



**Universidade de Brasília**  
**Programa de Pós-Graduação em Educação**  
**Mestrado em Educação**  
**Área de Concentração: Políticas Públicas e Gestão da Educação**

**Educação Superior na Câmara dos Deputados:  
um estudo sobre a pós-graduação *lato sensu***

**PAULO ANTONIO LIMA COSTA**

**Brasília/DF**  
**Abril – 2010**

**PAULO ANTONIO LIMA COSTA**

**Educação Superior na Câmara dos Deputados:  
um estudo sobre a pós-graduação *lato sensu***

Dissertação apresentada à  
Faculdade de Educação da  
Universidade de Brasília, como  
requisito parcial para a obtenção  
do título de Mestre em Educação,  
sob a orientação do Professor Dr.  
José Vieira de Sousa

**Brasília/DF  
Abril – 2010**

**Universidade de Brasília**  
**Programa de Pós-Graduação em Educação**  
**Mestrado em Educação**  
**Área de Concentração: Políticas Públicas e Gestão da Educação**

**Dissertação defendida sob a avaliação da Comissão Avaliadora constituída por:**

---

**Prof. Dr. José Vieira de Sousa**  
**(Orientador – Universidade de Brasília)**

---

**Prof. Dr. Valter Soares Guimarães**  
**(Examinador Externo – Universidade Federal de Goiás)**

---

**Prof. Dr. Célio da Cunha**  
**(Examinador – Universidade De Brasília)**

---

**Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Denise Maria Botelho**  
**(Suplente – Universidade de Brasília)**

**À minha família e ao Centro de  
Formação, Treinamento e  
Aperfeiçoamento da Câmara dos  
Deputados – Cefor.**

## AGRADECIMENTOS

Ao Professor Dr. José Vieira de Sousa, pela orientação dedicada, criteriosa e compromissada.

Aos amigos do Cefor, pelo encorajamento e apoio irrestritos.

Aos professores examinadores, pelas preciosas contribuições.

Aos colegas da UnB, pelo compartilhamento.

Aos meus familiares, pelo constante incentivo e pela crença.

Às minhas queridas filhas, Liana, Luísa e Laura, motivo da minha força de vontade.

À minha esposa amada, pelo amor que a mim entrega.

Ao Pai Supremo, guia da minha vida.

## RESUMO

O objetivo deste trabalho foi avaliar a implementação do Programa de Pós-Graduação desenvolvido pelo Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (Cefor), no período de 2005-2008. O trabalho concentrou estudos na área de educação superior, de forma geral, e particularizou exame sobre a situação da pós-graduação *lato sensu* no país. Foram utilizadas estratégias orientadas no sentido de colher e interpretar os dados necessários para a formulação do entendimento proposto no trabalho. Dessa forma, a investigação precisou situar o objeto do trabalho no contexto mais amplo da Administração Pública no Brasil, sobretudo no que se refere às políticas públicas do Estado voltadas para a conformação das escolas de governo, instituídas, em sua maioria, após o advento da Reforma Administrativa do Estado ocorrida na década de 1990. Nesse propósito, o estudo buscou entender o conceito de administração burocrática, necessário para a compreensão da ação do Estado e para a disseminação da proposta de administração gerencial, que repercutiu na definição de políticas para a criação, fortalecimento e orientação do papel das escolas de governo. Nessa perspectiva, o trabalho discorreu sobre o papel das políticas públicas desenvolvidas pelo Estado, considerando esse contexto de transição do modelo administrativo e suas conseqüências para a educação superior, como o fato de ela ser caracterizada, na atualidade, por grande diversidade institucional e também por ter grande ampliação de oferta nos últimos vinte anos. Esse panorama propiciou uma flexibilização do Ministério da Educação (MEC) que passou a credenciar instituições, *stricto sensu*, que não são caracterizadas como Instituições de Educação Superior, para realizar cursos de especialização, sem a necessidade de vinculação com alguma instituição educativa específica. A avaliação teve por escopo buscar entender essa perspectiva educativa desenvolvida em uma escola de governo, no sentido de lançar olhar para o papel dessas instituições, bem como buscar entender a dinâmica que envolve a diversidade institucional que caracteriza a educação superior no Brasil. Para tanto, foi necessário discorrer sobre a atual política de pós-graduação *lato sensu* implementada pelo Ministério da Educação. Na perspectiva de compreender a complexidade relacionada a essas políticas públicas, foram investigados dois cursos de especialização desenvolvidos pelo Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados: Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo (IP) e Processo Legislativo (PL). Metodologicamente, o estudo adotou a abordagem qualitativa baseada na pesquisa de tipo estudo de caso, com coleta de dados por meio de entrevistas semi-estruturadas, questionários e análise documental. Os resultados da investigação indicam qual é a atuação do 'Estado na política de pós-graduação *lato sensu*, principalmente por meio da configuração de marcos legais para a área. A pesquisa aponta também os elementos determinantes para a implementação do referido Programa ao verificar o que facilitou e inibiu esse processo de pós-graduação em uma escola de governo, revelando perspectivas sobre a pós-graduação *lato sensu* desenvolvida nesse contexto, situado no campo maior da educação superior no país.

Palavras-chave: Educação superior; Pós-graduação *lato sensu*; Escola de governo

## ABSTRACT

The objective of this thesis is to evaluate the implementation of the Graduate School Program developed by the House of Representatives' Centre for Education, Training and Development (*Cefor*) from 2005 to 2008. In general, the research has focused on the higher education area and investigated the *lato sensu* graduate school situation in the country. Oriented strategies were used during collection and interpretation of the necessary data for the insight proposed by the work. Within this frame, the investigation had to situate the topic in an amplified context in Public Administration in Brazil, especially with regard to the State's public policies for formulation of government schools mostly implemented after the Administrative Reform in the 1990's. With this purpose, the study goes on to analyse the bureaucratic administration concept for comprehension of the State's actions, and dissemination of management administration, which has impacted the definition of policies for creation, strengthening and guidance on the role of government schools. In this perspective, the study covers public policies' role developed by the State, considering this context of transition from the administrative model, and its consequences for the higher education as currently defined by a great institutional diversity and also by its offer increase in the past twenty years. This landscape has facilitated the flexibility of the Ministry of Education (*MEC*) to licence *stricto sensu* institutions, which are not defined as Higher Education Institutions, to carry out specialization courses with no connection to a specific educational institution. The scope of the evaluation was to understand this educational perspective developed in a government school to call attention to its institutional role, as well as to comprehend the dynamics encompassing the institutional diversity of higher education in Brazil. To do so, it was necessary to report on the current *lato sensu* graduation school policy implemented by the Ministry of Education. With the perspective to comprehend the complexity related to the public policies, two specialization courses developed by House of Representatives' Graduate School Program were investigated: Specialization in Legislative Institutions and Political Processes (*IP*) and Legislative Process (*PL*). Methodologically, the studies have adopted a qualitative approach based on research on this type of case study with data collection through semi-structured interviews, questionnaires and document analysis. The results of the investigation indicate the State's role in policy for *lato sensu* graduate schools, especially in the configuration of the area's legal framework. The research also points out the determining elements for the implementation of the referred Program when it exposes what has facilitated and inhibited this graduation school process in a government school, revealing perspectives of the *lato sensu* graduate school developed in this context, set in a major field of higher education in Brazil.

Key words: Higher education; *lato sensu* Graduate School; Government School

## LISTA DE ILUTRAÇÕES

### FIGURAS

Figura 1 Características definidoras da análise de conteúdo.....	99
Figura 2 Triangulação dos dados.....	102

### GRÁFICOS

Gráfico 1. Perfil de gênero dos egressos dos cursos IP e PL.....	33
Gráfico 2. Perfil funcional dos egressos dos cursos IP e PL.....	33
Gráfico 3. Respostas dos egressos dos cursos IP e PL.....	106
Gráfico 4. Respostas dos egressos dos cursos IP e PL.....	117
Gráfico 5. Respostas dos egressos dos Cursos IP e PL.....	123
Gráfico 6. Respostas dos egressos dos Cursos IP e PL.....	126
Gráfico 7. Respostas dos egressos dos Cursos IP e PL.....	134
Gráfico 8. Respostas dos egressos dos Cursos IP e PL.....	134
Gráfico 9. Respostas dos egressos dos Cursos IP e PL.....	135
Gráfico 10. Respostas dos egressos dos Cursos IP e PL.....	136

### TABELAS

Tabela1 – Cursos ofertados pela Enap na área de gestão – 1999.....	59
Tabela 2 – Evolução do Número de Instituições, segundo a Categoria Administrativa – Brasil 2002 a 2008.....	73
Tabela 3 – Credenciamentos especiais por ano (1998-2009).....	110



## LISTA DE SIGLAS

- ABEL – Associação Brasileira de Escolas do Legislativo
- CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- CEFOP – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento
- CES – Câmara de Educação Superior
- CFE – Conselho Federal de Educação
- CNE – Conselho Nacional de Educação
- CNPQ – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
- DASP – Departamento de Administração do Serviço Público
- ENADE – Exame Nacional de Desempenho de Estudantes
- ENAP – Escola Nacional de Administração Pública
- FAT – Fundo de Amparo do Trabalhador
- GPE – Grupos de Pesquisa e Extensão
- IES – Instituições de Educação Superior
- ILB – Instituto Legislativo Brasileiro
- INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
- INTERLEGIS – Programa de Interação Legislativa
- IP – Curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo
- ISC – Instituto Serzedello Corrêa
- IUPERJ – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro
- LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
- MEC – Ministério da Educação
- OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
- OP – Orçamento Público
- PAIUB – Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras
- PL – Curso de Especialização em Processo Legislativo
- SESu – Secretaria de Educação Superior
- SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
- TCU – Tribunal de Contas da União
- UC – Universidade Cooperativa
- Unesco – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
- UnB – Universidade de Brasília
- UNILEGIS – Universidade do Legislativo Brasileiro

## SUMÁRIO

<b>RESUMO.....</b>	<b>VI</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>VII</b>
<b>LISTA DE ILUTRAÇÕES .....</b>	<b>VIII</b>
<b>LISTA DE SIGLAS.....</b>	<b>IX</b>
<b>CONSIDERAÇÕES INICIAIS .....</b>	<b>12</b>
1. Problematização do objeto.....	12
2. Justificativa para a realização do estudo.....	21
3. Objetivos da pesquisa .....	24
4. Abordagem metodológica .....	25
5. Tipo da pesquisa .....	27
6. A instituição investigada .....	29
7. Participantes da pesquisa .....	32
8. Procedimentos de pesquisa.....	34
<b>CAPÍTULO 1 – ESTADO, REFORMA E REFLEXOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>38</b>
1.1 Pressupostos teóricos relacionados à origem do Estado moderno .....	38
1.2 Reforma Administrativa do Estado Brasileiro na década de 1990.....	46
1.3 O campo das políticas públicas no Estado moderno .....	52
1.3.1 Sociedade do conhecimento: reflexões necessárias para compreensão do contexto educativo do mundo moderno.....	60
1.4 Escolas de governo no esteio da Reforma do Estado .....	66
<b>CAPÍTULO 2 – A EDUCAÇÃO SUPERIOR E PÓS-GRADUAÇÃO <i>LATO</i> <i>SENSU</i> NO BRASIL: CENÁRIO VISLUMBRADO .....</b>	<b>70</b>
2.1 A expansão da educação superior no Brasil a partir da década de 1990.....	70
2.2 Pós-graduação <i>Lato Sensu</i> : considerações sobre os cursos de especialização no Brasil.....	78
2.3 Avaliação institucional para o desenvolvimento da educação superior.....	84
2.3.1 Avaliação de programas: dinâmicas relacionadas à sua realização.....	88

<b>CAPÍTULO 3 – AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DA CÂMARA DOS DEPTUADOS: PERCURSO E DESCOBERTAS .....</b>	<b>96</b>
3.1 Contexto do objeto de estudo e diretrizes metodológicas para a análise.....	96
3.2 Elementos relacionados à atuação do Estado na formulação de políticas públicas para a expansão e acesso à educação superior no país .....	102
3.3 O Estado Brasileiro na pós-graduação <i>lato sensu</i> : contexto relacionado aos marcos legais .....	109
3.4 Fatores determinantes na implementação da <i>lato sensu</i> na Câmara dos Deputados.....	121
3.5 A percepção dos alunos em relação a questões que facilitam ou inibem o desenvolvimento do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados ..	126
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>140</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>147</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>154</b>
Anexo A - Projeto Pedagógico do Curso Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo .....	154
Anexo B - Projeto Pedagógico do Curso Especialização em Processo Legislativo.	158
Anexo C - Documento de Credenciamento do CEFOR .....	162
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>163</b>
Apêndice A – Questionários apresentados aos egressos. ....	163
Apêndice B – Roteiro entrevista Diretores do Cefor.....	169
Apêndice C – Roteiro entrevista Coordenador dos cursos investigados .....	170
Apêndice D – Roteiro entrevista Secretária SESu.....	171

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O presente trabalho está inserido na área de Políticas Públicas e Gestão da Educação, do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília – UnB, pois é relacionado à avaliação de um programa específico de pós-graduação *lato sensu*, desenvolvido na Câmara dos Deputados, por meio de seu Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (CEFOP).

O tema desta dissertação é a pós-graduação *lato sensu*, analisada no contexto específico de uma instituição pública com características próprias de escola de governo, mediante credenciamento especial chancelado pela Secretaria de Educação Superior (SESu) do Ministério da Educação (MEC).

A pesquisa concentrou esforços também no sentido de buscar compreender a natureza das políticas públicas para a pós-graduação *lato sensu* no Brasil, tendo por análise o papel e a atuação do Estado na formulação dessas políticas.

### 1. Problematização do objeto

No mundo moderno, o processo de educação sistematizado, desenvolvido fora do ambiente regular de ensino, é um fenômeno que se encontra em acentuada expansão. Em muitos setores da sociedade é possível identificar movimentos no sentido de que a educação seja acessível aos cidadãos de um modo geral. Nesse sentido, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB nº 9.394/96) estabelece que:

Art. 1º A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.  
(BRASIL, 1996)

Como a referida lei disciplina, a educação pode ocorrer de forma sistematizada em instituições de ensino e pesquisa, ou em condições diversas, como nas organizações profissionais, públicas ou privadas, entre outras áreas da sociedade.

A política de diferenciação de instituições de educação superior foi ratificada pela mesma lei. Nela, é prevista a oferta em diversos tipos de entidades, tais como

universidades, centros universitários, faculdades e institutos, de natureza pública ou privada. Analisar qualquer política de educação superior hoje, no Brasil, implica reconhecer a heterogeneidade do sistema e perceber as diferenças e as funções que cada uma delas tem, ou deveria ter.

Ao se estudar a educação superior é possível verificar a importância da articulação entre a graduação e a pós-graduação, no sentido de se construir um movimento equilibrado em que a pesquisa fomente as ações de ensino. Entretanto, no Brasil, a vertente dominante sempre foi a do ensino, atuação incorporada principalmente pela graduação, que tem a responsabilidade de socializar as verdades conhecidas e, por isso, acentua a função da formação profissionalizante. A pesquisa, por sua vez, impulsiona novas descobertas, amplia o conhecimento existente e tem uma função mais flexível – de inovação –, vocação inequívoca da pós-graduação.

Cury (2004) relata que os programas de pós-graduação no Brasil têm um sistema de alta qualidade. Para sustentar essa posição, identifica avaliações feitas por instituições como a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Cnpq) e também em dados quantitativos.

A educação superior, conforme verificado neste trabalho, tem se expandido no Brasil, sobretudo na graduação. Um dos motivos que impulsionam esse crescimento, principalmente a partir da década de 1990, é a pressão advinda da expansão do ensino médio público. Outro fator de notória verificação, diz respeito à própria expansão capitalista. Com efeito, a educação superior tem uma colocação estratégica no espaço mercadológico, visto que fenômenos como a globalização dão novos contornos à noção de cidadania, desenvolvimento, relações sociais etc. (CURY, 2004)

Diante desse cenário, as políticas públicas têm caminhado no sentido da flexibilização da oferta e menor rigor na autorização de cursos, transferindo para o sistema avaliativo a responsabilidade de imprimir controles qualitativos. Por esse motivo, a questão da avaliação torna-se central na política educacional para a educação superior.

A expansão da pós-graduação pode ser atribuída, por exemplo, também às exigências da legislação, que prioriza a formação em mestrado e doutorado para o exercício do magistério superior (BRASIL, Lei 9.394/1996, Art. 66). Ainda em relação à docência, dados do Censo da Educação Superior de 2008 apontam que 15,8% dos

docentes das instituições públicas são especialistas enquanto nas instituições privadas este percentual se eleva a 37,3%.

O sistema de educação superior no Brasil estabelece, por meio da LDB, a necessária articulação entre graduação e pós-graduação para que suas ações tenham continuidade dentro de uma política integrada de ensino, pesquisa e extensão. Contudo, observa-se um crescimento sem essa articulação, levando à insuficiente qualificação de docentes para suprir o aumento desordenado, culminando até mesmo em fraudes por meio de diplomas não reconhecidos ou falsificados.

É possível conceber que, no Brasil, está estabelecida uma abordagem da educação superior que tende a conduzir a pesquisa para a pós-graduação e o ensino para a graduação. Dessa forma, a pós-graduação não prepara docentes, pois sua vocação está centrada na pesquisa. Com isso, cria-se um círculo vicioso, sem a desejada articulação entre as esferas da educação superior.

Daí, então, a necessidade de que cada instituição estabeleça um Projeto de Desenvolvimento Institucional (PDI). Nesse plano deve estar previsto o fomento da pesquisa, pelo menos em instituições que almejam sustentar-se como universidades ou centros universitários, para que o ensino seja amparado pela constante produção do conhecimento.

Dessa forma, a construção de um círculo virtuoso entre graduação e pós-graduação melhorará os níveis qualitativos do ensino superior no Brasil e as medidas que podem contribuir para essa relação devem fazer parte das políticas públicas relacionadas à gestão da educação superior.

Não se pode sustentar que uma grande expansão da educação superior seja desenvolvida sem estar amparada na qualificação do corpo docente. De fato, há avanços na qualificação docente no Brasil, contudo, não se pode dizer que, de forma abrangente, essa qualidade supra as necessidades quantitativas, sobretudo nos últimos anos.

Cury (2004) defende, ainda, a idéia de que somente a articulação programática entre ensino e pesquisa – graduação e pós-graduação – promoverá a desejada qualidade do ensino superior. É importante observar que essa articulação deve ser arquitetada de forma sistemática, por meio de planos de desenvolvimento que tenham amparo no arcabouço jurídico. Para isso, é necessária uma ampla discussão política, que traga à tona a situação atual e as metas desejadas. Como o autor menciona, o desenvolvimento do país passa pela educação de qualidade. Educação de qualidade exige profissionais

bem preparados do ponto de vista técnico, científico e pedagógico – como elementos complementares. Nada adianta inflar as fileiras da educação superior, sem que haja políticas conscientes e avaliações criteriosas para que de fato se efetive a desejada evolução econômica e social do país.

Nos últimos anos, esse processo de diferenciação das instituições vem caracterizando a estrutura da educação superior no Brasil. Em função de um contexto político, econômico e cultural complexo da sociedade moderna, a educação superior já não se limita aos sistemas públicos, ou mesmo a instituições privadas cujas propostas mostram-se ligadas ao caráter filantrópico – confessional – comunitário ou estritamente particular, considerando a atual configuração da educação superior brasileira. A forte presença da iniciativa privada no sistema de educação superior, por exemplo, revela sua natureza dinâmica e diversificada no país.

De acordo com Sousa, (2006) a heterogeneidade institucional da educação superior no Brasil vem ganhando contornos nos últimos 30 anos e esse processo está conformando esse quadro de diversidade institucional e também de pluralidade nas práticas acadêmicas efetivas, como no caso do objeto deste estudo:

Na realidade, a evolução do sistema de ensino superior no País mostra que esse sistema tem se constituído em um campo acadêmico de extrema complexidade, envolto por uma expressiva heterogeneidade institucional. Em função disso, a compreensão da diversidade de estabelecimentos que compõem tal sistema de ensino demanda uma análise, dentre outros, do papel e alcance assumidos pela rede privada em sua configuração. (p. 144)

Assim como se estuda a evolução da rede privada na educação superior, ou o papel de cada modalidade institucional no sistema maior de ensino, o presente trabalho lança olhar sobre a possibilidade de realização de educação superior nesse quadro de diversidade institucional. Nesse sentido, o trabalho procurou identificar se o contexto social diverso do mundo contemporâneo sustenta a concepção dessa sistemática plural.

É preciso mencionar que a Reforma Administrativa da década de 1990 consolidou a posição do Estado de que era preciso diversificar a atuação social para a educação, quando abriu, estrategicamente, espaço para a maior atuação do setor privado, por exemplo, tendo em vista o pouco alcance da educação superior a diversos setores da sociedade (SOUSA, 2006).

Esse quadro de flexibilização do Estado configurou o cenário deste estudo. Além das instituições regularmente credenciadas para a oferta de educação superior, surge, principalmente na década de 2000, um movimento que amplia a função educativa de entidades que não têm uma estrutura necessariamente escolar, mas que estão também avançando na seara da educação superior. Tratam-se de centros de formação, escolas de governo, universidades corporativas e institutos de ensino ligados a organizações na esfera pública ou privada.

O CEFOR, da Câmara dos Deputados, é um exemplo de instituição que não possui uma estrutura escolar, mas desenvolve atividades típicas de educação superior, ao ministrar cursos de especialização, *lato sensu*, com credenciamento do Ministério da Educação – MEC.

No Brasil, é notória a grande oferta de cursos de especialização *lato sensu*, seja por oferta em instituições públicas ou privadas. No caso das instituições públicas, os cursos de especialização podem ser uma forma de captação de recursos, embora haja questionamento de ordem legal e críticas relacionadas a uma certa “privatização” dessas instituições (SOUSA, 2006).

Em que pesem os questionamentos legais sobre essa forma de captação de recursos para as instituições públicas, é possível inferir que os cursos de especialização com cobrança de mensalidades configuram-se em uma alternativa para se tentar mitigar problemas advindos de insuficiência orçamentária.

No âmbito privado, por sua vez, a *lato sensu* também é uma forma de recebimento de dividendos, conforme indica Silva (2008), referindo-se a esse nível de ensino:

[...] há indicação de que: a) as instituições particulares são legítimas representantes do formato comercial na oferta de educação; b) as comunitárias/filantrópicas/confessionais, apesar de se utilizarem da forma comercial, adotam, em níveis variados, um discurso não-lucrativo nas ações; e c) as públicas tendem a representar um espaço que oferta ensino de qualidade arraigado na estrutura consolidada e no financiamento estatal. (p. 49)

Em que pese aumento da oferta de cursos de especialização no país, não se vê o mesmo nível de regulamentação que há para outras áreas da educação superior. Tomem-se, como exemplo, as normas relacionadas à avaliação da graduação e também à pós-graduação *stricto sensu*, que têm nível de complexidade legal e operacional bastante



elevado. Para esses cursos, há sistemas próprios de regulação, recursos disponibilizados, pessoal contratado para realizar avaliações. No caso da *lato sensu*, todavia, basta mencionar que, desde 2003, o MEC não divulga qualquer estatística sobre a área.

O fato de a *lato sensu* poder ser oferecida em instituições que não são caracterizadas como de educação superior revela uma face nova na educação superior brasileira. Com efeito, a dinâmica educativa ocorrida em instituição não escolar é um fenômeno recente, passível de investigação científica.

Nesse sentido, os cursos de especialização realizados em ambiente de trabalho têm as mesmas características daqueles realizados em instituições de educação superior (IES) e, em última instância, tratam de uma mesma perspectiva: a formação humana, com ênfase no aprofundamento de determinadas áreas do conhecimento.

Essas entidades têm origem em órgãos de recursos humanos, voltados para a qualificação de pessoal. No caso do setor público, o incremento dessas atividades foi impulsionado pela Emenda Constitucional nº 19/98<sup>1</sup> que institui o termo “escolas de governo” para designar um espaço de promoção da formação e do aperfeiçoamento profissional. No caso em questão, embora exista o termo “escola”, não que dizer que haja necessariamente uma estrutura escolar, como, por exemplo, um projeto pedagógico associado ou um quadro permanente de docentes. Contudo, a atividade educativa, mesmo que direcionada para o campo profissional, está presente.

Para os fins a que este trabalho se propõe é preciso esclarecer a conotação semântica de termos relacionados ao estudo. Assim, cumpre esclarecer que a perspectiva educativa abordada refere-se a um processo de educação continuada. Segundo Marin (1995), as expressões “educação permanente”, “formação continuada” e “educação continuada” podem ser colocadas em um mesmo conjunto terminológico, pois têm muita similaridade.

Na base desses termos existe a idéia de valorização do saber, seja em uma perspectiva formal de educação ou em qualquer área do conhecimento. Contudo, há certas nuances que podem precisar melhor os mencionados termos. Por educação permanente, entende-se a educação como processo prolongado pela vida toda, e nesse

---

<sup>1</sup> A Emenda Constitucional 19/98 decorre dos debates relacionados à Reforma Administrativa ocorridos no primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). Traz em seu bojo elementos relacionados ao princípio da eficiência, além de outros dispositivos introduzidos na Administração Pública. Às escolas de governo cabe papel especial designado pela referida Emenda, conforme delinea o Artigo 5º, tema em discussão no capítulo 1 deste trabalho.

sentido, a concepção de andragogia ganha ênfase, pois a educação passa a se processar por todas as fases dos indivíduos, inclusive a adulta, ganhando contornos especiais nessa etapa, pois as relações de aprendizagem com os adultos necessitam definições clara de papéis dos atores envolvidos na dinâmica educativa.

Ao refinarmos a compreensão sobre educação permanente, subjaz a expressão “formação continuada” no sentido de se proporcionar uma ação deliberada de transmissão de saberes e de saber-fazer, formal ou informal (MARIN, 1995). Esse termo respalda a análise feita neste trabalho, uma vez que o programa investigado constitui-se em uma forma de se desenvolver um processo de formação continuada a servidores de uma maneira evidenciada por estratégias de ensino.

Ainda segundo a autora, educação continuada refere-se a uma visão mais completa da educação, proporcionando ao indivíduo um processo de socialização mais amplo e que pode ocorrer em qualquer prática social. Na perspectiva deste trabalho, concentramo-nos em utilizar os três termos referidos, concentrando a proposta naquilo que designa o termo formação continuada.

Todavia, é preciso situar outros termos, comuns e relacionados ao ambiente histórico do Cefor, como “treinamento”, “aperfeiçoamento” e “capacitação”, conforme se refere Marin (2005). Segundo a autora, o termo treinamento tem certa inadequação quando se trata de processo de educação de pessoas. Contudo, em algumas situações o termo é pertinente, sobretudo em situações extremamente operacionais, voltadas para a necessidade de destreza motora ou modelagem de comportamento, como o caso, por exemplo, de certos treinamentos de policiais em práticas de tiro.

A expressão aperfeiçoamento encontra crítica na visão da mencionada autora, uma vez que o termo, semanticamente, procura designar um sentido de perfeição, algo inatingível para o homem, em qualquer processo. Embora a expressão possa designar a correção de alguns defeitos, que pode ocorrer em um processo de educação continuada, não cabe adotá-la no presente estudo.

O termo capacitação, por sua vez, aproxima-se da idéia de educação continuada se utilizada no sentido de preparação, habilidade, utilizando-se, contudo, o sentido de conhecimento, análise e crítica e não de convencimento ou persuasão. Dessa forma, entende-se que a perspectiva analisada neste estudo refere-se a um processo de formação continuada, expressão que procuramos utilizar ao longo do trabalho.

Nesse contexto, o Cefor da Câmara dos Deputados, mesmo não tendo a denominação de escola de governo, ou escola do legislativo, termo que vem sendo apropriado em iniciativas das assembleias legislativas no país, promove atividades de capacitação e formação, como o caso dos cursos de especialização. Assim, diante do dispositivo constitucional, tem função de escola de governo. Em relação à expressão “escola do legislativo”, Cosson (2008), esclarece:

Uma escola do legislativo é uma escola de governo se entendido que é papel das escolas de governo a formação e a educação continuada de todos os servidores e um setor público, no caso o poder legislativo, e não apenas a preparação de dirigentes de determinada área da administração pública. (p. 47)

Dessa forma, entende-se que o Cefor, no contexto das escolas do legislativo, é propriamente uma escola de governo, tendo em vista que realiza atividades de educação continuada.

Outro termo que pode ser associado à terminologia que temos apresentado é a “profissionalização” que, em essência, é o caso do objeto deste estudo. Na proposta pedagógica de uma ação de profissionalização, é preciso conhecer seus possíveis desdobramentos, conforme aborda Guimarães (2009):

Um aspecto fundamental no processo de profissionalização de qualquer ocupação é a *autonomia*, vinculada ao poder, a certa “reserva de domínio profissional”, decorrente do corpo de saberes do profissional que o domina e da organização que o preserva contra a intromissão. (p. 43)

A autonomia e o poder que configuram o processo formativo têm que ser vistos com cautela, pois essa dinâmica pode também indicar um sentido oposto ao da profissionalização *stricto sensu* tendo em vista que os indivíduos, de posse de novos saberes, podem se fechar em um nicho próprio e utilizar seus novos conhecimentos para uma reserva de mercado restringindo o alcance social de sua ação.

O referido autor, portanto, indica que o sentido da formação, em qualquer ocupação, deve estar voltado para o desenvolvimento da autonomia vertida para a democracia. Com efeito, o papel das escolas de governo torna-se fundamental dentro da estrutura do Estado, tendo em vista que, dependendo da concepção pedagógica que

estabelecerem, elas podem formar para fortalecer o sentido democrático do Estado, ou desenvolver um sentido corporativo pernicioso para a sociedade.

Na última década do século XX, houve um acelerado processo de institucionalização de escolas de governo no Brasil, que foram organizadas em diversos formatos e hoje ocupam um espaço na sociedade. Essas escolas compõem uma perspectiva de política pública<sup>2</sup> da administração estatal e são essencialmente voltadas para a profissionalização do servidor público. Por atuarem no processo de formação de agentes públicos, podem ser entendidas sob a perspectiva da publicização da educação, vista de forma ampla, com particular atuação no mundo do trabalho.

Nogueira (2005) sustenta que houve uma expansão das escolas de governo, na década de 1990. A esse processo de expansão, o autor associa o contexto da economia mundial desse período e revela que houve turbulências que levaram ao desequilíbrio fiscal de muitos países, notadamente do Brasil. Em decorrência, o aparato governamental foi desafiado a racionalizar o seu desempenho, em função da grande competitividade no mercado mundial. Era preciso encontrar condições para que países em desenvolvimento pudessem se inserir no mercado globalizado. O autor salienta também que as relações entre Estado e sociedade, o público e o privado, enfim, o quadro geral de mudanças passou a exigir respostas do Estado para atender às demandas sociais.

A década de 1990 foi profícua em debates e ações relacionadas à mudança de perspectiva de atuação do Estado. É necessário rememorar que a Constituição Federal foi promulgada em 1988 e, já em 1989, com a eleição de Fernando Collor de Mello para a Presidência da República, a condição sobre a natureza e funções do Estado foi amplamente discutida, inclusive com comissões especiais instituídas para esse fim no Congresso Nacional.

Saviani (2007) menciona que, na referida década, o discurso nas empresas e na escola voltou-se para a necessidade de ajustes dos indivíduos às novas competências exigidas pelo mundo moderno. A questão da competência passou a ser enfatizada para o modelo de organização do processo produtivo e os objetivos educacionais foram

---

<sup>2</sup> A acepção adotada, no presente trabalho, para o emprego do termo política pública parte do raciocínio de que elas estão relacionadas à ação do Estado. As escolas de governo, por serem instituídas por mandamento constitucional, cabendo a esferas eminentemente de Estado e não somente de governo, como a União, aos Estados e ao Distrito Federal, têm uma ação claramente definida para a sociedade, qual seja, a de atuar na formação e aperfeiçoamento do servidor público.

direcionados para aumentar a eficiência e também para melhorar a equação custo x produtividade.

Os estudos sobre o papel das escolas de governo no Brasil ainda são incipientes, apesar de tais escolas surgirem em função das políticas do Estado para a sua própria administração e, porque não dizer, para a sua reflexão. Compreender o seu papel, sua dimensão como política pública, portanto, torna-se necessário e também um desafio para entender para que e de que forma elas servem à sociedade e o papel da *lato sensu* nesse contexto.

## **2. Justificativa para a realização do estudo**

O presente estudo volta-se para os desdobramentos da política de pós-graduação *lato sensu* no país, tendo como eixo norteador a identificação de que a política pública em análise acontece em uma escola de governo, em instituição que não é, em essência, considerada de educação superior, mas que tem autorização<sup>3</sup> especial do Estado para prover cursos de especialização no âmbito da Câmara dos Deputados.

Os estudos relacionados à educação superior dirigem-se, em geral, para as instituições regulares de ensino e é farto o material de análise sobre tais instituições. Todavia, o desafio deste trabalho esteve direcionado para a análise de uma condição especial de educação superior, desenvolvido pela mencionada instituição pública, sem ser, em sua essência, destinada para a educação formal.

Minha trajetória como pedagogo atuando no Cefor há 17 anos levou-me a refletir sobre os desdobramentos dos processos educativos ocorridos nos últimos anos na Câmara dos Deputados. Assim, é possível verificar que, em um primeiro momento, as ações de capacitação da instituição voltaram-se para o mero aperfeiçoamento técnico, sobretudo na área de informática, ampliando-se, nos anos recentes, para processos de formação mais específicos, típicos de instituição de educação superior, como os de cursos especialização *lato sensu* realizados sob sua organização.

A vivência no ambiente educativo interno deste órgão, associada à minha formação em Pedagogia, instigou-me a reconhecer um objeto a ser investigado nesse processo educacional. Estudar tal objeto, portanto, significa entender que há um

---

<sup>3</sup> Documento apresentado no Anexo 3 exemplifica a autorização concedida pelo MEC.

fenômeno a ser examinado, que tem um significado no contexto maior da sociedade. A respeito da definição de um objeto de pesquisa, Sousa (2005) assinala sua importância:

[...] a própria opção por um objeto de estudo já envolve o pesquisador em uma reflexão que demanda definições de posturas e relações entre ele e o objeto, à medida que o problema a ser investigado leva, em seu processo de desvelamento, ao reconhecimento de que não há crítica epistemológica sem crítica social (p. 17)

A reflexão que motiva o presente trabalho diz respeito a uma política de pós-graduação, uma vez que esse fato tem repercussões internas no âmbito da Câmara dos Deputados, mas também se relaciona à forma como o Estado atua na esfera da *lato sensu*.

Em 2005, o Cefor logrou êxito em credenciar, junto ao MEC, dois cursos de especialização: Processo Legislativo e Instituições e Processos Políticos do Legislativo. Com essa medida, começou a realizar atividades próprias de instituições de educação superior.

O processo educativo efetuado nas escolas de governo – como o exemplo dos cursos de especialização realizados pelo Cefor – pode assumir dimensão singular na administração pública e corrigir desvios ou equívocos da atuação do Estado. O esforço da pesquisa realizada direcionou-se a fazer uma leitura de uma política pública relacionada à educação superior, realizada em instituição não-formal de ensino. Sob esse ângulo, a análise do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados implicou identificar e analisar elementos sobre a dinâmica da grande diversidade da oferta da educação superior no país, que já extrapola as instituições regulares de ensino.

No contexto organizacional, os processos educativos ocorridos em ambiente de trabalho quase sempre se direcionam para a qualificação técnica dos sujeitos. O enfoque, na maioria das vezes, está relacionado à quantidade, à rapidez e aos resultados de produtividade. Contudo, os processos desse tipo têm evoluído para ações mais amplas – de formação continuada– e é nesse contexto que o modelo desenvolvido na Câmara dos Deputados encontrou terreno fértil, na medida em que se tornou credenciado pelo MEC para atuar na pós-graduação *lato sensu*.

Entendemos que, caso as escolas de governo funcionem numa perspectiva de formação intelectual ampla, de educação superior, deverão posicionar-se criticamente diante da cultura do país, a fim de que atuem de forma consciente e com uma finalidade

bem definida. Portanto, pensar a pós-graduação *lato sensu* em uma escola de governo significa analisar o tipo de formação que se pode oferecer nessas instituições. Nogueira (2005) indica uma proposta para as escolas de governo:

Exatamente por isso, só faz sentido pensar em Escolas de Governo se no horizonte delas estiver a perspectiva democrática de fornecer uma espécie de “formação republicana”, isto é, uma formação laica e pluralista para todos os servidores, no decorrer da qual possam ser confrontadas diversas hipóteses políticas, culturais e religiosas e possam ser compartilhados os valores coletivos e fundamentais. (p. 189)

A partir do momento em que uma escola de governo propõe-se a atuar no campo da educação superior, é possível entender que sua política de desenvolvimento intenta ultrapassar a esfera da qualificação casual, localizada e esporádica. Supõe-se, nesses casos, a idéia de um processo educativo mais sistematizado e abrangente.

Nessa perspectiva, a presente pesquisa consistiu em avaliar o processo de implementação do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, que ocorreu a partir do ano de 2005 com a realização imediata de dois cursos de especialização, no sentido de procurar entender os desdobramentos de um programa de pós-graduação, *lato sensu*, em desenvolvimento em uma escola de governo. Dessa forma, o problema que orientou a presente pesquisa pode ser externado da seguinte forma: que elementos mostraram-se determinantes na implementação do Programa de Pós-Graduação *Lato Sensu* da Câmara dos Deputados, no período de 2005-2008?

A política de pós-graduação *lato sensu* no país não possui um processo de avaliação sistematizado como ocorre na graduação e também na pós-graduação *stricto sensu*. As instituições credenciadas podem ser avaliadas na tramitação do pedido de credenciamento, devendo ser reavaliadas somente no pedido de credenciamento.

Esse fato pode revelar que a pós-graduação *lato sensu* não é vista pelo Estado como uma estratégia significativa para se fomentar o ensino na educação superior. Pode indicar, também, que o Estado não tem condições de propor uma avaliação mais consistente diante da multiplicação de cursos de especialização e de instituições que, a cada ano, incorporam essas atividades.

Ao dissertar sobre a pós-graduação *lato sensu*, Silva (2008) identifica que o Estado estabelece uma postura liberal e flexível, em se tratando de polícias públicas para a *lato sensu*. Segundo autora, essa liberdade evidencia:

[...] a não existência de uma política específica de acompanhamento estatal do desenvolvimento e oferta dos cursos de especialização. Por essa razão, há pretensão de entrega do controle desses cursos à própria sociedade, quando os alunos deverão se encarregar de escolher o curso mais qualificado para matrícula. Essa outorga de controle também é oferecida às instituições, que gozam da liberdade de oferta de tais cursos. (p. 98)

Diante desse quadro, este trabalho concentrou a pesquisa em uma entidade credenciada para a oferta de curso de especialização, no sentido de buscar compreender quais são as repercussões dessa política de pós-graduação *lato sensu*.

### **3. Objetivos da pesquisa**

#### **3.1 Objetivo Geral**

O objetivo geral da pesquisa ora apresentada foi avaliar o processo de implementação do Programa de Pós-Graduação *Lato Sensu* da Câmara dos Deputados, no período compreendido entre 2005 e 2008, situando-o no contexto das políticas definidas para a educação superior do país.

#### **3.2 Objetivos Específicos**

Para melhor explicitar a investigação, o presente trabalho estruturou quatro objetivos específicos, apresentados a seguir:

- a) Compreender a atuação do Estado brasileiro na formulação de políticas públicas voltadas para a implementação de escolas de governo, considerando-as no contexto da expansão e do acesso à educação superior no país;
- b) Contextualizar o programa avaliado em relação aos marcos legais definidos pela política educacional para a oferta de cursos de pós-graduação *lato sensu* no Brasil;
- c) Analisar os fatores determinantes na implementação do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, no período mencionado;



- d) Avaliar as percepções dos gestores e alunos sobre os fatores facilitadores e inibidores relacionados ao desenvolvimento do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados.

#### **4. Abordagem metodológica**

Diante do desafio de se avaliar o Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, o trabalho deparou-se com as questões relacionadas à natureza da pesquisa, pois se o estudo diz respeito ao aspecto avaliativo, é necessário interpretar a realidade relacionada aos significados da implementação do referido Programa.

Segundo Oliveira (2007), a pesquisa qualitativa pode ser enquadrada como um estudo de determinado fato da realidade. Ela busca encontrar informações fiéis para explicar em profundidade o fenômeno investigado. A autora alega, ainda, que deve haver uma relação dinâmica entre o mundo real, objetivo, e o sujeito, em uma conexão entre objetividade e subjetividade. Por sua vez, Triviños (2008), em referência à proposta da pesquisa qualitativa, ressalta:

Sua tarefa não é simples, porque não existe nada mais complexo que desvendar os propósitos ocultos ou manifestos dos comportamentos dos indivíduos e das funções das instituições de determinada realidade cultural e social. A validade de suas conquistas reside precisamente na exatidão com que realiza a busca de significados que condutas e organismos têm para os indivíduos que são afetados direta ou indiretamente, clara ou obscuramente, em suas decisões e em suas vidas. (p. 124)

Oliveira (2007) relembra também que a pesquisa qualitativa, além de ser um processo de análise e reflexão de determinado objeto, deve conter um viés descritivo. Tal descrição permitirá uma compreensão detalhada dos fenômenos, caso se associe um estudo aprofundado da bibliografia, contextualizado com desenvolvimento histórico que cerca o problema.

Na abordagem qualitativa o pesquisador pode e deve estabelecer o enfoque teórico em que baseará a estrutura de sua atuação. Para a presente pesquisa buscou-se, sempre que possível, estabelecer o enfoque histórico-estrutural. Sobre esse enfoque, Triviños (2008) assinala:

Por isso, consideramos como válido o enfoque histórico-estrutural para a nossa realidade social que, empregando o método dialético, é capaz de assinalar as causas e as conseqüências dos problemas, suas

contradições, suas relações, suas qualidades, suas dimensões quantitativas, se existem e realizar através da ação um processo de transformação da realidade que interessa. (p. 125)

A proposta de avaliar o Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, por meio da abordagem qualitativa, implicou correlacioná-lo às políticas públicas para a educação superior, no geral, e com as políticas para a *lato sensu*, especificamente. Verificar o contexto de um problema significa obter uma visão ampla do fenômeno, pois a abordagem qualitativa procura entender como os fatos ocorrem diante de múltiplas realidades. (CRESWELL, 2007)

Nesse sentido, buscou-se neste trabalho entender o contexto maior da ação do Estado por meio de suas políticas públicas, especialmente aquelas voltadas para a função das escolas de governo e o ponto de convergência dessas políticas com a educação superior, no caso a pós-graduação *lato sensu*.

Bogdan & Biklen (2008) apresentam algumas características para a pesquisa qualitativa, contudo é preciso assinalar que elas podem ter base teórica de ordem fenomenológica ou histórico-estrutural. Esta última, conforme proposto neste estudo, diferencia-se, pois:

A pesquisa de caráter histórico-estrutural, dialético, não ficou só na compreensão dos significados que surgiam de determinados pressupostos. Foi além de uma visão relativamente simples, superficial, estética. Buscou as raízes deles, as causas de sua existência, suas relações, num quadro amplo do sujeito como ser social e histórico, tratando de explicar e compreender o desenvolvimento da vida humana e de seus diferentes significados do devir dos diversos meios culturais. (p. 130)

Assim, as características apontadas pelos referidos autores indicam os critérios para a abordagem qualitativa desta pesquisa, conforme as justificativas seguintes:

- *a pesquisa qualitativa tem o ambiente natural como fonte direta dos dados e o pesquisador como instrumento-chave.* A experiência desta pesquisa permitiu aprofundar o entendimento sobre os elementos culturais e naturais em que se processou a dinâmica educativa na Câmara dos Deputados. Contudo, dentro da abordagem histórico-estrutural, há condições para que se faça uma análise evolutiva ao longo da história em condições de relacionar essa trajetória com um contexto

social mais amplo, de forma dialética, como o caso da análise das políticas públicas relacionadas à pós-graduação *lato sensu* no país;

- *a pesquisa qualitativa é descritiva.* Sob a perspectiva do enfoque dialético buscou-se analisar não somente a descrição do fenômeno, embora necessária, mas também os fundamentos, as causas de sua existência e as possíveis conseqüências dela para o futuro;
- *os pesquisadores qualitativos estão preocupados com o processo e não simplesmente com os resultados e o produto.* Sob o ponto de vista histórico-estrutural, a pesquisa buscou também compreender o desenvolvimento do Programa, procurando extrair uma reflexão sobre a sua evolução e sobre suas características;
- *os pesquisadores qualitativos tendem a analisar seus dados indutivamente.* No processo dialético, a realidade social é explicada em um processo indutivo-dedutivo, visto que “*parte da base, do real, que é analisado em sua aparência e em sua profundidade, para estabelecer a ‘coisa em si’, o número, que se definem e se justificam existencialmente na prática social.*” (BOGDAN & BIKLEN, 2008, p. 130);
- *o significado é a preocupação essencial na abordagem qualitativa.* Ao se abordar a pesquisa de forma dialética, procurou-se pensar para além dos significados, buscou-se identificar as causas estruturais, o movimento que o fenômeno provoca, suas repercussões, enfim, o processo relacionado.

Em suma, abordar a pesquisa qualitativamente significa ir além da esfera descritiva. No momento em que se pretende entender os significados da implementação do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, exigiu-se para o trabalho, além de conhecer o contexto cultural, interpretá-lo a fim de se entender o alcance de seus resultados do ponto de vista histórico.

## **5. Tipo da pesquisa**

Como a proposta da pesquisa estava relacionada à dimensão avaliativa do processo de implementação do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, o trabalho se baseou na perspectiva de um estudo de caso. O estudo de caso é uma

categoria de investigação cujo objeto congrega uma unidade que se pode analisar profundamente.

Segundo Gil (2007), o estudo de caso é cada vez mais utilizado por pesquisadores sociais, pois pode servir a investigações com diferentes propósitos:

- a) Explorar situações da vida real cujos limites não estão claramente definidos;
- b) Descrever a situação do contexto em que está sendo feita determinada investigação; e
- c) Explicar as variáveis causais de determinado fenômeno em situações muito complexas que não possibilitam a utilização de levantamentos e experimentos; (p. 73)

Conforme destacado em outras partes deste trabalho, a avaliação de cursos de especialização, no Brasil, ainda não está sistematizada, a exemplo das iniciativas desenvolvidas na área do *stricto sensu* realizadas pela CAPES. Assim, os limites das possibilidades da avaliação *lato sensu*, em geral, e do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, em particular, tornaram-se mais evidentes, à medida que a pesquisa se desenvolveu.

Triviños (2007) apresenta um tipo de estudo de caso que consubstanciou as atividades desta pesquisa: o estudo de caso histórico-organizacional. Segundo o autor, nessa proposta o interesse do investigador:

[...] recai sobre a vida de uma instituição. A unidade pode ser uma escola, uma universidade, um clube etc. O pesquisador deve partir do conhecimento que existe sobre a organização que deseja examinar. Que material pode ser manejado, que está disponível, ainda que represente dificuldades para seu estudo. Isto significa que existem arquivos que registraram documentos referentes à vida da instituição, publicações, estudos pessoais com os quais é possível realizar entrevistas etc. Esta informação prévia necessária é básica para delinear preliminarmente a coleta de dados. (p. 134)

Na abordagem qualitativa, o estudo de caso procura conhecer uma realidade dinâmica, como por exemplo, as ações relacionadas ao desenvolvimento do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, que são um fato concreto, desde sua implementação em 2005. Além disso, o Programa está situado em um contexto voltado às políticas de educação superior para a pós-graduação *lato sensu*, que precisa ser considerado, a fim de que a avaliação realizada permita alcançar entendimento sobre diversas relações.

O estudo de caso guarda características relacionadas à abordagem qualitativa, pois, em uma primeira associação, está vinculado à descrição de uma particularidade. Quando há interesse em conhecer um caso em particular, como o referido programa, busca-se conhecer uma singularidade, o que, no presente estudo, são os cursos de especialização realizados em uma instituição não regular de educação superior.

O estudo de caso busca retratar o dinamismo de uma situação numa forma muito próxima do seu acontecer natural. O referido programa há quatro anos realiza processos contínuos de pós-graduação *lato sensu* e avaliar sua implementação significou procurar entender esse dinamismo e as consequências dessa política pública de educação superior. Ao longo da pesquisa, percebeu-se que avaliar o Programa implicaria a necessidade de utilização de vários instrumentos, diante de diversos atores que têm papel e funções diferentes em sua implementação.

## 6. A instituição investigada<sup>4</sup>

A fim de estudar o problema proposto nesta pesquisa, é preciso retornar ao objeto pesquisado. Ao todo, o Cefor possui cerca de 60 servidores do quadro efetivo da Câmara dos Deputados. Na parte de capacitação e treinamento, no ano de 2009 ofereceu quase 7.000 vagas em cursos de curta duração (até 40 horas-aula) que atenderam necessidades de aperfeiçoamento nas áreas legislativa, política, administrativa e de recursos humanos da instituição, por meio de cursos presenciais e a distância.

O Cefor é composto por cinco Coordenações:

- *Coordenação de Treinamento* – encarregada dos processos de capacitação de servidores da Câmara dos Deputados;
- *Coordenação de Apoio Técnico-Administrativo* – responsável pelo suporte logístico dos programas;
- *Coordenação de Recrutamento e Seleção* – orientada para processos seletivos, concursos públicos e capacitação externa;
- *Coordenação de Pós-Graduação* – responsável pela implementação e condução do Programa de Pós-Graduação; e

---

<sup>4</sup> Os dados referentes ao item 6 foram obtidos em consulta ao sistema de gerenciamento de treinamento no Núcleo de Administração Escolar do Cefor, outubro de 2009, por meio de relatório emitido pelo sistema de gestão.

- *Coordenação de Educação para a Democracia* – responsável pela implementação de ações voltadas para a formação e o letramento político de cidadãos.

As primeiras atividades do Cefor constituíam-se em capacitações voltadas para a qualificação técnica de servidores, sobretudo para assuntos relacionados ao processo legislativo e ao direito constitucional, com cursos presenciais e, depois do ano 2001, em cursos a distância. Ao longo dos anos, o Cefor diversificou sua clientela, atendendo além dos servidores da instituição, agentes públicos de diversos órgãos, e ainda estudantes e cidadãos, oferecendo até 10.000 vagas, em média, ao ano.

Em 1998, o Cefor firmou convênio com a Universidade de Brasília para realizar cursos de pós-graduação *lato sensu*. Foram montadas quatro turmas de Especialização em Desenvolvimento Gerencial e duas de Especialização em Gestão Legislativa, atendendo, ao todo, 182 alunos.

Em 2003, iniciou estudos para a criação de um Programa de Pós-Graduação próprio, com o objetivo de concentrar cursos de especialização e também para sistematizar, de modo acadêmico, o conhecimento produzido na Câmara dos Deputados.

Diante de uma atuação crescente da área da capacitação após a sua implementação em 1997, o Cefor logrou êxito ao propor credenciamento de cursos de pós-graduação – *lato sensu*, tendo sido seu Programa de Pós-Graduação aprovado por unanimidade, em reunião do Conselho Nacional de Educação em 7 de dezembro de 2004. Em 2005 realizou dois cursos: Especialização em Processo Legislativo e Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo.

Tal reconhecimento pelo Ministério da Educação permite interpretar que a educação promovida em escolas de governo, em alguns casos, avançou a ponto de ganhar prerrogativas típicas de instituições de educação superior, a exemplo dos cursos de especialização do Cefor. Em relação a possíveis funções de uma escola de governo no legislativo, Cosson (2008) destaca três:

A primeira delas, é a capacitação de servidores, que reúne os objetivos de formação escolar e treinamento e desenvolvimento dos servidores. A segunda é a produção e divulgação de conhecimento sobre o Legislativo, à qual não só se associam os objetivos de produção, registro e divulgação de saberes legislativos, como também são incorporados os objetivos de promoção de intercâmbio com outras

instituições e de prestar assessoria qualificada a setores da Casa. A terceira é a promoção da democracia ou aproximação do legislativo com a sociedade, que compreende os objetivos de aproximação e integração, ambos dedicados a justificar a existência do Parlamento. (p. 33)

Diante dos elementos apontados ao longo deste trabalho, nota-se que as escolas de governo têm hoje uma finalidade constitucional definida e têm uma atuação em via de duas mãos: atender ao desenvolvimento dos agentes do Estado, por um lado e, por outro, produzir um serviço público de melhor qualidade, tendo em vista que, em tese, seus agentes estarão mais aptos para isso. A função verificada neste estudo, portanto, está relacionada à vertente de formação, como acontece nos cursos de especialização pesquisados.

O curso de especialização PL objetiva possibilitar uma atuação mais efetiva no campo do processo legislativo, além de proporcionar acumulação de saberes em um campo estratégico para a Câmara dos Deputados. Visa, ainda, instruir os alunos sobre o funcionamento do processo legislativo de maneira mais sistematizada, a fim de que aprofundem os conhecimentos sobre o tema.

Por sua vez, o curso de especialização IP busca qualificar profissionais para uma atuação mais efetiva nas instituições e nos processos políticos da Câmara dos Deputados, estabelecendo o entendimento das relações com outros poderes do governo e instâncias sociais.

Os dois cursos são compostos de nove disciplinas, de 30 ou 45 horas/aula, perfazendo um total de 360 horas/aula, com um núcleo comum de disciplinas: Direito Constitucional, História do Parlamento Brasileiro, Instituições Políticas e Seminário de Pesquisa, além de disciplinas próprias da área de especialização e de período destinado à realização de monografia final.

Embora a pesquisa ora relatada refira-se à avaliação da implementação do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, iniciado em 2005, com ênfase nos dois cursos mencionados anteriormente, é importante mencionar que o programa desenvolveu, também, curso de especialização em Orçamento Público<sup>5</sup>(OP). Nos anos recentes, o Programa abriu novos cursos na área de Representação Parlamentar, Políticas Públicas e em 2010 iniciará turma voltada para a Gestão Legislativa. O Cefor

---

<sup>5</sup> Em parceria com o Tribunal de Contas da União, órgão que também é credenciado pelo MEC para realização de cursos de pós-graduação, *lato sensu*.

também firmou convênio com o Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), da Universidade Cândido Mendes, para o desenvolvimento de mestrado (Minter) e doutorado (Dinter) interinstitucional, formando 20 mestres e concluindo a formação de 10 doutores na área da ciência política.

## **7. Participantes da pesquisa**

Para a realização da pesquisa, vários sujeitos auxiliaram no fornecimento de dados para compor o trabalho. Para a construção do trabalho, foram consideradas as participações dos seguintes atores:

- Diretor do Cefor que propôs o credenciamento do Programa junto ao MEC (DCD1);
- Diretora do Cefor no período 2005-2008 (DCD2);
- Coordenador do Programa de Pós-Graduação (Cefor) (CPCD);
- Secretário da Educação Superior do MEC (SES);
- 47 Egressos do Programa, distribuídos entre os dois cursos pesquisados.

Ao todo, a pesquisa envolveu participação de 51 pessoas que forneceram dados para configurarmos o entendimento sobre a implementação do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, no período compreendido entre 2005-2008, conforme os objetivos delineados neste trabalho.

Foram feitas entrevistas semi-estruturadas com o diretor da Cefor, com a diretora que administrou o Centro no período de 2005-2008 e com o coordenador do Programa, com o objetivo de procurar esclarecer os propósitos, finalidades conceituais e históricas de sua proposta. Também procurou-se evidenciar repercussões da implementação, com suas contradições e desafios. É oportuno salientar que o coordenador do Programa é indicado pelo diretor do Cefor e não tem um mandato estipulado. Desde o início do Programa, somente um coordenador esteve à frente da gestão, o que facilitou concentrar as questões para se entender o período em análise.

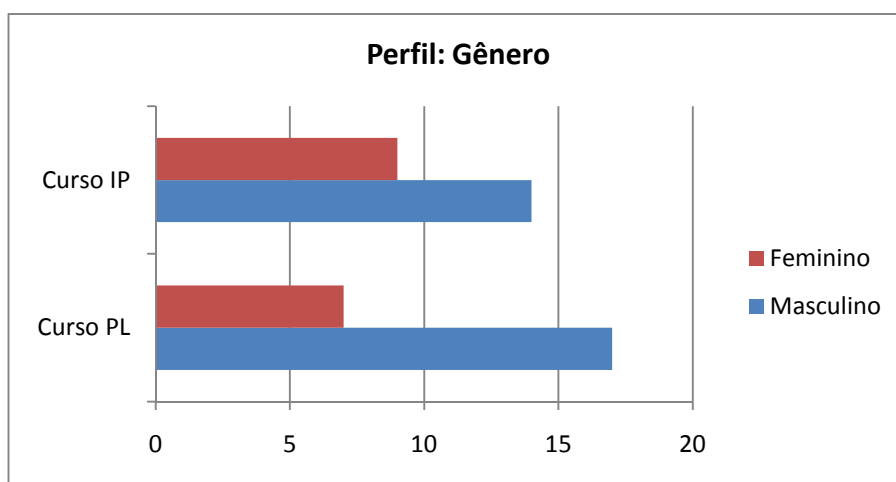
Em relação à Secretária de Educação Superior do MEC, a abordagem se concentrou no entendimento da visão da entrevistada sobre o credenciamento especial de instituições que não são regularmente reconhecidas como de educação superior, na tentativa de se vislumbrar o horizonte para essa política. Nos últimos anos, várias instituições obtiveram o credenciamento especial e a regulamentação sobre o tema tem



sofrido várias alterações. Assim, buscaram-se informações sobre os desdobramentos dessa política no âmbito do Ministério da Educação.

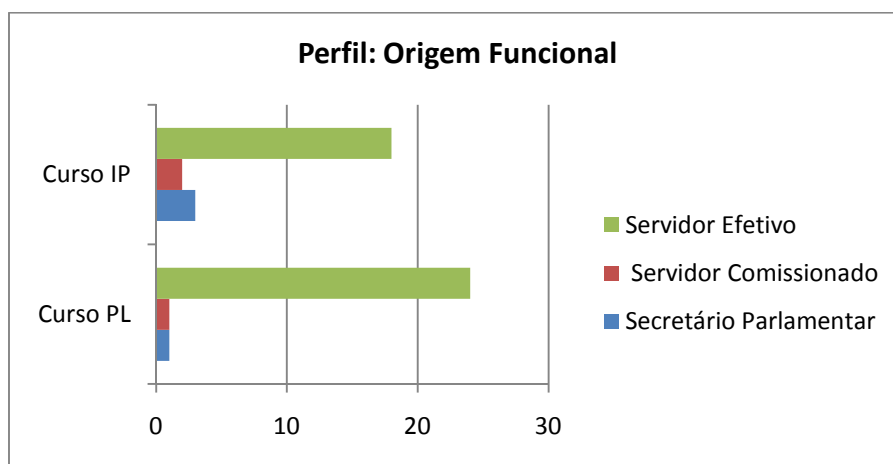
Os egressos das turmas formadas entre 2005 e 2008 manifestaram suas percepções por meio de questionário<sup>6</sup> enviado por meio eletrônico. Dos 56 concluintes das duas turmas em análise, trabalhamos com 47 deles, representando um percentual de respostas de 83%. Entender a visão dos alunos contribuiu para se analisar o impacto da implementação do Programa, uma vez que eles são protagonistas do processo educativo efetivado nos cursos. O perfil funcional dos egressos estava assim conformado:

Em relação ao gênero, as turmas estavam assim compostas:



**Gráfico 1. Perfil de gênero dos egressos dos cursos IP e PL**

Como se pode depreender, a maior parte dos alunos do curso é do quadro efetivo da Câmara dos Deputados é do sexo masculino, conforme disposto no Gráfico 1. Em relação à origem funcional dos egressos, as turmas estavam assim configuradas:



**Gráfico 2. Perfil funcional dos egressos dos cursos IP e PL**

<sup>6</sup> Apêndice A – Questionários respondidos pelos egressos dos cursos investigados.

Os servidores comissionados ocupam cargos de livre exoneração e geralmente são contratados para assessorar a estrutura política da instituição, como as lideranças partidárias. Os Secretários Parlamentares fazem parte do gabinete parlamentar e têm vínculo direto com o parlamentar, em cargo também de livre exoneração. Já os servidores efetivos ingressam na instituição por meio de concurso público e têm estabilidade no cargo. Ao se verificar que maioria dos participantes é de servidores efetivos, tal situação pode indicar que a estratégia da instituição em estruturar um processo de formação continuada tem atraído principalmente essa categoria funcional, que tem uma perspectiva de carreira.

## **8. Procedimentos de pesquisa**

Os procedimentos e instrumentos para coleta de dados na pesquisa foram os seguintes:

- a) Entrevista semi-estruturada<sup>7</sup> – para os diretores, para o coordenador do programa e para a Secretária de Educação Superior do MEC.

Os dados coletados nas entrevistas realizadas permitiram uma compreensão mais aprofundada sobre o objeto de investigação e ajudaram a criar condições para contextualizar as condições históricas para o entendimento do processo ocorrido na Câmara dos Deputados. Segundo Gil (2007), a entrevista:

[...] é seguramente a mais flexível de todas as técnicas de coleta de dados de que dispõem as ciências sociais. Daí porque podem ser definidos diferentes tipos de entrevista, em função de seu nível de estruturação. As entrevistas mais estruturadas são aquelas que predeterminam em maior grau as repostas a serem obtidas, ao passo que as menos estruturadas são desenvolvidas de forma mais espontânea, sem que estejam sujeitas a um modelo preestabelecido de interrogação (p. 119)

Ao se construir um roteiro para entrevistas semi-estruturadas, esperava-se que, no seu decorrer, os atores pudessem apresentar elementos que não foram identificados anteriormente pelo pesquisador, como de fato ocorreu. Este tipo de entrevista permite

---

<sup>7</sup> Os roteiros das entrevistas na seqüência indicada encontram-se respectivamente nos Apêndices B, C e D.

uma flexibilização para que o pesquisador possa aprofundar os conhecimentos sobre determinada situação que se coloca espontaneamente pelo entrevistado. Contudo, é preciso que o entrevistador esteja atento a essa flexibilidade, conforme destaca Oliveira (2007):

A entrevista é um excelente instrumento de pesquisa por permitir a interação entre pesquisador(a) e entrevistado(a) e a obtenção de descrições detalhadas sobre o que se está pesquisando. No entanto, é preciso que o entrevistador não interfira nas respostas do entrevistado(a), limitando-se a ouvir e gravar a fala dele(a). Quando não entender uma determinada frase, deve solicitar que o entrevistado(a) repita o que foi dito anteriormente. Jamais deve direcionar as respostas, ou suscitar dúvidas, como *você quis dizer que...* . (p. 86)

Desse modo, buscou-se obter o máximo de informações com os entrevistados, a fim de permitir uma análise efetiva, uma vez que a entrevista semi-estruturada auxilia o pesquisador a fazer uma interpretação da fala do entrevistado, associando o conteúdo a outros elementos de coleta de dados.

#### b) Questionários<sup>8</sup>

A utilização de questionários com egressos dos cursos pesquisados tornou-se oportuna para o presente caso, pois é possível notar que há muitos sujeitos envolvidos em um processo de avaliação relacionado a um programa de pós-graduação, conforme se depreende da interpretação de Oliveira (2007):

O questionário pode ser definido como uma técnica para obtenção de informações sobre sentimentos, crenças, expectativas, situações vivenciadas e sobre todo e qualquer dado que o pesquisador(a) deseja registrar para atender os objetivos de seu estudo. Em regra geral, os questionários têm como principal objetivo descrever as características de uma pessoa ou de determinados grupos sociais. (p.83)

A escolha do uso de questionários para a coleta de dados nesta pesquisa esteve vinculada à necessidade de se obter uma visão mais ampla dos egressos envolvidos na pesquisa. A partir do momento em que se verificam visões diferenciadas, é possível contrapor os dados, a fim de se analisarem os significados nas diferentes instâncias.

---

<sup>8</sup> Matriz dos questionários distribuídos às duas turmas encontra-se no Apêndice A.

Para o presente caso, considerou-se vantajosa essa técnica, pois ela apresenta as seguintes características:

- a) Possibilita atingir grande número de pessoas, mesmo que estejam dispersas numa área geográfica muito extensa, já que o questionário pode ser enviado pelo correio;
- b) Implica menores gastos de pessoal, posto que o questionário não exige treinamento dos pesquisadores;
- c) Garante o anonimato das respostas;
- d) Permite que as pessoas o respondam no momento em que julgarem mais conveniente;
- e) Não expõe os pesquisados à influência das opiniões e do aspecto pessoal do entrevistado. (GIL, 2007. p. 128-129)

## b) Análise Documental

A análise documental neste trabalho teve por objetivo contribuir para o alcance dos objetivos pretendidos na pesquisa, cotejando com os dados obtidos nos outros procedimentos. Oliveira (2007) ao mencionar essa técnica, assevera que:

Esse procedimento é bastante recomendável, visto que o pesquisador precisa conhecer em profundidade o contexto em que se insere seu objeto de pesquisa. O acesso a documentos escritos – seja em forma de relatórios, artigos, jornais, revistas ou mesmo livros e documentos eletrônicos – em muito contribui para um conhecimento mais aprofundado da realidade. (p. 90)

Para o credenciamento do Programa no Ministério da Educação, o Cefor precisou encaminhar os documentos referentes à proposta de implementação. Essa documentação expressa os objetivos dos cursos, portanto, são instrumentos que puderam indicar elementos para a avaliação feita neste trabalho, além de outros.

Os documentos analisados foram os seguintes:

- Projeto Pedagógico do curso de Especialização em Instituição e Processos Políticos<sup>9</sup>;
- Projeto Pedagógico do curso de Especialização em Processo Legislativo<sup>10</sup>;
- Legislação voltada para *lato sensu*;
- Censo da Educação Superior (INEP, 2008).

A presente dissertação está dividida em três capítulos. No primeiro, buscou-se contextualizar os pressupostos relacionados à origem do Estado, principalmente a

<sup>9</sup> Anexo A – Projeto Pedagógico do curso de especialização em IP

<sup>10</sup> Anexo B – Projeto Pedagógico do curso de especialização em PL

função da burocracia na administração. A Reforma Administrativa da década de 1990 também foi tema desse capítulo, pois as escolas de governo surgiram como desdobramento das políticas públicas, assunto também contemplado no capítulo.

No capítulo seguinte, o caminho percorrido indicou a necessidade de situar a educação superior, de forma geral, e a pós-graduação *lato sensu*, em particular. Conforme a proposta do trabalho, foi necessário discorrer a respeito das políticas de avaliação, com atenção para a avaliação de programas, registrada na última parte do capítulo.

No último capítulo do trabalho, apresentam-se as referências utilizadas para a construção da pesquisa, no sentido de produzir a análise voltada para as interpretações que construímos ao longo do estudo. Os resultados que discutidos neste capítulo conformam o nosso entendimento sobre a implementação do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, conforme os objetivos estabelecidos na pesquisa.

## **CAPÍTULO 1 – ESTADO, REFORMA E REFLEXOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Este capítulo tem por objetivo descrever um cenário que favoreceu o surgimento de políticas públicas no Brasil relacionadas às escolas de governo, a ponto de poder haver educação superior em instituições como o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados. Para tanto, discorre sobre pressupostos teóricos relacionados à origem do Estado, ao abordar alguns conceitos vinculados à influência da Reforma do Estado na década de 1990 e também evidencia o conceito de sociedade do conhecimento para, em seguida, fazer uma leitura sobre o papel das políticas públicas voltadas para a educação, nesse contexto.

### **1.1 Pressupostos teóricos relacionados à origem do Estado moderno**

Com a finalidade de entender os pressupostos que orientam o arcabouço desenhado para a formulação de políticas que possibilitaram a constituição do Programa em análise, é necessário recorrer a elementos teóricos que fundamentam o entendimento sobre o Estado, uma vez que a Câmara dos Deputados é uma instituição pública e, como tal, está inserida em um contexto político e jurídico que dá sustentação à sua existência.

A discussão aqui apresentada não tem a pretensão de fazer uma análise profunda sobre as origens do Estado moderno, nem elencar as mais diversas concepções sociológicas a respeito do tema. Seu intuito é fazer um recorte sobre alguns elementos que configuram o Estado moderno e fundamentam a existência do referido Programa, partindo de duas premissas elementares. Primeiramente, o Programa de Pós-graduação da Câmara existe em função de uma política pública de educação superior que permite o credenciamento de instituições não regulares de ensino para conduzir esse tipo de iniciativa. Segundo, a Câmara dos Deputados faz parte de um dos poderes da União, com funções político-administrativas realizadas por meio de um aparato burocrático do Estado. Em consequência, desvendar a natureza desse Estado constitui-se em tarefa necessária para que se criem condições, no trabalho empírico, de se analisar o objeto discutido nesta pesquisa.

Antes de situarmos o período mais recente das políticas do Estado sobre a educação superior no país, principalmente na década de 1990 e na atual, buscaremos

fundamentos relacionados ao Estado que originaram a condição atual da diversidade de oferta da educação superior no Brasil, procurando entender as condições que resultaram, no período mais recente, no desenvolvimento de pós-graduação *lato sensu* em escolas de governo, como no caso da Câmara dos Deputados. Para essa compreensão, parte-se de um argumento elementar de que as relações entre os indivíduos são complexas e essa interação cria um movimento dinâmico na sociedade, gerando tensões, disputas e novas formas de associação entre os homens.

No passado remoto, os homens viviam de maneira mais individualizada, garantindo sua sobrevivência praticamente da cultura de subsistência. A agregação entre as pessoas acontecia de forma mais eventual e, muitas vezes, restrita ao círculo familiar. Contudo, o fenômeno da migração humana, do campo para o convívio urbano, provocou novas formas de relações sociais.

As condições relacionadas ao agrupamento das pessoas, exemplificadas pela migração campo-cidade, permitem inferir que o homem em sociedade vive uma realidade mais complexa, pois as interações provocam o embate de idéias, desejos, sentimentos, enfim, há uma condição sinérgica diferente no convívio social. A partir dessa reunião de pessoas, em sociedade, surgem várias demandas intrínsecas a essas relações naturais, na luta pela satisfação dos interesses que se apresentam e se renovam a todo instante. Bobbio (2007), ao caracterizar a sociedade civil, numa acepção não estatal, assinala que:

[...] antes do Estado existem várias formas de associação que os indivíduos formam entre si para a satisfação dos seus mais diversos interesses, associações às quais o Estado se superpõe para regulá-las mas sem jamais vetar-lhes o ulterior desenvolvimento e sem jamais impedir-lhes a contínua renovação. (p. 35)

Essa interação na vida social é marcada por conflitos, contradições, descobertas, revoluções. Rousseau (1978) afirma que os homens pereceriam se não superassem seu estado primitivo e, portanto, precisavam agregar-se, juntar forças. Essa reunião se dá por meio de pactos, inspirados em princípios de liberdade, segurança, igualdade. Também em contradições, formação de classes de cidadãos, dominação, coação, enfim, um contexto complexo e dinâmico que acabou por originar a sociedade civil e o Estado.

Essa reunião de forças inspira o contrato social que regula as relações entre os indivíduos e o Estado. O contrato social, segundo o autor, é uma forma de associação

que protege as pessoas e os seus bens, por meio de uma força comum que torna todos iguais perante o Estado, mediante a obediência às cláusulas do pacto firmado.

O Estado, nesse sentido, tem legitimidade para tomar as medidas necessárias para estabelecer aquilo que se denomina o bem comum, e também, tem a prerrogativa de proporcionar segurança, proteção aos indivíduos e à propriedade privada. Sob esse ângulo, Hobbes (1997) comparou o Estado a uma pessoa:

[...] de cujos atos uma grande multidão, mediante pactos recíprocos uns com os outros, foi instituída por cada um como autora, de modo a ela poder usar a força e os recursos de todos, da maneira que considerar conveniente, para assegurar a paz e a defesa comum (p.106)

Conforme se depreende desse trecho, é clara a existência de uma trajetória evolutiva na sociedade, que culmina com a formação do Estado. Em uma primeira concepção – a liberal<sup>11</sup> – o Estado tem a função de assegurar a paz e a proteção de todos, por meio do pacto contratual com a sociedade civil – daí decorrem os conceitos daquilo que se denominou Estado-protetor, principalmente em relação à preservação da propriedade privada.

Bobbio (2007) aponta para a necessidade de se distinguir a doutrina sociológica da doutrina jurídica, quando se trata do tema Estado. Se, por um lado, o Estado existe para a produção o ordenamento jurídico, por outro, ele também é uma forma de organização social que deve estar ligada à sociedade e às suas relações políticas.

Ao focalizarmos este trabalho na análise sobre o Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, é preciso fazer alusão à função administrativa da instituição, que tem por pressuposto constitucional lidar com o estabelecimento jurídico do Estado. Na perspectiva de sua função política, a instituição atua no centro das decisões do poder legislativo, mediante a autoridade relacionada à democracia representativa.

---

<sup>11</sup> Embora não seja objetivo da discussão proposta neste trabalho teorizar exaustivamente a respeito das teorias de Estado, é preciso mencionar a diferença conceitual básica entre as duas grandes abordagens do tema – concepção liberal e concepção marxista. A primeira acentua a configuração da “ordem”, como, por exemplo, a ordem (controle) estabelecida pelo Estado, que tem por função proteger os indivíduos, a fim de preservar o coletivo. Já a concepção marxista preceitua a “ruptura da ordem”, no sentido de se promover a mudança social, ao se colocar em evidência as contradições relacionadas às forças produtivas com as relações de produção. (BOBBIO, 2007). A menção neste trabalho sobre a evolução do pensamento liberal decorre do cenário configurado nessa tendência e que configurou o objeto do presente estudo. Nesse sentido, não nos detivemos em abordar a contraposição a esse pensamento, a concepção marxista, tendo em vista nossa pretensão de somente descrever o contexto próximo ao tema estudado.



Weber (1991) apropria-se dessa distinção – jurídica e sociológica – enfatizando que, do ponto de vista sociológico, o Estado está relacionado à sua existência natural, objetiva e histórica; no campo jurídico, tem por dever conceber as normas jurídicas, a regulamentação das relações sociais. Para fins do presente estudo, essas duas condições embasam a perspectiva educativa assumida pelo Estado, afinal, a educação sistematizada é fruto da organização dos anseios da sociedade e da ação estatal, conforme preconiza a própria Constituição Federal de 1988, Art. 205 que ressalta a educação como direito de todos e dever do Estado.

Por um lado, o Estado cria o ordenamento jurídico que regulará as políticas para essa área. Por outro lado – social – tem a responsabilidade de atender às demandas dos indivíduos, aos anseios da população por educação em todos os seus níveis. Esses elementos fundamentam a efetividade da autoridade que o Estado arvora para si ao conduzir, por exemplo, as políticas para a área educativa. Na acepção de Weber (1978), a validade dessa autoridade sustenta-se, entre outras, nas seguintes idéias:

- 1) Que toda norma legal pode ser estabelecida por acordo ou imposição, visando a fins utilitários ou valores racionais – ou ambos. A norma estabelecida pretende obediência, pelo menos dos membros da organização, mas normalmente inclui todas as pessoas dentro da esfera da autoridade ou poder em questão [...]
- 2) Que todo Direito consiste, essencialmente, num sistema integrado de normas abstratas. Ademais, a administração da lei consiste na aplicação dessas normas a casos particulares. O processo administrativo é a busca racional dos interesses – especificados nas ordenações da associação – dentro dos limites estabelecidos pelos preceitos legais e segundo princípios suscetíveis de formulação geral – aprovados pelas ordenações da associação ou, pelo menos, não desaprovados por elas. (p. 15-16)

A autoridade racional representada pelo Estado, na concepção do autor, justifica a organização de atribuições deste, por meio de normas jurídicas. Isso implica um processo de obrigações, atribuição de responsabilidades, estabelecimento de instrumentos de coerção, enfim, um aparato organizado e funcional, designado pelo autor como burocracia, que significava o tipo mais puro de autoridade legal.

Ainda de acordo com o mesmo autor, o desenvolvimento do Estado exigia a expansão da forma de organização burocrática. Neste ponto vale fazer menção ao objeto deste estudo, na tentativa de identificar que as escolas de governo atuam dentro da lógica do aprimoramento técnico e, sendo assim, poderiam fomentar a legitimação da

autoridade do Estado, uma vez que têm a responsabilidade de atuar na capacitação de seus agentes, proporcionando o aperfeiçoamento da máquina burocrática.

Todavia, importa reconhecer que, na evolução do Estado moderno, a burocracia racional exerceu a função de estabelecer as estratégias para a condução das massas, constituindo-se em uma forma de controle de políticas voltadas para a sociedade.

Segundo Weber (2007) a relação política/Estado é interdependente, uma vez que a política se reveste de esforços para se participar do poder ou influenciar sua divisão, seja no interior ou entre Estados. Assim, o conceito de poder é central na visão weberiana, uma vez que o Estado é legítimo para impingir uma força, coação e até violência, demonstrando a sua característica de poder político.

A autoridade do Estado, realizada pelo aparato burocrático, assume tipos de dominação que implicam possibilidade de obediência às ordens dos governantes pelos governados ou, em outros termos, da classe dominante, pela classe trabalhadora, no modelo capitalista. Os três tipos de dominação foram assim descritas por Weber (1991):

Há três tipos puros de dominação legítima. A vigência de sua legitimidade pode ser, primordialmente:

1. De caráter racional: baseada na crença na legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação (dominação legal), ou
2. De caráter tradicional: baseada na crença cotidiana na santidade das tradições vigentes desde sempre e na legitimidade daqueles que, em virtude dessas tradições, representam a autoridade (dominação tradicional), ou, por fim,
3. De caráter carismático: baseada na veneração extracotidiana da santidade, do poder heróico ou do caráter exemplar de uma pessoa e das ordens por esta reveladas ou criadas (dominação carismática) (p. 141)

A dominação, seja em que caráter for, está na base de sustentação do Estado. Para Weber (2007), o Estado se fundamenta na força, na coação física e até no direito à violência. É também uma forma de exercício de poder de um agrupamento político, dentro de determinado território, com legitimidade para estabelecer a ordem legal.

Interessa-nos, neste trabalho, focalizarmos a dominação legal, que deu origem ao conceito de burocracia racional no desenvolvimento do Estado moderno, exigindo, já no seus primórdios, a participação de trabalhadores intelectuais e especializados para conduzir a máquina administrativa do Estado, com poderes para coagir os cidadãos a obedecerem as leis elaboradas e também a pagarem tributos.

O fomento do aparato burocrático, por sua vez, exigiu um aumento crescente da qualificação do corpo administrativo da máquina pública, no sentido de estruturar a forma de dominação legitimada pela racionalidade e pela hierarquia institucional. Na concepção de Weber (2007), há três perspectivas centrais que devem ser consideradas para a burocracia racional: o formalismo, a impessoalidade e o profissionalismo.

Com base no pensamento weberiano, Motta (1981, p. 64) estabeleceu características relacionadas à burocracia, que são sintetizadas da seguinte forma:

- i. Um regulamento administrativo que fixa atribuições oficiais onde está incluída rigorosamente a definição de como se distribuem as atividades e deveres, de como se delimita a autoridade e de como se dá o processo de nomeação dos funcionários.
- ii. Uma hierarquia de manda e subordinação, onde os postos superiores exercem uma rigorosa supervisão sobre os inferiores.
- iii. A administração dos cargos diversos baseia-se na existência de documentos escritos, que constituem arquivos, estando em princípio funcionários e arquivos, bem como todas as atividades, separados da vida e do domicílio privados dos funcionários.
- iv. Um treinamento especializado e completo para o desempenho das diversas atividades administrativas agrupadas nas esferas de competência formalmente definidas, caracterizando um aprendizado profissionalizante.
- v. O desempenho da administração como única (ou pelo menos principal) atividade, sendo claramente delimitados os horários em que os burocratas permanecem na repartição ou escritório.
- vi. O conhecimento técnico, por parte dos burocratas, das próprias regras que determinam o desempenho do cargo.

Conforme as características descritas pelo autor, é possível verificar que elas procuram estabelecer uma forma de organizar um aparato institucional. Weber (1978) sinaliza que essa forma de organização poderia ser utilizada em outras entidades, como uma empresa privada, uma igreja, mas interessa-nos, todavia, a perspectiva que o autor aponta para a importância da burocracia na configuração do Estado.

Em aproximação ao objeto desta pesquisa – o Programa de Pós-Graduação em uma escola de governo – verifica-se que Weber (1978) indicava, nos primórdios da organização burocrática, a necessidade de conhecimento e capacitação técnica dos funcionários estatais para conduzir suas atribuições. Na sua concepção, a qualificação técnica deveria ser constantemente aperfeiçoada nas organizações burocráticas, com o

desenvolvimento do conhecimento especializado, a fim de se fortalecer o sentido racional na condução da administração pública. Segundo Weber (1978):

A fonte principal da superioridade da administração burocrática reside no papel do conhecimento técnico que, através do desenvolvimento da moderna tecnologia e dos métodos econômicos na produção de bens, tornou-se totalmente indispensável. (p. 25)

O conhecimento, o saber já eram apontados pelo autor como essenciais para o manejo do aparato administrativo, pois essa é a característica que o torna racional. Este ponto é essencial para identificarmos o papel das escolas de governo em uma estrutura burocrática. Em que pese essas escolas terem ganhado forma, no caso do Brasil, especificamente na perspectiva da Reforma do Estado, não é paradoxal conceber que a sua funcionalidade deriva exatamente da necessidade de desenvolvimento da burocracia racional.

Com o fortalecimento do sentimento coletivo, o Estado, por meio da atuação de seu aparato burocrático, evoluiu para além da noção do Estado-Protetor – que é voltado essencialmente para a redução das incertezas e centrado na garantia da segurança e da propriedade.

Esse percurso originou a criação daquilo que foi conhecido, mais tarde, como o Estado de Bem-estar Social<sup>12</sup> que, em maior ou menor escala, foi solidificado por políticas públicas sociais que garantiam a assistência estatal e, nessa conformação, a educação acabou por conduzir-se, em muitos países, por essas premissas. Afonso (2001) explicita essa idéia, nos seguintes termos:

As políticas sociais (e a conseqüente expansão de direitos de cidadania) foram, aliás, um dos pilares do chamado Estado providência, que se caracterizou, sobretudo em alguns países capitalistas avançados e num contexto histórico particular, pela capacidade de gerir as contradições e tensões resultantes das exigências da legitimação democrática e da acumulação capitalista. (p. 22)

A máquina burocrática, portanto, foi fomentada no sentido de prover as ações relacionadas à perspectiva de assistência apontada pelas novas políticas sociais. Para

---

<sup>12</sup> O Estado de Bem-Estar Social é a expressão efetiva das políticas públicas configuradas para executar ações de distribuição de assistência, voltada para a redução da desigualdade e da pobreza, dentro de uma economia de mercado. É uma ampliação das políticas sociais, denominando-se também de *welfare state*. (LEAL, 1990)

Arretche (1995), do ponto de vista da lógica econômica, *o Estado de Bem-estar Social* é resultado das mudanças ocorridas a partir do século XIX e está relacionado aos fenômenos da industrialização e do modo capitalista de produção, em um processo mais amplo de “industrialização da sociedade”. Em função do crescimento industrial naturalmente houve crescimento econômico e, dessa forma, criaram-se condições para se introduzir gastos sociais, talvez até como resposta às necessidades de acumulação e legitimação do sistema capitalista.

Rosanvallon (1997, p. 23) elenca os fatores que propugnaram à formação do Estado-Providência da seguinte forma:

- i.O Estado moderno define-se fundamentalmente como um Estado-Protetor.
- ii.O Estado-providência é uma extensão e um aprofundamento do Estado-protetor.
- iii.A passagem do Estado-protetor ao Estado-providência acompanha o movimento pelo qual a sociedade deixa de se pensar com base no modelo do corpo para se conceber sob o modo do mercado.
- iv.O Estado-providência visa substituir a incerteza da providência religiosa pela certeza da providência estatal.
- v.É a noção de probabilidade estatística que torna praticamente possível e teoricamente pensável a integração da idéia de Providência do Estado.

Como se verifica, a transição do Estado-protetor para a configuração do Estado-providência demonstra o processo histórico evolutivo da sociedade. Nesse sentido, concentrar atenção sobre a natureza do Estado-providência implica entender que a atuação do Estado incorporou, ao longo do tempo, novas atividades, funções e obrigações, imprimindo dinâmica mais complexa que aquela relacionada ao Estado-protetor.

A análise sobre esse breve contexto surgiu da necessidade de se estabelecer as condicionantes relacionadas ao surgimento das escolas de governo, que começaram a incorporar contornos mais definidos com a Reforma Administrativa realizada na década de 1990. Em suma, para compreendermos a perspectiva de atuação do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, foi necessário conhecermos premissas relacionadas à concepção do Estado Brasileiro e em seguida, entendermos fatores relacionados à sua reforma, tendo em vista o cenário em que surgiu o referido Programa.

## **1.2 Reforma Administrativa do Estado Brasileiro na década de 1990**

Em nível mundial, o contexto social, político e econômico do período posterior à Segunda Guerra Mundial foi marcado por debates ideológicos que evidenciaram a crise estrutural do capitalismo. Essa crise, com efeito, motivou os defensores do pensamento liberal a reerguer suas proposições, no pensamento denominado neoliberalismo. Um dos principais teóricos do neoliberalismo foi Friedrich Hayek (1889-1992), que contrapunha-se ao pensamento de John Maynard Keynes (1883-1946), principal defensor de um Estado forte, capaz de intervir na economia para mitigar os problemas sociais. (PERONI, 2003)

A corrente neoliberal, em sua essência, promove uma tensão entre a liberdade individual e a democracia. Nessa ótica, entenda-se por liberdade a possibilidade de atuação máxima dos mercados, que devem ser preservados dos ditames do Estado ou mesmo das políticas oriundas do embate democrático.

Nessa visão, o mercado passa a ser exaltado como a solução para a crise instalada, seja nos países mais desenvolvidos, seja nos países periféricos como o Brasil, que mais efetivamente propôs uma Reforma Administrativa na gestão de Fernando Henrique Cardoso (FHC), em seu primeiro mandato (1995-1998).

Martins (1997) analisa aspectos relacionados à administração do Estado Brasileiro, fazendo associação histórica dos componentes políticos, econômicos e sociais envolvidos na questão do seu desenvolvimento, além disso, reconhece os elementos que colaboraram para os acertos e deficiências dos sistemas administrativos implementados no país. O autor conjuga fatores que ao longo da história interferiram nos processos de administração do Estado Brasileiro, retratando os fatos relacionados à interferência cultural portuguesa que, por sua vez, carregava os traços da conjuntura mundial. A herança colonialista promoveu algumas características, tais como o patrimonialismo, o clientelismo, a burocracia extensiva e a intervenção do Estado, variáveis que se perpetuaram na administração pública brasileira.

Com o passar dos anos, o fortalecimento natural do Estado, em decorrência da relativa autonomia política conquistada pela Independência do Brasil e mais tarde com a Proclamação da República, promoveu-se a modernização das estruturas do governo federal e um certo sentimento de profissionalização começou a conformar-se.

Essa preocupação ganhou ênfase em meados dos anos 1930, em decorrência da Revolução. Vargas, à época, estabeleceu algumas importantes diretrizes, talvez as mais significativas até então em âmbito federal. Essas diretrizes apontavam para a necessidade de critérios profissionais para o ingresso no serviço público: desenvolvimento de carreiras e regras de promoção baseadas no mérito. Relate-se, também, como marco da administração pública federal, a criação do Departamento de Administração do Serviço Público- DASP, órgão destinado a promover essas novas diretrizes burocráticas.

Nesse período, Martins (1997) ressalta a preponderância do clientelismo, devido à burocracia excessiva. Em consequência, a administração pública caracterizou-se pela baixa qualificação e remuneração da grande massa dos servidores, pondo em prejuízo o desempenho dos serviços necessários à população e a ingerência política permitiu um crescimento desorganizado e ineficiente, salvo algumas poucas ilhas nos altos escalões.

Nos anos seguintes, o autor destaca a política do Estado Desenvolvimentista promovida por Juscelino Kubitschek (1955-1960). Simboliza essa época a construção de Brasília que carregou consigo vários efeitos na administração pública: os órgãos do governo foram divididos, as comunicações dentro do serviço público foram interrompidas, a moradia para a burocracia exigiu investimentos pesados e uma política de benefícios foi estabelecida para efetivação do novo projeto.

Já no período do regime militar (1964-1985), é possível lembrar o crescimento da administração indireta, por meio do setor paraestatal que assumiu vários serviços públicos, disseminando uma quantidade enorme de subsidiárias, fundações, etc. Essa expansão pode ter sido motivada por interesses, por um lado, no sentido de promover as atividades necessárias ao desenvolvimento da sociedade e, por outro, para atender a interesses corporativistas, levando a um conseqüente endividamento do Estado. Ressalte-se, ainda, o “esquecimento” da outra esfera de governo – relacionada à administração direta – tendo como resultado a estagnação, ou mesmo deterioração dos serviços de saúde, educação e segurança.

As políticas de educação superior, no espaço de tempo que permeia o processo ditatorial vivido no país após o golpe militar de 1964 e o período subsequente de democratização, enfrentou o contexto neoliberal propugnado pela Reforma do Aparelho do Estado com a implementação de medidas orientadas sob essa ótica ideológica.

Tal posicionamento preconizava que as condições de financiamento do antigo modo de produção, sobrecarregadas com as políticas de proteção social, aumentaram a turbulência financeira internacional, desorganizaram as contas públicas e provocaram instabilidade monetária. Com esse discurso, o aparelho estatal foi provocado a impulsionar e racionalizar a sua atuação, em face do processo de globalização.

O avanço da proposta neoliberal encontrou esteio no esvaziamento do discurso democratizante, entre os anos 1980 e 1990, tendo em vista que a democracia retornara, principalmente nos países da América Latina, após o fim das ditaduras militares. A democracia era considerada, pela elite dominante, ação vencida. Tornava-se necessário, então, concentrar esforços na qualidade, com transposição dos conteúdos do mundo empresarial para as políticas públicas do meio educacional, fato que se pode observar no modelo neoliberal que enfatiza o conceito gerencialista para a administração. Dessa forma, o ambiente no período de pós-democratização tornou-se favorável ao pensamento neoliberal:

É neste quadro que a racionalidade neoconservadora desenvolve todo seu fervor religioso que a impulsiona a destruir o Estado precisamente quando se está avançando pelo caminho da democracia, e a exaltar simultaneamente o mercado como a última garantia da liberdade e do progresso de nossas sociedades. (GENTILI, 2005 p. 121)

Segundo essa corrente, os fatores que interferem diretamente para asseverar a ineficiência dos serviços públicos estavam relacionados aos desequilíbrios estruturais na máquina administrativa, com custos elevados, servidores em excesso, legislação ineficiente, política salarial confusa, etc.

Ainda em relação ao final dos anos 1980 e início dos anos 1990, período da redemocratização, Martins (1997) explicita três acontecimentos principais ocorridos na época:

Em primeiro lugar, as decisões tomadas pelos governos civis de *redesenhar*, sucessivamente (à discrição de cada um), os altos escalões da administração pública. Em segundo lugar, as disposições incoerentes com respeito às estruturas do Estado e ao seu pessoal, instituídas pela nova Constituição de 1988; em terceiro lugar, a nova natureza e metas das práticas clientelistas e os níveis (sem precedentes) atingidos pela corrupção. (p. 29)



Esses três elementos – clientelismo, populismo e corrupção – promovem, direta ou indiretamente, o desenvolvimento de práticas que atendem a interesses privados distintos. Tais práticas – muitas vezes construídas na própria classe política – causam, em termos gerais, desarticulação das estruturas do Estado, desmoralização dos processos burocráticos e administrativos e mesmo a desvalorização da função pública.

Toda essa deterioração dissemina na sociedade, constantemente, um desejo por mudanças, reformas que possam coibir ou exterminar tais problemas. Com esse discurso, surgiu na década de 1990 a era das privatizações, levando o governo a atuar no sentido de tirar do Estado funções que, a seu ver, poderiam ser desenvolvidas por empresas privadas, desmontando, assim, todo o aparato que, em tese, se tornou caro, ineficiente e corrupto para a sociedade.

Assim, principalmente na década de 1990, a administração pública pautou suas ações com ênfase em reformas, propondo-se sair da administração burocrática para uma administração gerencial, apoiada pelo programa de privatizações, no desejo de promover maior eficácia e eficiência ao serviço público. Luiz Carlos Bresser Pereira, então ministro da Administração e da Reforma do Estado na primeira gestão FHC, aponta a crise que enfrentou o Estado, nos anos 1990, e preconiza uma mentalidade que a Reforma deveria impingir, com reflexos para as políticas educacionais:

Na realização das atividades exclusivas de Estado, e, principalmente, na oferta dos serviços de educação e saúde, a administração pública burocrática, que se revelara efetiva em combater a corrupção e o nepotismo no pequeno Estado Liberal, demonstrava agora ser ineficiente e incapaz de atender com qualidade às demandas dos cidadãos-clientes no grande Estado Social do século vinte, tornando necessária sua substituição por uma administração pública gerencial. (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 36)

Ao defender a qualidade do serviço prestado pelo Estado, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995)<sup>13</sup> propugnava pelo princípio da eficiência, em busca de uma relação equilibrada entre qualidade e custo, por meio de uma administração gerencial, nos moldes da iniciativa privada. Além disso, propalava o

---

<sup>13</sup> O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995) estabelecia quatro grandes setores: i) núcleo estratégico, que correspondia ao governo em si; ii) atividades exclusivas, aquelas que só o Estado poderia realizar, como por exemplo, serviço de polícia; iii) serviços não exclusivos, onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas – nessa perspectiva os serviços educacionais foram enquadrados; e iv) produção de bens e serviços para o mercado, que corresponde à área de atuação das empresas.

caráter superado da gestão burocrática, manifestado pelo crescente custo da manutenção da máquina estatal e pela baixa qualidade e ineficiência dos serviços sociais prestados ao cidadão.

Nesse período, a educação superior também foi influenciada por essa ideologia – fato consignado, por exemplo, nas políticas de avaliação desenvolvidas no período. A educação e outros serviços de ordem social receberam incentivos para serem ofertados pela esfera não-estatal.

Paralelo ao esvaziamento do discurso democratizante, portanto, subjaz o discurso da qualidade, da eficiência e da produtividade. Nesse sentido, a racionalidade empresarial é vista como uma saída para as necessidades emergentes do Estado, inclusive para as políticas de educação superior, configurando-se o predomínio de uma lógica produtivista e mercantil.

No Brasil, onde o processo de desigualdade social erigido no período ditatorial revelava a inexistência de um estado de bem-estar social e a prevalência de um Estado patrimonialista<sup>14</sup>, as concepções neoliberais também foram tomadas como referência para reformas no sistema administrativo, de um modo geral, e do sistema educacional, de modo particular. Em consequência, o Estado propõe uma ampla reforma que, segundo Nogueira (2005), apresentava o seguinte discurso:

Como forma de atenuar essa dificuldade de diferenciação, o discurso da reforma optará por conceder uma ênfase doutrinária àquilo que considerava ser sua “dimensão eminentemente técnica”: seria proposta como sendo neutra em relação a posições político-ideológicas ou a interesses político-governamentais [...] seu propósito era tentar responder a um quadro de crise estrutural do Estado, seja em termos do incremento da eficiência da gestão pública, seja em termos de uma maior aproximação entre administração pública e cidadania (p. 169-170)

A Reforma Administrativa ocorrida na década de 1990 concebeu, em seu bojo, propostas de mudança de um Estado que adotava um modelo de administração burocrática, para uma gestão gerencial. A Reforma centrava-se na proposta de eficiência do Estado, por meio de contratos de gestão subordinados, por exemplo, a indicadores de

---

<sup>14</sup> A concepção patrimonialista referida neste trabalho baseia-se na concepção de Mendonça (2001). Nessa concepção patrimonialista, o Estado brasileiro estabelece um modelo de dominação tradicional baseada nas relações domésticas, com predomínio das vontades particulares, principalmente da elite dirigente.

qualidade. Assim, princípios como o da gestão da qualidade total<sup>15</sup> tornaram-se centrais nesse novo modelo administrativo que estabelecia, por um lado, o fortalecimento das carreiras típicas de Estado e, de outro, a terceirização de serviços que não eram considerados essenciais, movimento também pensado e dirigido para as políticas educativas.

O Brasil, naquela década, vivia um período de transição. É necessário anotar que além da transposição do período militar, com uma concepção de Estado forte, para um período de democratização recente, havia as forças internacionais impingindo uma política neoliberal. Com a ênfase no mercado, à época, as políticas do Estado passaram a adotar um modelo marcado pelo racionalismo e pela funcionalidade. Tal quadro é assim evidenciado por Garcia e Sales (1999):

O capitalismo liberal do século passado [XIX] e o neoliberalismo contemporâneo deslocaram a legitimação para a esfera apolítica do mercado, em que a dominação se tornou invisível, pois as leis do mercado, politicamente neutras, fundam a autoridade. Não é mais o quadro institucional que legitima a esfera econômica, com nas sociedades tradicionais, e sim o mercado que legitima o sistema de dominação. As forças produtivas funcionam como critério de racionalidade e funcionalidade das relações humanas. (p. 79)

Esse contexto configurou, na década de 1990, uma nova forma de atuação do Estado, influenciada pelas determinações da referida Reforma. Essa atuação é evidenciada por meio das políticas públicas que o Estado concebeu e desenvolveu, a partir de então. Nesse sentido, faz-se necessário buscar entender as características das políticas públicas concebidas nos últimos anos, para podermos situar o objeto estudado neste trabalho.

Também é preciso, diante da tensão relacionada à administração dos gastos sociais em educação, abordar o campo das políticas públicas como os recursos de poder que operam na sua definição e que têm no aparato burocrático do Estado sua principal referência (AZEVEDO, 2004). Isso implica relacionar as políticas públicas como uma manifestação do Estado em administrar os recursos na promoção de políticas voltadas para as necessidades da sociedade, como o caso da educação.

---

<sup>15</sup> No Brasil, o conceito de qualidade total voltado para as escolas foi proposto e desenvolvido por Cosete Ramos que, replicando conceitos do mundo empresarial (Método *Deming* de Administração), propunha um método de 14 pontos para se repensar as estruturas e funções da escola, denominado aquilo que ficou sendo conhecido como Escola de Qualidade Total. (GENTILI, 1995)

### 1.3 O campo das políticas públicas no Estado moderno

Para fins deste trabalho – e levando em conta a discussão realizada no item anterior – importa designar algumas características de uma política pública, para situarmos o objeto deste estudo nesse contexto. Saraiva (2007), ao analisar dicionários que caracterizam política pública encontra alguns componentes comuns:

a) institucional: a política é elaborada ou decidida por autoridade formal legalmente constituída no âmbito da sua competência e é coletivamente vinculante; b) decisório: a política é um conjunto-seqüência de decisões, relativo à escolha de fins /ou meios, de longo ou curto alcance, numa situação específica e como resposta a problemas e necessidades; c) comportamental, implica ação ou inação, fazer ou não fazer nada; mas uma política é, acima de tudo, um curso de ação e não uma decisão singular; d) causal: são os produtos de ações que têm efeitos no sistema político e social. (p. 31)

As ações do Estado voltadas para a educação superior, vistas de uma forma geral, podem ser caracterizadas como políticas públicas, pois há autoridade institucional legalmente competente para decidir sobre ações dessa esfera. Também há efeitos palpáveis nas políticas públicas relacionadas à educação, pois é possível perceber, por exemplo, a regulação do sistema de ensino com efeitos no mundo profissional.

Ao propor avaliar uma política pública de educação superior de forma geral, e um programa de pós-graduação desenvolvido em uma escola de governo, de forma específica, procurou-se entender a natureza ideológica que motivou o Estado a imprimir reformas sob o discurso de eficiência, legitimidade do governo, superação burocrática e, por que não dizer, objetividade gerencial, contexto do surgimento das escolas de governo no país. Para tanto, partiu-se da idéia de que na relação estado-sociedade existe uma permanente tensão, uma dinâmica que cria os fenômenos próprios das sociedades. Entender a complexidade dessa relação favorece o esclarecimento sobre o papel das políticas públicas relacionadas à educação superior.

A compreensão sobre o Estado Brasileiro, na ótica do presente trabalho, direciona-se para conceber que, ao longo dos anos, assevera-se um processo de desigualdade social no país, desenhado ao longo dos anos por ações do próprio Estado ou pela falta delas. Assim, o Estado Brasileiro apresenta profundas contradições na medida em que, por um lado, favorece de forma contundente os interesses do capital e,

por outro, angaria uma dívida social que aprofunda as desigualdades da sociedade. Esse contexto é explicitado por Dourado (2002), que afirma:

O Estado brasileiro, historicamente caracterizado como ente partidariamente vinculado aos interesses do setor privado, configura-se por uma enorme dívida social no sentido de alargamento dos direitos sociais e coletivos, ou seja, da esfera pública. (p.37)

Tendo a tônica liberal fundamentado políticas públicas relacionadas à educação, é preciso recorrer às origens desse pensamento, para que se possa situar o contexto do objeto desta pesquisa e, assim, direcionar os esforços para a análise do fenômeno investigado.

As raízes do pensamento liberal encontram suporte na obra de Durkheim (AZEVEDO, 2004). Para fins deste estudo, vale trazer à tona o sistema durkheimiano de valores que, em termos atuais, tem condições de ser relacionado com a origem das políticas públicas. O autor refere-se à transformação de cada cidadão, em “homem de Estado”, ou então, à passagem daquele “estado solitário”, para uma nova condição traduzida pela noção de cidadania. Essa perspectiva de cidadania, em muitas situações, é circunscrita às prescrições de um Estado contraditório e de uma sociedade em permanente conflito. Afirma também que a educação pode colaborar para certa homogeneidade na sociedade, e que a educação será mais igualitária se o regime de classes for superado. Todavia, prescreve que, com o processo de especialização do trabalho, mais diversificada será a formação dos indivíduos. (DURKHEIM, 1983)

Importa, nesse ponto, apresentar um cuidado quanto à fragmentação ocorrida no processo de especialização do trabalho, que pode levar a ação educativa, como por exemplo a *lato sensu*, como legitimadora e universalizadora das relações puramente mercantilistas e mesmo dissimuladora do caráter classista do Estado. O papel da educação, porém, deve estar inserido como o de mediação entre a luta de classes e o processo de acumulação. (AFONSO, 2005)

Durkheim (1983) forneceu os pressupostos das Ciências Sociais e consubstanciou a teoria liberal moderna de cidadania em que ressalta a dimensão humanitária no tratamento das relações entre as classes. Segundo seu postulado, a crescente especialização e a diferenciação das funções estavam corroendo os valores comuns, compartilhados na sociedade tradicional. Surgira, então, a necessidade de uma solidariedade orgânica, em lugar da solidariedade mecânica, devido ao novo contexto de

cooperação advindo da interdependência das tarefas. Assim, esse autor estabelece um novo conteúdo à solidariedade social, por isso sugere a regulação jurídica das relações entre o capital e o trabalho.

Do ponto de vista liberal, a análise das políticas públicas pode ser abordada, segundo Azevedo (2004), sob vários ângulos, na medida em que inclui as ações do Estado como política deliberada e que têm impacto na sociedade. A autora acrescenta que, de outra forma, com base nas premissas relacionadas ao Estado-protetor, as políticas públicas na abordagem social-democrata apóiam-se em três tipos básicos:

- a) Modelo residual de bem-estar – que ocorre quando falham os recursos privados;
- b) Modelo industrial de ampla realização – quando o Estado intervém parcialmente, voltando-se para correções do mercado;
- c) Modelo institucional-redistributivo – caracterizado pela produção e distribuição de bens e serviços públicos.

A abordagem social-democrata, portanto, consubstanciou grande parte das políticas públicas relacionadas ao Estado de Bem-estar Social, implementadas em vários países. Para compreensão desse fenômeno, é preciso recordar que os grandes centros urbanos, nos últimos duzentos anos, ganharam uma grande massa populacional, gerando enormes demandas sociais.

Como parte das políticas públicas, as políticas sociais passam a ser também uma forma de controlar as tensões próprias da sociedade capitalista, visto que o capital passou a ser hegemônico, diante de um Estado formado por classes, conduzido por uma elite dominante. Assim, além de direcionar políticas para o investimento público, para atender os interesses capitalistas, o Estado era instado a garantir o emprego, em preocupação para o consumo das grandes massas, por um lado, e para evitar as tensões da sociedade por outro. Faleiros (1991) explicita esse contexto:

As políticas de saúde, educação, habitação, trabalho, assistência, previdência, recreação e nutrição são objeto de luta entre diferentes forças sociais, em cada conjuntura, não constituindo, pois, o resultado mecânico da acumulação nem a manifestação exclusiva do poder das classes dominantes ou do Estado. Essas políticas não caem do céu, nem são um presente ou uma outorga do bloco do poder. Estas são ganhos conquistados em duras lutas e resultados de processos complexos de reação de forças. (p. 62)

Segundo esse autor, portanto, as políticas sociais nascem sob a égide da lógica econômica, mas também em função de lutas e embates provocados pela sociedade. Como resultado, por exemplo, o salário passou a ser complementado pelos governos por meio da seguridade social e outras políticas também foram implementadas, como a assistência médica, o sistema habitacional, a educação.

No âmbito das políticas sociais, as ações educacionais têm particular importância no contexto das políticas públicas, tendo em vista que as discussões, os movimentos que acontecem na escola podem gerar definições sobre os rumos que a sociedade quer estabelecer para si. As políticas educacionais devem estar associadas ao projeto de sociedade de uma nação que, embora possam ser efetuadas por meio de políticas públicas realizadas pelo Estado, devem ser “[...] compreendidas como um dos instrumentos de apoio na organização e na luta do proletariado contra a burguesia” (MARX, 1979, p. 30).

A título de exemplo para a formulação de políticas públicas da educação, toma-se por base o modelo apresentado por Azevedo (2004), que apresenta duas dimensões interligadas. Primeiro, a dimensão cognitiva, que se relaciona com o conhecimento técnico-científico e também com as representações sociais dos fazedores de políticas públicas. Sobre essa dimensão, a autora assinala:

Esta dimensão contém os elementos para a interpretação das causas dos problemas a serem resolvidos, o que implica a predominância de um significado particular para os mesmos. É deste modo que vai sendo elaborado um esquema causal que é sempre simplificado: trata-se de uma leitura específica a respeito da realidade social que é própria daqueles que estão comandando o setor concernente em determinado momento. (p. 66)

Nesse sentido, as políticas relacionadas à educação superior podem dar uma dupla contribuição, seja no sentido de aumentar a formação técnica necessária ao bom desenho das políticas ou, ainda, de contribuir para aumentar a consciência crítico-reflexiva da sociedade, uma vez que têm responsabilidades além do ensino, com a pesquisa e a extensão.

Em seguida, a autora sugere a dimensão instrumental que relaciona uma série limitada de medidas para atacar as causas dos problemas, incluindo, aí, elementos como as instituições, critérios, princípios, normas etc. Em consequência, tais elementos articulam-se com os dados técnicos e com os valores. Para a autora, ao se considerar

esse esquema, deve-se ter em conta que o processo pelo qual se definem as políticas públicas não pode desvincular-se do universo simbólico cultural da sociedade, articulando-se, também, às “características do seu sistema de dominação”, entendendo como é efetivada a análise dos interesses sociais. (AZEVEDO, 2004, p. 67)

O grande desafio posto para o Estado, portanto, diz respeito à expansão das políticas educacionais, torná-las acessíveis a uma grande parcela da população e constituir um padrão mínimo de qualidade que garanta a emancipação política:

Não há dúvida que a emancipação política representa um grande progresso. Embora não seja a última etapa da emancipação humana em geral. Ela se caracteriza como a derradeira etapa da emancipação humana dentro do contexto do mundo atual. É obvio que nos referimos à emancipação real, à emancipação prática. (MARX, 2005, p. 23)

Por mais que se exalte a importância das políticas educacionais na construção do projeto de sociedade, é preciso ter em mente que essas políticas estão no contexto da disputa das forças. Essa dinâmica imprime tensão entre o Estado (capitalista) e a sociedade, principalmente no Brasil, tendo em vista que a configuração burocrática do Estado ganhou contornos próprios do Estado patrimonialista.

A configuração patrimonialista adotada no Brasil aparece quando, por exemplo, monta-se uma máquina administrativa com configuração formal, divisão de atribuições, criação de hierarquias, etc, contudo, esses aspectos têm apenas caráter oficial, mas, no seio da gestão, no cotidiano da atividade, predominam o personalismo e o clientelismo que emperram e dificultam deliberadamente o andamento das políticas contrárias aos interesses particulares.

Com efeito, as políticas públicas sociais, em particular aquelas voltadas para a educação, no Estado Brasileiro, ganharam o contorno dessa acepção patrimonialista:

É essa maneira autocrática e autoritária de funcionamento do Estado, característica do governo estamental, que permite que as políticas públicas, de que a gestão democrática do ensino público é apenas um exemplo, sejam constantemente alteradas, ao sabor das conveniências políticas. O governante dita à sociedade a sua vontade pessoal como se estatal fosse, numa versão adaptada e moderna do coronelismo, elemento que participa da estrutura patrimonial e que transforma o governante no dono do governo. (MENDONÇA, 2001, p. 97)



Há que se ressaltar que o Estado Brasileiro, com o traço patrimonialista, entrou em crise devido ao esgotamento do modelo desenvolvimentista implementado principalmente nos anos de ditadura que acabou por asseverar o processo de desigualdade e injustiça social no país. Essa perspectiva, segundo Azevedo (2004) enfrentou dificuldades relacionadas a:

[...] problemas colocados pela crise econômica e financeira, que suscitam questionamentos sobre, por exemplo, a expansão assumida pelo aparato estatal em consequência da gestão dos programas sociais; a sua extrema burocratização e centralização, além do poder de que foram investidos os seus funcionários e a forte tendência destes às práticas corporativistas. (p. 32)

Já em outros países, sobretudo naqueles que adotaram e implementaram políticas em torno da concepção do Estado de Bem-estar Social, o pensamento neoconservador, influenciado pela classe dominante, trouxe à tona o desequilíbrio econômico, imputando às políticas sociais significativa parcela desses problemas. Os gastos sociais tornaram-se alvo das críticas relacionadas ao aumento do déficit público, daí o movimento no sentido de “corrigir” essa situação. É preciso assinalar que a educação superior, em especial aquela ofertada pelas universidades públicas, é atacada por aqueles que entendem que há desperdício de recursos nas políticas públicas direcionadas a ela.

A discussão sobre o Estado feita neste trabalho direciona-se para entender, primeiramente suas características como Estado-protetor. Em seguida e, concomitantemente, procura entender suas funções de Estado-providência, que tem a intenção de equacionar as demandas da sociedade civil. Todavia, essa concepção de Estado entra em crise, principalmente, em função das pressões advindas da tensão entre a sociedade e o mercado, criando-se, como consequência, o panorama para se entender as propostas de Reforma do Estado Brasileiro, ocorrida em meados da década de 1990.

Boneti (2006), ao analisar o fenômeno das políticas públicas, refere-se à noção de igualdade/desigualdade social como conceito fundamental para se entender a participação das instituições na elaboração de políticas públicas. Essa noção é central, pois a visão dualista está impregnada nas instâncias burocráticas do Estado. Com efeito, o Estado tem um papel central na construção social, por meio de sua função legitimadora de possibilitar políticas públicas que possam transformar a realidade de desigualdade, sobretudo em países como o Brasil, que apresenta grande desigualdade social e econômica, principalmente no contexto atual de globalização.

As políticas públicas, portanto, estão relacionadas ao conjunto de decisões públicas orientadas para se manter o equilíbrio social, no sentido de modificar a realidade. Ao focar essa perspectiva sobre políticas públicas, Saraiva (2007) afirma:

[...] trata-se de um fluxo de decisões públicas orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir equilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, idéias e visões dos que adotam ou influem na decisão (p. 28)

No Brasil, um dos países que apresenta maior desigualdade social, esse conceito de que as políticas públicas podem – ou devem – possibilitar a modificação da realidade, ganha especial contorno em relação às políticas públicas votadas para a educação, uma vez que a educação é uma forma clara de se permitir o acesso das classes menos favorecidas aos conhecimentos necessários para uma nova condição social. Importante destacar ainda o papel do Estado na construção das políticas públicas, pois este, segundo Boneti (1997), tem o papel de construir um sentido mais homogêneo para a sociedade, a partir do padrão referencial que adote.

As políticas públicas voltadas para a educação, segundo o autor, são um exemplo característico de como o Estado pode conceber uma determinada referência para a sociedade até mesmo pela orientação de uma determinada ideologia. Na condição de instituições educativas, as escolas de governo passaram a discutir a forma como o Estado deveria administrar seus serviços. Por outro lado, essas mesmas escolas também podem ser caracterizadas como reprodutoras das relações de produção capitalista, mesmo não estando no sistema escolar regular. Isso pode ser assumido, tendo em vista que as escolas de governo desenvolvem, em última instância, uma proposta educativa. Portanto, assim como a escola convencional, as escolas de governo passam a disseminar, também, uma ideologia, própria do Estado – do Estado para o Estado e do Estado para a sociedade.

Os sujeitos desses processos são os agentes que acabam por conceber e propor as políticas públicas para a ação do Estado. Tome-se como exemplo dessa situação, o caso da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), que teve sua finalidade de formar dirigentes para diversas áreas da administração pública acentuada na década de 1990. Com efeito, o modelo de administração gerencial proposto pela Reforma do

Estado precisava formar “gerentes” para a condução da nova Administração e a Enap, nessa perspectiva, acabou por disseminar uma nova cultura gerencialista nos anos 1990. (SOUZA, 2003)

A título de exemplo, verifica-se a ênfase dos cursos produzidos pela ENAP no ano de 1999, voltados para a capacitação gerencial e outros que coadunam com as propostas das reformas neoliberais, então vigentes. Em uma análise rápida, é possível verificar tal disposição ideológica.

**Tabela1 – Cursos ofertados pela Enap na área de gestão – 1999**

Cursos	Meta 1999	Realizado
Melhoria da Gerência Pública	2.402	3.348
Desenvolvimento de Habilidades e Competências Pessoais	2.600	2.754
Modernização Administrativa	4.200	3.873
Formação de Multiplicadores	1.000	1.123
<b>Total</b>	<b>10.202</b>	<b>11.098</b>

Fonte: Enap 1999.

É preciso, então, identificar que tipo de função educativa emancipadora poderiam as escolas de governo proporcionar. Em tese, uma educação emancipadora significa que a escola deve levar os alunos a refletir sobre a sua própria prática. Para além da reprodução das formulações tecnicistas, as escolas de governo, como *locus* educativo, têm, portanto, a responsabilidade de propiciar uma educação voltada para a reflexão crítica dos seus sujeitos. Nessa direção, Nogueira (2005), explicita:

Se, porém, pensarmos a questão do ponto de vista de um ciclo reformador mais consistente e democrático, torna-se evidente que as Escolas de Governo podem se converter em peça estratégica para que se vença um desafio imediato: reinventar o discurso sobre o Estado e sobre sua reforma ou para falar de outra maneira, quebrar a lógica teórica e política que aprisionou a reforma do Estado naquilo que tem sido chamado de “primeira geração de reformas”, a que se baseou na convicção (neoliberal) de que se fazia urgente abandonar a “matriz estadocêntrica” derivada do passado, responsável maior pelo excessivo intervencionismo estatal e pela conduta predatória dos governantes e dos gestores públicos. (p. 178)

Em que pesem suas funções voltadas para a Reforma Administrativa na década de 1990, mais recentemente a Enap vem, em tese, procurando desenvolver uma

perspectiva educativa mais ampla. Nesse sentido, vale trazer à baila a síntese da sua atual política, conforme palavras de Amaral (2004), presidente da instituição:

Governantes nem sempre têm a consciência do papel estratégico dos saberes e conhecimentos de seus servidores para o sucesso das políticas governamentais. Ao se fazerem diagnósticos equivocados, como os que vimos nos anos recentes no Brasil, em que se atribuía ao funcionalismo público a causa do endividamento público e a má prestação de serviços, governantes atrasaram a própria construção da nação. O não-investimento regular nos quadros da administração pública reduziu a capacidade de governo. Esta é a realidade brasileira atual. Heterogênea, como nosso país. Contamos com instituições e serviços de excelência, como nossa diplomacia, nossas universidades públicas, nossos hospitais-escola, a pesquisa, eleições informatizadas e democráticas, para citar apenas alguns exemplos, provas vivas da qualidade e de anos de investimento na formação de quadros públicos.

Assim, reconhecer que as escolas de governo têm um papel singular na formação dos agentes do Estado significa garantir a essas escolas condições para a produção de uma concepção educativa que esteja a serviço de uma proposta emancipadora, não só voltada para a educação, mas idealizada para a construção das políticas públicas no país.

Para o presente estudo, contextualizar essa reforma significa trazer à tona os elementos que favoreceram o surgimento das escolas de governo, em geral, e particularmente, o Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, examinado no trabalho ora proposto. Nesse sentido, necessário se faz discutir o conceito de sociedade do conhecimento, tendo em vista o contexto educativo que envolve o mundo do trabalho, de forma geral, e o serviço público, de forma específica.

### **1.3.1 Sociedade do conhecimento: reflexões necessárias para compreensão do contexto educativo do mundo moderno**

Como mencionado ao longo deste trabalho, as escolas de governo respondem por uma ação educativa amparada por um preceito constitucional que define uma política pública de formação continuada para os servidores públicos. Esse cenário, visto de um panorama mais geral, revela intencionalidade de se acompanhar a dinâmica mundial que conforma a sociedade do conhecimento, seja no âmbito de instituições regulares de ensino, como as IES ou mesmo nas escolas de governo.

Ao se observar a evolução histórica do conhecimento, é possível observar que este se dá por meio do desenvolvimento da tecnologia. Em um dado momento histórico, por exemplo, o livro e a imprensa escrita, auxiliaram esse processo evolutivo. A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) tem como ideal dar caráter público e universal ao conhecimento, seja por meio de programas específicos voltados para disseminar a perspectiva de escola para todos ou mesmo em incentivo ao ensino universitário.

No processo evolutivo da sociedade, a tecnologia vem auxiliando aquilo que se denominou sociedade da informação. Todavia, não se pode restringir o conceito de evolução da sociedade humana a uma sociedade voltada unicamente para a informação, amparada pela alta tecnologia. O conceito de sociedade do conhecimento, segundo a Unesco, compreende dimensões sociológicas, éticas e políticas muito mais amplas, pois ela exige o aguçamento de um espírito crítico, que pode ser desenvolvido em processos educativos mais robustos, e não somente por meio do acesso às informações disponíveis. As tecnologias, com efeito, facilitam o processo de comunicação e disponibilizam, de forma rápida, grande acervo de informações, mas é necessário aliar esses recursos ao desenvolvimento de novos conhecimentos, no sentido de auxiliar o processo de desenvolvimento humano.

Werthein e Cunha (2005) reforçam a importância dos esforços voltados para fortalecer processos educacionais que valorizem o conhecimento científico para a promoção do desenvolvimento humano, tendo em vista que há, segundo a Unesco, uma grande lacuna de acesso às informações, principalmente nos países pobres da África e Ásia:

[...] com a expansão dos sistemas de ensino e a crescente centralidade do conhecimento, a questão emerge para um plano mais amplo. O mundo hoje requer uma cultura científica mínima não apenas para atender a celeridade das mudanças de base tecnológica, como também para melhorar a vida e os padrões de existência. (p. 41)

Apesar das facilidades que a alta tecnologia proporciona em divulgar as informações, há elementos clássicos que não podem ser desprezados quando se trata da evolução de uma sociedade da informação para uma sociedade do conhecimento, como o livro, a escola e o professor.

A educação sistematizada, portanto, tem condições de conferir o processamento adequado das informações para que sejam gerados os conhecimentos necessários para o equilíbrio sustentável da sociedade. Nesse sentido, ampliar a função educativa para além dos espaços formais, como por exemplo as IES, vai ao encontro da perspectiva desenhada por políticas públicas que sustentem a concepção ampla de sociedade do conhecimento desenvolvida também em outros espaços educativos, como as escolas de governo.

A Câmara dos Deputados, por exemplo, investiu muitos recursos na automatização de processos informacionais, sobretudo nos anos 1990. Naquela década, a instituição começou a conformar seu Centro de Informática e passou a automatizar os processos internos, principalmente o processo legislativo. A título de exemplo, ao se acessar o portal da Câmara dos Deputados é possível verificar que várias informações sobre o andamento do processo legislativo e político estão disponíveis a qualquer cidadão.

Contudo, não bastam as informações estarem organizadas ou disponíveis, para que se construa um juízo de determinada circunstância. É necessária a análise crítica, no sentido de se construir um conhecimento, aquilo que vai estruturar um *ethos* próprio, no sentido de reforçar a liberdade de opinião e fortalecer os direitos inerentes à cidadania ou mesmo auxiliar a formulação e condução de políticas públicas desenvolvidas pelo Estado, pois

[...] Por deficiencia, una sociedad del aprendizaje no puede ser una sociedad de la mera informacion. Frente a los posibles excesos que entraña la generalizacion de una sociedad mundial de la informacion, la noción de aprendizaje (learning) vuelve a introducir la dimension de distancia critica. Esta noción permite a nuestras sociedades esperar que sea posible asimilar el cúmulo considerable de nuevos conocimientos que producen periódicamente. (UNESCO, 2005, p. 64)

A Câmara dos Deputados simboliza, representa e produz um conhecimento próprio, peculiar, voltado para a democracia. Nesse particular, a implementação de um Programa de Pós-Graduação na instituição revela uma preocupação em promover o avanço sobre informações legislativas, para a construção de um conhecimento legítimo sobre o saber democrático. Assim, avaliar o Programa significa observar o avanço da sociedade do conhecimento para além dos espaços formais de educação superior.

Nessa perspectiva, é possível inferir que os cursos de especialização, de um modo geral, podem contribuir para fortalecer a sociedade do conhecimento se, todavia, tiverem padrões mínimos de qualidade, parâmetros curriculares, sistemática de avaliação. Caso contrário, correm o risco de serem meros transmissores de informações, como pode ocorrer em qualquer processo educativo, nada além do que se pode obter, por exemplo, em buscas e pesquisas na internet. Evoluir para a sociedade do conhecimento significa realizar a educação plena, valorizar a escola, o professor e outros espaços educativos que não somente as escolas.

O conceito de sociedade do conhecimento foi introduzido por Peter Druker, no final dos anos 1960 e na década de 1990 foi aprofundado por publicações de Robin Manssell e Nico Stehr (UNESCO, 2005). O paradigma apresentado por essa visão de sociedade do conhecimento pode revelar a busca dos cidadãos por depurar o excesso de informações que estão apresentadas para a sociedade.

A procura por educação superior, da graduação à pós-graduação, por exemplo, revela a necessidade de o indivíduo conformar um processo de conhecimento amplo e perene que lhe dê subsídios para viver sua cidadania, sobretudo diante da economia capitalista que impera hoje no mundo. O próprio sistema capitalista delega uma importante tarefa ao conhecimento para o seu desenvolvimento. Em decorrência, verificam-se exemplos de grandes investimentos que empresas multinacionais fazem em instituições de ensino, sobretudo nos países do Norte. Contudo, a conformação da sociedade do conhecimento com apoio do capital não pode estar somente direcionada para o ganho financeiro, mas deve estar voltada, sobretudo, para o fortalecimento da formação humana.

No Brasil, o avanço da iniciativa privada na educação superior também pode revelar a face mercantilista do conhecimento. Em análise sobre a proliferação das instituições privadas na educação superior, Sousa (2006) assinala:

Outras análises têm sustentado a tese de que a proliferação da rede privada traduz uma manifestação perversa da expansão do setor educacional brasileiro, bem como a antítese de sua efetiva democratização (p. 148)

A atividade econômica impulsiona a sociedade do conhecimento e o movimento contrário também é realidade, pois o conhecimento retroalimenta a economia. Todavia,

a educação como um bem social, não pode ficar à mercê de interesses unicamente financeiros, como afirma documento apresentado pela Unesco:

Em las sociedades del conocimiento, el saber será objeto de una desmultiplicación de los intercambio comerciales. No obstante, el conocimiento no puede ser una mercancía como las demás.(UNESCO, 2005, p. 54)

Ao estudarmos a iniciativa das escolas de governo em se conduzirem na esfera da educação superior, por meio de credenciamento especial para ministrar cursos de especialização, a perspectiva financeira também está presente. Esse movimento revela que existe um mercado em que essas escolas podem buscar solução para fortalecer seus processos de aprendizagem e esse mercado cobra um preço pelos cursos de pós-graduação *lato sensu*, tanto na iniciativa privada como na pública.

Essa dinâmica demonstra a complexidade do desenvolvimento da sociedade do conhecimento. Há que se ter em mente que a formação da sociedade do conhecimento se dá pela evolução da sociedade da informação e da conformação da sociedade da aprendizagem, conceito tipificado pelas atividades das instituições de ensino, das universidades e também das escolas de governo, mas também por outras formas de aprender.

O conceito de sociedade da aprendizagem (*learning society*) apoia-se em estudos apresentados por Robert Hutchins (1968) e Torsten Husén (1974) (UNESCO, 2005), que se referiam ao entendimento de que a aquisição do conhecimento era um processo que deveria ocorrer ao longo de toda a vida. Esse conceito reforça a necessidade que o indivíduo tem de aprender constantemente, sobretudo em função de uma característica dos tempos modernos: a mudança rápida dos paradigmas existentes, em função do grande desenvolvimento das novas tecnologias.

Com efeito, instituições como as escolas de governo ganharam significação nos anos recentes, pois, apesar de não serem escolas regulares, tratam do processo de aprendizagem ao longo da vida profissional dos indivíduos e acabam por ter a missão de dar suporte e amparo a essa dinâmica.

Los progresos recientes en materia de aprendizaje y los adelantos de las ciencias cognitivas se plamarán algún ía en prácticas concretas y eficaces? Esos progresos no se limitarán a la pedagogía escolar, ya que todos los centros y medios de conocimiento – que también están em



plana mutación – deberán beneficiarse de ellos, tanto em los países del Norte como em los del Sur. (UNESCO, 2005. p. 61)

Hoje em dia, admite-se a importância dos processos de aprendizagem, pois o cidadão está instigado a “aprender a aprender” sempre. No mundo do trabalho, os empregados são desafiados a sempre atualizar suas competências profissionais, sob o risco de ficarem fora do mercado. No ambiente público, as escolas de governo têm essa missão de auxiliar os servidores a desenvolverem suas competências e os cursos de especialização são buscados por esses indivíduos para se manterem atualizados.

Toda essa dinâmica revela um paradigma ainda mais amplo, que enxerga a desregulamentação de toda uma conjuntura social para o reerguimento de novas formas de interação e regulação social. Quando se transita de uma sociedade industrial baseada nas informações para uma sociedade capitalista que exige elementos mais significativos para o seu desenvolvimento, sobretudo a construção de novos conhecimentos, observa-se a transitoriedade conceitual que se apresenta no mundo moderno, gerando instabilidade do *status quo* da sociedade.

Esse paradigma de transitoriedade do mundo moderno foi referido por Beck, (1995), como um novo modelo de modernidade denominado modernidade reflexiva:

Assim, em virtude do seu inerente dinamismo, a sociedade moderna está acabando com suas formações de classe, camadas sociais, ocupação, papéis dos sexos, família nuclear, agricultura, setores empresariais e, claro, também com os pré-requisitos e as formas contínuas do progresso técnico-econômico. Este novo estágio, em que o progresso pode se transformar em autodestruição, em que um tipo de modernização destrói o outro e o modifica, é o que eu chamo de etapa da modernização reflexiva. (GIDDENS et al, 1995, p. 12)

A compreensão sobre esse conceito é importante para se observar que novas situações no mundo moderno revelam a instabilidade das ações e os efeitos dessa instabilidade podem muitas vezes ser de difícil assimilação. Por exemplo, quando o Estado passa a discutir a transição de um modelo burocrático para o gerencial essa mudança gera perturbações de toda ordem. Quando o mundo do trabalho acha-se suficientemente robustecido pela grande quantidade de informações disponíveis para o desenvolvimento de seu negócio, começa-se a se exigir mais do que mera informações, mas a produção e disseminação de conhecimentos. A título de exemplo dessa sociedade de transformação, pode-se verificar o papel das escolas de governo enveredando-se nos anos recentes em atividades que, tradicionalmente, eram desenvolvidas somente por

instituições de ensino, como os cursos de especialização *lato sensu*, objeto do presente estudo.

O conceito de modernidade reflexiva, proposto por Giddens (1995) representa esse contexto de mudança do mundo, de destruição e conformação de uma nova realidade social, em que todos, Estado, instituições de ensino, cidadãos em geral, têm papéis indefinidos, ou pelo menos em transição, exigindo grandes desafios políticos para se estabelecer um equilíbrio necessário para a sustentação da sociedade. O aumento do conhecimento, em particular, tem grande influência para os efeitos relacionados à modernidade reflexiva. Um desses efeitos está relacionado à acentuação da individualização que o conhecimento pode gerar. Nesse sentido, na sociedade do conhecimento os cursos de pós-graduação, mesmo os de especialização, podem contribuir para acentuar esse processo de individualização na sociedade moderna, conforme registra o autor:

O conhecimento especializado está aberto à reapropriação a qualquer pessoa com tempo e recursos necessários para ser instruída; e a prevalência da reflexividade institucional significa que há uma contínua triagem de teorias, conceitos e achados especializados em relação à população leiga. A reapropriação do conhecimento especializado, em que os padrões de comportamento compulsivos não se aplicam, é a verdadeira condição de “autenticidade” da vida cotidiana. (1995, p. 113)

Com essa perspectiva da sociedade do conhecimento, a educação ganha conotação especial no mundo moderno. Considerando, portanto, essa ideia mais geral sobre a sociedade do conhecimento, contexto relacionado às escolas de governo e ao Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, interessa-nos discutir, a seguir, as escolas de governo na perspectiva da Reforma da década de 1990.

#### **1.4 Escolas de governo no esteio da Reforma do Estado**

A fim de situar o contexto histórico que permeou o surgimento das escolas de governo no Brasil, toma-se como marco a promulgação da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que modificou o Art. 39 da Constituição Federal, acrescentando parágrafo:

§ X A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a

promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou de contratos entre os entes federados (BRASIL, 1988)

É preciso situar a opção do Estado em solidificar uma proposta de ação política por meio das escolas de governo. Com o objetivo de conceber os princípios da ação política do Estado ou como meio de disseminar as políticas de governo, as escolas surgiram ancoradas na proposta de reforma administrativa do Estado, implementada na gestão FHC.

Em geral, as escolas de governo surgiram com a missão de disseminar o novo vocabulário do alto escalão do funcionalismo público: “contrato de gestão”, “agências executivas” “núcleo estratégico do governo” “indicadores de desempenho”, etc, expressões usuais no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Com efeito, não é à toa que, no auge das discussões sobre o papel do Estado, as escolas de governo ganharam impulso e ocuparam uma lacuna no terreno da formação dos agentes do Estado.

Diante desse panorama, o Estado tinha, e tem, necessidade de formação e capacitação de seus quadros técnicos, pois os recursos humanos necessários à condução da “nova administração pública” foram instados a enfrentar essa grande crise institucional. Nesse espectro, as escolas de governo ganham força, no âmbito federal e também nos estados.

Tais escolas passaram a discutir a forma pelo qual o Estado deveria administrar seus serviços. Por produzirem uma ação educativa, estavam sujeitas a construir ou disseminar uma ideologia própria do Estado – do Estado para o Estado e do Estado para a sociedade. A esse respeito, Souza (2003) em estudo sobre a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), manifesta-se:

Uma das condições básicas para viabilizar estratégias de reforma administrativa é modificar as formas organizativas, redimensionando-as. Além do corte dos gastos e da busca do equilíbrio das contas públicas, é fundamental a capacitação profissional, para a qual deve ser enfatizada a realização de programas de desenvolvimento sistemático de pessoal, objetivando entre outras linhas preparar planejadores, implementadores e avaliadores das políticas públicas. (p. 206)

As escolas de governo também podem ser caracterizadas como reprodutoras das relações de produção capitalista, mesmo não estando no sistema escolar regular. Este

assunto merece melhor aprofundamento a fim de se detectar se suas finalidades associaram-se à ideologia do poder dominante. Contudo, no presente trabalho pretende-se somente identificar que as escolas de governo, em especial o Cefor, atuam num sistema independente, não escolar, mas que de toda forma têm uma missão educativa e, por isso, têm a responsabilidade em promover o desenvolvimento social e em fortalecer a democracia.

É preciso reconhecer que tais instituições serviram como instrumento para a solidificação da própria Reforma do Estado. E ainda, por sua natureza peculiar, por estarem no seio do Estado, talvez essa função tenha sentido duplo nas escolas de governo, o de conceber e o de disseminar uma ideologia do Estado.

Com efeito, várias escolas do governo foram estabelecidas, na esfera federal, estadual e municipal e também nos três poderes, em meados da década de 1990. No âmbito do legislativo federal, que é o poder ligado ao objeto de estudo, além do Cefor, na Câmara dos Deputados, o Senado Federal possui o Instituto Legislativo Brasileiro ILB – e a Universidade do Legislativo Brasileiro – Unilegis<sup>16</sup>. O Tribunal de Contas da União – TCU, por seu turno, tem em sua estrutura o Instituto Sezerdello Corrêa, que também possui credenciamento do MEC para ministrar cursos de pós-graduação *lato sensu*. (COSSON, 2008)

No âmbito do legislativo estadual e municipal, as Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais têm instituídos escolas do legislativo, denominação comum para essas entidades. Até o final do ano de 2009, um total de 45<sup>17</sup> escolas do legislativo entre entidades federais, estaduais e municipais, além de escolas de tribunais de contas dos estados, faziam parte de uma rede de escolas de legislativo, congregadas na Associação Brasileira das Escolas do Legislativo – ABEL.

Dessa forma, estudar o Programa de Pós-graduação da Câmara dos Deputados significa compreender uma política pública diretamente relacionada à formação de agentes públicos para também entender as repercussões na forma de sua atuação perante a sociedade. Para tanto, é necessário também identificar se as ações produzidas pelo Programa vão além da reprodução das formulações técnicas. Nesse ponto, vale a inferência sobre o papel das escolas de governo, apontada por Garcia e Sales (1999):

---

<sup>16</sup> A Unilegis foi criada por meio da Resolução nº 1 de 2001 da Mesa do Senado Federal. Não tem credenciamento do MEC e realiza cursos de pós-graduação por meio de convênios e contratos com IES. No ano de 2008 a Unilegis entrou com pedido de credenciamento junto ao MEC e o processo encontra-se em tramitação. Disponível em < [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br) > Acesso em 15/12/2009.

<sup>17</sup> Disponível em < [www.portalabel.org.br](http://www.portalabel.org.br) > Acesso em janeiro de 2010.

Isso significa que o processo de formação de vontades pela Escola de Governo não pode reduzir-se à formação de técnicos em gestão pública, mas de gestores aptos a realizar uma gestão participativa, não apenas como formadora de espaços sociais e culturais democráticos: deve internalizar, também, um espaço democrático, tematizando continuamente a si mesmo, sem fundamentos ou premissas técnico-normativas inquestionáveis, mesmo ligadas à legislação vigente, que pode ou não vir a ser validada pelo processo discursivo. (p. 88)

As escolas de governo, como *locus* educativo, têm a responsabilidade de propiciar uma educação voltada para a reflexão crítica dos seus sujeitos, principalmente quando se propõem a conduzir cursos de especialização – como o caso da Câmara dos Deputados.

Para se compreender o papel do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, este estudo procurou, por um lado, entender as políticas públicas voltadas para a educação superior, de forma ampla, e da pós-graduação *lato sensu* no país, de forma mais específica, uma vez que os cursos são de especialização e estão submetidos à legislação federal sobre o tema. Por outro ângulo, foi possível conhecer também os desdobramentos de uma política de pós-graduação em ambiente de escola de governo, pois o objeto da pesquisa refere-se a uma entidade com essa conformação institucional.

Somado ao entendimento sobre o contexto que configurou a ação do Estado na conformação de políticas públicas que propiciaram o surgimento das escolas de governo, necessário se faz vincularmos esse contexto ao da educação superior no Brasil, tendo em vista a perspectiva que procuramos analisar neste trabalho: realização de educação superior em escola de governo.

## **CAPÍTULO 2 – A EDUCAÇÃO SUPERIOR E PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU NO BRASIL: CENÁRIO VISLUMBRADO**

O presente capítulo apresenta, de forma geral, o quadro de expansão da educação superior no Brasil, e busca entender a configuração do percurso que estruturou a atual condição da oferta de pós-graduação *lato sensu* no país, designando alguns marcos relacionados a esse nível de ensino.

Desenvolve também argumentos relacionados à avaliação da educação superior e direciona olhar para algumas premissas relacionadas especificamente à avaliação de programas, no sentido de estruturar um embasamento teórico sobre a avaliação da implementação do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, conforme os objetivos estabelecidos nesta pesquisa.

### **2.1 A expansão da educação superior no Brasil a partir da década de 1990**

O contexto da educação superior brasileira, principalmente a partir dos anos 1990, expressa as transformações ocorridas no âmbito da sociedade e do Estado no mundo moderno. As discussões em torno do tema remetem a questões relacionadas aos perfis diferenciados das instituições de ensino, bem como a problemas inerentes ao acesso e permanência dos estudantes nesse nível educacional.

Esse quadro ampliou-se ainda mais naquela década, sobretudo no que se refere às políticas de avaliação conduzidas pelo Estado. As normas legais relacionadas à educação superior proporcionaram também a configuração de um contexto em que se expandiu o número de instituições privadas, por um lado, e criou empecilhos para o desenvolvimento do setor educacional público, por outro. Com efeito, a repercussão dessa política configurou o quadro apresentado por Sousa (2005):

Ao tomar a parte pelo todo, essa postura analítico-discursiva cria obstáculos ao conhecimento das constantes mudanças verificadas no âmbito das instituições de ensino superior que passam por processos de expansão, procurando justificar uma estrutura educacional acentuadamente elitista e ocultar uma realidade extremamente diferenciada. Marcado por estabelecimentos que apresentam diversidade institucional, vocações distintas e distribuição espacial diferenciada, o sistema de ensino superior brasileiro impossibilita a

construção de categorias analíticas complexas assentadas em categorias monolíticas para explicar sua heterogeneidade. (p. 30)

A Constituição Federal de 1988, nos artigos 206 e 209, é clara quando ratifica a coexistência da iniciativa privada para atendimento das necessidades educativas (BRASIL, 1988). No mesmo sentido, o Art. 45 da LDB 9.394 de 1996 disciplina que a educação superior será ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização.

Outra questão que repercutiu no crescimento da demanda na educação superior foi o aumento dos egressos da Educação Básica, uma vez que os dispositivos legais disciplinaram a obrigatoriedade por parte do Estado de ofertar o ensino fundamental gratuito com a progressiva universalização do ensino médio também gratuito. Esse movimento cria uma cadeia que impulsiona uma massa de pessoas para o avanço nos níveis de ensino – do ensino fundamental para o médio, daí para a educação superior e, em consequência, para a pós-graduação.

Esse cenário cria o ambiente propício para a proliferação das instituições de educação superior na década de 1990, sobretudo as de natureza privada, e também lança raízes para que a educação superior alcance outras entidades não regulares de ensino, como o caso do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, objeto do presente estudo. Tal quadro pode ser evidenciado pelo registro de Cunha (2003):

Tudo somado, em 1995 FHC encontrou o ensino superior com 1,2 milhão de estudantes de graduação e o deixou com 3,5 milhões –um crescimento de 209% em oito anos! O alunado do setor público cresceu um pouco, mas foi o do setor privado que impulsionou essa curva ascendente. Se, ao início desse período, o setor privado respondia por cerca de 60% do efetivo discente, ao fim dele essa proporção subiu a 70%. O número de universidades públicas ficou estagnado, mas as privadas subiram de 63 a 84. E o de centros universitários, de zero a 77, dos quais 74 privados. A periferia das áreas metropolitanas e as cidades do interior passaram à frente das capitais na disputa pelo estudantado (54% X 46% em 2002). Declaração do diretor do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), por ocasião da divulgação do Censo da Educação Superior, em outubro de 2003, dá conta de que só no último ano do octênio FHC foram autorizados 186 cursos de graduação e 53 novas IES.( p. 810)

As políticas implementadas nesse período tinham por base políticas recomendadas pelo Banco Mundial para a Educação Superior que, em síntese, prescreviam, segundo Dourado (2002), os seguintes pontos:

- privatização desse nível de ensino, sobretudo em países como o Brasil, que não conseguiram estabelecer políticas de expansão das oportunidades educacionais pautadas pela garantia de acesso e equidade ao ensino fundamental, bem como pela garantia de um padrão de qualidade nesse nível de ensino;
- estímulo à implementação de novas formas de regulação e gestão das instituições estatais, que permitam alterações e arranjos jurídico-institucionais, visando a busca de novas fontes de recursos junto à iniciativa privada sob o argumento da necessária diversificação das fontes de recursos;
- aplicação de recursos públicos nas instituições privadas;
- eliminação de gastos com políticas compensatórias (moradia, alimentação);
- diversificação do ensino superior, por meio do incremento à expansão do número de instituições não universitárias; entre outras.

O contexto dessa expansão, no período mais recente, é apontado pelo Censo da Educação Superior que o INEP realiza periodicamente. As estatísticas do Censo de 2008 revelam que aproximadamente 90% das IES são instituições privadas e perto de 10% instituições públicas, divididas no âmbito federal, estadual e municipal, totalizando 2.252 instituições no país. Esse quadro mostra os desdobramentos da política expansionista do Estado, claramente direcionada para o setor privado, possivelmente indicando a sua impossibilidade de constituir instituições públicas que possam suprir as demandas por formação superior. Contudo, os dados do referido censo indicam uma perspectiva de diminuição das IES, por um lado, indicando também uma nova característica: a fusão, por meio de aquisição, de instituições por fortes grupos empresariais.

Esse quadro de diversidade pode ser evidenciado pelos dados do Censo da Educação Superior (2008):



**Tabela 2 – Evolução do Número de Instituições, segundo a Categoria Administrativa – Brasil 2002 a 2008**

Ano	Total	Pública	Privada
2002	1.637	195	1.442
2003	1.859	207	1.652
2004	2.013	224	1.789
2005	2.165	231	1.934
2006	2.270	248	2.022
2007	2.281	249	2.032
2008	2.252	236	2.016

Fonte: MEC/INEP/DEED

Pela leitura dos dados em análise, depreende-se que a iniciativa privada ultrapassou em muito as instituições públicas em termos de oferta, revelando o ambiente de diversidade de instituições de educação superior no Brasil. As transformações pelas quais passa a educação superior no país, a ponto de evidenciar essa estatística, são assinaladas por Sousa (2005) que conclui:

Particularmente, em relação ao Brasil, é preciso considerar que a morfologia do seu sistema de ensino superior vem passando por muitas transformações e reconfigurações significativas, as quais podem intensificar a diferenciação das instituições que o compõem e aumentar a heterogeneidade que já caracteriza as esferas pública e privada. Certamente, em sua amplitude, esse fenômeno de reconfiguração tem acrescentado novos elementos à tensão existente entre essas duas esferas. (p. 34)

A realização de um programa de pós-graduação em ambiente de trabalho, objeto deste estudo, mostra esse quadro de diversidade do sistema e a forma como ele vem se expandindo no Brasil. Dourado (2002) preconiza medidas de regulação da educação superior, no sentido de que ela siga os seus propósitos de impulsionar o desenvolvimento científico do país. Na concepção desse autor, a educação superior deve se pautar, prioritariamente, pelos seguintes pontos:

- i) garantia da natureza e do caráter público das IES;
- ii) um padrão unitário de qualidade social, efetivado por meio da indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão;

- iii) efetivação de um sistema nacional de educação que articule projetos e políticas para a área incluindo, nesse contexto, uma sistemática nacional de avaliação que seja indutora do desenvolvimento institucional das IES;
- iv) expansão e consolidação da educação superior pública, com garantia de financiamento do Poder Público, e pela adoção de políticas inclusivas aos setores majoritários da sociedade, entre outros posicionamentos.

Nesse contexto, é razoável supor, preliminarmente, que o Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados pode ter surgido em função da expansão da educação superior no país, nas lacunas relacionadas à oferta e demanda e também em função da tensão existente entre as instituições públicas e privadas. Além disso, a heterogeneidade do sistema é uma realidade da educação superior no Brasil, e a realização de cursos de especialização em instituições não escolares pode representar mais um elemento da diversidade do sistema.

Em exame ao fenômeno mais recente da globalização, Trindade (2004) ressalta que esse movimento imprime força para a idéia da sociedade do conhecimento e da informação, conforme discutido no capítulo anterior, sinalizando aí o futuro da educação superior e, talvez, o motivo do surgimento de iniciativas no campo do trabalho, como o caso das escolas de governo. Assim, esse novo modelo teria influências sobre as reformas universitárias no sentido de tornar a educação superior adaptada à economia do século XXI.

É preciso reconhecer que o Brasil, embora seja considerado um país de economia emergente, tem enormes carências sociais, mesmo que se considere todo o seu potencial econômico. É necessário reforçar, portanto, que a educação superior tem papel de destaque nesse desejado e necessário desenvolvimento, pois nessa esfera educativa é que se aprimora e refina-se o capital intelectual de uma nação. A diversidade da oferta, portanto, alcançou instituições que não são propriamente IES, caso do Cefor.

Um marco desse processo de expansão da educação superior está relacionado aos debates sobre o papel do Estado e dos mercados, realizados na década de 1990. Naquele período, Bresser Pereira (1999) postulou que a onda neoconservadora asseverara-se na década de 1980 e seria, então, necessário reorganizar o Estado, promovendo um ajuste fiscal. A concepção do então ministro era de que o Estado

deveria transitar de uma visão Social-Burocrática – visão esta que sustentava as ações do *welfare state* – para uma visão Social-Liberal, recusando a pecha de neoliberalismo.

Entre o discurso e a prática, todavia, apresentam-se as contradições. A então reforma propugnava pelo fortalecimento do Estado que passaria a ter finanças recuperadas para implementar suas políticas, por meio de uma administração gerencial, mais eficiente. Contudo, falava-se também na redução da ação estatal de forma contundente, especialmente no que concerne à educação, de forma geral, e a educação superior, particularmente.

Importa lembrar, para fins deste trabalho, que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação foi sancionada em 1996, no auge das tensões sobre o papel do Estado e dos mercados na política educativa do país. As discussões sobre as políticas públicas relacionadas à educação tinham uma agenda complexa, relacionadas às deficiências do sistema educativo no Brasil, ressaltando problemas como o da baixa escolarização e da repetência. O cerne da questão concentrava-se em se ampliar o acesso à educação básica, colocando em cheque o papel das universidades públicas.

Dessa forma, Bresser Pereira apresentou um modelo de atuação de serviços públicos não-estatais, com operação na área da educação, sendo mesmo financiados pelo Estado. O que se viu, após a LDB de 1996, contudo, foi o recrudescimento da iniciativa privada na oferta de educação superior e um estrangulamento do setor público, principalmente das universidades. Essa postura fica bastante clara quando se analisa o governo FHC e constata-se que nenhuma universidade pública federal foi criada no período.

Cunha (2004), em análise sobre a educação superior do Brasil, principalmente após as medidas relacionadas a ela depois da Reforma da década de 1990, apresenta a perspectiva de um desenvolvimento desigual do ensino superior no Brasil, ao discorrer sobre os modelos de ensino público e privado, com base em uma leitura histórica. O autor alerta que o desenvolvimento quantitativo da educação superior no Brasil não foi amparado por um mecanismo de formação docente. Assim, as ações relacionadas à educação superior foram eivadas de improvisação, principalmente nas instituições privadas.

No caso das instituições públicas, os defensores da referida reforma discursaram sobre a necessidade de seu enxugamento. Embora as universidades públicas apresentassem suas contradições, também já adotavam um modelo mais voltado para a

eficiência gerencial, como o caso do departamentalismo erigido no período do regime militar.

Andrews e Kouzmin (1998) afirmam que esse modelo gerencial na administração pública brasileira já tinha raízes no período autoritário: “Em 1968, o regime autoritário implementou uma reforma administrativa que introduziu em diversos órgãos governamentais o modelo gerencial já adotado nas empresas públicas”. (p. 106)

Esse modelo departamental nas universidades instituiu o processo de concurso público para nomeação de docentes – fator que auxiliou a expansão do ensino superior, pois a contratação de professores passou a ocorrer de forma mais objetiva. Todavia, em que pese a medida racional do concurso público, não houve, segundo Cunha (2004), a adoção de critérios que verificassem a capacidade pedagógica dos novos docentes. Como resultado, construiu-se a formação de um modelo que privilegiou o aumento quantitativo, em detrimento da qualidade do ensino. Depreende-se ainda da análise do autor, que sempre houve uma carência por ensino superior, uma vez que alternados governos fomentaram a expansão privatista, como forma de suprir uma demanda sempre além daquela atendida pelo Estado.

A expansão da educação superior, portanto, em vários momentos históricos, não foi organizada de forma a prover a qualidade do ensino, pois havia ambiguidades no processo de apoio ao ensino público – que perdeu recursos e prestígio principalmente nos anos da reforma da década de 1990 – e instituiu benefícios ao ensino privado, predominando os interesses políticos e econômicos na gestão dos governantes, sobretudo na referida década. Um exemplo desse quadro, diz respeito a uma leitura elementar sobre a LDB 9.394/1996, que abre caminhos para uma expansão privatista, sem, contudo, garantir melhoria da qualidade. Ao impor um quantitativo de doutores e mestres, muitas instituições privadas se agarram a qualquer formação técnica, sem assegurar a institucionalização correta do docente.

Outra política recente voltada para a expansão da educação superior foi a instituição dos cursos sequenciais. Devido à sua menor rigidez, esses cursos acabaram por serem absorvidos por instituições privadas, aquelas que não conseguem completar as vagas dos cursos de graduação, revelando a prevalência, mais uma vez, do critério econômico.

A flexibilidade oriunda da LDB 9.394/1996 diminuiu as exigências para o ingresso na educação superior. Os tradicionais exames vestibulares foram substituídos,

em grande escala, nas instituições privadas, por “processos de seleção”. Em consequência, essas instituições abriram processos seletivos ao longo de todo ano, a fim de suprir as vagas ociosas<sup>18</sup>, minimizando os riscos de prejuízos financeiros.

Outra crítica que se pode fazer relacionada às políticas públicas para a educação superior na década de 1990 diz respeito à evolução dos sistemas de avaliação, como o “Provão”, que foi implementado de forma lenta e gradual e, ainda assim, as instituições privadas conseguiram impedir que seus resultados fossem divulgados. Além disso, especialistas em educação criticaram o seu modelo, pois a avaliação da instituição deveria ser algo muito mais abrangente e não somente derivada da avaliação dos alunos.

Assim, nos anos do governo FHC, a expansão privatista se tornou ainda mais ampla. De um lado, as IES federais receberam menos recursos. Já a IES privadas receberam benefícios como financiamento de mensalidades e linhas de crédito a juros subsidiados. (CUNHA, 2004)

Diante da permanente tensão – Estado x mercado, quantidade x qualidade – o autor sugere, portanto, um modelo em que se combinem ações regulatórias pelo mercado, aliadas a atuação do aparato estatal. O Estado faria uma supervisão direta sobre os meios de ensino, incluindo currículos, docentes, laboratórios e a avaliação – essa última encarada de forma criteriosa, focada na qualidade acadêmica. Do ponto de vista mercadológico, haveria a regulamentação por padrões estabelecidos pelo mercado.

Daí que os concluintes dos cursos que visem ao exercício de profissões regulamentadas, teriam de se submeter a provas aplicadas não pelo Ministério da Educação, mas, sim pelos organismos profissionais, a exemplo da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Para o exercício dessas profissões, não bastaria a conclusão em IES autorizada ou credenciada, mas, também, a inscrição na ordem ou associação profissional reconhecida, cuja condição seria a aprovação nas respectivas provas. Seria uma espécie de “exame de estado”, sob a direção de diversos conselhos profissionais. (CUNHA, 2004, p. 812)

O aperfeiçoamento do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), como forma de aprimorar sistemas de avaliação e também do ingresso dos alunos na educação superior, foi medida implementada na gestão do atual Ministro da Educação, Fernando Hadad. Mesmo que se tenha a intenção de modernizar o processo de acesso à educação

---

<sup>18</sup> Dados do Censo da Educação Superior 2008 registram 1.479.318 vagas ociosas em todo o sistema de educação superior naquele ano.

superior, a essa iniciativa ainda são necessários ajustes, tendo em vista dificuldades operacionais do Ministério em implementar tal política.

Diante desse quadro, é possível inferir que, no Brasil, a educação como um todo sofre com os equívocos de sua gestão. Além disso, há que se mencionar as consequências nefastas da herança patrimonialista em nosso país e o exacerbado personalismo, em detrimento do interesse público. É possível entender que, no país, os esforços para o aumento quantitativo não foram acompanhados por um devido processo que resguardasse critérios de qualidade para a educação superior.

Vale, portanto, conduzir políticas públicas voltadas para a educação superior que tenham como cerne a qualidade da educação, pois avaliações em larga escala, com repercussão internacional, vêm apontando, em geral, os defeitos da educação brasileira, colocando o país em descrédito diante da comunidade mundial.

Em suma, a educação superior, no Brasil, tem como característica a expansão do setor privado que ocorreu, por um lado, pelo próprio enfraquecimento das iniciativas públicas, sobretudo com políticas de restrições orçamentárias. Por outro lado, a legislação deu amparo para a ampliação de instituições privadas, com incentivos fiscais e mesmo financiamento público. O movimento de ampliação da educação básica também é um fator que faz pressão por educação superior, uma vez que egressos do nível médio buscam ampliar sua formação. Além disso, é preciso recordar que no meio desse processo encontra-se a demanda natural da sociedade, que busca inserir-se no mundo moderno por meio do conhecimento e, nesse movimento, é preciso entender também o papel da *lato sensu* nesse cenário.

## **2.2 Pós-graduação *Lato Sensu*: considerações sobre os cursos de especialização no Brasil**

Ao nos propormos a avaliar a implementação do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, três questões, para fins deste trabalho, foram levadas em consideração. Primeiro, trata-se de uma política pública de educação superior, voltada para os cursos de especialização. Nesse ponto, foi preciso entender de que forma o Estado vem se posicionando em relação à pós-graduação *lato sensu*, já que esse nível de ensino também faz parte da educação superior como um todo e, portanto, segue as regulamentações legais definidas para ela.

A segunda particularidade diz respeito à instituição que promove os cursos relacionados ao Programa. Por não se tratar de uma instituição oficial de ensino, pois o Cefor não é uma IES, há nesse fato uma peculiaridade tendo em vista que o credenciamento do MEC tem caráter especial. Assim, procuramos refletir sobre esse caráter especial – de instituição não regular de ensino sendo credenciado para conduzir cursos de especialização.

O terceiro ponto refere-se à análise necessária sobre a avaliação institucional. A discussão sobre a avaliação da educação superior tem ganhado ênfase no Brasil a partir da década de 1990, sobretudo nas políticas públicas voltadas para a graduação. Nesse sentido, o debate se ampliou nas políticas de avaliação desenvolvidas por sucessivos governos, merecendo destaque as seguintes iniciativas: a) em 1993, Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB); b) de 1995 a 2003, o Exame Nacional de Cursos (“Provão”), como componente de um sistema mais amplo de avaliação; c) no governo Luiz Inácio Lula da Silva, a implementação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), com destaque para o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE), a partir de 2004.

No campo da pós-graduação *stricto sensu*, a CAPES desenvolve sistemática tradicional de avaliação, colocando o país num patamar elevado nessa instância. Todavia, na campo da *lato sensu*, há uma lacuna nos processos avaliativos, conforme relata Silva (2008)

Contudo, para a completude do desenho da avaliação e sua implantação efetiva, a pós-graduação *lato sensu* permanece fora por ter um grau de importância menor e tradição de determinado estado de liberdade. Assim, não há previsão de sua incorporação num sistema de avaliação da educação superior. (p. 96)

A avaliação deve ser um processo permanente, interno e externo às instituições, pois ela deve servir à educação, à ciência (BELLONI e BELLONI, 2003). Assim, ao se olhar o Programa de Pós-graduação da Câmara dos Deputados, é preciso reconhecer que não há modelos estabelecidos e que, portanto, foi preciso estruturar o entendimento sobre a *lato sensu*, no geral, para se entender o programa específico, por meio da avaliação que essa pesquisa se propôs a fazer.

Do ponto de vista legal, os cursos de especialização são enquadrados como de pós-graduação. Todavia, o termo pós-graduação, do ponto de vista semântico, ora abrange a especialização, ora refere-se somente aos cursos de mestrado ou doutorado.

Como esses cursos ocorrem em fase posterior à graduação, é possível reconhecer que o ensino proposto nessa última esfera está dirigido para uma formação ampla, de formação geral. Já a pós-graduação tem por objetivo produzir novos conhecimentos, refinando a formação dos alunos.

Numa perspectiva histórica, Francisco Campos, ministro da Educação e Saúde Pública do Governo Provisório de Getúlio Vargas, em 1931, publicou o Decreto nº 19.851 que institucionalizava cursos de aperfeiçoamento e especialização, estabelecendo os primórdios da pós-graduação no país. O Art. 32 do referido decreto determinava:

Nos institutos universitários será atendido a um tempo o duplo objetivo de ministrar o ensino eficiente dos conhecimentos humanos adquiridos e de estimular o espírito de investigação original, indispensável ao progresso das ciências. (BRASIL, 1931)

Já nos anos 1940 destaca-se a posição do Presidente Getúlio Vargas em favorecer o ensino técnico, voltado para fortalecer a produção, no sentido de imprimir o desejado desenvolvimento industrial no Brasil. Segundo Cunha (1989), Vargas desejava, nesse período, ampliar a atuação de profissionais de nível superior no interior do país, e ampliar a formação científica para um projeto de reconstrução nacional.

Na década de 1950, em função do crescimento industrial no Brasil e no mundo, as prerrogativas do mundo do trabalho passaram a exigir aprofundamento das pesquisas, principalmente daquelas relacionadas ao desenvolvimento tecnológico. Esse ambiente favoreceu a criação de órgão específico para ampliação da educação superior no Brasil, principalmente relacionada à pesquisa, a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES. A Lei 29.741/1951, que instituiu a CAPES, estabeleceu o fortalecimento da política voltada para pós-graduação no país especialmente dirigida para o fomento da pesquisa.

Em 1961, a Lei 3.998/1961 determinou a sistematização da pós-graduação, e mencionava atribuições aos cursos de especialização:

Art. 9º A Universidade será uma unidade orgânica integrada por Institutos Centrais de Ensino e de Pesquisa e por Faculdades destinadas à formação profissional, cabendo:

- I - Aos Institutos Centrais, na sua esfera de competência:
- a) ministrar cursos básicos, de ciências, letras e artes;
  - b) formar pesquisadores e especialistas; e



c) dar cursos de pós-graduação e realizar pesquisas e estudos nas respectivas especialidades.

II - As Faculdades, na sua esfera de competência:  
 b) ministrar cursos de especialização e de pós-graduação;  
 c) realizar pesquisas e estudos nos respectivos campos de aplicação científica, tecnológica e cultural. (BRASIL, 1961)

A Lei 4.024/1961 (LDB) também tratava dos cursos de especialização de forma desvinculada de programas de pós-graduação, estes entendidos como os cursos de mestrado e doutorado.

Outro importante marco da pós-graduação no Brasil foi o Parecer do Conselho Federal de Educação 977/1965 que tinha como objetivo, entre outros, definir o campo de atuação da pós-graduação no país. Cury (2005) assinala:

Aliás, o parecer, atento ao aviso ministerial que lembra "a imprecisão que reina entre nós sobre a natureza desses cursos" (p. 67), recorda que o conselheiro Clóvis Salgado já havia proposto uma indicação para que o CFE conceituasse pós-graduação, especialização, aperfeiçoamento e extensão de que tratava o art. 69, letra b, da LDB de 1961. (p.11)

Importa relembrar que o Brasil dos anos 1950 vivia um período desenvolvimentista. Várias indústrias instalaram-se no país, gerando emprego e também expectativas de um crescimento econômico. A construção de Brasília, por sua vez, previa um crescimento do interior do país, tirando a concentração do desenvolvimento do eixo sul-sudeste. Nesse quadro, o fomento da educação superior, principalmente com a pós-graduação, exigia ações para a sua atuação.

Nesse contexto, ao longo dos anos 1960, o debate sobre as finalidades da pós-graduação se intensificou, pois havia necessidade de se definir uma política para ela. Com o objetivo de organizar e conceituar a pós-graduação no Brasil, o extinto Conselho Federal de Educação, no Parecer 977/65, apresentou a seguinte conclusão:

No tópico relativo ao conceito de pós-graduação, o relator precisa a natureza da mesma. Começa por distinguir a pós-graduação *lato sensu* e a *stricto sensu*. A primeira designa todo e qualquer curso que se segue à pós-graduação. E cita como exemplo os cursos de especialização que se destinam ao treinamento nas partes de que se compõe um ramo profissional ou científico a fim de formar o profissional especializado. Eles não visam abranger o campo total do saber em que se insere a especialidade. Já a pós-graduação *stricto sensu* realiza os fins essenciais da universidade por atender a estudos e pesquisas avançadas de modo regular, permanente e propiciando um

grau acadêmico que deverá ser de uma alta competência científica em determinado ramo do conhecimento que, mesmo atuando em setores profissionais, tem objetivo essencialmente científico, enquanto a especialização tem sentido eminentemente prático-profissional (CURY, 2005, p.12)

Portanto, a pós-graduação abrange dois campos de atuação: os programas *stricto sensu* e *lato sensu*. O campo da *stricto sensu* organiza seus esforços para a pesquisa científica, com aprofundamento acadêmico. A pós-graduação *lato sensu*, por seu turno, também tem uma dimensão científica e acadêmica, contudo, os cursos estão voltados para as questões mais imediatas da formação profissional. Nesse último campo, inserem-se os cursos coordenados pelo Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, uma vez que proporcionam o aperfeiçoamento profissional especializado na área do processo legislativo e político.

Ainda em relação ao mencionado Parecer, é necessário registrar que a sua formulação delineou os caminhos da pós-graduação no país, apoiando-se no modelo norte-americano. Com efeito, o documento dá ênfase aos programas de mestrado e doutorado. Até hoje os preceitos nele postulados sustentam as bases da pós-graduação *stricto sensu* no Brasil, uma vez que disciplinou, por exemplo, o sistema de crédito, a duração variável, os exames de qualificação, o domínio da língua estrangeira, o acompanhamento de um orientador e a exigência de tese para o doutorado e dissertação para o mestrado, sistemática em vigor no Brasil.

Embora o Parecer 977/65 tenha definido o que é pós-graduação, inclusive situando os cursos de especialização nesse contexto, a ênfase e peso político debruçaram-se sobre a pós-graduação *stricto sensu*, talvez, aí, relegando à *lato sensu* uma função secundária, haja vista as diferenças latentes entre essas duas esferas de educação superior.

A fim de se buscar entender o processo de educação superior desenvolvido pelo Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados na condução de cursos de especialização *lato sensu*, é preciso analisar o percurso desse campo nos anos recentes, para depois situarmos a questão da avaliação nesse mesmo contexto, de forma geral.

Ao se discorrer sobre a pós-graduação *lato sensu* é importante refletir sobre seus significados no contexto da educação superior. Essa questão decorre da constatação de que *esta* não recebe os mesmos incentivos que outras esferas educativas, como a graduação e a pós-graduação *stricto sensu*. Na visão de Pinto (2004), por exemplo, os

maiores investimentos públicos para a política de educação superior devem ser direcionados para a ampliação do acesso à graduação:

O Brasil tem uma necessidade premente de ampliar o acesso à educação superior e de democratizar o perfil dos seus alunos, em especial nos cursos mais concorridos. Constata-se também que a saída deve dar-se pela expansão do setor público, uma vez que o grau de privatização apresentado por esse nível de ensino já é um dos maiores do mundo. (p. 752)

A pós-graduação *stricto sensu*, por seu turno, já tem uma cultura mais sólida, com uma história de conquistas ao longo dos últimos 40 anos, amparada por incentivos relacionados à formação de pesquisadores, com amplo apoio da CAPES. Como reconhecimento dessa estrutura mais sólida da pós-graduação *stricto sensu*, basta verificar o avançado processo de avaliação conduzido por aquele órgão<sup>19</sup>.

Entre a necessidade natural de formação profissional, realizada nos cursos de graduação que legitimam a vertente do “ensino”, na educação superior, e as exigências de aprofundamento da vertente pesquisa, realizada na pós-graduação *stricto sensu*, para a pós-graduação *lato sensu*. Assim, sua finalidade deve estar expressa entre o avanço do conhecimento propiciado pela graduação, sem que haja a necessidade peremptória de aprofundamento que se suscita na formação *stricto sensu*. Essa lacuna é expressa por Pilati (2006), nos seguinte termos:

Mas, há também aqueles que vislumbram na especialização uma dinâmica modalidade de formação com reais possibilidades de aprofundamento de conhecimento científico e técnico, além de construir a base científica para vãos futuros ou para ser um mecanismo de difusão de conhecimento produzido pela academia. (p.8)

Uma das finalidades originais da pós-graduação *lato sensu* relacionava-se à possibilidade de capacitação de professores para a atuação docente em nível superior. Essa era a tônica e uma das principais preocupações da Resolução CFE 12/83, quando direcionava seus dispositivos para a regulamentação das disciplinas de caráter didático-

---

<sup>19</sup> Segundo sítio eletrônico da Capes, “O sistema de avaliação da Capes serve de apoio para a comunidade universitária na busca de um padrão de qualidade acadêmica para os mestrados e doutorados nacionais. Os resultados da avaliação servem de base para a formulação de políticas para a área de pós-graduação na área do *stricto sensu*, bem como para o dimensionamento das ações de fomento (bolsas de estudo, auxílios, apoios)”. Disponível em <[www.capes.gov.br](http://www.capes.gov.br)>. Acesso em 5/12/2009.

pedagógicas para a atuação no magistério superior, com duração de 60 horas. (FONSECA, 2004).

A LDB de 1996, por seu turno, embora disponha que a atuação docente, em nível superior, deva ser feita preferencialmente pela formação *stricto sensu* – Art. 66 – permite flexibilização para a participação de especialistas, Art. 52, Inciso II, fato que tem socorrido várias áreas em que falta pessoal qualificado.

Com efeito, a partir dessa lei e com a mudança do cenário da educação superior no país, sobretudo no campo da pós-graduação, é possível compreender que:

[...] a significativa expansão do sistema de pós-graduação *stricto sensu* e sua capacidade atual de formar mestres e doutores tornam obsoleta a idéia de pensar nos cursos de especialização como meio adequado para a qualificação do magistério superior. (FONSECA, 2004, p. 175).

A preparação para o exercício do magistério superior já não sustenta o cerne concernente às iniciativas no campo da pós-graduação *lato sensu*. Como se nota, o debate sobre suas finalidades passa a configurar um novo arcabouço, sobretudo após a LDB de 1996, que estabeleceu parâmetros de docência sustentados no mestrado e no doutorado. Como campo intermediário formativo, entre a graduação e a pós-graduação *stricto sensu*, a função da *lato sensu* vem encontrando seu espaço junto à necessidade atual de aperfeiçoamento técnico, dentro de uma proposta de formação continuada.

Uma forma de se analisar as finalidades de uma atividade, diante do quadro de mobilidade funcional descrito neste trabalho, concretiza-se por meio de um processo sistematizado de avaliação. Se as políticas públicas sobre avaliação avançaram no campo da graduação e da pós-graduação *stricto sensu*, o que é possível dizer sobre a *lato sensu*? Ao se fazer o recorte da presente pesquisa, teve-se por intenção buscar conhecer as repercussões dessa modalidade de ensino, em que pesem as peculiaridades do objeto de pesquisa, com o objetivo de se projetar possíveis ressonâncias em outras instituições educativas.

### **2.3 Avaliação institucional para o desenvolvimento da educação superior**

O conceito de avaliação da educação pode ser entendido, segundo Belloni et al (2007), em duas perspectivas: a avaliação educacional, voltada para o desempenho

escolar, à aprendizagem ou mesmo aos currículos de ensino. E a avaliação institucional que, por sua vez, volta-se para políticas, planos e projetos das instituições.

Muitos estudiosos debruçaram-se sobre a análise da avaliação da educação superior na década de 1990<sup>20</sup>, pois avaliar é um processo intrínseco ao processo educativo formal e pode servir para vários interesses. Muitos também são os objetivos, modelos, técnicas e políticas de avaliação e desvendar essa dinâmica torna-se tarefa complexa, diante das várias premissas da avaliação.

É oportuno lembrar que o objeto deste estudo – a avaliação da implementação do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados – relaciona-se com a Reforma de Estado da década de 1990, na medida em que uma das propostas relacionadas a ela dizia respeito a uma nova mentalidade voltada para a qualificação dos servidores públicos.

A nova política de capacitação tem como objetivo central o aumento da competência e da empregabilidade dos servidores, e, como diretrizes básicas, possibilitar o acesso dos servidores interessados a programas de capacitação e dar autonomia e responsabilidade aos ministérios e órgãos vinculados na capacitação de seu pessoal. É destinada a todos os servidores públicos, e não apenas às carreiras de Estado. (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 278)

Por outro ângulo de aproximação com o sentido geral da referida reforma, discutida no capítulo anterior, o presente trabalho procurou focalizar a perspectiva da avaliação institucional, movimento que se intensificou no país a partir da década de 1990, conforme desvela Afonso (2005):

Em termos de política educativa, mas especificamente, trata-se agora de tentar conciliar o Estado-Avaliador – preocupado com a imposição e um currículo nacional comum e com o controlo dos resultados (sobretudo acadêmicos) – e a filosofia de mercado educacional assente, nomeadamente, na diversificação da oferta e na competição entre escolas. Sendo a avaliação um dos vectores fundamentais neste processo, é necessário saber qual a modalidade que melhor serve a obtenção simultânea daqueles objectivos. (p. 119)

---

<sup>20</sup>Exemplo marcante desse período é o Exame Nacional de Cursos (ENC), mais conhecido como “provão”, que, em meados da década de 1990, propôs uma lógica amparada sob a perspectiva do Estado avaliador (AFONSO, 2005), voltada para os resultados, com uma visão empresarial que enxergava a ação educativa como produto a ser ofertado a clientes. Além disso, importa mencionar, sobretudo nos sistema avaliativo para a graduação, que dinâmica importada dessa mentalidade empresarial impingia um sistema de méritos, criando *rankings* que estabelecia um sistema competitivo entre instituições.

Para além da regulação e avaliação da educação superior, como política pública do Estado, é necessário produzir educação de qualidade. Propor qualidade à educação significa compreender os objetivos e finalidades das instituições educativas, entender seu projeto pedagógico, sua missão, o clima organizacional, os conflitos, os valores, os princípios, a cultura e não voltá-las essencialmente para a tutela do mercado.

Belloni e Belloni (2003) apontam duas possíveis tendências nas tentativas de implementação da avaliação sistematizadas pelo Estado. Uma mais direcionada para o controle e a hierarquização, com caráter meritocrático, sob a ótica do controle, seleção dos “melhores” e criação de *rankings*, com clara denotação neoliberal. A outra, para a melhoria e efetividade do processo educativo, da relevância social da ação.

Aqueles que atuam no processo educativo têm também compromissos nas duas vertentes. Por um lado têm de prestar contas das suas responsabilidades – gestores, professores, técnicos, alunos – e, por outro, têm a responsabilidade pela efetividade, pela melhoria, pela qualidade da educação. Ao discutir essa questão, Leite (2005) assinala:

A qualidade de uma instituição pode, e deve, ser definida por aqueles sujeitos que fazem ser do jeito que ela é, que lhe dão uma cara, que podem definir seu perfil e o seu papel. A opção pela qualidade, ou pela diferença distintiva é fruto de uma ação de inovação, de um rompimento com o paradigma da paquidermia, da lentidão, do deixa-estar-para-ver-como-é-que-fica, do deixa-tudo-como-empre-esteve. (p. 28)

Em termos mais amplos, a avaliação é parte intrínseca e constituinte do complexo fenômeno de construção humana. Quando alguém se propõe a avaliar o processo educativo, em qualquer de suas esferas, reconhece que o ato de avaliar é parte fundamental da educação. A esse respeito, Dias Sobrinho (1995) afirma:

A avaliação institucional deve ser promovida como um processo de caráter essencialmente pedagógico. Não se trata apenas de conhecer o estado da arte, mas também de construir [...] reconhecer as formas e a qualidade das relações na instituição, constituir as articulações, integrar as estruturas internas aos sistemas alargados das comunidades acadêmicas e da sociedade (p. 61)

Na vertente do mercado, portanto, a ideologia neoliberal serviu para atender prontamente às iniciativas privadas, marcando o período aqui analisado. Contudo, não só nas políticas avaliativas da educação superior se percebe a atuação do Estado. A

trajetória da expansão das escolas de governo precisa ser explicitada, a fim de se compreender, mais adiante, o contexto do surgimento da política de Estado voltada para a educação superior conduzida pelo Centro de Formação da Câmara dos Deputados, nos cursos de pós-graduação *lato sensu*.

Na esfera do trabalho em tela, discorrer sobre a avaliação institucional torna-se necessário, uma vez que o estudo foi conduzido para avaliar a implementação de um programa específico de pós-graduação *lato sensu*, dentro de uma instituição pública.

A discussão sobre avaliação institucional é tema recorrente da educação superior, uma vez que ela tem papel central no desenvolvimento de um processo educativo pleno. Nesse sentido, a avaliação deve ser realizada por uma diretriz pedagógica, organizada para pensar e repensar a responsabilidade da instituição – seus compromissos, sua qualidade, sua dinâmica, sua efetividade. (BELLONI *et all* 2007)

É possível conceber que a educação é um processo que está em constante transformação. Nesse contexto, a avaliação tem o papel de envolver os atores relacionados a esse processo no sentido de dar significado ao ato educativo.

Na perspectiva formativa, a avaliação não pode ser um processo isolado e casual, ao contrário, deve estar conectada com as mais amplas dimensões da atividade educacional, criando a necessária interação entre alunos, professores, pesquisadores, administradores etc. Afonso (2005) salienta a necessidade de se estabelecer um modelo participativo de avaliação que valorize e promova a formação e o desenvolvimento humano. Esse modelo visa equilibrar a relação entre as exigências produtivas com o sentido formativo das experiências pedagógicas.

Portanto, o estabelecimento de uma cultura de avaliação deve articular permanentemente os interesses da instituição ao desenvolvimento dos indivíduos. Buscou-se, portanto, consignar neste trabalho a perspectiva apontada por Belloni e Belloni (2003), que postulam:

É legítimo ter esperança de que a avaliação possa ser posta a serviço da educação e da ciência; é legítimo ter a convicção de que isso é desejável e possível, se soubermos construir as estratégias apropriadas. Assim trata-se de explorar a possibilidade de perseguir a estratégia de avaliação formativa, também quando se trata de avaliação institucional (p. 12)

É preciso reforçar que a proposta de se avaliar a implementação de um programa ou política exige compromisso, método, ética, enfim, um conjunto de requisitos orientados pela disciplina técnica, combinada com o livre exercício criativo, com o objetivo de levar à frente o processo de descobrimento da realidade em análise.

### **2.3.1 Avaliação de programas: dinâmicas relacionadas à sua realização**

Ao se avaliar um programa, há necessidade de se adotar métodos e técnicas que permitam estabelecer uma relação de causalidade entre o programa e um resultado ou mesmo um nexos com determinada política pública (ARRETCHE 2007). Este indicativo decorre do entendimento de que o ato de avaliar pressupõe um julgamento, uma estimativa, um valor que se dá a determinada proposta. No mérito de uma avaliação, portanto, se encontra o ato de pesquisar, investigar a fim de se buscar um resultado.

Contudo, avaliar significa, também, estabelecer procedimentos, métodos e sistemáticas voltadas para se constituir o entendimento sobre o objeto em análise. Nesse sentido, as atividades necessárias à avaliação devem estar vinculadas ao uso que se fará dos seus resultados, como propõe o conceito de avaliação formativa que deve articular, se não todas, pelo menos as facetas mais importantes de determinado objeto avaliado.

Dentre as diversas abordagens sobre a avaliação de programas, Worthen *et al* (2004) ressaltam que algumas tendências influenciam os procedimentos que impactam a ação daqueles que estão inseridos nesse processo. Mesmo diante de instruções meticulosas, pode haver também margem de interpretação que permita ao avaliador construir ou adaptar sua forma de atuação:

Tentar compreender a avaliação de programas lendo os vários comentários e prescrições dos teóricos da avaliação é como tentar descobrir o que é um elefante tentando integrar relatos de vários anatomistas cegos. A literatura de avaliação é fragmentada e muitas vezes destina-se mais aos colegas teóricos do que aos praticantes. Os praticantes atarefados não podem ser acusados por não despender o tempo necessário à interpretação e consolidação desses pedaços disparatados do saber de seu campo. (p. 104)

Mesmo diante da diversidade de abordagem sobre a avaliação de programas, uma estruturação metodológica mínima e um disciplinamento técnico deve ser colocado em prática para se efetivar um processo consistente de avaliação. Os referidos autores



apresentam diversas perspectivas avaliativas que podem ser centradas em determinado foco, como, por exemplo, a avaliação centrada em objetivos, ou nos especialistas, ou na administração, ou nos participantes, enfim, um leque amplo que, todavia, precisa ser bem definido para orientar a tarefa dos avaliadores. No desenvolvimento deste trabalho procurou-se centrar a perspectiva avaliativa nos participantes, com ênfase na análise do contexto do programa, procurando identificar, fundamentalmente, as preocupações, os elementos integrantes, os problemas e as consequências das ações efetivadas.

Ainda segundo Worthen *et al* (2004), Robert E. Stake foi o primeiro teórico da avaliação a impulsionar a abordagem centrada no participante na área da educação. Isto ocorreu após a publicação de sua monografia, que se direcionava a descrever e processar os julgamentos dos participantes de um processo avaliativo, em contraposição aos métodos excessivamente técnicos e objetivistas.

Embora os relatórios de um processo centrado no participante possam apresentar um retrato aparentemente estático, é preciso levar em conta que essa abordagem exige mais que uma descrição bem feita, mas também uma contextualização ampla dentro do qual se efetivam as ações avaliadas. Dessa forma, Worthen *et al* (2004) relacionam algumas características da abordagem centrada no participante, quais sejam: i) dependem do raciocínio indutivo; ii) usam multiplicidade de dados; iii) não seguem um plano padronizado; iv) representam realizações múltiplas.

Para a elaboração desta dissertação, portanto, buscou-se utilizar o embasamento teórico apontado por essa perspectiva centrada nos participantes, tendo em vista as particularidades relacionadas ao Programa de Pós-graduação da Câmara dos Deputados e as referências apontadas anteriormente.

Worthen *et al* (2004) apontam doze tendências atuais sobre a avaliação de programas. No decorrer deste trabalho, buscou-se identificar a presença dessas perspectivas, no sentido de verificar a influência desses elementos na avaliação deste ou de outros programas. A cada uma das tendências, apresenta-se uma breve consideração, no sentido de estruturar um pensamento sobre a avaliação de programas, com base nas indicações dos referidos autores.

a) *Prioridade e legitimidade crescentes da avaliação interna.* A política de avaliação da educação superior, principalmente nos últimos dez anos, vem estabelecendo uma sistemática crescente de avaliação externa, ou seja, de agentes que são contratados

para avaliar determinada instituição. O debate sobre a avaliação, sobretudo no meio acadêmico, faz crítica a esse tipo de avaliação, no sentido de que ela remete a um processo de simples categorização da instituição avaliada, com dados objetivos apresentados, por exemplo, por meio de notas. Além das avaliações implementadas pelas agências governamentais, há também aquelas implementadas por organismos internacionais, em avaliações de grande escala. A discussão aprofunda-se, contudo, no sentido de que essas avaliações, para não serem simplesmente classificatórias, meritocráticas, devem ser combinadas com outras formas de avaliação, como a necessidade de se estabelecer uma avaliação interna. Em 2004, o Sinaes<sup>21</sup> instituiu, por exemplo, a exigência da formação nas IES de uma Comissão Permanente de Avaliação (CPA) que deve ter caráter permanente exatamente para se instituir uma perspectiva interna de avaliação. Portanto, essa tendência parece se confirmar, visto que, até mesmo por norma legal, no Brasil, as IES terão que fortalecer seus processos avaliativos internos, para combinar com as avaliações externas. Nesse sentido, será possível produzir um conhecimento mais amplo sobre os indicadores relacionados ao trabalho de cada instituição. Os autores reforçam, ainda, a tendência de uma combinação salutar para os processos de avaliação, que articulem a avaliação externa, de caráter mais somativo, com a avaliação interna, de caráter formativo.

- b) *Uso mais frequente de métodos qualitativos.* A avaliação, nessa perspectiva, concentra-se em analisar determinado programa de maneira mais profunda, principalmente por meio de estudos de caso – tipo de pesquisa adotado neste trabalho – dando uma conotação bastante específica em cada avaliação, em detrimento de generalizações. Avaliar um programa qualitativamente consiste em procurar compreender o seu contexto de forma substantiva. No Brasil, tal tendência pode ser questionada, talvez até mesmo pela falta de iniciativas mais internas, ou pela falta de recursos (humanos e financeiros) no sentido de se promover avaliações mais detalhadas sobre determinadas políticas ou programas. As avaliações externas, que em muitos casos são a única forma de avaliação feita em IES, ainda são

---

<sup>21</sup> O SINAES tem como proposta constituir-se em um amplo sistema de avaliação com a perspectiva de integrar o processo de avaliação interna com a avaliação externa, além de estabelecer inter-relações entre a esfera particular e a global, em uma dinâmica que alia avaliação somativa com formativa, análise quantitativa com qualitativa em articulação com diversas variáveis relacionadas aos objetos e objetivos da avaliação. (INEP, 2007)

relativamente recentes e a implementação de políticas públicas que enfatizem outras formas de avaliação (internas), podem favorecer uma análise mais qualitativa dos vários programas que são instituídos no Brasil.

- c) *Uma grande mudança no sentido de combinar métodos quantitativos e qualitativos em toda a avaliação de programas em vez de depender exclusivamente de apenas de um dos dois métodos.* E nessa perspectiva que se constrói a ideia de uma avaliação formativa, a qual indica a necessidade de se ir além dos resultados encontrados em determinado tempo e espaço. Todas as fases de uma política devem ser analisadas, no sentido de construir um entendimento aprofundado sobre seus métodos, recursos disponíveis e resultados alcançados. Nesse sentido, os métodos de avaliação que tenham uma perspectiva quantitativa não podem servir, unicamente, para orientar a análise do que está sendo examinado. Contudo, utilizar metodologias quantitativas pode contribuir para se construir uma interpretação mais ampla, desde que se usem dados qualitativos, muitas vezes imperceptíveis na observação simples e objetiva das estatísticas. Nesse sentido, a combinação de dados quantitativos e qualitativos, como o que prevê, pelo menos teoricamente no Sinaes, pode revelar a força dessa tendência.
- d) *Aceitação crescente e preferência por avaliação por múltiplos métodos.* Essa tendência reforça, de certa forma, a anteriormente citada – combinação de dados quantitativos com dados qualitativos. Importa destacar, nessa perspectiva, o substantivo “aceitação”, pois os sujeitos que participam de um processo de avaliação precisam estar (pré)dispostos a participarem dele, sob pena de macular o alcance dos objetivos de determinada avaliação. Neste sentido, é pertinente lembrar a grande reação quando da implementação do “provão”, no Brasil. A não aceitação dessa avaliação levou até mesmo ao boicote de vários setores e à formulação de críticas que acabaram por inviabilizar sua continuidade.
- e) *Introdução e desenvolvimento de avaliações baseadas na teoria – ou guiadas pela teoria.* Quando se remete ao estudo sobre avaliação, é preciso ter em mente que este é, do ponto de vista científico, ainda um assunto relativamente novo e, nessa condição, pode haver confusão conceitual sobre o tema, pois ele ainda está em

desenvolvimento. Conceber uma teoria para servir de orientação para a condição empírica da avaliação pode parecer um tanto imaturo, pois a maturação no campo científico, segundo os autores em tela, ainda é bastante incipiente. O que se tem são conceituações e esforços no sentido de se dar determinada coerência à matéria. Com efeito, entende-se que, dependendo do tipo de avaliação, há uma abordagem que pode contribuir para o exercício empírico e não propriamente uma teoria consolidada.

- f) *Preocupação crescente com questões éticas na realização de avaliações de programas* – É necessário ter em mente que conceber uma sistemática de avaliação implica uma relação voltada para a conduta humana. Em última instância, se avalia o desempenho de sujeitos que desenvolvem determinada atividade para a sociedade. Vários países instituíram regras claras sobre a conduta ética, estabelecendo diretrizes para a condução de avaliações de programas. Dentre essas diretrizes, os autores destacam as seguintes: i) orientação para o serviço; ii) acordos formais; iii) direitos dos sujeitos humanos; iv) interações humanas; v) avaliação completa e imparcial; vi) apresentação das descobertas; vii) conflito de interesses; viii) responsabilidade fiscal.
- g) *Uso maior da avaliação de programas no comércio e na indústria em geral e em fundações e outros órgãos do setor privado e do terceiro setor.* No Brasil, o fenômeno da avaliação ainda é um processo recente. O Estado vem assumindo várias funções avaliativas na educação superior, implementando sistemas, contratando pessoal e estabelecendo diretrizes de regulação. A análise pode ser feita, talvez, no sentido de que haja uma grande transição de serviços públicos para a área privada, até mesmo pela via da terceirização e, assim, no caso brasileiro, haja uma expansão da avaliação acompanhada pelo movimento de transição do público para o privado.
- h) *Uso maior da avaliação para empoderar os interessados num programa.* O processo de empoderamento está relacionado ao poder que se configura nas pessoas ou nas instituições, e esse poder não pode prescindir de questões éticas. No âmbito das políticas públicas, sobretudo na educação, é possível observar que a avaliação

meritocrática possibilita o empoderamento de instituições, principalmente no que diz respeito ao retorno financeiro. O uso da avaliação dos resultados classificatórios, como o Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM) e o próprio ENADE, serve para criar um marketing bastante poderoso, no sentido de angariar novos participantes nos seus programas de ensino e manter seus afiliados. A avaliação deve se prestar, acima de tudo, para melhorar os mecanismos de atuação nos programas, no sentido de aperfeiçoar as estratégias, otimizar os recursos muitas vezes insuficientes. O empoderamento necessário é o do desenvolvimento social, do indivíduo no sentido coletivo. Por outro lado, a crescente especialização e a diferenciação das funções salientadas por uma sistemática avaliativa pode corroer os valores comuns. Há, então, a necessidade de desenvolver um empoderamento orgânico, em lugar de um empoderamento mecânico, individualista, meritocrático, devido ao novo contexto de cooperação advindo da interdependência das tarefas.

- i) *Número cada vez maior de opiniões segundo as quais os avaliadores de programas devem assumir o papel de advogados dos programas que avaliam.* À primeira vista, a leitura direta dessa perspectiva pode remeter a um enviesamento do processo de avaliação, sendo que a avaliação necessita de uma postura imparcial dos avaliadores. Worthen *et al* (2004), embora reconheçam a subjetividade inerente ao processo avaliativo, indicam algumas estratégias que podem ser utilizadas pelos avaliadores:

1. *Manter cuidadosamente diários reflexivos* que tratem da evolução das impressões do avaliador, dos procedimentos cotidianos, das decisões metodológicas, das introspecções pessoais diárias, do surgimento de percepções e hipóteses para ajudar o avaliador a “olhar-se no espelho” e ver melhor como o plano da avaliação se estrutura e como ele se estrutura como investigador.
2. *Interrogatório dos colegas após o término de uma tarefa* para ajudar a manter o avaliador e sua coleta e interpretação de dados no rumo certo por meio de um confronto externo[...]
3. *Uma espécie de auditoria* (inspirada nas auditorias fiscais) com a finalidade de conseguir a visão de terceiros para determinar se os procedimentos de avaliação usados são apropriados (justos e seguros, de acordo com procedimentos adequados) e passíveis de confirmação (com resultados devidamente baseados em manipulação e interpretação de dados acurados). (p. 433-434)

- j) *Avanços da tecnologia disponível aos avaliadores e questões e comunicação ética que esses avanços vão levantar.* O uso da tecnologia, conforme discutido no item 1.3.1, configura uma forte perspectiva da sociedade moderna. Atualmente, várias entidades lançam mão dos recursos tecnológicos para sofisticar seus processos de avaliação. Exemplo disso é o sistema desenvolvido pelo MEC para a avaliação das IES, em que disponibiliza aos avaliadores recursos informacionais para a consecução do processo de avaliação. Além disso, é possível conceber que um processo de avaliação recolhe muitas informações e a tecnologia – como os sistemas computacionais – podem auxiliar o levantamento, a organização e análise dos dados a serem avaliados. Os meios de comunicação amparados pela alta tecnologia hoje em dia também auxiliam os avaliadores.
- k) *Uso maior de métodos de avaliação por parte dos educadores (em contraposição às provas tradicionais) para medir o progresso dos alunos e pressão maior sobre os avaliadores educacionais para usar esses métodos ao julgar os cursos das escolas.* As limitações referentes às avaliações tradicionais acabam por impulsionar o interesse por alternativas mais abrangentes do processo avaliativo na educação. Exemplo disso é a situação em que fica o Brasil em testes de larga escala, que tem apontado um baixo patamar dos alunos brasileiros em relação a vários outros países. A crítica, portanto, recai também ao processo avaliativo, pois surgem indagações que interpelam, por exemplo, o sistema de avanço na educação, sendo que os resultados destes testes evidenciam uma grande defasagem, em alunos de uma mesma idade. Assim, avançar para uma avaliação formativa, em última instância, significa avançar no processo educativo, em si.
- l) *Modificação das estratégias de avaliação para acomodar as tendências crescentes de descentralização do governo e delegação de responsabilidades a estados/províncias e municípios.* No Brasil, ainda há um sistema de avaliação bastante centralizado. Pode-se dizer, no caso da educação superior, que o sistema ainda está em desenvolvimento, pois no processo de avaliação formativa os resultados precisam ser contextualizados em um período de tempo para que se articulem as várias interfaces do processo avaliativo. Essa discussão passa, necessariamente para a questão do papel do Estado-avaliador, pois pensar em

sistemas autônomos (estaduais e municipais) de avaliação da educação superior exige melhor amadurecimento dos desdobramentos das políticas públicas de avaliação implementadas nos anos recentes.

Considerando, dentre outros, os pressupostos discutidos anteriormente, procurou-se, então, avaliar a implementação do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, buscando auxílio nos postulados sobre a avaliação elencados neste capítulo, a fim de se construir a análise registrada no capítulo seguinte.

### **CAPÍTULO 3 – AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS: PERCURSO E DESCOBERTAS**

Embora a metodologia deste trabalho tenha sido registrada nas Considerações Iniciais, neste capítulo procuramos explicitar as diretrizes metodológicas estabelecidas para a análise e interpretação dos dados.

Com efeito, este capítulo apresenta uma descrição geral dos dados colhidos, na tentativa de demonstrar o percurso percorrido para a construção das inferências relacionadas à avaliação feita. Para cada objetivo específico do trabalho, procurou-se fazer uma análise diante dos dados da pesquisa. Ao final do capítulo, apresentam-se as considerações finais sobre o trabalho.

#### **3.1 Contexto do objeto de estudo e diretrizes metodológicas para a análise**

Diante dos objetivos estabelecidos para esta pesquisa, a avaliação proposta teve por pressuposto compreender o contexto relacionado aos cursos desenvolvidos pelo Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, tendo por perspectiva que a questão da formação, o anseio pelo aperfeiçoamento em um curso de especialização, também pode estar relacionada pela busca da profissionalização do próprio servidor, que se lança em uma formação específica.

Um indicativo dessa busca de profissionalização no ambiente público contemporâneo é a aprovação, no Brasil, da Emenda Constitucional de Nº 19/98, que acrescentou o princípio da eficiência no serviço público, revelando a perspectiva do Estado na Reforma Administrativa, na década de 1990. Deduz-se dessa aprovação que, para se alcançar a eficiência, é necessária a devida profissionalização. Toma-se como exemplo dessa dinâmica qualquer profissional da área pública. Após passar pela formação inicial durante anos na universidade, como poderia ser eficiente em suas atuações se não acompanhasse as mudanças organizacionais que se apresentam a todo tempo? A educação, principalmente no mundo do trabalho, não se encerra em um período de atividade acadêmica, mas é exigida ao longo da vida.

Atentas a essa exigência de educação permanente, as organizações perceberam a importância de se instituir e manter setores para o desenvolvimento de seu pessoal. As universidades corporativas revelam essa preocupação e, nos últimos anos, essas



iniciativas ganharam importância e destaque no serviço público, a exemplo do Programa avaliado neste estudo.

Na área pública, as escolas de governo surgem como reflexo da preocupação e da exigência de se aperfeiçoar o processo de profissionalização dos servidores públicos, uma vez que a eficiência passa a ser elemento constituinte dos princípios que regem a administração pública.

O Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados ilustra a tendência que essa expansão vem tomando. Infere-se, portanto, que há um grande déficit na área educacional e as políticas públicas apresentam lacunas que são supridas ou pela iniciativa privada, ou pelo próprio movimento cultural das instituições, como no caso das escolas de governo. A coexistência de vários sistemas de educação, foi assim mencionada por Garretón (1999):

Isso significa que, para o futuro, precisaremos pensar numa forma de escolarização em que coexistam diferentes sistemas de educação. Eles incluirão a educação para o indivíduo, a educação para a cidadania, a educação para a democracia, a educação para o desenvolvimento, a educação para o mundo globalizado e orientado pela mídia [...] A coordenação e a combinação de diferentes sistemas de educação – e aqui não estamos falando de níveis, mas de verdadeiros sistemas – no mesmo contexto nacional será a tarefa prioritária da política educacional do futuro. (p. 102)

Esse futuro é o presente. No poder legislativo, diversas escolas foram instituídas, no final da década passada. Em todo o país, várias Assembleias Legislativas investiram em qualificação e em formação continuada. No âmbito federal, o Senado instituiu o Programa de Interação Legislativa (Interlegis) com o objetivo de promover uma rede entre as Casas Legislativas do Brasil, com recursos do Banco Mundial. Na Câmara dos Deputados, foi organizado o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), em 1997, que, desde então, vem atendendo as demandas de capacitação dos servidores da instituição e realizando cursos de especialização.

No desenvolvimento da presente pesquisa, muitos dados foram coletados, seja por meio dos questionários, por meio das entrevistas realizadas ou mesmo pelos documentos referentes ao objeto de estudo. A metodologia utilizada, portanto, esteve voltada para a abordagem qualitativa, baseada no pressuposto de que era necessário se fazer as correlações para a construção do entendimento que se objetivou na pesquisa.

Essa concepção norteou a análise do conteúdo que, no presente caso, concentrou-se principalmente nos enunciados colhidos dos sujeitos, buscando interpretações sobre todo o processo de comunicação, que vai além das palavras enunciadas, por exemplo, nas entrevistas semi-estruturadas. Quando se planeja entrevista semi-estruturada, se pensa em extrair, de imediato, um entendimento que muitas vezes foi despertado pela fala do interlocutor. Tal proposta, neste trabalho, exigiu esforços para se ir além da mensagem textual, significou buscar elementos contextuais, que pudessem produzir as inferências necessárias para a análise feita, buscando uma compreensão crítica e dinâmica na linguagem, associando-a ao contexto histórico-organizacional, conforme orienta o tipo de pesquisa voltada para o estudo de caso que buscamos desenvolver ao longo do estudo.

Com efeito, partiu-se do pressuposto de que analisar envolve refletir continuamente, fazer perguntas complexas, redigir, ao longo de todo o processo de investigação. A presente pesquisa envolveu o uso de dados abertos – perguntas gerais para a elaboração da análise a partir das informações colhidas com os participantes.

Para efeitos desta pesquisa, buscou-se compreender o papel da linguagem na perspectiva apresentada por Minayo *et al* (2005), segundo a qual a análise “é a busca de compreensão de sentido que se dá na comunicação entre os seres humanos, tendo na linguagem seu núcleo central” (p. 88)

Como desenvolvido na presente pesquisa, as técnicas de coletas de dados – entrevistas semi-estruturadas e questionários com questões fechadas e abertas – têm em seu núcleo o papel da comunicação dos sujeitos, sua forma de ver e sentir os fenômenos que vivenciam, no caso, os cursos nos quais interagiram.

De acordo com os referidos autores é preciso encontrar, dentro do processo de comunicação, os instrumentos de crítica e de contradição na linguagem, buscando as relações históricas das falas e das ações. Para tal exercício, são apresentados muitos desafios ao pesquisador, que também se fizeram presentes neste estudo, quais sejam:

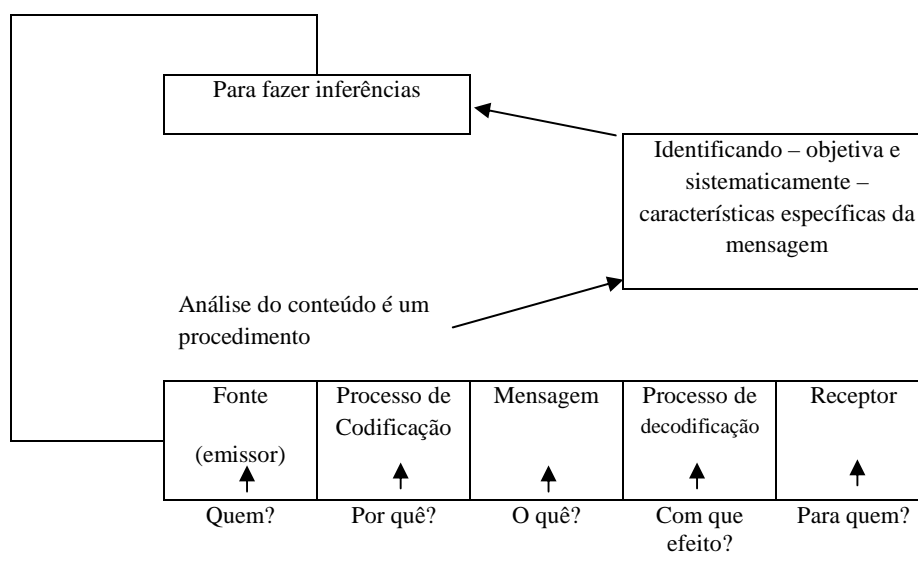
- a) Buscar esclarecer o contexto dos diferentes atores e das propostas que produzem;
- b) Acreditar que existe um teor de racionalidade e de responsabilidade nas diferentes linguagens que servem como veículo de comunicação;
- c) Assumir seu papel de julgar e tomar posição sobre o que ouve, observa e compartilha;
- d) Colocar os fatos, relatos e observações no contexto dos atores;

e) Produzir um relato dos fatos em que os diferentes atores se sintam contemplados.

Para a presente análise, procurou-se buscar um sentido na comunicação estabelecida com os interlocutores, com o objetivo de extrair o entendimento voltado para os objetivos estabelecidos na pesquisa. Buscar o sentido, portanto, exigiu procurar avaliar além do significado textual da linguagem expressa, mas também o contexto que envolve os personagens, dentro da prática social que desenvolvem.

Apesar de se considerar o contexto social, de maneira geral, a análise procurou também fazer exame sobre os temas percorridos no estudo teórico realizado e, nessa perspectiva, o trabalho de pesquisa exigiu o exercício de comparações entre os dados coletados e os pressupostos teóricos, além de promover movimentos de aproximação e distanciamento sobre os temas elencados nos objetivos do trabalho.

Nossa proposta de pesquisa baseou-se na combinação de duas perspectivas de análise de conteúdo. A primeira delas foi orientada para organizar os dados, dentro de uma sequência lógica, no sentido de se construir as inferências necessárias para se alcançar os objetivos estabelecidos, segundo modelo apresentado por Franco (2007):



**Figura 1** Características definidoras da análise de conteúdo (FRANCO, 2007, p. 23)

Para a autora, a análise de conteúdo é um procedimento de pesquisa que tem na mensagem o início da conformação de uma lógica que permite ao pesquisador construir suas inferências por meio do desenvolvimento de todo o processo de comunicação. Dessa forma, o pesquisador precisa reconhecer quem é o autor da mensagem, o porquê ele emite tal comunicado – nesse ponto, é importante se entender o contexto sócio-

cultural – e quais os símbolos figurativos que se transmitem, com os efeitos para os mais variados sujeitos.

A base, portanto, para análise, é a palavra manifestada. A leitura dos dados inicia-se no momento de sua coleta, principalmente quando se tratam das entrevistas semi-estruturadas. Nessa fase, algumas impressões já foram registradas a fim de que a leitura posterior pudesse ganhar profundidade com as inferências anotadas. A autora adverte sobre a necessidade de se observar “conteúdos ocultos”, que muitas vezes não são comunicados, com ou sem intencionalidade, pois há aspectos que muitas vezes nem são conscientes ao emissor, mas têm significados que o pesquisador pode (co)relacionar.

A fim de estruturar, analisar e interpretar os dados da presente pesquisa buscou-se estabelecer o entendimento sobre essas fases do processo de comunicação, no sentido de construir uma compreensão sobre o objeto estudado, mediante inferências que tiveram como pressuposto teórico a proposição apresentada por Franco (2007):

Reiterando, diríamos que produzir inferências em análise de conteúdo tem um significado bastante explícito e pressupõe a comparação dos dados, obtidos mediante discursos e símbolos, com os pressupostos teóricos de diferentes concepções de mundo, de indivíduo e da sociedade. Situação concreta que se expressa a partir das condições da *práxis* de seus produtores e receptores acrescida do momento histórico/social da produção e/ou recepção. (p. 31)

De posse dos temas registrados, procurou-se fazer as inferências suscitadas, no sentido de tornar a análise mais consistente. Para tanto, foi necessária atenção ao registro das frases, dos depoimentos e das assertivas colhidas e assinaladas. Para uma compreensão mais abrangente do estudo de caso, essa estratégia necessitou fazer, também, uma descrição sobre o contexto que envolveu os cursos em análise. A descrição subsidia a análise dos dados, pois, por meio dela, foi possível fazer inferências sobre os dados organizados, para então, estruturar a presente dissertação, com a interpretação final deles. Isso significou fazer as aproximações com as teorias relacionadas ao objeto do estudo proposto, no que se refere à avaliação de um programa de pós-graduação *lato sensu*, em ambiente de escola de governo, conforme delineado ao longo deste trabalho. Assim, essa primeira perspectiva assumida permitiu a construção das inferências necessárias para as análises registradas durante a pesquisa.

A segunda concepção relacionada à análise que se procurou combinar, diz respeito à estratégia de uma triangulação de dados, baseada na orientação de Triviños (2008), que indica três perspectivas para se compreender o fenômeno estudado. A primeira delas, refere-se aos processos e produtos elaborados pelo pesquisador para averiguar as percepções dos sujeitos para se compreender os processos e produtos elaborados por eles.

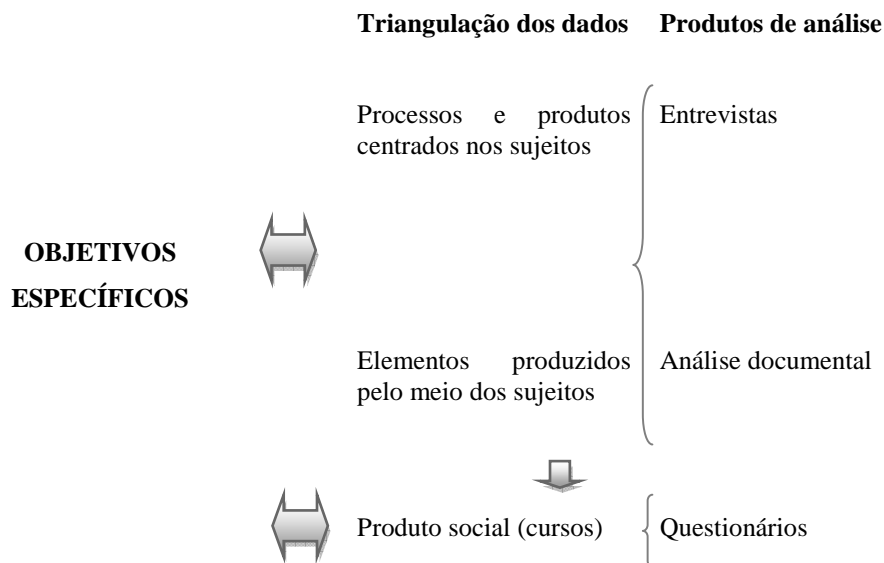
Nesse aspecto, importa rememorar que este estudo tem por objetivo avaliar a implementação do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados. Nesse sentido, elegeram-se os cursos de Processo Legislativo (PL) e Instituições e Processos Políticos do Legislativo (IP), como os produtos oriundos dos sujeitos, ou seja, gestores que propuseram a sua realização e alunos que participaram das primeiras turmas.

Com efeito, as entrevistas realizadas com diretores, coordenador dos cursos e também com a Secretária de SESu do MEC objetivaram conhecer suas intencionalidades, para se buscar entender, então, o fenômeno em foco.

O segundo cruzamento de dados a ser feito, segundo o autor, diz respeito à análise dos elementos produzidos pelo meio em que estão envolvidos esses sujeitos. Neste sentido, é possível cruzar os dados colhidos nas entrevistas com os documentos gerados pelos gestores/dirigentes, naquilo que envolve a gestão do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados.

O terceiro eixo a ser confrontado com os dados antecedentes, está relacionado com os processos e produtos originados pela estrutura sócio-econômica e cultural do macro-organismo social no qual estão inseridos os sujeitos. Nessa perspectiva, o resultado da avaliação feita por meio dos questionários aos egressos pôde retratar o produto originado e inserido no contexto social destes sujeitos.

Esquemáticamente, pode ser assim representada a estratégia de triangulação dos dados:



**Figura 2 Triangulação dos dados.**

### **3.2 Elementos relacionados à atuação do Estado na formulação de políticas públicas para a expansão e acesso à educação superior no país**

Conforme discussão feita nos capítulos anteriores deste trabalho, são diversas as variáveis na atuação do Estado visando à formulação e implementação de políticas públicas relacionadas à questão de acesso e expansão da educação superior no Brasil. São questões que vão desde a natureza do próprio Estado, passando pelas razões que levam a determinadas conotações dadas às políticas públicas. Mesmo sem discorrer sobre cada um dos fatores inter-relacionados ao processo dessa expansão, procurou-se concentrar o trabalho em um campo de investigação específico, para se compreender uma perspectiva peculiar da oferta de educação superior, no caso de cursos *lato sensu*.

Com efeito, objetivou-se compreender, em uma primeira análise, o que leva uma instituição caracterizada como centro de qualificação dos servidores do legislativo, sem experiência efetiva na área acadêmica, a desenvolver dinâmica própria de IES, e também reconhecer os fatores que representam essa característica de diversidade institucional e de possibilidade de ampliação do acesso à educação superior.

Nesse contexto, presume-se que o amadurecimento do processo de preparação técnica desenvolvido por essas instituições tenha avançado a ponto de se buscar nos cursos de especialização um processo de formação mais consistente, haja vista os interesses sobre determinadas áreas do conhecimento, tradicionalmente relacionado às IES.

Essa perspectiva está presente na fala do dirigente que iniciou o processo de credenciamento do Cefor, junto ao MEC, ao elencar alguns elementos que motivaram o Cefor a partir para essa iniciativa:

Um outro elemento, eu diria, veio [...] da doutrina da administração, da influência acadêmica da administração. Houve um tempo que se falou muito da universidade corporativa, da educação corporativa. Houve um certo *boom* de universidades corporativas. Todo mundo queria sair. Não vou ser mais um centro de treinamento, agora vou ser uma universidade corporativa. A doutrina da época apoiava, vamos dizer assim, o surgimento de um viés mais acadêmico para a formação dos profissionais. Vários autores mostraram que a formação propiciada pelas universidades não atendia às necessidades das corporações. Então, o que aconteceu. As grandes empresas começaram a montar seu próprio programa de formação. Em parcerias com muitas universidades, em alguns casos, mas de certa forma ditando – eu quero isso, isso e isso. Vamos montar cursos aqui customizados. Então, esse foi um fator muito importante (DCD1, informação verbal)

Diante do depoimento, infere-se que há, primeiramente, uma cultura nas organizações voltadas para a capacitação e qualificação profissional. No mundo contemporâneo, portanto, o conhecimento ganha papel central, seja para agregar valor econômico, no caso de organizações privadas, ou valor social, em instituições como a Câmara dos Deputados. Na evolução desse processo de formação profissional, naturalmente essas instituições podem se deparar com os conhecimentos próprios das IES, como no caso da *lato sensu*, pois se tem falado em um aprofundamento da formação. Outro ponto observável é a crítica que se faz às IES, de não estarem alinhadas ao mundo profissional, mas detidas no conhecimento mais acadêmico, abrindo espaço para iniciativas mais autônomas, como no caso das universidades corporativas<sup>22</sup>.

A política expansionista da educação superior, impulsionada pelas políticas públicas do Estado, pode ser simbolizada também pelo surgimento do conceito de Universidades Corporativas (UC), conforme citação do entrevistado. Embora não faça parte da análise deste trabalho discorrer sobre as UC, é possível conceber que elas representam uma vertente moderna no mundo das grandes corporações públicas e privadas. Esse fato sinaliza um movimento do mercado de levar a educação superior ou

---

<sup>22</sup> O termo “universidades corporativas” tem sido utilizado para designar estrutura endógena às organizações, voltadas para a formação e o aperfeiçoamento de funcionários. Elas podem estar associadas a processos de educação superior, vinculadas a alguma IES, ou utilizam dinâmica própria de formação específica, sem característica acadêmica.

pelo menos uma formação mais completa para fora da universidade e mesmo das outras instituições de educação superior – centros universitários, faculdades e institutos.

Silva e Balzan (2007) analisam o fenômeno das UC, sob a perspectiva do movimento do Estado para impingir uma ideologia (neoliberal) à educação superior no Brasil:

Tendo o sistema educacional se transformado assim drasticamente, observamos que o ensino superior já não é mais o único espaço de formação para o mercado. As últimas décadas têm sido marcadas pelo surgimento de empresas que formam o seu corpo funcional nas UCs, por meio dos processos de UC, isto é, a UC é uma estratégia das organizações para preparar seus recursos humanos de forma que possam se constituir em uma vantagem competitiva. O desafio é mantê-los sistematicamente atualizados em suas competências primárias, que dizem respeito a seus cargos, e a algumas competências básicas para os negócios da empresa. (p. 240)

Como se observa na atualidade, o mercado passa a exigir, cada vez mais, profissionais qualificados. Alie-se isso ao grande desenvolvimento tecnológico, gerando demandas por formação e capacitação. Nesse contexto do mundo moderno – de busca por qualificação em função do desenvolvimento tecnológico no mundo capitalista competitivo – verificam-se algumas das possíveis razões para o crescimento das IES e outros espaços formativos, representados pelas UC ou pelas escolas de governo.

Nesse contexto, portanto, verifica-se a força que o mercado tem no mundo atual, a ponto de se justificar, por exemplo, a questão discutida no capítulo 1 deste trabalho, como a administração gerencial propugnada na Reforma de Estado ocorrida na década de 1990, no Brasil. A busca por resultados, metas, eficiência, indicadores de qualidade remetem a uma perspectiva mais intensa de procura do conhecimento no mundo moderno, exigindo formação mais aprimorada dos indivíduos. Daí, possivelmente, o surgimento de novos espaços educativos, como o caso estudado neste trabalho.

Nesse sentido, a procura pelo conhecimento parece requisitar formação bastante específica e as organizações, com suas particularidades, podem enfrentar dificuldades em refinar a formação técnica com a oferta que se apresenta em geral no mercado. Nessa linha, dirigente do órgão analisado expressou:

Quando a Câmara fazia cursos em parceria com a UnB nós tínhamos dificuldades de arrumar professores para essas disciplinas que são características da Câmara. Então nós tínhamos algumas disciplinas



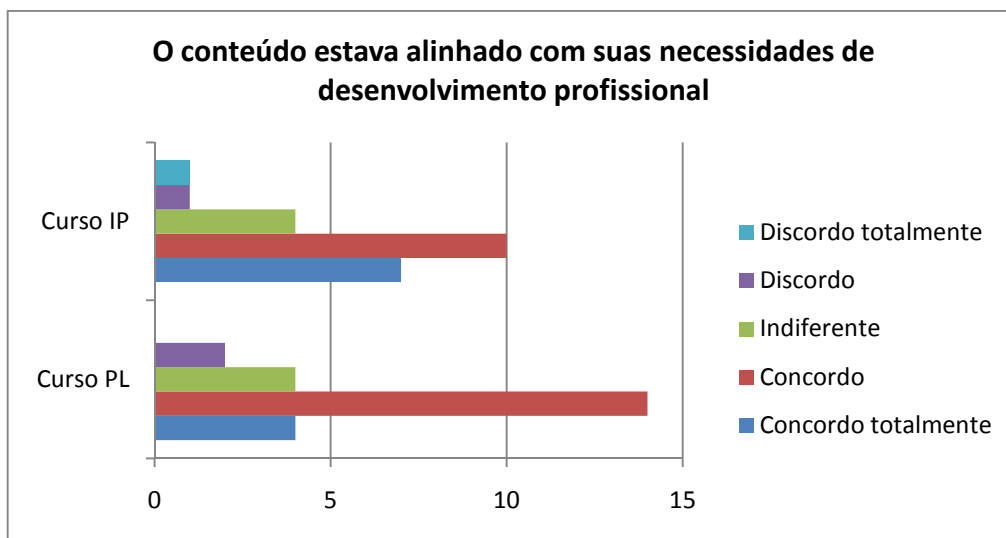
que contavam com a ajuda dos professores da UNB, mas para muitas, nós tínhamos que recorrer aos profissionais da Câmara. Acho que o interesse está baseado aí, são cursos que o profissional não vai encontrar no mercado. (DCD2, informação verbal)

A fala da dirigente remete para as considerações feitas no item 1.3.1 sobre a sociedade do conhecimento. Por mais que se aprofundem estudos, como por exemplo em uma universidade pública, há uma dinâmica bastante intensa no mundo do trabalho, gerando também novos saberes que muitas vezes não são acompanhados pelo mundo acadêmico. Nesse sentido, Werthein e Cunha (2001), enfatizam que:

[...] aumenta a cobrança ao sistema educacional pelos setores produtivos. Todavia trata-se de uma cobrança em função de algumas habilidades básicas demandadas pela nova estrutura do mercado e não propriamente pelos direitos de cidadania. Os mercados globalizados e competitivos requerem, de forma crescente, uma nova cultura empresarial, na qual se exigem mais conhecimentos, liderança, capacidade de trabalhar em grupo, capacidade de antecipação e conhecimento do cliente. (p. 59)

É possível inferir que existe certa assincronia entre o mundo do trabalho e a vertente acadêmica, como expressaram os dois dirigentes entrevistados. Daí, portanto, o movimento natural para a criação de outros espaços educativos, como as escolas de governo, no sentido de imprimir uma articulação veloz, entre o saber e o fazer, movimento que não é só do mundo empresarial, mas se faz presente também no ambiente público moderno.

No caso estudado, os egressos apontaram certo alinhamento entre o conteúdo desenvolvido e suas necessidades profissionais, o que pode sugerir facilidade que instituições do mundo do trabalho têm para identificar os requisitos formativos dos alunos, conforme revelam dados descritos no gráfico abaixo:



**Gráfico 3. Respostas dos egressos dos cursos IP e PL.**

No caso em análise, essa tendência de aproximação do mundo do trabalho com a dinâmica da pós-graduação *lato sensu* revela-se um fator favorável para a iniciativa em escolas de governo.

A conformação da sociedade do conhecimento parece motivar as pessoas a buscarem aperfeiçoamento em suas áreas de atuação, a exemplo do que vem ocorrendo na Câmara dos Deputados, conforme menciona dirigente entrevistado:

Hoje eu entendo que o servidor que vem fazer um curso de especialização, ele vem porque sente a necessidade de atualizar o seu conhecimento. Servidores da Câmara têm talvez um tempo médio de Casa aí de 10, 15 anos, não sei, e ficou aqui muito tempo, se sente desatualizado, se sente fora do mercado. Então acho que ele vem por essa necessidade que tem de se sentir dentro do nível de conhecimento exigido para a profissão dele, para o mercado. (DCD1, informação verbal)

Nessa visão de busca por conhecimento na sociedade moderna, o disciplinamento da oferta precisa considerar que as instituições desempenham finalidades diversas. Geralmente, as universidades arcam de forma mais intensa com as responsabilidades em manter a pesquisa no país. Os centros universitários e as faculdades detêm-se mais na dimensão do ensino. As universidades corporativas e as escolas de governo se aproximam mais do mundo prático do trabalho. Contudo, mesmo entre instituições de mesma natureza acadêmica – universidades, por exemplo – há

notada diversidade e isso caracteriza o ambiente atual de surgimento de novos espaços formativos. (SOUSA, 2006)

Ainda na perspectiva do dirigente do Cefor à época do credenciamento deste, é possível verificar que essa diversidade foi reconhecida e reforçada pelo próprio Ministério da Educação, no momento que abriu a possibilidade de credenciamento especial para instituições específicas, como revela o depoimento a seguir:

Outro elemento importante, acompanhando esse pensamento da doutrina, o Ministério da Educação abriu, também, possibilidades. Eu entendo que o Ministério reage ao que está sendo solicitado pela sociedade. Você vê que surgiram muitos MBA, que era para dar um caráter mais voltado para o mercado, saindo daquele academicismo. O mestrado profissionalizante também não tem outra intenção que não essa, a autorização de universidades corporativas. Então o MEC meio que disse: olha, estou aberto pra essa nova tendência. É uma realidade, então eu estou aqui para chancelar também. O que for de qualidade, o que for bem feito nesse sentido. Então, essa abertura do MEC, obviamente, foi também incentivadora para que surgisse na Câmara essa pós-graduação. (DCD1, informação verbal)

Mais uma vez, observa-se que o mercado tem uma atuação marcante, até mesmo em órgãos tradicionais do Estado, como o Ministério da Educação. A Reforma Administrativa, nesse ponto, pode ter disseminado a idéia de que o mercado pode solucionar questões relacionadas à educação, como originalmente propunha o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995). Quando o dirigente se refere à reação do MEC aos movimentos da sociedade, pode indicar também que essa reação está relacionada ao mercado, que sai fortalecido dessa condição de expansão e diversidade de oferta de educação superior.

Verifica-se, ainda, essa perspectiva de abertura também na fala de dirigente do Ministério da Educação, que claramente explicitou:

[...] a pós *lato sensu* é baseada na premissa de que é uma atividade de interesse mais do mercado do que de uma área em especial. A pós *lato sensu* não é voltada para formar docentes, ela é voltada para aperfeiçoamento, especialização de profissionais e por essa razão a abordagem do Estado deveria ser um pouco diferente. (SES, informação verbal)

Conforme referido no Capítulo 1, a falta de ação do Estado em relação a determinada política pública pode caracterizar também uma forma de posicionamento político. Nesse caso, a perspectiva acentuada pela dirigente do MEC, por um lado,

refere-se à atuação do mercado nas iniciativas voltadas para a especialização, e descarta a vertente de formação docente para a *lato sensu*. A perspectiva de se valorizar a formação do professor em processos mais robustos de formação encontra amparo na visão de Guimarães (2007) que, ao analisar a importância da profissionalização do docente, assinala:

Tal argumentação centra-se na importância da educação escolar para o processo de democratização do país, na complexidade da atividade docente (esta não é, efetivamente, atividade para amadores) e daí, a exigência de um estatuto, de uma condição profissional melhor para o professor (p. 264)

O que se pode acentuar desse posicionamento do MEC, entretanto, é a forma aberta com que se propõe a forte participação do mercado nos cursos *lato sensu*. Disso, possivelmente, decorre o posicionamento do Ministério de deixar a *lato sensu* sem os mesmos parâmetros estabelecidos para outras esferas, como a graduação ou pós-graduação. Mesmo ao se considerar uma constante tensão na discussão sobre a participação do mercado, por exemplo, na graduação, no caso da *lato sensu* a postura parece ser bem definida e sem nenhuma tensão, pois, o mercado tem livre iniciativa para atuar nos cursos de especialização. Nesse sentido, Silva (2008) chama a atenção sobre as políticas e legislações flexíveis relacionadas à *lato sensu*, tendo como consequência, possivelmente, a multiplicação de instituições privadas que oferecem cursos de especialização, sem que se saibam quais são os parâmetros de qualidade utilizados, ou mesmo o credenciamento de escolas de governo que, igualmente, não têm um controle estatal mais próximo.

Uma consequência relacionada à flexibilidade do Estado na política de oferta da pós-graduação *lato sensu* é a desconfiguração desse nível de ensino a uma sistemática voltada para articular graduação, *lato sensu* e *stricto sensu*, conforme menciona entrevistado:

A impressão que passa para a gente é que a educação compreende a graduação, mestrado e doutorado – isso é educação, é algo que ela tem que se preocupar, tem que cuidar. A especialização é alguma coisa que as pessoas fazem após a sua graduação, enquanto não fazem o mestrado ou doutorado ou porque não querem fazer um mestrado ou doutorado. Não há uma visão, digamos assim, clara de qual é o papel da especialização no processo formativo do indivíduo. (CPCD, informação verbal)

Essa visão corrobora o que foi verificado no Capítulo 2, quando mencionamos que a *lato sensu* parece não ter uma função definida pelo Estado, diferentemente da graduação, que volta-se para o ensino e da pós-graduação, que atua na vertente da pesquisa. Nesse sentido, abre-se, para a *lato sensu*, um espaço para novas instituições, públicas ou de iniciativa privada, para atuarem conforme interesses diversos.

Essa perspectiva analisada aponta para um dos objetivos específicos deste trabalho que procurou compreender a atuação do Estado Brasileiro na definição de políticas públicas que possibilitam a realização de cursos de especialização em diversas instituições, até mesmo aquelas que regularmente não ofertam educação superior.

A análise feita nos leva a compreender que a conformação da sociedade do conhecimento do mundo moderno motiva a busca por formação continuada, daí, portanto, o interesse dos indivíduos em utilizar os cursos de especialização para sua qualificação, conforme expressaram os egressos.

Outro fator que parece influenciar e de certa forma pressionar a dinâmica de expansão dos cursos de especialização está relacionado a uma assincronia entre o conhecimento produzido em uma estrutura acadêmica mais rígida e a necessidade de se efetivar uma aprendizagem de forma mais célere, como o caso da *lato sensu*.

Alia-se a esses fatores, a flexibilização do próprio Estado para as políticas voltadas para a pós-graduação *lato sensu*, caracterizando esse nível de ensino como uma vertente que deve ser feita conforme a demanda do mercado, seja por meio de ações específicas que regulamentam e incentivam essas iniciativas, ou pela ausência de políticas que possam inibir essa expansão.

A reflexão que se faz neste estudo remete para a necessidade de se estruturar uma configuração que possa inserir a *lato sensu* em uma sistemática educativa aliada à graduação e à pesquisa. Para isso, é necessário que se disciplinem políticas públicas voltadas para definir formas de acesso, estabelecer parâmetros de qualidade e desenvolver estratégias de avaliação.

### **3.3 O Estado Brasileiro na pós-graduação *lato sensu*: contexto relacionado aos marcos legais**

Como acontece com a educação superior no nível da graduação, com grande oferta pelo setor privado, os cursos de especialização são oferecidos pelas IES privadas,

públicas e também por instituições especialmente credenciadas, sobretudo aquelas voltadas para a especialização profissional, haja vista as necessidades de formação no mundo do trabalho. As políticas públicas sobre a pós-graduação *lato sensu* convergiram, nos últimos anos, para liberar o credenciamento de entidades que não são IES propriamente ditas. A tabela abaixo demonstra a evolução desse processo nos últimos 12 anos:

**Tabela 3 – Credenciamentos especiais por ano (1998-2009)**

Deliberações de Credenciamentos Especiais, por ano												
Ano	1998	1999	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Pareceres homologados	2	4	4	2	4	7	12	5	25	38	12	115
%	1,74	3,48	3,48	1,74	3,48	6,09	10,4	4,35	21,7	33	10,4	100

Fonte: CNE, julho de 2009

Como se pode observar, o MEC havia credenciado até 2005, ano de credenciamento do Programa de Pós-Graduação do Cefor, 35 instituições em caráter especial para ministrar cursos de especialização. É possível notar que, de 1998 até o ano de 2005, poucas instituições haviam se credenciado, com uma média de 3 por ano. Embora em 2006 tenha havido um refreamento, com apenas 5 instituições credenciadas, em 2007 e 2008 esse número cresceu significativamente, provavelmente devido à publicação das Resoluções nº 1, de 8 de junho de 2007 e de nº 5, de 25 de setembro de 2008.

Essas normas consolidaram a possibilidade de credenciamento de instituições não educacionais, definindo novas regras para essas instituições. Com efeito, é possível constatar que, de 1998 a dezembro de 2009 já são mais de 100 instituições não educacionais credenciadas.

De acordo com os dados disponíveis no portal do MEC, os credenciamentos ocorreram em instituições que já praticavam alguma modalidade de ensino – mesmo não sendo instituições de educação superior – mas que tinham uma experiência específica em determinada área do conhecimento. Destaca-se o fato de que instituições voltadas para o aperfeiçoamento profissional na área de saúde encontraram no credenciamento dos cursos de especialização uma saída para aprofundar as atividades de aprendizagem que realizavam, pois estão em ramos muito específicos e necessitavam

lidar com atualização permanente. Pilati (2006) discute esse cenário do mundo corporativo da seguinte forma:

Por sua vez, as corporações de trabalhadores e organizações empregadoras têm visto nessa modalidade de educação, uma alternativa eficiente para se reconhecer o domínio de uma especialidade ou de atualização dos profissionais das mais diversas áreas técnicas e acadêmicas, desvinculada da perspectiva de acesso à pós-graduação *stricto sensu* e do engajamento nas estruturas acadêmicas da pesquisa científica e do ensino. Acrescente-se o caráter temporário, versátil, dinâmico e de agilidade na resposta a necessidades específicas, o que permite a esses cursos serem vistos como instrumentos não apenas de formação como também de disseminação do conhecimento por organizações, estudiosos e profissionais. (p. 12)

Todavia, é possível entender que esse crescimento ocorreu de forma inesperada, tanto é que atualmente o MEC vem estudando uma maneira de inibir essas iniciativas. Em Parecer CNE/CES foi proposta a extinção desses credenciamentos, inclusive com decisão prolatada em agosto de 2009 no sentido de encerrar o credenciamento especial, mediante Projeto de Resolução que aguarda homologação do Ministro da Educação.

[...] submetemos à Câmara de Educação Superior o entendimento de que o credenciamento especial não tem produzido os efeitos acadêmicos e institucionais desejados para a evolução do sistema de ensino superior brasileiro, devendo, portanto, ser extinto a partir desta data, observadas as normas transitórias. (BRASIL, Parecer CNE/CES 238/2009, p. 6)

O mencionado Parecer concentra suas razões no sentido de que o credenciamento especial tem um caráter excepcional, e houve um aumento desordenado dessas autorizações. Esse crescimento exagerado foi reconhecido pela Dirigente do MEC:

Uma instituição credenciada pode oferecer *lato sensu* como entender. E o credenciamento especial, que deveria ser feito a um grupo reduzido de instituições, por uma série de razões, se ampliou além do que se estava previsto. Então, se ampliou sem a capacidade desse acompanhamento da qualidade. A idéia é voltar a fazer essa discussão, agora embasada em toda a modificação que foi feita na graduação, para poder ter um critério mais razoável. (SES, informação verbal)

A crítica a se fazer, diz respeito a um princípio de organicidade de uma política pública. Em um primeiro olhar, é possível reconhecer a licença concedida pelo Estado

ao permitir que uma instituição possa oferecer *lato sensu* “como entender”, mesmo pressupondo que no processo de credenciamento vários elementos foram colocados em análise.

É preciso observar, como exemplo, o processo mais robusto no caso da graduação que, mesmo diante das autorizações para a oferta de curso, passa hoje por um processo mais aprofundado de avaliação, no sentido até de se impingir às instituições credenciadas o fechamento de cursos, caso não atendam aos parâmetros de qualidade definidos pelo Estado. Assim, sente-se a ausência da política pública mais estruturada para a *lato sensu*, uma vez que as instituições parecem seguir parâmetros próprios ao ofertá-la.

Por outro lado de análise, é possível notar que a ausência de uma política pública, ou a imobilidade do Estado no seu desenvolvimento, parece ter levado a um crescimento que não se esperava, a ponto de se perder o controle na condução da política. Para se estabelecer uma política pública em qualquer área, não basta uma determinação legal, mas são necessários requisitos de implementação, controle, acompanhamento e avaliação, fatos que parecem não compor a atuação do Estado para a pós-graduação *lato sensu*, nos últimos anos no país.

Ainda no bojo desse debate sobre a ampliação das instituições especialmente credenciadas para oferta de pós-graduação *lato sensu*, é preciso voltar a outro objetivo específico deste trabalho que consiste em contextualizar o programa avaliado em relação aos marcos legais definidos pela política educacional para a oferta de cursos de pós-graduação *lato sensu* no Brasil. Para tanto, é preciso lembrar que o Conselho Nacional de Educação (CNE) fixou condições de validade dos certificados de cursos presenciais de especialização em 1999, por meio da Resolução CES nº 3, de 5 de outubro de 1999, documento analisado neste trabalho e que, entre outros dispositivos, regulamentava:

- Os cursos de pós-graduação *lato sensu* deveriam ser destinados a portadores de diplomas de curso superior submetido a processo seletivo em instituição que ministrasse cursos de graduação ou pós-graduação *stricto sensu*, reconhecido na grande área a que se vincula a proposta (Art. 1º);
- Instituições especialmente credenciadas poderiam ministrar pós-graduação *lato sensu* (parágrafo único);



- Qualificação mínima de título de mestre, para pelo menos 1/3 da docência, salvo em casos especiais aprovado pela Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (Art. 3º);
- Mínimo de 360 horas, sem computar tempo destinado a realização de monografia ou trabalho de conclusão de curso (Art. 5º);
- Frequência mínima de 75% do curso (Art. 6º);
- Sujeição de avaliação feita pela Capes (Art. 8º);

Segundo Fonseca (2004), as razões que motivaram a publicação dessa Resolução são as seguintes:

[...] uso de diferentes nomenclaturas para a especialização como MBA (Master Business Administration); falta de uma política da Capes para a pós-graduação *lato sensu*; distância conceitual do *lato* e do *stricto sensu*; criação do mestrado profissional (Portaria Capes nº 80, de 16 de dezembro de 1998) (p. 176).

Outro ponto de análise relaciona-se à questão da avaliação – ou sua ausência – nos cursos de especialização que não foi, de fato, efetivada, embora estivesse designada como atribuição da Capes, conforme a Resolução CNE/CES 3/1999. Esse mecanismo legal foi substituído pela Resolução MEC/CNE/CES nº. 01/2001, também analisada neste trabalho, que reforçou os critérios então estabelecidos pela antiga norma, mas permitiu nova flexibilização, conforme relaciona a mesma autora:

- a) Oferta de cursos de pós-graduação *lato sensu*, independentemente de autorização, reconhecimento, e renovação de reconhecimento;
- b) Inclusão na categoria de cursos *lato sensu* os cursos designados como MBA (Master Business Administration) ou equivalentes;
- c) Supervisão dos órgãos competentes a ser efetuada por ocasião do credenciamento da instituição;
- d) Duração mínima de 360 horas;
- e) Frequência de 75%;
- f) Corpo docente constituído necessariamente por, pelo menos, 50% (cinquenta por cento) de professores portadores de título de mestre ou de doutor, obtido em programa de pós-graduação *stricto sensu* reconhecido;
- g) Oferta aberta a portadores de diploma de curso superior;

A referida Resolução favoreceu a possibilidade de ampliação dos cursos de especialização, tanto em instituições públicas como privadas. Além disso, com base do Parecer MEC/CNE/CES nº. 908/1998, também analisado neste trabalho e no Art. 40 da LDB 9.394/96 reforçou-se a possibilidade de credenciar entidades que não eram de educação superior regulares a também oferecer pós-graduação *lato sensu*, apoiado no seguinte argumento:

[...] a formação pós-graduada de caráter profissional, que pressupõe necessariamente o exercício, sob supervisão, da prática profissional, poderá ser oferecida tanto por instituição de ensino superior com atuação tradicional em uma área específica, como em ambientes de trabalho dotados de corpo técnico-profissional possuidor de titulação profissional ou acadêmica reconhecida e de instalações apropriadas ou por Sociedade Nacional Especializada ou, ainda, mediante a celebração de convênios ou acordos entre instituições de ensino superior e estas sociedades. (BRASIL, Parecer MEC/CNE/CES nº. 908/1998)

Com esse Parecer, o MEC estabeleceu o entendimento que possibilitou o credenciamento de instituições que não são de educação superior, reconhecendo que elas têm legitimidade para a condução de cursos de pós-graduação, *lato sensu*, em ambiente de trabalho, pois têm desenvolvido processos de capacitação que impactam estudos sobre o desenvolvimento de área específica.

Dessa forma, houve aumento das instituições interessadas no credenciamento especial. A razão dessa procura pode revelar o interesse dessas organizações em qualificar seu corpo técnico por meio dos cursos de especialização. Com o aumento de entidades propondo o credenciamento especial, o CNE foi instado a propor nova regulamentação, na tentativa de aperfeiçoar o mecanismo para essa nova demanda:

Não se pode negar a relevância social dos cursos oferecidos por instituições que não sejam de ensino superior para a especialização e aperfeiçoamento de profissionais em determinadas áreas do conhecimento técnico-científico e também para a melhor qualificação de profissionais nas diferentes áreas do mercado de trabalho. (BRASIL. Parecer CNE/CES 281/2002, p. 8)

As regras decorrentes desses processos de normatização possibilitam a realização de cursos de especialização em várias instituições pelo país afora. Para as escolas de governo surge uma nova abordagem vinculada aos processos que ocorrem

nas IES, a exemplo dos cursos de especialização que a Câmara dos Deputados desenvolve.

Os motivos que levam os alunos de escolas de governo a procurar os cursos de especialização podem estar também vinculados à perspectiva de empregabilidade, conforme menciona dirigente entrevistado:

Eu acho que o investimento em uma especialização veio atender essa demanda reprimida dos servidores da Casa. Então eu acho que eles vêm para cá, só por essa razão, porque querem se sentir profissionais atualizados, dentro do que o mercado exige, sem dever nada a ninguém. Estão na Câmara hoje, poderiam estar no Senado, poderiam estar dando aula, poderiam estar na iniciativa privada, e o mercado exige hoje que você tenha especialização, que você tenha mestrado, que você tenha doutorado, que você tenha curso técnico, que você tenha proficiência em idiomas, então, a busca pelo servidor aos cursos de especialização, a meu ver, tem essa busca pela empregabilidade (DCD1, informação verbal)

As escolas de governo passam, então, a assumir funções mais aprofundadas de formação, com cursos mais longos de, no mínimo, 360 horas-aula. Nesse sentido, é oportuno relembrar o conceito de formação continuada, conforme delineamos na introdução deste trabalho. Os processos de qualificação, geralmente, são esporádicos, com cursos de 20 a 40 horas-aula. Há que se reconhecer a importância de cursos curtos, como os próprios cursos de extensão ofertados pelas universidades, no contexto do processo de educação permanente. Entretanto, os cursos de especialização, por sua vez, possuem no mínimo 360 horas e, dessa forma, constituem-se em um processo de formação continuada que as escolas de governo vêm assumindo. A esse respeito Nogueira (2005), assinala:

Formar alguém não é apenas transmitir informações e habilidades ou socializar técnicas e modelos. Acima de tudo, é fixar perspectiva, ou seja, estabelecer parâmetros intelectuais, éticos e políticos. Trata-se de um processo de preparação para a vida, de articulação e de totalização dos saberes, de diálogo com a história e a cultura. O maior desafio dos processos educacionais – e particularmente daqueles que têm objetivos aplicados, como é o caso das Escolas de Governo – está precisamente em encontrar um ponto de equilíbrio, um *tertium datur*, entre formação e capacitação. (p. 176)

Assim, tinham-se, por um lado, as instituições como escolas de governo interessadas em avançar no seu processo formativo. Do outro, uma interpretação do

Estado de que a formação em nível de especialização não precisa ser necessariamente desenvolvida por uma IES.

Contudo, ter desejo não é suficientemente aceitável para se instituir uma perspectiva educativa em que se envolvam recursos e pessoas. Tome-se, por exemplo, situações de instituições que abrem processos seletivos para ingresso em cursos de graduação, mas não conseguem concluir o processo de autorização do funcionamento dos cursos, deixando alunos que passaram pelas cadeiras da entidade sem o devido diploma. Portanto, é preciso condições estruturais mínimas para a realização de um processo educativo minimamente aceitável.

Uma questão central nesse debate diz respeito ao papel docente nesse processo formativo. No caso da Câmara, parece ter havido preocupação em se concentrar a participação do corpo docente interno, conforme revela dirigente:

[...] uma grande parte dos servidores que são professores do curso são consultores da Câmara, são pessoas extremamente competentes, nós buscamos também professores de fora da Câmara que inclusive por exigência do próprio MEC; [...] eu me lembro que na época da (instituição A), por exemplo, nós tínhamos dificuldade de fazer um trabalho interdisciplinar ou intradisciplinar porque os professores da (da instituição A), com toda a competência que eles tinham, eles não tinham conhecimento da casa. Então, hoje, isso não acontece, acho que hoje você tem uma grande maioria de professores que conhece a casa e esse trabalho é feito. (DCD2, informação verbal)

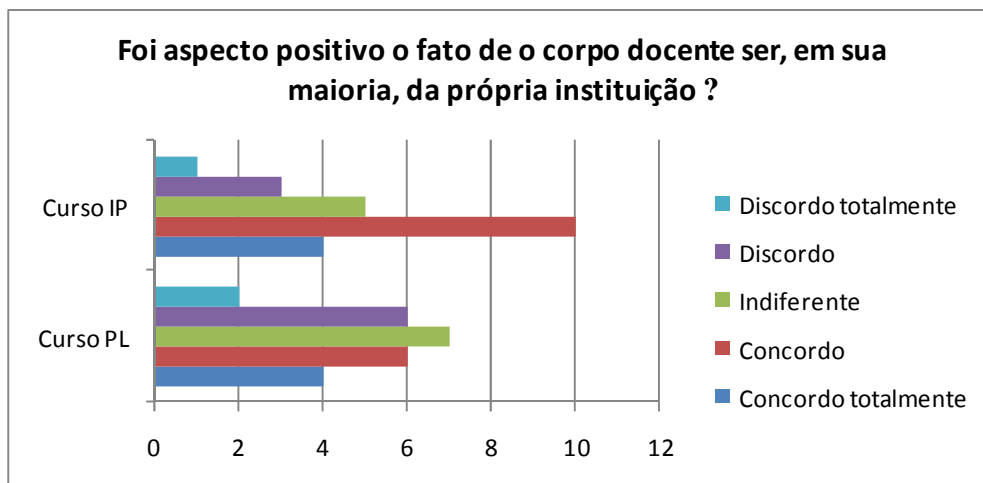
Em que pese a capacidade do corpo interno de uma instituição (como escola de governo) em exercer a atividade de docência, é preciso se ter a preocupação em não se estabelecer um processo hermético de aprendizagem.

Ao abordar estudo sobre a formação de professores, Guimarães (2009) amplia a perspectiva voltada para essa atividade:

Os saberes profissionais do professor são *plurais* e *compostos*, também em três sentidos: são plurais e compostos quanto à origem, uma vez que provêm da história de vida, da cultura escolar anterior, dos conhecimentos disciplinares e pedagógico-didáticos adquiridos através da formação, de programas e livros didáticos e de conhecimentos provindos da tradição pedagógica e da experiência pessoal. (p. 51)

A troca de experiência com professores do ensino regular, portanto, parece boa medida para dinamizar e enriquecer a formação de alunos. Nesse sentido, procuramos

indagar aos ingressos sobre a participação do corpo docente dos cursos realizados no Cefor, que são, na maioria, servidores da própria Câmara dos Deputados. Os egressos assim se manifestaram:



**Gráfico 4. Repostas dos egressos dos cursos IP e PL.**

É possível notar nos dados apurados que os alunos do curso PL não foram incisivos em demonstrar aspectos positivos na participação do corpo docente interno. Este fato tem conotação especial, tendo em vista que o conteúdo do curso PL é extremamente voltado para as atividades inerentes à instituição. Essa especificidade conduz à necessidade de composição entre docentes do meio acadêmico com os da própria organização, no sentido de dinamizar o processo de ensino. Dessa forma, é necessária a atuação não só de professores que desenvolvem uma única matéria, ou que detêm conhecimentos sobre determinada tecnologia ou ainda por aqueles que desenvolvem uma teoria de ensino específica. (GUIMARÃES, 2009).

Essa pequena vertente relacionada à dinâmica relacionada aos cursos de especialização realizados em instituições especialmente credenciadas – caso da docência – revela a necessidade de se estabelecer disciplinamento para a realização dessa atividade de educação superior. Nesse sentido, surgiram regras para normatizar essa matéria, sem, contudo, haver uma discussão sobre uma política pública mais ampla, bem definida para a *lato sensu*.

Todavia, mesmo com a regulamentação desenvolvida pelo Ministério da Educação, no que se refere aos cursos de especialização, na opinião do coordenador dos

cursos avaliados neste trabalho são necessárias políticas públicas para essa esfera de ensino, como fica explicitado em sua fala:

Na verdade, a gente dificilmente pode falar sobre uma política que o MEC tem, pois parece mais uma ausência, a pós-graduação *lato sensu* é um grande vazio que o MEC tem. Parece ter pouco interesse. Se você comparar, por exemplo, a legislação que existe para a pós-graduação *lato sensu*, com a *stricto sensu* e outros níveis de ensino, você observa uma distância que é enorme, só aí já mostra que não existe claramente uma política. Até mesmo a normatização ela é muito vaga. Não se pode falar em política. (CPCD, informação verbal)

É possível inferir, da fala deste interlocutor, que a política do Estado para a educação superior parece bem disciplinada e acolhida quando se refere às políticas voltadas para a graduação e para a pós-graduação *stricto sensu*. Nessas duas esferas, em que pesem as críticas relacionadas às políticas públicas de cada área, as instituições submetidas à legislação têm um direcionamento, uma regulamentação a seguir. Tome-se, como exemplo, as políticas avaliativas da graduação que, nos últimos anos, vêm buscando aperfeiçoar suas propostas, por meio de sistemas amplos de avaliação da graduação como é o caso do SINAES. Nas políticas avaliativas da *stricto sensu*, por sua vez, há um intrincado conjunto de regras e métodos avaliativos que enquadram os participantes em uma proposta definida, um percurso claro a percorrer.

Assim, a ausência de política mencionada pelo referido coordenador pode revelar o sentimento de um certo desprestígio relacionado à *lato sensu*. Tal posicionamento pode ser extraído também da fala da Dirigente do MEC entrevistada nesta pesquisa, concordando que deve haver melhorias na legislação sobre a *lato sensu*, especialmente quando discute sobre seu processo de avaliação:

Isso tem que ser discutido no âmbito dessa discussão mais ampla como o CNE. Com essa conexão entre regulação, avaliação e supervisão. A idéia de avaliação por pares, que é a idéia central presente na Capes, presente no sistema de graduação, ela tem que ser introduzida na pós de alguma maneira e aí precisamos verificar ou por áreas, quem serão os pares, eu acho que essa é uma idéia que pode prosperar. (SES, informação verbal)

A idéia apresentada pela dirigente parece convergir para as políticas públicas já existentes para a graduação, como a avaliação por pares. Contudo, é necessário reconhecer que a área de atuação da *lato sensu* tem suas particularidades, e nem tudo que funciona em um modelo, necessariamente resolve para outra esfera. Assim, uma

política pública para a *lato sensu* deve ser concebida considerando suas características e sua utilidade para a sociedade. A incorporação de metodologias já existentes também pode ser aceitável, contudo, dentro de uma análise mais aprofundada.

Em contraposição a essa suposta regulação frágil, no campo da *lato sensu*, Silva (2008) conclui que essa pós-graduação vem assumindo importância no cenário da educação superior do país, pois tem uma função prática na formação para atuação profissional. No caso específico das instituições especialmente credenciadas, a autora aponta os motivos que favorecem esse crescimento no ambiente de trabalho, como no caso do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, objeto deste trabalho:

As corporações de trabalhadores e organizações empregadoras têm visto os cursos de especialização como uma alternativa eficiente para se reconhecer o domínio de uma especialidade ou de atualização dos profissionais das mais diversas áreas técnicas e acadêmicas, conforme a definição explícita do Parecer CNE 977/1965. (p. 69)

Se, por um lado, se reconhece a importância do papel da *lato sensu* na política de educação superior e, por outro, se verificam fragilidades nas políticas públicas relacionadas a essa esfera de ensino, abre-se, então, a possibilidade de atuação de outras esferas, como as instituições privadas ou mesmo as escolas de governo. Todavia, os padrões de fornecimento desse serviço parecem ficar a cargo de cada instituição, uma vez em que o Estado estabelece apenas regras gerais nesse nível de ensino.

A esse propósito, a dirigente do MEC entrevistada reforça o sentido de flexibilidade em relação à *lato sensu*, trazendo à tona o reconhecimento da necessidade de se buscar o equilíbrio entre a regulação e a liberdade que deve nortear a atuação do Estado:

Acho que ela tem uma característica própria que precisa aflorar e precisa se tratada como tal. Seria artificial se nós impuséssemos uma camisa de força de regulação, porque ela não tem essa característica, exatamente porque ela não é obrigatória, ela é uma atividade que é demandada pela área profissional e é oferecida, e muda, e evolui, ganha prestígio, perde prestígio, e o mercado reconhece que ela contribui. O mercado, dito assim, *lato sensu*, em que as próprias áreas contratantes reconhecem. (SES, informação verbal)

Outro ponto que chama a atenção neste estudo, corroborado pela interlocutora, diz respeito à não obrigatoriedade da *lato sensu*, para qualquer coisa. No caso da graduação, há uma aproximação muito perceptível com a formação profissional. Na

pós-graduação *stricto sensu*, por sua vez, há certa obrigatoriedade para o desenvolvimento de uma atividade docente, ou mesmo de pesquisa. Já na *lato sensu* não há nenhuma atividade que lhe exija obrigatoriedade, contudo, conforme discutido neste trabalho, a sociedade do conhecimento que se configura no mundo moderno, por si só, pode implicar estratégias de aprendizagem compatíveis com o que se desenvolve em cursos de especialização.

Ainda sobre a flexibilização relacionada à *lato sensu*, Fonseca (2004) faz uma crítica, mencionando que isso se deve a uma política de desregulação da educação superior, o que ocasionou um crescimento desordenado e uma oferta sem qualidade. Nesse contexto, em 2004, o então Ministro da Educação, Tarso Genro, instituiu comissão com o objetivo de fiscalizar a abertura e o funcionamento dos cursos de pós-graduação *lato sensu*.<sup>23</sup>Tais medidas vêm ao encontro das análises até aqui feitas, pois a referida comissão tinha por objetivo centrar suas ações para o quesito qualidade, formação técnico-profissional e articulação com o ensino de graduação e pesquisa.

Uma das primeiras medidas da comissão foi o estabelecimento de um cadastro geral – reconhecendo que houvera um crescimento desordenado – com o objetivo de organizar informações para o controle da oferta e da qualidade. (PILATI, 2006)

Como se observa, a preocupação com a pós-graduação *lato sensu*, manifestada nas resoluções e pareceres técnicos, demonstra a necessidade de situá-la no campo maior da educação superior no país. Silva (2008) ressalta essa importância:

Depreende-se que a relevância dos cursos de especialização em nível de pós-graduação no contexto educacional e profissional não pode ser diminuída pelos equívocos e irregularidades de sua oferta. Desse modo, cabe ao Estado e aos setores envolvidos na questão buscarem o seu aperfeiçoamento, melhor definindo sua especificidade e identidade, para garantir benefícios à sociedade e ao próprio desenvolvimento educacional, científico e tecnológico. (p.70)

Em síntese, a questão dos cursos de pós-graduação *lato sensu* no Brasil exige amplo debate que trate da qualidade, da formação técnico-profissional e da articulação entre a graduação e a pesquisa. Compreender o seu papel no desenvolvimento das políticas públicas voltadas para a educação superior significa situá-la no contexto das políticas educativas do país, reconhecer o seu papel, avaliar seus resultados e propor medidas para o seu aperfeiçoamento.

---

<sup>23</sup> Portaria nº 1.180, de 6 de maio de 2004, publicada no Diário Oficial da União – DOU nº 87, de 7/5/2004, seção 2, página 9



Com o estudo realizado neste trabalho, pôde-se contatar as fragilidades relacionadas à legislação que, embora tenha tratado de requisitos mínimos para esse nível de ensino, ainda deixa margem para que as instituições que ofertam cursos de especialização definam seus próprios parâmetros de atuação. Nesse sentido, parece razoável supor que o Estado deva definir políticas públicas que incluam a *lato sensu* em um fluxo dentro de um sistema de educação superior, articulando, graduação, *lato sensu* e *stricto sensu*.

A situação das instituições especialmente credenciadas torna-se bastante frágil, tendo em vista que a qualquer momento o MEC pode determinar o descredenciamento. Essa medida revela a fragilidade das políticas públicas para essa questão, uma vez que o Estado permitiu o credenciamento dessas instituições, mas não configurou sistemática de acompanhamento, ou mesmo de critérios mais objetivos para se permitir a expansão que se configurou nos últimos anos.

Isso nos levou a buscar outro objetivo neste trabalho voltado para se tentar examinar as percepções dos gestores e egressos envolvidos no programa sobre os fatores facilitadores e inibidores relacionados ao desenvolvimento do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados.

### **3.4 Fatores determinantes na implementação da *lato sensu* na Câmara dos Deputados**

Do ponto de vista dos gestores entrevistados nesta pesquisa, é possível inferir que o ambiente interno, peculiar da instituição, tem grande peso sobre a possibilidade de se implementar um programa de pós-graduação, como a existência de um corpo docente interessado e qualificado. Isso fica claramente demonstrado na fala de um entrevistado:

Acho que as questões que facilitaram na Câmara, a realização do Programa, foram mais internas do que externas. É muito mais uma conjuntura favorável, necessidade estrutural de formação que a Câmara tinha, porque ela já vinha investindo nisso com parceria com instituições. Então foi muito mais uma questão conjuntural, interna da própria Casa, que externa. (CPCD, informação verbal)

Se há uma questão relacionada a fatores internos favoráveis à implementação de determinada política de pós-graduação *lato sensu*, principalmente quando se tratar de instituições especialmente credenciadas, o MEC, encarregado de examinar o processo

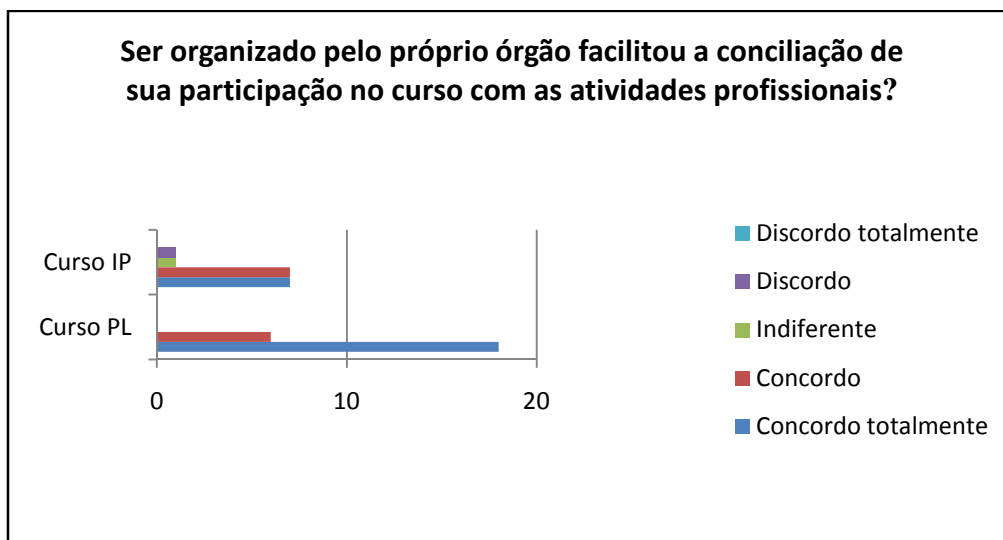
de credenciamento, teria muito mais atribuições em avaliar cada situação, devido às particularidades implícitas em cada entidade. No caso específico da Câmara, o dirigente que iniciou o processo de credenciamento destacou o momento oportuno, particular, propício à proposta de implementação dos cursos de especialização:

A substituição de uma Administração que estava há 18, 19 anos [...] entra um diretor novo, novo em idade, novas idéias, com o aval da Mesa Diretora, escolhendo um novo grupo de diretores, também cheio de idéias, e dizendo: olha, podem propor que a Administração está aberta. Isso facilitou muito um maior investimento em formação, de um modo geral, e abriu a porta, vamos dizer, para a gente entrar com o Programa de Pós-Graduação (DCD1)

Assim, verifica-se a importância que a gestão tem em um processo de credenciamento de instituições especiais. Se o corpo gestor atribuir importância aos processos mais consistentes de formação, o caminho da *lato sensu* parece atrair o interesse de instituições que não são propriamente IES, como o caso da Câmara dos Deputados. Todavia, a existência de uma tradição, ou cultura organizacional voltada para a formação profissional aparece como uma condicionante dessa perspectiva, principalmente com a participação de um corpo docente especializado.

A expansão da educação superior no campo da *stricto sensu* também pode ser considerada um fator favorável, pois a ampliação do número de mestres e doutores, de um modo geral, acaba por disseminar nas instituições uma perspectiva de continuidade acadêmica, como aconteceu na Câmara dos Deputados, e é possível estender essa interpretação a outras instituições, pois a formação *stricto sensu* não se restringe, hoje em dia, a uma vinculação acadêmica e, com o aumento da oferta, essa tendência tende a aumentar.

Nos questionários respondidos pelos egressos, também foi possível aferir que o ambiente institucional propicia uma dinâmica particular favorável à realização de cursos de especialização. O fato de o curso ser organizado pela própria instituição foi considerado fator positivo para a maioria dos respondentes, tendo em vista a possibilidade de conciliar o curso com suas atividades profissionais:



**Gráfico 5. Respostas dos egressos dos Cursos IP e PL**

A esse respeito, é possível inferir que a instituição que realiza seu próprio curso tem condições de conciliar sua oferta à sua estrutura administrativa, tendo ainda uma preocupação em alinhar o curso à cultura organizacional e também com as atividades funcionais regulares dos alunos, podendo, ainda, prever medidas pedagógicas que aproximem seus conteúdos da realidade profissional. Por exemplo, se uma instituição privada é contratada para ministrar um curso em uma instituição pública, talvez haja maior distanciamento da realidade profissional, tendo em vista o ambiente peculiar e distinto da realidade pública.

Outro ponto a ser considerado em relação a fatores que facilitam o desenvolvimento de cursos de especialização em instituições especialmente credenciadas, diz respeito ao financiamento de uma proposta de cursos de especialização que, se realizados pela própria instituição, podem representar uma economia significativa, conforme explicita o Coordenador da Câmara:

A economia é impressionante. Curso contratado de uma universidade pela Câmara, custa, digamos assim, grosso modo, R\$ 300.000,00, para cima. Um curso realizado pela Casa é realizado por menos de R\$ 100.000,00. É uma economia realmente significativa (CPCD, informação verbal)

Nesse ponto, é possível destacar, conforme relatado no Capítulo 1, que é função primordial do Estado promover a educação em todos os níveis, inclusive no superior. Todavia, se há tamanha economia para instituições como a Câmara dos Deputados ou

outras com situações semelhantes realizar seus próprios cursos, há que se concluir que a política pública de oferta de educação superior precisa ser revista ou ajustada para as suas bases constitucionais. É nesse sentido que Sousa (2003) alerta que o segmento público não conta com um sistema de financiamento satisfatório, capaz de atender à necessidade inevitável de expansão. Daí, talvez, haja um desequilíbrio que force instituições públicas a cobrarem valores semelhantes ou superiores às instituições privadas. Ainda a esse respeito, o Coordenador do Programa se pronuncia:

Como a especialização não é considerada como necessária, quer dizer, ela não faz parte do fluxo formativo, ela é usada pelas instituições, mesmo pela federal, como uma ação de receber dinheiro. É uma forma de captação de recursos da comunidade. Por que ela não pode receber da graduação, não pode cobrar do mestrado nem do doutorado. Então ela usa a especialização para receber recursos. Isso as federais, públicas. Agora você imagina as particulares. A especialização é uma verdadeira caça níqueis. Como não tem a exigência de um mestrado. Por que no mestrado tem que ter professores, titulação e tudo mais, o que se tem é um verdadeiro comércio. (CPCD, informação verbal)

Na medida em que o mercado se torna ávido em buscar recursos nos cursos de especialização, no caso das instituições públicas, e dividendos, no caso da iniciativa privada, evidenciam-se razões que estimulam o interesse de outras instituições, como escolas de governo, de buscarem realizar seus cursos, nem que seja por contenção de gastos.

O fato de instituições como o Cefor, caracterizado neste trabalho como uma escola de governo, realizar atividades típicas de IES denota que a expansão da educação superior possuiu um viés bastante definido pelo mercado, conforme situação do Distrito Federal, registrada por Sousa (2003):

Além disso, vários cursos de pós-graduação *lato sensu* vêm sendo ofertados por estabelecimentos com sede em outros estados, por meio de parcerias com instituições privadas locais. Essas estratégias evidenciam a intensificação – particularmente a partir da segunda metade da década passada – da luta travada no ensino superior privado do DF, à medida que a clientela passa a ser disputada por um conjunto cada vez mais heterogêneo de instituições. (p. 44)

Diante desse quadro de disputa – público x privado – flutua o fenômeno das instituições especialmente credenciadas, para as quais a legislação aparece como uma

dificuldade enfrentada para se desenvolver cursos de especialização, conforme visto no item anterior.

A questão da flexibilização ou mesmo indefinição de legislação, ou ainda, das constantes mudanças de regras geram problemas para as instituições que gerenciam cursos de especialização, com credenciamento especial, conforme aponta Coordenador do Programa, e pode tornar-se em fator inibidor:

Eu acho que o maior entrave é que a legislação não permite muitas ousadias. Por exemplo, nós gostaríamos que parte das 360 horas, aliás, não vejo sentido em se fazer mais de 360 horas, nós podíamos fazer uma disciplina não presencial, por exemplo. Mas elas são todas presenciais, elas são obrigatoriamente presenciais. Então, é uma ousadia, nós poderíamos fazer uma aula muito diferente, um curso diferente, o curso é muito quadrado, não tem como fazer alterações neles porque a legislação não te dá permissão. (CPCD, informação verbal)

Quando o interlocutor registra descontentamento com entraves advindos da legislação, mais uma vez é possível conceber que, no caso da *lato sensu*, falta uma política pública mais efetiva, que contemple, como o exemplo mencionado pelo entrevistado, a perspectiva da educação a distância. O que se observa, hoje, são algumas normas definidoras, como critica Fonseca (2004), citada no Capítulo 2 deste trabalho. Desta forma, conceber uma política pública para a *lato sensu* significaria ordenar as ações do Estado como se faz com a graduação, ou mesmo a pós-graduação *stricto sensu*, em que se busque um acompanhamento mínimo e a regulação para a sua oferta.

Este estudo pôde verificar que a política de expansão da educação superior, como um todo, favoreceu a perspectiva conduzida pelo Cefor. O ambiente interno da instituição, sobretudo a cultura de qualificação, também parece facilitar o estabelecimento de um Programa de pós-graduação. Há que se mencionar, também, o fator econômico que, no caso em tela, apresenta significativa redução de investimentos. Outro ponto favorável diz respeito à uma aproximação pedagógica que se pode fazer, no sentido de facilitar a participação dos alunos da instituição, uma vez que se pode pensar em um sistema de desenvolvimento, conciliando o curso com as atividades profissionais.

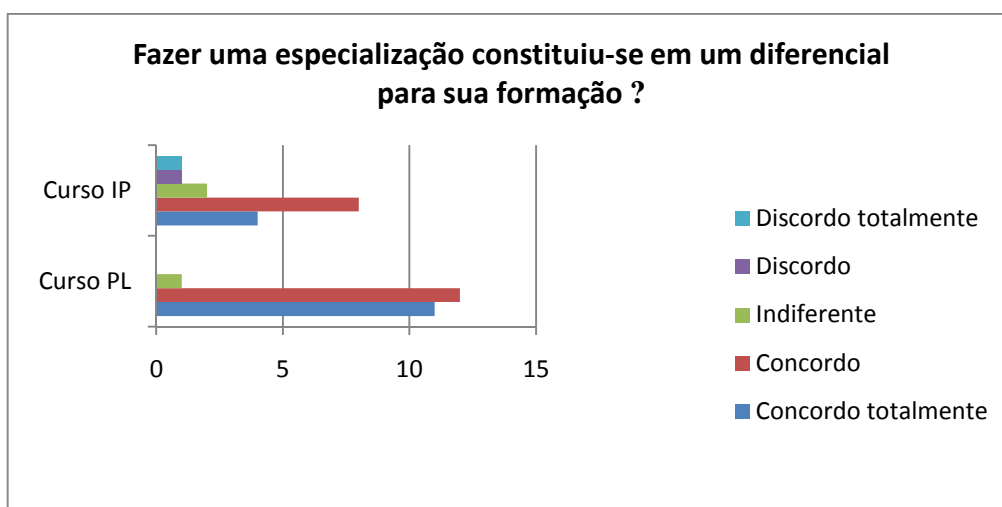
Como fato inibidor, por outro lado, o estudo indica a dependência de apoio casual da gestão. Nesse sentido, se não há uma política de qualificação bem definida

pela administração, a qualquer momento o Programa pode sofrer interrupções, pondo a perder uma perspectiva de perenidade do processo formativo. A legislação também aparece como outro problema para os executores do Programa, uma vez que ela disciplina somente questões gerais e, principalmente no momento atual, está em vias de radicalizar e fechar a participação de instituições especialmente credenciadas, como o caso da Câmara dos Deputados.

Indiferentes a esse processo heterogêneo de oferta de formação e dos problemas relacionados à execução do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, é necessário compreender que os desdobramentos da relação educação-profissionalização resultam atualmente em exigências para o servidor público, uma vez que a sociedade, cada vez mais ciente de seus direitos, cobra os deveres do Estado, por meio da ação de seus agentes. Nesse cenário que aponta, por um lado, a necessidade de aperfeiçoamento e, por outro, a maneira ou local em que será processada essa formação, é preciso se entender também a perspectiva dos protagonistas desse processo: os alunos.

### 3.5 A percepção dos alunos em relação a questões que facilitam ou inibem o desenvolvimento do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados

Foi possível constatar, nesta pesquisa, que a maioria dos egressos dos cursos analisados considera a pós-graduação *lato sensu* uma forma de se buscar aperfeiçoamento, tornando-se, a especialização, um diferencial na sua formação. Na primeira turma de IP e PL, apresentam-se os seguintes resultados:



**Gráfico 6. Respostas dos egressos dos Cursos IP e PL**

É possível verificar que os dados das duas turmas se assemelhem e que os egressos do curso PL consideraram, mais enfaticamente, que fazer o curso agregou diferença na sua formação. Tal medida pode ser relacionada com o tema do curso, pois o processo legislativo, assunto central do PL, é conteúdo vivenciado por pessoas que trabalham na atividade fim da instituição. Contudo, em ambos os cursos parece haver reconhecimento positivo na realização da pós-graduação. Embora haja, hoje, expansão da oferta de cursos de mestrado e mesmo doutorado, a especialização, segundo os respondentes da pesquisa, ainda é considerada importante. Se a *lato sensu* deve estar alinhada às necessidades profissionais, o interesse no aperfeiçoamento técnico é ressaltado. Portanto, pelo expressivo percentual registrado neste quesito, nota-se que o aluno da *lato sensu* pode estar interessado em aperfeiçoar sua capacidade técnica, daí a importância dada por ele a essa modalidade.

Essa constatação reforça abordagem apresentada no início deste trabalho sobre as exigências da sociedade moderna em relação ao conhecimento. Mesmo que não se construa um conhecimento mais sistematizado, como ocorre no processo de pesquisa utilizado nos cursos de doutorado, nos cursos de especialização há uma importante aprendizagem em construção e isso ressalta a idéia de que, no mundo globalizado, os profissionais necessitam buscar maior conhecimento por meio de um processo de formação continuada. Essa conjuntura global cria espaço para diversas modalidades de ensino, como o caso da *lato sensu*, e também reforça o papel das escolas de governo.

Diante da constatação do importante espaço que cabe à pós-graduação *lato sensu* na formação profissional, outra questão precisa ser abordada: a avaliação desse nível de educação. Os cursos de pós-graduação *lato sensu*, no Brasil, exigem amplo debate que trate da qualidade, da formação técnico-profissional e da articulação entre a graduação e a pesquisa. Compreender o seu papel no desenvolvimento das políticas públicas voltadas para a educação superior significa situá-la no contexto das políticas educativas do país, reconhecer o seu papel, avaliar seus resultados e propor medidas para o seu aperfeiçoamento.

Para além dos problemas já enfrentados pela pós-graduação *lato sensu*, tratar da questão da qualidade dos cursos dessa área é uma das necessidades avaliativas das políticas públicas do país. Silva (2008), em recente pesquisa que investiga cursos de especialização nas duas universidades existentes no Distrito Federal, conclui que esses cursos:

[...] possuem relevância na medida em que representam possibilidade de investimento profissional por parte de quem os busca, ao incorporarem conhecimentos específicos da área. O homem através da sua formação pessoal e profissional contribui para o aumento da produção e para o aparecimento de novos bens e novos serviços. Contudo, é preciso que o conhecimento possa ser colocado em prática, pois as ações provenientes do conhecimento gerarão soluções necessárias para os problemas ou desafios. A atividade educacional como ponto central do componente da produção, deve merecer atenção especial dos planejadores de políticas educacionais, traduzida em intencionalidade, análise rigorosa das taxas de retorno e investigação da produtividade alcançada com os investimentos. (p. 152)

Em que pese tal necessidade, é preciso reconhecer que ainda há muito o que se fazer em termos de avaliação, quando se fala em pós-graduação *lato sensu*. Conforme já mencionado neste trabalho, desde 2003 não há qualquer publicação de estatística do MEC em relação à pós-graduação *lato sensu*. Dessa forma, esse nível segue os parâmetros próprios de cada instituição, o que pode levar a desvios, gerando, certamente, um desconhecimento profundo do Estado sobre o alcance dessa modalidade na formação dos indivíduos.

É preciso reconhecer que instituir uma sistemática de avaliação para a pós-graduação *lato sensu* poderia exigir reelaborar as disponibilidades orçamentárias, contudo, associar a avaliação da *lato sensu* a um processo mais amplo de avaliação, como o SINAES, por exemplo, poderia mitigar os efeitos da ausência de avaliação para os cursos de especialização.

A necessidade de se instituir uma sistemática mínima de avaliação foi indicada também da Dirigente do MEC, ao reconhecer que:

[...] a avaliação precisa passar por uma sistematização, até porque, você precisa ter parâmetros de avaliação e esses parâmetros não estão definidos e nisso o CNE vem a constituir um grupo que vai estudar mais detalhadamente a matéria. (SES)

No âmbito do Programa investigado, realmente percebeu-se que não havia parâmetros que pudessem subsidiar uma proposta de avaliação. Essa situação deixa qualquer instituição que conduz cursos de especialização à mercê de seu próprio julgamento de como deve se portar diante do processo formativo, criando condições variadas de formação – umas com resultados satisfatórios e outras, provavelmente, com resultados a se lamentar. Todavia, é preciso ressaltar que no centro desse processo está o



aluno, aquele que paga e se dedica a um processo de formação continuada. Participar de um curso bem conduzido fomentará sua perspectiva de desenvolvimento. Caso contrário, será um processo dispendioso e frustrante.

Em que pese a ausência de uma sistemática de avaliação instituída pelo Estado, no caso estudado a própria instituição, dentro da perspectiva de flexibilidade da pós-graduação *lato sensu*, organiza e sistematiza seu processo avaliativo, como forma de garantir seus resultados.

Então tem esse aspecto assim muito claro do trabalho, a avaliação constante do professor. Mas também a distribuição...às vezes a ementa não está bem elaborada, tem que ser reelaborada, tudo nós levamos em consideração. Então isso é verificado nas avaliações que são feitas após as disciplinas. Tanto o professor como alunos preenchem um instrumento, então nós temos essa avaliação e a gente vai trabalhando com isso. Esses dados são sempre atualizados e trabalhados. Isso é uma forma de ter um controle de qualidade. (Coordenador CD)

Diante da falta de parâmetros, fica a cargo de cada instituição que oferta a *lato sensu* definir uma estratégia de avaliação, como o exemplo o Programa da Câmara dos Deputados que usa uma dinâmica própria para desenvolver a avaliação dos cursos que oferta. Isso pode gerar um certo descontrole na oferta, pois diante da falta de regulação, não se pode garantir a efetividade da política pública.

Avaliar uma política de educação superior, na perspectiva apontada por Belloni e Belloni (2003), significa pautar critérios básicos relevantes para qualquer política pública, a saber: eficiência, eficácia e efetividade. Tais critérios situam uma perspectiva intrínseca ao fenômeno educativo – a qualidade acadêmica.

Em relação à eficiência, devem-se buscar indicadores relacionados aos seguintes aspectos: compreensão do projeto institucional, utilização dos recursos financeiros e gestão da instituição. Para verificar-se a eficiência, é preciso conhecer como se articulam os insumos, com os resultados esperados. Envolve análise de métodos, metodologias, procedimentos, mecanismos e instrumentos utilizados na execução do planejamento realizado. Ainda segundo Belloni e Belloni (2003), a eficácia está relacionada ao nível ou qualidade do resultado. Para a autora, o conceito de eficácia:

[...] refere-se ao resultado efetivamente alcançado do ponto de vista da formação para a cidadania, da formação profissional, da produção e disseminação do conhecimento visado. (p.21)

A efetividade, por seu turno, tem a ver com os objetivos da instituição, “enquanto educação, produção científica e sua disseminação, adequação às necessidades técnicas e sociais do mundo do trabalho” (p. 22).

Na concepção da autora, esses critérios básicos associam-se a outros operacionais para se tentar melhor compreender as atividades avaliadas. Assim, os critérios operacionais devem traduzir indicadores da análise da política educativa. A autora sugere, ainda, que os indicadores devem sinalizar para a relevância e a adequação do projeto educativo, podendo analisar a coerência e a compatibilidade da política e, por fim, a verificar a interação e a exequibilidade da proposta.

Nesse mesmo sentido, aponta Minayo (2005) para a importância das avaliações de programas sociais, ao defini-las como atividades “técnico-científicas ou técnico-operacionais que buscam atribuir valor de eficiência, eficácia e efetividade a processos de intervenção em sua implantação, implementação e resultados” (p. 23)

No caso do presente estudo, objetivou-se verificar repercussões dos cursos na vida profissional dos egressos. Buscou-se, dessa maneira, aferir em alguma medida a efetividade do Programa, tendo em vista as suas particularidades, conforme o contexto até então descrito neste trabalho.

Para tanto, foi possível aprofundar questionamentos que estão na base dos cursos de especialização que se desenvolvam para qualquer aluno. Procurou-se, por exemplo, descobrir como foram desenvolvidos os objetivos dos cursos, pois através deles é possível verificar a sua consecução. Ao ser indagado sobre a maneira como os objetivos são definidos, o Coordenador do Programa foi bastante detalhista:

Nós temos duas formas de planejar os objetivos. A primeira delas, e que realmente é a predominante, é que nós verificamos a diversidade institucional. Nós não trabalhamos com setores, com os órgãos da Casa. Nós trabalhamos com a necessidade institucional e nessa necessidade institucional, o que se privilegia é aquilo que define a Casa. Então, nós observamos, olhamos pra isso e procuramos então trabalhar, criar cursos nessa direção. Além disso, temos demandas que são feitas por necessidades gerais da Casa, mais pontuais, e nesse caso, tentamos resolver com parcerias com outras instituições para uma formação mais específica. Mas aquilo que é o carro chefe do programa, que caracteriza e define o programa são esses fundamentos da própria existência da Casa. A partir desses fundamentos, é que nós vamos criando os cursos. (CPCD)

De fato, ao se pensar em cursos de Processo Legislativo e de Instituições e Processos do Legislativo, é possível inferir que os temas estão muito próximos das

finalidades precípua da instituição legislativa, portanto, voltados para os interesses de formação continuada dos servidores. Os credenciamentos especiais feitos pelo MEC estão relacionados a uma perspectiva profissionalizante e a idéia intrínseca dos cursos de especialização está relacionada a essa perspectiva.

Ao encontro dessa perspectiva de profissionalização – aprofundamento de temas próprios da atividade profissional – o objetivo geral propugnado no Projeto Pedagógico do Curso de Especialização em Processo Legislativo era o seguinte:

Formar profissionais altamente qualificados para aprofundar e complementar conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao domínio de funções definidas na sua atuação profissional na área do Legislativo. (CEFOR, 2004)

Em resposta à pergunta sobre o alinhamento dos conteúdos aos interesses dos alunos, é possível inferir que, no caso do PL, os conteúdos estavam adequados, considerando os objetivos estipulados e tendo em vista que 75% dos egressos (18 respondentes) afirmaram que os conteúdos estavam alinhados às necessidades de desenvolvimento profissional, o que, em outras palavras, foi proposto no objetivo descrito.

No caso do IP, os resultados assemelham-se, diante do seguinte objetivo geral:

Formar profissionais altamente qualificados para aprofundar e complementar conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao domínio de funções definidas na sua atuação profissional na Câmara dos Deputados. (CEFOR, 2004)

Dos respondentes do curso IP, 73% (17 egressos) foram enfáticos em concordar com o alinhamento do conteúdo, o que reforça a adequação dos objetivos em relação às atividades profissionais dos alunos.

Em relação aos objetivos específicos, o Projeto Pedagógico do PL propunha:

- a) Oferecer uma formação específica aos funcionários da Câmara dos Deputados e a outros profissionais com vistas a possibilitar-lhes uma atuação mais efetiva no campo do processo legislativo;
- b) Aprofundar a compreensão do processo legislativo, interpretando criticamente as suas normas e procedimentos;
- c) Qualificar profissionais para realizar estudos específicos na área do processo legislativo;
- d) Contribuir para a formação de profissionais multiplicadores do conhecimento sobre o processo legislativo.

Já os objetivos específicos do IP, estes estavam assim expressos no projeto pedagógico do curso:

- a) Qualificar profissionais para uma atuação mais efetiva nas instituições e nos processos políticos da Câmara dos Deputados;
- b) Desenvolver conhecimentos e habilidades do servidor que auxiliem o Legislativo nas relações com os outros poderes do governo e as diversas instâncias sociais;
- c) Oferecer aos servidores da Câmara dos Deputados um espaço para a reflexão crítica e aquisição de novos conhecimentos sobre as instituições e processos políticos do Legislativo;
- d) Possibilitar o desenvolvimento de projetos de estudos específicos no campo das instituições e processos políticos do Legislativo.

Como se vê, a coordenação dos cursos propôs que o curso PL levasse os alunos a uma interpretação mais crítica, conforme delineado no segundo objetivo específico. A esse respeito, dos 24 respondentes, 87% manifestaram concordância de que o curso os levou a desenvolver uma habilidade de interpretar criticamente o processo legislativo, o que pode denotar que o curso de especialização avançou para um estágio mais aprofundado de formação, chegando ao nível de interpretação mais elaborada, tendo em vista poder o aluno posicionar-se criticamente diante do tema.

Ainda como objetivo específico, o documento propunha qualificar os alunos para realizar estudos específicos na área do processo legislativo. Assim, 68% dos 24 respondentes alegaram desenvolver estudos específicos nessa área, indo ao encontro desse objetivo.

Por fim, a proposta do curso dirigia-se para a formação de multiplicadores na área do processo legislativo. Nesse quesito, todavia, a avaliação indica que o curso não propiciou o mecanismo de forma satisfatória no sentido de estimular a participação dos egressos em atividades de formação continuada, pois apenas 34% dos respondentes (9 egressos) assinalaram algum tipo de participação nessa dinâmica.

Na visão dos egressos, de um modo geral, os objetivos estipulados para o curso de PL foram alcançados, ressaltando-se essa última análise sobre a atuação dos ex-alunos em atividades multiplicadoras de formação continuada. Todavia, é preciso lembrar que a pós-graduação *lato sensu* não tem a finalidade de formação pedagógica, isso está ratificado também na matriz de disciplinas do curso PL, que não prevê qualquer formação pedagógica, o que talvez possa indicar os motivos do desinteresse dos egressos nessas atividades.

Em relação ao primeiro objetivo do curso IP, um percentual significativo dos 23 respondentes, 83%, manifestaram concordância de que o curso auxiliou para que estivessem mais aptos a desenvolverem atividades no campo do processo político.

Já a percepção relacionada à atuação do egresso (IP) junto a outros poderes ou instâncias sociais, 61% manifestaram concordância (14 respondentes). Todavia, esse item necessitaria melhor investigação em termos de efetividade, tendo em vista que o objetivo voltava-se para a atuação do legislativo com outros poderes e instâncias, o que muitas vezes independe da atuação do servidor.

Em relação ao terceiro objetivo específico, os idealizadores do curso desejavam que os alunos do IP adquirissem novos conhecimentos e também a capacidade de analisar os processos políticos de forma crítica. 83% dos respondentes (19 egressos) manifestaram concordância com o alcance desse objetivo, uma vez que consideraram-se aptos a analisarem o processo político de forma mais aprofundada.

Foi perguntado também aos egressos (IP) se eles se passaram a desenvolver projetos ou pesquisas sobre temas próprios das instituições e do processo político, tendo em vista que o último objetivo específico era o de possibilitar o desenvolvimento de projetos de estudos específicos nesse campo.

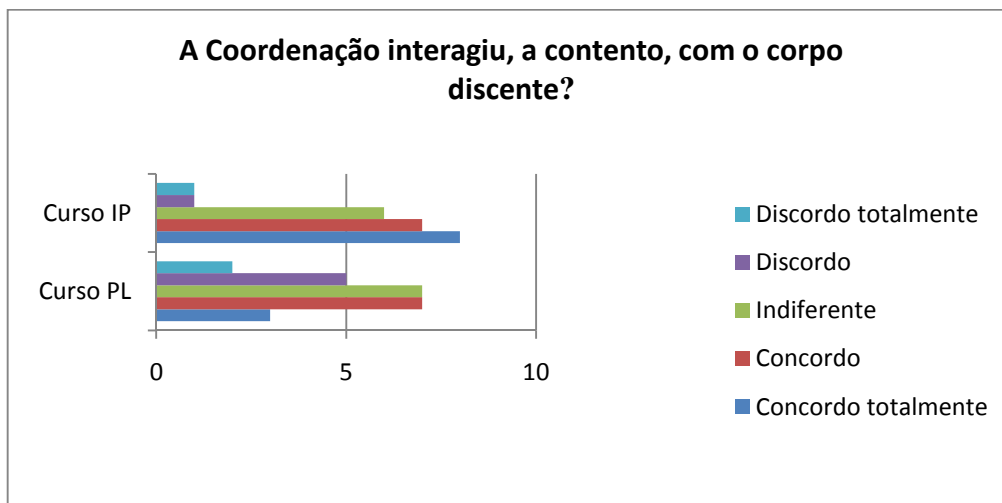
É possível observar que apenas 30% dos alunos (7 respondentes) manifestaram-se positivamente com relação ao alcance desse objetivo. Assim, se se deseja preparar os alunos para um processo de formação continuada, a concepção pedagógica do curso deve prever meios que estimulem essa iniciativa. Todavia, é possível supor que atualmente haja melhores condições que estimulem os alunos para atuarem como pesquisadores, tendo em vista que o Programa da Câmara desenvolve, atualmente, Grupos de Pesquisa e Extensão (GPE), fomentados pelos alunos e professores do Programa e com a participação, no ano de 2009, de mais de 100<sup>24</sup> pesquisadores, entre egressos, alunos, servidores e cidadãos.

No sentido de se verificar ainda a efetividade do curso, foi perguntado aos egressos sobre as condições gerais de realização dos cursos, fatores que devem ser levados em conta, tendo em vista que o Cefor, como entidade especialmente credenciada, não é uma escola regular e, como tal, certamente precisa se adaptar para desenvolver suas atividades. Nesse sentido, foi colocada a seguinte questão relacionada

---

<sup>24</sup> Dados obtidos pessoalmente na Secretaria de Pós-Graduação do Cefor, em novembro de 2009.

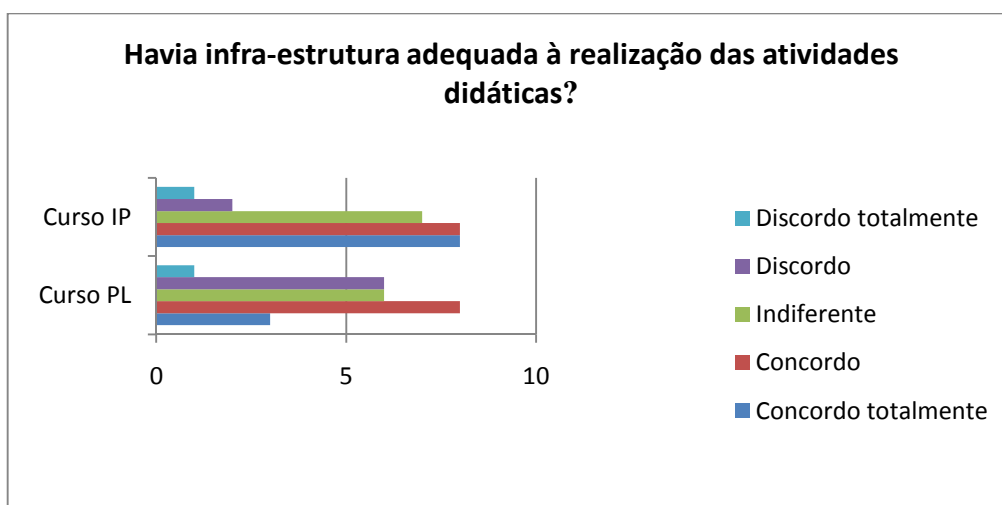
relacionados ao suporte administrativo oferecido pelo Cefor para os alunos dos dois cursos:



**Gráfico 7. Respostas dos egressos dos Cursos IP e PL**

Dos 47 respondentes das duas turmas, em torno de 60% do curso PL (14 respondentes) e 34% do curso IP (8 respondentes) manifestaram certo descontentamento no acompanhamento dado pela Coordenação. Há que se registrar que os egressos que responderam ao questionário foram das primeiras turmas realizadas. Nesse sentido, é possível supor que a dinâmica administrativa do Cefor ainda dava os primeiros passos para estabelecer uma estratégia de suporte adequado aos alunos.

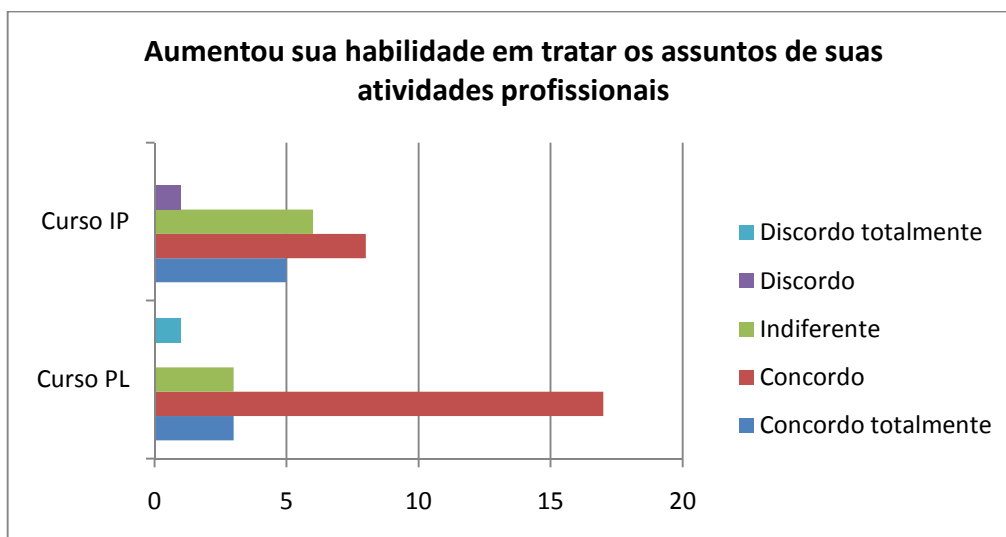
Em relação à infra-estrutura disponibilizada aos alunos, foi feita a seguinte questão:



**Gráfico 8. Respostas dos egressos dos Cursos IP e PL**

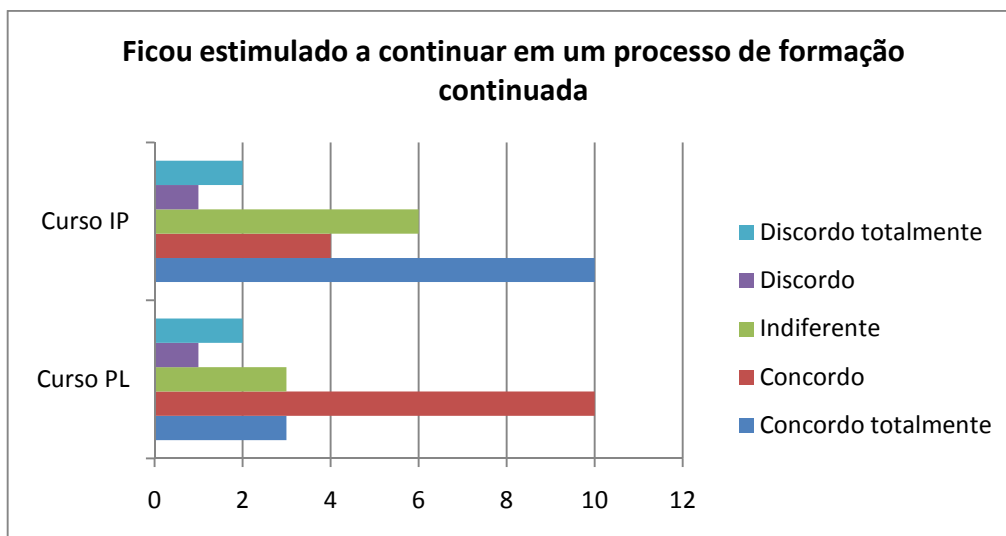
Em relação a esse item, é necessário registrar que o Cefor adquiriu novas instalações, a partir do segundo semestre de 2007, fato que deve ser levando em conta tendo em vista o período avaliado. Nesse cenário, pode-se verificar que instituições como o Cefor necessitam de infra-estrutura mínima e também de tempo de experiência a fim de se propiciar todos os recursos necessários ao desenvolvimento efetivo de um curso de especialização.

Em que pese ainda alguma fragilidade no desenvolvimento do curso, apontada para o período, em torno de 70% (20 respondentes do PL e 14 do IP) dos egressos dos dois cursos manifestaram ter adquirido melhores condições de tratar dos assuntos relacionados às suas atividades profissionais, conforme registrado no gráfico a seguir:



**Gráfico 9. Respostas dos egressos dos Cursos IP e PL**

Em torno de 80% (18 respondentes) dos egressos do curso PL e 60% (14 respondentes) dos egressos do curso IP manifestaram ter ficado estimulado a desenvolver uma perspectiva pessoal de formação continuada, conforme depreende-se do gráfico a seguir:



**Gráfico 10. Respostas dos egressos dos Cursos IP e PL**

Essas duas últimas questões são de fundamental importância para a análise em discussão neste trabalho. Se houve um ganho significativo na atuação profissional, conforme assinalado pela maioria dos respondentes, há que se entender que os cursos tiveram efetividade. Destaca-se, também, o fato de o curso ter estimulado esses ex-alunos no processo de formação continuada, fazendo com que se insiram em uma perspectiva mais ampla de formação.

Fonseca (2004) afirmou que a pós-graduação *lato sensu* pode assumir amplas funções como, por exemplo, “atualização ou reciclagem profissional, preparação para o mestrado, educação continuada, especialização profissional em sentido estrito, além da qualificação para o ensino superior.” (p. 175), elementos vistos na avaliação do Programa de Pós-Graduação da Câmara.

De fato, em questões abertas registradas na pesquisa, os egressos manifestaram, de modo geral, que houve um ganho no seu desempenho profissional, em razão da realização do curso. Nesse sentido, em torno de 75% dos respondentes (20 egressos do PL 16 do IP) manifestaram-se no sentido de que houve um aproveitamento profissional. Destacaram, também outros pontos positivos nas questões abertas, tais como:

- Ajuste do calendário às atividades da Instituição;
- Conciliação com as atribuições profissionais;
- Corpo docente e discente de alto nível;
- Interação com outros servidores (alunos) da Casa;



- Desenvolvimento do aspecto técnico e acadêmico;
- Relevância dos conteúdos/disciplinas voltados para as atividades profissionais;
- Gratuidade para servidores;
- Possibilidade de ampliar sua área de atuação;
- Desenvolver senso crítico;
- Desenvolvimento de estudo comparado;
- Material didático;
- Vinculação teoria e prática;
- Perspectiva de educação continuada.

Os egressos ainda manifestaram alguns pontos que, na opinião deles, precisam ser melhorados:

- Investir na preparação e atuação dos orientadores;
- Introduzir de novos conteúdos;
- Aliar a formação a uma política de gestão de pessoas na Instituição;
- Melhorar sistemática de avaliação;
- Reajustar de cargas-horárias;
- Melhorar o equilíbrio entre docentes (externos/internos);
- Preparar docentes para atuação didática voltada para a produção acadêmica;
- Melhorar a interdisciplinariedade das matérias;
- Disponibilizar recursos a distância;
- Valorizar produção científica (monografia) na Casa;
- Preparar/sensibilizar chefia da instituição para apoiar alunos e egressos;

Essas indicações dos egressos revelam que a conjuntura que envolve o Programa de Pós-Graduação da Câmara é propícia para os servidores desenvolverem essa atividade de formação continuada, contudo, como em qualquer curso de pós-graduação, há sempre questões que precisam ser observadas no sentido de se propiciar um melhor nível ensino. Nesse sentido, uma perspectiva bem definida de avaliação deve fazer parte da proposta educativa do Cefor, ou de outras instituições assemelhadas, tendo em vista o caráter especial conferido pelo MEC.

Embora os dirigentes entrevistados tenham apontado a alta qualificação do corpo docente, vários egressos manifestaram sugestão de que houvesse uma participação maior de professores externos, no sentido de ampliar e diversificar o campo de debate proposto. Tal iniciativa pode indicar uma preocupação a ser observada por instituições especialmente credenciadas. Como possuem um campo bem definido e, supostamente, uma *expertise* em determinado campo do conhecimento, correm o risco de se fecharem em uma proposta endógena, restringindo o campo de sua investigação. Assim, medidas que estimulem a ampliação do campo conceitual devem ser pensadas pelos idealizadores dessa proposta, no sentido de produzirem uma formação mais consistente.

Também podemos concluir que a perspectiva de realização de um curso de especialização deva estar associada a uma política de gestão de pessoas, no sentido de se estabelecer uma finalidade clara para a formação realizada. Caso contrário, a formação propiciada pelo Programa pode perder sentido, como apontaram alguns egressos que manifestaram o desinteresse de chefes na formação específica do servidor. Nesse sentido, deve haver uma política clara, com preparação de gestores e servidores para conduzirem um processo perene de educação.

O trabalho de orientação, questionado por alguns alunos, pode evidenciar a necessidade de cuidados especiais com essa atividade, tendo em vista que os professores (orientadores), geralmente estão envolvidos em suas atividades funcionais. Assim, envolvê-los em atividade de pesquisa e estabelecer sistemática de acompanhamento parece ser medida fundamental para se estabelecer parâmetros de confiabilidade no trabalho de orientação.

Embora a Coordenação de Pós-Graduação tenha desenvolvido uma sistemática de avaliação, esse processo precisa ser aprofundado, principalmente diante da constatação de que o Cefor não possuiu um núcleo específico para essa atividade. Em que pesem as estratégias delineadas pela Coordenação com essa finalidade, parece medida necessária instituir-se setor com a finalidade de conceber uma proposta de avaliação sistemática, a fim de, por exemplo, aperfeiçoar estratégias de interdisciplinaridade nos cursos, conforme apontado pelos egressos.

É preciso ressaltar que os cursos são de natureza presencial e o Cefor não tem autorização para conduzir cursos de especialização a distância. Todavia, introduzir recursos tecnológicos relacionados ao processo pedagógico pode ser medida a ser observada pela Coordenação de Pós-graduação, facultando aos alunos alcance a

material didático, conteúdos ou mesmo outras estratégias de educação a distância, sem, contudo, restringir a natureza presencial dos cursos.

Outra fragilidade evidenciada neste estudo, diz respeito à situação que nova legislação do MEC pode imprimir ao credenciamento do Programa. Nesse sentido, talvez seja medida prudente do Cefor inserir-se no contexto educacional de forma efetiva, transformando-se em IES, para que seu projeto tenha perenidade.

Com as inferências produzidas em análise aos dados coletados, foi possível verificar os desdobramentos da experiência da Câmara dos Deputados como instituição especialmente credenciada para ministrar cursos de pós-graduação, *lato sensu*, conforme os objetivos estabelecidos e discutidos neste trabalho.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve por objetivo investigar esse novo *locus* educativo – escola de governo –, mediante a análise de políticas públicas do Estado e também da legislação pertinente, os fatores que permitem a coexistência de cursos de pós-graduação *lato sensu* em IES e em instituições não regulares de ensino, como o caso do Cefor. Especificamente, o trabalho se propôs a avaliar a implementação do Programa no período analisado, de 2008-2009, principalmente em função do estabelecimento dos dois cursos de especialização, IP e PL, nas duas turmas iniciais.

É preciso mencionar que a redação da presente dissertação não encerra uma dinâmica almejada para além da pesquisa registrada no trabalho escrito. É preciso também reconhecer a oportunidade de se transitar pelas disciplinas, no curso de mestrado, que deram orientação e embasamento para a investigação propriamente registrada neste estudo.

Nesse sentido, a definição dos temas nos conduziu a investigar o Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados por uma trilha que buscou reconhecer, pelos motivos expostos ao longo do trabalho, questões relacionadas ao Estado, às repercussões relacionados à sua Reforma na década de 1990 que criaram o cenário para o surgimento das escolas de governo, como o caso da Câmara dos Deputados e a intercessão dessa dinâmica com o ensino superior, de modo geral, e a pós-graduação *lato sensu*, em particular, principalmente em análise aos marcos legais para essa área de ensino. (AZEVEDO, 2004; BRESSER-PEREIRA, 1998; FONSECA, 2004; PILATI, 2006, SILVA, 2008; WEBER, 1978)

A proposta consistiu ainda em identificar fatores relacionados ao desenvolvimento dos cursos de especialização na Câmara dos Deputados, partindo da premissa de que ao se investigar o caso do Cefor, poder-se-ia estender o entendimento a experiências de outras escolas de governo. Tal propósito, por fim, delineou o objetivo de se avaliar os cursos realizados no período de 2005 a 2008, buscando reconhecer as intercorrências relacionadas à implementação do programa.

A definição para a pesquisa, portanto, convergiu para se realizar uma avaliação da proposta da Câmara, procurando se fazer, em primeiro lugar, uma vinculação com o aumento da diversidade de instituições de educação superior e um consequente aumento da oferta desses cursos no Brasil.

Com efeito e tendo os cursos de especialização como parâmetro, foi possível verificar que o Estado, como agente de formulação de políticas públicas, detém uma função central no ordenamento de uma política. No contexto brasileiro, é possível enxergar uma participação bastante efetiva do mercado na formulação, ou mesmo na ausência de políticas públicas, influenciando as ações do Estado.

Essa perspectiva fica evidenciada quando se observa o grande número de instituições privadas que foram criadas nos últimos anos e a oferta ampliada em todas as áreas do conhecimento, mesmo na pós-graduação *lato sensu*. Werthein e Cunha (2000), ao manifestarem a posição da Unesco no contexto das perspectivas para o desenvolvimento da educação superior, explicitaram:

O ensino superior precisa então repensar sua missão e redefinir muitas de suas funções. Um dos pré-requisitos importantes para a renovação pretendida reside nas boas relações com o estado e com a sociedade como um todo. Essas relações devem se apoiar nos princípios de liberdade acadêmica e autonomia institucional, que são essenciais para a preservação de qualquer instituição de ensino superior como comunidade de livre pesquisa, podendo realizar suas funções criativas, reflexivas e críticas na sociedade. Enquanto o Estado poderá e deverá assumir papéis catalíticos e reguladores, a autogerência institucional no ensino superior deve prevalecer. (p. 33)

Esse contexto parece criar o cenário para o desenvolvimento da educação superior, a ponto de os cursos de especialização terem alcançado instituições não regulares de ensino, como o caso da Câmara dos Deputados. Todavia, é preciso compreender, conforme salientam os autores, que o Estado tem um papel regulador, a fim de que a expansão não seja uma panacéia, mas tenha finalidades e propósitos bem direcionados.

Diante dessa suposta flexibilidade que o Estado adotou como política para a educação superior, surgiu espaço para que instituições como a Câmara dos Deputados e outras que têm escolas de governo, ou mesmo centros técnicos de formação de recursos humanos, pleiteassem também inserir-se em áreas que até então eram de exclusividade de instituições regulares de educação superior. O cenário, portanto, aponta para a diversidade de instituições, sejam públicas ou privadas, e também de grande oferta. (CUNHA, 2004; SOUSA, 2003; CURY, 2004; DOURADO, 2002)

Ao se focalizar o Centro de Formação da Câmara dos Deputados, procurou-se direcionar o estudo para a compreensão dessa dinâmica de oferta de educação superior

em instituições que, regularmente, não são IES, mas que adentraram por uma perspectiva educativa típica das IES. Em que pesem as críticas relacionadas à expansão da educação superior, e a sua diversidade institucional, ao estudarmos os fatos relacionados ao programa da Câmara dos Deputados, é possível concluir que há elementos que comprovam certa robustez no processo de ensino realizado, no caso específico, tendo em vista a avaliação positiva apresentada principalmente pelos egressos, principais atores do processo de aprendizagem. Quando perguntados sobre questões relacionadas aos objetivos específicos dos cursos, a maioria, nos dois cursos, foi enfática em responder o alcance. Aliadas as questões que procuravam desvendar as condições do Cefor para conduzir o processo, de um modo geral também foram positivas as respostas nesse sentido.

Se esse entendimento pode ser estendido a outras instituições especialmente credenciadas, não podemos afirmar, contudo, os elementos que encontramos no programa em avaliação, se utilizado por instituições semelhantes podem igualmente consubstanciar propostas que tenham efetividade pedagógica. Entre essas características, elegemos algumas principais:

- Cultura de aprendizagem organizacional;
- Apoio da gestão;
- Corpo docente qualificado;
- Infra-estrutura adequada;
- Estabelecimento de padrões de qualidade;
- Estratégias de avaliação<sup>25</sup>.

Destaca-se, ainda no caso da Câmara, o conceito de programa adotado, e não apenas de cursos de especialização realizados de forma isolada e independente. Nessa conjuntura de programa, o Cefor estruturou grupos de pesquisa, dando perspectiva de desenvolvimento acadêmico a alunos e professores. A necessidade de participação dos docentes nos grupos de pesquisa indica a necessidade de vinculação de dois eixos principais para a educação superior no Brasil: ensino e pesquisa.

---

<sup>25</sup> Conforme pudemos verificar durante a pesquisa, as estratégias de avaliação do Cefor ainda não estão totalmente conformadas. Contudo, estabelecer uma sistemática de avaliação é essencial para se produzir os efeitos necessários em um processo de formação conduzido em cursos de especialização.

Todavia, assim como a Câmara, as instituições especialmente credenciadas correm riscos diante da vulnerabilidade das políticas públicas para a área da pós-graduação *lato sensu*. Esse cuidado deve atentar para as constantes mudanças da legislação, podendo comprometer a perspectiva de perenidade necessária para a realização de qualquer iniciativa de educação superior, sobretudo quando se pensa em um processo de formação continuada. Estruturar um programa exige o emprego de grandes recursos, necessita amadurecer um caminho acadêmico para estabelecer o processo formativo desejado. Assim, tudo pode ser colocado a perder, se houver nova legislação que contrarie as estratégias utilizadas.

Nesse contexto, nossa análise entende que o melhor caminho, para a Câmara dos Deputados ou outras instituições especialmente credenciadas, consiste em avançar no seu processo de solidificação dessa estratégia e transformar sua iniciativa em uma situação regular de ensino, configurando-se em IES, de forma a poder conduzir-se pelas políticas públicas definidas pelo Estado para o setor. Seria uma nova forma de diversidade institucional para a educação superior, mas diante de um quadro tão diverso, se seguidos os parâmetros de uma política pública bem definida, essas instituições poderão sustentar-se e dessa forma cumprirão sua missão perante a sociedade.

Essa análise procurou percorrer os desdobramentos das diversas normas relacionadas à *lato sensu*, com atenção particular para o caso das instituições especialmente credenciadas. Por um lado, percebe-se que elas criaram certa facilidade para a implementação do programa da Câmara e outras instituições. Por outro, não produziram mecanismos mais consistentes para a construção de uma perspectiva mais consistente de política pública.

Conforme mencionado, a fragilidade com que operam essas instituições, incluindo o Cefor – pois seu credenciamento também tem caráter especial – origina-se no caráter transitório das normas que regulam a pós-graduação *lato sensu* e, nesse ponto, seria necessário estender a avaliação para se conhecer os mecanismos que são adotados pelos órgãos produtores dessas regras, como o CNE, por exemplo, fato não previsto no presente trabalho.

Procuramos, no contexto do trabalho, elencar alguns fatores que foram determinantes para o desenvolvimento da proposta desenvolvida no Cefor. Nossa conclusão indica os seguintes fatores:

- Cultura organizacional voltada para a formação continuada, vinculada aos pressupostos relacionados à sociedade do conhecimento e da aprendizagem;
- Presença de um corpo docente (mestres e doutores) que, vindo de uma tradição acadêmica, encontraram no Programa da Câmara uma oportunidade de aplicação de seus conhecimentos;
- Apoio da gestão;
- Flexibilidade na legislação;
- Estabelecimento de parâmetros de qualidade, mesmo que definidos de forma autônoma;
- Facilidade operacional dos cursos, tendo em vista ser realizado pela própria instituição e poder adaptar sua dinâmica pedagógica e administrativa para a realidade;
- Homogeneidade do corpo discente, facilitando a construção dos objetivos educacionais.

Além dos fatores que facilitaram a implementação do Programa, a pesquisa procurou, junto aos atores envolvidos, identificar fatores que dificultaram a sua realização, tais como a frágil legislação, a ausência de uma política de gestão de pessoal que associe a formação à carreira ou mesmo as fragilidades relacionadas ao contexto geral da *lato sensu*, conforme explicitado neste trabalho. A avaliação a que se chega, é que houve mais fatores positivos na realização dos cursos. Contudo, há elementos que precisam pautar as ações dos condutores do Programa, no sentido de aperfeiçoar e qualificar ainda mais a iniciativa. Nesse sentido, a pesquisa apontou a necessidade de ajustes entre conteúdos e estratégias de ensino. Os egressos também indicaram dificuldades relacionadas à condução docente, seja na orientação dos trabalhos monográficos, ou mesmo na condução de disciplinas. Mesmo considerando que essas são questões naturais para melhoria, ocorridas também em IES, há que se prever e dedicar cuidado especial para a estratégia de avaliação.

As turmas escolhidas para a avaliação do Programa foram as duas primeiras realizadas e, talvez por esse motivo, tenham apresentado ainda questões a serem aperfeiçoadas no formato geral dos cursos. Entre as principais questões que precisam de melhoria, conforme analisou-se neste trabalho, destacam-se as seguintes:



- Associar os cursos de especialização a uma política de gestão de pessoal da Câmara dos Deputados, no sentido de haver maior consciência institucional sobre as necessidades e benefícios dos investimentos realizados;
- Diversificar o corpo docente para se obter uma maior circulação dos conhecimentos ministrados nos cursos;
- Aperfeiçoar o trabalho de orientação, tendo em vista que os professores (orientadores), na maior parte da própria instituição muitas vezes estão assoberbados com outras atividades funcionais;
- Desenvolver uma sistemática de avaliação, se possível com a instituição de setor que cuida não somente da avaliação institucional, mas auxilie no processo da avaliação do ensino;
- Utilizar recursos de educação a distância como forma de dinamizar o processo ensino-aprendizagem.

A Coordenação do Programa conduziu, nas turmas subseqüentes, aperfeiçoamento em suas estratégias, sobretudo em função de processo de avaliação. Esse é um mecanismo que deve ser fortalecido, principalmente diante da constatação de que não há um setor específico no Cefor voltado para conduzir as avaliações, embora tenha instituído comissão a fim de direcionar esforços avaliativos sobre o programa no final de 2009.

Pudemos, então, verificar a dinâmica relacionada ao debate sobre a relação do Estado com a burocracia, na acepção weberiana que enfatizamos no primeiro capítulo, para então entendermos os efeitos dessa discussão na Reforma do Estado, conforme os postulados pelos autores que elegemos neste trabalho. (NOGUEIRA, 2005; BRESSER-PEREIRA, 1995, ARRETCHE, 1995, AZEVEDO, 2004)

Foi possível, ainda, vincularmos o programa dentro da perspectiva de expansão e diversificação das instituições de educação superior, conforme os principais autores que mencionamos no capítulo 2. (SOUSA, 2006, BELLONI, 2003, CUNHA, 2004). Nesse aspecto, destacam-se as observações feitas ao longo do trabalho que ressaltam a ausência de políticas mais consistentes para a pós-graduação *lato sensu*, tendo em vista importantes funções que ela pode assumir na formação dos indivíduos.

Portanto, avaliar a implementação do Programa de Pós-Graduação conduzido pelo Cefor significou construir um entendimento sobre a possibilidade real de condução

de cursos de especialização em escolas de governos, desde que sigam determinados parâmetros e detenham elementos suficientes para a construção de uma dinâmica típica de instituições de educação superior, a fim de construir os requisitos necessários para formação continuada dos indivíduos que buscam nessas escolas desenvolver seu processo de educação ao longo da vida.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, H.K. Escolas de Governo e Universidade: parceria estratégica para aumentar a capacidade do governo. In: **Artigos ENAP**, Brasília-DF, 2004, p. 1-22.

AFONSO, A. J. **Avaliação educacional**: Regulação e emancipação: para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas. 3. Ed. São Paulo: Cortez, 2005.

\_\_\_\_\_. Reforma do estado e políticas educacionais: entre a crise do Estado-Nação e a emergência da regulação supranacional. **Educação e Sociedade**, ano XXII, nº 75, p. 15-32, agosto/2001.

ANDREWS, C. & KOUZMIN, A. O discurso da Nova Administração Pública. **Lua Nova**, n.45, p.97-129, 1998.

ARRETCHE, M. T. S. Emergência e desenvolvimento do *welfare state*: teorias explicativas. **Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: Dumará / ANPCOS, nº 39, p. 3-40. 1º semestre de 1995.

\_\_\_\_\_. In: **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate / Elizabeth Melo Rico (Org) – 5ª Ed. – São Paulo – Cortez ; Instituto de Estudos Especiais, 2007

AZEVEDO, J. M. L. de. **A educação como política pública**. 3. ed. Campinas, SP : Autores Associados, 2004. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo; vol. 56)

BARROSO, J. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação e Sociedade**. Campinas/SP: CEDES, v. 26, nº 92, p. 725-751 Campinas/SP, out.2005.

BELLONI, I; BELLONI, J. A. Questões e propostas para uma avaliação institucional formativa. In: FREITAS L. C.(Org.). **Avaliação institucional**: teoria e experiências, 3ª Ed. São Paulo: Cortez, 2003, p. 9-56.

BELLONNI *et al.* **Metodologia avaliação em política públicas**: uma experiência em educação profissional. In: BELLONI, I. MAGALHÃES, H. SOUSA, L. C – 4. Ed – São Paulo, Cortez, 2007 v.5

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF. 1995.

\_\_\_\_\_. Lei 9.394. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Presidência da República**, Brasília, 2008.

\_\_\_\_\_. Lei 3.998. Autoriza o poder executivo a instituir a Fundação Universitária de Brasília e dá outras providências. **Presidência da República**. Brasília, 1961.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei 19.851. Dispõe que o ensino superior no Brasil obedecerá, de preferência, ao sistema universitário. Rio de Janeiro, 1931.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Parecer CES/CFE 977/1965. Dispõe de Conceitos de Pós-Graduação, Mestrado e Doutorado, Jornada de horas anuais de atividades coletivas; autorização específica para cursos *stricto sensu*. CAPES. **Portal da Capes**, Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/serviços/legislacao/resolucoes.html>> Acesso em 8 dez. 2008.

\_\_\_\_\_. Parecer CNE/CES 908/1998. Pós-Graduação fora das IES, no ambiente de trabalho e acompanhada pelo órgão de fiscalização do exercício profissional; validade acadêmica e profissional dos diplomas. **Ministério da Educação**, Brasília, 2008. Disponível em <<http://www.potal.mec.gov.br/cne>> Acesso em: 10 dez.2008.

\_\_\_\_\_. Parecer CNE/CES nº 281/2002. Consulta à Resolução CNE/CES 1/2001, que estabelece normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação. **Ministério da Educação**, Brasília, 2002. Disponível em <<http://www.portal.mec.gov.br/cne>> Acesso em 8 dez. 2008.

\_\_\_\_\_. Parecer CNE/CES nº 1/2007. Estabelece normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação lato sensu, em nível de especialização. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 dez, 2007e, Seção 1, p 9

\_\_\_\_\_. Resolução CNE/CES nº 5/2007. Estabelece normas para o credenciamento especial de Instituições não educacionais para oferta de cursos de especialização. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 set de 2008, Seção 1, p. 14.

\_\_\_\_\_. Parecer CNE/CES nº 238/2009. Dispõe sobre a revogação das normas para o credenciamento especial de instituições não-educacionais, na modalidade presencial e a distância, para a oferta de cursos de especialização, e apresenta disposições transitórias.. **Ministério da Educação**, Brasília, 2009. Disponível em <<http://www.portal.mec.gov.br/cne>> Acesso em 15 dez. 2009.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo. Ed. 34. Brasília: ENAP, 1998.

\_\_\_\_\_. Reflexões Sobre a Reforma Gerencial Brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**, 50(4), 1999: 5-30.

BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política**; tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007 (Coleção Pensamento Crítico, v. 69)

BOGDAN, R. C. & BIKLEN, S. K. Qualitative research for education; an introduction for to theory and methods. In: TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. 1.ed. 16.reimp. p. 128-130. São Paulo. Editora Atlas. 2008.

BONETI, L. W. **Educação, exclusão e cidadania** – Ijuí : Ed. UNIJUÍ, 1997.

\_\_\_\_\_. **Políticas públicas por dentro** – Ijuí : Ed. UNIJUÍ, 2006.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**; tradução Luciana de Oliveira Rocha – 2ª Ed. Porto Alegre, Artmed, 2007.

CUNHA, C. **Educação e autoritarismo no Estado Novo**. 2ª Ed. São Paulo, Cortez : autores associados, 1989.

CUNHA, L. A. O ensino superior no octênio FHC. **Educação e Sociedade**. Campinas: CEDES, vol.24 n.82, p. 795-817. Abril 2003.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimento desigual e combinado da educação superior – Estado e Mercado. **Educação e Sociedade**. Campinas, CEDES, vol. 25, n. 88, p. 795-817. Especial - Out. 2004.

\_\_\_\_\_. Ensino Superior e Universidade no Brasil. In. **500 anos de educação no Brasil**. Organizado por Eliane Marta Teixeira Lopes, Luciano Mendes de Faria Filho, Cyntia Greve – 3ª Ed. 1ª reimp. p. 151-204. Belo Horizonte, 2007.

CURY, C. J. R. Graduação/pós-graduação: a busca de uma relação virtuosa. **Educação e Sociedade**. Campinas: CEDES, v. 25, n. 88, p. 777-793, 2004.

\_\_\_\_\_. Quadragésimo ano do parecer CFE nº 977/65. **Rev. Bras. Educ.** n.30, pp. 07-20, 2005.

COSSON, R. **Escolas do legislativo, escolas de democracia**. Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008.

DIAS SOBRINHO, J. BALZAN, N. C. (orgs). **Avaliação institucional** – Teoria e Experiências, p. 53-86. S. Paulo, Cortez, 1995.

DIAS SOBRINHO, J. **Avaliação da educação superior**. Petrópolis, RJ : Vozes, 2000.

DOURADO L.F. Reforma do Estado e as Políticas para a Educação Superior no Brasil nos anos 90. **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 23, n. 80, p. 234-252. Setembro 2002.

DURKHEIM, É. **Lições de sociologia: a moral, o Direito e o Estado** / tradução e notas de J. B. Damasco Penna – São Paulo : T. A. Queiroz : Ed. da Universidade de São Paulo, 1983.

FALEIROS, V.P. **O que é política social**, 12ª Ed. São Paulo: Brasiliense, 1991 (Coleção Primeiros Passos, 168)

FONSECA, D. M. Contribuições ao debate da pós-graduação *lato sensu*. **Revista Brasileira de Pós-Graduação**, Brasília, v. 1, n. 2, p. 173-182, nov. 2004.

FRANCO, M. L. P. B. **Análise de Conteúdo**. Série Pesquisa v. 6. 2ª edição. Líber Livro Editora, 2007.

GADOTTI, M. **História das idéias pedagógicas**. 8ª Ed. Ática, 2006.

GARCIA, M. V. SALES, R. O Papel da Escola de Governo na construção de uma nova relação entre Estado e Terceiro Setor: da desconfiança à parceria. **Revista Paraná em Desenvolvimento**. Curitiba, nº 96, p. 77-89, maio/ago. 1999.

GARRETÓN, M. A. In: **Cidadania e educação**: Rumo a uma prática significativa. ALBALA-BERTRAND, L. (org). tradução Mônica Saddy Martins, p. 83-103. Campinas, SP: Papirus: Brasília: 1999.

GIDDENS et al. In: **Modernização reflexiva**: política, tradição e estética na ordem social moderna. BACK, U. GIDDENS, A. LASH, S. tradução de Magda Lopes – São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1995.

GENTILLI, P. e SILVA, T. T. (org). O discurso da “qualidade” como nova retórica conservadora do campo educacional. In: \_\_\_\_\_. **Neoliberalismo, qualidade total e educação**: visões críticas. Petrópolis: Vozes, 1995, p.113-170.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 5ª Ed. 8ª reimpr. São Paulo: Atlas, 2007.

GUIMARÃES, V.S. Professores e suas disposições em relação à profissão: um estudo a partir de docentes em exercício. **Educativa**, Goiânia, v. 10, jul./dez. 2007, p. 261-274.

\_\_\_\_\_. **Formação de professores**: saberes, identidade e profissão. Campinas, SP : 4ª Edição. Papirus, 2009.

HOBBS, T. M. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1997.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. **Censo da Educação Superior**: 2003: resumo técnico. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2005.

\_\_\_\_\_. **Censo da Educação Superior**: 2008: resumo técnico. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2009.

LEAL, S. M. R. A outra face da crise do Estado de Bem-Estar Social: Neo-Liberalismo e os novos movimentos da sociedade no trabalho. **Cadernos de Pesquisa** n. 13. p.1-27. UNICAMP/NEPP. 1990.

LEITE, D. **Reformas universitárias**: avaliação institucional participativa – Petrópolis, RJ : Vozes, 2005.

MARIN, A. J. **Educação Continuada**: uma introdução a uma análise de termos e concepções. In. **Cadernos Cedes**, 36. Educação Continuada. Campinas, São Paulo: Papirus, 1995. p. 13-20.

MARTINS, C. B. O ensino superior brasileiro nos anos 90. **Perspectiva**. Vol. 13, nº 1. p 41-60. São Paulo Jan./mar. 2000.

MARTINS, L. Reforma da Administração Pública e Cultura Política no Brasil: uma visão geral. Cadernos Enap, nº 8. 61p. 1997.

MARX, K. **Crítica del programa de Gotha**. Moscou, Editorial Presença, 1979.

\_\_\_\_\_. **A questão judaica**. (tradutor Sílvio Donizete Chagas). São Paulo: Centauro, 2005.

MENDONÇA, E. F. Estado patrimonial e gestão democrática. **Educação e Sociedade**. Campinas/SP: CEDES, ano XXII, nº 75, p. 84-108, agosto/2001.

MINAYO et al. In: Minayo M.C.S, Assis S.G., Souza E.R. organizadoras. **Avaliação por triangulação de métodos**: abordagem de programas sociais. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz. 2005. 244 pp.

MOTTA, F. C. P. **O que é burocracia**. Ed. Brasiliense, 1981.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. 2. Ed. – São Paulo : Cortez, 2005.

OLIVEIRA, M. M. de. **Como fazer pesquisa qualitativa**; Petrópolis. RJ, Vozes, 2007.

PERONI, V. **Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 1990**. Xamã, São Paulo, 2003.

PILATI, O. Especialização: falácia ou conhecimento aprofundado? **Revista Brasileira de Pós-Graduação**. Brasília, v. 3, n. 5, p. 7-26, jun. 2006.

PINTO, J. M. R. O acesso à educação superior no Brasil. **Educação e Sociedade**. Campinas: CEDES, p. 727-756, v. 25, n. 88. 2004.

ROUSSEAU, J. J. **Do contrato social: ensaio sobre a origem das línguas**: discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens : tradução de Lourdes Santos Machado : introdução e notas de Paulo Arbousse-Bastide e Lourival Gomes Machado – 2ª Ed. – São Paulo : Abril Cultural, 1978 (Os pensadores).

ROSANVALON, P. **A crise do Estado-providência**. Brasília: Editora da UnB, 1997.

SARAIVA E. In. Políticas públicas; **coletânea Enap** / Organizadores: Enrique Saraiva e Elisabete Ferrarezi – Brasília: ENAP, 2007.

SAVIANI, D. **História das Idéias Pedagógicas no Brasil**. Campinas, SP. 2007.

SGUISSARDI, V. MANCEBO, D. FÁVERO, M. – **A universidade neo-profissional heterônoma e competitiva**. Reunião Anual ANPED - UNIMEP. GT: Política de Educação Superior /n.11. Agência Financiadora: CNPq. 2001.

SGUISSARDI, V. Educação Superior no Brasil: Caminhos e Descaminhos. In: GARRIDO, Susane Lopes; CUNHA, Maria Isabel; MARTINI, Jussara Gue. (Org.). **Os rumos da educação superior**. 1 ed. São Leopoldo, RS: Ed. UNISINOS, 2002, v. 1, p. 13-44.

SILVA, M. W. & Balzan, N. C. Universidade Corporativa: (Pré-) tendência do Ensino Superior ou ameaça? Avaliação – **Revista de Avaliação da Educação Superior**, v. 2, nº 2, p. 233-256. 2007.

SILVA, V. G. **Pós-Graduação *lato sensu*: um estudo da gestão dos cursos presenciais ofertados pelas universidades do Distrito Federal (2003-2006)**. Brasília, DF, 2008. Dissertação (Mestrado em Educação) Faculdade de Educação, UnB.

SOUSA, J. V. **O ensino superior privado no Distrito Federal: Uma análise de sua recetne expansão (1995-2001)**. 2003. 279f. (Tese de Doutorado) – Universidade de Brasília, Departamento de Sociologia, Brasília, 2003.

\_\_\_\_\_. Tendências e perspectivas de estudos sobre ensino superior no mundo contemporâneo: breve panorama. **Gestão em Ação**. Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da UFBA, Salvador, v. 8, n. 1, p. 17-36, 2005.

\_\_\_\_\_. Restrição do público e estímulo à iniciativa privada: Tendência histórica no Ensino Superior Brasileiro. In: SILVA, M. A.S E SILVA, R. B. (Organizadoras). **A idéia de universidade: rumos e desafios** – Brasília : Líber, 2006.

SOUZA. E. C. L. Escolas de Governo: estratégias para a reforma do Estado. In: MILANO F. V. & CARVALHO, C. A. **Organizações, Instituições e Poder no Brasil**. 1ª edição. Editora FGV. p. 203-226. Rio de Janeiro, 2003.

TRINDADE, H. A República em tempos de reforma universitária: o desafio do Governo Lula. Educação e Sociedade. Campinas: **CEDES**, p. 819-844, v. 25, n. 88. (2004)

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo. Editora Atlas. 2008.

UNESCO. **Hacia Las Sociedades Del Conocimiento**. Informe mundial de la Unesco, Unesco 2005. Disponível em [www.unesco.org/publications](http://www.unesco.org/publications). Acesso em novembro de 2009.



WEBER, M. Os fundamentos da organização burocrática: Uma construção do tipo Ideal. In: **Sociologia da burocracia**. Organização e tradução de Edmundo Campos. Rio de Janeiro. Zahar Editores, 1978.

\_\_\_\_\_. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva; tradução de Regis Barbosa e Karen e Isabel Barbosa: revisão técnica de Gabriel Cohn. Brasília, DF ; Editora Universidade de Brasília, 1991.

\_\_\_\_\_. **Ciência e Política**: duas vocações. Editora Martin Claret. Tradução: Jean Melville. São Paulo, 2007. Coleção: A obra-prima de cada autor.

WERTHEIN, J. e CUNHA, C. Fundamentos da nova educação. Brasília, **UNESCO**, 2000. 84p. – (Cadernos UNESCO. Série educação; 5)

\_\_\_\_\_. Políticas de educação: idéias e ações. Brasília, **UNESCO**, 2001. 77p. – (Cadernos UNESCO. Série educação; 5)

\_\_\_\_\_. Educação Científica e Desenvolvimento: o que pensam os cientistas. Brasília, **UNESCO**, Instituto Sangari, 2005. 232 p.

WORTHEN *et al.* In. WORTHEN, B. R. SANDERS, J. R. FITZPATRICK, J. L. **Avaliação de programas**: concepções e práticas / tradução Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo : Editora Gente, 2004.

## ANEXOS

### **Anexo A - Projeto Pedagógico do Curso Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo**

## **ESPECIALIZAÇÃO EM INSTITUIÇÕES E PROCESSOS POLÍTICOS DO LEGISLATIVO**

### I. Identificação:

#### 1.1. Designação:

Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo

#### 1.2. Áreas Básicas:

6.01.00.00-1 – Direito

7.09.00.00-0 - Ciência Política

7.05.00.00-2 - História

#### 1.3. Modalidade:

Presencial

#### Órgão Responsável:

Cefor

#### 1.5. Coordenador:

Rildo José Cosson Mota

Câmara dos Deputados - Cefor

Anexo I - 16.º Andar - Sala

Praça dos Três Poderes

70160-900 - Brasília - DF

Telefone: 61. 318- 8795

Telefax: 61. 318-2103

### II. Objetivos do Curso:

#### 2.1. Objetivo Geral:

Formar profissionais altamente qualificados para aprofundar e complementar conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao domínio de funções definidas na sua atuação profissional na Câmara dos Deputados.

#### 2.2. Objetivos Específicos:

- a) Qualificar profissionais para uma atuação mais efetiva nas instituições e nos processos políticos da Câmara dos Deputados;
- b) Desenvolver conhecimentos e habilidades do servidor que auxiliem o Legislativo nas relações com os outros poderes do governo e as diversas instâncias sociais;
- c) Oferecer aos servidores da Câmara dos Deputados um espaço para a reflexão crítica e aquisição de novos conhecimentos sobre as instituições e processos políticos do Legislativo;
- d) Possibilitar o desenvolvimento de projetos de estudos específicos no campo das instituições e processos políticos do Legislativo.

### III. Justificativa:

Tendo como horizonte a melhoria de serviços, a atualização, formação e treinamento de servidores públicos tem sido realizada, quase que exclusivamente, com o propósito de desenvolver ou ampliar conhecimentos e habilidades inerentes ao funcionamento da burocracia estatal. Mais recentemente, ainda que esse primeiro objetivo não seja ignorado, acredita-se ser

igualmente fundamental que o servidor adquira um repertório sobre o processo político a fim de que compreenda o alcance e os limites de sua instituição em um estado democrático, ou seja, o seu papel político de agente do Estado.

No caso da Câmara dos Deputados, a formação política do servidor é tão ou mais importante que em outras instituições públicas, uma vez que em suas dependências encontram-se representadas, física e simbolicamente, as diversas vertentes da vida política contemporânea. Casa política por excelência, onde se sofre as mais diversas pressões, sobretudo da mídia, a Câmara dos Deputados precisa que seus servidores tenham conhecimento das especificidades do processo político, ou melhor, necessita que o servidor compreenda que a sua atuação é parte do processo político. Para tanto, faz-se necessário que analise criticamente a sua contribuição para a instituição, seja respondendo com eficiência às questões políticas que lhe forem confiadas, seja pela construção do sentido da sua própria atuação profissional na Câmara dos Deputados.

Essa percepção, que precisa ser necessariamente apurada, do seu papel como servidor de uma instituição política fundamental para a existência de um país democrático não pode ser dada a partir de simples preferências ideológicas ou de interesses pessoais deste ou daquele servidor. Ao contrário, demanda uma formação específica que contemple, ao lado de um conhecimento aprofundado das peculiaridades da estrutura e funcionamento da Câmara dos Deputados, pesquisas e análises sobre sistemas políticos, funções do poder legislativo, história do parlamento, relações entre os poderes, sistema eleitoral e partidário, representação de interesses no legislativo, entre outros temas.

É para atender a essa formação específica e peculiar ao seu funcionamento que a Câmara dos Deputados pretende realizar o Curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo. Por meio dele, busca-se formar servidores do Legislativo mais bem preparados para lidar com a natureza entrecortada dos problemas políticos nacionais e mundiais, mais capazes de interagir com o processo de formulação de políticas, mais competentes para encaixarem-se no processo político e mais capazes de executar pesquisa e análise de problemas políticos.

#### IV. Metodologia:

As atividades pedagógicas do Curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo serão desenvolvidas por meio de aulas expositivas, discussões e trabalhos em grupo, estudos de casos, pesquisas de campo sobre o cotidiano das instituições e processos políticos do Legislativo, leitura crítica de textos, debates em sala de aula, seminários e palestras com profissionais e professores convidados, além de outras julgadas pertinentes pelos professores e alunos.

#### V. Organização Acadêmica:

##### 5.1. Número de Vagas da Turma Inicial:

30 (trinta) vagas.

##### 5.2. Clientela Básica:

Funcionários da Câmara dos Deputados e demais interessados.

##### 5.3. Processo de Seleção:

A seleção dos candidatos ao curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo ocorrerá de acordo com o disposto no Regulamento do Programa de Pós-Graduação do Cefor. O processo de seleção deverá compreender, portanto, a análise de *curriculum vitae*, realização de entrevista e prova de conhecimentos específicos.

##### 5.4. Carga Horária Total:

360 horas/aula

##### 5.5. Duração:

18 meses

#### 5.6. Local de Funcionamento:

Sala 1707 - Cefor

#### 5.7. Período Semanal de Aulas:

2.<sup>a</sup> feira - 9h - 12h

6.<sup>a</sup> feira - 9h - 12h / 14h - 18h

Sábado - 9h - 12h

#### 5.8. Sistema de Avaliação:

De acordo com o disposto no Regimento do Programa de Pós-Graduação do Cefor, o rendimento escolar nos cursos do Programa de Pós-Graduação será aferido por disciplina abrangendo sempre os aspectos de assiduidade e eficiência, ambos eliminatórios por si mesmos, sendo que a eficiência poderá ser medida por meio de provas, seminários e trabalhos, individuais ou em grupo. O resultado final da avaliação será expresso por meio de notas em uma escala de 0 (zero) a 10 (dez), com no máximo uma casa decimal. Será considerado aprovado, em cada disciplina, o aluno que apresentar frequência igual ou superior a 75% (setenta e cinco por cento) das atividades desenvolvidas e nota final igual ou superior a 6 (seis). O aluno que for reprovado duas vezes em uma mesma disciplina ou uma vez em duas disciplinas distintas será desligado do Curso.

Além da avaliação por disciplina, o discente deverá apresentar uma monografia ou trabalho final a uma comissão examinadora para receber uma das seguintes menções: *aprovado* ou *não aprovado*. Será considerado *aprovado* o aluno que receber esta menção de todos os membros da comissão. No caso de insucesso na monografia ou trabalho final, poderá a Coordenação, mediante proposta justificada da comissão examinadora, dar oportunidade ao candidato de apresentar novo trabalho, dentro do prazo máximo de 12 (doze) meses.

O corpo docente e o Curso serão avaliados pelos alunos em duas ocasiões. A primeira que ocorrerá após o cumprimento de 30% (trinta por cento) das atividades do Curso. A segunda ocorrerá ao final do Curso. Ambas serão realizadas por meio de instrumento próprio do Cefor.

Além disso, será promovido um seminário de auto-avaliação no final do Curso, envolvendo a Coordenação, o corpo docente e discente, assim como a diretoria do Cefor. Esse seminário terá, entre outros objetivos, a função de apontar os pontos relevantes e os problemáticos da realização do Curso, indicando as sugestões de superação desses últimos para as novas turmas.

### VI. Disciplinas:

#### 6.1. Quadro das Disciplinas:

<b>Disciplina</b>	<b>C. H.</b>	<b>Ementa</b>
1. <i>Direito Constitucional</i>	30h	Teoria da Constituição. Organização do Estado. Direitos Fundamentais.
2. <i>Introdução à Ciência Política</i>	45h	Sistema Político. Formas de Sistema Político. Formas de Estado. Sistemas de Governo. Formas de Governo. Formas de Regime.
3. <i>História do Parlamento Brasileiro</i>	30h	Origem e Fundamentos. Período Colonial. Período Monárquico. Período Republicano.
4. <i>Instituições Políticas</i>	45h	Democracia e Estado Moderno. Separação entre os poderes. Sistema Eleitoral e Partidário Brasileiro. Legislativo e Políticas Públicas no Brasil.
5. <i>Parlamento e Sociedade</i>	45h	Representação de Interesses e o Legislativo. Comunicação, Política e Ética no Legislativo. Processo Político e Participação Popular.

6. <i>Estrutura e Funcionamento do Parlamento Brasileiro</i>	30h	Funções do Poder Legislativo. Legislação, Fiscalização, Decisão Política. Estrutura e Funcionamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.
7. <i>Instituições Legislativas Comparadas</i>	450h	Análise comparativa das instituições do Legislativo brasileiro em contraste e confronto com o Legislativo de outros países.
8. <i>Seminário de Pesquisa</i>	45h	Organização do Trabalho Intelectual. Técnicas de Redação e de Pesquisa Bibliográfica. Orientação Metodológica para a Elaboração do Trabalho Final do Curso.
9. <i>Tópicos Especiais em Política</i>	45h	Estudos de temas atuais na área de Ciência Política, considerados relevantes ou que demandem tratamento aprofundado.

**Anexo B - Projeto Pedagógico do Curso Especialização em Processo Legislativo****ESPECIALIZAÇÃO EM PROCESSO  
LEGISLATIVO****I. Identificação:****1.1. Designação:**

Especialização em Processo Legislativo

**1.2. Áreas Básicas:**

6.01.00.00-1 – Direito

7.05.00.00-2 - História

7.09.00.00-0 - Ciência Política

8.02.00.00-1 – Letras

**1.3. Modalidade:**

Presencial

**1.4. Órgão Responsável:**

Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados - Cefor

**1.4. Coordenador:**

Rildo José Cosson Mota

Câmara dos Deputados - Cefor

Anexo I - 16.º Andar - Sala

Praça dos Três Poderes

70160-900 - Brasília - DF

Telefone: 61. 318- 8795

Telefax: 61. 318-2103

**II. Objetivos do Curso:****2.1. Objetivo Geral:**

Formar profissionais altamente qualificados para aprofundar e complementar conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao domínio de funções definidas na sua atuação profissional na área do Legislativo.

**2.2. Objetivos Específicos:**

a) Oferecer uma formação específica aos funcionários da Câmara dos Deputados e a outros profissionais com vistas a possibilitar-lhes uma atuação mais efetiva no campo do processo legislativo;

b) Aprofundar a compreensão do processo legislativo, interpretando criticamente as suas normas e procedimentos;

c) Qualificar profissionais para realizar estudos específicos na área do processo legislativo;

d) Contribuir para a formação de profissionais multiplicadores do conhecimento sobre o processo legislativo.

**III. Justificativa:**

A Câmara dos Deputados tem procurado atender às necessidades de formação e atualização de seus servidores, possibilitando a realização de cursos e treinamentos diversos, contemplando inclusive cursos de pós-graduação *lato sensu* e *stricto sensu*. A maioria desses cursos, independentemente de sua qualidade acadêmica, não são dirigidos às especificidades de funcionamento do Legislativo. Dentro do Programa de Pós-Graduação do Cefor, o Curso de Especialização em Processo Legislativo cumpre com perfeita adequação às demandas de especificidade reclamadas na condução dos trabalhos na Câmara dos Deputados. Ao realizar o Curso, os servidores serão instruídos sobre o funcionamento do processo legislativo, não mais apenas por meio de simples observação ou acompanhamento das tarefas daqueles que são mais experientes, mas também de uma maneira sistemática, que permite tanto uma aprendizagem mais efetiva, quanto o próprio aprofundamento das questões estudadas. Além disso, como o Curso enseja a realização de um trabalho final, o servidor deverá realizar uma pesquisa sobre aqueles aspectos que são mais controvertidos ou relevantes em sua rotina de trabalho, possibilitando o aprimoramento de sua atuação.

Ainda em termos da produção de conhecimento que o Curso deverá proporcionar, deve-se chamar a atenção para o fato de que a maior parte do corpo docente é constituído por servidores que conjugam titulação em uma área específica de conhecimento com a experiência profissional na Câmara dos Deputados. Com isso, um saber que antes era individualizado passa a ser compartilhado e desenvolvido em um novo espaço, que se constituirá em um *locus* privilegiado para a discussão do processo legislativo e favorecerá a sua transmissão sistemática.

Em síntese, quer por atender às demandas específicas que não são prioridades em outras instituições, quer pelo crescimento intelectual de seus servidores, quer pela acumulação e circulação de saberes em uma área que lhe é estratégica, a Especialização em Processo Legislativo apresenta-se como um curso necessário e de grande importância para a Câmara dos Deputados e seus servidores.

#### IV. Metodologia:

As atividades pedagógicas do Curso de Especialização em Processo Legislativo serão desenvolvidas por meio de aulas expositivas, discussões e trabalhos em grupo, estudos de casos, pesquisas de campo sobre o cotidiano do processo legislativo, leitura crítica de textos, debates em sala de aula, seminários e palestras com profissionais e professores convidados, além de outras julgadas pertinentes pelos professores e alunos.

#### V. Organização Acadêmica:

##### 5.1. Número de Vagas da Turma Inicial:

30 (trinta) vagas.

##### 5.2. Clientela Básica:

Funcionários da Câmara dos Deputados e demais interessados.

##### 5.3. Processo de Seleção:

A seleção dos candidatos ao curso de Especialização em Processo Legislativo ocorrerá de acordo com o disposto no Regulamento do Programa de Pós-Graduação do Cefor. O processo de seleção poderá compreender, portanto, a análise de *curriculum vitae*, realização de entrevista e prova de conhecimentos específicos.

##### 5.4. Carga Horária Total:

360 horas/aula

##### 5.5. Duração:

18 meses

##### 5.6. Local de Funcionamento:

Sala 1704 - Cefor

### 5.7. Período Semanal de Aulas:

2.<sup>a</sup> feira - 9h - 12h

6.<sup>a</sup> feira - 9h - 12h / 14h - 18h

Sábado - 9h - 12h

### Sistema de Avaliação:

De acordo com o disposto no Regimento do Programa de Pós-Graduação do Cefor, o rendimento escolar nos cursos do Programa de Pós-Graduação será aferido por disciplina abrangendo sempre os aspectos de assiduidade e eficiência, ambos eliminatórios por si mesmos, sendo que a eficiência poderá ser medida por meio de provas, seminários e trabalhos, individuais ou em grupo. O resultado final da avaliação será expresso por meio de notas em uma escala de 0 (zero) a 10 (dez), com no máximo uma casa decimal. Será considerado aprovado, em cada disciplina, o aluno que apresentar frequência igual ou superior a 75% (setenta e cinco por cento) das atividades desenvolvidas e nota final igual ou superior a 6 (seis). O aluno que for reprovado duas vezes em uma mesma disciplina ou uma vez em duas disciplinas distintas será desligado do Curso.

Além da avaliação por disciplina, o discente deverá apresentar uma monografia ou trabalho final a uma comissão examinadora para receber uma das seguintes menções: *aprovado* ou *não aprovado*. Será considerado *aprovado* o aluno que receber esta menção de todos os membros da comissão. No caso de insucesso na monografia ou trabalho final, poderá a Coordenação, mediante proposta justificada da comissão examinadora, dar oportunidade ao candidato de apresentar novo trabalho, dentro do prazo máximo de 12 (doze) meses.

O corpo docente e o Curso serão avaliados pelos alunos em duas ocasiões. A primeira ocorrerá após o cumprimento de 30% (trinta por cento) das atividades do Curso. A segunda ocorrerá ao final do Curso. Ambas serão realizadas por meio de instrumento próprio do Cefor.

Além disso, será promovido um seminário de auto-avaliação no final do Curso, envolvendo a Coordenação, o corpo docente e discente, assim como a diretoria do Cefor. Esse seminário terá, entre outros objetivos, a função de apontar os pontos relevantes e os problemáticos da realização do Curso, indicando as sugestões de superação destes últimos para as novas turmas.

### VI. Disciplinas:

#### 6.1. Quadro das Disciplinas

<b>Disciplina</b>	<b>C. H.</b>	<b>Ementa</b>
1. <i>Direito Constitucional</i>	30h	Teoria da Constituição. Organização do Estado. Direitos Fundamentais.
2. <i>História do Parlamento Brasileiro</i>	30h	Origem e Fundamentos. Período Colonial. Período Monárquico. Período Republicano.
3. <i>Instituições Políticas</i>	45h	Democracia e Estado Moderno. Separação entre os poderes. Sistema Eleitoral e Partidário Brasileiro. Legislativo e Políticas Públicas no Brasil.
4. <i>Estrutura e Funcionamento das Comissões Parlamentares</i>	45h	Comissões Parlamentares: Composição, Atribuições, Prerrogativas Constitucionais e Regimentais. Trabalhos Legislativos nas Comissões da Câmara dos Deputados.
5. <i>Processo Legislativo Constitucional</i>	45h	Conceito e Natureza do Processo Legislativo. Controle de Constitucionalidade Aplicado ao Processo Legislativo. Questões sobre Processo Legislativo Constitucional.



6. <i>Organização do Processo Legislativo</i>	45h	Fluxo Constitucional da Tramitação Legislativa. Elaboração da Norma Jurídica. Procedimento Legislativo na Câmara dos Deputados. Organização da Ordem do Dia. Ordenamento da Apreciação e Processamento das Votações. Prejudicialidade. Redação Final.
7. <i>Técnica Legislativa</i>	30h	Conceito de Técnica Legislativa. Elaboração e Revisão de Proposições. Partes Constitutivas do Projeto de Lei. Articulação Interna das Leis. Emendas.
8. <i>Seminário de Pesquisa</i>	45h	Organização do Trabalho Intelectual. Técnicas de Redação e de Pesquisa Bibliográfica. Orientação Metodológica para a Elaboração do Trabalho Final do Curso.
9. <i>Tópicos Especiais</i> <i>Processo Legislativo</i>	em 45h	Estudos de temas atuais na área do processo legislativo, considerados relevantes ou que demandem tratamento aprofundado.

**Anexo C - Documento de Credenciamento do CEFOR****PORTARIA MEC Nº 51, de 11 de janeiro de 2005**

Credencia o Centro de Formação  
Treinamento e Aperfeiçoamento  
(Cefor) da Câmara dos Deputados  
para oferecer cursos de  
especialização.

O Ministro de Estado da Educação, usando da competência que lhe foi delegada pelos Decretos nº 1.845, de 28 de março de 1996, e nº 3.860, de 9 de julho de 2001, alterado pelo Decreto nº 3.908, de 4 de setembro de 2001, e tendo em vista o Parecer nº 347/2004, da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação, conforme consta do Processo nº 23000.003585/2004-57, do Ministério da Educação, resolve:

Art. 1º Credenciar, pelo prazo de cinco anos, o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados – Cefor, com sede à Praça dos Três Poderes, s/nº – Edifício Anexo I - 3º andar, na Região Administrativa I, Brasília, no Distrito Federal, para oferta de cursos de especialização, em regime presencial, na área de Direito.

Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

TARSO GENRO  
Ministro da Educação

(Transcrição do Diário Oficial da União de 12/01/2005)

## APÊNDICES

### Apêndice A – Questionários apresentados aos egressos.

**Universidade de Brasília**  
**Faculdade de Educação**  
**Programa de Pós-Graduação em Educação**  
**Mestrado em Educação**  
**Área de Concentração: Políticas Públicas e Gestão da Educação**

Prezado(a) Senhor(a),

Você está convidado a responder este questionário, que faz parte da coleta de dados da pesquisa **Avaliação da implementação do Programa de Pós-Graduação *Lato Sensu* da Câmara dos Deputados (Cefor), no período de 2005 – 2008**, sob a responsabilidade do pesquisador Paulo Antonio Lima Costa, aluno regularmente matriculado no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília.

O objetivo da pesquisa é avaliar o processo de implementação do Programa citado, no período em destaque, situando-o no contexto das políticas definidas para a educação superior no país.

Sua colaboração é importante para que possamos conhecer sua opinião a respeito de aspectos fundamentais sobre a temática investigada.

Esclarecemos que sua identidade será mantida em sigilo e suas respostas serão analisadas em conjunto.

Caso você queira, poderá ser informado(a) de todos os resultados obtidos com a pesquisa, tão logo o trabalho de investigação seja concluído e aprovado pelas devidas instâncias do referido Programa de Pós-Graduação.

Grato por sua colaboração.

---

### QUESTIONÁRIO – CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM PROCESSO LEGISLATIVO

#### I - IDENTIFICAÇÃO

1. Sexo

M ( ) F ( )

2. Idade

\_\_\_ anos

3. Vínculo empregatício

3.1 Servidor da Câmara dos Deputados ( )

3.1.1 **Efetivo** ( )

3.1.1.1 Área de trabalho

3.1.1.1.1.1 Diretoria legislativa ( )

3.1.1.1.1.2 Diretoria administrativa  
( )

3.1.1.1.1.3 Diretoria de RH ( )

3.1.1.1.1.4 Área política ( )

**3.1.1.2 Cargo de Natureza Especial ( )**

3.1.1.2.1 Área de trabalho

3.1.1.2.1.1 Diretoria legislativa ( )

3.1.1.2.1.2 Diretoria administrativa  
( )

3.1.1.2.1.3 Diretoria de RH ( )

3.1.1.2.1.4 Área política ( )

**3.1.1.3 Secretário Parlamentar - Lotação em Gabinete ( )**

3.1.2 Não-servidor da CD

3.1.2.1 Especificar situação – origem – (\_\_\_\_\_)

## 4. Escolaridade

Especialização ( )

Mestrado ( )

Doutorado ( )

Pós-Doutorado ( )

**2 – QUESTÕES**

Adiante há uma tabela contendo afirmações sobre o Curso de Especialização em Processo Legislativo. Sua tarefa consiste em indicar o grau de sua concordância ou não às afirmações ali contidas. Para isso, as diversas gradações de sua opinião estão codificadas de 1 a 5. Tendo por ponto de partida sua objetividade ao que está sendo exposto (3), o nível de seu assentimento equivale, também ao crescimento da numeração (4, 5). Sendo, contudo, contrária a sua opinião, a veemência dessa corresponderá à numeração decrescente (2, 1). Eis a legenda a ser usada em suas respostas.

- Discordo Totalmente
- Discordo
- Indiferente
- Concordo
- Concordo totalmente

<b>1. Em relação ao curso:</b>					
1.1 Fazer uma especialização constituiu-se em um diferencial para sua formação	1	2	3	4	5
1.2 Ser organizado pelo próprio órgão facilitou a sua conciliação com as atividades profissionais.	1	2	3	4	5
1.3 Foi aspecto positivo o fato de o corpo docente ser, em sua maioria, da própria instituição.	1	2	3	4	5
1.4 O conteúdo estava alinhado com suas necessidades de desenvolvimento profissional.	1	2	3	4	5
1.5 A coordenação interagiu, a contento, com o corpo discente	1	2	3	4	5
1.6 Havia infra-estrutura adequada à realização das atividades didáticas	1	2	3	4	5
<b>2. Que pontos fortes do curso você identifica?</b>					
<b>3. No caso de o curso em questão continuar sendo ofertado, que aspectos do seu desenvolvimento merecem ser revistos?</b>					
<b>4. Em relação aos conhecimentos, habilidades e atitudes que o curso propiciou, é possível afirmar que você:</b>					
4.1 Adquiriu competências necessárias para se tornar um profissional altamente qualificado.	1	2	3	4	5
4.2 Desenvolveu uma atuação mais efetiva no campo do processo legislativo.	1	2	3	4	5
4.3 Ampliou suas condições para interpretar criticamente normas e procedimentos relacionados ao processo legislativo	1	2	3	4	5
4.4 Desenvolveu projeto de pesquisa ou estudo específico na área do processo legislativo	1	2	3	4	5
4.5 Atuou na qualificação de outros profissionais no campo do processo legislativo.	1	2	3	4	5
4.6 Aumentou sua habilidade em tratar os assuntos de suas atividades profissionais	1	2	3	4	5
4.7 Ficou estimulado a continuar num processo de formação continuada	1	2	3	4	5

**5. Que perspectivas profissionais o curso proporcionou a você?**

**6. Caso tenha questões que queira incluir sobre sua participação no curso, registre no espaço abaixo.**



**Universidade de Brasília**

**Faculdade de Educação**

**Programa de Pós-Graduação em Educação**

**Mestrado em Educação**

**Área de Concentração: Políticas Públicas e Gestão da Educação**

Prezado(a) Senhor(a),

Você está convidado a responder este questionário, que faz parte da coleta de dados da pesquisa **Avaliação da implementação do Programa de Pós-Graduação *Lato Sensu* da Câmara dos Deputados (Cefor), no período de 2005 – 2008**, sob a responsabilidade do pesquisador Paulo Antonio Lima Costa, aluno regularmente matriculado no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília.

O objetivo da pesquisa é avaliar o processo de implementação do Programa citado, no período em destaque, situando-o no contexto das políticas definidas para a educação superior no país.

Sua colaboração é importante para que possamos conhecer sua opinião a respeito de aspectos fundamentais sobre a temática investigada.

Esclarecemos que sua identidade será mantida em sigilo e suas respostas serão analisadas em conjunto.

Caso você queira, poderá ser informado(a) de todos os resultados obtidos com a pesquisa, tão logo o trabalho de investigação seja concluído e aprovado pelas devidas instância do referido Programa de Pós-Graduação.

Grato por sua colaboração

---

**QUESTIONÁRIO – CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM INSTITUIÇÕES E PROCESSOS  
POLÍTICOS DO LEGISLATIVO**

**I - IDENTIFICAÇÃO**

- a) Sexo  
M ( ) F ( )
- b) Idade  
\_\_\_ anos
- c) Vínculo empregatício
  - 3.2 Servidor da Câmara dos Deputados ( )
    - 3.2.1 **Efetivo** ( )
      - 3.1.1.1 Área de trabalho

- 3.2.1.1.1.1 Diretoria legislativa ( )  
 3.2.1.1.1.2 Diretoria administrativa ( )  
 3.2.1.1.1.3 Diretoria de RH ( )  
 3.2.1.1.1.4 Área política ( )
- 3.2.1.2 Cargo de Natureza Especial ( )**
- 3.2.1.2.1 Área de trabalho
- 3.2.1.2.1.1 Diretoria legislativa ( )  
 3.2.1.2.1.2 Diretoria administrativa ( )  
 3.2.1.2.1.3 Diretoria de RH ( )  
 3.2.1.2.1.4 Área política ( )
- 3.2.1.3 **Secretário Parlamentar - Lotação em Gabinete ( )**
- 3.2.2 Não-servidor da CD
- 3.2.2.1 Especificar situação – origem – (\_\_\_\_\_)

- d) Escolaridade
- Especialização ( )
- Mestrado ( )
- Doutorado ( )
- Pós-Doutorado ( )

## 2 – QUESTÕES

Adiante há uma tabela contendo afirmações sobre o Curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo. Sua tarefa consiste em indicar o grau de sua concordância ou não às afirmações ali contidas. Para isso, as diversas gradações de sua opinião estão codificadas de 1 a 5. Tendo por ponto de partida sua objetividade ao que está sendo exposto (3), o nível de seu assentimento equivale, também ao crescimento da numeração (4, 5). Sendo, contudo, contrária a sua opinião, a veemência dessa corresponderá à numeração decrescente (2, 1). Eis a legenda a ser usada em suas respostas.

- Discordo Totalmente
- Discordo
- Indiferente
- Concordo
- Concordo totalmente

1. Em relação ao curso:					
1.1 Fazer uma especialização constituiu-se em um diferencial para sua formação	1	2	3	4	5
1.2 Ser organizado pelo próprio órgão facilitou a sua conciliação com as atividades profissionais.	1	2	3	4	5

1.3 Foi aspecto positivo o fato de o corpo docente ser, em sua maioria, da própria instituição.	1	2	3	4	5
1.4 O conteúdo estava alinhado com suas necessidades de desenvolvimento profissional.	1	2	3	4	5
1.5 A coordenação interagiu, a contento, com o corpo discente	1	2	3	4	5
1.6 Havia infra-estrutura adequada à realização das atividades didáticas	1	2	3	4	5
<b>2. Que pontos fortes do curso você identifica?</b>					
<b>3. No caso de o curso em questão continuar sendo ofertado, que aspectos do seu desenvolvimento merecem ser revistos?</b>					

<b>4. Em relação aos conhecimentos, habilidades e atitudes que o curso proporcionou, você considera que:</b>					
4.1 Está apto a desenvolver atividades mais efetivas no campo do processo político	1	2	3	4	5
4.2 Houve um ganho de sua atuação junto a outros poderes ou instâncias sociais	1	2	3	4	5
4.3 Adquiriu condições de analisar o processo político do legislativo de forma mais aprofundada	1	2	3	4	5
4.4 Após o curso, passou a desenvolver projeto de estudo/pesquisa sobre algum tema específico no campo das instituições e processos políticos do legislativo.	1	2	3	4	5
4.5 Aumentou sua habilidade em tratar os assuntos de sua atividade profissional	1	2	3	4	5
4.6 Ficou estimulado a continuar num processo de formação continuada	1	2	3	4	5

**5. Que perspectivas profissionais o curso proporcionou a você?**



## Apêndice B – Roteiro entrevista Diretores do Cefor

- Que experiências **motivaram** o Cefor a propor credenciamento junto ao MEC?
- Que fatores foram **determinantes** para a decisão de se buscar o credenciamento?
- Quais as dificuldades enfrentadas para implementar o programa no âmbito da Câmara dos Deputados?
- Como a legislação impacta a oferta de cursos em instituições como o Cefor?
- Como a legislação impacta a oferta de cursos em instituições como o Cefor?
- Em sua opinião, por que os alunos buscam os cursos de pós-graduação na Câmara dos Deputados?
- Que experiências se mostram positivas para se efetivar um padrão de qualidade aos cursos?
- Que desafios estão presentes na realização dos cursos?
- De que forma os cursos PL e IP contribuem para a profissionalização dos servidores da Câmara dos Deputados?
- Qual a contribuição do Programa para a instituição?
- Em sua opinião, como o Programa pode contribuir para melhorar a percepção sobre o legislativo?
- De que forma a sociedade pode ser beneficiada com o desenvolvimento do Programa?

### **Apêndice C – Roteiro entrevista Coordenador dos cursos investigados**

#### **Como a política de pós-graduação *lato sensu* definida pelo Mec contribui para o desenvolvimento dos cursos?**

- Que fatores facilitam o desenvolvimento do Programa na Câmara dos Deputados?
- Como são delineados os objetivos acadêmicos dos cursos?
- Quais as referências utilizadas pelo Programa para estabelecer um padrão de qualidade?
- Quais as principais dificuldades relacionadas ao desenvolvimento do Programa?
- Como a política de pós-graduação *lato sensu* definida pelo Mec contribui para o desenvolvimento dos cursos?
- Qual a repercussão que a formação promovida pelo Programa tem na Câmara dos Deputados?
- Como é desenvolvido o processo de avaliação?
- Que resultados os cursos têm apresentado em relação a atividade profissional dos egressos?

## Apêndice D – Roteiro entrevista Secretária SESu

- Como a política de pós-graduação *lato sensu* é encarada no âmbito o MEC?
- De que forma a Secretaria acompanha as políticas para o setor da pós-graduação *lato sensu*?
- Como a Secretaria lida com a questão da qualidade acadêmica para os cursos de pós-graduação *lato sensu*?
- Que argumentos são utilizados pelas instituições especialmente credenciadas para propor credenciamento para conduzir cursos de especialização?
- Como o processo de credenciamento é avaliado?
- De que forma a sociedade pode ser beneficiada com o credenciamento dessas instituições?
- Quais os resultados conhecidos dos cursos realizados pelas instituições especialmente credenciadas?
- Que mecanismos precisam ser aperfeiçoados na legislação relacionada à avaliação da pós-graduação *lato sensu*?