser a qualidade ponto crucial a ser alcançado.

Outra questão objetiva perguntada aos egressos foi se eles já haviam cursado alguma outra pós-graduação antes de GPM. Verificando as relações dessa variável com as variáveis dependentes das dimensões analisadas, tem-se que ter realizado alguma pós-graduação anterior à GPM tem associação com a dimensão de crescimento acadêmico, já que o percentual de pessoas que fizeram uma pós-graduação depois de cursarem GPM foi maior entre os que já haviam feito uma pós-graduação anteriormente.

Significa, então, que as pessoas mais bem qualificadas são também aquelas mais interessadas em continuar se capacitando e aprendendo. Esse resultado é relevante, pois demonstra que, apesar de umas das justificativas da criação e relevância do curso de GPM ser de contribuir para a capacitação de mão de obra pouco capacitada, parte dos egressos já era bem qualificada e, a julgar pelos resultados obtidos na dimensão de crescimento acadêmico, há um círculo virtuoso entre pessoas bem qualificadas que procuram cada vez mais oportunidades de capacitação.

Quanto à área do curso de graduação do egresso, cruzou-se essa variável com a de melhoria de desempenho profissional, e o resultado é que, em geral, todas as áreas apresentam resultados parecidos e favoráveis, sendo que a área de Ciências Biológicas se destacou, já que 100% das pessoas com essa formação concordaram no total em ter tido melhoria em seu desempenho. Considerando que todo órgão público tem necessidade de possuir profissionais com conhecimentos de gestão pública, mas que muitos órgãos têm poucos cargos específicos para esse perfil, pode ser que esses egressos com formação em Biologia já padeciam com a falta de

conhecimento nessa seara, podendo com a capacitação preencher essa lacuna em suas atividades profissionais.

A variável gênero tem forte relação com a elevação da confiança em si e uma relação mais fraca com o reconhecimento no trabalho, sendo que em ambas as maiores proporções de egressos foram homens. Dessa forma, percebe-se que os homens se sentem mais confiantes, em geral, com os conhecimentos apreendidos e possuem maior reconhecimento de terceiros também. Esse dado é interessante, pois, se, em relação à percepção da melhoria do desempenho, os números são praticamente idênticos, mas passam a diferir nas análises bivariadas feitas na dimensão de satisfação pessoal, isto significa que há um descompasso, no caso das mulheres, que acreditam que aprenderam tanto quanto os homens, mas não confiam em si como eles, nem se sentem reconhecidas da mesma forma. Portanto, é um alerta aos gestores que atuam na área de pessoal dos órgãos públicos, pois em muitas repartições ainda pode existir algum tipo de discriminação relacionada ao gênero.

Por sua vez, a renda familiar possui relação com algumas das variáveis dependentes estudadas. Em relação à dimensão satisfação pessoal, a renda familiar interferiu no reconhecimento de terceiros, sendo que entre os de mais baixa renda o percentual dos que concordam em ter havido maior reconhecimento no ambiente de trabalho é maior do que entre os de alta renda. Isso pode ser devido à possibilidade de que, para essas pessoas com menor renda, a pós-graduação feita influenciou positivamente no papel que possuíam em suas repartições, sendo mais respeitados, enquanto os de mais alta renda provavelmente já se sentiam ouvidos e considerados no ambiente de trabalho.

Houve também verificação de relação dessa variável com a nomeação em cargos de chefia ou cargos de confiança, sendo que os de renda mais alta tiveram maior proporção de nomeações. Aqui não há como definir relações de causalidade, mas uma hipótese é que a alta renda dessas pessoas já seja resultado dessas nomeações e não o contrário. De todo modo, há, sim, associação, como no caso do crescimento acadêmico. Entre os de maior renda foi menor o número dos que continuaram se capacitando, talvez porque justamente os que têm maior renda a possuem também por já ter alto nível de capacitação.

Pelo exposto, os resultados encontrados da pesquisa demonstram que o curso de GPM tem contribuído para o fortalecimento da burocracia pública, que, para Weber (1982) é o meio mais racional de organização possível, sendo que nessa forma os servidores públicos têm função ímpar.

## Considerações finais e recomendações

Este trabalho buscou verificar, por meio de pesquisa quantitativa, quais as percepções dos egressos em relação aos efeitos do curso de especialização em Gestão Pública Municipal. O questionário apresentado aos egressos e as análises e informações obtidas por meio dele se apresentam sob uma forma de avaliação dessa ação governamental consubstanciada na oferta desse curso de pós-graduação aos servidores públicos. O quantitativo de egressos que participou da pesquisa foi expressivo, indicando a consciência que eles possuem a respeito da importância de se avaliar as políticas públicas, ainda que estas estejam em implementação, como é o caso de GPM.

Conclui-se, de acordo com as percepções e informações prestadas, que essa pós-graduação tem tido efeitos expressivos em termos profissionais e acadêmicos para os egressos do curso, afetando não só aos estudantes, mas à realidade profissional e social que os cerca. Assim, os resultados referentes às cinco dimensões aqui estudadas fortalecem o argumento de que o Estado brasileiro – assim como praticamente toda a comunidade internacional – enxerga que a qualificação atrelada a uma boa carreira são uma forma de o Estado manter servidores qualificados em seus quadros funcionais. Deve haver mecanismos diversos para estimular que os servidores se capacitem (RICUPERO, 2015; WEBER, 1982).

Salienta-se também o esforço da União em coordenar uma espécie de cooperação entre ela própria, os municípios e estados, conseguindo que o curso tenha tido um alcance considerável em todas as regiões do país (20 estados), por meio de instituições públicas de ensino superior (40) e dos polos de apoio presencial (256).

Por fim, percebe-se que o Estado brasileiro tem avançado em termos de administração pública, pois, ao mesmo tempo em que impõe esforços para qualificar seu corpo burocrático, também tem buscado se modernizar em suas formas de atuação. Nesse sentido, recomenda-se que sejam feitas avaliações sobre outros aspectos do curso que este estudo não adentrou, como de viabilidade econômica e avaliação de impacto nos municípios alcançados pela política.

## Referências bibliográficas

- ABRÚCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 41, p. 67-86, 2007.
- BARROS, S.G.G.G. *Capacitação de servidores públicos municipais: a visão dos egressos do curso de Gestão Pública Municipal (UAB)*. Dissertação (mestrado) – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento. Brasília, Ipea, 2016.
- BRASIL. Constituição (1988). Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> Acesso em: 5 jan. 2016.
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil. Disponível em: <<http://www.uab.capes.gov.br/images/stories/downloads/legislacao/decreto5800.pdf>>. Acesso em: 31 mar. 2014.
- BATISTA, Mariana. Burocracia local e qualidade da implementação de políticas descentralizadas: uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros. *Revista do Serviço Público*, v. 66, p. 345-370, 2015.
- BERSCH, K; PRAÇA, S; TAYLOR, M. State capacity and bureaucratic autonomy within national States: mapping the archipelago of excellence in Brazil. In: *Latin American Studies Association Conference*. Washington. Disponível em [http://cepesp.files.wordpress.com/2013/06/bersch-praca-taylor-state-capacity-and-autonomy-may-1\\_lasa.pdf](http://cepesp.files.wordpress.com/2013/06/bersch-praca-taylor-state-capacity-and-autonomy-may-1_lasa.pdf). 2013.
- COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (Capes). Apresentação DED - Programa Nacional de Administração Pública (Pnap). Brasília, 2013.
- \_\_\_\_\_. Edital nº1, de 27/04/2009. A Capes torna público às Instituições Públicas de Ensino Superior– Ipes participantes do Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB, o Programa Nacional de Formação em Administração Pública – Pnap. Brasília, 2009. Disponível em < em [http://www.capes.gov.br/images/stories/download/bolsas/EDITAL\\_N1\\_PNAP\\_DED\\_CAPES\\_2009.pdf](http://www.capes.gov.br/images/stories/download/bolsas/EDITAL_N1_PNAP_DED_CAPES_2009.pdf)>Acesso em 06 set. 2015.
- CARVALHO, D. E. Emprego Público e ocupações por município. In: CARDOSO, José Celso. Burocracia e ocupação no setor público brasileiro. *Série Diálogos para o Desenvolvimento*, v. 5. Ipea: Rio de Janeiro, 2011. Cap. 7.
- CERVO, A. L. *O Parlamento Brasileiro e as Relações Exteriores (1826 – 1889)*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.
- EVANS, P.; RAUCH, E. J. Burocracia e crescimento: uma análise internacional dos efeitos das estruturas do Estado “weberiano” sobre o crescimento econômico. *Revista do Serviço Público*, v. 65, n. 4 p. 407-437, out/dez. Brasília, 2014.
- FREITAS, I. V. B. et al. *Avaliação de políticas públicas no Senado Federal*. Brasília; SEEP/Senado Federal, 2013.
- GERAHARDT, E.; SILVEIRA, D. T (orgs). *Métodos de pesquisa*. Porto Alegre: editora da UFRGS, 2009.

- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic. Perfil dos estados e dos municípios brasileiros: 2014. Coordenação de população e indicadores sociais. - Rio de Janeiro, 2015. Disponível em <[http://downloads.ibge.gov.br/downloads\\_top.php](http://downloads.ibge.gov.br/downloads_top.php)>. Acesso em 02 fev. 2016.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Estado, instituições e democracia: república*. Livro 9, vol. 1 (Série: Eixos Estratégicos do Desenvolvimento. Projeto: Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro). Rio de Janeiro, 2010.
- LASSANCE, A. Federalismo no Brasil: trajetória institucional e alternativas para um novo patamar de construção do Estado. In: LINHARES, Paulo de Tarso; CRONEMBERGER, C.; LASSANCE, A. (organizadores). *Federalismo à Brasileira: questões para discussão*. Brasília/Rio de Janeiro: Ipea, 2013.
- MOTTA, F. C. P. *O que é burocracia?* São Paulo: Brasiliense, 2008.
- PILATI, R; PORTO, J. B; SILVINO, A.M.D. Validação de medidas de efetividade de cursos de mestrado e doutorado no trabalho. *Revista de Psicologia Organizacional e do Trabalho*, Florianópolis, v. 7. n. 2, dez. 2007.
- RICUPERO, R. Profissionalização do servidor público: requisito para o desenvolvimento. *Revista do Serviço Público*, v. 45, n. 2, p. 149-153, 2015.
- WEBER, M. *Conceitos Básicos de Sociologia*. São Paulo, Centauro, 2002. 5ª edição.
- \_\_\_\_\_. *Economia e sociedade: fundamentos da Sociologia Compreensiva*. v. 2. Brasília/DF: Editora da Universidade de Brasília. São Paulo: Ed. Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Ensaios de Sociologia*. 5ª edição, Editora LTC, Rio de Janeiro, 1982.

**Simone Guimarães Guerra Gama Barros**

Fundação CAPES. Mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.  
Doutoranda em Educação em Ciências Química da Vida e Saúde pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

# O Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental: um ensaio sobre a convergência de propósitos entre o processo seletivo e as atribuições legais

**Rosane Maria Pio Silva**

*Universidade de Brasília (UnB)*

**Andréa de Oliveira Gonçalves**

*Universidade de Brasília (UnB)*

A carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental foi criada no final dos anos 1980 como forma de modernização dos quadros públicos e com a incumbência precípua de formular, implementar e avaliar políticas públicas, em graus diferentes de complexidade, responsabilidade e autonomia. A tarefa de delinear o perfil desse profissional de muitas competências não tem sido fácil à administração pública. Dessa forma, este ensaio se propõe a discutir a convergência de propósitos entre as seleções públicas e as atribuições legais. A partir da previsão legal, verificou-se que, entre os temas fundamentais a serem discutidos pelos candidatos, devem constar conceito de políticas públicas, ciclo político, modelos de análise, redes, modelos teóricos de administração pública e reformas administrativas. Os resultados demonstram pouca convergência entre as exigências nos primeiros certames, com aprimoramentos relevantes após 15 anos de criação da carreira, e os conhecimentos necessários ao exercício das atribuições legais.

**Palavras-chave:** Gestor Governamental, seleção pública, atribuições legais

---

[Artigo recebido em 27 de junho de 2016. Aprovado em 11 de abril de 2017.]

## **El Especialista en Política Pública y Gestión de Gobierno: un ensayo sobre la convergencia de objetivos entre el proceso de selección y las obligaciones legales**

La carrera de Especialista en Políticas Públicas y Gestión de Gobierno fue creada a finales de los años 1980 como una forma de modernizar la gestión pública y la tarea precípua de formulación, aplicación y evaluación de políticas públicas en los diferentes niveles de complejidad, responsabilidad y autonomía. La tarea de identificar este profesional de múltiples habilidades no ha sido fácil para la administración pública. Por lo tanto, este artículo se propone a discutir la convergencia de objetivos entre las selecciones públicas y obligaciones legales. A partir de la disposición legal, se observó que entre las cuestiones clave que deben ser discutidas por los candidatos deben de aparecer las de Concepto de Políticas Públicas, de Ciclo Político, de Modelos de Análisis, de Redes, de Modelos Teóricos de la Administración Pública y de Reforma Administrativa. Los resultados muestran poca convergencia entre los requisitos en los primeros concursos, con mejoras significativas después de 15 años de la creación de la carrera en relación con los conocimientos necesarios para llevar a cabo las obligaciones legales.

**Palabras Clave:** Gestor de Gobierno, selección pública, obligaciones legales

## **The Specialist in Public Policy and Government Management: a thesis on the convergence of purpose between the selection process and the legal assignments**

The career in Public Policy specialist and Government Management was created in the late 80s as a way to modernize public management and the essential task of formulating, implementing and evaluating public policies at different levels of complexity, responsibility and autonomy. The task of identifying this professional of many skills has not been easy for the public administration. Thus, this paper proposes to discuss the convergence of purposes between public selection processes and legal assignments. From the legal provision, it was found that among the key issues to be discussed by the candidates must appear Concept of Public Policy, Political Cycle, Analysis Models, Networks, Theoretical Models of Public Administration and Administrative Reforms. The results show little convergence between the requirements in the first examinations, with significant improvements after 15 years of the career creation in relation to the knowledge required for the performance of legal duties.

**Keywords:** Government Manager, public selection process, legal assignments

## Introdução

A renovação dos quadros superiores da administração pública, capazes de conferir apoio ao poder público na articulação de políticas concretas e práticas gerenciais modernas, depende da capacidade do Estado em recrutar servidores imbuídos dessas características.

O Governo Federal vem tentando, nos últimos anos, promover a contratação de pessoas com esse perfil. Algumas pesquisas apontam que esse atual movimento de recomposição de pessoal no setor público deve trazer melhorias gradativas ao desempenho institucional, inclusive pelo fato de que alguns dos servidores estão sendo selecionados por critérios meritocráticos, por meio de concursos públicos, que envolvem etapas de provas objetivas, provas discursivas, comprovação de experiência e exame de títulos (BARBOSA, 1996).

Um exemplo dessa modalidade de seleção é o provimento de vagas para o cargo de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), mais conhecido como Gestor Governamental. De acordo com o Decreto nº 5.176/2004, cabe a esse profissional o desenvolvimento de atividades de gestão governamental nos aspectos técnicos relativos à formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, bem assim de direção e assessoramento em escalões superiores da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, em graus variados de complexidade, responsabilidade e autonomia.

No tocante à carreira, foi criada com o ideal de profissionalização da alta gestão, demandando para tal servidores de visão generalista, capacidade de articulação, negociação de conflitos, mas principalmente com atribuições relativas à formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

Por determinação legal, esse profissional deve ser contratado via concurso público de provas e títulos, de livre concorrência, e passar por curso de formação específica. Porém, existem indícios de que a administração pública vem cumprindo o ritual da seleção – aplicação de prova objetiva e discursiva, mas ainda procura uma forma ideal para identificação do profissional capaz de aprimorar as ações do Estado, a exemplo das tantas alterações realizadas nos processos seletivos desde a sua criação.

Quando da primeira seleção, no ano de 1988, além das vagas abertas ao público, havia também reserva de vagas aos já servidores públicos federais, com algumas particularidades para ambos os concorrentes. Aos já servidores bastaria o ensino médio para concorrer, diferentemente dos demais, que deveriam ter curso superior. Em relação à idade, para os candidatos externos havia o limite de 35 anos, cobrança inexistente ao público interno (MARIA, 2000).

Como forma de identificação do profissional com o perfil desejado e capacidade de gestão governamental, o certame previa, além das provas escritas, a análise curricular e a entrevista, realizada por diferentes profissionais, além da complementação da seleção via curso de formação de 2.800 horas.

Na seleção seguinte, realizada somente no ano de 1995, diversas dessas características foram alteradas. Todos os candidatos deveriam ter graduação, não havia vagas exclusivas para servidores públicos, e a etapa de entrevistas foi suprimida. A seleção se resumiu às provas objetivas e discursivas, mas com a alteração através da inclusão de prova de títulos com pontuação adicional para portadores do diploma de mestrado ou doutorado, como forma de valorização dos profissionais com alta qualificação acadêmica.

Em outras seleções, os candidatos deveriam fazer escolha por uma das áreas de opção do certame (educação, regulação, políticas públicas e outras). O formato das provas discursivas também foi sofrendo alterações, sendo em algumas edições em forma de resumo de texto, ou dissertação sobre determinado tema, ou estudo de caso, enfim, um processo relativamente inconstante.

A valorização da experiência gerencial só ocorreu a partir do 15º ano de criação da carreira, em edital publicado no ano de 2003, em que candidatos que comprovassem o exercício de cargo ou função na administração pública ou privada teriam pontuação adicional por cada ano comprovado. Ao levar em consideração a atribuição legal do cargo de gestor, descrita como o profissional capaz de formular, implementar e avaliar políticas públicas, a administração pública aproximou o edital de seleção à identificação do profissional com experiência de cunho gerencial, fato que perdura desde então.

Em razão desses aprimoramentos para identificação de candidatos capazes de atender às atribuições legais, com curriculum profissional com perfil de gestão, foi que, na última seleção do ano de 2013, a pontuação para cada ano de experiência gerencial foi fortemente majorada. Por compreender que o candidato recém-formado, sem maturidade profissional, teria dificuldades em lidar com a gestão de políticas, atuando em ambientes complexos e de interesses conflitantes, a Secretaria de Gestão (Seges/MPOG) do Ministério do Planejamento adotou um incremento significativo na pontuação relativa à experiência em atividade gerencial, passando de 1,6 pontos (na seleção de 2009) para 15 pontos por cada ano comprovado (ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA – ESAF, 2013).

Por não haver apresentação no edital dos critérios para concessão de pontos, na percepção da associação que representa os gestores (Anesp), esse fato conferia livre arbítrio à banca para selecionar candidatos, de forma que a entidade impetrou

ação judicial solicitando o cancelamento da seleção, fato acatado pelo Tribunal de Contas da União.

Assim, considerando as frequentes alterações nos processos seletivos, representando a busca da administração pública pelo aprimoramento das seleções e o êxito na modernização da gestão, este ensaio teórico se propõe a discutir qual a convergência de propósitos entre as etapas de provas do processo seletivo de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental com as atribuições legais requeridas para ingresso na carreira.

## **Discussão teórica**

### **Os 25 anos da carreira e o ambiente político-institucional**

As bases da crise do modelo weberiano, na opinião de Longo (2003), surgiram há muitos anos, com o próprio desenvolvimento do Estado de bem-estar, à medida que os governos foram assumindo cada vez mais a prestação de serviços, ganhando uma dimensão empresarial em sua forma de atuação. Em razão de uma nova crise do Estado, vivenciada no final dos anos 1980, surge a necessidade de outra reforma e reconstrução, que, segundo Bresser-Pereira (1996), acontece de forma acidentada e contraditória.

Nessa época, na visão de Coelho et al. (2011), se fortalecem as discussões anteriormente iniciadas, sobre o perfil do novo burocrata no processo de redemocratização no Brasil. Segundo os autores, “a (re)conquista dos direitos políticos e a ampliação dos direitos sociais (...) tornaram clara a necessidade de articulações no espectro político e profissionalização da alta burocracia para concretização das políticas públicas e modernização da gestão pública” (COELHO et al., 2011, p.181).

Na mesma corrente, Souza (2006) defende que a administração pública no Brasil vivenciava a urgência de um novo perfil de burocrata que não estava disponível nos quadros do serviço público vigentes à época.

Ciente dessa necessidade, o Presidente José Sarney encaminha para apreciação do Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 243/87, que previa a criação da carreira. A tramitação do projeto, segundo Maria (2000), não foi um processo pacífico. Em meio às turbulências, o curso de formação foi iniciado, em 1988, antes que a carreira estivesse efetivamente criada. O projeto sofreu modificações, entre elas a redução do número de vagas e limitações às atribuições inicialmente previstas. O fato é que somente em 1989 a carreira foi criada, pela Lei nº 7.834/89, cujas atribuições legais compreendiam as

atividades de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas e de direção e assessoramento nos altos escalões da administração federal direta, autárquica e fundacional.

Para o sucesso do estabelecimento da carreira, o projeto de lei previa a contratação sucessiva de gestores, via abertura anual de concursos públicos, para promover não só a consolidação da carreira, mas também para gerar impactos imediatos nos padrões de gestão no Brasil (MAIA et al, 2012), o que, na prática, não aconteceu.

O primeiro concurso público foi realizado em 1988, para preenchimento de 120 vagas, sendo deixado totalmente de lado nos anos posteriores, durante todo o Governo Collor, momento em que nenhum processo seletivo foi aberto. Esse governo promoveu um primeiro baque à sua institucionalização. Logo após a posse dos primeiros gestores, formados em 1990, o governo extingue a carreira e reposiciona os gestores para o cargo de Analista de Orçamento.

No ano de 1995, o Governo Federal, sob a Presidência de Fernando Henrique Cardoso, cria o Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE) e, no mesmo ano, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), configurando o plano como “proposta explícita de inaugurar a chamada Administração Gerencial” (COSTA, 2008, p. 863).

Segundo Castor e José (1997), uma das iniciativas centrais era a criação de alguns núcleos, entre eles o Núcleo Estratégico, com o intuito principal de aperfeiçoar a capacidade de formulação, execução e controle de políticas públicas, contribuindo assim para maior nível de eficácia da máquina estatal.

Diante da necessidade de profissionais capazes de atender as demandas provenientes da ideologia gerencialista no setor público, o Governo FHC retoma os processos seletivos. Então, em 1995, acontece a abertura do 2º processo seletivo, com mudanças em relação ao primeiro. O objetivo era o de recrutar candidatos com sólidos conhecimentos acadêmicos, sendo permitida a concorrência apenas para portadores de diploma de nível superior, e com a realização da prova de títulos, na qual os candidatos com as maiores titulações (doutorado e mestrado) teriam pontos adicionais à sua nota final.

Nos anos seguintes (1996 a 1998), as seleções aconteceram com certa normalidade, como previa o projeto inicial. Em 1998 o governo publica a Lei nº 9.625/98, promovendo redefinição nas atribuições legais do cargo, com a seguinte redação: “exercício **de atividades de gestão governamental** (grifo nosso), nos aspectos relativos à formulação, implementação e avaliação de políticas públicas”, o que, na visão da Anesp (2014), representava uma tentativa de aproximação das atribuições com outras carreiras do serviço público federal, a saber, os ocupantes

das carreiras de Finanças e Controle e Pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Na intercorrência do ano de 1998, o cronograma de seleções é quebrado. Segundo informações da Anesp (2014), por meio da publicação do Decreto nº 2.983/99, o Governo Federal proibiu a realização de concursos no decorrer do ano, mas em seguida permitiu a retomada da quinta seleção, na qual foram ofertadas 140 vagas, seguidas de mais 90 decorrentes do 6º processo seletivo, aberto ao final do ano de 2000.

No ano de 2003, momento em que acontece a 8ª seleção, havia outro pano de fundo político. Era o primeiro ano de mandato do Governo Lula, e, segundo Monteiro (2013), o Estado tinha novas diretrizes e prioridades na agenda governamental, relacionadas ao combate à concentração de renda, à riqueza e à exclusão social, assim como aos entraves à geração de emprego e renda no Brasil, o que refletiu no processo seletivo, especialmente pela inclusão do tema políticas públicas no conteúdo das provas discursivas, e pela pontuação adicional aos portadores de experiência profissional, aproximando o certame à realidade que o cargo de gestor requer.

No ano de 2004, o governo publica o Decreto nº 5.176, que regulamenta a carreira, estabelecendo novamente uma mudança nas atribuições, representando um acréscimo de atribuições acerca da responsabilidade dos gestores. Passa a vigorar o texto anterior relativo ao exercício de atividades de gestão governamental nos aspectos técnicos relativos à formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, com a inclusão da expressão “em graus variados de complexidade, responsabilidade e autonomia”. O decreto também previa um programa permanente de desenvolvimento, denominado Propeg, objetivando o aprimoramento da formação de gestores, além da definição de critérios para solicitação, concessão e renovação de afastamentos.

Em 2005, o Ministério do Planejamento autoriza a realização do 9º processo seletivo para 150 vagas, distribuídas igualmente entre as áreas de Regulação e Gestão de Políticas Públicas, apesar de figurarem praticamente os mesmos temas do certame anterior.

Como fortalecimento das escolas de governo, Torres (2012) destaca o Decreto nº 5.707/06, que instituiu diretrizes para o desenvolvimento de pessoal na administração pública federal, como importante instrumento de fomento para ações de qualificação pessoal. No ano seguinte, segundo levantamento feito pela Agência Española de Cooperación Internacional para El Desarrollo – AECID (2009), a Seges constituiu um grupo de trabalho com intuito de elaborar proposta de regimento para a carreira.

Em 2008, ano da 10ª seleção, as vagas foram distribuídas entre duas novas áreas de opção, Gestão Governamental ou Políticas Públicas, com mudanças nas discursivas, esclarecendo o edital que a abordagem da prova seria relativa aos desafios para a formulação, implementação e acompanhamento das políticas públicas, trazendo assim uma modificação no perfil dos novos gestores. Nesse ano, a Lei nº 11.890 é editada com o intuito de restabelecer remuneração através de subsídio para carreiras do Executivo, gerando como efeito a perda de importância das avaliações individuais de desempenho, fragilizando o mecanismo de gestão de recursos humanos introduzido na modernização prevista no PDRAE.

No ano seguinte, 2009, é aberto o último edital do Governo Lula, com algumas alterações, a exemplo da retirada das áreas de opção, mas com relevantes aprimoramentos nas provas discursivas, representando um avanço na avaliação do conhecimento teórico que os candidatos deveriam apresentar sobre conteúdos relativos à gestão e políticas públicas, além da simples marcação de respostas nas provas objetivas. Assim, no período de oito anos do Governo Lula, foram realizadas quatro seleções, quebrando o cronograma de contratações anuais previsto na criação. A Anesp (2014) ressalta a relevante valorização salarial ocorrida no intervalo entre os anos de 2003 a 2010, saindo a remuneração de pouco mais de R\$ 2 mil reais para quase R\$ 13 mil, o que representa um crescimento real bem superior à inflação do período, interpretado como importante valorização da carreira.

No Governo Dilma, iniciado em 2011, Silva (2014) afirma que não existia uma agenda de gestão pública ampla e bem definida, mas era possível identificar a presença de novas estratégias, como da Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade (CGDC) e da intensificação da influência do Movimento Brasil Competitivo (MBC), trazendo consigo uma série de consultorias aos órgãos da administração pública federal. O autor destaca que o intuito da Câmara era o de atuar sobre alguns dos gargalos da gestão pública federal, “através da formulação de políticas e medidas específicas destinadas à racionalização do uso dos recursos públicos e o aperfeiçoamento da gestão pública” (SILVA, 2014, p. 6).

Segundo a Anesp (2014), o período do governo da Presidente Dilma é marcado por divergências entre a associação e o órgão supervisor da carreira, a Seges/MPOG, principalmente por discordância às ações relativas à mobilidade, à capacitação e inclusive ao processo de seleção de EPPGG. Em relação às seleções, nesse governo houve a abertura de apenas uma seleção, no ano de 2013, posteriormente cancelada pelo TCU, de forma que nesse governo nenhum processo seletivo chegou a ser concretizado.

Assim, pode-se inferir que a carreira é pautada por diferenças entre o projeto de criação e o seu desenvolvimento. Na prática, as seleções que deveriam ocorrer com

certa regularidade não aconteceram, alguns governos não valorizaram o projeto, a institucionalização da carreira não é fato concreto, os requisitos dos editais são distintos e inconstantes. Na fala de Santos e Cardoso (2000, p. 12), “ao longo da trajetória da carreira, o modelo original foi bastante modificado, perdendo algumas de suas características, devido à influência de grupos de pressão, outras carreiras e instituição do governo central”.

E, como principal aspecto, há relativa indefinição das atribuições legais no exercício da prática dos gestores, no que concerne à capacidade de formular, implementar e avaliar políticas públicas em graus diferentes de complexidade e responsabilidade, como retratado em tópico seguinte.

### **A carreira e suas atribuições legais**

O processo de implantação da carreira, que inicialmente designou os membros como Técnicos em Políticas Públicas e Gestão Governamental (no projeto de lei), foi alterado recebendo posteriormente a denominação de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, presente na Medida Provisória nº 84 de setembro de 1989.

No ano de 2004, as atribuições dos gestores foram regulamentadas pelo Decreto nº 5.176 e relatadas pela entidade que gerencia a carreira, conforme descrito no Quadro 1.

## Quadro 1 – Atribuições legais

| Legislação   | Disposições/Atribuições  |
|--|--|
| <b>Medida Provisória nº 84, de 15 de setembro/1989</b><br><br><b>e</b><br><b>Lei nº 7.834, de 06 de outubro/1989</b> | <p>Cria a carreira e os respectivos cargos de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental e dá outras providências.</p> <p>Atribuições: execução de atividades de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, bem assim de direção e assessoramento em escalões superiores da administração direta e autárquica.</p>   |
| <b>Decreto nº 5.176/2004</b>   | <p>Regulamenta a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) e dá outras providências.</p> <p>Atribuições: atividades de gestão governamental nos aspectos técnicos relativos à <b>formulação, implementação e avaliação de políticas públicas</b>, bem assim de direção e assessoramento em escalões superiores da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, em graus variados de complexidade, responsabilidade e autonomia (grifo nosso).</p> |
| <b>Comunicado Seges/MPOG nº 04, de abril/2010</b>  | <p>Possui atribuições amplas relacionadas à formulação, implementação e avaliação de políticas públicas e ao aprimoramento da organização e do funcionamento da máquina governamental.</p>   |

Fonte: Lei nº 7.834/89, Decreto nº 5.176/2004, Seges/MPOG.

A definição das atribuições dos EPPGGs, segundo Cheibub e Mesquita (2001), apontava preferencialmente para a gestão de políticas (atividade meio) e, subsidiariamente, para o desenvolvimento de atividades finalísticas de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, o que gerou na verdade uma certa indefinição nas atribuições primordiais dos gestores. Afinal, são as atividades meio (gestão) ou atividades fins (formulação de políticas públicas)?

Em razão da não existência de outros documentos legais que retratem pormenorizadamente as atribuições dos gestores, optou-se pela apresentação de discussões teóricas realizadas por estudiosos da carreira, a fim de promover maior compreensão sobre o perfil profissional que o cargo requer.

A análise desses estudos permitiu a identificação de percepções para competências semelhantes, particularmente aquelas relacionadas à execução de políticas públicas e seu acompanhamento, determinando necessidade de conhecimentos aprofundados sobre o tema.

## Quadro 2 – Atribuições teóricas

| Estudo                          | Perfil desejado   |
|---------------------------------|---|
| Santos e Cardoso (2000)         | Especialista em comando, com aptidão para encontrar o conhecimento técnico especializado <b>necessário à execução das políticas públicas</b> , aliada à capacidade e domínio das técnicas de negociação, promovendo motivação junto às equipes de trabalho, bem assim planejando e coordenando suas ações (grifo nosso).            |
| Cruz (2009)                     | Capacidade de negociação, coordenação e articulação, mobilização intra e intergovernamental.<br><br><b>Visão estratégica das políticas públicas</b> e de suas relações com a organização e funcionamento da administração pública e conhecimento teórico e prático dos problemas de governo e das políticas públicas (grifo nosso). |
| Guedes (2012)                   | Capacidade de análise das políticas de Estado.<br><br>Relacionamento ético com o patrimônio público e com atores sociais, entre outras.   |
| Reis, Ferrarezi e Antico (2012) | <b>Foco em atividades de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas</b> (grifo nosso).<br><br>Perfil generalista, dotado de visão abrangente e perspectiva sistêmica dos problemas da administração pública no contexto das relações entre Estado e sociedade.   |

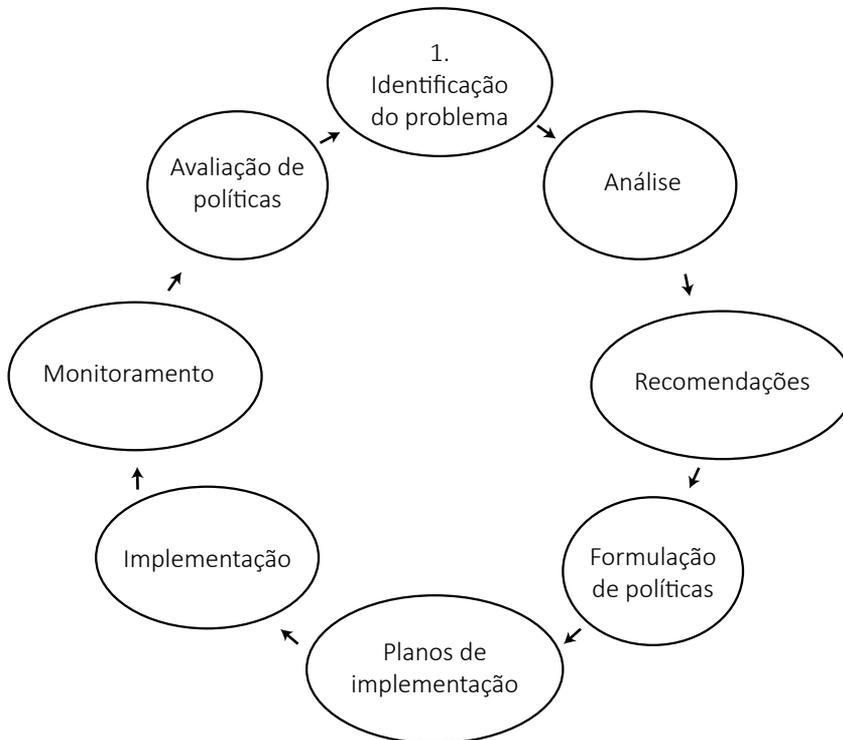
Fonte: Santos e Cardoso (2000); Cruz (2009); Guedes (2012); Reis, Ferrarezi e Antico (2012).

Tal percepção sobre a relação direta das atribuições executadas pelos profissionais com a gestão de políticas públicas está também descrita em documento elaborado por grupo de trabalho da Anesp, constituído no ano de 2008, prevendo como competências iniciais a “prestação de assistência técnica direta a diretores e gerentes de programas e ações governamentais, na implementação e avaliação de políticas públicas” (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS ESPECIALISTAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO GOVERNAMENTAL, 2009).

Como proposta de aprimoramento, decorrente do projeto de Modernização da Gestão Pública, a AECID (2009) apresentou à Secretaria de Gestão que acompanha o desenvolvimento da carreira (Seges/MPOG) um documento de consolidação de diversos aspectos relativos ao cargo, entre eles o perfil desejado, que retrata funções específicas a serem exercidas de acordo com a Figura 1. O estudo apresenta

especificações de como os gestores podem se desincumbir de todas essas funções nas etapas do ciclo da gestão das políticas públicas, o que expressa a necessidade de conhecimento por parte dos concorrentes ao cargo sobre o alcance das políticas e a máquina governamental.

**Figura 1 – Ciclo político**



Fonte: AECID (2009).

Em suma, os estudos indicam que esse profissional deve ser policompetente, com visão de Estado e ciente de sua importância para realização de políticas públicas que se viabilizem em forma de melhoria na prestação de serviços públicos, fato passível de concretização mediante a convergência das seleções aos aspectos relativos às atribuições legais que o cargo requer.

Assim, partindo do texto da previsão legal, associado à percepção dos estudiosos sobre o perfil desejado, e aplicando a técnica de análise de conteúdo de Bardin (2010), infere-se que as dimensões teóricas ‘políticas públicas’ e ‘administração pública’ podem ser caracterizadas como conhecimentos fundamentais a serem exigidos nas provas de seleção por apresentarem relação direta às atribuições legais, não descartando a exigência de outros conteúdos.

Para melhor compreensão e apoio ao estabelecimento de vertentes temáticas passíveis de cobrança nos processos seletivos, buscou-se fundamentação literária sobre as dimensões citadas. Esse suporte teórico sugere que a abordagem à dimensão políticas públicas demanda dos candidatos os conhecimentos relativos aos conceitos de redes de políticas, modelos de análise e especialmente o ciclo de políticas públicas, por envolver a compreensão de problemas, discussão de alternativas, formas de implementação, monitoramento e avaliação de políticas, conforme Quadro 3.

### Quadro 3 – Suporte teórico para políticas públicas

| <b>Dimensão teórica: políticas públicas</b>  |                           |                                    |                                     |
|--|---------------------------|------------------------------------|-------------------------------------|
| Aspectos gerais: uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. Orientação ou passividade também fazem parte das políticas públicas.                                  |                           |                                    |                                     |
| Demanda a compreensão objetiva de processos e estruturas na elaboração e execução de políticas públicas, os quais ocorrem em um ambiente político de crescente fluidez institucional (PROCOPIUCK, 2013). |                           |                                    |                                     |
| <b>Tipologias de PP</b>  | <b>Redes de políticas</b> | <b>Ciclo de políticas públicas</b> | <b>Modelos de análise</b>           |
| Distributivas  | Redes                     | Identificação do problema          | Multiple streams (múltiplos fluxos) |
| Regulatórias   | Atores sociais            | Formação da agenda                 | Garbage can (lata de lixo)          |
| Redistributivas  | Arenas decisórias         | Formulação de alternativas         | Punctuated equilibrium              |
|  |                           | Implementação                      | Coalition advocacy                  |
|  |                           | Avaliação                          |                                     |

Autores consultados: Dye (1972)/ Lynn (1980)/Brooks (1989)/Mead (1995) in Souza (2006); Rua (2009); Procopiuck (2013); Secchi (2009); Capela (2006); Calmon (2013); Kingdon (1995); Pedroso (2013).

Fonte: Elaboração própria.

No âmbito da dimensão administração pública, a exigência de conhecimentos envolve a compreensão dos modelos teóricos e a das principais reformas administrativas no contexto brasileiro.

## Quadro 4 – Suporte teórico para a dimensão administração pública

### Dimensão teórica: administração pública

Aspectos gerais: a administração pública brasileira é marcada por diferentes modelos e processos de reformas, estabelecidos através de transformações institucionais do aparelho do Estado, que visam à superação das dificuldades gerenciais do setor público. Esses modelos de administração pública são definidos como: patrimonialista, burocrático e gerencial.

| Patrimonialista                                     | Burocrático   | Gerencial                          |
|---|---|------------------------------------|
|   |   | Busca pela eficiência da AP        |
|   | Max Weber   | Poucos níveis hierárquicos         |
| Extensão do poder do soberano para a coisa pública  | Pouca ênfase em resultados                          | Descentralização administrativa    |
| Nepotismo frequente                                 | Rígida hierarquia funcional                         | Qualidade dos serviços             |
| Bens públicos utilizados em benefício do governante | Princípios de profissionalização                    | Gestão do patrimônio               |
| Corrupção   | Exercício do cargo público via processos de seleção | Emprego eficaz do dinheiro público |
| Irrelevante preocupação com demandas sociais        | Baixa orientação para demandas dos cidadãos         | Cumprimento de metas               |
|   | Crise do modelo                                     | Controle de resultados             |
|   |   | Formas flexíveis de gestão         |

**Reformas administrativas:** Reforma de 30; Decreto-Lei nº 200/67, Plano Diretor de Reforma do Estado – PDRAE (1995).

Autores consultados: Weber (1994); Bresser-Pereira (1996, 1998, 2005); Abrúcio (2007); Paes de Paula (2005); Fadul e Souza (2005); Matias-Pereira (2008), Denhardt (2012).

Fonte: Elaboração própria.

Dessa forma, tomando-se por base os conhecimentos que deveriam compor a relação de conteúdos exigidos, convergentes às atribuições legais previstas para o cargo, discorre a análise sobre o conteúdo das seleções, a fim de identificar a proximidade entre os conhecimentos solicitados e aqueles compreendidos como fundamentais aos candidatos que almejam o ingresso na carreira.

## **Análise dos processos de seleção**

### **Dos primeiros quinze anos de carreira**

O primeiro processo seletivo para o cargo foi realizado no final dos anos 1980, especificamente no ano de 1988. O Quadro 5 apresenta as características gerais e exigências do 1º edital. Nota-se que, apesar de a seleção ter sido para servidores que teriam sob sua responsabilidade a formulação, implantação e avaliação de políticas públicas, os temas da prova objetiva e discursiva não faziam referência aos temas administração pública ou políticas públicas.

Outro item a ser destacado diz respeito ao fato de que, à época, o primeiro processo de seleção não exigia o nível de graduação aos concorrentes servidores públicos, o que inviabilizava completamente a cobrança de conhecimentos aprofundados de políticas públicas e/ou administração pública, fato corroborado pelos conteúdos cobrados nas provas objetivas, quase todos exigindo apenas noções dos temas elencados.

**Quadro 5 – Requisitos previstos no 1º concurso de gestor**

| Ano   | 1987/88   |
|---|---|
| Instituição responsável                                 | Fundação Cesgranrio   |
| 1ª fase de provas objetivas (de caráter eliminatório)   | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. História Econômica</li> <li>2. Noções de Administração</li> <li>3. Noções de Economia</li> <li>4. Noções de Ciência Política</li> <li>5. Noções de Direito</li> </ol> |
| 2ª fase de provas discursivas (de caráter eliminatório) | Duas provas sobre questões nacionais e internacionais, com enfoque administrativo, econômico, político e jurídico. Prova de língua portuguesa e língua estrangeira (inglês ou francês)                          |
| 3ª fase (classificatório)                               | Entrevistas e análise curricular  |
| Prova de títulos  | Não previa  |
| Reserva de vagas  | 50% das vagas destinadas para candidatos já servidores públicos e sem limite de idade. Outros 50% para público externo, com idade máxima de 35 anos e ensino superior completo                                  |
| 2ª fase – curso de formação                             | 18 meses, divididos em fases de embasamento, estágio e complementação, num total de 2.800 horas   |

Fonte: Edital Funcep/Cesgranrio – Diário Oficial da União (1987).

Após a realização do primeiro concurso, e, apesar de previsto na descrição da carreira que as seleções aconteceriam anuais, somente em 1995 o 2º concurso foi aberto, seguido por três outros, até 1998. Nesse momento da 2ª seleção, o pano de fundo político havia se alterado. O Brasil vivenciava a implantação de uma nova reforma e a adoção do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, cuja proposta era de adotar a chamada Administração Gerencial. Esses fatos alteraram a exigência sobre os conhecimentos esperados dos candidatos e, com elas, houve mudanças no edital.

O Quadro 6 apresenta as primeiras modificações, entre tantas que as seleções vêm passando desde sua criação. Foram inclusas provas de títulos, de forma que

candidatos portadores de mestrado e doutorado receberam pontos adicionais, demonstrando um perfil mais acadêmico para os gestores contratados na segunda metade dos anos 1990, e um perfil diferenciado dos aprovados no primeiro processo, em que o nível superior nem era exigido aos já servidores. Por outro lado, o curso de formação sofreu elevada redução em relação à primeira turma, passando de 2.800 horas, para pouco mais de 1.000 horas.

Em relação ao conteúdo, verificou-se maior proximidade entre os temas exigidos e aqueles descritos como fundamentais, citados no Quadro 3. A análise detalhada do edital de seleção permite relatar que foram cobrados conhecimentos relativos à estruturação da máquina administrativa no Brasil, à trajetória do modelo racional-legal, ao paradigma pós-burocrático, aproximando a exigência de conhecimentos aos aspectos relativos aos modelos teóricos e às características da administração pública no Brasil. Sobre o tema políticas públicas e quaisquer de suas categorias (conceito, fases, modelos de análise), praticamente nenhum conhecimento foi exigido.

#### Quadro 6 – Requisitos previstos no 2º concurso de gestor

| Ano   | 1995  |
|---|---|
| Instituição responsável                               | Escola de Administração Fazendária (Esaf)   |
| 1ª fase de provas objetivas (de caráter eliminatório) | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Economia</li> <li>2. Administração Pública (com Administração, Direito Constitucional e Administração e Ciência Política)</li> <li>3. Língua Inglesa</li> <li>4. Língua Portuguesa</li> <li>5. Raciocínio matemático</li> </ol> |
| Provas discursivas (de caráter eliminatório)          | Redação sobre tema no domínio de Administração Pública  |
| Entrevistas   | Não previa  |
| Prova de títulos                                      | Pontos adicionais (20 ou 15) para portadores de título de doutorado, (10 ou 5 pontos) para portadores de título de mestrado   |
| 2ª fase – curso de formação                           | 6 meses, dividido em duas etapas: o curso de formação propriamente dito, seguido do ciclo de atividades =   |

Fonte: Edital Esaf (1995).

No concurso posterior, do ano de 1996, uma terceira banca examinadora é contratada, ficando a seleção sob a responsabilidade da Fundação Carlos Chagas. Junto a ela, outras mudanças surgem no edital. Os candidatos, ao efetivarem inscrição no concurso, deveriam informar opção por três áreas distintas: Gestão Econômica, Gestão Pública ou Políticas Sociais, mas a exigência sobre o conhecimento do candidato sobre os respectivos temas era relativamente baixa. Para lograr aprovação, o candidato deveria obter, em média, apenas 30% de acerto nas provas, sem a exigência de algum percentual mínimo no conjunto de provas.

Uma análise mais detalhada sobre os temas cobrados não foi possível, visto que o edital não trouxe a descrição dos conteúdos constantes de cada uma das disciplinas, citando apenas as grandes áreas: Inglês, Português e Raciocínio Lógico para todos; Administração Pública e Economia para as opções de Gestão Econômica ou Pública; e Sociologia, Educação, Serviço Social e Economia para optantes de Políticas Sociais, impossibilitando analisar a proximidade dos conhecimentos exigidos àqueles descritos no Quadro de Referência, mas, de forma geral, deixando indícios de que o tema políticas públicas novamente não foi retratado.

No 4º processo seletivo, em 1997, os candidatos deveriam fazer opção por qual tema responderiam às questões objetivas, entre elas Economia, Educação ou Administração Pública.

**Tabela 1 – Distribuição de temas do 4º processo seletivo**

| Área   | Disciplinas   | No de questões  | Peso | % mínimo |  |
|--|---|---|------|----------|--|
| Com área de escolha para realização da prova objetiva (entre as áreas descritas nos conhecimentos específicos) | <b>Conhecimentos gerais</b>                                 |   |      |          |  |
|  | Língua Portuguesa   | 16  | 1    | 31,25    |  |
|  | Língua Inglesa  | 16  | 1    | em todas |  |
|  | Raciocínio Lógico – Quantitativo                            | 16  | 1    |          |  |
|  | Fundamentos de Economia                                     | 16  | 1    |          |  |
|  | Fundamentos de Adm. Pública                                 | 16  |      |          |  |
| Provas objetivas   | <b>Específicos</b>  | 40  | 2    | 30,0     |  |
|  | <b>Economia</b>   |   |      |          |  |
|  | <b>Educação</b> (que inclui):                               | 20  | 2    | 30,0     |  |
|  | • Educação no Brasil  | 12  | 2    | 30,0     |  |
|  | • Ciência Política  | 08  | 2    | 25,0     |  |
|  | • Dir. Const/<br>Administrativo                             |   |      |          |  |
|  | <b>Administração Pública</b> (inclui):                      |   |      |          |  |
|  | • Administração   | 14  | 2    | 28,5     |  |
|  | • Ciência Política  | 10  | 2    | 30,0     |  |
|  | • Dir. Const/<br>Administrativo                             | 08  | 2    | 25,0     |  |
|  | • Economia do St. Público                                   | 08  | 2    | 25,0     |  |
|  | Prova discursiva  | Redação valendo 20 pontos, sendo obrigatório 30% de acerto; |      |          |  |
|  | Prova oral/Entrevista                                       | Não previa  |      |          |  |
| Prova de títulos   | Máximo de 20 pontos, para portadores de título de doutorado |   |      |          |  |

Fonte: Edital FCC (1997).

Em análise detalhada ao edital, e aos conteúdos que compunham cada um dos temas, não se identificou a exigência de conhecimentos relativos a políticas públicas, a não ser algum conceito de redes de políticas, pela cobrança do conteúdo “atores, arenas decisórias e intermediação de interesses” (EDITAL FCC, 1997), e nada além.

No 5º concurso, do ano de 1998, a banca examinadora foi mantida e as características da seleção foram praticamente as mesmas, com exceção de uma nova área de opção ao candidato para realização da prova de conhecimentos específicos, de modo que, além daquelas previstas no ano anterior, o tema Saúde passou a vigorar entre os demais.

A comprovação de conhecimentos aprofundados da capacidade argumentativa, construtiva e crítica por parte do candidato foi bastante superficial, considerando que a prova dissertativa se resumiu à síntese de um texto, com valor total de 20 pontos, bastando ao candidato a obtenção de 6 para sua classificação. Como não havia a exigência de pontuação geral para aprovação, cumpridos os quantitativos mínimos em cada conteúdo, a classificação final do candidato era dada pelo somatório dos pontos obtidos nas duas etapas do concurso.

Acerca da análise dos conteúdos, especificamente no quesito Fundamentos de Administração Pública e Administração, foi identificada a exigência de conteúdos relativos às formas históricas: patrimonialismo e administração burocrática racional-legal; a crise do modelo burocrático; administração pública gerencial e a nova administração pública, o que determina a aproximação do conhecimento exigido à realidade administrativa no Brasil, mas permanecendo a inexistência de temas relativos às políticas públicas, mesmo no aspecto conceitual.

Em 2000, ano do 6º processo seletivo, a organização voltou à responsabilidade da Escola Fazendária (Esaf). Nessa nova seleção, mudanças foram implementadas: a retirada das áreas de opção para realização de provas objetivas, redução de conteúdos e aumento da pontuação mínima para aprovação em cada um dos temas, conforme descrito na Tabela 2. O edital permaneceu não fazendo menção a conteúdos relativos ao tema políticas públicas, afastando a seleção da identificação de profissionais com conhecimentos sobre políticas sociais, articulação política e suas vertentes.

**Tabela 2 – Distribuição de temas do 6º processo seletivo**

| Área                | Disciplinas   | Nº de questões | Peso | % mínimo                            |
|---------------------|---|----------------|------|-------------------------------------|
|                     | <b>TIPO 1</b>   |                |      |                                     |
| Sem área de escolha | Língua Portuguesa   | 20             | 1    | 40% do total de 50 pontos possíveis |
|                     | Língua Inglesa  | 05             |      |                                     |
|                     | Raciocínio Lógico – Quantitativo  | 10             |      |                                     |
|                     | Dir. Constitucional e Administrativo  | 15             |      |                                     |
| Provas objetivas    | <b>TIPO 2</b>   |                |      |                                     |
|                     | Administração Pública   | 20             | 2    | 40% do total de 90 pontos possíveis |
|                     | Ciência Política  | 20             | 1    |                                     |
|                     | Economia do Setor Público   | 15             | 2    |                                     |
| Prova discursiva    | Desenvolvimento de dois temas relacionados ao conteúdo das provas do Tipo 2, totalizando 40 pontos, e pontuação mínima de 40% |                |      |                                     |

Fonte: Edital Esaf (2000).

No quesito prova discursiva, houve avanço, visto que nessa seleção o candidato deveria desenvolver uma produção textual sobre dois dos três temas específicos, representando uma avaliação mais detalhada, bem diferente do concurso anterior, em que era o bastante o resumo de um único texto.

Em 2001 acontece o 7º edital de seleção, mantendo-se os mesmos temas. Sobre a exigência dos conhecimentos, os 40% necessários na seleção anterior voltam ao patamar de 30% de acertos mesmo para os temas enquadrados como específicos (Direito, Administração Pública, Ciência Política e Economia do Setor Público). Na análise dos temas, a não ser pelo conteúdo relativo ao “processo de decisão em políticas públicas; atores e arenas decisórias”, não há menção sobre políticas públicas, nem solicitação de conceito ou suas fases.

Esse fato de conteúdos praticamente idênticos entre uma seleção e outra, nenhuma menção ao cerne das atribuições relativas à gestão de políticas, todo o processo moldado sem inovações, acabava por conferir vantagem aos chamados

“concurseiros”, pela previsibilidade de contexto e questões, através da análise histórica de provas anteriores.

### **As seleções após o 15º ano da carreira**

Em 2003, a 8ª seleção acontece em outra realidade política. Era o primeiro ano do Governo Lula, o Estado tinha novas diretrizes e prioridades na agenda governamental, especialmente aquelas relacionadas ao combate à concentração de renda e à exclusão social, assim como os entraves à geração de emprego. Nesse contexto, a Secretaria de Gestão, juntamente à Escola Fazendária, percebem a necessidade de mudanças no processo seletivo. Assim, nessa seleção e na posterior, do ano de 2005, o candidato era demandado a fazer opção por áreas de escolha, sendo Economia, Infraestrutura ou Social na oitava seleção, e Regulação ou Gestão/ Políticas Públicas na nona, momento em que concretamente o tema políticas públicas entra como exigência de conhecimento, conforme comparação descrita no Quadro 8.

Em análise aos requisitos destes novos processos seletivos, observou-se que, somente após 15 anos de criação da carreira as questões relativas ao eixo central do cargo de gestor surgem como conhecimento necessário a ser comprovado, apesar de tal cobrança ocorrer apenas na prova discursiva.

**Quadro 7 – Comparativo de disciplinas dos concursos dos anos 2000**

| <b>Concurso 2001</b>   | <b>Concurso 2003</b>  | <b>Concurso 2005</b>   |
|--|---|--|
| <b>Conhecimentos gerais:</b>   | <b>Conhecimentos gerais e específicos:</b>  | <b>Conhecimentos gerais:</b>   |
| Língua Portuguesa  | Língua Portuguesa   | Língua Portuguesa  |
| Língua Inglesa   | Língua Inglesa  | Língua Inglesa   |
| Raciocínio Lógico-Quantitativo   | Raciocínio Lógico-Quantitativo  | Raciocínio Lógico-Quantitativo   |
|  | Direito Const./Administrativo   | Direito Const./Administrativo  |
| <b>Conhecimentos específicos:</b>  | Teoria Política Aplicada  | <b>Conhecimentos especializados:</b>   |
| Direito Constitucional e Administrativo  | Fundamentos de Economia   | Teoria Política  |
| Administração Pública<br>Economia do Setor Público                                     | Gestão Pública  |  |
| Ciência Política   |   | <b>Conhecimentos específicos:</b>  |
|  |   | Teoria Econômica   |
|  |   | Estado e Gestão Pública  |
| <b>Prova discursiva:</b>   | <b>Prova discursiva:</b>  | <b>Prova discursiva:</b>   |
| Sobre quaisquer dos temas relacionados aos conhecimentos específicos da prova objetiva | relacionada à área de opção:<br>Área I: Teoria Econômica e Políticas Públicas<br>Área II: Infraestrutura e Políticas Públicas<br>Área III: Políticas Sociais no Brasil e Políticas Públicas | relacionada à área de opção:<br>Área I: Estado e Gestão Pública e Políticas Públicas<br>Área II: Estado e Gestão Pública e Regulação |

Fonte: Editais Esaf (2001, 2003 e 2005).

No quesito prova de títulos, o certame de 2003 promoveu relevante alteração no que diz respeito à aproximação da seleção pública com a identificação do profissional capaz de conferir maior eficiência nas ações governamentais, pontuando valores adicionais aos candidatos que comprovassem exercício de cargo ou função nas áreas de opção, em âmbito público ou privado.

Na prova de títulos do concurso relativo ao ano de 2005, a banca examinadora incluiu pontuação para candidatos com especialização lato-sensu, além de pontuação para cada ano de experiência profissional nos setores público ou privado, relacionadas ao exercício de atividades associadas à gestão governamental, privilegiando candidatos possuidores de bagagem profissional relacionada à gestão, indicando um caráter mais técnico na seleção.

Sobre a cobrança de conhecimentos relativos ao tema políticas públicas, como nas provas anteriores, praticamente não há menção no rol de conteúdos de provas objetivas, mas de forma singela, dentro do tema Teoria Política, há a indicação de conteúdo relativo à “formação da agenda, formulação, implementação e avaliação”, determinando que, no 9º processo seletivo, o conhecimento relativo ao ciclo de políticas surgisse pela primeira vez entre as objetivas, tema esse enquadrado no Quadro 2 como fundamental ao desenvolvimento das atribuições legais de gestão.

No quesito prova discursiva, os avanços foram significativos quanto à aproximação de temas pertinentes às atribuições. Segundo o edital determinava, o candidato deveria comprovar conhecimentos em tipologias de políticas, ciclo de políticas públicas, os modelos de análise, atores envolvidos e arenas decisórias, todos conhecimentos destacados como essenciais ao desenvolvimento das atribuições de gestor.

Após quase três anos, a nova seleção aconteceu somente no ano de 2008, com vagas destinadas para Gestão Governamental ou Políticas Públicas. O tema Administração Pública volta como integrante das provas de conhecimentos gerais, mas a principal novidade é percebida no elenco de temas de conhecimentos especializados, de modo que, após quase 20 anos de carreira, verifica-se a cobrança sobre políticas públicas e gestão governamental nas provas objetivas, inclusive sendo solicitado pela primeira vez o “Conceito de Política Pública” no rol de conteúdos exigidos. A discursiva também foi modificada, versando sobre “Desafios para Formulação, Implementação e Acompanhamento de Políticas Públicas”, aproximando significativamente ambas as provas daqueles conhecimentos destacados como fundamentais ao profissional que almeja ingressar nos quadros do serviço público no cargo de gestor governamental.

Na seleção seguinte, do ano de 2009, um retrocesso: as áreas de opção da carreira foram suprimidas e com elas a exigência de conhecimentos relativos ao

tema políticas públicas nas provas objetivas, sendo cobrado apenas “a formação da agenda, processos decisórios e problemas da implementação” dentro do tema Ciência Política, representando uma barreira na identificação de profissionais com arraigados saberes teóricos sobre políticas públicas.

Na prova discursiva, a exigência foi mantida. O conhecimento sobre as políticas deveria ser comprovado em uma dissertação e uma análise de caso, envolvendo a gestão governamental, nos quais seriam avaliados a capacidade de argumentação, a lógica do pensamento, o alinhamento ao tema e a cobertura dos tópicos apresentados. Na prática, a questão relativa à análise de caso não demandou dos candidatos uma análise propriamente dita, nem mesmo a apresentação de alternativas, já que nenhum problema foi apresentado. Ao candidato bastava desenvolver um texto em que abordasse a mudança organizacional, instrumentos gerenciais contemporâneos e planejamento estratégico no âmbito público, determinando a fragilidade das seleções na convergência com as atribuições previstas ao gestor.

## **O último processo seletivo**

Quando da idealização do processo seletivo de 2013, a Secretaria de Gestão, em parceria com a Escola Fazendária, realizou uma análise das seleções pregressas a fim de identificar os pontos frágeis e estabelecer novos critérios que determinassem o aprimoramento do processo de identificação do profissional com o perfil esperado pela administração pública.

Essa análise resultou em alterações nos requisitos de seleção. Alguns temas foram inclusos na relação de conteúdos das provas objetivas, a exemplo do contexto da Realidade Brasileira, em que o candidato deveria responder questões relativas à desigualdade social e suas causas, atendimento dos serviços básicos, problemas do crescimento urbano, infraestrutura, educação, política econômica, enfim, uma visão ampla dos problemas de maior recorrência enfrentados pelo Estado.

Em relação às provas objetivas, optou-se pela baixa cobrança de percentual para aprovação nessa etapa, como forma de conduzir uma maior quantidade de candidatos à prova discursiva, cujo formato havia sido alterado em relação às demais.

Para desenvolver a questão, o candidato deveria analisar o texto sobre políticas de erradicação do trabalho escravo no Brasil, relatar sua compreensão sobre a racionalidade substantiva como prática de gestão governamental e, ao final, apresentar estratégias para esse desafio enfrentado pelo Ministério Público do Trabalho, o que, na percepção dos elaboradores, demandaria a junção de conhecimento teórico e vivência prática para resolução e apresentação de alternativas viáveis.

Ainda como forma de assegurar o ingresso de profissionais com vasta experiência gerencial, a pontuação para cada ano de exercício de atividade gerencial passou de 1,6 para 15 pontos, representando aos candidatos experientes a possibilidade de ter sua nota majorada, determinando a intenção da administração pública em valorizar candidatos possuidores de vasto histórico profissional.

Na percepção da Anesp, essa valorização não veio acompanhada de critérios transparentes para contabilização, o que motivou ação judicial com pedido de suspensão do certame devido à existência de irregularidades no edital quanto à forma de aferição da experiência profissional. O Tribunal de Contas da União, por compreender que o edital não apresentava parâmetros objetivos para a banca examinadora proceder à análise da experiência em atividade gerencial, bem assim a atribuição excessiva de pontos à fase de análise curricular dos candidatos, determinou o cancelamento da seleção, fato publicado através da Portaria nº 99/Esaf, no ano de 2015. Desde então, nenhum outro processo seletivo foi aberto.

## **Reflexões finais**

A investigação realizada neste ensaio teve por objetivo analisar a convergência de propósitos entre as provas de seleção para o cargo de EPPGG e as atribuições legais previstas ao cargo, quais sejam, aquelas relativas à formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

Através da adoção da análise de conteúdo realizada sobre o texto da previsão legal determinada no Decreto nº 5.176/04, bem assim nos diversos estudos realizados sobre a carreira do gestor, foram identificadas duas dimensões teóricas básicas, interpretadas como conhecimentos fundamentais a serem exigidos dos candidatos, quais sejam: políticas públicas e administração pública. O suporte literário permitiu identificar ainda as categorias relacionadas às duas dimensões: conceito de políticas públicas, ciclo de políticas, modelos de análise, redes de políticas, modelos teóricos de administração pública e principais reformas administrativas.

A pesquisa documental foi realizada a partir do ano de 1987 ao ano de 2009, correspondente a 11 editais de seleção, emitidos por três bancas examinadoras, nos 28 anos da carreira. O estudo permitiu a identificação de um rito litúrgico determinado por editais que apresentam alterações frequentes nos conteúdos, mas de formatos semelhantes, sem inovações quanto aos formatos das provas para maior eficiência do processo como um todo.

Sobre os conhecimentos, pode-se afirmar que, em todas as seleções realizadas nos primeiros 15 anos de criação da carreira, a vertente principal de conhecimentos específicos exigidos dos candidatos estava fundamentada no tema administração

pública, em razão da presença recorrente de conteúdos relativos a modelos teóricos da administração pública, bem assim das reformas administrativas (além dos conteúdos considerados como conhecimentos gerais, tais como Língua Portuguesa, Raciocínio Lógico, Direito Constitucional e Administração e Ciência Política, presentes em praticamente todas as seleções públicas).

Acerca da análise de conteúdo para a dimensão teórica políticas públicas, pode-se afirmar que o tema foi muito pouco explorado na avaliação de conhecimentos de candidatos a profissionais especialistas em políticas públicas. Quando das seleções dos anos 1990, a possível justificativa poderia estar relacionada à preocupação do Estado voltada à implementação da administração pública gerencial e à busca por novas formas de gestão. Mas a partir dos 2000, os conteúdos poderiam ter sido mais profundamente explorados, o que na prática não aconteceu. Somente na 10ª seleção (2008), passam a ser exigidos os conteúdos relativos às políticas públicas nas provas objetivas, momento em que se comemoravam 20 anos da carreira. Essa inexistência de abordagem ao tema central durante muitos anos possivelmente fragilizou o alinhamento entre a seleção pública e a identificação do profissional policompetente na gestão de políticas. Tardamente a administração pública percebeu a relevância e a necessidade desses conhecimentos por parte dos candidatos, fato que vem sendo aprimorado nas últimas seleções.

No quesito bagagem profissional, o reconhecimento da experiência se deu a partir apenas do 8º processo seletivo (2003), momento em que a banca reconhece a experiência profissional dos candidatos, pontuando a comprovação de anos de atividade gerencial, valorizando profissionais que poderiam conferir maior eficiência às ações governamentais.

Sobre a compreensão das provas discursivas, foram identificados diversos modelos de avaliação de conhecimentos, entre eles a dissertação, questionamento discursivo, resumo de texto, estudo de caso e desenvolvimento de tema. Este último foi a principal metodologia de avaliação presente em 70% dos certames, que não converge ao propósito central da seleção, visto que não exige do candidato o empenho para identificação de problemas, apresentação de alternativas, nem mesmo o raciocínio crítico para que a banca examinadora tenha fundamentos robustos para avaliação da capacidade de argumentação dos concorrentes.

Pode-se inferir, com base na análise realizada, que a administração pública, mesmo após 25 anos de criação da carreira, busca o formato mais adequado aos propósitos das seleções públicas com a identificação do profissional com capacidade de agente de transformação. Depreende-se que a convergência de propósitos da seleção como um todo, em relação às atribuições legais, pode ser reforçada à medida que conteúdos fundamentais sejam exigidos nas provas, especialmente

aqueles destinados à avaliação dos conhecimentos sobre políticas públicas e gestão pública, no que tange aos elementos previstos no Decreto nº 5.176/2004, quais sejam, as etapas de formulação, implementação e avaliação de políticas.

Consideram-se ainda essenciais os conhecimentos sobre o processo de produção de políticas públicas, os fatores associados à formação de agenda, modelos de avaliação, análise custo-benefício e abordagens analíticas. Bem assim os aspectos relativos à gestão pública, os instrumentos contemporâneos relacionados aos recursos humanos, mérito, prestação de contas, responsabilização e a ética profissional. A idealização de um processo que seleciona especialistas em políticas públicas com esses núcleos de avaliação pode conferir maior eficiência à avaliação escrita.

Sugere-se a cobrança de questões de maior profundidade, além de aspectos estritamente conceituais, a abordagem às novas práticas de gestão, em que o candidato apresente conhecimento além da literatura, com relação direta às políticas públicas no Brasil e apresentação de alternativas que sinalizem sua capacidade de aprimoramento das ações governamentais.

Sobre as discursivas, recomenda-se a cobrança permanente da análise de casos, por ser a modalidade de avaliação que apresenta um problema, exigindo do avaliado o empenho para identificação, análise de evidências, desenvolvimento de argumentos lógicos, avaliação e proposição de soluções. E que a avaliação seja desenvolvida em parceria com gestores em atividade, para que candidatos sejam demandados a se posicionarem a despeito de situações reais das políticas e gestão brasileiras, e construída sob a ótica de análise crítica.

E, por fim, a manutenção da valorização profissional com pontuação adicional aos candidatos detentores de experiência prévia, cuja contabilização seja acompanhada de critérios claros descritos em edital, com possibilidade de implantação de preenchimento de formulário biográfico no momento da inscrição, que contribua na análise da trajetória dos candidatos, permitindo a maior adequação na alocação dos servidores entre órgãos demandantes.

## Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. Revista de Administração Pública, Edição Especial Comemorativa 1967-2007, p. 67-86, 2007.

AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (AECID). Relatório de Aprimoramento da Gestão da Carreira do Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Brasília: Secretaria de Gestão/Ministério do Planejamento, 2009.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS ESPECIALISTAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO GOVERNAMENTAL (ANESP). Notícias. Brasília, 2014. Disponível em <http://anesp.org.br/todas-as-noticias/> Acesso em nov/2014.

\_\_\_\_\_. Proposta de Regimento para a Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Brasília: Anesp, 2009.

BARBOSA, Lívia. Meritocracia à brasileira: o que é desempenho no Brasil? Revista do Serviço Público, Brasília, Ano 47, v. 120, n. 3, set./dez. 1996.

BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. Lisboa: Edições 70, 2010.

BRASIL. Presidência da República. : Câmara de Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, 1995.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Decreto nº 5.176, de 10 de agosto de 2004. Regulamenta a Carreira de EPPGG e dá outras providências. Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Gestão da Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – EPPGG: documento de referência para a gestão da carreira de EPPGG. Brasília, 2008.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. Revista do Serviço Público, Brasília, Ano 47, v. 1, jan./abr. 1996.

\_\_\_\_\_. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Org.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1998.

\_\_\_\_\_. Reforma do Estado e administração pública gerencial. 4. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

CALMON, Carlos Du Pin et al. O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas de saúde: aplicabilidades, contribuições e limites. Saúde Soc., São Paulo, v. 22, n. 2, p. 511-520, 2013.

CALMON, Paulo Du Pin; COSTA, Artur Trindade Maranhão. Redes e Governanças das Políticas Públicas. Revista de Pesquisa em Políticas Públicas, n. 1, p. 1-29, jul. 2013.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, São Paulo, n. 61, p. 25-52, 2006.

CARDOSO JÚNIOR, José C.; NOGUEIRA, Roberto P. Ocupação no setor público – tendências recentes e questões em aberto. Revista do Serviço Público, Brasília, Ano 62, n. 3, p. 237-260, jul./set. 2011.

CASTOR, Belmiro Jobim; JOSÉ, Herbert Age. Núcleos estratégicos no Estado brasileiro. Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, n. 92, p. 93-111, set.-dez. 1997.

CHEIBUB, Zairo; MESQUITA, Wania Amélia Belchior. Os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental: avaliação de sua contribuição para políticas públicas e trajetória profissional. Brasília: Enap, 2001.

COELHO, Fernando de Souza et al. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental: uma descrição da carreira nos estados da Bahia, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo. Revista Gestão & Políticas Públicas, São Paulo, v. 1, n. 1, 2011.

COSTA, Frederico Lustosa. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829-974, set./out. 2008.

CRUZ, Rachel. Carreiras burocráticas e meritocracia: o impacto do ingresso de novos servidores na última década sobre a dinâmica do preenchimento de cargos em comissão no Governo Federal brasileiro. In: CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2., Brasília, 2009.

DENHARDT, Robert B. Teorias da Administração Pública. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA (Esaf). Edital ESAF nº 31, de 10 de outubro de 1995. Concurso Público para Provimento de Cargos de Analista de Planejamento e Orçamento e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Brasília, 1995

\_\_\_\_\_. Edital Esaf nº 28, de 23 de novembro de 2000. Concurso Público para Provimento de Cargos de APO e EPPGG. Brasília, 2000

\_\_\_\_\_. Edital Esaf nº 87, de 18 de dezembro de 2001. Concurso Público para Provimento de Cargos de APO e EPPGG. Brasília, 2001

\_\_\_\_\_. Edital Esaf nº 20, de 04 de julho de 2003. Concurso Público para Provimento de Cargos de APO e EPPGG. Brasília, 2003

\_\_\_\_\_. Edital Esaf nº 46, de 15 de julho de 2005. Concurso Público para Provimento de Cargos de APO e EPPGG. Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. Edital Esaf nº 12, de 26 de março de 2008. Concurso Público para Provimento de Cargos de Analista de Planejamento e Orçamento e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Brasília, 2008.

\_\_\_\_\_. Edital Esaf nº 46, de 18 de junho de 2009. Concurso Público para Provimento de Cargos Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. Edital Esaf nº 48, de 06 de junho de 2013. Concurso Público para Provimento de Cargos Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Brasília, 2013.

FADUL, Elvia. M.; SOUZA, Antônio Ricardo. Políticas de reformas da administração pública brasileira: uma compreensão a partir de seus mapas conceituais. In: EnANPAD. Anais... Brasília, 2005.

FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS (FCC). Edital Mare nº 3, de 15 de agosto de 1996. Concurso Público para Provimento de Cargos de APO e EPPGG. Brasília, 1996.

\_\_\_\_\_. Edital Mare nº 03, de 06 de outubro de 1997. Concurso Público para Provimento de Cargos de APO e EPPGG. Brasília, 1997

FUNDAÇÃO CENTRO DE FORMAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO (FUNCEP). Edital para abertura do 1º processo seletivo para Curso de Políticas Públicas. DOU, 16 de outubro de 1987.

GUEDES, André Teles. Elites estatais e reforma do Estado na Nova República: o projeto Enap e a formação da carreira de gestor governamental no Brasil. Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

KINGDON, John W. Agendas, alternatives and public policies. 2. ed. Nova York: Longman, 1995.

LONGO, Francisco. A consolidação institucional do cargo de dirigente público. Revista do Serviço Público, Brasília, Ano 54, n. 2, abr.-jun. 2003.

MAIA, Kadma et al. Nova gestão pública e motivação no serviço público: a carreira de EPPGG como alternativa para as disfunções burocráticas. Revista Gestão Pública: Práticas e Desafios, Recife, v. III, n. 6, dez. 2012.

MARIA, Carmen. Meritocracia à brasileira: a trajetória da carreira dos gestores governamentais. Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Administração Pública e Governo da Easp/Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2000.

MATIAS-PEREIRA, José. Administração Pública Comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. Revista Brasileira de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, p. 61-82, jan.-fev. 2008.

\_\_\_\_\_. Curso de Administração Pública. São Paulo: Atlas, 2008a.

MONTEIRO, Lorena. Reforma da administração pública e carreira dos Estados: o caso do Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Poder Executivo federal. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, Ano 47. n. 5, p. 117-143, set./out. 2013.

PAES DE PAULA, Ana Paula. Administração pública brasileira: entre o gerencialismo e a gestão social. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar. 2005.

PEDROSO, Marcel. Racionalidade limitada e uso de informações técnicas em modelos de análise de políticas públicas: proposições sobre a perspectiva integradora da Análise Multicritério de Decisão Espacial Construtivista. Revista de Pesquisa em Políticas Públicas, Brasília, n. 2, p. 59-80, dez. 2013.

PROCOPIUCK, Mario. Políticas públicas e fundamentos da administração pública: análise e avaliação, governança e redes de políticas e administração judiciária. São Paulo: Atlas, 2013.

REIS, Maria Stela; FERRAREZI, Elizabete; ANTICO, Cláudia. A realidade de governo como matéria-prima na capacitação de servidores públicos na Escola Nacional de Administração Pública no Brasil. In: CLADEA, 17., 2012. Anais... Cartagena, Colômbia: Clad, 2012.

RUA, Maria das Graças. Análise das Políticas Públicas: Conceitos Básicos - Aprender UnB. In: RUA, Maria das Graças. Brasília, 2009. Disponível em: [https://aprender.ead.unb.br › pluginfile.php › mod\\_folder › content › Aná...](https://aprender.ead.unb.br/pluginfile.php/mod_folder/content/Aná...) Acesso em: fev/2017.

SANTOS, Luiz; CARDOSO, Regina. A experiência dos gestores governamentais no Governo Federal do Brasil. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD, 5., 2000. Anais... São Domingo, República Dominicana: Clad, 2000.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-69, mar./abr. 2009.

SILVA, Lucas Lopes. A Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade: uma nova estratégia para a política federal de gestão pública. In: CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 7., 2014, Brasília, DF.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. Fundamentos da Administração Pública Brasileira. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2012

WEBER, Max. Economia e sociedade: fundamentos de sociologia compreensiva. Vol. 1. 3. ed. Brasília: Ed. UnB, 1994.

#### **Rosane Maria Pio Silva**

Universidade de Brasília (UnB), professora Adjunta do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais, doutora em Administração com ênfase em Administração Pública pela Universidade de Brasília, mestre em Ciências Contábeis pela Universidade de Brasília. Especialista em MBA Controller pela Universidade de Brasília, bacharel Graduação em Contabilidade pela UniDF/DF. Contato: rosanemaria.pio6@gmail.com

#### **Andréa de Oliveira Gonçalves**

Universidade de Brasília (UnB), professora Associada da Universidade de Brasília, Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais, Programa de Pós Graduação em Ciências Contábeis (PPGCont), doutora em Integração da América Latina pela Universidade de São Paulo, mestre em Administração Pública pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Vale do Rio Doce/MG. Contato: andreagon@unb.br

# Gênese das escolas do Legislativo no Brasil: apontamentos históricos sobre a criação da EL-ALMG

**William Maximiliano Carvalho de Melo**

*Centro de Investigação em Ciência Política da Universidade do Minho – Portugal*

**Fernando de Souza Coelho**

*Universidade de São Paulo - Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH-USP)*

Em 2018, enquanto a Constituição Federal de 1998 celebrava 30 anos no Brasil, a trajetória das escolas legislativas completava 25 anos, considerando a origem, em 1993, da sua primeira referência em um órgão do Parlamento no país, qual seja: a Escola do Legislativo (EL) da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG). Atualmente, são em torno de 200 organizações (escolas, centros e institutos), pertencentes ao Poder Legislativo, nos três níveis de governo, que surgiram nesse período pós-redemocratização. Neste artigo, com o objetivo de descrever e analisar a gênese dessas instituições no Poder Legislativo nacional, realiza-se o estudo de caso da criação da EL-ALMG. Trata-se de uma contribuição sobre os antecedentes e para a memória desse conceito/estrutura de treinamento, capacitação e formação nas Casas Legislativas. Os apontamentos históricos, derivados da análise documental de arquivos e discursos parlamentares da ALMG, estão dispostos cronologicamente no trabalho e evidenciam que tal modelo resultou de processo(s) de modernização administrativa no Legislativo – assim como as escolas de governo, no Executivo, avolumaram-se com a reforma gerencial pós-1995.

**Palavras-chave:** escola do Legislativo, história, modernização administrativa, profissionalização, capacitação de servidores públicos

---

[Artigo recebido e aprovado em 15 de outubro de 2019. Autores convidados.]

## Genesis of the Legislative schools in Brazil: historical notes on the creation of the EL-ALMG

In 2018, while the Federal Constitution of 1998 celebrated 30 years in Brazil, the Legislative Schools' trajectory totalized 25 years old. In 1993 was created, in the country, the first organization for corporate education as a parliament's section, which would be called the 'Legislative School' (EL - acronym in Portuguese) at the Legislative Assembly of Minas Gerais (ALMG - acronym in Portuguese). Currently, there are around 200 organizations (schools, centers, and institutes), belonging to the legislative branches, in the three levels of government, that have emerged in the post-redemocratization period. In this article, with the aim of describing and analyzing the genesis of these institutions in the national legislative branch, a case study of the creation of EL-ALMG is conducted. It is a contribution to the background and the memory of this concept/structure of training, qualification, and formation into the legislative bodies. The historical line, derived from the documental analysis from ALMG's archives and parliamentary speeches, is organized chronologically and shows that this new model emerged as an outcome from the process of administrative modernization in the legislative branch, likewise that the government schools have swollen in the executive branch, after the managerial reform from 1995's.

**Keywords:** Legislative school, history, administrative modernization, professionalization, training of civil servants

## Génesis de las escuelas Legislativas en Brasil: notas históricas sobre la creación de la EL-ALMG

En 2018, mientras la Constitución Federal de 1998 celebró su trigésimo aniversario en Brasil, la trayectoria de las escuelas legislativas completó 25 años, considerando el origen, en 1993, de su primera referencia en una dependencia del Parlamento en el país, a saber: la Escuela Legislativa (EL) de la Asamblea Legislativa de Minas Gerais (ALMG). Actualmente, hay alrededor de 200 organizaciones (escuelas, centros e institutos), pertenecientes al poder legislativo, en los tres niveles de gobierno, que surgieron en este período después de la redemocratización. En este artículo, con el fin de describir y analizar la génesis de estas instituciones en el poder legislativo brasileño, se lleva a cabo el estudio de caso de la creación de EL-ALMG. Se trata de una contribución a los antecedentes y a la memoria de este concepto/estructura de entrenamiento, capacitación y formación para el trabajo legislativo. Las notas históricas, derivadas del análisis documental de los archivos y discursos parlamentarios de la ALMG, se organizan cronológicamente en el texto y evidencian de que este modelo fue resultado del proceso de modernización administrativa en el Parlamento – así como las escuelas de gobierno, en el poder ejecutivo, se multiplicaron con la reforma gerencial posterior a 1995.

**Palabras clave:** escuelas Legislativas, historia, modernización administrativa, profesionalización, capacitación para el trabajo Legislativo

## 1 Introdução

O objetivo deste artigo é jogar luz no processo de criação da Escola do Legislativo (EL) da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) – a EL-ALMG –, a primeira EL implantada no Brasil nos idos de 1993. Trata-se de uma contribuição sobre os antecedentes e para a memória dessas instituições no Poder Legislativo nacional, que descreve e analisa a gênese de tal conceito/estrutura, utilizando-se de um estudo de caso.

O propósito para o estabelecimento de escolas do Legislativo no país – que, na atualidade, totalizam mais de 200 organizações, incluindo as escolas dos Tribunais de Contas –, é treinar, capacitar e formar servidores públicos do Parlamento e cidadãos (neste caso, a educação política e para a democracia). Normativamente, tal iniciativa é avivada pela Emenda Constitucional nº 19/1998, que preconiza a manutenção de escolas de governo nos três níveis de governo e, por conjectura, pelos três Poderes. Todavia, anterior a tal previsão legal que propagou o modelo das EL pelas Casas Legislativas, observa-se o surgimento de algumas experiências, como a EL-ALMG, o Instituto do Legislativo Brasileiro (ILB) do Senado Federal e o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor) da Câmara dos Deputados, que suscitam a questão: o que motivou a constituição dessas ocorrências pioneiras?

Recentemente, a literatura nacional sobre escolas do Legislativo, considerando a diversidade e amplitude das concepções e práticas em torno da relação entre Parlamento e educação corporativa, identifica um sistema brasileiro de educação Legislativa com a oferta de um rol de cursos – de treinamentos de curta duração aos programas de pós-graduação *lato sensu* e *stricto sensu* – regidos pelas lógicas da gestão pública e da gestão institucional (atinentes às funções constitucionais) que se imbricam em prol de uma diretriz/orientação de modernização do Poder Legislativo. Segundo Cosson e Barros (2019)

(...) [pela] lógica da gestão [pública], a modernização do Parlamento brasileiro é uma questão de gerenciamento, logo, resolver-se-á em termos de educação legislativa pela formação de pessoas capazes de administrar e gerir uma casa legislativa [pelo paradigma da *New Public Management*] como organização. [Por outro lado], seguindo a lógica da instituição, a modernização do Parlamento brasileiro é uma questão de institucionalização, de fortalecimento do papel do Legislativo enquanto Poder de Estado, logo, necessitando da formação de pessoas capazes de pensar e compreender o Legislativo enquanto tal (COSSON; BARROS, 2019, p. 149).

Outrossim, a produção científica mostra que as EL, além da missão precípua de capacitar – gerencial e institucionalmente – os profissionais que atuam no Parlamento, passaram a cumprir a função de letramento político, com o oferecimento de atividades formativas para o público externo voltadas para a promoção da democracia e cidadania. De acordo com Carvalho (2014), essa lógica política das EL provê diversas ações que fortalecem a relação das Casas Legislativas com a sociedade, melhorando a imagem do Poder Legislativo e contribuindo para a expansão/qualificação da participação popular no processo democrático.

Contudo, com uma trajetória de 25 anos das EL no Brasil, completada em 2018, e decorridos 15 anos da fundação da Associação Brasileira de Escolas do Legislativo (Abel), os estudos históricos sobre as origens/primórdios de tal conceito/estrutura em nossos Parlamentos são exíguos. Eis, portanto, a lacuna nos trabalhos acadêmicos sobre as EL que justifica o presente artigo. Uma vez que o modelo de EL se difunde pelos nossos Poderes Legislativos desde os anos noventa, levanta-se, historicamente, o problema de pesquisa: como a idealização de uma EL emergiu na agenda política da ALMG, resultando na criação da EL-ALMG em 1993?

Como a primeira Casa Legislativa a adotar o conceito de EL e dispô-lo em uma estrutura organizacional, a ALMG foi, por conseguinte, o *locus* empírico da investigação, a qual foi realizada como uma etapa de um projeto de mestrado desenvolvido no biênio 2014-2015 no Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (Each-USP). Além desta introdução, o artigo, derivado de um capítulo da dissertação de mestrado, tem cinco seções. A seção 2, a seguir, revisita o papel do Parlamento e referencia os estudos legislativos no Brasil para relacionar o objeto de estudo – as EL – com a abordagem organizacional do Parlamento. Na sequência, a seção 3, baseada em uma revisão da literatura, aborda a modernização administrativa no Poder Legislativo brasileiro como pressuposto para a instituição das EL. A seção 4, por sua vez, caracteriza a pesquisa e apresenta a metodologia e, ulteriormente, a seção 5 descreve e analisa os resultados sobre o advento da EL-ALMG. Enfim, a seção 6 tece as considerações finais com as conclusões e limitações do trabalho e uma agenda de pesquisa para se estudar a história das EL do país.

## **2 Notas sobre o papel do Parlamento e os estudos legislativos no Brasil**

Para Carvalho (2003, p. 267), o Legislativo “(...) sempre foi visto como uma alternativa para combater uma possível tendência arbitrária dos soberanos que detinham de fato o poder de coerção”. Pela teoria da separação dos Poderes de Montesquieu, pela qual se estruturam muitos dos Estados ocidentais contemporâneos, o Parlamento limita o poder do Executivo: ou seja, em uma

democracia, o governo não pode agir à vontade e deve garantir o apoio do Legislativo, que, teoricamente, representa a vontade popular – daí a ideia de que as Casas Legislativas são a “casa do povo”.

Igualmente, o conceito de Parlamento é expresso por Bobbio, Metteucci e Pasquino (2000) como uma organização estruturada sob um princípio representativo do qual decorrem atribuições de adequação entre decisões políticas e a vontade geral da população. Logo, sob essas concepções, o Parlamento é uma caixa de ressonância da opinião pública. Todavia, como reflete Cheibub (2013), considerar qualquer Parlamento como a perfeita representação dos interesses da sociedade é não mais do que uma ficção, coexistindo, no interior dessas instituições, disputas de projetos distintos e uma heterogeneidade na posse de recursos que representam em si mesmas a natureza política do conflito de interesse. Em linhas gerais, as discussões no Parlamento são guiadas pela “dialética das forças políticas que o momento eleitoral pôs em relevo” (BOBBIO *et al.*, 2000, p. 881)

A seara dos estudos legislativos no Brasil pós-redemocratização se concentra, mormente, na relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, sendo os trabalhos de Limongi (2010) uma das referências que assinalam a capacidade política do Governo Federal em dominar a agenda do Congresso Nacional, usando, por vezes, as medidas provisórias como expediente. Contudo, de acordo com Araújo e Silva (2012), alguns temas necessitam de maior desenvolvimento dentro desse campo de investigação, a saber: (a) o domínio do Executivo nos processos legislativos, discutindo inclusive a importância dos Parlamentos na formulação das políticas públicas; (b) a atuação dos líderes partidários, considerando as negociações de apoio ou de oposição ao Executivo; e (c) as diferenças, no âmbito da União, entre o Senado e a Câmara dos Deputados, abordando aspectos culturais, normativos e da atuação e carreira dos parlamentares entre as diferentes Casas.

Embora o conjunto dos estudos legislativos brasileiros esteja vinculado, em larga medida, ao debate sobre a consolidação da democracia, com a preocupação iminente de não permitir a reversão do processo democrático (LIMONGI, 2010), poucos trabalhos se debruçam sobre os aspectos organizacionais dos Parlamentos na acepção da gestão pública. Nesse sentido, dois conceitos despontam dos estudos da tradição da *American Politics*, com uma lente analítica focada na organização legislativa, tendo como objeto empírico o Congresso norte-americano: de um lado, o conceito de institucionalização do Parlamento, enunciado nas publicações de Polsby (1968); e, por outro lado, o conceito de profissionalização do legislativo, notabilizado nos trabalhos de Squire (2006, 2007).

Polsby (1968) discute o grau de institucionalização do Parlamento em função de três características. A primeira consiste nos limites que diferenciam a

organização de seu ambiente, isto é: quanto mais a organização se institucionaliza, mais se estabelece o conjunto de seus membros, dificultando novas entradas, e o recrutamento de lideranças torna-se mais profissional e ocorre internamente. Nesse sentido, a institucionalização depende da presença de um núcleo significativo de parlamentares que não se altera com as eleições e que assegura a continuidade da organização, transmitindo aos novos os costumes, normas e convenções do funcionamento da Casa Legislativa.

A segunda característica, por sua vez, é o nível de complexidade da organização do Parlamento, de modo que as funções internas são separadas em papéis racionalmente delimitados, e com padrões normativos de recrutamento das pessoas que ocuparão esses papéis na Casa Legislativa. E a última característica diz respeito à universalização de critérios no interior da organização do Parlamento. Assim, a existência de estruturas normativas contribui para a racionalidade das decisões internas na organização. Enfim, justando essas características com o papel basilar do Poder Legislativo, depreende-se que o um Parlamento institucionalizado é uma organização com regras e parâmetros bem estabelecidos e que produzem uma maior autonomia deste em relação ao Poder Executivo (SILVA, 2014).

No que tange ao conceito de profissionalização do Legislativo, seu entendimento está atrelado aos componentes que influenciam o trabalho parlamentar. Segundo Squire (2007), esses componentes são: (a) o nível de salários e benefícios oferecidos ao parlamentar e funcionários, de modo que estruturas melhores atraem membros mais bem qualificados e cooperam na formação de um corpo experiente no interior da organização; (b) o tempo dedicado ao trabalho legislativo, considerando as necessidades de prazo para deliberação e para a formulação de novas leis/políticas; e (c) as equipes de apoio e outros recursos disponíveis para o trabalho parlamentar, levando-se em conta a estrutura técnico-administrativa para tomada de decisão em relação ao Poder Executivo.

Nessa ótica organizacional, os Parlamentos são um tipo de estrutura pública perene, nos quais os níveis de institucionalização e de profissionalização dependem principalmente do corpo político-parlamentar. No contexto democrático, a existência do Parlamento está diretamente conectada à hegemonia da democracia. Não obstante, conforme apontam Bobbio, Metteucci e Pasquino (2000): observou-se na virada de século uma tendência na diminuição da relevância do Parlamento em torno dos motes de destaque na sociedade; consoante os autores, tal tendência derivou tanto da apropriação pelos meios de comunicação de massa dos debates gerais, quanto das decisões políticas tomadas à margem da Casa Legislativa ou à sua revelia.

Assim sendo, entende-se que o Parlamento pode perder sua importância, mesmo em contextos democráticos e, destarte, o processo de modernização da organização cumpre papel fundamental para que o Legislativo não seja suplantado por outros meios em sua função de representar os interesses da população. O então Senador Cristovam Buarque (2010), ao escrever sobre a modernização do Senado Federal, elencou quatro dimensões para tal processo: técnica, legislativa, política e eleitoral. A modernização nas duas últimas dimensões – política e eleitoral – diz respeito diretamente às regras de funcionamento da arena política, inclusive com a intervenção dos partidos políticos, e ao modo pelo qual o parlamentar estrutura sua carreira política. Ademais, a modernização legislativa retrata os avanços na capacidade de processar os dados e informações, retornando à sociedade resultados eficazes dentro do que se espera da organização legislativa e de sua função de representação.

Já a modernização técnica é a dimensão responsável pelos recursos humanos, materiais, tecnológicos e financeiros destinados ao desempenho da atuação parlamentar e ao funcionamento da organização das Casas Legislativas como um todo. É sobre tal escopo de modernização que se distingue a organização administrativa do Parlamento, que não se confunde com o focus da arena política.

Posto isso, este artigo, ao explorar sob um ângulo histórico a criação da primeira EL em uma Casa Legislativa – a EL-ALMG – do país, aborda a modernização administrativa no Parlamento brasileiro como pressuposto para a sua instituição. A seção 3, a seguir, desenvolve esse argumento.

### **3 A modernização administrativa no Parlamento brasileiro pós-1988 e origem das ELs**

No Brasil, entre o início do Estado Novo e o fim do Regime Militar, o Parlamento esteve – recorrentemente – apartado do processo decisório no Governo e afastado da sociedade civil. A modernização administrativa levada a cabo nesse período foi, basicamente, um *upgrade* tecnológico. Faria (2005) destaca que tal modernização ocorreu, sobretudo, na ditadura (1964-1985), ocasionando um dilema entre o aperfeiçoamento administrativo do Poder Legislativo em detrimento do esvaziamento político de seu papel/representação.

Neste comenos, é criado, por exemplo, em 1972, no Senado Federal, pela deliberação de um grupo de trabalho coordenado pelo – na ocasião – Senador José Sarney, o Centro de Processamento de Dados (Prodasen), com o objetivo de automatizar o processo de elaboração do orçamento público, dinamizar os trâmites dos processos legislativos e facilitar o atendimento às demandas dos parlamentares por informações; um marco na informática legislativa brasileira (SIMÕES, 2005).

Segundo Marques e Venturelli (2004), o Prodasen, para além do Congresso Nacional, assessorou a criação de bases de dados nas Assembleias Estaduais a partir dos 1980.

Logo, o resultado desse investimento em tecnologia da informação (TI) ao longo do tempo, conforme Buarque (2010), é que o Congresso Nacional se tornou muito moderno, servindo de referência para vários Parlamentos em torno do mundo. Simões (2005) relata, a título de exemplo, que o desenvolvimento do Prodasen garantiu as bases para a criação/difusão do programa Interlegis, uma rede de compartilhamento de tecnologias e saberes que integra as Casas Legislativas brasileiras sob a coordenação do Senado Federal.

Sem embargo, para além dessa face da TI que representa o enfoque gerencial do processo de modernização, Cinnanti (2011) afirma que o Parlamento tem dificuldade de expressar a legitimidade do enfoque político no seu processo legislativo. Como lembrara Jobim (1991), “(...) se os parlamentares não demonstram competência para gerir a coisa pública e resolver as questões sociais, a população abandona a democracia” (p. 1887). Enfim, a baixa capacidade deliberativa – de longa data – dos Parlamentos no Brasil, explica, parcialmente, o seu descrédito junto à população.

Mais recentemente, outras circunstâncias concorreram, associadamente, para o aprofundamento do descrédito do Poder Legislativo. Moisés (2008) indica o déficit de participação do cidadão nos processos decisórios e a consequente incompatibilidade entre os resultados da atividade parlamentar e a vontade geral. Cinnanti (2011) considera o fato da superexposição do Poder Legislativo na mídia, sendo suas falhas, escândalos e imperícias, elementos de construção de uma imagem negativa dos Parlamentos pela opinião pública. O resultado dessas situações é, na opinião de Lamari (2010), que o cidadão não se vê representado pelo Poder Legislativo e, por conseguinte, o avalia negativamente.

Autores como Teixeira e Freire (2010), numa ótica internacional, e Joffre Neto (2003), numa ótica nacional, discutem o declínio do Parlamento, retratado pela diminuição de sua autoridade e de seu *status* político-institucional. Ribeiro (2011) aborda tal enfraquecimento como uma crise do Poder Legislativo, que, ademais de questionar a qualidade do processo legislativo, interroga sobre as deficiências de sua representação política nas sociedades democráticas.

Para além do âmbito acadêmico, essa preocupação com a legitimidade do Poder Legislativo é detectada desde o começo da Nova República. Em 1986 – para citar uma passagem no Parlamento mineiro (recorte empírico deste artigo) –, durante o Simpósio “Minas Gerais e a Constituinte” promovido pela ALMG, os participantes já compartilhavam da tese de que a crise de representatividade do Poder Legislativo surgiria se as Casas Legislativas fossem inaptas para oferecer as respostas fundamentais às demandas sociais.

Com o processo de redemocratização, o Parlamento brasileiro teve a oportunidade de se reestruturar politicamente e se reorganizar administrativamente. Versiani (2010) assevera que a“(...) a Constituição de 1988 nasceu com o valor simbólico de haver suscitado entre muitos brasileiros um novo ímpeto de mudança e de participação (...), uma viva experiência de cidadania política” (p. 248). E esse movimento de relação entre Estado e sociedade na Assembleia Constituinte não se restringiu à esfera nacional. Processos análogos de coprodução política de indivíduos e associações ganharam forma também nas Assembleias Estaduais em razão das Constituições Estaduais que se seguiriam à Carta Magna. Ao mesmo tempo, no prelúdio do período democrático, o Poder Legislativo enfrentava uma questão central: o índice de renovação dos parlamentares nas Casas Legislativas.

Anastasia (1998) relata que o índice de renovação nas Assembleias Legislativas estaduais brasileiras foi em torno de 60% nas três eleições subsequentes ao processo de redemocratização. Em vista dessas altas taxas de renovação, que refletiam um baixo grau de institucionalização dos Parlamentos naquele momento de transição, novos membros – com novas ideias e concepções – conseguiram adentrar nas Casas Legislativas; e, naturalmente, eles ansiavam pela continuidade de suas carreiras/projetos. Assim, estava posto aos Parlamentos (e suas mesas diretoras) o desafio de modernizar-se para responder aos novos reclamos da sociedade (GUIMARÃES *et al.*, 2013).

Afora as taxas de renovação dos Parlamentos e as experiências com a elaboração da Constituição Federal e de cada estado, é mister que se considere o padrão cíclico das organizações legislativas, de modo que, uma vez produzido o texto constitucional, cabia às Casas Legislativas dar-lhe cumprimento, o que envolvia mudanças derivadas das previsões legais que o documento normatizava sobre o próprio Poder Legislativo.

Sobre os ditames constitucionais da Carta de 1988, dois aspectos merecem destaque segundo o desígnio deste artigo. O primeiro diz respeito às capacidades e competências do Parlamento, que, na interpretação de Figueiredo e Limongi (1995), foram elevados a um nível sem precedentes, permitindo ao Poder Legislativo contribuir diretamente com a formulação das políticas públicas. O novo conjunto de atribuições colocadas ao parlamentar fomentou a necessidade de equipes técnicas capazes de dar o devido suporte à atuação do legislador. O segundo aspecto trazido pela Constituição e discutido por Cosson (2010) foi “(...) a instituição definitiva do concurso público como forma de ingresso para cargos efetivos” (p. 97). Nesse sentido, as Casas Legislativas iniciaram, após o Texto Magno, o processo de profissionalização do corpo técnico-administrativo, incluindo o desenho de carreiras/cargos e seus regulamentos.

Em suma, a presidência e as mesas diretoras de cada Parlamento se deparavam, no contexto pós-constituente, com um cenário composto por: altas taxas de renovação dos quadros parlamentares; experiência acumulada de aproximação e participação da sociedade no processo constituinte; e novas exigências constitucionais expressas como com um arrolamento de preceitos e disposições a serem cumpridos. E, grosso modo, essas condições foram algumas das chaves que abriram a “janela de oportunidade” – na significação de Kingdon (1995) – para que os corpos legislativos desenvolvessem seus processos de modernização administrativa. Novamente, como no passado, esse desenvolvimento foi marcado pela adoção de tecnologias de informação e comunicação (TICs) nas Casas Legislativas. Como registra Lamari (2010),

(...) o uso intensivo da tecnologia da informação para promover um processo de modernização democrática do Poder Legislativo (...) já vem ocorrendo [desde o início da década de noventa], em maior ou menor grau, mas quase todos são processos de modernização conservadora (LAMARI, 2010, p. 42).

Alguns exemplos de TICs na promoção da participação do cidadão incluem o Disque-Câmara (BARROS *et al.*, 2012), a interatividade dos portais legislativos na internet (BARROS *et al.*, 2009), as comissões de legislação participativa (FERREIRA JÚNIOR, 2008), as visitas virtuais e presenciais às atividades e dependências das Casas Legislativas (BARROS *et al.*, 2009) e as TVs legislativas (SANTOS, 2006). Dessa combinação de iniciativas se destaca o conceito de TVs e rádios legislativos, como sistema de transmissão não apenas das sessões plenárias, mas de conteúdos diversos – políticos, culturais e de utilidade pública – desenvolvidos por técnicos das próprias Casas Legislativas.

As TVs legislativas passaram a se disseminar entre os municípios a partir dos modelos de implantação das transmissões da Assembleia Legislativa de Minas Gerais em seu próprio canal em novembro de 1995; no ano seguinte, inicia-se a TV Senado e em 1998 entra no ar a TV Câmara (SANTOS, 2006). Para Lemos *et al.* (2011), as TVs legislativas possuem dois grandes propósitos, quais sejam: aumentar o controle social dos cidadãos sobre o que ocorre no cotidiano dos Parlamentos; e, pelo ponto de vista da organização, ajudar a revigorar a imagem do Poder Legislativo perante a sociedade.

Com esse aparato e objetivos, as emissoras legislativas e os sites institucionais despontaram como canais de comunicação entre o Parlamento e a população. Algumas Casas Legislativas estruturaram equipes de TV e se preparam para transmissão de suas sessões em sinal aberto. Outras passaram a exibi-las pela internet, com links alocados em suas páginas eletrônicas. Independente do modelo

adotado, o importante é que a existência desses meios provocou algumas mudanças institucionais no funcionamento do Legislativo:

(...) seja na maior presença dos parlamentares no plenário e nas reuniões de comissões, seja no aumento do tempo dos discursos (...) ou na simples preocupação dos parlamentares com o visual e com a oratória adequada aos meios eletrônicos (BERNARDES, 2010, p. 8).

No entanto, Barros, Bernardes e Rodrigues (2012) demonstram preocupação com o fato de que, apesar da criação de mecanismos sofisticados de interação entre as Casas Legislativas e a sociedade, as novas ferramentas oferecidas, sejam digitais ou analógicas, não eliminam os obstáculos tradicionais à participação política, como a apatia e desconexão entre o cidadão e seu representante. Quer dizer, a disponibilidade de TICs para aproximar a população ao Parlamento não constitui elemento suficiente para que a organização legislativa expanda sua conexão com o ambiente externo. Antes, porém, parece *sine qua non* que o Poder Legislativo se dedique à atuação, como prescrita por Bagehot (1873) para o Parlamento do Reino Unido ainda no século 19, de ser uma permanente escola aberta de educação política, propagando os ideais de democracia e cidadania na sociedade.

Concomitantemente, o aflorar do processo de profissionalização do Poder Legislativo com a implantação de carreiras/cargos – mediante certames públicos – no Parlamento após a Constituição de 1988 ensejou demandas de educação corporativa (cursos de formação especializados e capacitações gerenciais), além dos habituais treinamentos de cunho operacional. Cabe ainda salientar que o modelo de reforma gerencial (iniciado em 1995 no Governo Federal, inspirado nos princípios da *New Public Management* e regulamentado com a Emenda Constitucional nº 19 de 1998) influenciou a agenda de modernização administrativa das organizações públicas brasileiras, incluindo as Casas Legislativas (SANTOS FILHO *et al.*, 2010).

Com essa dinâmica institucional, as organizações legislativas começam, gradualmente, a conceber suas próprias “escolas de governo”, algumas das quais já nasceram voltadas – externamente – para o letramento político e a educação para a democracia/cidadania, ademais de suas atribuições como centro de T&D interno nos moldes das universidades corporativas do setor privado. Assim, as escolas do Legislativo surgiram na esteira da modernização administrativa do Poder Legislativo no Brasil, postando-se como “órgãos educacionais do Parlamento brasileiro” (COSSON, 2008, p. 69) e existindo, na atualidade, nas casas do Congresso Nacional, em quase todas as Assembleias Legislativas Estaduais, em algumas Câmaras Municipais e na maioria dos Tribunais de Contas do país.

Mas, retornando à questão básica deste artigo: onde, por que e como tudo começou? A seção 4, abaixo, aduz a perspectiva da investigação e o método empregado no nosso estudo sobre o engendramento da EL-ALMG – como episódio pioneiro no território nacional.

#### **4 Estudo de caso da gênese da EL-ALMG: informações sobre a pesquisa e sua metodologia**

Como supramencionado na introdução deste artigo, este trabalho é uma abordagem histórica sobre o conceito de escola do Legislativo no país. Trata-se de uma investigação exploratória do tema, indicada para aprofundar uma situação, provendo pressupostos e interpretações sobre seu funcionamento. Caracteriza-se como um tipo de pesquisa qualitativa que trabalha com unidades de análise sem a preocupação com a extrapolação dos resultados da amostra para o universo do fenômeno, mas com a possibilidade de obter mais informações e com maior profundidade sobre o objeto de estudo em questão.

A seleção do método de pesquisa se baseia no estudo de caso único, amparado por Yin (1994), considerando-se que o propósito da pesquisa consiste em gerar conhecimentos substanciais de um determinado contexto e fatos que perfazem uma instância de aprendizado. Busca-se, desse modo, uma contribuição à história (e à memória organizacional) das escolas do Legislativo a partir da descrição e análise da sua primeira referência no Parlamento brasileiro – a EL-ALMG.

A coleta dos dados considerou quatro fontes sobre o caso da EL-ALMG: (a) os documentos normativos, compostos pelos decretos, resoluções e deliberações envoltos com a fundação e implantação da estrutura de tal EL; (b) os discursos parlamentares, como elementos argumentativos e narrativos em prol do desenvolvimento desse órgão na ALMG; (c) artigos acadêmicos que abordaram, anteriormente, o transcurso dessa escola; e (d) duas entrevistas semiestruturadas com técnicos da EL-ALMG realizadas em 2015.

Na análise dos dados, adotou-se uma postura teórica de interacionismo simbólico, considerando, de acordo com Flick (2004), os significados construídos pelos pesquisadores para os eventos e ocorrências catalogados em torno do estabelecimento da EL-ALMG. Em adição, vale ressaltar que, na interpretação dos dados, os autores realizaram uma triangulação entre as notas dos documentos, dos discursos e dos artigos com as informações advindas das entrevistas. Os apontamentos históricos sobre a criação da EL-ALMG em 1992, assim como um compêndio de seus feitos até a última década, compõem, na sequência, a seção 4; eles seguem uma cronologia que apresenta a gênese e o itinerário dessa escola com base na disposição e interação entre as fontes de informação.

Por fim, é oportuno frisar que a EL-ALMG, atualmente, atende um quadro funcional com cerca de 3.500 funcionários, entre efetivos e comissionados, e 77 deputados estaduais. Sua atuação nas frentes de educação corporativa e formação política encontra respaldo no direcionamento estratégico da ALMG no período 2010-2020, sendo responsável por um conjunto de ações necessárias ao cumprimento dos objetivos estratégicos definidos no âmbito organizacional.

## 5 Estudo de caso da gênese da EL-ALMG: descrição e análise dos resultados

Anastasia (1998), examinando as mudanças institucionais e a renovação parlamentar na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, afirma que:

Nas eleições parlamentares de 1986, o índice de renovação da Assembleia Legislativa de Minas Gerais foi de, aproximadamente, 65%. A leitura feita, à época, pela Casa, foi a de que as baixas taxas de reeleição eram expressivas da **crise de legitimidade** que atravessava o Legislativo mineiro, que havia se distanciado muito da sociedade – especialmente durante a vigência da ordem autoritária – e cuja imagem encontrava-se bastante desgastada (ANASTASIA, 1998, p. 30, grifo nosso).

A noção de crise de legitimidade se fez presente no Simpósio “Minas Gerais e a Constituinte”, ocorrido na ALMG como parte do processo pré-constituinte. No entender do jurista Eros Grau, conferencista do evento, a “[Lei] deixou de ser, efetivamente, uma expressão da vontade geral, à medida que vivemos [durante a década de 1980] uma crise de representatividade” (ALMG, 1986, p. 328). Neste caso, a lei é entendida como o produto final do trabalho legislativo.

Nesse contexto, atribuiu-se à Constituinte o ponto de partida para algumas alterações capazes de responder aos cenários de crise legislativa aventados na ocasião. Conforme Faria (2005, p. 349), “(...) para a Assembleia [de Minas Gerais], o fruto mais importante da Constituinte (...) foi o impulso que ela deu à democratização e à modernização da Casa”. Sob essa tônica de mudança, já no início de 1988, durante a 11ª legislatura da ALMG, o presidente em exercício, Deputado José Neif Jabur (PMDB), profere o discurso:

08/03/1988

A Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais deve ser, neste ano, uma nova Casa. É o ano da aprovação da nova Carta Constitucional do Brasil. É o ano, portanto, da maioria da sociedade civil brasileira.

(...)

Estamos modernizando nossa administração. Para o Legislativo assumir novas prerrogativas, para exercer integralmente as atribuições que lhe são inerentes, precisa dispor de meios e recursos correspondentes.

(...)

Estamos promovendo uma reciclagem de todos os setores funcionais da Casa, exatamente com o objetivo de conscientizar os servidores de que o Palácio da Inconfidência é efetivamente uma Casa do Povo; não é, e nem pode ser, um serviço público frio e burocrático.<sup>1</sup>

Alguns desdobramentos do processo de modernização pós-constituente foram noticiados na Revista do Legislativo da ALMG (1992, p. 49): “(...) Para exercer as novas competências constitucionais traçadas pelas Cartas, Federal, de 1988, e Estadual, de 1989, a Assembleia Legislativa promoveu uma reestruturação geral de sua Secretaria e investiu na profissionalização de seus servidores”. Uma referência a esse processo de reestruturação, conforme apuram Marinho e Abijaudi (1991), é a Resolução nº 5086/1990, resultado do trabalho de um grupo de servidores da ALMG designados pela Diretoria-Geral, que dispõe sobre o sistema de carreiras e a estrutura orgânica da Assembleia. A Deputada Sandra Starling (PT) apresentou os seguintes comentários à Resolução:

29/08/1990

[A ALMG] ousou enfrentar, com coragem, essas deficiências crônicas do serviço público em geral, antecipando-se a uma tendência visível no horizonte dos próximos anos, que é a da profissionalização do servidor.

(...)

O critério do mérito e o controle seletivo na ascensão funcional vedam qualquer tipo de favoritismo na progressão do servidor, deixando sob sua inteira responsabilidade o crescimento na carreira.

Entretanto, não foi apenas a reestruturação de carreiras e os ajustes organizacionais da ALMG que marcaram a atuação da 11ª legislatura no período pós-constituente. De acordo com Fuks e Fialho (2009), no projeto de inovação institucional, em 1990, a Assembleia Estadual contratou a consultoria “Lélio Fabiano & Associados” para a realização do planejamento estratégico de comunicação social, o qual enfatizaria os processos de comunicação institucional e interna da casa.

Assim, como expressa Faria (2005), a modernização dos diversos serviços dessa Casa Legislativa avançou em função da Constituinte, respondendo a uma exigência maior por parte da sociedade e dos próprios parlamentares sobre as

<sup>1</sup> A fonte deste e dos demais excertos de discursos de deputados da ALMG transcritos nesta seção do artigo é o repositório eletrônico de pronunciamentos dessa Casa Legislativa disponível no seu website, por meio do link: <https://www.almg.gov.br/consulte/pronunciamentos/>

bases técnicas de informações e a realização dos assessoramentos. No entender da autora, essas modificações permitiram à ALMG entrar na década de noventa com uma nova roupagem.

De alguma maneira, essa ‘nova roupagem’ da ALMG, pós-constituinte, assentaria as bases para as inovações trazidas pela 12ª legislatura, que cobre o período de fevereiro de 1991 a janeiro de 1995, e é o marco inaugural do projeto de inovação institucional do Poder Legislativo mineiro. A título de ilustração, nesse período são implementados os Ciclos de Debates (1991), os Seminários Legislativos (1991) e os Fóruns Técnicos (1992), todos abertos à sociedade. Além disso, é criada, em 1992, a primeira escola do Legislativo do país e, em 1995, entra no ar o primeiro canal de televisão legislativo no Brasil – a TV-ALMG (Entrevista 1).

A enunciação da escola do Legislativo aparece pela primeira vez no discurso do presidente Deputado Romeu Queiróz (PTB), em dezembro de 1991.

16/12/1991, grifo nosso.

O resultado das urnas, no último pleito, indicava uma vontade latente de renovação, não só dos quadros parlamentares, mas do próprio modelo do exercício da representação popular. Em consequência, a instituição realizou um rigoroso exame de consciência, ousou admitir falhas e lançou-se, com decisão, à tarefa de rever posições, abandonar temores, arriscar-se ao novo. Numa atitude corajosa, relegou ao passado a comodidade das velhas práticas clientelísticas para abrir-se às grandes demandas sociais.

(...)

Para estreitar mais os laços entre o Poder e a sociedade, assumimos, hoje, em nome da Mesa, o compromisso de implantar a **Escola do Legislativo**, para a qual contamos com o apoio de todos. Ela servirá para tornar o Parlamento mais conhecido e valorizado.

Convém sublinhar nesse discurso o destaque para que a então futura EL fosse um instrumento por meio do qual o Parlamento se tornasse “mais conhecido e valorizado”. Essa visão é testemunhada por Assis (1997), que informa que “(...) quando a Assembleia Legislativa [de Minas Gerais] instalou definitivamente a Escola do Legislativo, em 1993, uma série de atividades junto à sociedade civil já se fazia presente” (p. 372), tais como os ciclos de debates e os seminários legislativos que convidavam a população para o debate nas dependências da casa. Abaixo, um excerto da Resolução da ALMG que criou a EL em meados de 1992, com o realce dos quatro objetivos do novo órgão atinentes à educação corporativa de servidores e parlamentares – ademais do vetor de relação com a sociedade civil, supracitado.

Resolução nº 5116, de 10/07/1992, grifo nosso.

Art. 1º - Fica criada a Escola do Legislativo no âmbito da Secretaria da

Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, com os seguintes objetivos:

I. **Oferecer suporte conceitual** de natureza técnico-administrativa, doutrinária e política às atividades do Poder Legislativo;

**Profissionalizar os servidores** da Assembleia Legislativa, associando a teoria à prática;

III. **Constituir um repertório de informações** para subsidiar a elaboração de projetos e demais proposições legislativas; e

IV. Oferecer ao parlamentar e ao servidor a oportunidade de melhor se identificarem com a missão do Poder Legislativo.

A primeira matéria sobre a EL-ALMG, publicada na Revista do Legislativo (1992), parafraseou o texto da Resolução nº 5116/92:

(...) a Escola do Legislativo tem como objetivos oferecer suporte conceitual de natureza técnico-administrativa, doutrinária e política às atividades do Legislativo e associar teoria e prática na profissionalização, oferecendo ao servidor e ao parlamentar uma melhor identificação com a missão do Poder Legislativo (ALMG, 1992, p. 48).

Dessa forma, foi acentuada a concepção da EL-ALMG ligada à profissionalização dos quadros da casa.

Retomando ao processo de idealização da EL-ALMG, Assis (1997) menciona que a escola surgiu de um grupo de trabalho formado por servidores da casa no final de 1991. Segundo a Revista do Legislativo (1992), para se chegar ao modelo de escola que seria edificado, o grupo de trabalho manteve contato com experiências prévias, no Estado de Minas Gerais, de escolas de governo, tais como a Escola Judicial do Tribunal Regional do Trabalho e a Fundação João Pinheiro. Com base nesses casos, constituiu-se o corpo inicial daquilo que se pretendia ensinar na EL-ALMG, que, segundo Assis (1997), compreendia os mecanismos mínimos do trabalho do servidor ou do assessor, a base de Teoria Geral do Estado e de Constitucionalismo, e noções primárias de Direito e de Administração Pública.

A vanguarda da EL-ALMG não eximiu o projeto e a estruturação originais de sofrer mudanças logo nos primeiros anos da iniciativa, como mostra Assis (1997), consoante as linhas de orientação de cada mesa diretora. Ocorreram trocas de diretores e realinhamentos a partir de novas diretrizes da Diretoria Geral. A Deliberação nº 1333/96 apresenta alguns contornos institucionais da Escola, na ocasião, completando quatro anos de vigência – em julho de 1996.

Deliberação nº 1333, de 17/07/1996, grifo nosso.

1º - A Escola do Legislativo organiza e administra os seguintes programas de cursos e atividades:

**Formação permanente;  
Especialização;  
Atualização parlamentar e capacitação de servidores de gabinete.**

Parágrafo único - Fica instituído o programa de atualização parlamentar e capacitação de servidores de gabinetes, e o programa de capacitação a que se refere o inciso II do art. 6º da Deliberação nº 1.225/95 fica substituído pelos programas de formação permanentes e de especialização de que trata esta deliberação.

Art. 2º - O programa de formação permanente, a que se refere o inciso I do artigo anterior, consiste em um conjunto aberto de cursos e atividades de desenvolvimento e aperfeiçoamento técnico-profissional.

Mais do que estabelecer uma política de formação permanente e de especialização dos servidores da casa, a EL-ALMG, em 1996, aprofundou seu processo de abertura para a educação política a partir de ações conjuntas com instituições acadêmicas, conforme relato do Deputado Sebastião Navarro Vieira (PFL).

15/08/1996, grifo nosso.

Desde que foi criada, a Escola do Legislativo tem desempenhado um papel fundamental no acelerado processo de transformação que esta Casa vem experimentando nos últimos tempos. Nascida com os objetivos iniciais de oferecer suporte conceitual às atividades do Poder, constituir um repertório de informações para subsidiar a elaboração legislativa e atuar na profissionalização de nosso servidor, ela foi iniciativa pioneira no âmbito dos Parlamentos nacionais e atraiu para a Assembleia de Minas as atenções de suas congêneres.

(...)

Hoje, a Escola dá um novo e importante passo. Este Poder elegeu o **aprofundamento da parceria com a sociedade** como uma de suas principais metas.

(...)

Em consonância com essa filosofia, a Escola do Legislativo abre-se à comunidade e promove o seu **primeiro curso voltado para o público em geral**. (...) Cumpre-se assim mais um dos objetivos da Casa ao instituir esse espaço de debates, de estudo e de capacitação profissional: promover o intercâmbio com instituições de formação e pesquisa e **incentivar a convivência deste Poder com os meios acadêmicos**.

A partir de então, agregou-se aos fóruns e seminários que, esporadicamente, eram ofertados ao público externo desde 1992, um curso aberto para a sociedade. Para a realização dessa nova atividade, a EL-ALMG firmou um convênio com a “escola de governo” gerida pelo jurista Fábio Comparato em São Paulo – uma

ONG de educação política fundada em 1990. Outrossim, o campo de atuação para a formação dos servidores dá um significativo passo em 1998, com a criação do primeiro curso de Especialização em Assessoria Técnico- Legislativa em parceria com a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), conforme atesta o discurso do Deputado Cleuber Carneiro (PFL).

31/08/1998, grifo nosso.

A Assembleia de Minas, desde muito tempo, está atenta a essa nova realidade. Nos últimos anos, vimos desenvolvendo gestões com o objetivo de capacitar nossos quadros funcionais e lhes dar condições de oferecer adequado suporte às ações deste Poder. Esse processo chega agora à plena maturidade com o lançamento do **Curso de Especialização em Assessoria Técnico-Legislativa Avançada**.

Concebida a partir de um **trabalho conjunto do Curso de Pós-Graduação em Direito da UFMG e da Assembleia Legislativa de Minas Gerais**, por intermédio da Escola do Legislativo, a iniciativa é pioneira sob vários aspectos: em primeiro lugar, somos a primeira Casa Legislativa estadual a adotá-la; em segundo, a metodologia a ser seguida, associando o momento acadêmico e teórico à experiência acumulada no cotidiano da assessoria às atividades parlamentares, encerra notável novidade.

Já em meados dos anos 2000, avolumando as práticas de extensão dirigidas à sociedade, a EL-ALMG formula o programa Parlamento Jovem que, mais do que a simulação dos afazeres do plenário para adolescentes universitários e do ensino médio, abarcou funções de formação para a cidadania e a realização de projetos sociais, vide o discurso do Deputado André Quintão (PT).

23/06/2004, grifo nosso

**Essa é a intenção do projeto Parlamento Jovem: abrir espaço de formação para a cidadania, de acompanhamento dos trabalhos da Assembleia pela juventude**, e mais, (...), de instrução melhor de nossas decisões. O Parlamento Jovem está envolvendo 30 estudantes do curso de Ciências Sociais de nível superior, seis escolas de ensino médio - três públicas e três privadas -, e vários professores universitários e de ensino médio. Estão delimitados três importantes assuntos: as ações afirmativas e política de cotas para negros e pessoas portadoras de necessidades especiais, a questão do primeiro emprego e o problema das drogas.

Esses jovens estão sendo preparados com cursos na Escola do Legislativo e orientados sobre todos os projetos em tramitação a respeito das políticas públicas mencionadas.

Incumbências como o Parlamento Jovem auxiliaram na interlocução da ALMG com diferentes movimentos e organizações da sociedade civil, papel que resgata o mote de tornar a função legislativa mais valorizada e conhecida, como exposto nos discursos que antecederam a criação da EL em 1991 (Entrevista 2). Esse canal de comunicação/diálogo da ALMG com a população, por intermédio da EL, é manifestado no discurso do Deputado Pinto Coelho (PP) que, igualmente, exalta os ofícios predecessores de tal escola do Legislativo mineiro como modelo para as outras Casas Legislativas estaduais.

Alberto Pinto Coelho – PP  
26/09/2007, grifo nosso.

Num cenário de mudanças profundas, tributário da Constituição de 1988, que devolveu às Assembleias Estaduais atribuições cortadas pelo regime militar, surgiu a **Escola do Legislativo**.

(...). **A necessidade de um órgão educativo para o aprimoramento democrático da própria instituição resultou na criação de uma escola pioneira no Brasil e hoje referência para os demais Legislativos Estaduais.** Do mesmo modo, tornou-se um modelo para as Câmaras Municipais, pela excelência na formação de legisladores e assessores legislativos.

Capacitando parlamentares, assessores e servidores para uma melhor atuação no âmbito do Poder Legislativo, a Escola, **também se abrindo ao público em geral e desenvolvendo, com jovens estudantes, atividades de educação para a cidadania, vem contribuindo para o aprimoramento da interlocução entre a sociedade civil e a Assembleia**, sobretudo na formulação das leis que orientam as políticas públicas.

A Escola do Legislativo é hoje um instrumento imprescindível para esta Casa, ao consolidar a formação, em todos os níveis, de verdadeiros cidadãos, pela disseminação das virtudes democráticas e republicanas.

Em 2010, a EL-ALMG foi acreditada pelas autoridades mineiras competentes na matéria para oferecer o curso de pós-graduação *lato sensu* em Poder Legislativo e Políticas Públicas, de modo que o órgão deixou de depender de uma instituição de educação superior para a organização e ministração de seu programa de especialização. Assim, a EL obtinha o seu credenciamento especial como entidade educacional para a provisão de educação formal, de nível superior, de um determinado tipo (Entrevista 1 e conforme o Decreto s/nº).

DECRETO SEM NÚMERO, de 08/07/2010.

Publicação - Minas Gerais, Diário do Executivo - 08/07/2010 pág. 2, col. 1., grifo nosso.

O PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA, (...) DECRETA:

Art. 1º **Fica autorizado o funcionamento do Curso de Pós-Graduação lato sensu - Especialização em Poder Legislativo e Políticas Públicas, e fica credenciada, pelo prazo de cinco anos, a Escola do Legislativo da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais**, no Município de Belo Horizonte.

Em suma, essa cronologia – supratranscrita – da EL-ALMG joga luz no seu processo de criação e subseqüente desenvolvimento como influxo das articulações de servidores que, aproveitando-se a *policy window* do período pós-constituente para os lemas da modernização e da profissionalização do Poder Legislativo, requerem uma estrutura de qualificação/capacitação para as carreiras técnico-administrativas nesse Parlamento. Concomitantemente, os deputados exprimem, em seus discursos, o fito de que Escola assumisse algumas tarefas de aproximação da Casa Legislativa com a sociedade, o que delineou os empreendimentos de educação política e de formação para a cidadania. Essa é a ‘dupla função’, nos dias correntes, presumida para quaisquer escolas do Legislativo no país, cuja gênese no panorama doméstico está vinculada à história da EL-ALMG.

## 6 Considerações finais

Neste trabalho procedeu-se uma descrição e análise, de abordagem histórica, sobre o exórdio e decurso da Escola do Legislativo da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, primeira Casa Legislativa brasileira a aludir tal conceito e consubstanciá-lo como um órgão do Parlamento; e o irromper da EL-ALMG é interpretado *vis-à-vis* o processo de modernização administrativa do Poder Legislativo no país após a Carta Magna de 1988 e as Constituições Estaduais subseqüentes.

A literatura nacional sobre educação corporativa no setor público – incluindo a terminologia “escola de governo” consagrada pela Emenda Constitucional nº 19/1998 – tem vários trabalhos que versam sobre a origem e trajetória de escolas (e centros de treinamento) tradicionais no Poder Executivo, como a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), a Escola Superior de Administração Fazendária (Esaf) e Instituto Rio Branco, no Governo Federal, e a Fundação João Pinheiro (FJP), a Egap da Fundap-SP e a Fesp-RJ, em governos estaduais. Entretanto, no Poder Legislativo, a produção científica sobre o percurso das escolas do Legislativo é escassa, sobretudo os *cases* subnacionais – uma vez que as histórias do Cefor na Câmara dos Deputados e o do ILB no Senado são, parcialmente, abordadas por alguns manuscritos.

A EL-ALMG, o Cefor e o ILB, como escolas do Legislativo precursoras no país, formaram a tríade da educação corporativa no nosso Poder Legislativo na década

de 1990.<sup>2</sup> Suas experiências preambulares – tanto de capacitação técnica dos servidores/parlamentares, como de formação política dos cidadãos – forjaram a disseminação do conceito e a estruturação de EL em Assembleias Legislativas de diversas unidades da Federação e algumas Câmaras Municipais nos anos 2000. Em que pesem as notáveis realizações de cada um desses três órgãos para a institucionalização da educação legislativa no Parlamento brasileiro, é simbólico o pioneirismo da EL-ALMG, encetada em 1992 (com cinco anos de antecedência dos esforços correlatos no Congresso Nacional); esse fato *per se* justificou o recorte deste texto no intento mineiro.

Sintetizando os resultados do artigo, o estudo de caso da EL-ALMG demonstra que tal órgão é um dos resultados de uma “janela de oportunidade” que se abre no Poder Legislativo nacional entre 1986 e 1994, concernente à redemocratização na Nova República e às implicações dos novos textos constitucionais na União e nos estados. Observa-se, nesse intervalo temporal, a confluência de três fatores que oportunizam um movimento modernizante na ALMG como organização: (a) o alto índice de renovação do corpo parlamentar dessa Casa; (b) a dinâmica de participação da sociedade civil na Constituinte de 1988 e na discussão da Constituição Estadual de 1989; e (c) o preceito constitucional de criação de carreiras técnico-administrativas no Poder Legislativo e a ordenação do concurso público como forma de ingresso.

Defronte a esses condicionantes, o quadro de servidores da ALMG encontrou um clima favorável para propor a instituição de uma escola do Legislativo no pacote de medidas modernizadoras apresentadas pela 12ª legislatura, alçando a profissionalização dos recursos humanos como eixo central dessa entidade – iniciada com o provimento de treinamentos livres nos idos de 1993 e direcionada até a sua autonomia para organizar o próprio curso de pós-graduação *lato sensu* em 2010. No meio desse caminho, entre o final da década de noventa e o limiar dos anos 2000, a EL-ALMG, atendendo aos anseios de alguns deputados, diversificou suas funções, dispondo-se como espaço de letramento político da população e um dos instrumentos de promoção da interlocução entre a Assembleia mineira e a sociedade. Nasceriam, na ocasião, alguns embriões de operações de Parlamento

---

<sup>2</sup> Para um trabalho acadêmico de fôlego que investiga essa tríade da educação legislativa no Brasil, ver a dissertação de mestrado intitulada *As escolas do Legislativo no contexto de modernização do Parlamento brasileiro: um estudo de casos múltiplos – EL-ALMG, CEFOR e ILB-INTERLEGIS*. Apresentada em 2015 no Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo, a versão eletrônica está disponível no *website* da Associação Brasileira de Escolas do Legislativo (Abel): <https://www.portalabel.org.br/images/pdfs/as-escolas-do-legislativo-no-contexto-de-modernizacao-do-parlamento-brasileiro.pdf>

aberto e programas de cidadania que, nos dias de hoje, são uma realidade em muitas Casas Legislativas, com um vasto leque de ações.<sup>3</sup>

No tocante às limitações metodológicas da pesquisa, baseada em um estudo de caso único, deve-se mencionar que o artigo não permite extrapolar os resultados da análise da EL-ALMG para o conjunto das escolas Legislativas brasileiras. Ademais, os apontamentos históricos descritos no texto não revelam as inerentes disputas políticas e conflitos de quaisquer naturezas que, obviamente, sucederam-se no período trilhado pelo trabalho. Esse remate seria possível apenas com uma investigação que utilizasse, complementarmente, do método da história oral com múltiplos atores (ex-servidores e ex-deputados) que participaram dos diferentes momentos de construção institucional da escola cobertos na seção 5. Essa lacuna é, portanto, a primeira recomendação para a continuidade desse estudo no âmbito da ALMG.

Por último, pensando em uma agenda de pesquisa futura mais ampla em torno da temática da história das escolas do Legislativo no Brasil, preconizam-se três pistas:

- a replicação do exame conduzido neste trabalho para outras escolas do Legislativo estaduais e municipais que tenham, pelo menos, 12 anos de funcionamento (sucessão de três mandatos legislativos), tal como uma oportunidade de contribuir com história da disciplina de Administração Pública no Brasil como aconselham Costa e Costa (2016), bem como com a memória do conceito de EL;
- a compreensão do processo de difusão nacional do conceito de EL e os mecanismos de multiplicação de suas práticas no Poder Legislativo brasileiro a partir dos anos 2000, considerando a influência das experiências precedentes na EL-ALMG, no Cefor e no ILB; e
- a atenção às relações entre o inventário de treinamento, capacitação e formação das EL, voltadas aos servidores e parlamentares, com as linhas mestras da política de gestão de recursos humanos da sua Casa Legislativa. A ideia é prospectar como a educação corporativa ofertada pelas escolas do Legislativo tem apoiado, ao longo dos tempos, a implementação de uma gestão estratégica de pessoas no Parlamento, na linha discutida por Côrtes e Meneses (2019). Ou, adotando-se um ângulo mais amplo, propõe-se a indagação: quão alinhadas eram/são as ações de T&D nas EL com as diretrizes memoriosas de aperfeiçoamento do Poder Legislativo no conjunto de seus propósitos?

---

<sup>3</sup> Para uma lista de projetos e atividades que podem compor um programa de cidadania nas Casas Legislativas na atualidade, a ser encabeçado pelas EL, ver o artigo de Ludwig (2019).

Espera-se que essas indicações estimulem os pesquisadores da comunidade acadêmica de administração pública no Brasil a alargarem os estudos legislativos, sob o prisma organizacional, pela trilha das escolas do Legislativo. Além disso, são latentes outras rotas em torno de temáticas das áreas funcionais (finanças, operações, recursos humanos, sistemas de informação e comunicação) na Casa Legislativa, para perscrutar o processo de modernização administrativa do Parlamento e seus resultados gerenciais e institucionais. Sem dúvida, essa é uma via para adensar os estudos intraorganizacionais de gestão legislativa no país.

### Referências bibliográficas

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS (ALMG). *Revista do Legislativo*, v.1, n. 1, p. 48-49, out./dez. 1992.

\_\_\_\_\_. *Anais do Simpósio “Minas Gerais e a Constituinte”*. Belo Horizonte, abr., 1986. (mimeo).

ANASTASIA, Fátima. Mudanças institucionais e renovação na Assembleia. *Revista do Legislativo*, v.7, n. 24, p. 29-34, out./dez. 1998.

ARAÚJO, S. M. V. G.; SILVA, R. S. Reflexões e novas agendas de pesquisa para os estudos legislativos no Brasil. *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, v. 2, n. 1, p. 58-74, out. 2012.

ASSIS, L. F. Educando para a cidadania: a experiência da escola do Legislativo. *Educação & Sociedade*, v. 18, n. 59, p. 369-387, ago. 1997.

BAGEHOT, W. *The English Constitution*. 2. ed. London: Chapman & Hall, 1873.

BARROS, A. T.; BERNARDES, C. B.; DIAS, M. C. Perspectiva sociopolítica da interatividade na mídia legislativa: o caso da Câmara dos Deputados. *Cadernos da Escola do Legislativo*, v. 11, n. 17, p. 59-83, jul./dez. 2009.

BARROS, A. T.; BERNARDES, C. B.; RODRIGUES, M. R. Comunicação pública e participação política: o caso do Disque-Câmara. *Revista de Estudos de Comunicação*, v. 13, n. 31, p. 159-169, mai./ago. 2012.

BERNARDES, C. B. *Política, institucional ou pública? Uma reflexão sobre a mídia legislativa da Câmara dos Deputados*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos (Iesp) da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, 2010.

BOBBIO, N.; METTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de política*. 5. ed., v. 2. Brasília: Ed. UnB: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2000.

BUARQUE, C. A modernização do Senado Federal. In: VELLOSO, J. P. R. (Coord.). *Construindo sociedade ativa e moderna e consolidando o crescimento com inclusão social*. Rio de Janeiro: Ed. José Olympio, 2010.

CARVALHO, M. A. A influência de Hobbes, Locke e Rousseau na formação do Parlamento moderno. *Revista de Informação Legislativa*, v. 40, n. 160, p. 261-268, out./dez. 2003.

CARVALHO, V. N. Escolas do Legislativo e a educação para a democracia. *E-Legis*, v.7, n. 15, p. 46-61, set./dez. 2014.

CHACON, V. *História do Legislativo brasileiro: Câmaras Municipais*. Brasília: Senado Federal, 2008.

CHAVES, J. M. M. Mecanismos que assegurem a implantação de sistemas estaduais de informação legislativa. In: ANAIS DO I SEMINÁRIO NACIONAL DE INFORMATIZAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO. ALMG: Belo Horizonte, 1986.

CHEIBUB, J. A. O Poder Legislativo nas democracias contemporâneas. *E-Legis*, v.6, n. 10, p. 7-25, jan./abr. 2013.

CINNANTI, C. J. J. A (des)confiança do cidadão no Poder Legislativo e a qualidade da democracia no Brasil. *E-Legis*, v. 4, n. 6, p. 84-95, jan./jul. 2011.

CÔRTEZ, F. G.; MENESES, P. P. M. Gestão estratégica de pessoas no Legislativo federal brasileiro: condições para a implementação. *Revista de Administração Pública*, v. 53, n. 4, p. 657-686, jul./ago. 2019.

COSSON, R. J. *Escolas do Legislativo, escolas de democracia*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2008.

\_\_\_\_\_. Letramento político: por uma pedagogia da democracia. In: *Cadernos Adenauer XI*, n. 3, ago. – *Educação política: reflexões e práticas democráticas*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2010.

COSSON, R. J.; BARROS, A. T. Parlamento e educação: cursos e lógicas do sistema brasileiro de educação corporativa. *Revista do Serviço Público*, v. 70, n. 1, p. 125-156, jan./mar. 2019.

COSTA, F. L.; COSTA, E. M. L. Nova história da administração pública brasileira: pressupostos teóricos e fontes alternativas. *Revista de Administração Pública*, v. 50, n. 2, p. 215-236, mar./abr. 2016.

DUTRA, Y. S. O Legislativo analisado como um sistema organizacional aberto. *Revista de Informação Legislativa*, v. 28, n. 112, p. 429-444, out./dez. 1991.

FARIA, M. A. *Diálogo com o tempo: 170 anos do Legislativo mineiro*. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2005.

FERREIRA JÚNIOR, N. A. Comissão de Legislação Participativa: a construção da democracia deliberacionista. *E-Legis*, v.1, n. 1, p. 21-24, jul./dez. 2008.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 10, n. 29, p. 175-200, out. 1995.

FLICK, U. *Uma introdução à pesquisa qualitativa*. 2. ed. Porto Alegre: Ed. Bookman, 2004.

FUKS, M; FIALHO, F. M. Mudança institucional e atitudes políticas: a imagem pública da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (1993-2006). *Opinião Pública*, v. 15, n. 1, p. 82-106, jun. 2009.

\_\_\_\_\_. Mudança institucional e opinião pública: estimando os efeitos da cobertura da ALMG realizada pelo Jornal Estado de Minas (1987-1994 e 1999-2002). *Revista Brasileira de Ciência Política*, v. 2, n. 4, p. 257-282, jul./dez. 2010.

GUIMARÃES, A. S.; SCHWARTZ, F. P.; SOUZA, J. W. *et al.* Administração pública legislativa: gestão estratégica. In: MIRANDA, R. C. R.; SOUZA, J. R. C. (Orgs.). *O processo legislativo, o orçamento público e a Casa Legislativa*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013.

JOBIM, N. A Modernização do Legislativo. In: ALMG. *Ciclo Nacional de Debates*. 1991. (mimeo).

JOFFRE NETO, J. M. *Câmaras Municipais no Brasil: ascensão e declínio*. São Paulo: Ed. FGV, 2003.

KINGDON, J. W. Agenda setting. In: THEODOULOU, S. Z.; CAHN, M. A. *Public policy: the essential readings*. New Jersey: Prentice-Hall, 1995.

LAMARI, R. A reforma do Legislativo. In: *Cadernos Adenauer XI, n. 1, mar. – Reforma do Estado brasileiro: perspectivas e desafios*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2010.

LEMONS, C. R. F.; BERNARDES, C. B.; BARROS, A. T. TV Câmara, TV pública? As TVs legislativas brasileiras na transição para a plataforma digital. *Observatório (OBS\*) Journal*, v. 5, n. 2, p. 01-22, 2011.

LIMONGI, F. Estudos legislativos. In: LESSA, R.; MARTINS, C. B. (Orgs.). *Horizontes das Ciências Sociais no Brasil: Ciência Política*. São Paulo: Anpocs, 2010.

LUDWIG, A. C. W. Um programa de cidadania para as escolas do Legislativo. *E-Legis*, v.12, n. 29, p. 155-175, mai./ago. 2019.

MARINHO, M. J. M. C.; ABIJAUDI, M. I. B. *Modernização administrativa e o caso do Legislativo mineiro*. Fundação João Pinheiro: Especialização em Administração Pública, 1991. (mimeo).

MARQUES, J. R.; VENTURELLI, T. A. Da evolução da educação na sociedade para a educação no Legislativo. *Senatus: Cadernos da Secretaria de Informação e Documentação*, v. 3, n. 1, p. 48-52, abr. 2004.

MOISES, J. A. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 23, n. 66, p. 11-43, fev. 2008.

NETO, C. P. S.; SILVA, J. C. F.; BARBOSA, A. J. A Câmara dos Deputados e a construção da moderna democracia brasileira: o debate das ideias (1946-1964). In: MIRANDA, R. C. R.; SOUZA, J. R. C. (Orgs.). *O processo Legislativo, o orçamento público e a Casa Legislativa*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013.

POLSBY, N. W. The institutionalization of the US House of Representatives. *American Political Science Review*, v. 62, n. 1, p. 144-168, mar. 1968.

RIBEIRO, G. W. A educação legislativa é uma resposta à crise do Parlamento? *E-Legis*, v. 4, n. 6, p. 96-103, jan./jun. 2011.

SANTOS FILHO, N. G. *et al.* Mudança organizacional no Legislativo brasileiro: discutindo as possibilidades de aplicação do institucionalismo sociológico na análise da modernização da estrutura administrativa da Câmara dos Deputados. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA (EnAPG), 4., 2010. Anais... Vitória: Anpad, 2010.

SANTOS, M. L. Breve história da TV legislativa no Brasil: raízes e origens. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 29., 2006, BRASÍLIA. Anais... Brasília: Intercom, 2006.

SILVA, P. C. Onde são feitas as nossas leis? Estrutura e profissionalização dos legislativos municipais. In: SEMINÁRIO DISCENTE DA PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA DA USP, 4., 2014, São Paulo. Anais... São Paulo: DCP/FFLCH, 2014.

SIMÕES, M. Prodasen - 33 anos de história a serviço da modernização do Senado e do Legislativo brasileiro. *Senatus: Cadernos da Secretaria de Informação e Comunicação*, v. 4, n. 1, p. 70- 76, nov. 2005.

SQUIRE, P. The professionalization of State legislatures in the United States over the last century. In: *Anais do 20th International Political Science Association World Congress*. IPSA: Fukuoka, 2006.

\_\_\_\_\_. Measuring State Legislative professionalism: the squire index revisited. *State Politics and Policy Quarterly*, v. 7, n. 2, p. 211-227, summer 2007.

TEIXEIRA, C. P.; FREIRE, A. Decline, transformation and trust in Parliaments: the Portuguese case in a longitudinal and comparative perspective. *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, v. 1, n. 1, p. 24-37, dez. 2010.

VERSIANI, M. H. Uma República na Constituinte (1985-1988). *Revista Brasileira de História*, v. 30, n. 60, p. 233-252, jul./dez. 2010.

YIN, R. *Case study research: design and methods*. 2. ed. Newbury Park: Sage Publications, 1994.

#### **William Maximiliano Carvalho de Melo**

Centro de Investigação em Ciência Política da Universidade do Minho – Portugal. Doutorando em Ciências da Administração pela Universidade do Minho, Portugal. Mestre em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo. Bacharel em Marketing pela Universidade de São Paulo. E-mail: [willmax@usp.br](mailto:willmax@usp.br)

#### **Fernando de Souza Coelho**

Universidade de São Paulo - Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH-USP). Doutor e Mestre em Administração Pública e Governo pela EAESP-FGV. Bacharel em Economia pela FEARP-USP. Professor da EACH-USP no curso de graduação e no programa de pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas. Presidente da Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP) entre 2016-2018. Coordenador da Divisão Acadêmica de Administração Pública da ANPAD - triênio 2018-2020. E-mail: [fernandocoelho@usp.br](mailto:fernandocoelho@usp.br)