

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ**  
**CENTRO DE CIENCIAS EXATAS E TECNOLOGIA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO URBANA - PPGTU**

**CIRO BÄCHTOLD**

**CAPACITAÇÃO PROFISSIONAL E FUNCIONALISMO PÚBLICO NO BRASIL: A  
EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA COMO INSTRUMENTO DE MUDANÇA.**

**CURITIBA**

**2013**

**CIRO BÄCHTOLD**

**CAPACITAÇÃO PROFISSIONAL E FUNCIONALISMO PÚBLICO NO BRASIL: A  
EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA COMO INSTRUMENTO DE MUDANÇA.**

Dissertação apresentado ao  
Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana - PPGTU  
Da Escola de Arquitetura e Design  
da Pró-Reitoria de Graduação, Pesquisa e Pós-Graduação  
da Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR.

Linha de pesquisa:  
Gestão de Políticas Públicas

Professor orientador:  
Dr. Rodrigo José Firmino

**CURITIBA**

**2013**

## AGRADECIMENTOS

Durante o período de realização do mestrado, muitos estiveram ao meu lado. Não vou nominar todos, a lista é muito grande, mas fica registrada a minha gratidão a cada pessoa que passou pelo meu caminho nesta jornada.

Alguns agradecimentos serão mencionados, são às pessoas que diretamente contribuíram para a conclusão desta pós-graduação.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Rodrigo José Firmino, pela paciência e companheirismo demonstrado em todos os momentos. Esteve presente nos momentos que mais precisei, e sempre se colocou à disposição para orientar a condução das atividades.

Aos professores doutores, Denis Alcides Rezende, Samira Kauchakje e Décio Estevão do Nascimento, que fizeram parte da banca de qualificação e defesa da dissertação, contribuindo para o desenvolvimento da pesquisa.

Aos meus pais Harry Bächtold e Maria Francisca Bächtold, que além de me conceder a vida e a criação, estiveram me apoiando em todos os momentos.

Aos meus filhos Allan Pether, Catherine e Eloyza, que são os presentes que Deus me deu em vida.

À minha esposa Elizabete pela dedicação à família.

Aos meus colegas e amigos do Instituto Federal do Paraná – IFPR, que estão presentes na minha vida profissional.

A todos os familiares, amigos e colegas, que torceram muito para que eu tivesse êxito no curso.

Principalmente, a Deus que me permitiu chegar até aqui com vida e saúde.

Educação não transforma o mundo.  
Educação muda pessoas.  
Pessoas transformam o mundo.

(FREIRE, 1979, p.84)

## RESUMO

No Brasil, o funcionalismo público responde pelas ações do Estado e soma mais de 10,4 milhões de pessoas na atualidade, com atuação na gestão pública em todos os municípios. Para atender às demandas de seu papel, pretende-se que o servidor público desenvolva competências próprias que prioriza os resultados e a eficiência na prestação de serviços públicos. Para atingir este objetivo de profissionalização do servidor público para atender às demandas atuais, a capacitação profissional é um instrumento utilizado no esforço governamental de transformação do perfil do servidor onde os modelos de gestão patrimonialista, burocrática e gerencial ainda coexistem por questões políticas, históricas e culturais. A educação à distância (EAD), apropriando-se do uso das tecnologias de informação e comunicação (TICs), emerge como alternativa para capacitação profissional com características próprias que devem ser pesquisadas se cumprem com eficiência este objetivo. Esta pesquisa buscou identificar as possíveis influências do curso de capacitação profissional na mudança de perfil do funcionalismo público utilizando a metodologia da EAD. O estudo de caso foi realizado no Instituto Federal do Paraná – IFPR onde mais de 12.000 agentes públicos foram capacitados no curso de tecnologia em gestão pública utilizando a EAD, durante o período de 2008 a 2012, e por meio de *survey*, 1.288 egressos do curso participaram da pesquisa. De acordo com a opinião dos respondentes, confirma-se a coexistência dos modelos de gestão e indícios de práticas patrimonialistas na contratação de cargos *comissionados* contrapondo-se à meritocracia na ocupação dos cargos públicos. Identificou-se desarticulação entre os cursos de capacitação profissional e a avaliação de desempenho no serviço público. De acordo com a maioria dos pesquisados, o curso de capacitação profissional realizado possibilitou o desenvolvimento de competências gerenciais e mudança no seu perfil como agente público.

**Palavras-Chave:** Capacitação Profissional, EAD, Funcionalismo público.

## ABSTRACT

In Brazil the public sector is responsible for the state's actions and currently employs more than 10.4 million people in the delivery of public services for all the municipalities in the country. To meet the demands such employees face when carrying out their duties, the development of competencies suited to a managerial public service that prioritizes results and efficiency is considered essential. With a view to achieving this objective of a more professional government sector that can meet current demands, the government has used professional development to transform the profile of public sector employees in an environment where different management models still coexist for political, historical and cultural reasons. Distance education, which makes use of information and communication technologies, has emerged as a suitable tool for professional development; however, further studies are required to determine whether it can provide professional development of adequate quality to large numbers of people. This research sought to identify the possible influences a professional development course in the transformation the profile of the civil service using the methodology of EAD. The method used involved a case study and survey of 1,288 government employees in the state of Paraná who attended a distance-education course on technology in public-sector management at the Federal Institute of Paraná (IFPR) between 2008 and 2012, the course training for more than 12,000 public employees. According to the respondent's opinion, it is confirmed the different management models still coexist and evidence patrimonial practices in hiring commissioned jobs, in opposition to the occupation of meritocracy in public service. The research identified disarticulation between the professional development courses and assessment of performance in the public service. According to most respondents, the professional development course allowed, the development of managerial skills and change your profile as public servant.

**Keywords:** Professional Development, Distance Education, Government Employees.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Nível hierárquico tradicional na Gestão Pública Estadual e Municipal	24
Quadro 2	Empregados Públicos e a População Brasileira até 1920.....	27
Quadro 3	Emprego Público por População no período 1995-2008.....	28
Quadro 4	Emprego Público por esfera de governo de 1992 a 2009.....	28
Quadro 5	Resumo das principais características dos servidores públicos nos modelos de gestão .....	47
Quadro 6	Resumo sobre Competência.....	55
Quadro 7	Comparação entre treinamento, desenvolvimento e educação.....	60
Quadro 8	Foco da Avaliação de desempenho.....	63
Quadro 9	Diferença entre Avaliação de Cargos, Potencial e Desempenho.....	64
Quadro 10	Fatores por área que podem influenciar no Desempenho.....	65
Quadro 11	Perfil do Aluno em EAD.....	72
Quadro 12	As mídias utilizadas nos cursos corporativos.....	73
Quadro 13	Variáveis relacionadas ao tema Funcionalismo na gestão pública.....	84
Quadro 14	Variáveis relacionadas ao tema Capacitação do Agente Público.....	86
Quadro 15	Matriculas de Servidores Públicos no IFPR por exercício.....	91
Quadro 16	Grau de escolaridade .....	96
Quadro 17	Tempo de Serviço.....	96
Quadro 18	Quantidade de Comissionados na Gestão Pública.....	100
Quadro 19	Incentivos para o desempenho profissional do servidor público.....	104
Quadro 20	Participação do servidor na gestão antes e após a capacitação.....	108
Quadro 21	Desenvolvimento de competências gerenciais influenciadas pelo Curso .....	109
Quadro 22	Quadro para avaliação de perfil do servidor com base na autonomia e normas.....	113
Quadro 23	Classificação do perfil do servidor quanto a autonomia antes de realizar o curso.....	114
Quadro 24	Classificação do perfil do servidor quanto a autonomia após realizar o curso.....	114
Quadro 25	Influência do curso na visão do perfil do servidor público quanto a autonomia.....	115
Quadro 26	Comparativo Posição hierárquica X Autonomia para uso de competências na gestão.....	116
Quadro 27	Relação entre tempo para aposentadoria x capacitação.....	120
Quadro 28	Resumo de Influências no desenvolvimento de Competências Gerenciais permanente.....	122

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Distribuição de Cargos de servidores públicos na Gestão Pública.....	26
Figura 2	Composição do Termo Servidor ou Agente Público.....	26
Figura 3	Mudanças tecnológicas e o novo perfil do trabalhador.....	56
Figura 4	Competências como fonte de valor para o servidor e o órgão público	53
Figura 5	Mapa de Diagnóstico de Desempenho.....	65
Figura 6	Municípios paranaenses com Campus do IFPR.....	88
Figura 7	Polos e Cursos do IFPR no Paraná.....	90
Figura 8	Sistema de transmissão de aulas.....	92
Figura 9	Ambiente Virtual de Aprendizagem - EAD/IFPR.....	93
Figura 10	Faixa etária.....	95
Figura 11	Tempo para a Aposentadoria.....	97
Figura 12	Enquadramento funcional dos servidores públicos.....	98
Figura 13	Escalão do cargo ocupado pelo agente público.....	98
Figura 14	Critério para ocupação de Cargos Comissionados.....	99
Figura 15	Visão do egresso antes do curso quanto a autonomia do servidor.....	100
Figura 16	Visão do egresso após curso sobre a autonomia do servidor.....	101
Figura 17	Tempo sem realização de capacitação profissional.....	102
Figura 18	Autonomia para aplicação de novas competências.....	103
Figura 19	Periodicidade da Avaliação de Desempenho.....	104
Figura 20	Devolutiva da Avaliação de Desempenho.....	105
Figura 21	Motivação para realização de capacitação profissional.....	106
Figura 22	Avaliação da utilização da EAD na capacitação Profissional.....	107
Figura 23	Influência do curso na capacitação permanente do servidor.....	107
Figura 24	Participação do servidor na gestão antes e após a realização do curso.....	121

**LISTA DE ABREVIATURAS**

ABRAED	Anuário Brasileiro Estatístico de Educação Aberta e a Distância
AMT	Aprendizagem Mediata por Tecnologia
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
AVA	Ambiente virtual de aprendizagem
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
C.F.	Constituição Federal
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
CONSAD	Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração
DASP	Departamento de Administração do Setor Público
EAD	Educação à Distância
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
EUA	Estados Unidos da América
IFPR	Instituto Federal do Paraná
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IUB	Instituto Universal Brasileiro
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
TEM	Ministério do Trabalho e Emprego
NPM	<i>New Public Management</i>
PDRAE	Plano Diretor da Reforma e Aparelhamento do Estado
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNDP	Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal
PPC	Projeto pedagógico do curso
RAIS	Relação anual de Informações Sociais
SEDU	Secretaria de Desenvolvimento Urbano
SEED	Secretaria de Educação à Distância
SETEC	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
SISTEC	Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica
TICs	Tecnologias de Informação e Comunicação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	12
1.1	PROBLEMÁTICA .....	16
1.2	JUSTIFICATIVA.....	18
1.3	DELIMITAÇÃO DO TEMA E OBJETIVOS.....	19
1.4	ESTRUTURAÇÃO DA PESQUISA.....	20
<b>2</b>	<b>FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA</b> .....	22
2.1	FUNCIONALISMO NA GESTÃO PÚBLICA .....	22
<b>2.1.1</b>	<b>Conceitos sobre o agente público</b> .....	22
<b>2.1.2</b>	<b>O Agente Público e seu Papel nas Formas de Gestão</b> .....	29
2.2	CAPACITAÇÃO DO AGENTE PÚBLICO .....	47
<b>2.2.1</b>	<b>Contexto Geral</b> .....	48
<b>2.2.2</b>	<b>Competência no Serviço Público</b> .....	53
<b>2.2.3</b>	<b>Avaliação de Desempenho no Setor Público</b> .....	60
<b>2.2.4</b>	<b>Capacitação profissional por meio da Educação à Distância</b> .....	67
<b>3</b>	<b>FUNDAMENTAÇÃO METODOLÓGICA E ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO</b> .....	76
3.1	MÉTODO DA PESQUISA.....	76
3.2	FASES DA PESQUISA .....	78
<b>3.2.1</b>	<b>Pesquisa exploratória</b> .....	78
<b>3.2.2</b>	<b>Pesquisa descritiva</b> .....	79
3.3	PROTOCOLO DA PESQUISA.....	83
<b>3.3.1</b>	<b>Critério de Análise da pesquisa: Funcionalismo na Gestão Pública</b> .....	83
<b>3.3.2</b>	<b>Critério de Análise da pesquisa: Capacitação do Agente Público</b> .....	85
<b>4</b>	<b>ESTUDO DE CASO, RESULTADOS E DISCUSSÕES</b> .....	87
4.1	HISTÓRICO DA INSTITUIÇÃO, DO CURSO E SUAS CARACTERÍSTICAS.....	87
<b>4.1.1</b>	<b>Instituto Federal do Paraná (IFPR)</b> .....	87
<b>4.1.2</b>	<b>Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública e suas Características</b> .....	91
4.2	RESULTADOS DA PESQUISA.....	94

<b>4.2.1</b>	<b>Perfil do Agente Público</b> .....	95
<b>4.2.2</b>	<b>Perfil do Cargo Ocupado</b> .....	97
<b>4.2.3</b>	<b>Papel do Agente Público na Gestão</b> .....	99
<b>4.2.1</b>	<b>Competência no Serviço Público</b> .....	101
<b>4.2.2</b>	<b>Avaliação de Desempenho no Setor Público</b> .....	103
<b>4.2.3</b>	<b>Capacitação Profissional por EAD</b> .....	105
<b>4.3</b>	<b>ANÁLISE DA PESQUISA E DISCUSSÕES</b> .....	110
<b>4.3.1</b>	<b>Perfil do Agente Público</b> .....	110
<b>4.3.2</b>	<b>Perfil do Cargo Ocupado</b> .....	111
<b>4.3.3</b>	<b>Papel do Agente Público na Gestão</b> .....	112
<b>4.3.4</b>	<b>Competência no Serviço Público</b> .....	115
<b>4.3.5</b>	<b>Avaliação de Desempenho no Setor Público</b> .....	117
<b>4.3.6</b>	<b>Capacitação Profissional por meio da EAD</b> .....	119
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	123
<b>5.1</b>	<b>RESGATE DOS OBJETIVOS</b> .....	124
<b>5.2</b>	<b>LIMITAÇÕES DA PESQUISA</b> .....	125
<b>5.3</b>	<b>TRABALHOS FUTUROS</b> .....	126
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	128
	<b>APÊNDICE A – AUTORIZAÇÃO DE USO DO QUESTIONÁRIO</b> .....	139
	<b>APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO PARA EGRESSOS DO CURSO</b> .....	140

## 1 INTRODUÇÃO

O Estado, em qualquer nível (federal, estadual ou municipal), é um dos principais atores na construção de políticas públicas e responsável direto pela condução da gestão pública, com rebatimento no desenvolvimento de sua área de atuação, onde influencia e é influenciado pelo ambiente onde está inserido. Os agentes públicos, ou seja, todos os servidores que prestem serviço público com ou sem remuneração, são os condutores da estrutura estatal, participando diretamente do processo como parte indissociável do Estado, dando-lhe vida e conduzindo suas ações.

As mudanças ocorridas na sociedade fizeram surgir modelos de gestão pública voltados para atender as demandas atuais, necessitando alterar formas de procedimentos dos servidores, para adaptar-se aos desafios do cotidiano. De acordo com Zwick et al (2012), na literatura dominante, na área da administração e parte das ciências sociais, é comum a apresentação dos países do hemisfério norte como precursores de modelos ideais de gestão, por seu destaque econômico e social, enquanto os países do hemisfério sul, como é o caso do Brasil, de uma forma geral, como seguidores dos modelos aplicados nos países considerados “desenvolvidos”, visando obter os mesmos resultados. De acordo com Matias-Pereira (2010, p.2): “Diferenças marcantes entre os objetivos e as estruturas administrativas nas administrações públicas de cada país, são decorrentes de regimes políticos distintos, formações históricas específicas e diferenças culturais”. No Brasil e na maioria dos países democráticos, a gestão pública evoluiu segundo os modelos patrimonialista, burocrático e gerencial<sup>1</sup> (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Em todos os modelos de gestão pública, o servidor desempenhou atividades relevantes, por isso, as características e expectativas relacionadas às suas ações profissionais permitem avaliar o desenvolvimento e importância deste trabalhador, e por extensão, do próprio Estado, enquanto agentes de execução da gestão pública e responsáveis diretos pela relação do Estado com a população e a busca do bem comum.

---

<sup>1</sup> Na gestão patrimonialista os bens públicos são confundidos com os bens particulares de seu(s) gestor(es) e os cargos públicos são ocupados por indicação; na gestão burocrática o foco é o controle dos bens públicos, normas e regulamentos, os cargos são ocupados valorizando a meritocracia (surgem os concursos públicos para contratação de servidores); na gestão gerencial o foco é no resultado e a eficiência da aplicação dos recursos públicos.

No caso específico do Brasil, desde o descobrimento e colonização por Portugal, o papel desempenhado pelo servidor apresentou características próprias em cada modelo de gestão, com influência da herança cultural e a vontade política dominante. Características da forma de gestão implantadas pela coroa portuguesa passaram a ser incorporadas pelos agentes públicos no modelo patrimonialista de gestão. Posteriormente, visando combater disfunções presentes do modelo patrimonialista, como o nepotismo e a corrupção, a partir de 1930, de forma autoritária e centralizadora, o governo do presidente Getúlio Vargas, buscou reestruturar o aparelho do estado implantando o modelo burocrático weberiano<sup>2</sup>, baseada no mérito profissional, materializado na criação do DASP – Departamento de Administração do Setor Público em 1936, e com ele a valorização de novas características que deveriam estar presentes nas práticas profissionais dos agentes públicos, embora a queda de Getúlio Vargas em 1945 tenha demonstrado que práticas patrimonialistas estavam enraizadas na cultura organizacional, esperando para ressurgir (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Em 1967, três anos após a implantação do regime militar no Brasil, houve o interesse governamental de agregar valores gerenciais às práticas de gestão, com a edição do Decreto-Lei 200, prevendo: “[...] autonomia de gestão, descentralização administrativa do aparelho do Estado, com a expansão da administração indireta, sobretudo por meio da criação de empresas estatais” (MATIAS-PEREIRA, 2010, p.3), que, para Bresser-Pereira (2010), foi um ensaio de descentralização e desburocratização.

Na década de 80, por influência da globalização da economia e a crise estatal, o papel do Estado e por extensão o papel do agente público, necessitou ser redefinido. Características gerenciais passaram a ser incentivadas para elevar o desempenho do servidor e da instituição em que está inserido, na busca da satisfação do cidadão, considerado cliente dos serviços públicos (MATIAS-PEREIRA, 2010). Foi implantado então, no governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, impulsionado pelas transformações mundiais, um processo de mudança, que denominou de Reforma do Aparelho do Estado, onde frisou a importância da capacitação do servidor público.

---

<sup>2</sup> Este modelo de Gestão Pública é baseado nos estudos do sociólogo e filósofo alemão Max Weber, destacando-se as obras: “A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo” (1904); “A ciência como vocação” (1917); “A Política como Vocação” (1919) e “Economia e Sociedade” (1910/1921).

Embora os modelos de gestão tenham ocorrido em épocas distintas, o perfil do servidor passou a incorporar as novas características, valorizadas no exercício de sua profissão, embora algumas práticas dos modelos anteriores permaneçam muitas vezes na gestão, ocorrendo o que Zwich, et al (2012) denomina de “administração pública tupiniquim” referindo-se a coexistência dos modelos de gestão, incluindo características do patrimonialismo, da burocracia e do gerencialismo.

Esforços foram empregados pelo governo, para que novas práticas da gestão sejam incorporadas ao perfil do agente público e uma das ferramentas utilizadas para desenvolver estas características é a capacitação profissional. Por isso foi criada a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP) instituída pelo Decreto nº 5.707/06, de 23 de fevereiro de 2006, visando implementar em órgãos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (BRASIL, 2006):

- I.Melhoria da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão;
- II.Desenvolvimento permanente do servidor público;
- III.Adequação das competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições, tendo como referência o plano plurianual;
- IV.Divulgação e gerenciamento das ações de capacitação; e
- V.Racionalização e efetividade dos gastos com capacitação.

Neste contexto, a capacitação profissional emerge como tema de destaque, no desafio de moldar o perfil do agente público na concepção moderna da nova gestão pública ou gestão pública gerencial, com o desafio de incluir características que atendam a objetivos e missão institucionais, convergindo com os interesses da sociedade.

A revolução das tecnologias da informação em escala global originou a era da informação, conhecida também como era do conhecimento ou sociedade do conhecimento, e produziu profundas transformações na sociedade (CASTELLS, 2008; LEVY, 1999; RICARDO, 2005; BARBOSA FILHO; CASTRO, 2008) e também na gestão pública que integra essa sociedade, com necessidade de agentes públicos treinados e capacitados para exercício de suas funções e flexíveis às constantes mudanças. Emerge o desafio de capacitar o agente público para atender às novas demandas surgidas das mudanças significativas na última década do século XX, principalmente pelos avanços do conhecimento em escala global, como a ampliação da capacidade dos sistemas de comunicação e processamento tecnológico de informação (BRASIL, 2001; PINTO, 2005; OLIVEIRA, 2008a). O servidor está

inserido nesta nova dinâmica das redes sociais e tecnológicas onde a onipresença da tecnologia influencia a todos de alguma maneira em todos os lugares, inclusive suas ações ou pensamentos, e tudo se torna parte de um espaço complexo de interações sociais sem limites e fronteiras (FIRMINO, 2011, p.22-23).

As profundas mudanças provocaram transformações no mundo do trabalho, trouxeram a necessidade de (re)educar as pessoas para um novo perfil de profissional, com formação mais abrangente, interagindo com as novas tecnologias e lidando com as informações advindas desse novo tipo de saber ou propiciadas por ele (OLIVEIRA, 2008a; RICARDO, 2005). De acordo com o governo brasileiro (BRASIL, 2008), com servidores bem preparados para enfrentar as novas demandas geradas pelo desenvolvimento tecnológico da informação, o Estado poderá oferecer melhores serviços a seus cidadãos.

É período de novos saberes, e as tendências apontam para a busca constante de inovação, de capacitação e qualificação de pessoas com a cultura organizacional de aprendizagem contínua (SENGE, 2009; GOULART, 2005; SANTOS; SILVA, 2005; BELLONI, 2009), e o agente público, é parte integrante desta nova sociedade. Pressupõe-se então, haver necessidade de capacitação permanente e domínio da tecnologia para melhorar seu desempenho e atender a demanda da população que espera receber serviços prestados com qualidade e eficiência, características que se pretendem no perfil do agente público gerencial.

Sabendo que o número de agentes públicos no Brasil supera a 10,4 milhões de pessoas em espaços geográficos distintos, a utilização das tecnologias de informação e comunicação (TICs) apropriada pela educação à distância, surge como alternativa para capacitação profissional para grande contingente de pessoas, embora ainda seja objeto de calorosa discussão no meio acadêmico, por ser vista por muitos como educação massificante<sup>3</sup> e de segunda categoria (CHAVES FILHO, 2006).

Contribuindo com o debate acadêmico sobre o tema, esta pesquisa procura identificar as características presentes no perfil do agente público nos modelos de gestão pública patrimonialista, burocrático e gerencial, e as possíveis influências do curso de capacitação profissional utilizando a EAD no desenvolvimento de competências gerenciais e mudança de perfil do agente público.

---

<sup>3</sup> Palavra utilizada para designar a educação de um número elevado de pessoas.

Isto é, busca-se avaliar o impacto da capacitação profissional oferecida à distância em uma suposta mudança de atitude dos servidores públicos segundo características identificadas destes dois modelos teóricos de atuação do funcionalismo público.

Destaca-se, assim, algumas questões como as características predominantes nos perfis teórico-históricos do funcionalismo confrontadas à atuação dos agentes públicos que realizaram o curso de capacitação profissional utilizando a EAD.

Esta pesquisa apresenta o estudo de caso realizado em uma instituição de ensino federal, o Instituto Federal do Paraná – IFPR, apontado pelo Ministério da Educação - MEC como referência na oferta de cursos de educação à distância, que em parceria com o Governo do Estado do Paraná e a adesão de municípios do estado, oferta capacitação de agentes públicos nos três níveis (federal, estadual e municipal) com o uso das TICs e ferramentas pedagógicas de apoio para interação dos alunos.

## 1.1 PROBLEMÁTICA

Desde o descobrimento do Brasil, por influência da coroa portuguesa, a gestão pública apresentou características culturais patrimonialistas como: autoritarismo, centralização do poder e ocupação de cargos públicos por indicação política.

A partir de 1936 quando da implantação do modelo burocrático, o servidor público passou a incorporar práticas como apego excessivo a normas e regulamentos, impessoalidade nas relações, rotinas e procedimentos padronizados, previsibilidade de ações e formalismo, características que até hoje permanecem dentro da estrutura estatal.

Algumas características do modelo burocrático contrastam com a visão gerencial, em que há o dever de eficiência, ou seja, de prestar serviços com menor custo e maior qualidade, sendo o preparo técnico para o desempenho do cargo condição essencial para alcançar a excelência profissional exigida constitucionalmente.

De acordo com art. 37 da Constituição Federal de 1998, a eficiência não somente deve ser buscada, obrigatoriamente deve ser cumprida, por ser um dos princípios fundamentais da administração pública moderna (BACELLAR FILHO, 2004).

A sociedade passou a exigir do servidor público muitas vezes, serviços mais personalizados, especializados e de alta qualidade, passando a ser mais exigente, e parece insatisfeita com os serviços públicos ofertados e com a organização do Estado (BRASIL, 1997). O servidor sem a capacitação profissional adequada tem limitações até mesmo para tomar decisões importantes, conforme afirmam Osborne e Gaebler (1994, p. 300):

Ninguém quer que funcionários com treinamento medíocre sejam encarregados de tomar decisões importantes. No entanto, poucos governos investem em programas de treinamento. Não há estatísticas precisas, porém qualquer um que analise a questão se convence de que o governo gasta bem menos com treinamento do que ocorre com a iniciativa privada.

Considerando o grande número de servidores públicos, sendo a exigência legal de eficiência extensiva a todos os agentes públicos, passa a ser um desafio capacitá-los tendo conhecimento que os modelos tradicionais de ensino (ensino presencial) além de limitar o acesso por não ter vaga disponível a todos, limitam o acesso em virtude da necessidade de mobilização até o local de realização dos cursos e limitam o acesso também por seus custos crescentes (MEDEIROS, 2010).

Neste contexto, é necessária a discussão de estratégias de desenvolvimento profissional que possam dar respostas rápidas e de alta qualidade a grandes contingentes de servidores em organizações públicas que precisam desenvolver características próprias da gestão pública gerencial para que tenham igualdade de oportunidades e possam maximizar a utilização dos recursos públicos (NASCIMENTO, 2006).

A mudança de paradigma nessa nova era do conhecimento é complexa, e vai além das questões tecnológicas. Elas incluem transformações comportamentais, de cultura e atitude entre os diferentes atores sociais, com o uso e apropriação das TICs que possibilitam novas formas de estar, perceber e sentir o mundo, com novas formas de comunicação (BARBOSA FILHO; CASTRO, 2008).

Estruturas, muito tradicionais ou excessivamente burocráticas, dificultam a reflexão sobre as próprias práticas e a absorção de inovações (NASCIMENTO, 2006), ainda mais em período de transição cultural, como a originada a partir da década de 80 e em maior escala na década de 90, com o desenvolvimento dos computadores e da internet (LEVY, 1999), exigindo que indivíduos sejam alfabetizados no uso da informática e aparelhos eletrônicos, sabendo produzir, armazenar e disseminar novas

formas do conhecimento, utilizando a linguagem digital (OLIVEIRA, 2008a). De acordo com Santos e Silva (2005, p.68):

A evolução da tecnologia associada ao conhecimento científico está causando mutações e crises diversas, seja no campo dos modos e meios de produção de bens e serviços, seja nos processos de formação e (re)construção de saberes e conhecimentos organizacionais.

Neste contexto, governos atuais adotam políticas internas que incentivem o servidor à realização de cursos de capacitação e de aprendizagem contínua adequada à realidade dos servidores públicos com a finalidade de modificar a cultura administrativa de seus agentes, supostamente modernizando a visão funcional pela adoção de um modelo mais flexível, autônomo, gerencial.

O Estado, segundo esta visão, deve passar por um momento de adaptação, adotar uma nova concepção de gestão, em que exista uma política de formação permanente e contínua, que prepare o pessoal técnico-administrativo e gerencial para o exercício de suas responsabilidades (BITTENCOURT; ZOUAIN, 2010), capacitando o agente público para desempenhar suas funções em uma sociedade que se modifica, as regras mudam e as práticas administrativas se alteram no tempo e no espaço (SANTOS, 2006).

A questão-problema que surge nesta pesquisa e que se relaciona às temáticas colocadas anteriormente é: A capacitação profissional utilizando a EAD permite o desenvolvimento de competências gerenciais e mudança no perfil do agente público?

## 1.2 JUSTIFICATIVA

Atualmente o contingente de servidores ultrapassa a 10,4 milhões de pessoas no Brasil, considerando todos os níveis de governo, e seu desempenho profissional é requisito essencial à gestão pública que visa resultados, ainda mais nos dias atuais onde a aprendizagem constante ao longo da vida é exigida em todas as organizações.

A sociedade atual privilegia o conhecimento, na qual o aperfeiçoamento constante de habilidades é quase um pré-requisito. Por isso, empresas aumentaram investimentos em programas de treinamento, desejosos por uma gestão moderna com objetivo em resultados. Os governos necessitam de servidores capacitados a atender demandas crescentes da população cada vez mais exigente quanto a

eficiência dos serviços públicos, por isso seguem este mesmo caminho (OSBORNE; GAEBLER, 1994).

O papel do servidor, a sua motivação e capacitação passou a ser objeto de estudo no modelo gerencial de administração pública, na busca de reformas administrativas para aumentar a eficiência na prestação dos serviços públicos ofertados (BRESSER-PEREIRA, 1996). O modelo gerencial preconiza mais autonomia e responsabilidade ao servidor para o cumprimento de metas e resultados, com foco no desenvolvimento de competências por meio da capacitação profissional.

Pesquisas que busquem analisar a influência ocorrida no ambiente organizacional após a realização de curso de capacitação profissional são relevantes, por apontar processos ou soluções que podem ou não serem aplicadas com resultados semelhantes.

A identificação das características presentes no perfil do agente público nos modelos patrimonialista, burocrático e gerencial, considerando o contexto da sociedade brasileira, aliada à necessidade atual de capacitação contínua dos agentes públicos, com a utilização da metodologia da educação à distância, torna esta pesquisa de contribuição relevante para o meio acadêmico.

Trata-se de uma oportunidade de se contribuir para a compreensão deste fenômeno que aproxima a gestão urbana da gestão empresarial, que é responsável por moldar uma convergência de conceitos, interpretações, ações e práticas distintas, que tem em sua origem, objetivos completamente opostos.

### 1.3 DELIMITAÇÃO DO TEMA E OBJETIVOS

#### **Escolha do objeto de análise**

A análise terá como objeto as influências do curso de capacitação utilizando a educação à distância na possível mudança do servidor público tendo como perspectivas os modelos clássicos de gestão pública patrimonialista, burocrática weberiana e o modelo gerencial, pós-burocrático.

#### **Definição dos objetivos**

Os objetivos são divididos em geral e específicos.

O objetivo geral desta pesquisa é: “Analisar possíveis influências do curso de capacitação profissional, utilizando a educação à distância, no desenvolvimento de competências gerenciais e mudança no perfil do funcionalismo público”.

Os objetivos específicos podem ser divididos em:

- a) Caracterizar o funcionalismo público em seus diferentes tipos e modelos histórica e teoricamente construídos, a partir dos modelos patrimonialista, burocrático e gerencial;
- b) Levantar a percepção do servidor público sobre o seu papel, antes e depois da realização do curso;
- c) Identificar se os servidores públicos que realizaram o curso pesquisado, desenvolveram características do perfil gerencial de gestão pública;
- d) Analisar possíveis mudanças no perfil do servidor após a realização do curso.

#### 1.4 ESTRUTURAÇÃO DA PESQUISA

O primeiro capítulo da pesquisa faz uma aproximação do leitor com os principais temas que serão trabalhados no estudo. Levanta pontos de reflexão sobre o papel do agente público nos modelos de gestão patrimonialista, burocrática e gerencial, considerando o contexto da sociedade brasileira, o desenvolvimento das TICs e sua apropriação pela sociedade, bem como a possibilidade de utilização das TICs na capacitação profissional, ressaltando a importância de analisar se os servidores públicos foram influenciados significativamente em seu desempenho profissional após a realização de curso utilizando a EAD.

O segundo capítulo desta dissertação contém a fundamentação teórica da pesquisa. Ela está dividida em dois grandes temas: funcionalismo na gestão pública e capacitação de agentes públicos. O funcionalismo na gestão pública apresenta conceitos sobre o agente público e distinções entre as expressões “servidor público”, “funcionário público”, “agente público” e características relativas ao cargo público e sua distribuição no Brasil, bem como o papel desempenhado pelo agente público nas formas de gestão e suas peculiaridades que permitem distinguir o perfil do servidor e sua forma de atuação. A capacitação dos agentes públicos contextualiza a importância do aperfeiçoamento contínuo do servidor, versa sobre os conhecimentos, as habilidades e atitudes que podem fazer parte da competência esperada pelo

funcionário, aborda a avaliação de desempenho no setor público e o uso da educação à distância como instrumento de capacitação profissional.

O terceiro capítulo da pesquisa apresenta a fundamentação metodológica e a estrutura da dissertação. Inicia com a definição dos métodos e a justificativa da escolha do estudo de caso com aplicação de *survey*, metodologia semelhante ao censo, mas que analisa parte da população. O capítulo apresenta as fases da pesquisa exploratória e pesquisa descritiva. A pesquisa exploratória dividida em revisão de literatura, revisão documental e pesquisa de campo, apresentando as características da coleta de dados por meio de questionário, sua abrangência e unidade de observação. A pesquisa descritiva irá apresentar os critérios utilizados para a pesquisa apresentando o protocolo ou critérios de análise da pesquisa.

O capítulo quarto é dividido em duas partes, uma descritiva e outra analítica. A descritiva apresenta o estudo de caso e as características da instituição e do curso escolhido, bem como os dados e informações coletadas por meio do questionário aplicado aos servidores públicos que participaram voluntariamente da pesquisa. A analítica vai fazer a relação e correlação entre as variáveis levantadas na pesquisa e irão instrumentalizar as conclusões que deverão cumprir o que foi proposto nos objetivos geral e específicos da pesquisa.

O quinto capítulo tem as conclusões da pesquisa, o resgate dos objetivos preliminares, as contribuições para a academia, as limitações da pesquisa e sugestão de trabalhos futuros que podem dar continuidade à pesquisa.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Para atender aos objetivos estabelecidos, a pesquisa foi separada em dois grandes temas: Funcionalismo na gestão pública, para caracterizar o servidor e o seu papel na gestão, e capacitação do agente público, incluindo a EAD como um instrumento de capacitação profissional.

### 2.1 FUNCIONALISMO NA GESTÃO PÚBLICA

O funcionalismo na gestão pública divide-se em conceitos sobre o agente público e o agente público e o seu papel nas formas de gestão. Conceitos sobre o agente público apresentam termos utilizados para categorizar os agentes públicos, de acordo com a sua forma de contratação e cargo ocupado, e a evolução quantitativa dos servidores a partir das primeiras estatísticas realizadas no Brasil. O agente público e seu papel nas formas de gestão caracteriza o servidor, de acordo com o papel desempenhado, ou pretendido quando da implantação do modelo de gestão, segundo os modelos de gestão patrimonialista, burocrático e gerencial.

#### 2.1.1 Conceitos sobre o agente público

Nesta dissertação o termo “agente público” é utilizado para os servidores que prestem serviço público, com ou sem vínculo empregatício.

Embora havendo similaridade no uso das expressões “servidor público”, “funcionário público” ou “agente público”, elas trazem distinções conceituais que devem ser identificadas e preservadas.

Os agentes públicos geralmente são chamados de “servidores públicos”, termo utilizado para designar qualquer pessoa física que tenha vínculo com a administração pública para realização de atividades em nome do Poder Público. Embora conceitualmente, todos os servidores públicos sejam agentes públicos, é importante destacar que nem todos os agentes públicos são servidores públicos. De acordo com o governo brasileiro (BRASIL, 2009, p. 21):

O servidor público é o trabalhador do estado brasileiro, seja no poder executivo, legislativo ou judiciário, ou na esfera federal, estadual ou municipal. A sociedade, ao eleger seus representantes, contribui para a definição dos rumos de ação em cada esfera de governo. Os dirigentes eleitos, por sua vez, orientam o funcionamento da administração pública. E o

funcionamento da administração pública é operado pelos servidores públicos. São essas pessoas que, atuando na prestação direta de serviços ao cidadão brasileiro, terminam por ser a imagem ou a representação do Estado.

Alguns usam a expressão servidor civil público. Conforme Carvalho (2011, p.73), este termo surgiu “em correspondência aos conceitos de *civil servant* e *civil service*, era indicativo de que a intenção foi a profissionalização do serviço público por meio da construção de burocracias de Estado do tipo racional-legal”.

A classificação do agente público é mais abrangente, independentemente de vínculo empregatício. Conforme define a Lei nº 8.429/1992, lei de improbidade administrativa, agente público é “todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função[...]” (BRASIL, 1992). Segundo Oliveira (2008b, p.9): “agente público é toda pessoa física que desempenha uma função vinculada a alguma tarefa do poder público, ou seja, desempenha alguma atividade em nome do Poder Público, também denominado servidor”.

O servidor é conhecido também como funcionário público, por ocupar uma função que é de interesse público. Função “é o que o funcionário deve fazer em sua instituição” (LEME, 2006). As funções públicas são atribuições estabelecidas de acordo com os objetivos da organização e vinculadas a um cargo público (SANTOS, 2006; OLIVEIRA, 2008b).

Pode-se definir cargo como o conjunto de tarefas realizadas de forma contínua (CHIAVENATO, 2011, p.59), na área pública é possível personalizar a definição de acordo com o Art. 3º da Lei 8.112 de 11 de dezembro de 1990, conhecida como Estatuto do Servidor Civil Público Federal: “Cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor” (BRASIL, 1990). Segundo Santos (2006, p.43), cargo público é o menor centro hierarquizado de competência da administração direta, autárquico e fundacional público, criado por lei, com denominação própria e quantidade definida.

O servidor pode estar vinculado à administração direta, composta por unidades organizacionais que fazem parte da estrutura administrativa de cada um dos poderes da união, estados, distrito federal e municípios, ou à administração indireta. Fazem parte a administração indireta as entidades públicas com personalidade jurídica própria, criada pela administração direta e a ela vinculada, compreendendo

autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, e fundações públicas (MATIAS-PEREIRA, 2010, p.177).

Há cargos exclusivos para servidores concursados, chamados de cargos efetivos ou cargos de carreira. Os cargos de confiança são exclusivos para funcionários efetivos, que recebem geralmente uma função gratificada, outros são cargos comissionados para ocupar cargos de direção e assessoramento, chamados pela constituição federal de livre nomeação e exoneração, e podem ser ocupados por servidores públicos efetivos ou servidores temporários contratados, que não tem estabilidade no emprego (BRASIL, 1998).

O cargo exerce um poder significativo sobre o seu ocupante, principalmente em um modelo burocrático de gestão como é a administração pública, onde há formalidade nas relações e o cargo hierárquico determina o grau de autoridade e responsabilidade das pessoas (WEBER, 1999). Tradicionalmente, as pessoas são treinadas para ser leais aos cargos que ocupam e às vezes chegam assumi-lo como sua identidade, não sendo raro que saibam descrever as tarefas do dia a dia, mas não a missão maior da instituição (SENGE, 2009).

O servidor público ao assumir o cargo, deve conscientizar-se dos resultados pretendidos para seu cargo ou função. Deverá se capacitar e exercer influências em seu ambiente organizacional para criar um clima favorável, viabilizando o cumprimento dos objetivos confiados e ele e seus companheiros em favor da sociedade que servem (KANAANE et al., 2010).

Há uma hierarquia de cargos dentro da gestão pública, seguindo níveis, assemelhando-se, guardadas as devidas proporções e características, a sistema de organização das igrejas e instituições militares. Segue uma lista de níveis hierárquicos utilizados na maioria das organizações públicas estaduais e municipais.

Quadro1 – Nível hierárquico tradicional na Gestão Pública Estadual e Municipal.

Hierarquia	Unidade Administrativa	Cargo de Autoridade
1º Escalão	Secretaria	Secretário
2º Escalão	Departamento	Diretor ou Superintendente
3º Escalão	Divisão	Diretor ou Gerente
4º Escalão	Seção ou Serviço	Chefe
5º Escalão	Setor	Chefe
6º Escalão	Turma ou Grupo	Chefe ou encarregado

Fonte: Adaptado de IBRAP (1992, p. 144).

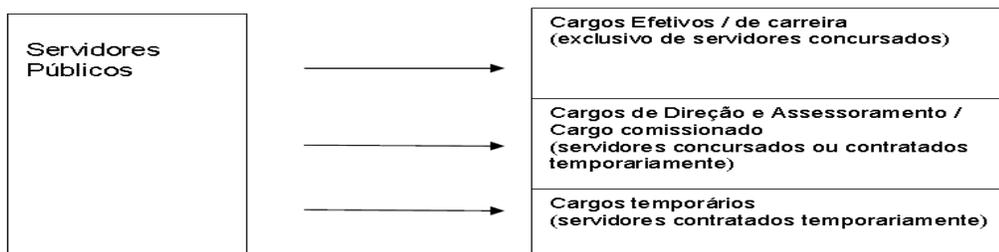
Na gestão pública federal, o primeiro escalão é composto pelos Ministérios e o ocupante do cargo é chamado de ministro, seguindo os demais escalões onde a secretaria passa para o segundo escalão e assim sucessivamente.

Dois são os principais regimes de trabalho dentro da gestão pública com vínculos empregatícios: o regime estatutário, exclusivo dos servidores concursados que seguem o estatuto do servidor público, e o regime celetista, ocupados por servidores públicos não concursados e sem vínculo permanente com a administração pública, mediante contrato de trabalho regido pela CLT (Consolidação das Leis do Trabalho), que entrou em vigor em 01 de maio de 1.943, pelo decreto-lei nº 5.452/43.

Segundo Oliveira (2008b, p.10-14), os agentes públicos, também chamados servidores podem se enquadrar nas seguintes categorias:

- 1) Agentes políticos – São os ocupantes de cargos eletivos (eleitos para cumprir mandato com duração determinada) ou vitalícios. São chamados agentes políticos porque possuem poder de entrar na esfera jurídica de outros, constituindo-lhes deveres ou direitos. A maioria dos agentes políticos tem cargos eletivos, mas há cargos vitalícios, como por exemplo, os desembargadores e juízes no poder judiciário, procuradores no ministério público e os conselheiros dos tribunais de contas. Os ocupantes de cargos vitalícios, somente podem ser demitidos por sentença judicial.
- 2) Servidores públicos - Podem ser estatutários, celetistas ou temporários. Os estatutários são contratados seguindo regras estabelecidas no Estatuto da instituição, que é conjunto de regras previstas em lei, que pode ser alterada pelo Estado, preservando os direitos adquiridos. Os celetistas, contratados para seguir as regras da Consolidação das leis do trabalho – CLT, que surgiu com o decreto-lei nº 5452/1943, reconhecendo garantias trabalhistas, sancionada pelo então presidente Getúlio Vargas. Os temporários que são contratados para atender a necessidade específica, por tempo determinado e de interesse público. A figura 1 apresenta a divisão dos servidores públicos quanto à forma de contratação.

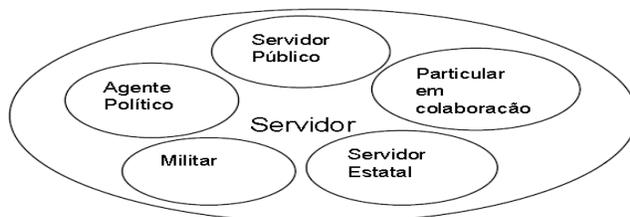
Figura 1 – Distribuição de Cargos de servidores públicos na Gestão Pública.



Fonte: Baseado em Oliveira (2008b), Santos (2006) e Brasil (1998).

- 3) Particulares em colaboração – Pessoas sem vínculo empregatício e sem remuneração. Por exemplo, os cartorários que são providos de delegação e recebem os recursos da comunidade por serviços prestados, ou voluntários, como bombeiros e outros que venham exercer uma função pública em situação de emergência.
- 4) Militares – São chamados os servidores das forças armadas, possuem seguem regime próprio e distinto, conforme Art. 142 e 143 da C.F./88 e Leis complementares nº 69/1991 e 97/1999. De acordo com o art. 42 da C.F./88 são militares também os membros das polícias militares e corpos de bombeiros militares dos respectivos Estados e Distrito Federal.
- 5) Servidores Estatais - Quando vinculados a autarquias, fundações de direito público e agências reguladoras, seguem o estatuto próprio criado na constituição do órgão e são chamados de empregados públicos. Os contratados de empresas de economia mista, empresas públicas e fundações privadas, são chamados de empregados governamentais. A figura 2 – Composição do termo servidor ou agente público, representa graficamente a composição do termo agente público ou servidor.

Figura 2 – Composição do termo servidor ou agente público



Fonte: Baseado em Oliveira (2008b)

Os primeiros censos demográficos no Brasil, quatro edições entre 1872 a 1920, período entre o Império e a República, mostram que o número de empregos públicos, proporcionalmente à população, era baixo. Em 1872 o percentual era de 0,37% da população, permanecendo abaixo de 0,5% até 1.900. Em 1920 a proporção atingiu 0,6% (CARVALHO, 2011a, p.41).

O quadro 2 – Empregados públicos e a população brasileira até 1920, mostra a evolução dos empregados públicos no período de 1872 a 1920.

Quadro 2 - Empregados Públicos e a População Brasileira até 1920.

**Empregados públicos civis e militares e população brasileira – 1872, 1900, 1920**

Levantamentos censitários	1872	1900	1920	Varição 1872-1900	Varição 1900-1920	Varição 1872-1920
Empregados públicos	38.426	77.655	186.075	202,09	239,62	484,24
Civis	10.710	45.710	97.712	426,80	213,77	912,34
Militares	27.716	31.945	88.363	115,26	276,61	318,81
População	9.930.478	16.626.991	30.635.605	167,43	184,25	308,50
Empregados públicos/população (%)	0,37	0,47	0,60	–	–	–

Fonte: Carvalho (2011a, p.41)

Em 1920 havia menos de 200 mil funcionários públicos no Brasil, em 1940 menos de 500 mil, equivalente a 1,2% da população total, em 1950 chegou a 1 milhão de pessoas e em 1960 passou a 1,6 milhão de pessoas (MATTOS, 2011). Em 1967 com o decreto-lei 200 e a reforma administrativa, estima-se que 126 estatais foram criadas (CARVALHO, 2011b, p.57).

Atribui-se ao Presidente Juscelino Kubitschek e João Goulart, a contratação de milhares de pessoas, principalmente nas autarquias (CARVALHO, 2011b, p. 55). Em 1970 foi atingida a marca de 2,7 milhões de servidores, passando para 4,9 milhões em 1980, em 1990 o número de servidores públicos chegou a 7,5 milhões de pessoas, saltando para 8,1 milhões em 2000, correspondendo a 4,92 % da população total (MATTOS, 2011, p. 243).

Dados divulgados pelo IBGE, com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, mostra a evolução do número de servidores. Atualmente o quadro de servidores públicos ultrapassou os 10,4 milhões de pessoas, equivalente a 5,48% da população, conforme demonstrado no quadro 3 – Emprego público por população no período 1995-2008.

Quadro 3 – Emprego Público por População no período 1995-2008.

Ano	População Brasil	Servidores	EP/POP <sup>1</sup> (%)
1995	152.374.603	7.833.765	5,14
1996	154.360.589	7.808.528	5,06
1997	156.128.003	7.663.875	4,91
1998	158.232.252	7.917.725	5,00
1999	160.336.471	7.905.863	4,93
2000	164.853.014	8.113.064	4,92
2001	169.369.557	8.320.265	4,91
2002	171.667.536	8.615.306	5,02
2003	173.966.052	8.712.773	5,01
2004	182.060.108	9.219.311	5,06
2005	184.388.620	9.360.175	5,08
2006	187.227.792	9.827.388	5,25
2007	189.820.330	10.272.646	5,41
2008	189.952.795	10.412.554	5,48

Fonte: IBGE/PNAD Adaptado de Mattos (2011, p. 248).

Nota: <sup>1</sup> Emprego Público pela População no Brasil.

No quadro 3 observa-se o crescimento do número de servidores, de forma proporcional ao crescimento da população. Houve crescimento do emprego público por população a partir de 2006, onde passou a ser 5,25%, com tendência de leve alta, atingindo 5,41% em 2007 e 5,48% em 2008, respectivamente.

A distribuição de competências, estabelecida na constituição de 1988, tornou necessário uma mudança na distribuição de servidores por nível de governo. Observando-se uma elevação no número de servidores municipais. Em 2008 do total de servidores, 51,72% eram municipais, 33,37 % estaduais e 14,91% federais, conforme observado no quadro 04.

Quadro 04 – Emprego Público por esfera de governo de 1992 a 2009.

#### Emprego público por esfera de governo no trabalho principal – 1992-2009

(Em milhares)

Esferas de governo	1992	1995	1999	2002	2009
Federal	1.477	1.443	1.440	1.247	1.565
Estadual	3.362	3.442	3.154	3.265	3.502
Municipal	2.666	2.958	3.228	4.101	5.426
Total	7.505	7.843	7.949	8.613	10.493

Fonte: Carvalho (2011c, p.289)

O quantitativo dos servidores dá uma dimensão do contingente de pessoas envolvidas com as questões relativas à gestão pública, mas o tema funcionalismo público faz sentido, quando analisado sobre a perspectiva do seu papel perante o Estado, como instrumento necessário para funcionamento da máquina administrativa.

### **2.1.1 O Agente Público e seu Papel nas Formas de Gestão**

O papel do funcionário público dentro da administração pública e a importância de sua capacitação profissional apresentaram modificações de acordo com os modelos de gestão, as características da sociedade, desenvolvimento da tecnologia e a legislação vigente. A reflexão sobre as tarefas desempenhadas pelo agente público ao longo da história, e em todas as nações, permite identificar a participação deste trabalhador desde o surgimento da vida humana em sociedade.

Os cargos públicos sempre existiram, quer seja nos primeiros clãs e tribos, sendo fundamental na formação da civilização e do próprio Estado. Um dos elementos fundamentais do Estado é o governo, formado por pessoas que ocupam cargos públicos e conduzem o Estado com ou sem o consentimento da população, fazendo uso quando necessário, de sua soberania, mesmo que para isso seja necessário o poder da força militar para cumprir seus objetivos (BACHTOLD, 2008).

O agente público sempre esteve presente dando suporte à gestão pública, influenciando e sendo influenciado pelas decisões políticas e administrativas. Em muitos países, como é o caso do Brasil, é possível destacar formas distintas de gestão pública, após reformas administrativas com rupturas abruptas, gerando diferentes expectativas com relação à atuação do ocupante de cargo público (BRESSER-PEREIRA, 1996).

No Brasil destacam-se as formas de gestão pública patrimonialista, burocrática e gerencial, que serão descritas a seguir.

### **Gestão Pública Patrimonialista e o Agente Público**

A primeira forma de gestão pública introduzida no Brasil foi constituída e se desenvolveu administrativamente influenciada pelo sistema patrimonialista. Diferentemente do que aconteceu em muitos países em que a organização social formou o governo, em nosso país, desde o descobrimento, a forma de governo foi

imposta pela corte portuguesa, que trouxe as estruturas administrativas antes da formação da sociedade brasileira, moldando as práticas e regras que deveriam ser seguidas por toda a sociedade.

A estratégia real para colonização brasileira foi de ocupação do território temendo a invasão estrangeira, fazendo doações de terras aos senhores agrários, com a prática da escravatura indígena e tráfico de escravos africanos (HOLANDA, 1995; RIBEIRO, 1995).

Primeiramente se tentou com as capitanias hereditárias, mas a distância do grande centro, a falta de recursos e os ataques de índios e piratas, fez com que somente as capitanias de São Vicente e Pernambuco apresentassem bons resultados (HOLANDA, 1995). Posteriormente se estabeleceu o governo geral no Brasil, e a administração pública com o poder centralizado na corte do rei de Portugal e o país, enquanto colônia de Portugal, sendo explorado.

Segundo Beltrão (1984, p. 17) o centralismo constituiu o problema mais grave do país. Quando D. João VI fugiu para o Brasil em 1808, temendo o ataque de Napoleão a Portugal, trouxe sua corte que era composta pela família e seus principais funcionários públicos, mas também suas próprias regras e a burocracia patrimonialista enraizada na cultura portuguesa (BRESSER-PEREIRA, 2012).

De acordo com Gomes (2007), D. João VI contribuiu com a construção da identidade dos brasileiros, os treze anos em que a corte residiu no Rio de Janeiro foi um período de mudanças profundas, decisivas e aceleradas, deixando de ser uma colônia fechada e atrasada para se tornar um país independente, preservando a integridade territorial com dimensões continentais, que já começara a ser ameaçada, conforme depoimento do almirante Sir. Sidney Smith, comandante da esquadra que trouxe a corte ao país: “Essas colônias estariam de fato perdidas para a metrópole se D. João não migrasse para o Brasil” (GOMES, 2007 p.330).

Esta centralização do poder, e distribuição de privilégios à nobreza, deixou o país estagnado, e a herança cultural foi assim avaliada:

Pobre, analfabeto e dependente de mão-de-obra escrava, o novo Brasil deixado por D. João ao seu filho D. Pedro I continuava anestesiado por três séculos de exploração colonial que haviam inibido a livre iniciativa e o espírito empreendedor. Os debates que cercaram a Independência já anteviam os enormes desafios que o país teria de enfrentar [...] o Brasil do século XIX era um país perigosamente indomável, onde brancos, negros, mestiços, índios, senhores e escravos conviviam de forma precária, sem um projeto definido de sociedade ou nação (GOMES, 2007, p.332).

Para Holanda (1995, p.160), a democracia no Brasil foi absorvida pela aristocracia rural e semi-feudal, onde o senhor de engenho estendia seu poder à sociedade, tendo seus privilégios respeitados e onde as reformas sempre ocorreram de cima para baixo, atendendo primeiro ao interesse dos poderosos, sendo recebidas com displicência ou hostilidade pela população, criando uma cultura de aceitação passiva. Na percepção de Faoro (2001, p. 91), o Estado é envolvido por uma camada de domínio, o estamento de feição burocrática, que se mantém da classe comercial, maltratando-a, mesmo recebendo suas influências. O estamento é uma divisão social hierárquica e rígida, com pouca possibilidade mudança, onde a dominação ocorre por mecanismos criados pela classe dominante. Faoro assim define a situação:

O Estamento, quadro administrativo e estado-maior de domínio, configura o governo de uma minoria. Poucos dirigem, controlam e infundem seus padrões de conduta a muitos. A minoria exerce o governo em nome próprio, não se socorre da nação para justificar o poder, ou para legitimá-lo jurídica ou moralmente (FAORO, 2001, p.108).

Mesmo evoluindo com a independência em 1822, passando para o período imperial e com a proclamação da república em 1889, durante a República Velha que durou até 1930, traços culturais do patrimonialismo são observados, prevalecendo o sistema de ingresso no serviço público por indicação do imperador, o que explica o imobilismo centralizador da administração pública brasileira e a divergência entre o comportamento e atitude do povo brasileiro (BELTRÃO, 1984; OLIVEIRA, 2007). Para Nunes (2003, p.12), o patrimonialismo é sinônimo de clientelismo e fisiologismo<sup>4</sup>, existiu em todos os momentos e foi a maneira utilizada para lidar com os políticos que no Brasil da época eram populistas. De acordo com Lenardão (1999), essas práticas podem ser consideradas como um aspecto da vida política brasileira que nunca deixou de existir, pois é comum notícias de políticos que visando permanecer no cargo eletivo fazem uso da máquina administrativa, para atender demandas de benefícios visíveis em troca da garantia de votos.

Como explica Faoro (2001, p.36), o sistema patrimonial prende os servidores numa rede patriarcal, na qual eles representam a extensão da casa do soberano, e o rei tem o poder de dar ao agente público a posição de destaque ou de isolamento. Neste período o servidor público não agia voluntariamente, salvo se a sua vontade

fosse seguir às ordens reais de forma irrestrita. Para manter-se no cargo necessita demonstrar em todos os seus atos, lealdade ao rei. Embora a estrutura organizacional estivesse assumindo a forma de burocracia administrativa, ainda era composta de funcionários que realizavam as atividades da administração pública de acordo com a expectativa e ordens reais e os principais cargos eram ocupados pela nobreza real e alta burguesia que comprava seus títulos e *status* na estrutura, ou seja, o rei era o senhor de tudo e o funcionário público apenas a sombra real (MATIAS-PEREIRA, 2010; FAORO, 2001).

O sistema patrimonialista se ampliou na África, Ásia e América, inchando e sacrificando o Estado com servidores descompromissados e elevado número de pensionistas e dependentes, todos ansiosos por seus ordenados e favores e o rei que “paga tudo, abusos e roubos, infortúnios comerciais e contratos fraudados” (FAORO, 2001, p.74). Neste modelo o poder real confunde o patrimônio público com o patrimônio particular, inclusive os cargos públicos são distribuídos como presentes e recompensas, dando *status* ao cargo público como privilégio de poucos, contribuindo para a prática do nepotismo, corrupção e clientelismo (BRASIL, 1995; MATIAS-PEREIRA, 2010).

O custo da máquina administrativa era muito alto, de acordo com Faoro (2001, p. 101), “as subvenções, os ordenados, as pensões devoravam o Estado, para o proveito ostentatório da fidalguia, da fidalguia encasulada no cargo público”.

Resumindo, as características mais proeminentes do perfil do servidor neste período eram: acesso ao cargo por indicação de autoridade superior; representação da vontade do superior hierárquico; lealdade ao superior para manutenção do cargo; ausência de autonomia e individualismo, prevalecendo a vontade de autoridade superior; centralização nas decisões e falta de distinção entre o patrimônio público e o patrimônio particular.

O esgotamento do modelo começou a ter início a partir do século XVII com o crescimento da burguesia na Inglaterra e o desenvolvimento do pensamento liberal, com distinção entre o Estado e a Sociedade Civil. O processo de mudança impulsionado pelo desenvolvimento do capitalismo e da democracia, cada vez mais passou a exigir limites ao gestor e impor distinção clara entre a “coisa pública” e os bens privados do gestor.

---

<sup>4</sup> O clientelismo é uma relação em que um recebe benefícios em troca de apoio político. E o

Houve um período de transição do modelo patrimonialista para o modelo burocrático de gestão, como menciona Faoro (2001, p.200):

No período de transição entre o agente patrimonialista e o funcionário burocrático, a objetividade e impessoalidade, os vínculos racionais de competência e controles hierárquicos são vistos como algo do futuro, porque no presente o rei tudo pode e o funcionário tudo obedece.

Apenas no início do século XX, com a expansão da revolução industrial e os efeitos do processo de industrialização ganhando destaque em todo o mundo, criando o fenômeno da globalização, uma nova forma de gestão pública passou a ser requerida pela sociedade, compatível com a nova realidade. Este cenário foi ideal para o surgimento de uma forma de gerir a res-pública, combatendo práticas abusivas do modelo anterior, em uma sociedade que exigia dos gestores e dos funcionários públicos mais profissionalismo e cuidado com o papel do Estado.

Com o avanço da administração como ciência, e o desenvolvimento de teorias da administração, países como a Inglaterra e os EUA, passaram a estudar formas de trazer para o serviço público, características desenvolvidas inicialmente nas organizações privadas que buscavam mais eficiência na gestão.

Os estudos de Max Weber sobre as formas de dominação, e o uso legítimo da autoridade aliado ao surgimento de novas práticas administrativas nas empresas privadas, contribuíram com a implantação do modelo burocrático na gestão pública que visava tornar o serviço público mais profissional e organizado.

### **Gestão Pública Burocrática e o Agente Público**

A busca pela melhor maneira de se fazer uma atividade fez surgir a administração como ciência, na busca da eficiência como diferencial competitivo. Estudos empíricos começaram a ser realizados com ênfase nas tarefas, no intuito de unir conhecimento e habilidade para aumento da produtividade (CHIAVENATO, 2011).

Nas organizações privadas, iniciou-se um processo de busca pela eficiência como diferencial competitivo. Em 1911, Frederick Winslow Taylor nos EUA, apresentou a Teoria da Administração Científica, defendendo a seleção do funcionário

mais preparado para o exercício de uma tarefa, o que corresponde à meritocracia. Taylor defendeu a ênfase na eficiência das rotinas e tarefas, onde interessava ao trabalhador apenas a retribuição monetária. Para Taylor o homem é preguiçoso por natureza, por isso a sua remuneração deve ser por tarefas, estabelecendo uma produção mínima por trabalhador (CHIAVENATO, 2011).

Os estudos de Taylor tiveram reflexo na gestão pública, de acordo com Heinrich (2010, p. 56):

*A Taft Commission on Economy and Efficiency*, de 1910, foi uma das primeiras comissões norte-americanas destinadas à melhoria da gestão executiva e do desempenho governamental, influenciada pelo pensamento científico, que teve como marco princípios da Teoria da Administração Científica apresentada por Frederico Taylor em 1911, com o uso da lógica racional e técnica na avaliação de desempenho.

Em 1916, Henry Ford apresentou a teoria clássica da administração na Europa, na busca da eficiência com ênfase na estrutura organizacional e princípios como: disciplina, comando centralizado ordem e organização, subordinação dos interesses individuais aos interesses gerais, estabilidade no emprego, valorização da iniciativa e espírito de equipe.

Em virtude da alta rotatividade, absenteísmo e desinteresse dos trabalhadores por seu trabalho, criou o ambiente para surgimento da teoria das relações humanas a partir de 1920, concluindo que o conteúdo e a natureza do cargo tem influência sobre a moral dos trabalhadores e os aspectos emocionais e o grupo informal do ambiente de trabalho tem influência sobre o desempenho do funcionário.

Novos estudos passaram a ser realizados no ambiente organizacional e as influências psicológica sobre o trabalhador e os grupos formais e informais de trabalho e a motivação humana, e em 1940 surge uma nova teoria da administração conhecida como Comportamental ou Behaviorista, mantendo o foco nas pessoas e as condições de trabalho, na busca do equilíbrio entre os interesses organizacionais e pessoais na busca do bem comum (CHIAVENATO, 2011; UHLMANN, 1997).

Paralelamente ao desenvolvimento das teorias da administração nas empresas privadas, buscou-se um modelo na gestão pública para substituir o ultrapassado patrimonialismo que já não era aceito pela sociedade em virtude das suas características que contrastavam com a nova sociedade em que o poder já não estava exclusivamente nas mãos dos coronéis e senhores de engenho.

A abolição já havia acabado com a escravatura e práticas abusivas de favoritismo e clientelismo, precisavam dar espaço para uma gestão pública com regras e normas impessoais, que tivesse foco na eficiência das ações do Estado. Começou um movimento, inicialmente na Europa, para que o Estado implantasse reformas administrativas.

Neste momento, buscou-se nos estudos do alemão Max Weber sobre as formas de dominação e o uso legítimo da autoridade, a compreensão sobre o modelo burocrático de gestão, que passou a ser aplicado às organizações públicas como forma de combater as disfunções do patrimonialismo. De acordo com Weber (2004, p. 62):

O Estado moderno é um agrupamento de dominação que apresenta caráter institucional e que procurou (com êxito) monopolizar, nos limites de um território, a violência física legítima como instrumento de domínio e que, tendo esse objetivo, reuni nas mãos dos dirigentes os meios materiais de gestão.

Para Weber haviam três formas de dominação ou obtenção da autoridade, entendida como "um direito à "obediência" - independente de qualquer interesse - diante dos efetivamente dominados (WEBER, 2004, p.189).

Na primeira forma, a autoridade dada pelo poder tradicional, que vem do meio social onde a pessoa está inserida. Esta autoridade pode advir de hereditariedade ou dependência econômica. São exemplos as sociedades baseadas na autoridade dos patriarcas, senhores feudais e monarcas absolutistas (CHIAVENATO, 2011; WEBER, 2004). É uma forma comum ao patrimonialismo, onde a dominação é aceita passivamente, pela situação privilegiada da autoridade que tem o poder herdado ou delegado com base na tradição, usos e costumes do povo.

Outra forma de obtenção de autoridade é por meio da dominação carismática, em que o dominado resolve voluntariamente seguir ao líder motivado geralmente por ideologias, como é o caso de igrejas e partidos políticos. O poder é exercido com base no carisma (poder de influência) do líder e aceito pelos seguidores de acordo com seus dons pessoais e extraordinários, incluindo-se aqui a figura de profetas e heróis, que detém um poder incomum (CHIAVENATO, 2011; WEBER, 2004).

A terceira forma defendida por Weber como sendo a ideal, baseado na racionalidade e legalidade. As regras são impessoais e centradas em normas e não nas pessoas. As regras são racionais e não pessoais. O poder está localizado no cargo e não na pessoa que ocupa o cargo. O poder está baseado em critérios

técnicos previamente determinados, sendo aceito pelos subordinados, por estar devidamente seguindo a regras institucionalmente estabelecidas. Weber via no modelo burocrático uma forma eficiente de organização (CHIAVENATO, 2011).

Segundo Weber, o funcionário deve seguir a hierarquia e obedecer, “mesmo que seja contra a sua vontade, as ordens de uma autoridade superior, que tem a responsabilidade sobre o serviço” (WEBER, 2001, p.82). No modelo burocrático weberiano defende-se a máxima eficiência da organização como o perfil ideal do servidor (burocrata) incluindo a previsibilidade de comportamento e padronização de desempenho, pois o agente público deve seguir as normas da organização; o caráter formal da hierarquia, obedecendo ao seu superior hierárquico, e deverá ter competência técnica especializando-se nas atribuições de seu cargo obtido por mérito (CHIAVENATO, 2011).

Para Weber, o progresso do capitalismo conduzia a modernização da economia e do Estado, passando pelo progresso em direção ao “funcionalismo burocrático, baseado em contrato, salário, pensão, carreira, treinamento especializado e divisão de trabalho, competências fixas, documentação e ordem hierárquica” (WEBER, 2004, p. 529).

A implantação da burocracia apresenta como fundamento objetivo do poder burocrático o conhecimento especializado da área:

A razão decisiva do avanço da organização burocrática sempre foi sua superioridade puramente *técnica* sobre qualquer outra forma. A relação entre um mecanismo burocrático plenamente desenvolvido e as outras formas é análoga à relação entre uma máquina e os métodos não-mecânicos de produção de bens. Precisão, rapidez, univocidade, conhecimento da documentação, continuidade, discrição, uniformidade, subordinação rigorosa, diminuição de atritos e custos materiais e pessoais alcançam o ótimo numa administração rigorosamente burocrática (especialmente monocrática) exercida por funcionários individuais treinados, em comparação a todas as formas colegiais ou exercidas como atividade honorária ou acessória. (WEBER, 2004, p. 212).

No Brasil, a partir de 1920, os grupos oligárquicos estavam enfraquecidos e a industrialização começava a ganhar força com a revolução industrial nos países desenvolvidos. Porém, a primeira grande reforma administrativa do Brasil aconteceu em 1937, no Governo autoritário de Getúlio Vargas, procurando migrar do modelo patrimonialista de gestão para o modelo burocrático weberiano, isso com atraso com relação a países como França, Grã-Bretanha e Alemanha. A finalidade era deixar o modelo que privilegiava o nepotismo e clientelismo para promoção da meritocracia e

competência (BRESSER-PEREIRA, 2010). A administração pública burocrática se voltou à busca da profissionalização dos ocupantes de cargos públicos, com a proposição de carreira e hierarquia funcional (BRESSER-PEREIRA, 1996).

O discurso de Getúlio Vargas na campanha da Aliança Liberal, proferido na Esplanada do Castelo, Rio de Janeiro em 03/01/1930, retrata a preocupação com a eficiência administrativa e valorização da função pública:

O problema do funcionalismo, no Brasil, só terá solução quando se proceder à redução dos quadros excessivos, o que será fácil, deixando-se de preencher os cargos iniciais, à medida que vagarem. Providência indispensável também é a não-decretação de novos postos burocráticos, durante algum tempo, ainda mesmo que o crescimento natural dos serviços públicos exija a instituição de outros departamentos, nos quais poderão ser aproveitados os empregados em excesso nas repartições atuais. Com a economia resultante, quer dos cortes automáticos, que a ninguém prejudicará, quer da impossibilidade de criação de cargos novos, poderá o Governo ir melhorando, paulatinamente, a remuneração dos seus servidores, sem sacrifícios para o erário. Majorando-lhes, desse modo, os vencimentos e cercando-os de garantias de estabilidade e de justiça nas promoções e na aplicação dos dispositivos regulamentares, terá o País o direito de exigir maior rendimento das atividades e aptidões dos respectivos funcionários, que então, sim, não deixarão de se consagrar exclusivamente ao serviço público, desaparecida a necessidade de exercer outros misteres, fora as horas de expediente, como agora, não raro, acontece, por força das dificuldades com que lutam. (NOGUEIRA, 1997).

Na década de 1930 a preocupação com a profissionalização e a capacitação dos burocratas (servidores técnico-administrativos) era grande. A constituição de 1934 introduziu o princípio da meritocracia para contratação de pessoal, conforme os artigos 168 e 170 § 2º (BRASIL, 1934):

Art 168 - Os cargos públicos são acessíveis a todos os brasileiros, sem distinção de sexo ou estado civil, observadas as condições que a lei estatuir. Art 169 - Os funcionários públicos, depois de dois anos, quando nomeados em virtude de concurso de provas, e, em geral, depois de dez anos de efetivo exercício, só poderão ser destituídos em virtude de sentença judiciária ou mediante processo administrativo, regulado por lei, e, no qual lhes será assegurada plena defesa. Parágrafo único - Os funcionários que contarem menos de dez anos de serviço efetivo não poderão ser destituídos dos seus cargos, senão por justa causa ou motivo de interesse público. Art 170 - O Poder Legislativo votará o Estatuto dos Funcionários Públicos, obedecendo às seguintes normas, desde já em vigor: 1º) o quadro dos funcionários públicos compreenderá todos os que exerçam cargos públicos, seja qual for a forma do pagamento; 2º) a primeira investidura nos postos de carreira das repartições administrativas, e nos demais que a lei determinar, efetuar-se-á depois de exame de sanidade e concurso de provas ou título.

Em 1936 a lei nº 184 estabeleceu normas básicas para a estruturação de pessoal, sistema de classificação de cargos e a criação do Conselho Federal do

Serviço Público Civil que se transformou em 1938 em Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP (LIMA JUNIOR, 1998, p.6). A criação do DASP estabeleceu como uma de suas atribuições a seleção e aperfeiçoamento de pessoal para o serviço público com definição de critérios profissionais para ingresso no serviço público, desenvolvimento de carreiras e estabelecimento de regras de promoção baseadas no mérito (BITTENCOURT; ZOUAIN, 2010).

A primeira regulamentação das relações entre Estado e servidores ocorreu com o Decreto-Lei no 1.713/1939, sendo substituído em 1952 pelo estatuto dos funcionários públicos civis da união, que vigorou até a publicação da Lei no 8.112/90, conhecida como o Estatuto dos Servidores Públicos, instituindo o regime jurídico dos servidores públicos federais (PIRES et al, 2005; LIMA JUNIOR, 1998). No período 1945 a 1964, as iniciativas de reforma foram tímidas. Embora houvesse a tentativa de implantar a meritocracia, de acordo com Carvalho (2011b, p. 55): “em levantamento do DASP de julho de 1961, de um total de 300 mil servidores civis, apenas 15% deles haviam sido nomeados por concurso”.

A partir de 1964 o governo do presidente Castello Branco instituiu uma comissão especial para tratar da reforma administrativa, que culminou com a publicação do decreto 200/1967, na tentativa de trazer eficiência ao serviço público (LIMA JUNIOR, 1998). De acordo com Nunes (2003, p.6-7), surge nessa época o corporativismo, uma nova forma de organização social, na qual o trabalho e as identidades profissionais aparecem como classificação social, tendo como referência a atribuição de direitos e deveres. Surgem também nessa época o insulamento burocrático, ilhas de racionalidade e conhecimento técnico para contornar o clientelismo ainda vivo na cultura nacional e o universalismo de procedimentos, que se aproxima do pensamento weberiano de gestão pública, com padronização e impessoalidade, com tratamento igualitário para todas as pessoas (NUNES, 2003).

A burocratização no Brasil absorveu hábitos e costumes do império, enraizados culturalmente no funcionalismo, resultando em centralização, formalismo e a desconfiança nas pessoas, motivando normas que emperram a administração pública. “A palavra burocracia chegou a ser definida, no dicionário Aurélio<sup>5</sup>, como sinônimo de complicação ou morosidade no desempenho do serviço público” (BELTRÃO, 1984, p.32). A burocracia promoveu a padronização, estabilidade e

previsibilidade propostas no modelo weberiano, mas o servidor perdeu sua liberdade de ação e a flexibilidade (SELDEN, 2010). As regras rígidas de controle nos processos engessou a máquina e o documento valia mais do que os fatos (BELTRÃO, 1984). Os agentes públicos, na maioria das vezes sem saber a finalidade, eram treinados para cobrar documentos que trazem:

Uma avalanche de exigências, formalidades, aprovações, atestados, certidões e outros tipos de comprovação prévia, sistemática e documental, que só servem para dificultar a vida dos honestos, sem intimidar os desonestos (BELTRÃO, 1984, p.33).

O esforço de implantação da meritocracia foi aos poucos sendo modificada para um meio-termo entre a modernização e a cultura populista. As mudanças iniciaram, mas contaram com forte resistência da cultura instalada na máquina administrativa brasileira e suas raízes patrimonialistas. De acordo com Lima Junior (1999), a burocracia sempre foi permeável aos interesses políticos desempenhando funções específicas, raramente em nome do interesse público. Os processos de mudanças econômicas e sociais, não foram suficientes para acabar completamente com o nepotismo, o favoritismo e o clientelismo, características culturais persistentes que somadas ao populismo, afetaram a percepção da sociedade e dos servidores com relação à organização da estrutura do Estado (MARTINS, 1997).

Para valorizar a meritocracia e defender o servidor de carreira do autoritarismo dando-lhe garantia de permanência no emprego, surgiu a estabilidade no emprego do servidor público com mais de cinco anos de serviços públicos, com a constituição de 1946, confirmada na constituição de 1967 no art. 77 (LIMA JUNIOR, 1998). De acordo com Bresser-Pereira (1996, p.14):

A estabilidade dos funcionários é uma característica das administrações burocráticas. Foi uma forma adequada de proteger os funcionários e o próprio Estado contra as práticas patrimonialistas que eram dominantes nos regimes pré-capitalistas. No Brasil, por exemplo, havia, durante o Império, a prática da “derrubada”. Quando caía o governo, eram demitidos não apenas os portadores de cargos de direção, mas também muitos dos funcionários comuns.

Segundo Ckagnazaroff (2002), a estabilidade pode trazer motivação aos servidores, trazendo segurança no emprego, mas há o risco de trazer também

---

<sup>5</sup> Dicionário da Língua Portuguesa, um dos mais conhecidos no Brasil, elaborado por Aurélio Buarque de Holanda.

acomodação. Neste caso, surge o desafio de exigir eficiência do servidor de carreira e a aceitação da avaliação de seus resultados (CONSAD, 2011).

Neste modelo de gestão, a busca pela profissionalização do servidor deveria ser a prioridade, mas a falta de capacitação era percebida a ponto de na década de 1980 não ter, na maioria dos municípios, um profissional habilitado para preencher todos os formulários e satisfazer as exigências burocráticas para obter a liberação de recursos, sendo necessário terceirizar o processo (BELTRÃO, 1984, p.26). De 1979 a 1982 iniciou o período em que se buscava a desburocratização e a racionalização da gestão pública com foco no usuário do serviço público e a desestatização (LIMA JUNIOR, 1998, p.14).

Para Santos (2006, p.43), “o funcionário público deveria ser designado considerando as habilidades, aptidões, interesses, experiência e prática, além de seu comportamento”, mas na prática não era o que ocorria. A falta de profissionalização do servidor era um grande problema para a gestão pública brasileira e a burocratização dos processos outro mal a ser combatido, a ponto de ser lançado o Decreto no 83.740/79 para regular a desburocratização por meio do Programa Nacional de Desburocratização (BELTRÃO, 1984).

As estruturas hierárquicas no modelo de gestão burocrático, passaram a ser vistas como “rígidas, lentas, incapazes de mudar, ineficientes e falhas no trazer a expertise para dentro das organizações” (PETERS; PIERRE, 2010, p.23).

No período pós-patrimonialista os critérios de seleção, promoção e remuneração eram baseadas em tempo de serviço, sem relação com o desempenho do servidor, relegando a profissionalização ao interesse individual. Não havendo plano de benefício institucional para a capacitação profissional, muitos servidores sentiram-se desmotivados à profissionalização. A gravidade da situação no quadro do funcionalismo brasileiro foi retratada nas afirmações de Beltrão (1984, p.56):

O governo deve combater a improdutividade, o desperdício, a capacidade ociosa, o parasitismo econômico, a centralização burocrática, a desorganização, a incompetência, a inércia bem paga e o trabalho mal remunerado.

Em 1989, foi eleito no Brasil o presidente Fernando Collor, prometendo dentre outras coisas, ser “caçador de marajás”, referindo-se a agentes públicos ineficientes com altos salários. Ganhou boa aceitação popular e na mídia, em parte, pela imagem

negativa de segmentos do funcionalismo público. O presidente Fernando Collor iniciou o seu primeiro dia de trabalho em reunião com líderes e ministros, informando que estava iniciando uma reforma moral e as medidas que iria anunciar seria um saneamento moral, principalmente contra empresários parasitas e burocratas relapsos, assegurando que funcionário público que participasse de atos lesivos ao fisco seria demitido e preso (LEITÃO, 2011, p.166-167). O resultado foi a dispensa de 112 mil servidores, entre os que não tinham estabilidade no emprego e outros que optaram pela aposentadoria (SANTOS, 1997).

Cada novo governo tentou empreender reformas administrativas para implantar a burocracia de fato, onde permanecia resquícios de patrimonialismo ou clientelismo no grupo antecessor, e o modelo burocrático pleno nunca chegou a ser implantado (BRESSER-PEREIRA, 2002). A cada nova gestão, de uma forma geral, compromissos com grupos políticos de apoio são acordados e muitos cargos, principalmente os de confiança (constitucionalmente os de direção ou assessoramento, privilegiados hierarquicamente e de melhor remuneração), acabam com utilização sem o compromisso do desempenho técnico, formando uma espécie de “patrimonialismo público contemporâneo”. Como afirma Valadares e Emmendoerfer (2012, p.732):

[...] cada vez mais os cargos de livre nomeação têm se tornado moeda de troca na busca de apoio político por parte dos governos, quando não se constituem em mera apropriação clientelista, fisiológica de postos de trabalho cujo acesso se dá sem concurso público.

Para Abrúcio (2007, p.75), “é preciso profissionalizar a burocracia e avaliá-la constantemente por meio de metas e indicadores, ações que reduziriam a interferência política sobre a distribuição de cargos e verbas públicas”.

De acordo com Teixeira e Santana (1994), a falta de estudos e modelos que tratem sobre o aparelho do Estado e seu desempenho, fez surgir preconceitos com relação à figura do agente público e à gestão pública de forma geral, e alguns mitos como “a ineficiência é inerente ao setor público”, “somente o governo beneficia-se com a sua ineficiência”, “o governo é responsável pela corrupção”, “o setor público é ineficiente, e o privado, eficiente”. Esta visão da gestão pública e do funcionalismo não era compatível com diversas transformações no cenário mundial, apontando crise no modelo de gestão burocrática.

As crises econômicas, sociais e administrativas, bem como os efeitos da globalização, impulsionaram:

Mudanças de toda ordem: tecnológicas, econômicas, sociais, culturais e políticas. Inúmeros países começaram a abrir as suas economias, o nível de educação elevou-se, assim como o acesso às informações. As sociedades tornaram-se mais pluralistas, democráticas e conscientes. O Brasil encontra-se no elenco desses países que iniciaram os esforços para promover a reforma do Estado. (PEREIRA-MATIAS, 2004, p.1-2).

O sistema passou a exigir do servidor de carreira a profissionalização, competência e a lealdade, e do agente político espera-se legitimidade, julgamento e orientação política, ambos são acusados de não cumprir sua parte na busca pela eficiência, segundo Peters e Pierre (2010, p.26):

[...] os funcionários públicos ou burocratas, são acusados de tentar monopolizar as ações por conta de sua especialização e controle dos procedimentos do governo, e os políticos são acusados de tentar politizar o pessoal e a gestão pública.

Resumindo, segue uma lista de características que se destacaram no perfil do servidor burocrático: sem autonomia/individualidade dependente de normas e regulamentos; centralizador nas decisões, conhecimento sobre a legislação e normas legais pertinentes a gestão pública em sua área de atuação; formal nas comunicações; racional na divisão do trabalho; impessoal nas relações (importa o cargo, não a pessoa); seguidor de hierarquia e autoridade; cumpridor irrestrito de rotinas e procedimentos padronizados; competente tecnicamente e que obtém o cargo por mérito (concurso público); especialista em sua área de conhecimento (profissionalização do servidor); voltado para o processo administrativo.

O modelo burocrático que a *priori* surgiu para combater a nepotismo, o clientelismo e a corrupção, com a instalação de regras e normas nos procedimentos, instalando a meritocracia e profissionalização do agente público na busca da eficiência sinalizava de que era preciso uma reforma administrativa urgente, porque o resultado foi um governo lento, ineficiente e impessoal (OSBORNE; GAEBLER, 1994).

Diante das disfunções apresentadas nas atividades dos agentes públicos dentro da burocracia, uma nova forma de gestão deveria trazer novas características para

melhorar a prestação de serviços para a comunidade e aumentar a eficiência governamental na busca dos objetivos organizacionais.

### **Gestão Pública Gerencial e o Agente Público**

A administração pública gerencial surgiu em virtude da expansão das atividades econômicas e sociais do Estado, desenvolvimento tecnológico e a globalização da economia mundial. A partir da década de 70, principalmente após a crise do petróleo em 1973, houve uma crise econômica mundial que interrompeu um ciclo de prosperidade que iniciou após a Segunda Guerra Mundial em 1945, e havia crise estatal nas áreas econômica, social e administrativa (ABRÚCIO, 1997, p.7).

A partir da década de 1970 a 1980, com a competitividade na iniciativa privada, começou um movimento por melhoria também pelos serviços prestados na administração pública. Novos modelos de gestão foram adaptados da administração privada, permitindo o surgimento da *New Public Management* (NPM), com ênfase na gestão profissional, padrões e indicadores de desempenho e maior competitividade no serviço público (BERNARDI, 2011; THOMPSON, 2010).

Este período coincidiu com os governos de Ronald Reagan nos Estados Unidos e Margaret Thatcher na Inglaterra, onde ocorreu um acelerado processo de privatizações, redução da máquina administrativa, descentralização administrativa, terceirização de serviços de utilidade pública, utilização de novas tecnologias de informação na busca de qualidade, otimização de resultados e eficiência (BERNARDI, 2011, p.230). Neste período, o perfil desejado do agente público deveria incorporar a eficiência com a redução de custos e aumento da qualidade dos serviços prestados à população (BRESSER-PEREIRA, 1996).

O NPM traz no bojo de suas variantes a necessidade de *accountability*<sup>6</sup> quanto ao desempenho do gestor e por consequência da administração de forma geral, onde o servidor está inserido e o seu trabalho reflete o desempenho da gestão (THOMPSON, 2010). De acordo com a Confederação Nacional dos Municípios (CNM, 2008, p.16):

---

<sup>6</sup> No mundo acadêmico distingue-se por mecanismos de controle externo como transparência e prestação de contas à população e a órgãos de controle como Poder Legislativo e Judiciário, entre outros (DINIZ et al; 2009).

A Nova Administração Pública ou revolução gerencial é um dos movimentos mais recorrentes e atualmente discutidos em todo o mundo, tendo surgido na segunda metade do século XX como alternativa para superar os problemas causados pelas chamadas buropatologias estatais<sup>7</sup> associado à incapacidade de os governos atuarem com eficácia, eficiência e efetividade em determinados setores da economia.

O modelo gerencial nasceu com finalidade principal de eficiência, rompendo com a engrenagem do modelo burocrático implantada, que preocupou apenas com o processo, focada no cumprimento de regulamentos e na execução de tarefas. O desempenho esperado do servidor neste modelo de gestão restringe-se ao papel de cumpridor das normas legais. Os planos de carreira burocráticos não se preocuparam com habilidades especializadas para premiar o bom desempenho, e para introduzir a produtividade como critério de promoção (ABRUCIO, 2007, p.15).

De acordo com Levy (1997, p.5), a administração gerencial além de priorizar os resultados, adequando a estrutura para atender às demandas de local e momento, faz da transparência e do controle do cidadão, apoio para a busca da eficácia organizacional, com estruturas menos hierarquizadas e alto grau de envolvimento de todos os servidores.

O modelo burocrático de gestão com base no controle e hierarquia começou a ser substituído pelo modelo gerencial focado em competência e resultados (SELDEN, 2010).

Segundo Peters e Pierre (2010), resquícios da gestão pública patrimonialista ainda persistem, principalmente quando, líderes políticos tentam politizar o sistema burocrático para que obedeça a interesses de partido(s) político(s) dominante: “[...] em muitos sistemas políticos existe uma longa tradição de dominação político do recrutamento para o emprego público e há uma batalha contínua para institucionalizar um serviço público de carreira, profissional” (PETERS; PIERRE, 2010, p.12).

No Brasil, a tentativa de implantação do modelo gerencial ocorreu em 1995, desta vez, apenas 10 anos após do que aconteceu na Grã-Bretanha, antecipando-se aos demais países em desenvolvimento, e a países desenvolvidos como: França, Alemanha e Japão. No modelo gerencial os servidores tem mais autonomia e responsabilidade, com a expectativa de que tomem boas decisões, priorizando o

---

<sup>7</sup> Termo utilizado para retratar as doenças proporcionadas pela burocracia às organizações públicas, retirado da tese de doutorado “Agências reguladoras e seus modelos de gestão: uma análise na Aneel e Anatel” de Antonio Ricardo de Souza defendida na Universidade Federal da Bahia, em Salvador no ano de 2007.

desempenho e resultado. O ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, impulsionado pelas transformações mundiais, ao assumir a presidência da república, iniciou um processo de mudança, que denominou de Reforma do Aparelho do Estado, onde frisou a importância da capacitação do servidor público ao afirmar: “É preciso reorganizar as estruturas da administração com ênfase na qualidade e na produtividade do serviço público; na verdadeira profissionalização do servidor [...]” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p.7).

No novo modelo de gestão, baseado em eficiência, o servidor passa a ter mais autoridade (*empowerment*) e responsabilidades por resultados, necessitando de capacitação profissional para adquirir competência administrativa para corresponder à expectativa que lhe é confiada pela gestão. A emenda constitucional 19/98 acrescentou ao Art. 41 da C.F./88 a previsão de perda do cargo ao servidor estável com baixa avaliação de desempenho, demonstrando a vontade governamental de uma cultura do serviço público voltada para resultados.

Segue um resumo com as principais características requeridas dos servidores públicos, no modelo de gestão pública gerencial: conhecimento sobre a legislação e normas legais pertinentes à gestão pública; racionalização na divisão do trabalho; obtenção do cargo por concurso público (efetivo) ou contratação pelo interesse público (comissionado, estagiário, etc); especialização em área de conhecimento, competência técnica (profissionalismo do servidor); trabalho com descentralização administrativa (delegação); foco para a obtenção de resultados (eficácia - atingir indicadores e metas); autonomia, autoridade (*empowerment*) e responsabilidade por resultados; visão sistêmica; pró-atividade, tentando antecipar-se na solução dos problemas; gestão voltada para o cidadão visto como cliente dos serviços públicos; criatividade e inovação na busca de soluções que fogem aos procedimentos rotineiros; busca por transparência nas ações e fluxos de informações na organização; realização de atividades com menor custo e maior qualidade (eficiência); busca pelo desenvolvimento de competências por meio de cursos de capacitação profissional permanente; gestão participativa (com representantes de comunidade interna e externa), flexibilidade e simplificação dos processos administrativos; cultura organizacional de cooperação e troca de conhecimento para aprendizagem organizacional.

A Fundação Nacional da Qualidade divulgou em 2009, características que devem fazer parte do perfil do gestor público pós-burocrático, denominando-as de

fundamentos da excelência da gestão: pensamento sistêmico, aprendizado organizacional, cultura de inovação, liderança e constância de propósitos, orientação por processos e informações, visão de futuro, geração de valor, valorização de pessoas, conhecimento sobre o cliente e o mercado, desenvolvimento de parcerias e responsabilidade social (ALDARVIS, 2010, p.222-223).

Ao pesquisar sobre o papel dos servidores públicos nos modelos de gestão estudados, foi possível sistematizar uma tipologia de características, com a ressalva que na realidade a diferenciação não se dá de maneira clara e estanque como se observa no quadro a seguir, considerando que o servidor pode apresentar características mistas, com predominância ou não de características de um modelo em seu perfil de servidor.

A dúvida passou a ser, como mudar a cultura organizacional do servidor acostumado com práticas patrimonialistas e burocráticas dentro da gestão pública? Como desenvolver novas competências nestes servidores para atender às novas demandas impostas pela sociedade em evolução? A capacitação profissional foi apontada como importante meio para transformar o agente público, sua forma de pensar e agir.

Em 2006, o governo Luiz Inácio Lula da Silva, por meio do Decreto 5.707, instituiu a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Este decreto sinaliza o incentivo governamental para a capacitação do agente público como forma de transformação no perfil do servidor para desenvolvimento de competências para atender às demandas da gestão pública moderna. Em 2010, por meio do decreto 7.133/2010 foram regulamentados os critérios, e procedimentos gerais para a realização de avaliação de desempenho individual e institucional, e o pagamento das gratificações de desempenho, em esforço para melhorar o desempenho funcional dentro da gestão pública federal.

As características, que fazem parte do perfil do servidor público, passaram por modificações em virtude do modelo de gestão e o contexto econômico, político e social. O quadro 5 apresenta as principais características pretendidas no perfil dos servidores públicos, de acordo com os modelos de gestão patrimonialista, burocrático e gerencial.

Quadro 5 – Resumo das principais características dos servidores públicos nos modelos de gestão.

Servidor Patrimonialista	Servidor Burocrático	Servidor Gerencial
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acesso ao serviço por indicação de autoridade superior;</li> <li>• Sem autonomia/individualidade;</li> <li>• Centralizador nas decisões;</li> <li>• Independe de conhecimento técnico para manutenção do cargo;</li> <li>• Representa a vontade do superior hierárquico;</li> <li>• Leal ao superior hierárquico;</li> <li>• Seguidor irrestrito da hierarquia e autoridade superior;</li> <li>• Não diferencia o bem público dos bens particulares.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obtenção do cargo por mérito (concurso público);</li> <li>• Sem autonomia/individualidade, dependente de regras e regulamentos;</li> <li>• Centralizador nas decisões;</li> <li>• Competente tecnicamente e especialista em sua área de conhecimento;</li> <li>• Conhecimento sobre a legislação e normas legais restritos à sua área de atuação;</li> <li>• Formal nas comunicações;</li> <li>• Racional na divisão do trabalho;</li> <li>• Impessoal nas relações (importa o cargo, não a pessoa);</li> <li>• Seguidor de hierarquia e autoridade;</li> <li>• Cumpridor irrestrito de rotinas e procedimentos padronizados;</li> <li>• Voltado ao processo administrativo e a estrutura do Estado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obtenção do cargo por concurso público (efetivo), ou por cargo comissionado/estágio (contratado por interesse público);</li> <li>• Com mais autoridade (<i>empowerment</i>) e responsabilidade por resultados;</li> <li>• Trabalha com descentralização de atividades (delegação);</li> <li>• Competente tecnicamente com conhecimento geral e específico sobre a legislação e normas legais pertinentes à gestão pública;</li> <li>• Racional na divisão do trabalho;</li> <li>• Preocupado com a execução de serviços com menor custo e maior qualidade (eficiência);</li> <li>• Busca de capacitação contínua (desenvolvimento de competências);</li> <li>• Valorização do desempenho, voltado para a obtenção de resultados (eficácia - atingir indicadores e metas);</li> <li>• Visão sistêmica, busca de conhecimento de todo o processo;</li> <li>• Pró-atividade, tentando antecipar-se na solução dos problemas;</li> <li>• Gestão voltada para o cidadão visto como cliente dos serviços públicos;</li> <li>• Criatividade e inovação na busca de soluções que fogem aos procedimentos rotineiros;</li> <li>• Busca pela eficiência;</li> <li>• Busca por transparência nas ações e fluxos de informações na organização;</li> <li>• Gestão participativa (com representantes de comunidade interna e externa);</li> <li>• Flexibilidade e simplificação dos processos administrativos;</li> <li>• Cultura organizacional de cooperação e troca de conhecimento para aprendizagem organizacional.</li> </ul>

Fonte: o autor, 2013.

## 2.2 CAPACITAÇÃO DO AGENTE PÚBLICO

Está dividida em contexto geral, competência no serviço público, avaliação de desempenho no setor público e capacitação profissional por meio da EAD.

O contexto geral retrata a importância da capacitação profissional e algumas ações realizadas no Brasil para capacitação dos servidores públicos.

A competência no serviço público busca identificar conhecimentos, habilidades e atitudes, que podem fazer parte do perfil do servidor público.

A avaliação de desempenho no setor público apresenta conceitos relacionados a este instrumento, e fatores que podem influenciar no desempenho do servidor.

A capacitação por meio da EAD apresenta a evolução do uso das TICs no ambiente educacional e o incentivo governamental para oferta de cursos nesta modalidade de ensino, bem como a possibilidade de capacitação profissional utilizando a EAD.

### **2.2.1 Contexto Geral**

Os funcionários públicos são os que conduzem a estrutura do Estado, que precisa ser comandado para atingir seus objetivos. De acordo com Bergue (2010, p.31), são rotineiras expressões como: “as pessoas são o principal ativo da organização” ou “sem os servidores não há prestação de serviços públicos de qualidade”. A busca da excelência remete a importância da capacitação profissional, que é o “processo permanente e deliberado de aprendizagem, com o propósito de contribuir para o desenvolvimento de competências institucionais por meio do desenvolvimento de competências individuais” (BRASIL, 2006), e tem como principal missão a eficiência e eficácia do serviço público realizado, e cuja principal finalidade é o bem comum.

No serviço público, a capacitação de servidores não é uma preocupação nova, ela iniciou na primeira metade do século XX, com a criação do DASP, referência na capacitação e profissionalização de servidores (BRASIL, 2006, p.33).

O Agente público com o avanço tecnológico e do conhecimento humano, necessita ter flexibilidade para receber novos conhecimentos, adquirir novas habilidades e ter atitudes que demonstrem o seu profissionalismo.

As organizações, incluído as públicas, tem despertado para a importância das pessoas como principal recurso, são elas as pessoas que compõem as organizações e decidem o rumo de suas ações. São as pessoas que gerenciam os recursos materiais, tecnológicos, estrutura, informações e conhecimento. Para Drucker (1997, p.51), “o principal recurso de capital, o investimento fundamental e o centro de custos de uma economia desenvolvida é o trabalhador intelectual, aquele que põem a funcionar tudo que seu intelecto absorveu [...]”.

De acordo com Schlesinger et al (2008, p.33), “o problema não está na tecnologia mas na falta de pessoas habilitadas e estruturas organizacionais adequadas para tratar dados e informações a fim de transformá-los em conhecimento”.

O servidor público necessita adquirir novos hábitos e competências para produzir os resultados exigidos pela sociedade moderna. As mudanças sempre existiram na história da humanidade, o que difere os dias atuais é a intensidade de variáveis como velocidade, volume e impacto, gerando a urgência de capacitação permanente em todas as organizações (CHIAVENATO, 2010), e a busca da “metanóia” que significa a mudança de mentalidade em uma organização que aprende a aprender (SENGE, 2009), característica buscada pela gestão pública gerencial focada em resultados.

A aprendizagem individual e a aprendizagem coletiva são igualmente necessárias e interdependentes para o bom desempenho institucional.

A importância da preparação do servidor aumenta em virtude do novo contexto de mudanças globais de natureza social, econômica, tecnológica e política, onde novos cenários emergem para o mundo profissional e o setor público vem se adaptando por meio de mudanças organizacionais e redefinição de aspectos estratégicos, como a utilização de novas ferramentas tecnológicas e novos métodos de trabalho, tornando necessária a construção e desenvolvimento de novos perfis de competências profissionais (PANTOJA; ANTONELLO, 2010, p. 51). Conforme afirmam Bitterncourt e Zouain (2010, p.78):

É essencial, ao desenvolvimento da administração pública, a constituição de capacidades técnica e gerencial no âmbito das organizações públicas, criando-se condições favoráveis à execução de serviços de forma eficiente e produtiva. A profissionalização da gerência pública e a aplicação de modernas tecnologias de gestão podem garantir a qualidade e o manejo adequado dos programas prioritários do governo, viabilizando a implementação das políticas públicas.

A capacitação continua do servidor é necessária também em virtude da gama elevada de normas que devem ser cumpridas dentro da gestão pública, exigindo pleno conhecimento de suas atividades e das suas obrigações. O descumprimento da legislação em vigor, que passa por constante atualização, pode em última instância e dependendo da gravidade do ato, punir o servidor inclusive com a exoneração do cargo e ressarcimento de prejuízos ao erário público. De acordo com Meirelles (1985, p.89):

Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei, para o particular, significa ‘poder fazer assim’; para o administrador ‘significa deve fazer assim.’

O servidor público além de buscar a excelência na realização do serviço público, deve ser um exemplo à sociedade no cumprimento da legislação e administração dos bens públicos de forma adequada, pois é parte integrante do Estado, que o emprega, que tem o dever de zelar pela sociedade e cumprimento das obrigações. A capacitação profissional do agente público pode evitar que o agente público deixe de cumprir a legislação por falta de conhecimento. Os sistemas de administração pública possuem mecanismos para garantir que os servidores públicos de carreira sejam responsáveis por seus atos (PETERS; PIERRE, 2010) por isso a importância de conscientizar o servidor sobre a relevância de capacitação profissional.

Quando o servidor público descumpra a legislação ou envolve-se em fraudes, fica na população a sensação de impunidade ou falta de regras para coibir os atos ilícitos, gerando descontentamento com a gestão e maculando a imagem do servidor (COSTA, 2010).

A preparação do servidor público na busca de melhores resultados na gestão pública foi um dos marcos na mudança do modelo patrimonialista para o modelo burocrático de administração pública. Muitas tentativas foram realizadas procurando melhorar os processos e tornar os serviços prestados pelo funcionário público, eficientes e de qualidade.

A implantação da meritocracia para ingresso no serviço público, que busca a contratação de quem está mais apto para o cargo, foi consolidada pela Constituição Federal de 1988, que torna obrigatório a contratação de servidor efetivo através de concurso público. O esforço governamental de profissionalização do servidor se refletiu no Decreto nº 2.794/88, que instituiu a Política Nacional de Capacitação, trazendo ênfase na necessidade de treinamento e capacitação.

A reforma administrativa iniciada em 1995 com a aprovação do Plano Diretor da Reforma do Estado e criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE, que trouxe em seu bojo a tentativa de implantar técnicas para a mudança organizacional a partir da mudança no perfil do servidor público, por meio de sua qualificação profissional e visão estratégica da gestão pública.

Porém, de acordo com Magalhães et al (2010), até 2002 os resultados pretendidos não haviam sido alcançados. O que demonstra falha no processo de capacitação ou no suporte organizacional para aplicação dos novos conhecimentos.

O conhecimento ao ser adquirido passa a incorporar as atitudes e manifesta-se por meio de ações e práticas no trabalho, mas para isso o servidor deve sentir-se realizado e competente. Muitas vezes há motivação e competência, mas a falta de apoio organizacional “seja ao desempenho, seja à aprendizagem ou à transferência para o trabalho daquilo que foi aprendido – gera problemas de desempenho” (PANTOJA; ANTONELLO, 2010, p.79).

Para impulsionar a capacitação profissional do agente público, em 2006, o governo instituiu por meio do Decreto nº 5.707/06, a “Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional” com as seguintes finalidades (BRASIL, 2006):

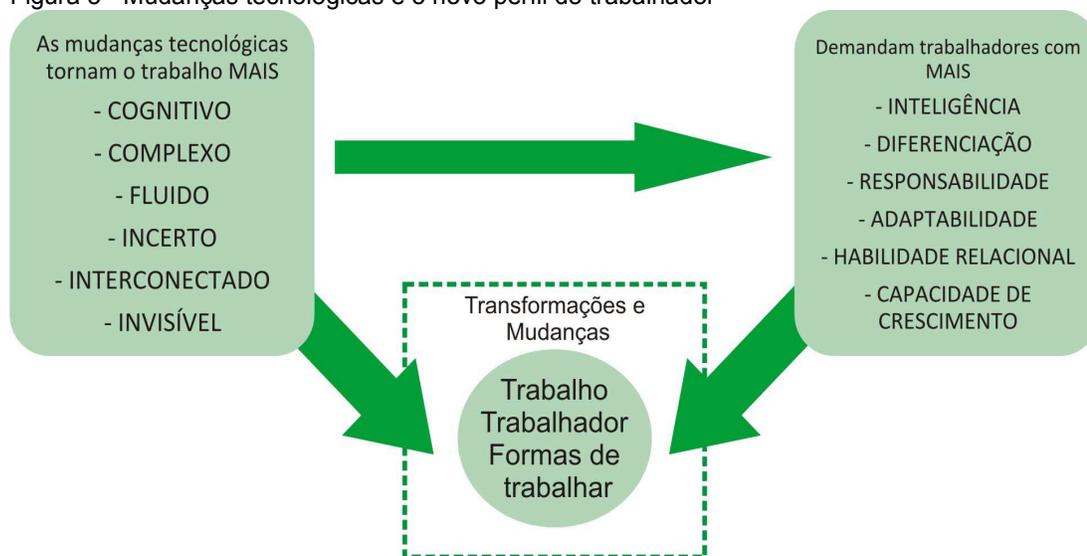
I - melhoria da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão; II - desenvolvimento permanente do servidor público; III - adequação das competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições, tendo como referência o plano plurianual; IV - divulgação e gerenciamento das ações de capacitação; e V - racionalização e efetividade dos gastos com capacitação.

Mesmo após a promulgação do Decreto nº 5.707/06, algumas deficiências se manifestaram como: “deficiências normativas e organizacionais, fatores comportamentais e estilos tradicionais de gestão, com ingerências políticas e traços culturais como paternalismo, formalismo e clientelismo, entre outros” (BERGUE, 2010, p.31), demonstrando ainda focos de resistência ao aperfeiçoamento profissional na gestão pública. Em 2010 foi aprovado o Decreto nº 7.133/2010 que trata da avaliação de desempenho individual e institucional, e o pagamento das gratificações de desempenho.

Contudo, a busca constante pela capacitação profissional deveria fazer parte das atribuições do cargo, como afirma Levy (1999, p.157): “A maioria das competências de uma pessoa que ingressou no mercado de trabalho estará obsoleta no fim de sua carreira”. O agente do serviço público raramente ocupará a mesma função até o fim de sua carreira profissional, passando por muitas funções e atribuições, impulsionando-o a adquirir novas competências. Weber já compartilhava dessa visão ao afirmar: “O funcionário moderno, como convém à técnica racional da vida moderna, está cada vez mais sujeito, constante e inevitavelmente, a um treinamento específico e cada vez mais especializado” (WEBER, 2004, p.545).

O mundo do trabalho está passando por grandes modificações, principalmente em virtude da globalização e o desenvolvimento de novas tecnologias. As novas tecnologias exigem adaptação do trabalhador, que deve estar aberto a novos conhecimentos que permitam melhor executar as funções que são impostas pelo cargo ocupado dentro da organização. Este novo cenário, proporcionado pelo desenvolvimento de novas tecnologias é indicado na figura 3 – Mudanças tecnológicas e o novo perfil do trabalhador, retratando a necessidade de adaptabilidade do trabalhador neste novo cenário.

Figura 3 - Mudanças tecnológicas e o novo perfil do trabalhador



Fonte: Bastos (2006)

O ponto central da discussão sobre a melhoria na qualidade de serviços da administração pública passou a focar atualmente na gestão de pessoas e o respectivo desempenho do agente público. “Como fazer com que profissionais com perfis tão distintos se dediquem a prestar um serviço de qualidade ao cidadão que paga seus impostos e espera do estado um serviço eficiente e de baixo custo?” (CONSAD, 2011, p.4).

Considerar o conhecimento tácito dos agentes públicos e tratar de temas relevantes para a sua formação profissional são fatores que interferem ativamente no interesse pela capacitação profissional. Para Lima e Lopes (2005) um dos grandes problemas com relação às políticas de qualificação e educação profissional, seja em instituições públicas ou privadas, é que os trabalhadores são ignorados ou tratados como objetos.

A capacitação do servidor público deve permitir o aprimoramento de suas competências técnicas e comportamentais, e mais que isso, deve considerar a complexidade das funções, atividades, atribuições e responsabilidades, bem como o resultado ou o retorno à gestão (LEME, 2006).

Para tanto, o servidor público nomeado para exercícios de suas funções em qualquer setor, necessita de auxílio para conhecer as atividades relacionadas à sua função. As informações relativas às novas atribuições e a adaptação do servidor, geralmente conta com o apoio dos servidores públicos que já estão desempenhando atividades no local. Ainda que se esforcem, quer seja pela falta de tempo, por excesso de atividades, falta de conhecimento especializado ou mesmo aptidão para transmitir o conhecimento tácito, raros são os servidores que prestam serviço de mentoria. Segundo Vergara (2012, p.109):

Mentoria é, portanto, a ação de influenciar, aconselhar, ouvir, ajudar a clarificar ideias e a fazer escolhas, guiar. Mentor é aquele que o auxilia a aprender alguma coisa que você, sozinho, não poderia aprender ou, pelo menos, teria dificuldade.

A mentoria natural acontece espontaneamente no ambiente de trabalho e a mentoria intencional, quando é incentivada pela organização com expectativa de resultados estabelecidos pela organização, neste caso o mentor é conhecido por “*coach*” (VERGARA, 2012).

De acordo com Vergara (2012, p. 114), a mentoria intencional deve:

[...] ajudar as outras pessoas a desenvolver-se na instituição, ter competência e melhorar seu desempenho, sistematizar as ideias, construir caráter sólido e ético, ser saudável, fazer escolhas cuidadosas, exercer liderança, comprometer-se com a empresa, estabelecer relações interpessoais mais duradouras; inserir a estética em suas relações; expandir sua visão de mundo.

### **2.2.2 Competência no Serviço Público**

Competência no senso comum se utiliza para dizer que uma pessoa tem qualificação para realizar alguma coisa (FLEURY, 2002), ou contrariamente, incompetência se traduz na falta de capacidade para realização de algo ou ainda quando a realização não foi bem executada. Em alguns casos, competência se traduz

em responsabilidade, quando diz-se que tal atividade não foi realizada por ser de competência de outra pessoa.

De acordo com Carbone et al. (2009, p.42), a palavra competência foi incorporada a linguagem organizacional no século passado sendo utilizado para designar a “pessoa que desempenha eficientemente determinado trabalho” e a divulgação do termo competência no ambiente organizacional fez surgir várias interpretações nos últimos 30 anos.

É possível identificar duas correntes, uma de autores norte-americanos destacando-se McClelland e Dailey (1972), Boyatzis (1982), Spencer e Spencer (1993), que definem competência como um conjunto de qualificações ou características que Parry (1996), denominou conhecimentos, habilidades e competências, que permitam a uma pessoa o desempenho superior sobre certo trabalho ou situação. A outra corrente composta na maioria por europeus onde se destacam Jacques (1990), LeBortef (1995), e Zarifian (1996), que defendem a vinculação de competência às realizações ou resultados produzidos pela pessoa, ou seja, a competência é a aplicação do saber ser e saber mobilizar conhecimentos em diferentes contextos (CARBONE et al, 2009; DUTRA; HIPOLITO; SILVA, 2000). Contemplando as duas correntes, é possível utilizar a definição de Scott B. Parry para competência:

Um agrupamento de conhecimentos, habilidades e atitudes correlacionadas, que afeta parte considerável da atividade de alguém, que se relaciona com o seu desempenho, que pode ser medido segundo padrões preestabelecidos, e que pode ser melhorado por meio de treinamento e desenvolvimento (LEME, 2006, p.2).

Nesta definição, destacam-se três palavras que são chaves na definição de competência: conhecimento, habilidade e atitude, conhecida no meio de gestão de pessoas como CHA. Conhecimento – É o saber. São informações internalizadas pelo indivíduo em sua memória que causam impacto em seu julgamento ou comportamento (CARBONE et al., 2009). Habilidade – É o saber fazer, é a aptidão para desempenhar determinada tarefa (PONTES, 2010). Atitude – É o saber fazer acontecer. A ação que leva ao uso da habilidade e conhecimento que permite alcançar e superar metas, agregar valor, obter excelência e focar nos resultados (CHIAVENATO, 2010).

Para Chiavenato (2010, p.52), é igualmente importante acrescentar à competência, o aspecto de julgamento: “[...] saber analisar a situação e o contexto. Significa saber obter dados e informações, ter espírito crítico, julgar os fatos, ponderar com equilíbrio e definir prioridades”.

O conhecimento, a habilidade e o julgamento podem se classificar como competência técnica enquanto a atitude tem haver com o comportamento, por isso classificada como competência comportamental. Moscovici (2011), afirma que é reconhecida a necessidade de competência técnica do funcionário em sua na área de especialidade, mas as competências intrapessoal e interpessoal são igualmente necessárias.

De acordo com Moscovici (2011, p.72), a competência técnica, que envolve a conhecimento específico, pode ser adquirida por cursos, seminários, leituras, experiência ou com a prática. A competência interpessoal, que é a habilidade de lidar eficazmente com relações interpessoais, ocorre pelo desenvolvimento da percepção e habilidades diversas como flexibilidade perceptiva e comportamental.

Igualmente importante é a competência intrapessoal, que se relaciona com o controle da dimensão emocional e afetiva, popularizada como inteligência emocional na obra de mesmo nome, de Daniel Goleman (GOLEMAN, 1996).

O quadro 6, resumo sobre competência, apresenta de forma sintética, verbos relacionados com elementos que compõem a competência, que pode ser técnica ou comportamental.

Quadro 6 – Resumo sobre competência

Conhecimento	Saber	Competência Técnica
Habilidade	Saber Fazer	
Julgamento	Saber Analisar	
Atitude	Querer Fazer	Competência comportamental

Fonte: Adaptado de Leme (2006, p.3).

Para Fleury (2002), a competência de uma pessoa encontra limites na sua profissão e no nível de conhecimento alcançado pela sociedade em determinado momento, deve ser contextualizada considerando o conhecimento tácito, a formação educacional e experiência profissional, não se reduzindo a um conhecimento ou

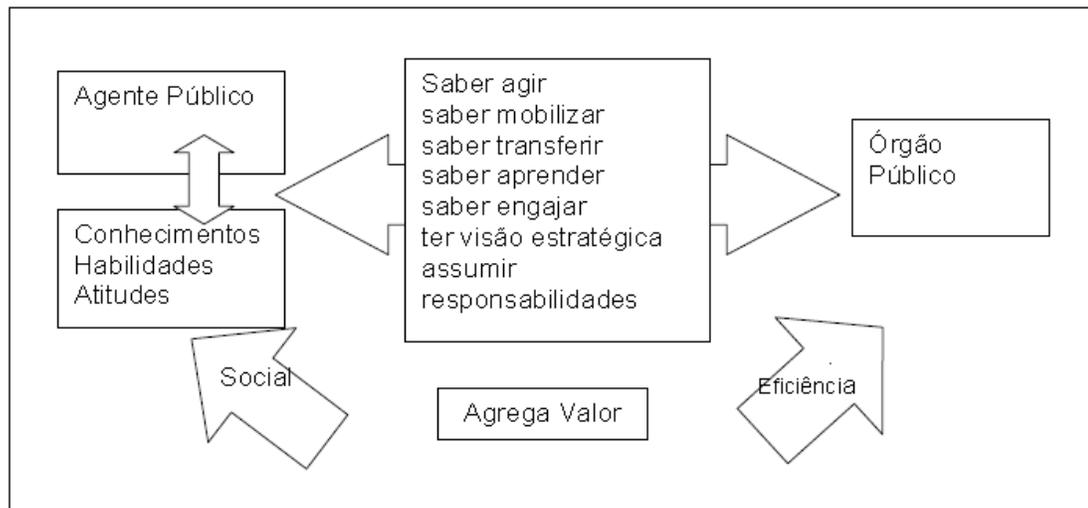
*know-how* específico. Este pensamento é compartilhado por Carbone et al (2009, p.14), que mencionam: “o conhecimento abrange características distintas conforme a área da ciência que o estuda e pratica”.

Com base na obra “De la compétence – essai sur un attracteur étrange” de Le Boterf (1995), Fleury e Fleury (2001, p.188) definem competência como: “um saber agir responsável e reconhecido, que implica mobilizar, integrar, transferir conhecimentos, recursos e habilidades, que agreguem valor econômico à organização e valor social ao indivíduo” propondo definições de competências na organização como segue:

**Saber agir** - Saber o que e por que faz, Saber julgar, escolher, decidir. **Saber mobilizar recursos** - Criar sinergia e mobilizar recursos e competências; **Saber comunicar** - Compreender, trabalhar, transmitir informações, conhecimentos; **Saber aprender** - Trabalhar o conhecimento e a experiência, rever modelos mentais; saber desenvolver-se; **Saber engajar-se e comprometer-se** - Saber empreender, assumir riscos. Comprometer-se; **Saber assumir responsabilidades** - Ser responsável, assumindo os riscos e conseqüências de suas ações e sendo por isso reconhecido; **Ter visão estratégica** - Conhecer e entender o negócio da organização, o seu ambiente, identificando oportunidades e alternativas (FLEURY; FLEURY, 2001, p.188, grifo nosso).

No caso da gestão pública, o retorno econômico é o serviço eficiente, portanto, é possível adaptar o modelo, conforme apresentado na figura 4 – Competências como fonte de valor para o servidor e o órgão público.

Figura 4 - Competências como fonte de valor para o servidor e o órgão público



Fonte: Baseado em Fleury e Fleury (2001, p.188)

Quais são as habilidades necessárias para o bom exercício profissional do agente público? Não há uma lista pronta e exata, mas sugestões de autores. Lucena (1992), apresenta um conjunto de habilidades que devem ser procuradas ou desenvolvidas, para compor o perfil do trabalhador neste período de constantes mudanças. O profissional atual deverá ser:

Empreendedor – para conseguir resultados; Flexível – para mudar comportamentos e pontos de vista; Dinâmico – para assimilar e aplicar novas técnicas e novas abordagens; Criativo – para desenvolver alternativas de decisões e/ou soluções de problemas; Atualizado – para acompanhar os avanços da modernidade e evitar a obsolescência; Adaptativo – para enfrentar situações novas; Decidido – para enfrentar desafios e riscos; Técnico – para promover a ação, o como fazer (LUCENA, 1992, p.15).

É importante ressaltar que a competência individual deve também beneficiar a organização. De acordo com Lynn Junior (2010, p.33), bons gestores públicos “devem ter temperamento e habilidades para organizar, motivar e orientar as ações de outras pessoas em direção à criação e execução dos objetivos da gestão”.

Cabe aos gestores públicos em seu âmbito de responsabilidade, a busca pela formação de uma cultura corporativa de estímulo à aprendizagem que privilegia o conhecimento e o aprendizado conjunto de todos os indivíduos que a compõem, bem como estimular a capacidade de aprender em todos os níveis da organização, o que se denominada no meio acadêmico como aprendizagem organizacional ou organização que aprende (SENGE, 2009).

Surge assim nas organizações a ideia de Gestão do Conhecimento, que segundo Batista (2012, p.09), “é um conjunto de técnicas e ferramentas para identificar e utilizar os ativos de informação e de conhecimento”. Adaptado para a gestão pública pode ser definido, como:

um método integrado de criar, compartilhar e aplicar o conhecimento para aumentar a eficiência; melhorar a qualidade e a efetividade social; e contribuir para a legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade na administração pública e para o desenvolvimento brasileiro (BATISTA, 2012, p.49).

Muitas vezes há desperdício de conhecimento dentro da organização, seja pela busca de um conhecimento já existente, porém não socializado, seja por pela oportunidade perdida de geração de novos conhecimentos (CARBONE et al, 2009). Servidores qualificados podem contribuir com o seu conhecimento compartilhando

informações em ambiente próprio para a gestão do conhecimento. Segundo Silva, Coelho e Valente (2005, p.176):

A experiência mostra que o conhecimento que o Governo quer incrementar encontra-se, de algum modo, imerso na sua própria estrutura. Os especialistas existem, porém estão incógnitos e, possivelmente, ignorados. A criação da comunidade virtual pode ser a grande chance, do Governo, resgatar o potencial intelectual e humano de seus servidores, valorizando a capacidade de pensar, de criar e de se relacionar que eles detêm.

O conhecimento individual deve encontrar no ambiente organizacional condição adequada à sua propagação, permitindo a geração da inteligência coletiva que é a soma dos saberes da organização construída pela sinergia das colaborações. Paulo Freire, educador brasileiro, afirmou ser importante “saber que ensinar não é transferir conhecimento, mas criar as possibilidades para a sua própria produção ou a sua construção” (FREIRE, 1996, p.47).

Considerando as habilidades atualmente requeridas do servidor público, justifica-se a reflexão sobre a afirmação de Moscovici (2011), de que a aprendizagem envolve níveis distintos que podem receber contribuições específicas:

As mudanças pessoais podem abranger diferentes níveis de aprendizagem: nível cognitivo (informações, conhecimentos, compreensão intelectual; nível emocional (emoções, sentimentos, gostos, preferências); nível atitudinal (percepções, conhecimento, emoções e predisposição para ação integrados); nível comportamental (atuação e competência) (MOSCOVICI, 2011, p.33).

Os processos de aprendizagem fornecem mecanismos que permitem desenvolver novas competências individuais e de grupo para melhorar o desempenho efetivo do servidor (PANTOJE; ANTONELLO, 2010). A aprendizagem requer disciplina e dedicação, mas beneficia o aprendiz com uma nova destreza para ver e fazer as coisas entrando em processo de ação em ambiente de experimentação (HUTCHENS, 1999).

A relação ensino-aprendizagem deve pautar principalmente: “a complexidade do conteúdo de aprendizagem e nível de capacidade de aprendizado do indivíduo” (MOSCOVICI, 2011, p.34). De acordo com Moscovici (2011), para o treinamento de tarefas simples são suficientes técnicas mecânicas ou tradicionais, enquanto a educação de adultos exigem modelos humanísticos, distinguindo as características deste educando marginalizado pelo mito de que os mais velhos não conseguem

aprender e a crença de que o seu aprendizado deve ser tratado e conduzido como de uma criança.

Para Freire (1996), o ensinar exige reflexão crítica sobre a prática, para melhorar a própria prática, caso contrário, a teoria vira discurso vazio e a prática ativismo.

Que características deverá ter o profissional do futuro? De acordo com Abbad (2007, p.352), o profissional deverá buscar a aprendizagem ao longo da vida e desenvolver quatro grandes competências, que constituem os pilares da educação moderna, apresentados no relatório de Delors à Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO:

**Aprender a conhecer**, combinando uma cultura geral, suficientemente ampla, com a possibilidade de estudar, em profundidade, um número reduzido de assuntos, ou seja: aprender a aprender, para beneficiar-se das oportunidades oferecidas pela educação ao longo da vida; **Aprender a fazer**, a fim de adquirir não só uma qualificação profissional, mas, de uma maneira mais abrangente, a competência que torna a pessoa apta a enfrentar numerosas situações e a trabalhar em equipe. Além disso, *aprender a fazer* no âmbito das diversas experiências sociais ou de trabalho, oferecidas aos jovens e adolescentes, seja espontaneamente na sequência do contexto local ou nacional, seja formalmente, graças ao desenvolvimento do ensino alternado com o trabalho. **Aprender a conviver**, desenvolvendo a compreensão do outro e a percepção das interdependências – realizar projetos comuns e preparar-se para gerenciar conflitos – no respeito pelos valores do pluralismo, da compreensão mútua e da paz. **Aprender a ser**, para desenvolver, o melhor possível, a personalidade e estar em condições de agir com uma capacidade cada vez maior de autonomia, discernimento e responsabilidade pessoal. Com essa finalidade, a educação deve levar em consideração todas as potencialidades de cada indivíduo: memória, raciocínio, sentido estético, capacidades físicas, aptidão para comunicar-se (DELORS et al, 1996, p. 31, grifo nosso).

Para que os objetivos sejam alcançados, é interessante considerar o que se pretende com os programas de capacitação. Com o treinamento o foco é melhorar o desempenho em uma tarefa específica de curto prazo, é a transmissão do conhecimento para melhorar o saber fazer. O desenvolvimento busca capacitar o funcionário para posições na carreira com alcance de médio prazo, trabalha as habilidades, o poder fazer. A educação visa dar formação para a vida e o trabalho, tem longo alcance e duração que tratam as atitudes, o querer fazer (EBOLI, 2002). Como o desenvolvimento tecnológico e sua utilização nos programas de aprendizagem, algumas características são relevantes para aplicação da aprendizagem mediada por tecnologia (AMT), retratando a importância da atitude dos funcionários como alunos, para que sejam proativos e busquem o autoconhecimento, autodesenvolvimento e incorporem na cultura organizacional:

a valorização da diversidade, do pensamento sistêmico, da iniciativa, da inovação, da responsabilidade, da orientação para o futuro, da liberdade, da comunicação intensa, do compartilhamento de experiências e do trabalho de equipe como pilares do autodesenvolvimento contínuo (EBOLI, 2002, p.201-202).

É possível fazer uma comparação entre treinamento, desenvolvimento e educação, considerando a aprendizagem mediada por tecnologia (AMT), conforme segue:

Quadro 7 – Comparação entre treinamento, desenvolvimento e educação.

	<b>Treinamento</b>	<b>Desenvolvimento</b>	<b>Educação</b>
Objetivo	Desempenho	Capacitação	Formação
Foco	Tarefa	Carreira	Vida
Alcance	Curto prazo	Médio prazo	Longo prazo
Orientação	Instruções	Políticas de gestão	Valores
Competência (CHA)	Conhecimento (saber fazer)	Habilidade (poder fazer)	Atitude (querer fazer)
Domínio	Psicomotor-cognitivo	Cognitivo-comportamental	Cognitivo-comportamental
Tipo de problema	Bem estruturado		Pouco estruturado
Tipo de AMT	Treinamento Baseado em conhecimento Sistema de suporte de desempenho		Classe virtual assíncrona / síncrona

Fonte: Eboli (2002, p.202).

O treinamento, desenvolvimento e a educação, são instrumentos utilizados para preparar o trabalhador para melhor desempenhar o seu papel na organização. Para tanto, a identificação das competências que devem fazer parte do perfil do servidor devem previamente levantadas pela instituição.

Uma ferramenta normalmente utilizada para mapear o desempenho do funcionário em relação às competências desejadas pela organização é a avaliação de desempenho.

### **2.2.3 Avaliação de Desempenho no Setor Público**

A meritocracia e avaliação de desempenho são assuntos polêmicos, não só no Brasil, mas em muitos países, e não somente nas empresas públicas, mas também nas empresas privadas (BARBOSA, 1996). A avaliação das pessoas dentro da organização normalmente está relacionada a um instrumento de gestão conhecido como avaliação de desempenho, que busca auxiliar na observação, mensuração,

formalização e recompensa de comportamentos e resultados alcançados pelas pessoas, na maioria das vezes uma tarefa complexa (HIPÓLITO; REIS, 2002).

Avaliação ou administração de desempenho é uma metodologia que visa, continuamente, estabelecer um contrato com os funcionários referentes aos resultados desejados pela organização, acompanhar os desafios propostos, corrigir os rumos. Quando necessário, e avaliar os resultados conseguidos. (PONTES, 2010, p.26)

A gestão de desempenho pode ser definida como o processo de criar um ambiente de trabalho no qual as pessoas podem desempenhar o melhor de sua capacidade. Programas de avaliação de desempenho começaram a ser realizadas em 1842 pelo governo americano, quando o congresso aprovou uma lei tornando obrigatórias as revisões anuais de desempenho dos funcionários públicos e posteriormente, houve a adesão de organizações públicas e privadas ao programa (SNELL; BOHLANDER, 2011). No século XIX, após revolução industrial havia o preenchimento de formulários de classificação de funcionários com base em perfis psicológicos do trabalhador e em 1890 começou a pressão para que houvesse o mesmo controle sobre os agentes públicos, para um governo “mais racional e eficiente, nos moldes do setor privado” (HEINRICH, 2010, p. 55-56).

Na década de 90 houve forte demanda por desempenho no setor público e países como Estados Unidos, Canadá, Nova Zelândia, Austrália e alguns países da Europa ocidental, Ásia, África e América Latina implantaram a avaliação de desempenho como parte das reformas de gestão pública, na busca de uma gestão eficaz, eficiente e responsiva (HEINRICH, 2010), reduzindo custos, com agilidade e melhorando a satisfação no atendimento às necessidades da sociedade (MAGALHÃES, 2010).

Nos Estados Unidos, em particular, a partir da década de 1990, houve a aplicação da *Government Performance and Results Act* (Lei de desempenho e resultados do governo) e a implementação, no governo do presidente Bill Clinton, da *National Performance Review* (Exame do desempenho nacional), provocaram discussões sobre governança que a nível internacional surgiu como a *New Public Management* - NPM (LYNN JR, 2010, p. 47-48). A principal contribuição da reforma da gestão pública para Heinrich (2010, p.54), é a “ênfase acentuada à administração motivada pelo desempenho”.

Conforme Barbosa (2003, p.3), a avaliação de desempenho na administração pública brasileira teve suas primeiras bases no governo do presidente Getúlio Vargas, em 1936 com a Lei nº 284/1936, e antes da reforma administrativa de 1995 outros três sistemas de avaliação foram regulamentados, respectivamente em 1966, 1977 e 1980. A partir do ano de 1995 a administração pública brasileira segue as Diretrizes do Plano Diretor da Reforma e Aparelhamento do Estado – PDRAE, onde a progressão e promoção dos servidores eram os únicos objetivos da Avaliação de Desempenho (DIAS, 2010).

Em especial, na gestão pública quando o servidor adquire a estabilidade começa a luta dos gestores em busca de eficiência, valendo-se de capacitação para cargos públicos, choques de gestão e modelos inovadores. Agora o novo desafio passou a ser exigir eficiência do servidor de carreira e a aceitação da avaliação de seus resultados (CONSAD, 2011). Nesse sentido, antes da aplicação da avaliação de desempenho, deve-se determinar o que será avaliado, para que haja o empenho consciente do funcionário no cumprimento das metas. Quando o servidor receber a devolução de sua avaliação e souber se atingiu o desempenho máximo ou não, bem como o motivo, poderá esforçar-se sabendo onde é possível melhorar (LEME, 2006).

O Estado, como órgão máximo de governança, deve estabelecer objetivos claros a todos os seus órgãos, precisa avaliar os desempenhos, de forma individual e comparativa entre os órgãos, promovendo ações constantes de melhoria, estimulando os bons desempenhos e corrigindo os insuficientes (KANAANE, 2010, p.46).

Muitas são as variáveis que podem ser utilizadas para avaliar o desempenho de funcionários nas organizações. Pontes (2010, p.59) apresentou uma lista com as mais comuns:

administração do tempo, análise e julgamento de situações, assiduidade, atendimento às normas da empresa, atitude no trabalho, colaboração com o grupo, comunicação, conhecimento do trabalho, controle do trabalho, conservação dos bens da organização, criatividade, cumprimento de metas, cumprimento de prazos, dedicação, disciplina, iniciativa, interesse pelo trabalho, liderança, cumprimento de normas de segurança no trabalho, organização, planejamento do trabalho, pontualidade, postura profissional, produção e rendimento, produtividade, qualidade do trabalho, rapidez no trabalho, relacionamento com a equipe de trabalho, relações humanas, sociabilidade, tomada de decisão.

É preciso atenção ao fato de que finalidade principal de uma avaliação de desempenho sempre é buscar a eficiência, eficácia, qualidade e economicidade

(KANAANE et al., 2010), mas estabelecer parâmetros para identificar o resultado produzido pelo funcionário público torna-se muitas vezes um processo complexo. De acordo com Odelius (2000, p.52):

No serviço público, entre os problemas enfrentados para a avaliação de desempenho, está a definição genérica de cargos e funções — onde os ocupantes realizam os mais diversos trabalhos — e a não definição de objetivos, metas, resultados e padrões de desempenho a serem alcançados.

Para Hipólito e Reis (2002), o foco da avaliação de desempenho pode estar na aferição do potencial do servidor, na análise comportamental, no desenvolvimento profissional e na realização de metas e resultados.

Quadro 8 – Foco da Avaliação de desempenho.

Foco	Objetivos
Aferição de potencial	Predizer a adequação futura do profissional a determinada situação ou objetivo de trabalho. Propõe-se a prever o desempenho potencial de uma pessoa caso ocupe determinado cargo ou papel da organização.
Análise comportamental	Dar <i>feedbacks</i> de determinados comportamentos observáveis, alinhados a valores, missão e objetivos da empresa. Propõe-se a promover autoconhecimento e contribuir para a identificação de pontos fortes e oportunidades de melhoria, estimulando a adoção de comportamentos considerados críticos para a empresa.
Desenvolvimento Profissional	Observar o grau de desenvolvimento e maturidade do profissional como subsídio à distribuição de responsabilidades, à definição de ações de capacitação a movimentações salariais e de carreira.
Realização de metas e resultados	Orientar o desempenho para metas e objetivos da organização. Permite aferir, quantitativamente, o <i>gap</i> entre resultados individuais/grupais esperados e resultados efetivamente alcançados.

Fonte: HIPÓLITO e REIS (2002, p.76).

Em parte, os críticos discordam da forma como os funcionários são avaliados por considerar que geralmente quem avalia os trabalhadores são seus chefes imediatos e a principal referência para análise é o desempenho no cargo, entrando em conflito com a ideia de ambiente organizacional com relações multidirecionais e

visão estratégica organizacional (HIPÓLITO; REIS, 2002). Neste raciocínio, Chiavenato (2010, p.215), afirma que “o conceito de cargo é o resultado do modelo burocrático, divisão do trabalho organizacional e da ênfase na estabilidade e conservantismo”, e há uma tendência nas organizações a deixar este modelo para trabalhar com o “*empowerment*”, onde o funcionário deve trabalhar em equipe, com responsabilidade por metas, resultados e total liberdade para tomar decisões, exigindo treinamento e capacitação das pessoas.

Desenvolver pessoas não é apenas dar-lhes informação para que elas aprendam novos conhecimentos, habilidades e destrezas e se tornem mais eficientes naquilo que fazem. É, sobretudo, dar-lhes a formação básica para que elas aprendam novas atitudes, soluções, ideias, conceitos e que modifiquem seus hábitos e comportamentos e se tornem mais eficazes naquilo que fazem (CHIAVENATO, 2010, p.362).

Em seus estudos, Pontes (2010), afirma que a avaliação de desempenho deve se preocupar com o comportamento do servidor dentro do ambiente de trabalho e não com a sua pessoa. O quadro 9 – Diferença entre avaliação de cargos, potencial e desempenho, relacionada diferenças que devem ser consideradas ao estabelecer o foco da avaliação, e faz distinção entre avaliação de cargos, avaliação de potencial e avaliação de desempenho.

Quadro 9 – Diferença entre avaliação de cargos, potencial e desempenho

Avaliação de Cargos	Avaliação de Potencial	Avaliação de Desempenho
Estabelece uma hierarquia de cargos na empresa, estabelecendo uma possível carreira. Não se relaciona com a pessoa que ocupa o cargo.	Avaliação a capacidade (competência) do indivíduo e seus conhecimentos, vivência, habilidades e aptidões, bem como seu futuro profissional na instituição.	Avalia o comportamento, competências ou resultados, com foco nos objetivos estabelecidos.

Fonte: Pontes (2010, p.28)

De acordo com Snell e Bohlander (2011, p.330), os fatores que podem influenciar o desempenho do funcionário podem ser sintetizados nas áreas da motivação, ambiente e capacidade, conforme apresentado no quadro 10 – Fatores por área que podem influenciar no desempenho e na figura 5 – Mapa de diagnóstico de desempenho.

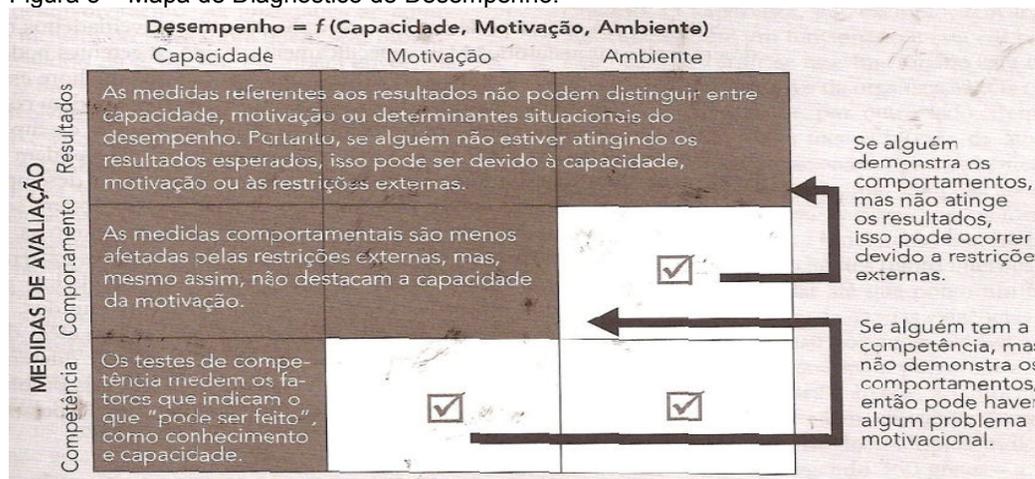
Quadro 10 – Fatores por área que podem influenciar no desempenho.

Motivação	Ambiente	Capacidade
Ambição de carreira	Equipamentos/materiais	Habilidades Técnicas
Conflito do funcionário	Descrição do Cargo	Habilidades Interpessoais
Frustração	Condições econômicas	Habilidades de solução de problemas
Justiça/satisfação	Sindicatos	Habilidades analíticas
Metas/expectativas	Regras e políticas	Habilidades de comunicação
	Leis e normas	Limitações Físicas

Fonte: Snell e Bohlander (2011, p.330)

Relacionando as áreas de capacidade, motivação e ambiente, com a competência, comportamento e os resultados apresentado pelo funcionário, é possível, de acordo com Snell e Bohlander (2011) fazer o seguinte mapa de diagnóstico:

Figura 5 – Mapa de Diagnóstico de Desempenho.



Fonte: Snell e Bohlander (2011, p.331).

Observa-se na figura 5, que há uma integração entre competência, comportamento e resultados. Inicialmente é feita avaliação da competência do funcionário, como fator essencial para a produção de resultados. Quando o funcionário tem competência, mas não tem o comportamento (atitude), pode necessitar de motivação. Quando o funcionário tem competência e atitudes, mas o resultado não é o esperado, é possível que existam fatores externos influenciando o desempenho deste funcionário.

Conforme Dias (2010), ainda perduram na administração pública sistemas de avaliação formais sem o correspondente conjunto de ações para o aperfeiçoamento de desempenhos, sendo um grande desafio encontrar um sistema de recompensa justo que motive o servidor público a melhorar seu desempenho.

O governo chegou a alterar o sistema de Avaliação de Desempenho regulamentado pelo Decreto no 84.669/1980, para o sistema atual, que segue o regulamentado pela Lei no 11.784/2008, exigindo uma nova postura do servidor frente à nova administração pública. “A gestão eficiente decorre do pleno conhecimento da função do agente público enquanto legítimo representante do Estado, para atuar no interesse público” (COSTA, 2010, p.30). Há exemplos no Brasil de aplicação da gestão por resultados, geralmente aplicados na educação, arrecadação e segurança pública, em razão da existência de indicadores que permitem avaliar o desempenho (CONSAD, 2011), em outros setores e áreas, é preciso criar mecanismos justos e eficientes de avaliação de desempenho.

Atualmente, muitas organizações criaram seus próprios programas de educação corporativa, personalizados para atender a necessidade específica de seus funcionários. Com o desenvolvimento das TICs e a sua utilização na capacitação profissional, a EAD apresenta-se como alternativa de aprendizagem organizacional, por permitir a capacitação de um grande número de pessoas, com custo reduzido, flexibilidade de horário, conteúdo dos cursos adaptado de forma dinâmica e personalizada a necessidade do capacitado (SANTOS; MEDINA, 2005).

Para tanto, as organizações de uma forma geral, incluindo as instituições públicas, devem estar receptivas às alternativas que se apresentam para capacitação de seus funcionários, sob o risco de “impossibilitar o sucesso de uma solução por simplesmente desconhecer suas características e vantagens ou desacreditar em sua eficácia” (FONSECA, 2005, p.207).

De acordo com Ricardo (2005), o conceito de EAD está sendo modificado e a capacitação profissional pode ser realizada superando as distâncias e do tempo, migrando para um processo educacional sem distâncias. Nesta perspectiva é possível a interatividade e a comunicação síncrona, em tempo real e assíncrona comunicação a qualquer tempo, quando emissor e receptor não precisam estar no mesmo tempo comunicativo (SANTOS; SILVA, 2005).

Observa-se que a cada inclusão de uma nova solução tecnológica, surgem novas práticas educativas à distância. Com o progresso tecnológico, a EAD busca

aperfeiçoar a entrega de conteúdos e proporcionar maior interatividade entre membros de comunidades de aprendizagem (RICARDO, 2005, p. 30), e podem permitir a oportunidade de aprendizagem contínua dos servidores públicos e a ampliação do acesso a qualquer hora e qualquer lugar (MEDEIROS, 2010).

#### **2.2.4 Capacitação profissional por meio da Educação à Distância**

Há muitas definições sobre educação à distância. Nesta pesquisa o termo é utilizado como as relações de ensino e aprendizagem realizadas com alunos e professores separados espacial ou temporalmente, independente da forma de transmissão do conteúdo (RICARDO, 2005; BELLONI, 2009; SANTOS; MEDINA, 2005). O Decreto nº 5.622/2005 caracteriza EAD como:

Modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares ou tempos diversos. (BRASIL, 2005).

Considerando esta definição, deduz-se que é possível que a EAD seja utilizada com professor e aluno desenvolvendo atividades pedagógicas no mesmo local, mas em tempos diferentes, ou no mesmo tempo, mas em locais diferentes. É possível ainda, a utilização da EAD com professor e aluno em locais e tempos diferentes. As TICs estão reduzindo a noção de tempo de espaço, atualmente tudo acontece no presente, inclusive as novas formas de ensino e aprendizagem que podem acontecer em tempo real, mediados pela tecnologia (CASTRO, 2008).

O desenvolvimento das novas tecnologias e sua apropriação pela sociedade, em especial a dinâmica do fluxo de informações em tempo real ou não, proporcionada por aparelhos receptivos como TV, DVD, Vídeo Game, etc, e o uso de aparelhos interativos como celulares, tablets e computadores, com utilização da internet, combinam várias formas de comunicação como textos, sons e imagens, tornando a transmissão da informação, conhecimento e entretenimento mais atrativa e interativa.

A revolução tecnológica está popularizando-se de forma intensa quer seja pela maior oferta de produtos, com preços cada vez mais competitivos para permitir maior apropriação por parte da população, quer seja pelo incentivo estatal na disponibilização de estrutura de acesso à internet, como quiosques, visando reduzir a

exclusão social digital (GUERREIRO, 2006), quer seja pela utilização das novas tecnologias no ambiente escolar, e em alguns casos, pré-escolar.

Segundo especialistas, a educação a distância passou por diversas fases e, está na quinta geração. A primeira geração usou o modelo de correspondência, surgiu da evolução dos serviços postais e a massificação da mídia impressa. A segunda geração utilizou a mídia impressa, fita de áudio, vídeo, vídeos interativos (disco e fita) e a difusão de rádio e televisão, chamado ensino mediatizado, com raras interações do professor que ocorriam com a devolutiva de documentos escritos ou a utilização do telefone. A terceira geração passou a utilizar a multimídia interativa, com o uso do computador e o modelo de teleaprendizagem como áudio-conferência, vídeo-conferência, transmissão de Tv-rádio e áudio-teleconferência, com sistema bidirecionais, síncronos e assíncronos, com interatividade entre professores e alunos por rede de computadores. A quarta geração utilizou o modelo de aprendizagem flexível, com o aparecimento das salas virtuais e até mesmo instituições que para os alunos são virtuais, com professores virtuais e colegas de turma virtuais, com o uso da multimídia interativa online e acesso via internet e recursos da comunicação mediatizada por computador. A quinta geração utiliza o modelo de aprendizagem flexível inteligente, com uso das mídias das gerações anteriores e sistemas de resposta automática e acesso via portal da instituição, com todo o processo sistematizado e informatizado (TAYLOR, 2001; DIAS; LEITE, 2010; GOMES, 2003).

De acordo com Belloni (2009), a EAD anteriormente, vista como solução paliativa e discriminada como ensino de baixa qualidade, ressurgiu no século XXI como solução, por adequar-se às exigências e características da sociedade atual com possibilidade de melhoria na qualidade do ensino.

Com o desenvolvimento das TICs, a incorporação nos métodos de aprendizagem das organizações de ensino, está sendo disseminado e incentivado pelo governo, que reconhece a EAD como modalidade de ensino, conforme dispõem o Art. 80 da Lei 9.394/96 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDBEN, conforme redação dada pelo Art. 1º do Decreto 5.622/2005, conforme segue:

A Educação a Distância caracteriza-se como uma modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino aprendizagem ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação com estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares ou tempos diversos (BRASIL, 2005).

A educação à distância (EAD), dependendo da forma como for aplicada, pode combinar características como: custo reduzido, flexibilidade de horário para que o aluno faça o curso de acordo com a sua agenda, controle do próprio ritmo de aprendizagem, adaptação à realidade, instantaneidade da informação, interatividade entre os participantes, material didático e planejamento de ensino estruturado e adaptado às especificidades do curso, oferta em diferentes localidades e redefinição dos processos de aprendizagem organizacional (SANTOS; MEDINA, 2005; RICARDO, 2005; NASCIMENTO, 2006). Como afirma Moreno (2002, p.105), “antes do mundo digital, a comunicação tradicional exigia a sincronicidade e presença física. Num mundo assíncrono, como o chamado ciberespaço, tudo pode ser virtual”.

A educação à distância possibilita “combinar soluções pedagógicas adaptadas a cada tipo de aluno, às peculiaridades da organização, às necessidades de cada momento” (MORAN, 2005, p. 7).

Assim como ocorre com instituições de ensino que ofertam os cursos de capacitação profissional presencialmente, na EAD deve-se considerar a estrutura do curso e os conteúdos ministrados. O uso da tecnologia não é garantia de bons resultados no aprendizado. Ao contrário, alguns autores tem uma visão negativa da utilização desta metodologia, como Renner (1995, p.291-292 apud BELLONI, 2009, p.42) que observa que muitos cursos de EAD consideram o estudante como matéria-prima, o professor mero repassador de conhecimento e a tecnologia um instrumento de um processo industrial de formação passiva, onde recebe os pacotes instrucionais e expressa seu conhecimento no momento da avaliação.

Para apagar o preconceito que ainda permanece em algumas pessoas é preciso que a EAD “seja praticada com a mesma qualidade, ou até melhor ainda, do que a educação presencial; seja ela realizada através de material impresso, rádio, televisão, vídeo, internet ou videoconferência” (LITTO, 2005, p. 231). Conforme Fonseca (2005, p.208):

Um dos grandes obstáculos para o sucesso das soluções de treinamento a distância é a inexistência ou inadequação das condições oferecidas para os participantes, condições estas relacionadas a aspectos materiais; equipamentos apropriados; condições de ambiente; som; acomodação e outros, e ainda aspectos sociais: reconhecimento, aceitação e respeito por parte da equipe do participante com relação aos seus horários de treinamento e outros. Assumindo a responsabilidade de atuar como viabilizar essas condições, os líderes já contribuem, e muito, para o sucesso da solução.

A implantação da EAD no Brasil iniciou na década de 1940, no regime ditatorial do presidente Getúlio Vargas, com a criação do IUB (Instituto Universal Brasileiro) e a oferta de cursos de curta duração por meio de material impresso e estudo à distância (FARIA; VECHIA, 2011). A EAD foi marcada por descontinuidades de programas até a década de 90. O retorno aconteceu a partir de 1990, com o uso da internet ainda restrita a poucos usuários. Em 1992, foi criada a Coordenadoria Nacional de Educação a Distância no Ministério de Educação e Cultura – MEC, seguida em 1995 da Secretaria de Educação à Distância – SEED.

O governo brasileiro, acompanhando o processo de globalização e disseminação do uso nas novas tecnologias de informação e comunicação (TICs), atribuiu à Educação à Distância – EAD, o status de modalidade de ensino, com a Lei nº 9.394, de 20/12/1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDBEN. O artigo 80 da Lei foi regulamentado posteriormente pelo Decreto nº 2.494, de 10/02/1998, instituindo o ensino a distância como modalidade de ensino e de educação continuada (KENSKI, 2007; RAMOS, 2011; AZEVEDO; BIAGIOTTI; RESENDE, 2005; PEREIRA, 2011).

Em 07/04/1998, entrou em vigor a Portaria do MEC nº 301, cujo teor principal é a normalização dos procedimentos para o credenciamento de instituições que desejam ofertar cursos de graduação e educação profissional tecnológica à distância. Em 10/10/2001, o MEC por meio da Portaria nº 2.253, estabelece que as instituições de ensino superior do sistema federal de ensino poderão introduzir, na organização pedagógica e curricular de seus cursos superiores reconhecidos, a oferta de disciplinas, até 20% da carga horária do curso que, em seu todo ou em parte, utilizem método não presencial (AZEVEDO; BIAGIOTTI; RESENDE, 2005; PEREIRA, 2011).

A lei n. 10.172/2001, sinaliza a política pública de apoio à educação à distância, estabelecendo diretrizes, objetivos e metas para as implementações e concessões de incentivos financeiros às pesquisas sobre EAD (PEREIRA, 2011). Há iniciativas governamentais de oferta de cursos utilizando esta metodologia, com possibilidades de ampliação, conforme Nascimento (2006, p.4):

A tendência para a EAD no Serviço Público Federal é, portanto, de crescimento e estabelecimento de parcerias entre órgãos/instituições públicas, pois representa tecnologia educacional, apropriada principalmente a situações em que existe dificuldade para estabelecimento de contato entre professor e aluno no mesmo tempo e espaço, sobretudo em regiões de difícil acesso.

Outra questão a ser observada na capacitação profissional, que pode ou não influenciar na metodologia utilizada, é o perfil do público alvo. No caso do funcionalismo público, por força da legislação trabalhista existente no país, trata-se de pessoas na idade adulta, acima de 18 anos de idade.

A possibilidade de êxito na capacitação aumenta, personalizando a metodologia para a aprendizagem do aluno adulto, que segundo Garcia Aretio (1986 apud Chaves Filho et al, 2006, p.42) apresenta as seguintes características:

a) as experiências de aprendizagem devem ser úteis para situações concretas da vida social, profissional e pessoal do aluno; b) o aluno adulto está mais predisposto a experiências de aprendizagem relacionadas diretamente com os objetivos de mudança que espera alcançar; c) a aprendizagem é vista como um meio para uma finalidade e não um fim em si mesmo; d) o sentido de aplicação prática é muito presente; e) o aumento da auto-estima e o gosto por conhecimentos novos são importantes fatores de motivação; f) o clima afetivo do grupo exerce grande influência sobre a aprendizagem.

A EAD, de uma forma geral no mundo inteiro, foi associada à educação de adultos, por se tratar de uma metodologia em que o processo de ensino e aprendizagem tem relação direta com o educando, onde o professor é recurso pedagógico, e aluno deve ter maturidade para conduzir o seu processo de aprendizagem, com relativa autonomia e motivação (BELONI, 2009).

A metodologia deve atender as expectativas dos alunos, adaptando-se às características deles e mantendo-os motivados, para reduzir a evasão escolar. Ao identificar-se com os recursos e mídias disponibilizadas, o aluno tem menos resistência ao uso da tecnologia e maior facilidade para acesso dos conteúdos que irão contribuir com o seu aprendizado.

Abbad (2007, p.365), procurou traçar um perfil levando em consideração às expectativas e demandas do aluno, bem como os desafios, as potencialidades e limites da EAD enquanto metodologia de ensino, conforme apresentado no quadro 11 – Perfil do aluno em EAD. Cabe ressaltar que em virtude da disseminação da metodologia, incorporando ferramentas que agregam o uso das novas tecnologias de informação e comunicação, é possível que a mudança do perfil do aluno apresente modificações com o passar do tempo, principalmente porque o atrativo passa a ser a utilização de tecnologia que já está fazendo parte do dia-a-dia do educando.

Quadro 11 – Perfil do Aluno em EAD

O Aluno da EAD	Expectativas e Demandas	Desafios da EAD	Potencialidades e limitações da EAD
É adulto com múltiplas experiências de vida	Espera que seus conhecimentos e experiências sejam levados em conta ao estudar.	Escolher estratégias participativas que favoreçam o aproveitamento dessas experiências de vida no processo de ensino-aprendizagem.	Uso de abordagens e metodologias que facilitem a criação de situações de aplicação prática e resolução de problemas.
Acumula diversos papéis na sociedade.	Espera que as dificuldades para estudar sejam percebidas e consideradas pelos profissionais responsáveis pela concepção e entrega de soluções educacionais.	Oportunidade de estudar a qualquer hora e em qualquer lugar. Horários e tempos de estudos flexíveis, compatíveis com as rotinas profissionais e pessoais. Interações assíncronas.	Preparação de materiais autoinstrucionais com escolha de mídias compatíveis com o contexto e perfil do estudante. Uso de recursos baseados nas novas tecnologias da informação para armazenagem, acesso online a objetos de aprendizagem e comutação assíncrona entre os atores do processo de ensino-aprendizagem.
Possui experiências profissionais e busca melhoria de status socioeconômico.	Necessita adquirir competências complementares, mais complexas que aquelas que já possui. Espera situações de aprendizagem que estejam de acordo com o seu perfil profissional e que tenham impacto favorável sobre a sua vida profissional.	Necessita de situações de aprendizagem que elevem as suas competências em termos de complexidade e relevância prática. Situação de aprendizagem derivadas da experiência do aluno que reforcem a sua identidade e carreira profissional.	Desenho baseado na avaliação do perfil profissional do público-alvo. Flexibilidade na sequência de apresentação de conteúdo. Pré-teste para ingresso no curso e em cada parte do mesmo. Possibilidade de orientação a feedback individualizados. Condições propícias para a criação de exercícios que requeiram respostas abertas e solução de problemas relacionados às atividades profissionais dos alunos.
É profissionalmente ativo.	Espera que o desenho do curso seja compatível com as suas rotinas de trabalho (e de vida).	Utilização de múltiplas mídias e serviços de tutoria e monitoria compatíveis com horários de estudo.	Há mídias mais ou menos flexíveis e nem todas são adequadas ao tipo de objetivo educacional do curso.
É geralmente mais qualificado que estudantes de cursos presenciais.	Espera não ter que memorizar informações pouco complexas e disponíveis no contexto de estudo e de trabalho. Necessita solucionar problemas reais e relevantes.	Criar ambientes interativos de aprendizagem. Criar situações em que a participação ativa do aluno é decisiva para a solução de problemas ligados ao contexto de estudo.	É possível criar estratégias em que a interação entre pessoas (aluno-tutor, aluno-aluno) seja estimulada. Uso de simuladores e de metodologias baseadas em resolução colaborativa de problemas.
Valoriza o estudo em função de ciclos e planos de vida. É motivado para a aprendizagem.	Espera ter experiências de estudo que facilitem o alcance de objetivos profissionais e pessoais.	Compatibilizar as características do curso ao perfil motivacional do aluno (produtos e competências resultantes do curso valorizadas pela clientela).	Possibilidade de uso de inteligência artificial para adequação do desenho do curso ao aluno.
Luta contra a obsolescência profissional.	Necessita atualizar-se e (re)qualificar-se de modo contínuo, ao longo de toda a vida.	Armazenar, indexar e disponibilizar informações relevantes, mecanismos de orientação profissional e trilhas de aprendizagem.	Uso de plataformas eletrônicas de gerenciamento de aprendizagem. Acesso a bibliotecas virtuais. Acesso a estímulo à formação de comunidades virtuais de aprendizagem.

Fonte: Abbad (2007, p.365)

A escolha da tecnologia a ser utilizada é relevante para atingir os objetivos propostos pela capacitação. A complexidade na escolha deve considerar critérios, que podem ser decisivos no êxito da missão. Para facilitar a decisão da escolha, pela opção mais adequada de tecnologia a ser utilizada, Bates (2005 apud Moraes, 2010, p. 90-91) propõem a grade analítica ACTIONS:

**A** – Acesso: quão acessível é uma tecnologia específica para os alunos-alvo?; **C** – Custos: qual é o custo da estrutura de cada tecnologia? Qual o custo por aluno?; **T** – Ensino e aprendizagem (*teachig and learning*): quais tipos de aprendizagem são necessários? Quais abordagens educacionais atenderão melhor a essas necessidades? Quais são as melhores tecnologias para apoiar o ensino e a aprendizagem?; **I** – Interatividade e facilidade de utilização: que tipo de interação essa tecnologia permite?; Quão fácil é sua utilização?; **O** – Questões organizacionais (*organizational issues*): quais são as exigências organizacionais e as barreiras a serem removidas antes que essa tecnologia seja utilizada de modo bem-sucedido? Que mudanças precisam ser feitas na organização?; **N** – Novidade: quão nova é essa tecnologia?; **S** – Velocidade (*speed*): Quão rapidamente podem ser organizados os cursos por meio dessa tecnologia? Quão rapidamente os materiais podem ser modificados? (grifo nosso).

Em pesquisa realizada pelo Anuário Brasileiro Estatístico de Educação Aberta e a Distância – ABRAED, no exercício de 2007 em organizações que utilizaram a educação à distância para a oferta de cursos, a mídia mais utilizada foi o *e-learning* (processo em que o aluno estuda por conteúdos disponibilizados na internet) 97,1%, seguido do material impresso 65,7%, videoconferência 31,4% e vídeo 22,9%, conforme demonstrado no quadro 12 – As mídias utilizadas nos cursos corporativos.

Quadro 12 - As mídias utilizadas nos cursos corporativos.

Mídias utilizadas	Total		% sobre respostas Válidas
	Freqüência	%	
E-learning	34	82,9	97,1
Material impresso	23	56,1	65,7
Videoconferência	11	26,8	31,4
Vídeo	8	19,5	22,9
DVD	7	17,1	20,0
CD	6	14,6	17,1
Teleconferência	6	14,6	17,1
Satélite	5	12,2	14,3
Televisão	3	7,3	8,6
Rádio	1	2,4	2,9
Telefone celular	1	2,4	2,9
Outros	4	9,8	11,4
Não respondeu	6	14,6	-
<b>Total</b>	<b>41</b>	<b>100,0</b>	<b>35</b>
Outras Menções	Total	%	97,1
Apostila eletrônica	1	2,4	
E-mail	1	2,4	
Webconferência/Web-TV	1	2,4	
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>9,8</b>	

Fonte: AbraEAD (2008, p.105, grifo do autor)

A adaptação dos conteúdos, mídias, metodologia e estratégias pedagógicas para a aprendizagem é uma tarefa que exige cuidados especiais. Segundo Silva, Coelho e Valente (2005, p. 153-154), é questão mais profunda que traduzir aulas da modalidade presencial para a EAD, é preciso planejamento baseado nos objetivos pedagógicos favorecendo a capacidade de pensar, criar e refletir criticamente, considerando que a construção do conhecimento também envolve a interação professor-aluno. Algumas questões emergem para reflexão no processo:

Como capacitar um grande número de servidores e proporcionar-lhes uma capacitação continuada através de atividades e cursos on-line, usando métodos e técnicas de aprendizagem que esteja de acordo com a especificidade da tarefa a ser realizada? Como incorporar nos cursos baseados no paradigma da produção em massa, aspectos pedagógicos que contribuam para que o servidor seja capaz de construir, no seu local de trabalho, as condições necessárias e propícias às mudanças profissionais e de aprendizagem? Como contribuir para desenvolver habilidades que interessam ao bom desempenho do servidor em seu trabalho, além de desenvolver habilidades que têm a ver com a possibilidade de continuar a aprender? (SILVA; COELHO; VALENTE, 2005, p. 151-152).

Segundo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, para a oferta de cursos técnicos e de graduação, há uma crescente oferta de instituições credenciadas para oferta de cursos na modalidade EAD, aumento no número de vagas e crescente interesse das pessoas por cursos que utilizem as novas tecnologias de informação e comunicação, levando para o ambiente de aprendizagem novas técnicas de transmissão do conhecimento baseadas no estudo da capacidade humana de aprendizagem, buscando potencializar a retenção das informações com novas metodologias de ensino mais atrativas com a utilização das TICs.

Segundo o anuário brasileiro estatístico de educação aberta e a distância de 2008, o número de alunos em projetos de EAD credenciados no MEC no período de 2004 a 2007 cresceu 213%, e o de instituições credenciadas para oferta de cursos na EAD, cresceu 54,8% (ABRAEAD, 2008).

Relatório do INEP aponta crescimento de 13% dos cursos de graduação no exercício de 2009 em relação ao ano de 2008, e proporcional à modalidade de ensino, os cursos de educação à distância (EAD) aumentaram 30,4%, enquanto os presenciais 12,5%, neste mesmo exercício (INEP, 2010). Esse comportamento também é acompanhado pela evolução do número de matrículas nos cursos EAD, as

quais, em 2009, atingiram 14,1% do total de matrículas na graduação, percentual que cresce desde 2001, quando a participação do EAD representava apenas 0,2% das matrículas para curso superior no Brasil (INEP, 2010), indicando a forte tendência de crescimento da oferta e procura de cursos na modalidade de ensino educação à distância no Brasil.

### 3 FUNDAMENTAÇÃO METODOLÓGICA E ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

A abordagem da metodologia da pesquisa utilizada nesta dissertação é de natureza aplicada em uma realidade circunstancial, restrita ao recorte temporal da coleta de dados, gerando informações e conhecimentos que podem ter aplicabilidade em outras situações, com ênfase no método indutivo por partir da observação particular da amostra para que represente o universo da pesquisa.

A fundamentação metodológica está estruturada em método da pesquisa, técnicas da pesquisa, fases da pesquisa, abrangência da pesquisa, unidade da observação e justificativa, visando delinear as ações realizadas para que os objetivos, geral e específicos, sejam alcançados.

#### 3.1 MÉTODO DA PESQUISA

A escolha dos métodos baseou-se no estudo e identificação dos instrumentos mais adequados para a realização desta pesquisa, optando-se pela combinação do estudo de caso e *survey* com corte transversal. Conforme Freitas et al. (2000, p.106), “na pesquisa com o corte transversal, a coleta de dados é feita uma única vez, visando descrever uma ou mais variáveis em determinado momento”.

O estudo de caso mostrou-se apropriado para o objeto da pesquisa, uma vez que o objetivo geral é analisar influência do curso de capacitação profissional utilizando a EAD no possível desenvolvimento de competências gerenciais e a mudança do perfil do funcionalismo público. Para Graham (2010, p.17), “os estudos de caso fornecem um formato para comunicar experiências que combina *know-how* à teoria acadêmica e técnica pedagógica”.

Segundo Yin (2001), o estudo de caso é geralmente utilizado quando o foco está em fenômenos contemporâneos no contexto da vida real e não há influência do pesquisador sobre comportamentos relevantes, embora este sempre se posicione com relação ao objeto estudado, buscando a compreensão e aprofundamento dos fenômenos, bem como a relação e correlação entre eles durante seus estudos.

De acordo com Lüdke e André (1986, p.05):

Não há, portanto, possibilidade de se estabelecer uma separação nítida e asséptica entre o pesquisador e o que ele estuda. Ele não se abriga, como se queria anteriormente, numa posição de neutralidade científica, pois está

implicado necessariamente nos fenômenos que conhece e nas consequências desse conhecimento que ajudou a estabelecer.

Considerando os objetivos propostos na pesquisa, mencionados anteriormente, foi escolhido por conveniência, o Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública do IFPR – Instituto Federal do Paraná na modalidade EAD, sediado em Curitiba/PR, para realização do Estudo de Caso. A conveniência da escolha está pautada nos seguintes argumentos:

1. O curso foi ofertado em parceria pioneira entre órgãos públicos: o IFPR, governo do Estado do Paraná, prefeituras municipais, instituições federais, sindicatos, associações e autarquias, com ampla alcance a diversos servidores públicos em municípios paranaenses;
2. O curso é restrito a agentes públicos com interesse individual e institucional na capacitação profissional, convergindo interesses comuns e particulares;
3. É o curso de formação na área de gestão pública com maior número de alunos matriculados no Brasil, segundo a SETEC/MEC (12.905 alunos);
4. O curso é ofertado na modalidade educação à distância com utilização das TICS;
5. O curso faz parte do programa de qualificação de servidores municipais do Estado do Paraná e formação de servidores do Estado do Paraná.

Para obtenção de parte das informações necessárias a fim de atender aos objetivos da pesquisa, foi utilizado o método *survey*, que tem semelhança com o censo. De acordo com Babbie (1999, p.78), a diferença principal é que “um *survey*, tipicamente, examina uma amostra de população, enquanto o censo geralmente implica uma enumeração da população toda”.

A escolha pelo método *survey*, no processo de coleta de dados, é pela característica das respostas. Segundo Freitas et al (2000, p.105):

A *survey* é apropriada como método de pesquisa quando: Se deseja responder questões do tipo “o quê?”, “por que?”, “como”, e “quanto?”, ou seja, quando o foco de interesse é sobre “o que está acontecendo” ou “como e porque isso está acontecendo”; Não se tem interesse ou não é possível controlar as variáveis dependentes e independentes; O ambiente natural é a melhor situação para estudar o fenômeno de interesse; - O objeto de o interesse ocorre no passado ou no presente recente.

A elaboração do questionário, a coleta e o gerenciamento das respostas foi feito pelo *software* Qualtrics<sup>8</sup>. É um *software* específico para pesquisas científicas por meio de questionário, permitindo a elaboração de questões abertas ou fechadas, de respostas únicas ou de múltiplas escolhas. Além do armazenamento das respostas, o *software* permite a elaboração de gráficos e seleção de subgrupos específicos por respostas, permitindo a relação e correlação de variáveis.

O questionário foi elaborado com base no protocolo de pesquisa, mencionado no item 3.3.

### 3.1 FASES DA PESQUISA

A pesquisa foi separada em fases para haver maior probabilidade de êxito, sendo planejada e realizada, seguindo as seguintes fases:

#### 3.1.1 Pesquisa Exploratória

A pesquisa exploratória foi realizada por meio da revisão de literatura e revisão documental, com a consulta a bibliografia sobre os temas de estudo e documentos institucionais do IFPR e coordenação do curso de tecnologia em gestão pública na modalidade EAD.

##### **Revisão de Literatura**

A fase exploratória da pesquisa iniciou com a revisão de literatura para compor a fundamentação teórica com a finalidade de conhecer o estado da arte sobre o funcionalismo público, as características do perfil do agente público no contexto social brasileiro e a capacitação profissional, incluindo o uso da educação à distância como metodologia de ensino. As áreas de estudo foram definidas pela delimitação do tema.

A partir das preocupações iniciais desta pesquisa, e da delimitação de sua problemática principal, dois grandes temas foram identificados como principais na construção do referencial teórico: funcionalismo na gestão pública e capacitação de agentes públicos, incluindo o uso das TICs e a educação à distância neste processo.

---

<sup>8</sup> Disponível no site [www.qualtrics.com](http://www.qualtrics.com)

Os subtemas foram sendo elencados à medida que o referencial teórico indicava a importância do estudo exploratório de cada assunto abordado na pesquisa.

### **Revisão Documental**

Ao escolher o objeto de análise e opção pelo método de Estudo de Caso, resgatou-se documentos institucionais no IFPR, como projeto pedagógico do curso (PPC), materiais didáticos produzidos e disponibilizados aos alunos, em meio físico e eletrônico no AVA (ambiente virtual de aprendizagem). Esta revisão documental tem como principal objetivo aumentar a compreensão sobre os condicionantes e preparatórios para o curso de capacitação. Trata-se de uma aproximação ao objeto de análise desta pesquisa, a partir de seus elementos oficiais de divulgação, organização e funcionamento oficiais. Este material serve como preparo para o trabalho em campo, mas também como referência em comparações futuras envolvendo as respostas dos egressos do curso, com a finalidade de confrontar expectativas e avaliações destes atores sobre a realização do processo de capacitação à distância.

### **3.1.2 Pesquisa Descritiva**

De acordo com Gil (2009, p.28): “Pesquisas descritivas tem como objetivo primordial descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis”. Este estudo de caso permitirá a coleta de informações que apresentarão respostas para cumprir os objetivos propostos nesta pesquisa. Este tipo de pesquisa além de relatar as características, permite o levantamento de opiniões, atitudes e crenças de uma população e utiliza métodos padronizados para coleta de dados (GIL, 2009), o que neste caso materializa-se na utilização de questionário aplicado aos egressos do curso e a observação direta participante.

### **Abrangência da pesquisa:**

A pesquisa de campo tem como universo os servidores públicos egressos do curso superior de tecnologia em gestão pública na modalidade educação à distância do IFPR. A população (conjunto de pessoas que se enquadram nas características

estabelecidas para o estudo) é constituída de 12.905 servidores públicos que foram matriculados no curso durante os anos de 2008 e 2009, em 125 municípios no estado do Paraná e 2 municípios do estado do Rio Grande do Sul.

### **Amostra da pesquisa:**

Entre os dias 06 a 08 de dezembro de 2012, foi enviado por email, para os egressos do curso de tecnologia em gestão pública do IFPR na modalidade educação à distância, o *link* <[qtrial.qualtrics.com/SE/?SID=SV\\_abnaioMfAyklbL](http://qtrial.qualtrics.com/SE/?SID=SV_abnaioMfAyklbL)> gerado pelo *software* Qualtrics, que dava acesso ao preenchimento do questionário *on-line*. O referido *link* também foi enviado aos egressos do curso por meio da rede social *facebook* e *MSN*, no mesmo período. O preenchimento do questionário ocorreu entre os dias 6 a 12 de dezembro de 2012, após o prazo estabelecido, não foi permitido mais o acesso a base de dados armazenado para a pesquisa. A amostra foi não probabilística e conveniência, de acordo com o retorno do questionário preenchido, considerando os dados e informações dos 1.288 questionários preenchidos completamente e 05 parcialmente.

De acordo com Gil (2009, p.94):

A amostragem por acessibilidade ou por conveniência constitui o menos rigoroso de todos os tipos de amostragem. [...] O pesquisador seleciona os elementos a que tem acesso, admitindo que estes possam, de alguma forma, representar o universo.

### **Unidade de observação**

Segundo Yin (2001), a unidade de observação pode ser constituída por uma ou várias pessoas, e conforme Babbie (1999, p.98), “tipicamente, a unidade de análise num survey é uma pessoa, mas não necessariamente, e, aliás, muitas vezes não é”.

Para atender aos objetivos propostos, definido o Estudo de Caso e suas características, definiu-se como unidade de observação desta pesquisa os servidores públicos que realizaram o curso superior de tecnologia em gestão pública do IFPR em suas duas turmas ofertadas.

## **Pesquisa de Campo**

A pesquisa de campo pode ser dividida em três partes: acesso às instalações e documentos do IFPR, acesso ao AVA (ambiente virtual de aprendizagem) do curso tecnólogo em gestão pública e survey, por meio de questionários aplicados aos egressos do curso, gerenciado pelo *software* Qualtrics, disponibilizado pela PUC-PR, para levantar informações que permitam analisar as possíveis mudanças ocorridas no perfil do egresso do curso.

Os acessos às instalações e documentos da EAD do IFPR e ao AVA, utilizado no Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública, permitem apresentar com maior clareza e precisão, a tecnologia e metodologia utilizada na transmissão das aulas, bem como as ferramentas de interação colocadas à disposição dos alunos e os instrumentos de avaliação e acompanhamento, com finalidade de identificar se as ferramentas pedagógicas e estrutura colocada à disposição do aluno atuam como facilitadores para agregar conhecimento.

## **Instrumento de Pesquisa**

Para a pesquisa de campo quanti-qualitativa, foi utilizado como instrumento de coleta de dados um questionário estruturado que compõem o apêndice B desta dissertação.

O questionário estruturado é composto por uma série de perguntas que possuem alternativas de resposta fixas, de fácil aplicação por ser individual e se limitar às alternativas apresentadas, mas exigem do elaborador conhecimento prévio dos temas abordados para escolha das perguntas e alternativas de resposta, e devem conter itens ordenados do geral para o específico e do mais simples para o mais complexo, contemplando os temas de interesse do pesquisados e manter o respondente motivado a continuar as respostas (BRASIL, 2006, p.56).

Inicialmente foi elaborado e aplicado, em outubro de 2012, um questionário piloto, preenchido por 38 respondentes escolhidos por conveniência de acessibilidade. Fundamentadas nas respostas, alterações foram realizadas para o questionário definitivo.

O questionário foi preenchido pelos egressos do curso e elaborado com a finalidade principal de identificar a percepção do servidor sobre as influências do

curso no desenvolvimento de competências gerenciais. O questionário foi dividido em quatro blocos de perguntas: (i) Aspectos socioprofissionais; (ii) Suporte Organizacional; (iii) Metodologia de ensino; (iv) Avaliação de influência do curso.

O primeiro bloco de perguntas trata sobre os aspectos socioprofissionais e levanta questões com relação ao perfil do agente público e do cargo ocupado pelo servidor, que podem ter relação ou correlação com os objetivos específicos da pesquisa. Este bloco teve a finalidade conhecer características do respondente do questionário que podem ter reflexo na influência do curso sobre a apropriação de competências e sua aplicação no ambiente organizacional.

O segundo bloco de perguntas é sobre o suporte organizacional e trata questões relacionadas à capacitação de servidores no serviço público, a avaliação de desempenho no setor público e o papel do agente público. Conforme revelou a fundamentação teórica, além da capacitação profissional, outro fator que influencia a mudança é o ambiente organizacional que deve ser propício para aplicação de novas competências.

No terceiro bloco de questões, relacionado com a metodologia de ensino, há perguntas para analisar a capacitação de servidores no serviço público e capacitação profissional por EAD. Não foi objeto de pesquisa a avaliação do curso e suas ferramentas pedagógicas, mas a percepção do egresso sobre o uso da EAD na capacitação profissional baseado em sua experiência no curso e os motivos que o levaram a se matricular em um curso nesta modalidade de ensino.

O quarto bloco está voltado para analisar as possíveis influências do curso no papel do agente público na gestão. Por meio de características levantadas na fundamentação teórica sobre os modelos patrimonialista, burocrático e gerencial, foram realizadas perguntas para identificar a percepção do egresso sobre o papel do agente público e sobre o desenvolvimento de competências gerenciais após a realização do curso.

A ordem das perguntas não segue necessariamente a sequência dos temas estudados na fundamentação teórica, mas em ordem crescente, a complexidade das perguntas, de acordo com o entendimento do pesquisador.

O tempo para o preenchimento do questionário é de 15 minutos em média. 13% dos respondentes concluíram as respostas em até 10 minutos, 49% levaram de 11 a 20 minutos, 20% responderam entre 20 a 30 minutos e 18% levaram mais de 30 minutos. Por amostragem, foram contatados por email 10 respondentes que

entregaram o questionário antes do tempo previsto e o principal argumento utilizado é de que as perguntas estavam claras e não havia complexidade para respondê-las. Por amostragem foram contratados por email 10 respondentes que entregaram o questionário com mais de 30 minutos após iniciá-lo e a principal justificativa foi de que o preenchimento estava sendo realizado no ambiente de trabalho e sujeito a interrupções. O *software* Qualtrics, dentro do prazo de preenchimento, permite ao respondente retornar ao questionário para concluir as respostas. Após o encerramento do prazo não foi autorizado o preenchimento parcial ou integral do questionário e 5 permaneceram incompletos na base de dados. A elaboração do questionário baseou-se no protocolo de pesquisa, descrito a seguir.

### **3.3 PROTOCOLO DE PESQUISA**

De acordo com Yin (2001, p.93), o protocolo ou critério de análise da pesquisa, aumenta a confiabilidade da pesquisa orientando o pesquisador no foco no que deve ser pesquisado e analisado. Para a análise da pesquisa foi realizada a revisão de literatura, pesquisando e fundamentando os temas, de acordo com os autores pesquisados.

Para esta pesquisa, foram separados os temas de pesquisa: funcionalismo na gestão pública e capacitação do agente público, considerando as categorias que deverão ser analisadas e suas respectivas variáveis e unidades de medida que serão utilizadas para mensurar os resultados obtidos e servirão para análise, a fim de cumprir os objetivos propostos.

#### **3.3.1 Critério de Análise da pesquisa: Funcionalismo na Gestão Pública**

O tema funcionalismo na gestão pública foi dividido em três categorias de análises: perfil do agente público, perfil do cargo ocupado e papel do agente público na gestão.

O perfil do agente público pesquisou variáveis, que permitem identificar características dos egressos do curso, com possibilidade de influência nos resultados da pesquisa. As variáveis pesquisadas foram: Gênero, idade, escolaridade, tempo de serviço e tempo para a aposentadoria.

O perfil do cargo ocupado pesquisou variáveis que relacionam o servidor com o cargo ocupado e podem influenciar nas respostas da pesquisa. As variáveis pesquisadas foram: Tipo de trabalho, tipo de vínculo e escalão do cargo ocupado.

O papel do agente público na gestão procurou identificar a opinião do servidor sobre o seu papel, com relação à autonomia, antes e após a realização do curso e a forma de ocupação dos cargos comissionados. As variáveis pesquisadas foram: Perfil do servidor antes e após a realização do curso, servidores comissionados na gestão e critério de seleção para cargos comissionados.

O quadro 13 apresenta as categorias de análise para o tema funcionalismo na gestão pública, com as respectivas variáveis pesquisadas, fundamentação teórica e unidade de medida utilizada para as variáveis.

Quadro13 – Variáveis relacionadas ao tema Funcionalismo na gestão pública

Categoria de Análise	Variáveis	Fundamentação Teórica	Unidade de Medida
Perfil do Agente Público.	Gênero; Idade; Escolaridade; Tempo de serviço; Tempo para a aposentadoria.	BARBIE (1999); BACELLAR FILHO (2004); BRASIL (1998); CARDOSO JR; NOGUEIRA (2011); CHAVES FILHO (2006); CKAGNAZAROFF (2002); FREITAS (2000); GIL (2009); BRESSER-PEREIRA (1996); CONSAD (2011); GRAHAM (2010); LÜDKE; ANDRÉ (1986); OLIVEIRA (2008b); SANTOS (1997).	Sexo, Faixa etária Grau de instrução, Escala de tempo,  Escala de tempo.
Perfil do Cargo Ocupado	Tipo de trabalho; Tipo de vínculo; Escalão do cargo ocupado.	BACELLAR FILHO (2004); BRASIL (1990; 1992; 1998); CARDOSO JR; NOGUEIRA (2011); CHIAVENATO (2011); GRAHAM (2010); IBRAP (1992); IPEA (2012); LEME (2006); KANAANE; et al (2010); MEIRELLES (1985); OLIVEIRA (2008b); SANTOS (2006), WEBER (2009).	Serviço prestado  Enquadramento funcional Posição hierárquica.
Papel do Agente Público na Gestão	Perfil do servidor antes e após a realização do curso; Servidores comissionados na gestão; Critério de seleção para cargos comissionados.	ABRUCIO (1997); ALDARVIS (2010); BELTRÃO (1984); BERNARDI (2011); BITTENCOURT; ZOUAIN (2010); BRASIL (1995); CNM (2008); BRESSER-PEREIRA (1996; 2002; 2010; 2012); CONSAD (2011); CHIAVENATO (2011); FAORO (2001); FERREIRA (1996); GOMES (2007); LEVY (1997); HEINRICH (2010); HOLANDA (2005); LENARDÃO (1999); LYNN JR (2010); MARTINS (1997); MATIAS-PEREIRA (2010); NOGUEIRA (1996); NUNES (2003); OLIVEIRA (2007); OSBORNE; GAEBLER (1994); PETERS; PIERRE (2010); PIRES (2005); RIBEIRO (2005); SANTOS (2006); SELDEN (2010); SCHIKMANN (2010); TEIXEIRA; SANTANA (1994); THOMPSON (2010); UHLMANN (1997); WEBER (2001; 2004); ZWICH (2012); LIMA JUNIOR (1998).	Modelo de gestão  Quantidade  Critério de Seleção.

Fonte: O autor, 2013.

### 3.3.2 Critério de Análise da pesquisa: Capacitação do Agente Público

O tema capacitação do agente público foi dividido em três categorias de análise: competência no serviço público, avaliação de desempenho no setor público e capacitação profissional por meio da EAD.

A competência no serviço público pesquisou variáveis relacionadas com o suporte organizacional para a oferta do curso e aplicação de novas competências no trabalho e a frequência de realização de curso pelo servidor. As variáveis pesquisadas foram: oferta de cursos de capacitação, autonomia para aplicação de novas competências e tempo sem realização de cursos de capacitação profissional.

A avaliação de desempenho no setor público buscou identificar a utilização deste instrumento no setor público. As variáveis pesquisadas foram: Periodicidade da avaliação de desempenho, incentivo ao desempenho funcional e devolutiva da avaliação de desempenho.

A capacitação profissional por meio da EAD pesquisou possíveis motivos para realização do curso por meio desta metodologia de ensino e possíveis influências do no desenvolvimento de competências gerencias, no egresso do curso. As variáveis pesquisadas foram: Motivos para realização de capacitação por EAD, aprovação da metodologia EAD para capacitação profissional, influência do curso para capacitação permanente, participação na gestão antes e após a realização do curso e competências gerenciais desenvolvidas com a influência do curso.

Observa-se neste tema, maior número de questões relacionadas com os objetivos da pesquisas, procurando identificar possíveis influências do curso no desenvolvimento de competências que podem proporcionar mudanças no perfil de servidor público, após a realização do curso.

O quadro 14 apresenta as categorias de análise para o tema capacitação do agente público, com as respectivas variáveis pesquisadas, fundamentação teórica e unidade de medida utilizada para as variáveis.

Quadro 14 – Variáveis relacionadas ao tema Capacitação do Agente Público.

Categoria de Análise	Variáveis	Fundamentação Teórica	Unidade de Medida
Competência no Serviço Público	Oferta de cursos de capacitação; Autonomia para aplicação de novas competências; Tempo sem realização de cursos de capacitação profissional.	ABBAD (2007); ABRUCIO (1997); BATISTA (2012); BERGUE (2010); BITTENCOURT; ZOUAIN (2010); BRASIL (1997; 2006); BRESSER-PEREIRA (1996; 2002; 2010; 2012); CARBONE (2009); CHIAVENATO (2010); CONSAD (2011); COSTA (2010); CKAGNAZAROFF (2002); DELORS (1996); DUTRA; EBOLI (2006); FREIRE (1996); HIPOLITO; SILVA (2000); FLEURY; FLEURY (2001); FLEURY (2002); GOLEMAN (1996); LEME (2006); LEVY (1999); LIMA; LOPES (2005); LUCENA (1992); LYNN JUNIOR (2010); MAGALHÃES (2010); MATIAS-PEREIRA (2010); MOSCOVICI (2011); PANTOJA; ANTONELLO (2010); PIRES (2005); PONTES (2010), SNELL; BOHLANDER (2011); SENGE (2009); SILVA; COELHO; VALENTE (2005); VERGARA (2012); SCHLESINGER et al (2008); SELDEN (2010); WEBER (2004).	Política de capacitação; Cultura organizacional;  Frequência.
Avaliação de Desempenho no Setor Público	Periodicidade da avaliação de desempenho; Incentivo ao desempenho profissional; Devolutiva da avaliação de desempenho.	BARBOSA (1996; 1999; 2003); BERNARDI (2011); BRASIL (2006); DIAS (2010); CHIAVENATO (2010); CONSAD (2011); FREIRE (1996); HEINRICH (2010); KANAANE et al (2010); LEME (2006); HIPÓLITO; ODELIUS (2000); REIS (2002); PANTOJA; ANTONELLO (2010); PONTES (2010); SNELL; BOHLANDER (2011); TEIXEIRA; SANTANA (1994); VERGARA (2012); SELDEN (2010).	Escala de tempo;  Política de incentivo;  Cultura organizacional
Capacitação Profissional por meio da EAD.	Motivos para realização de capacitação por EAD; Aprovação da metodologia EAD para capacitação profissional; Influência do curso para capacitação permanente; Participação na gestão antes e após a realização do curso; Competências gerenciais desenvolvidas com a influência do curso.	ABBAD (2007); AZEVEDO; BIAGIOTTI; RESENDE (2005); BRASIL (1996; 2005); BELLONI (2009); CASTRO (2008); CHAVES FILHO (2006); DIAS; LEITE (2010); DIAS; LEITE (2010); GOMES (2003); GOULART (2005); INEP (2010); KENSKI (2010); LITTO (2005); MEDEIROS (2010); MORAES (2010); MORAN (2005); NASCIMENTO (2006); OLIVEIRA (2008a); PEREIRA (2011); PINTO (2005); RAMOS (2011); RICARDO (2005); SANTOS; SILVA (2005); SANTOS; MEDINA (2005). SILVA; COELHO; VALENTE (2005) TAYLOR (2001);	Motivação do servidor;  Percepção de desempenho individual;  Percepção de influência do curso; Percepção de participação na gestão;  Percepção de Influência do curso.

Fonte: o autor, 2013.

## 4 ESTUDO DE CASO, RESULTADOS E DISCUSSÕES

O estudo de caso foi realizado no Instituto Federal do Paraná – IFPR, que por meio de parceria com o Governo do Estado do Paraná, iniciou no exercício de 2008 a oferta do curso de tecnologia em gestão pública na modalidade Educação à Distância. O contato com os municípios para adesão ao curso foi realizado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano (SEDU). O curso apresentou peculiaridades que serão descritas a seguir.

### 4.1 HISTÓRICO DA INSTITUIÇÃO, DO CURSO E SUAS CARACTERÍSTICAS

O Instituto Federal do Paraná – IFPR atua nas modalidades de ensino presencial e EAD. O ensino presencial é realizado nos campi, com estrutura física própria e os cursos na modalidade EAD são ofertados geralmente, com utilização de espaço físico disponibilizado pelo parceiro no projeto, com utilização também de estrutura física própria.

#### 4.1.1 Instituto Federal do Paraná (IFPR)

O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná – IFPR<sup>9</sup> surgiu com a Lei nº 11.982/2008, que criou os institutos federais de ciência e tecnologia em todo país. A sua origem é a Escola Técnica da Universidade Federal do Paraná que foi transformada pela citada lei no IFPR.

Atualmente o IFPR tem 14 campi com sede física nas seguintes cidades do Estado do Paraná: Assis Chateaubriand, Campo Largo, Curitiba, Cascavel, Foz do Iguaçu, Irati, Ivaiporã, Jacarezinho, Londrina, Palmas, Paranaguá, Paranavaí, Telêmaco Borba e Umuarama. É a instituição de ensino federal com estrutura física no maior número de municípios do Paraná.

A figura 6 mostra a posição geográfica de cada campus do IFPR, com a missão de ofertar cursos de acordo com a demanda pelos arranjos produtivos locais.

---

<sup>9</sup> As informações sobre o IFPR estão disponíveis no site [www.ifpr.edu.br](http://www.ifpr.edu.br) e foram acessadas em dezembro de 2012.

Figura 6 - Municípios paranaenses com Campus do IFPR.



Fonte: IFPR (2012)

O IFPR tem autonomia para a oferta de cursos do nível médio até cursos de pós-graduação (especialização, mestrado e doutorado). A Lei 11.892/2008 estabelece que 50% das vagas devem ser para cursos técnicos, 20% para licenciaturas e 30% para outras modalidades de cursos (tecnologias, pós-graduação, extensão, etc).

De acordo com o site institucional, no período de 2011/2012, o IFPR ofertou:

76 Cursos Técnicos presenciais; 10 Cursos Técnicos na modalidade à distância; 17 Cursos Superiores presenciais; 01 Curso Superior na modalidade à distância; 01 curso de especialização presencial; 03 Cursos de Pós-Graduação lato sensu na modalidade à Distância (12 outros cursos previstos para 2012); 04 Cursos de Extensão na modalidade à distância em andamento (IFPR, 2012).

Em 2012, de acordo com informações do Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica do MEC (SISTEC-MEC), dados fornecidos pela Pró-reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional (PROPLAN/IFPR), a instituição contava com 8.672 alunos na modalidade presencial e 31.983 alunos matriculados na modalidade EAD (nos polos de aula presenciais, localizados nos municípios), contabilizando 40.655 alunos nas duas modalidades de ensino. Dados da Pró-reitoria de Gestão de Pessoas (PROGEPE/IFPR) informa que em abril de 2012 havia na instituição 578 docentes efetivos, 31 docentes substitutos e 299 servidores técnicos administrativos efetivos (IFPR, 2012).

Atualmente a instituição oferta cursos na modalidade EAD em parceria com outras instituições e estima-se que o total de alunos atendidos pelo IFPR em todo o país seja de 84 mil estudantes (IFPR, 2012).

As raízes históricas da instituição estão relatadas no site do IFPR, conforme segue:

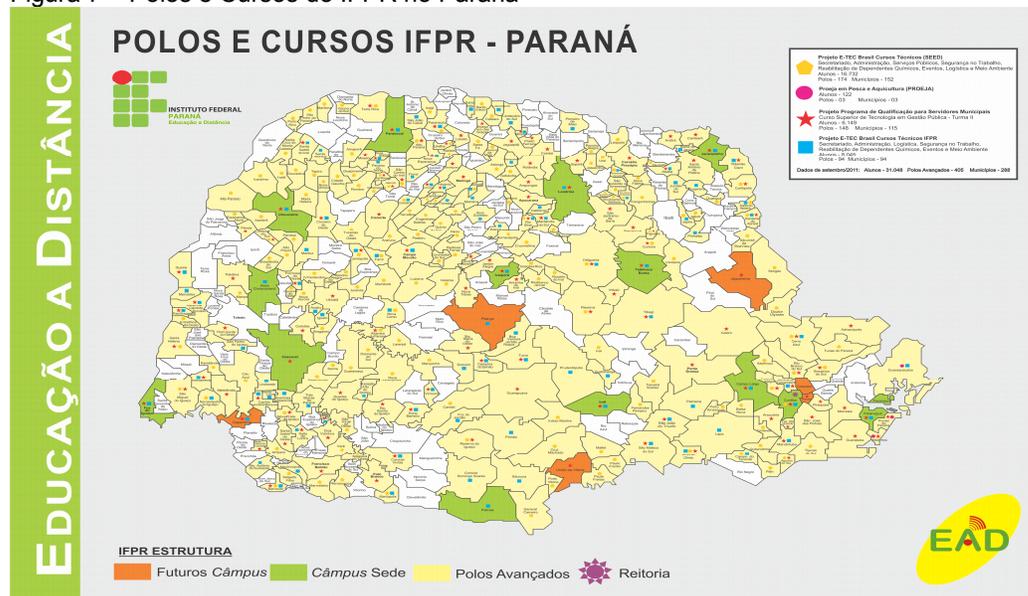
**“Escola Alemã: 1869** – Sócios do Verien Deutsche, Gottlieb Mueller e Augusto Gaertner fundam a Escola Alemã, inicialmente mantida pela Comunidade Evangélica de Curitiba. O objetivo era atender aos filhos dos alemães instalados na cidade, mas com o tempo, os brasileiros também passaram a freqüentar a escola; **Colégio Progresso: 1914** – Em virtude dos conflitos provocados pela Primeira Guerra Mundial e o conseqüente enfraquecimento dos alemães, a comunidade brasileira foi conquistando espaço dentro da Escola Alemã. O então professor Fernando Augusto Moreira liderou o processo de nacionalização da Escola, que passou a chamar-se Colégio Progresso ou Academia Comercial Progresso. Moreira foi o primeiro diretor do Colégio Progresso e contribuiu desde então para o fortalecimento de uma instituição com caráter público, como foi nos anos seguintes a Escola Técnica e hoje o Instituto Federal do Paraná; **Escola Técnica de Comércio: 1941** – O Colégio Progresso é adquirido pela Faculdade de Direito da Universidade do Paraná. Nesse período passou a ser denominada Escola Técnica de Comércio anexa à Faculdade de Direito da UFPR. Em 1950 com a federalização da Universidade do Paraná a Escola continuou sendo mantida pela Faculdade de Direito; **1974** - Em 22 de janeiro de 1974, por decisão do Conselho Universitário, a Escola é integrada à Universidade Federal do Paraná, vinculando-se ao setor de Ciências Sociais Aplicadas sob a denominação de Escola Técnica de Comércio da Universidade Federal do Paraná; **1990** – Durante a reorganização administrativa da UFPR mudou novamente sua nomenclatura, recebendo a denominação de Escola Técnica da Universidade Federal do Paraná; **1994** – Por decisão dos governos Federal e Estadual a rede pública de ensino deixa de ofertar cursos técnicos. Com isso, a demanda da Escola Técnica da UFPR aumenta expressivamente, passando de 360 alunos para 1.453, em 1998. **1997** – A Escola Técnica é elevada à categoria de Setor da UFPR; **Instituto Federal do Paraná: 19 de março de 2008** – O Conselho Universitário da UFPR autoriza a implantação do Instituto Federal do Paraná a partir da estrutura da Escola Técnica. Com isso, a ET é autorizada a desvincular-se da UFPR para aderir, sediar e implantar o Instituto Federal. 29 de dezembro de 2008: O Presidente da República, Luis Inácio Lula da Silva, sanciona a Lei 11.892, que cria 38 institutos federais de educação, ciência e tecnologia”.

Fonte: IFPR (2012, grifo do autor).

Há um plano de expansão da educação profissionalizante proposto pelo Governo Federal, e o IFPR tem pretensão de ampliar sua atuação no estado do Paraná e a estimativa, é oferecer em breve, 20 mil vagas no ensino presencial e 50 mil na modalidade EAD. A figura 7 – Polos e Curso do IFPR no Paraná permite a visualização da capilaridade das ações do IFPR no Estado do Paraná, ainda que frequentemente o mapa necessite de atualizações em virtude das adesões crescentes dos municípios na oferta de cursos em parceria com a instituição em todo o Estado.

Os municípios pintados de verde identificam onde há sede física do IFPR e os demais municípios pintados identificam que há a oferta de algum curso na modalidade EAD.

Figura 7 – Polos e Cursos do IFPR no Paraná



Fonte: IFPR (2012)

#### 4.1.2. Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública e Suas Características

A oferta de cursos na modalidade EAD no IFPR, iniciou em 2005 com a matrícula de 7.052 alunos em 221 municípios, contemplando os Estados do Paraná, Santa Catarina e São Paulo, para oferta dos cursos técnico em administração, secretariado, contabilidade e gestão pública.

Em 2006, foi realizada a parceria entre a Escola Técnica da Universidade Federal do Paraná com o governo do Estado do Paraná, para a oferta do curso técnico em gestão pública na modalidade educação à distância, com objetivo de capacitar agentes públicos municipais, estaduais e federais. De acordo com o controle acadêmico da EAD/IFPR, houve a adesão de 85 municípios no programa de capacitação e matrícula de 2.600 agentes públicos. A experiência foi ampliada visando a formação permanente desse trabalhador, na concepção de formação continuada, e foi ofertado em 2008, o curso superior de tecnologia em gestão pública, com adesão de 115 municípios e matrícula de 6.429 alunos, dos quais 6.231 colaram grau em 2011, com índice de evasão de 3,08% de discentes que não concluíram o curso no tempo previsto. A baixa evasão do curso pode ter relação com o incentivo

governamental que dispensava o servidor do seu horário de expediente em uma manhã na semana, para que o aluno realizasse o curso.

Uma segunda turma do curso foi ofertada em 2009, com adesão de 117 municípios e matrícula de 6.476 alunos, com colação de grau realizada em novembro de 2012.

A experiência paranaense na capacitação dos servidores públicos passou a ser acompanhada e divulgada nacionalmente em reuniões de escolas de governo, contando com o apoio do governo do Paraná. Recentemente, a presidenta Dilma Rousseff manifestou interesse em realizar parceria entre o Instituto Federal do Paraná, Ministério do Planejamento e a ENAP – Escola Nacional de Administração Pública, para a oferta do curso tecnólogo em gestão pública a nível nacional, com expectativa de capacitar 30.000 servidores públicos municipais a partir de 2014, e posteriormente ampliar a oferta do curso, conforme observado no quadro 15. O objetivo é alcançar 500.000 servidores públicos capacitados até 2016. O quadro abaixo retrata o histórico de servidores matriculados em curso de capacitação na área de gestão pública na modalidade EAD do IFPR, conforme segue:

Quadro 15 - Matrículas de Servidores Públicos no IFPR por exercício

Exercício	Municípios	Matriculados
2006	85	2.600
2008	148	6.429
2009	160	6.476
2014*	700*	30.000*

Fonte: Controle Acadêmico do EAD – IFPR.

\* Projeção do Ministério do Planejamento, IFPR e ENAP.

O IFPR utiliza como métodos de transmissão de suas aulas: o *e-learning* (sistema em que os conteúdos para estudo estão disponíveis na internet), o *blended learning* ou *b-learning* (sistema de aula presencial utilizando o *e-learning*) e o presencial-virtual. O curso de tecnologia em gestão pública foi ofertado utilizando o método presencial-virtual, onde as aulas foram transmitidas ao vivo, via satélite, por meio de teleaulas com a recepção de sinal através de antena parabólica e receptor instalado para projeção da imagem em salas de aulas, denominadas polos e localizadas, na maioria das vezes, em escolas públicas municipais ou estaduais, conforme demonstrado na figura 8 – sistema de transmissão de aula.

Para apresentação do conteúdo há dois professores, um denominado professor conferencista, que tem a missão de ser o responsável pela transmissão do conteúdo previsto para aula com o apoio de uma equipe técnica que dá o suporte para o uso de recursos audiovisuais como vídeos, sons, imagens, uso do quadro interativo e a produção da aula<sup>10</sup>, e o professor *web*, que está no mesmo ambiente que o professor conferencista com um computador e acesso à *internet*, com acesso ao chat (bate-papo) no ambiente virtual de aprendizagem (AVA) do curso, onde todos os tutores à distância (responsáveis pelas turmas) tem acesso durante o período de aula permitindo a interação com o professor web repassando as possíveis dúvidas durante o período de aula da disciplina, que são respondidas pelo chat ou ao vivo pelo professor. Durante as aulas, o professor web tem participação para esclarecimento de dúvidas, contribuição ao tema apresentado em aula ou mesmo para dinamizar a aula.

Figura 8 – Sistema de transmissão de aulas.

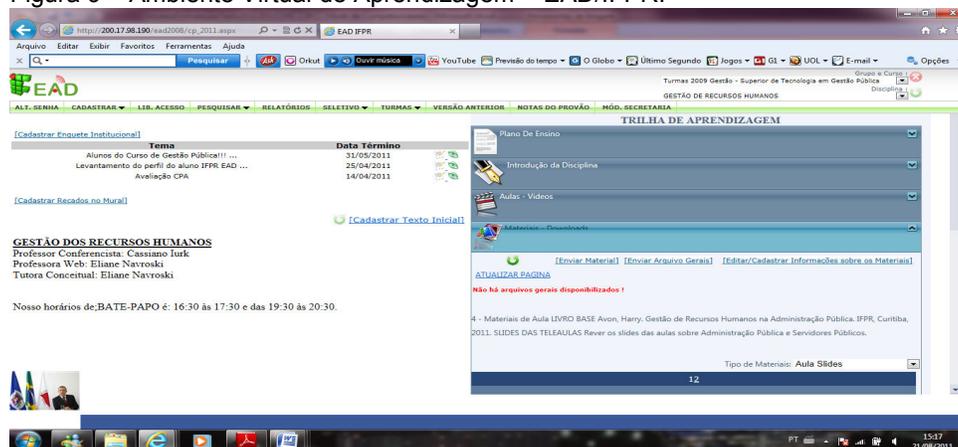


Fonte: IFPR (2012).

<sup>10</sup> A produção das aulas é realizada por uma equipe, iniciando com os designers que fazem a adequação dos slides fornecidos pelo professor, considerando a qualidade gráfica exigida na mídia televisiva, na qual se incluem imagens para ilustrar o conteúdo e se organizam temáticas de forma dinâmica. A equipe de estúdio é responsável pela qualidade técnica do processo de gravação e transmissão ao vivo das aulas para os alunos, assegurando uma linguagem televisual apropriada ao processo educacional. A equipe de produção externa realiza a produção dos recursos audiovisuais que farão parte da teleaula. Esses recursos são definidos de forma a contribuir para o processo de aprendizagem. Podem ser: **Enquete:** Pesquisa realizada por meio de entrevistas em locais públicos com pessoas escolhidas de forma aleatória para opinarem sobre determinados assuntos. O objetivo deste recurso é provocar a reflexão sobre o tema proposto; **Entrevista:** A pauta é feita pelo professor, no entanto pode ser conduzida por um repórter. Realizada prioritariamente em estúdio, pode ser ao vivo ou gravada. Este recurso é utilizado para aprofundar um tema; **Tutoriais:** Recurso que ensina passo a passo como realizar processos e utilizar as ferramentas disponíveis na internet; **Experimento:** Prática realizada pelo professor em laboratório específico; **Clip de imagens:** Recurso utilizado para sintetizar e ilustrar um conteúdo por meio de sequência de imagens; **Matérias jornalísticas:** Cobertura audiovisual para contextualizar um tema. (IFPR, 2012. **Grifo nosso**).

Neste curso a frequência é obrigatória e o registro de presença controlada por um professor, obrigatoriamente com graduação, que é chamado de tutor presencial. Esse professor é responsável por manter a ordem, cuidar para que os equipamentos e estrutura estejam adequados para as teleaulas, além de motivar os alunos, reproduzindo o clima de ambiente escolar. Outras mídias são disponibilizadas aos alunos do curso. Recebem um livro didático para cada disciplina do curso para acompanhamento das aulas. Os temas apresentados em aulas são compatíveis com a programação prevista no material impresso. É disponibilizado para cada aluno um *login* e senha, para que possam acessar ao ambiente virtual de aprendizagem (AVA). Durante a semana há horários de tutoria programada e disponibilizada aos alunos que podem tirar as suas dúvidas por meio do chat (bate-papo em tempo real ou síncrono, onde aluno e professor se comunicam ao mesmo tempo) e o fórum, ferramenta assíncrona (professor e alunos não se comunicam em tempo real) onde as questões são postadas e posteriormente respondidas pelo tutor à distância (professor especialista que tem a missão de esclarecer a dúvidas no chat e no fórum da disciplina). Ainda no ambiente virtual de aprendizagem (AVA) é disponibilizada a trilha de aprendizagem da disciplina (um roteiro de estudo com leitura complementar e indicação de sites, filmes, artigos e livros relacionados com a disciplina em estudo) e o mídia-center (ferramenta que permite ao aluno assistir as aulas novamente, quantas vezes precisar, enquanto a disciplina está em estudo). A figura 6 – Ambiente Virtual de Aprendizagem ilustra a tela inicial do AVA, com acesso às ferramentas apoio à aprendizagem.

Figura 9 – Ambiente Virtual de Aprendizagem - EAD/IFPR.



Fonte: IFPR (2012).

O Curso Tecnólogo em Gestão Pública na modalidade EAD/IFPR tem carga horária de 1.740 horas, distribuídas em 504 horas de teleaulas, 588 horas de atividades em grupo, para a realização de uma atividade prática sobre os conhecimentos transmitidos nas disciplinas e 588 horas previstos para a realização de exercícios objetivos que deverão ser respondidos no AVA. A matriz Curricular do Curso é composta das seguintes disciplinas: Gestão Aplicada ao Setor Público, Comunicação Oficial e Arquivística, Ética e Comportamento Organizacional, Direito Público, Relações Institucionais, Gestão do Patrimônio e Logística, Gestão de Compras Públicas, Gestão Participativa e Compartilhada, Gestão de Informações, Contabilidade Pública, Gestão Tributária, Economia Pública, Gestão de Recursos Humanos, Gestão das Relações Humanas, Controle Interno, Gerenciamento de Projetos, Marketing Público, Prestação de Contas, Planejamento Urbano, Gestão de Política, Serviços e Obras Públicas, Gestão Ambiental e Trabalho de Conclusão de Curso, que é a entrega de um artigo científico que pode ser produzido individual ou em grupo de no máximo três alunos, com o auxílio de um professor orientador, sobre temas estudados na matriz curricular do curso.

#### **4.2 RESULTADOS DA PESQUISA**

O questionário foi respondido por 1.293 egressos do curso, sendo 1.288 preenchidos integralmente e 5 de forma parcial. Os dados e informações foram armazenados na base de dados do programa Qualtrics, que gerou os quadros e gráficos que serão mostrados a seguir. A apresentação dos resultados seguirá a ordem dos temas estudados na pesquisa e não a ordem das perguntas dispostas no questionário, considerando que as perguntas foram apresentadas seguindo o grau de complexidade, segundo a percepção do pesquisador, sem comprometer a sequência proposta para a análise dos dados. Será apresentada a pergunta e as respostas. O questionário com as respectivas questões, bem como as alternativas de respostas fazem parte do anexo B desta pesquisa.

##### **Funcionalismo na Gestão Pública**

As duas primeiras perguntas foram utilizadas para ser possível o contato com o respondente, caso necessário. Não houve interesse na identificação do servidor que

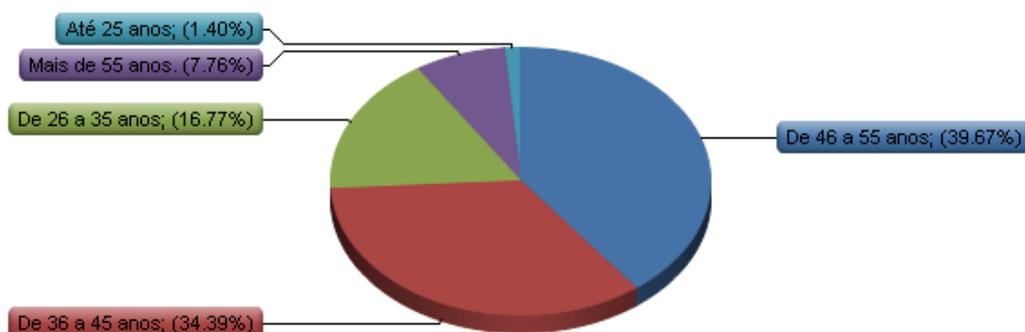
participou da pesquisa, evitando qualquer influência sobre suas respostas. Sabendo o município de origem e o email, é possível o contato quando alguma dúvida surge quanto às respostas. O contato por email foi realizado com 20 respondentes, 10 que entregaram o questionário antes do tempo previsto para as respostas e 10 que entregaram o questionário após o tempo previsto, conforme relato no capítulo 3 na descrição do instrumento de pesquisa.

#### 4.2.1 Perfil do Agente Público

Com relação ao gênero dos respondentes, 59%, ou seja, 756 pessoas são do sexo feminino e 41%, correspondendo a 532 pessoas, do sexo masculino.

De acordo com as respostas 36,67% tem mais de 46 anos de idade, e 34,39% entre 36 a 45 anos. Somados, mais de 71,06% dos que responderam à pesquisa tem mais de 36 anos de idade. Apenas 1,4 % dos respondentes tinham até 25 anos. Destaca-se que 7,75% informaram ter mais de 55 anos de idade e 39,67% tem entre 46 a 55 anos, em um curso de graduação em que atividades e exercícios foram realizados utilizando o computador e a internet como instrumentos para acesso ao ambiente de aprendizagem. A figura 10 apresenta os resultados referentes à faixa etária dos respondentes.

Figura 10 – Faixa etária



Fonte: o autor, 2013

O grau de escolaridade dos agentes públicos que realizaram o curso, de acordo com a amostra da pesquisa, apresenta 33% com curso superior, destes 10% com o

título de especialistas. A maioria, 67% dos servidores não possuíam graduação, sendo 36% com o ensino médio completo, 18% com curso técnico e 13% com curso superior incompleto. O quadro 16 apresenta as respostas e as opções de grau de escolaridade, disponibilizada aos egressos do curso.

Quadro 16 – Grau de escolaridade

<b>Escolaridade</b>	<b>Respondentes</b>	<b>%</b>
Ensino Médio Completo;	463	36%
Curso Técnico Concluído;	232	18%
Superior incompleto;	164	13%
Superior completo;	293	23%
Especialista;	130	10%
Mestre;	4	0%
Doutor/Pós-Doutor.	2	0%
<b>Total</b>	<b>1,288</b>	<b>100%</b>

Fonte: o autor, 2013

Com relação ao tempo de serviço, apenas 2% estavam em estágio probatório, 22% tinham entre 4 e 9 anos de tempo de serviço público e 17% entre 10 a 15 anos de trabalho em órgão público. Destaca-se que 59% tem mais de 16 anos serviço público, percentual que sobe para 73% se considerarmos os servidores que tem mais de 10 anos de serviços públicos. O quadro 17, apresenta o quantitativo e percentual das respostas com relação ao tempo de serviço dos respondentes.

Quadro 17 – Tempo de Serviço

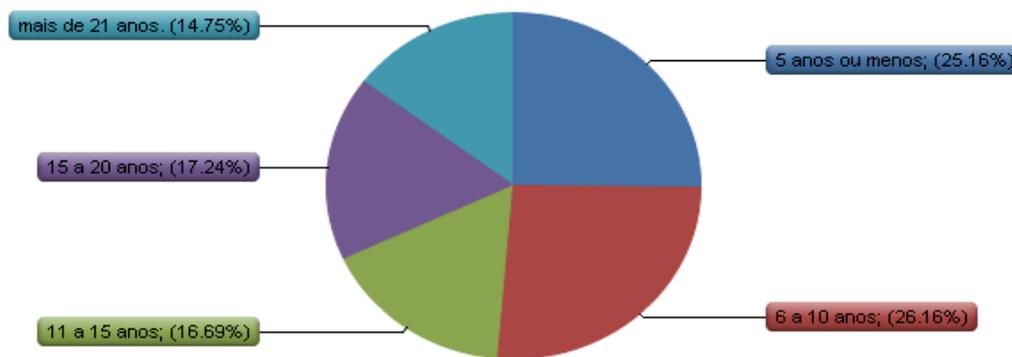
<b>Tempo de Serviço</b>	<b>Respondentes</b>	<b>%</b>
Em estágio probatório (até 3 anos);	28	2%
4 a 9 anos;	278	22%
10 a 15 anos;	219	17%
16 a 20 anos;	271	21%
21 a 30 anos;	400	31%
Acima de 31 anos.	92	7%
<b>Total</b>	<b>1.288</b>	<b>100%</b>

Fonte: o autor, 2013

O número de servidores que completaram o curso e deverão se aposentar em menos de 5 anos é de 25,16%, percentual que se eleva para 51,32% considerando a aposentadoria em até 10 anos, ou seja, apenas 48,68% permanecerão por mais de 10 anos como servidor em seu ambiente de trabalho, a menos que continue exercendo um

cargo comissionado. A figura 11 mostra em forma de gráfico, o resultado da pesquisa com relação ao tempo que falta para a aposentadoria.

Figura 11 – Tempo para a Aposentadoria



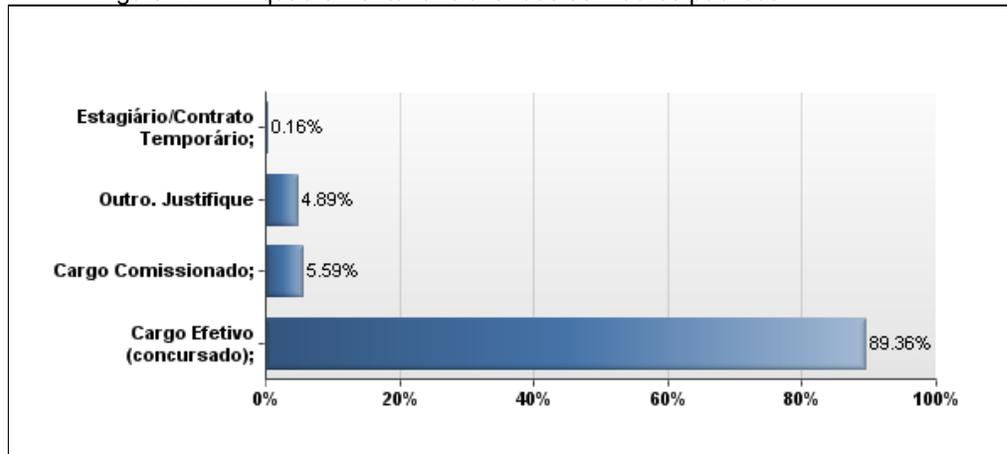
Fonte: O autor, 2013

#### 4.2.2 Perfil do Cargo Ocupado

Dos agentes públicos que realizaram o curso e responderam à pesquisa, 81% ocupam cargos com atividades burocráticas (rotinas administrativas, fluxo de documentos, com ou sem atendimento ao público), com necessidade de cumprimento de rotinas, normas e regulamentos, enquanto 19 % são de áreas onde o serviço é prestado com menor interferência burocrática no exercício de sua profissão.

Dos respondentes, 89% são servidores efetivos, 6% ocupam cargo comissionado e 5% tem outro enquadramento funcional, como: terceirizados, estagiários, e servidores em regime de trabalho regido pela consolidação das leis de trabalho – CLT (contratados antes da constituição federal de 1988, sem migrar para o regime estatutário), não seguindo ao estatuto dos servidores públicos (regime próprio dos cargos efetivos, em geral). O curso foi ofertado para todos os agentes públicos, e neste caso, observou-se que a maioria das vagas no curso de qualificação foi ocupada por efetivos. Não houve uma pesquisa sobre a porcentagem de servidores comissionados em relação ao quadro de servidores efetivos nos municípios pesquisados, mas ficou evidente que a maioria dos qualificados, são do quadro efetivo, ou seja, de servidores que tem a estabilidade funcional e permanecem na organização, mesmo com a troca dos gestores. A figura 12 retrata graficamente o enquadramento funcional dos servidores que participaram da pesquisa.

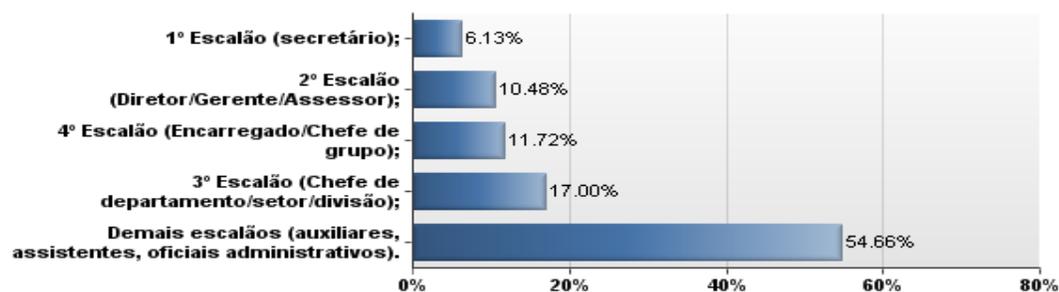
Figura 12 – Enquadramento funcional dos servidores públicos



Fonte: o autor, 2013

Na concepção dos próprios egressos do curso, 67% estão em escalões mais baixos (4º ou 5º escalão), cargos geralmente de nível operacional. Apenas 6% pertenciam ao 1º escalão (cargos de secretários) e 11% ao segundo escalão (cargos de diretor, gerente, assessor). A figura 13 mostra graficamente, a porcentagem dos servidores, de acordo com o escalão do cargo ocupado.

Figura 13 – Escalão do cargo ocupado pelo agente público



Fonte: O autor, 2013.

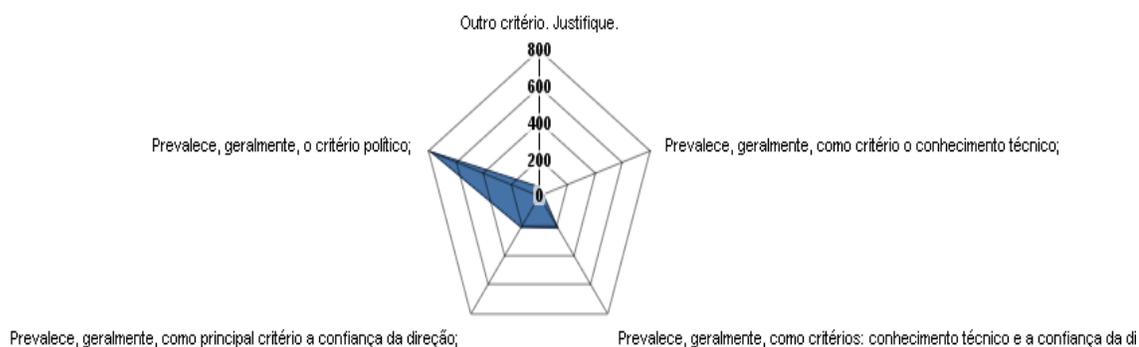
### 4.2.3 Papel do Agente Público na Gestão

Visando atender aos objetivos específicos de caracterizar o funcionalismo público em seus diferentes tipos e modelos histórica e teoricamente construídos, a partir dos modelos patrimonialista, burocrático e gerencial, e analisar a percepção do servidor público sobre o seu papel, antes e depois da realização do curso, a pesquisa

de campo procurou identificar e analisar a percepção dos agentes públicos quanto aos cargos ocupados e o perfil do agente público e as características dos modelos em estudo.

Para 61% dos respondentes, prevalece geralmente o critério político para a contratação de cargos comissionados, enquanto 16% acreditam que o principal critério para a contratação de cargos comissionados é a confiança da direção. Apenas 2% reponderam que o critério de escolha é técnico e 17% pensam que os comissionados aliam conhecimento técnico e confiança da direção. A figura 14 apresenta o direcionamento das opiniões, com tendência clara, de ocupação do cargo comissionado por critério político e confiança da direção.

Figura14 – Critério para ocupação de Cargos Comissionados.



Fonte: o autor, 2013.

A pesquisa mostra que 25% dos pesquisados, acham que o número de cargos comissionados é excessivo, podendo ser reduzido em grande quantidade, sem prejuízo à qualidade do serviço prestado. Para 39%, o número é elevado, poderia ser reduzido sem prejuízo à qualidade da gestão. Para 31%, o número é normal, e 5% apenas, acham que o número é inferior ao necessário para atender às demandas da gestão e população.

O quadro 18 apresenta a opinião dos pesquisados, considerando a quantidade de cargos comissionados na gestão municipal.

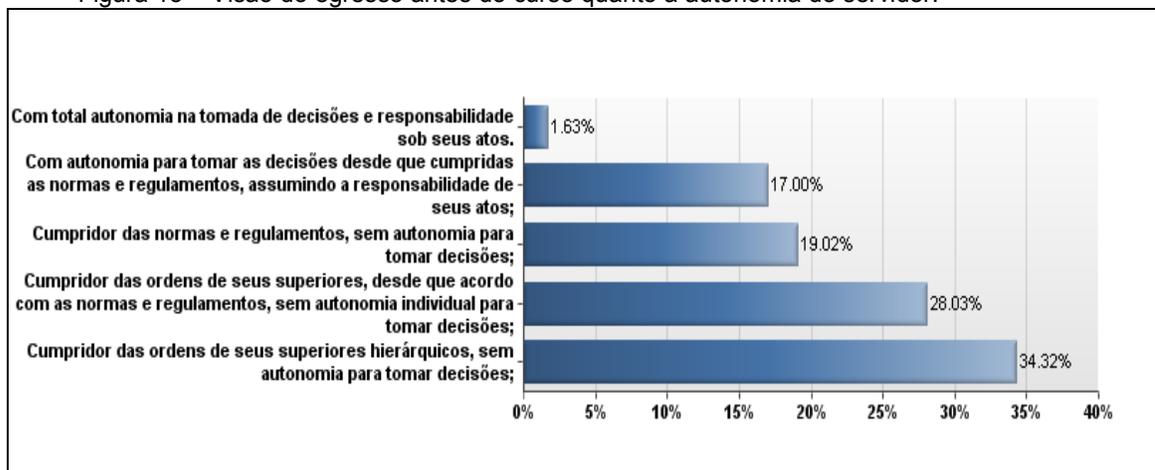
Quadro 18 - Quantidade de Comissionados na Gestão Pública.

<b>Quantidade de Cargos Comissionados na Gestão Pública</b>	<b>Respon- dentes</b>	<b>%</b>
Muito Elevado, poderia ser reduzido o número em grande quantidade, sem prejuízo à qualidade da gestão;	321	25%
Elevado, poderia ser reduzido o número sem sem prejuízo à qualidade da gestão;	499	39%
Normal, o número é suficiente para não comprometer a qualidade da gestão;	397	31%
Pequeno, o número é insuficiente para a demanda da gestão;	43	3%
Muito pequeno, o número é bem inferior ao necessário para atender à demanda da gestão.	28	2%
<b>Total</b>	<b>1.288</b>	<b>100%</b>

Fonte: o autor, 2013.

Para 34% dos pesquisados, o servidor público era visto como cumpridor de ordens de seus superiores hierárquicos, sem autonomia para tomar decisões; 28% achavam que o servidor deveria cumprir as ordens de seu superior hierárquico, desde que de acordo com as normas legais, mas sem autonomia para tomar decisões; 19% acreditavam que o servidor era cumpridor das normas e regulamentos, sem autonomia para tomar decisões; 17% viam o servidor com autonomia para tomar decisões desde que cumprindo a legislação vigente e 1,63% acreditavam que o servidor tinha total autonomia para tomar as decisões e assumir a responsabilidade de seus atos. A figura 15 apresenta graficamente, a visão dos pesquisados sobre a autonomia do servidor na gestão municipal.

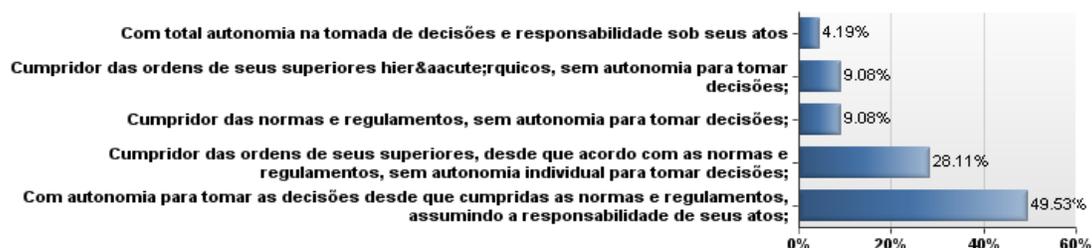
Figura 15 – Visão do egresso antes do curso quanto à autonomia do servidor.



Fonte: o autor, 2013.

Concluído o curso, 49,53% dos egressos acreditam que o servidor público tem autonomia para tomar as decisões desde que cumpridas às normas e regulamentos, assumindo responsabilidade de seus atos; 28,11% acham que o servidor deve cumprir as ordens de seu superior hierárquico, desde que de acordo com as normas legais, mas não tem autonomia para tomar decisões; 9,08% percebem o servidor como cumpridor de normas e regulamentos em autonomia, mesmo percentual dos que o servidor é cumpridor de normas de seus superiores e não tem autonomia para tomar decisões, e apenas 4,19% acreditam que o servidor tem total autonomia para tomar decisões, sendo responsável por seus atos.

Figura 16 – Visão do egresso após curso sobre a autonomia do servidor.



Fonte: o autor, 2013.

## Capacitação do Agente Público

A capacitação profissional tem destaque como instrumento de mudança no comportamento profissional do agente público. A pesquisa procurou atender aos objetivos específicos, de analisar a política de capacitação profissional aplicada nos municípios pesquisados; identificar se os servidores públicos que realizaram o curso pesquisado, desenvolveram características do perfil gerencial de gestão pública e analisar as influências nas possíveis mudanças de perfil dos agentes que realizaram o curso pesquisado.

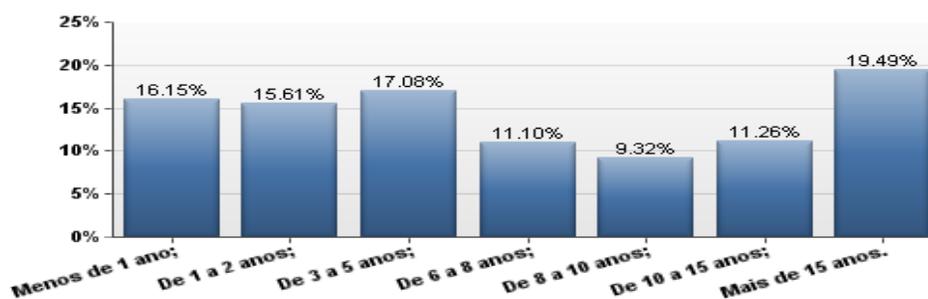
### 4.2.4. Competência no Serviço Público

A pesquisa revela, que na opinião de 75% dos respondentes, há o incentivo institucional para a capacitação do servidor público, em maior ou menor grau, e 25%

afirmaram que não há incentivo institucional para a capacitação profissional do agente público. Ampliando este detalhamento, para 26% as prefeituras onde trabalham ofertam frequentemente cursos de capacitação personalizados às necessidades de formação do agente público. Enquanto 39% das prefeituras ofertam cursos de capacitação profissional voltados às necessidades dos servidores de forma eventual. De acordo com 11% da amostra, o incentivo é feito pelo pagamento dos cursos ou flexibilização, do horário de trabalho, para oportunizar a realização de cursos aos servidores. Em 16% dos casos, a capacitação é vista como de interesse individual do servidor, para sua progressão funcional, portanto não há incentivo institucional. De acordo com 9% dos respondentes, não há qualquer incentivo para a realização de cursos de capacitação profissional, nem mesmo a oportunidade de progressão funcional.

De acordo com os egressos do curso, 19% deles não estudavam a mais de 15 anos. Considerando os últimos 10 anos, 31% afirmaram não ter realizado curso de capacitação profissional, número que sobre para 51% considerando os últimos 5 anos. Apenas metade dos pesquisados, ou mais precisamente, 49% informaram ter feito curso de capacitação em menos de 5 anos. A figura 17 apresenta graficamente, o tempo em que os respondentes ficaram sem realizar cursos de capacitação profissional.

Figura 17 - Tempo sem realização de capacitação profissional.

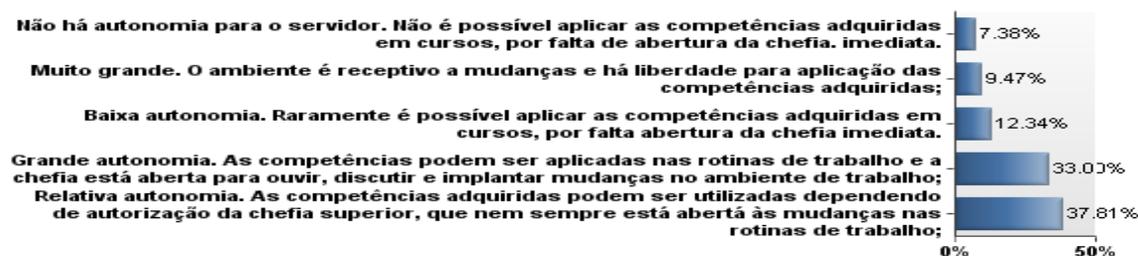


Fonte: o autor, 2013.

Considerando a autonomia para aplicação de novas competências no ambiente organizacional, 37,81% dos pesquisados, afirmam haver uma relativa autonomia, dependendo de autorização de superiores que nem sempre estão abertos às mudanças; Para 33% dos respondentes, há grande autonomia, e as competências

novas podem ser aplicadas com anuência da chefia que é acessível para a implantação de novos procedimentos; Apenas 12,34% consideram que a autonomia é baixa, e raramente é possível aplicar as novas competências adquiridas. De acordo com 9,47% a autonomia é muito grande e 7,38% responderam que não há autonomia para o servidor e nem possibilidade de aplicação das competências adquiridas.

Figura 18 - Autonomia para aplicação de novas competências.



Fonte: o autor, 2013.

#### 4.2.5. Avaliação de Desempenho no Setor Público

O desempenho no setor público é um campo a ser explorado. Não há um padrão específico de competências e nem instrumento padronizado de aplicação universal. Por isso, a pesquisa limitou-se a analisar as seguintes variáveis: incentivo para o desempenho profissional, a periodicidade da avaliação de desempenho e o retorno ou *feedback*, aqui denominada devolutiva da avaliação de desempenho.

Questionados com relação ao incentivo recebido para o desempenho profissional, com possibilidade de assinalar mais de uma opção, 31% afirmaram que o desempenho profissional é incentivado financeiramente (por progressão funcional, gratificação, etc), 28% informaram que tem recompensa social (elogio, reconhecimento da chefia, reconhecimento dos colegas de trabalho), 20% afirmaram que há incentivo para que o servidor assuma novas funções e responsabilidades, para 15% há valorização do aprendizado com o incentivo para socialização do conhecimento (banco de boas práticas, participação nas decisões e rotinas e fluxos de trabalho, espaço para divulgação de informações e conhecimento aos colegas); apenas 12% são incentivados pelo estabelecimento de metas e padrões de desempenho a serem cumpridos, demonstrando que esta característica gerencial ainda não foi implantada

em todos os escalões da função pública. De acordo com 3% dos respondentes, há punição para quem não tem bom desempenho. O quadro 19 apresenta os incentivos identificados para motivação do desempenho profissional e a porcentagem de sua utilização nos municípios pesquisados.

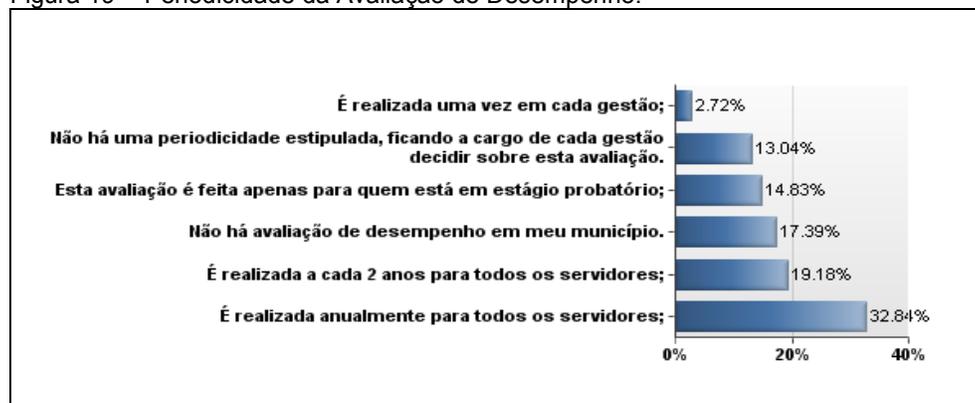
Quadro 19 – Incentivos para o desempenho profissional do servidor público.

Incentivos para o Desempenho Profissional	Quant.	%
Há recompensa financeira para quem apresenta desempenho profissional superior (gratificação, aumento salarial por progressão funcional, etc);	503	39%
Não há incentivo para o desempenho profissional.	376	29%
Há recompensa social (elogio, reconhecimento da chefia, reconhecimento dos colegas de trabalho);	281	22%
Há incentivo para que o servidor assuma novas funções e responsabilidades;	260	20%
Há valorização do aprendizado com o incentivo para socialização do conhecimento (banco de boas práticas, participação nas decisões e rotinas e fluxos de trabalho, espaço para divulgação de informações e conhecimento aos colegas);	192	15%
Há o estabelecimento de metas, padrões ou indicadores de desempenho;	152	12%
Há punição administrativa ou advertência verbal para quem tem baixo desempenho;	43	3%

Fonte: o autor, 2013.

Para 32,84%, a avaliação de desempenho é feita anualmente, enquanto 19 % afirmam que acontece a cada biênio e 2,72% uma vez em cada gestão. Para 13% não há um prazo estipulado, ficando a critério da gestão. De acordo com 17,39% dos pesquisados, não há avaliação de desempenho em seu município, e 14,83% acredita que são realizadas apenas para quem está em estágio probatório. O quadro 19 retrata graficamente a periodicidade da avaliação de desempenho, segundo os pesquisados.

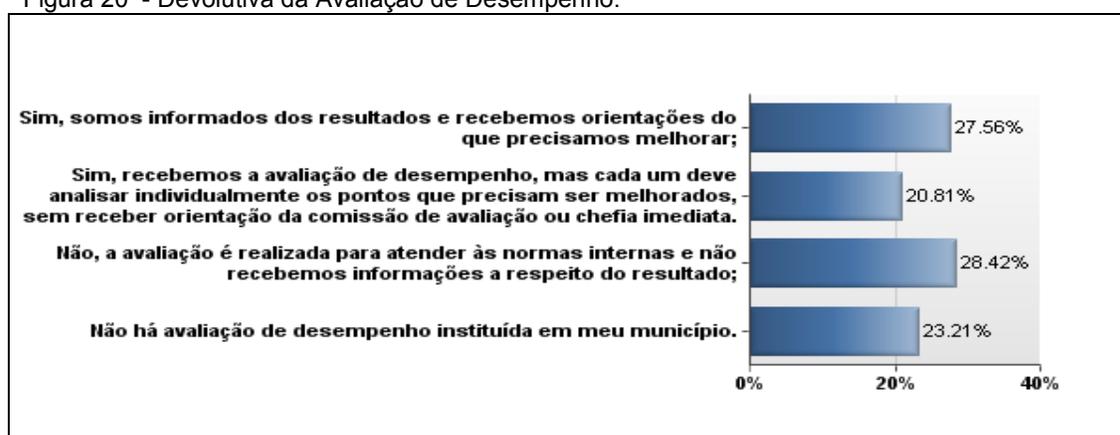
Figura 19 - Periodicidade da Avaliação de Desempenho.



Fonte: o autor, 2013.

De acordo com os egressos do curso, representados pela amostra da pesquisa, apenas em 28% dos casos, o agente recebe a devolução de sua avaliação, com orientação superior dos pontos que devem ser melhorados. De acordo com 21%, a devolução da avaliação é realizada, mas cabe ao próprio agente público buscar por seus próprios meios, melhorar profissionalmente, sem receber orientação da sua chefia ou comissão de avaliação. A figura 20 apresenta a afirmação dos pesquisados sobre a devolução da avaliação de desempenho, e a orientação dada aos avaliados, para melhor o desempenho profissional.

Figura 20 - Devolutiva da Avaliação de Desempenho.



Fonte: o autor, 2013.

#### 4.2.6. Capacitação Profissional por meio da EAD

A Educação à Distância com a utilização das TICS, surge como instrumento de democratização do ensino e meio para divulgação de informações. Esta pesquisa procurou identificar e analisar os motivos que levaram os agentes públicos a realizar o curso utilizando esta modalidade de ensino, a influência do curso para que o agente público busque a capacitação permanente, a avaliação do pesquisado sobre a utilização desta metodologia para a capacitação profissional baseado em sua experiência no curso, a percepção do egresso sobre a influência do curso em sua participação das discussões e decisões administrativas e as características gerenciais que foram desenvolvidas influenciadas pelo curso.

Para 80% dos pesquisados, a principal justificativa para a realização do curso foi a busca do conhecimento, enquanto 62% disseram que foram motivados pelo foco do curso, na área de gestão pública; Para 57% dos respondentes, a progressão funcional

proporcionou o interesse em realizar o curso, e 55% afirmam que foram incentivados pela flexibilidade do horário de estudo; 41% pelo baixo custo do curso, 33% pelo local de estudo ser próximo ao trabalho/residência; 25% pelo uso da tecnologia para transmissão das aulas; 24% pela falta de oportunidade de realizar o curso presencialmente. A figura 21 mostra graficamente os principais fatores de motivação dos respondentes para a realização do curso.

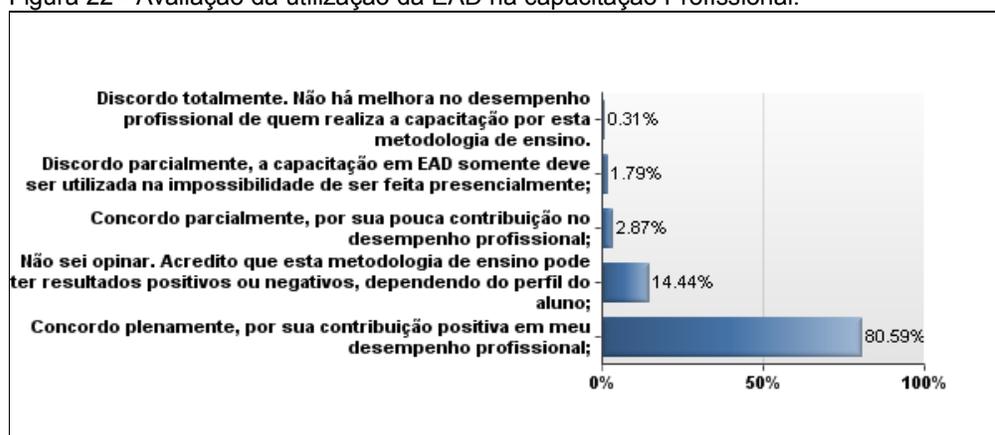
Figura 21 – Motivação para realização de capacitação profissional.



Fonte: o autor, 2013.

Com relação à aprovação da metodologia da EAD, para a capacitação profissional, do total de pesquisados, 81% se mostraram favoráveis à oferta de curso de capacitação profissional utilizando a modalidade EAD, em virtude da contribuição positiva do curso, em seu desempenho profissional. Para 14%, o resultado positivo ou não desta metodologia de ensino, depende do perfil e dedicação do aluno. Para 3% dos alunos a contribuição do curso em seu desempenho funcional foi pequena. Apenas 2% acham que a EAD deve ser indicada como opção, somente em casos em que não seja possível o ensino presencial. Apenas 4 pesquisados, equivalente a 0,31%, afirmaram que não há melhora no desempenho profissional do servidor capacitado pela EAD. A figura 22 mostra graficamente a opinião dos pesquisados sobre a utilização da EAD na capacitação profissional.

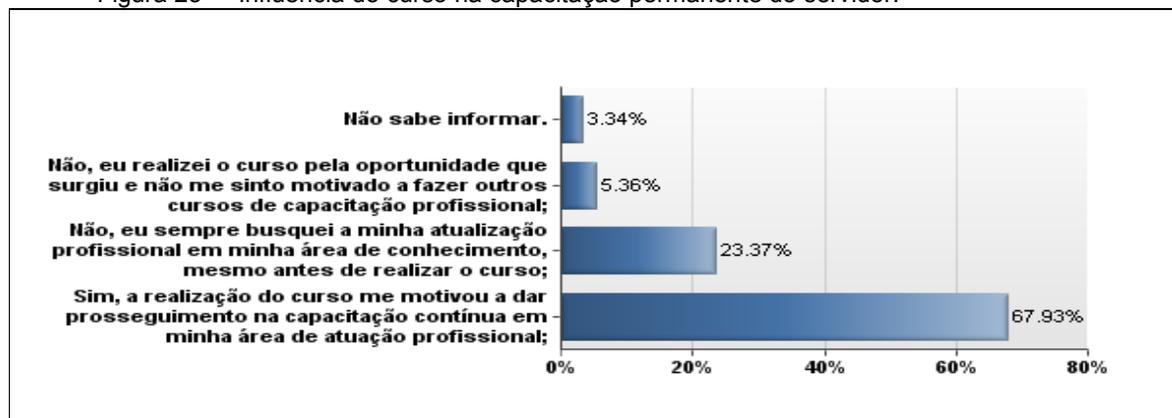
Figura 22 - Avaliação da utilização da EAD na capacitação Profissional.



Fonte: o autor, 2013.

Após a realização do curso de tecnologia em gestão pública por meio da EAD, 68% dos pesquisados afirmaram que o curso os influenciou a dar prosseguimento na capacitação contínua, em sua área de atuação profissional. Dos respondentes, 23% afirmaram que sempre buscaram a capacitação profissional de forma independente e apenas 5%, fizeram o curso pela oportunidade que receberam, mas não pretendem fazer outros cursos. A figura 23 apresenta graficamente, a influência do curso na capacitação permanente do servidor, de acordo com a opinião dos pesquisados.

Figura 23 - Influência do curso na capacitação permanente do servidor.



Fonte: o autor, 2013.

De acordo com a amostra de servidores que responderam à pesquisa, houve alteração no comportamento do servidor após a realização do curso, quanto à participação nas práticas, discussões e rotinas de trabalho. Antes da realização do curso 13% dos respondentes afirmaram que tinham grande participação nas práticas,

discussões e rotinas de trabalho, após a capacitação percentual subiu para 44%. Dos servidores que declararam ter participação razoável na gestão, 32% se enquadravam nesta situação, antes de fazer o curso, percentual que subiu para 39% após a realização do curso. O percentual dos que informaram ter pouca participação na gestão, passou de 32% para 10% após a capacitação. Os servidores que quase não participavam a gestão, na ordem de 18% dos respondentes, passaram a ser 5% do total. Após a realização do curso, 5% dos egressos afirmaram não participar da gestão, número que era de 18% antes da realização do curso. O quadro 20 mostra a participação do servidor, antes e após a capacitação profissional, com relação a sua participação na gestão, de acordo com a opinião dos pesquisados.

Quadro 20 - Participação do servidor na gestão antes e após a capacitação.

Participação na Gestão	Grande Participação	Participação Razoável	Pequena Participação	Quase não Participa	Não sabe avaliar a Participação	Total
Antes da Realização do Curso	13.35%	31.68%	32.30%	18.01%	4.67%	100%
Após a Realização do Curso	43.87%	39.05%	10.02%	5.05%	2.01%	100%

Fonte: o autor, 2013.

Baseadas no referencial teórico da pesquisa, características esperadas dos servidores públicos gerenciais foram relacionadas, para identificar pontualmente, a influência do curso no desenvolvimento de competências gerenciais. Para cada uma dessas características, o egresso do curso foi instigado a responder uma única alternativa, com as opções de respostas foram assim configuradas:

**Concordo plenamente** – O curso influenciou muito o desenvolvimento desta característica;

**Concordo parcialmente** – O curso teve influencia no desenvolvimento desta característica;

**Não Sabe opinar** – Não tem convicção sobre a influência do curso nesta característica;

**Discordo parcialmente** – A influência do curso sobre esta característica foi muito pequena;

**Discordo plenamente** – o curso não teve qualquer influência sobre esta característica.

O quadro 21 apresenta uma lista de competências gerenciais e a opinião dos egressos, sobre a influência do curso em relação a cada uma das características apresentadas.

Quadro 21 - Desenvolvimento de competências gerenciais influenciadas pelo curso.

Competências Gerenciais e influência do Curso	Concordo Plenamente %	Concordo Parcialmente %	Não sabe, não quer opinar %	Discorda Parcialmente %	Discorda Plenamente %	Total %
Visão sistêmica, busca de conhecimento de todo o processo.	59	32	5	2	1	100
Pró-Atividade, tentando antecipar-se na solução dos problemas;	43	43	9	3	2	100
Gestão voltada para o cidadão visto como cliente dos serviços públicos;	60	31	6	3	1	100
Conhecimento sobre a legislação e normas legais pertinentes à gestão pública;	71	24	3	1	0	100
Criatividade e inovação na busca de soluções que fogem aos procedimentos rotineiros;	45	41	8	4	2	100
Realização de atividades voltadas ao cumprimento de metas e objetivos;	49	37	8	3	2	100
Busca pela eficiência, realização de atividades com menor custo e maior qualidade;	62	28	6	3	1	100
Gestão e controle por resultados, estabelecendo indicadores de desempenho;	46	37	11	4	2	100
Delegação, descentralização de atividades;	39	38	14	7	3	100
Busca pelo desenvolvimento de competências por meio de cursos de capacitação profissional;	57	30	7	3	2	100
Trabalho com mais autonomia e responsabilidade;	52	35	7	4	3	100
Busca por transparência nas ações e fluxos de informações na organização;	59	29	6	3	2	100
Gestão participativa (com representantes da comunidade interna e externa);	41	35	15	6	3	100
Flexibilidade e simplificação dos processos administrativos;	45	37	10	5	2	100
Cultura organizacional de cooperação e troca de conhecimento para aprendizagem organizacional.	50	35	9	5	2	100

Fonte: o autor, 2013.

### **4.3. ANÁLISE DA PESQUISA E DISCUSSÕES**

Realizada a coleta de dados por meio do questionário, com a elaboração conduzida pelo protocolo de análise da pesquisa, iniciou-se o processo de análise dos dados e informações.

#### **Funcionalismo na Gestão Pública**

##### **4.3.1. Perfil do Agente Público**

O maior número de pessoas do sexo feminino, 59% contra 41% de pessoas do sexo masculino, respondendo ao questionário reflete a tendência de crescimento do número de mulheres no mercado de trabalho, incluindo o setor público. De acordo com o censo de 2010 realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, nos últimos 10 anos o nível de instrução das mulheres continuou mais elevado que dos homens e a ampliação da ocupação das mulheres nas organizações também aumentou (IBGE<sup>11</sup>, 2010).

A faixa etária dos egressos do curso que responderam a pesquisa mostra um grupo de servidores em idade adulta, 71% com idade superior a 36 anos, compatível com a observação de Abbad (2007, p. 365), que o aluno da EAD é profissionalmente ativo e adulto com múltiplas experiências de vida. Não ficou evidenciada na pesquisa, dificuldade dos alunos em virtude da idade, para acompanhamento dos conteúdos curriculares na capacitação profissional, como é possível ver o elevado índice de aprovação dos alunos na utilização da metodologia em EAD para capacitação profissional. Com relação a faixa etária, deve-se considerar que o ingresso no serviço público ocorre após os 18 anos, idade mínima estabelecida pela maioria dos concursos públicos. A informação de que apenas 1,4% dos respondentes tem idade inferior a 25 anos pode sinalizar que os mais jovens, em virtude da alta concorrência por vaga, estão ingressando serviço público já com curso superior ou que o processo de seleção para ingresso no curso, privilegiou às pessoas com faixa etária mais elevada ou com maior tempo de trabalho na instituição.

---

<sup>11</sup> Disponível no site <http://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo>.

A pesquisa revelou que 1/3 dos respondentes fizeram o curso de graduação em tecnologia em gestão pública, mesmo já tendo curso superior, indicando o interesse desses servidores na capacitação profissional. O número de servidores sem graduação, 67% dos pesquisados, realizaram o curso superior em idade adulta, indicando a inserção deste grupo em um novo patamar de escolaridade, permitindo a progressão funcional em municípios onde os planos de cargos e salários contemplam este requisito para elevação de nível salarial.

Observou-se que 73% dos egressos do curso possuem mais de 10 anos de serviço público. O resultado permite deduzir que estão adaptados à cultura organizacional do órgão onde trabalham e supostamente, participaram da transição a a tendência de implantação do modelo gerencial na gestão pública brasileira, que iniciou paulatinamente a partir de 1995 no Brasil.

Uma amostra foi separada, para analisar os servidores que deverão se aposentar em menos de 5 anos, 25,16% dos respondentes. Em tese, esse grupo poderia ter comportamento diferenciado dos demais, principalmente em virtude do pouco tempo para a aposentadoria. O resultado surpreendeu, destacando-se que 67% deles informaram que o curso os estimulou à manter a capacitação permanente, 80% disseram que foram motivados a fazer o curso para aumentar o conhecimento e 57% informaram tiveram a progressão funcional como um dos principais motivos. Este resultado é semelhante aos dos demais respondentes, das outras faixas etárias. O resultado da pesquisa mostrou que 51,32% dos pesquisados deverão se aposentar em até 10 anos, indicando a necessidade de ampliar a oferta do curso também para os servidores que deverão permanecer mais tempo no serviço público.

#### **4.3.2. Perfil do Cargo Ocupado**

A grande maioria dos pesquisados trabalham com rotinas administrativas, onde as práticas burocráticas, como o apego a normas e regulamentos, são mais evidentes. Ao analisar as respostas destes servidores com relação às práticas burocráticas e gerenciais, os resultados quanto à influência do curso no desenvolvimento de competências, foram semelhantes aos dos demais servidores, justificando não haver resultados de pesquisas separados para este grupo.

O processo de seleção para matrícula dos alunos foi realizado pelos órgãos públicos que contrataram as vagas. Observou-se que 67% dos servidores que

ocuparam as vagas no curso estão posicionados hierarquicamente em escalão inferiores, pertencendo a cargos operacionais onde, em tese, há pouco poder de decisão e participação nas discussões. Chamou a atenção também, que 89% dos pesquisados são servidores de cargo efetivo, um fator positivo, considerando que devem permanecer na gestão pública, independente dos gestores eleitos para ocupação de cargo eletivo.

Fazendo a correlação entre as variáveis relativas ao perfil sócio-profissional do servidor que respondeu ao questionário, observa-se que a maioria é do sexo feminino, com cargo efetivo, com mais de 36 anos, o ensino médio completo, mais de 16 anos de serviço, trabalha na área administrativa e em baixo escalão hierárquico em sua organização.

#### **4.3.3. Papel do Agente Público na Gestão**

A primeira análise buscou verificar a possível prática patrimonialista de contratação para exercício de cargos públicos, sem a observação de critérios técnicos (meritocracia). Para tanto, buscou-se a opinião dos pesquisados quanto ao critério de seleção para a ocupação dos cargos comissionados, também conhecidos como cargos de confiança, por ser de contratação livre. O gestor pode nomear para o cargo sem exigência de comprovação de competência técnica, embora a previsão no Art. 37 da C.F./1988, inciso V, observe que esses cargos devem ser ocupados para o exercício de direção, chefia ou assessoria, onde a competência técnica deveria ser requisito relevante na seleção. Para 61% dos respondentes, prevalece geralmente o critério político para a contratação de cargos comissionados, enquanto 16% acreditam que o principal critério para a contratação de cargos comissionados é a confiança da direção. Somados 77% acreditam que a indicação de cargos comissionados é feito politicamente ou por confiança da direção, o que indica sinais de práticas patrimonialistas na contratação dos cargos comissionados.

Ainda com relação aos cargos comissionados, 25% acham que o número é excessivo, podendo ser reduzido em grande quantidade. Para 39% dos pesquisados, o número elevado poderia ser reduzido sem prejuízo à qualidade da gestão, ou seja, 64% acreditam ser possível a redução dos cargos comissionados sem prejudicar a qualidade do serviço prestado à população, outro sinal de traços do patrimonialismo na gestão pública.

O papel do servidor passou por marcantes mudanças nos modelos de gestão. Analisando as características comuns e divergentes, poderíamos encontrar diversos critérios para analisar o perfil do servidor, com possibilidade de resultados diferentes de acordo com o critério escolhido. Por exemplo, poderíamos avaliar o servidor de acordo com a forma de gestão, centralizadora ou descentralizadora (típica da gestão gerencial), mas 67% dos respondentes são de escalão inferior, podendo prejudicar a análise, uma vez que são servidores que em função da sua posição hierárquica não teriam como delegar funções, pois é de sua atribuição executá-las.

Uma das principais características presente nos três modelos e que pode servir de parâmetro de classificação do perfil do servidor, diz respeito a sua autonomia dentro da gestão. O quadro 22 traça o perfil do servidor com relação à autonomia e o cumprimento das normas, nos modelos patrimonialista, burocrático e gerencial, e os critérios utilizados para analisar o perfil do respondente.

Quadro 22 – Quadro para avaliação de perfil do servidor com base na autonomia e normas.

Característica	Patrimonialista	Burocrático	Gerencial
Autonomia de ação	Não	Não	Sim
Cumprimento de normas e regulamentos	Não	Sim	Sim
Obediência ao superior hierárquico	Sim	Sim	Sim

Fonte: o autor, 2013.

No patrimonialismo o servidor deve atender as ordens de seu superior hierárquico, sem autonomia para tomar decisões. Na burocracia o servidor é legalista, e deve seguir às normas e regulamentos, sem autonomia para tomar decisões. No modelo gerencial, o agente público tem autonomia para tomar as decisões e assume a responsabilidade por seus atos. Confrontando as respostas, é possível observar a influência do curso, na percepção do servidor público, embora com a ressalva que o levantamento de informações ocorreu uma única vez, após a realização do curso.

Antes da realização do curso, 34% dos respondentes tinham uma visão patrimonialista do perfil do servidor, do cumpridor das ordens de seus superiores hierárquicos, sem autonomia para tomar decisões; 47% burocrática do cumpridor das normas e regulamentos, sem autonomia para tomar decisões; e 19% gerencial, com autonomia para tomar as decisões cumprindo as normas e regulamentos, assumindo a responsabilidade de seus atos. O quadro 23 retrata a visão do egresso do curso, quanto a sua autonomia antes da realização do curso.

Quadro 23 – Classificação do perfil do servidor quanto a autonomia antes de realizar o curso.

Visão do egresso Antes da realização do curso quanto a Autonomia	Modelo de Gestão	%
Cumpridor das ordens de seus superiores hierárquicos, sem autonomia para tomar decisões;	Patrimonialista	35%
Cumpridor das normas e regulamentos, sem autonomia para tomar decisões;	Burocrático	19%
Cumpridor das ordens de seus superiores, desde que acordo com as normas e regulamentos, sem autonomia individual para tomar decisões;	Burocrático	28%
Com autonomia para tomar as decisões desde que cumpridas as normas e regulamentos, assumindo a responsabilidade de seus atos;	Gerencial	17%
Com total autonomia na tomada de decisões e responsabilidade sob seus atos.	Gerencial	1%
Total		100%

Fonte: o autor, 2013.

Após a realização do curso, a visão dos egressos sobre o perfil do servidor público sofreu influência. Dos respondentes, 9% apresentaram uma visão patrimonialista do perfil do servidor, 37% mostraram uma visão burocrática e 54% demonstraram uma visão gerencial quanto a autonomia e o cumprimento de normas e regulamentos. O quadro 24 mostra a visão dos servidores após a conclusão do curso.

Quadro 24 – Classificação do perfil do servidor quanto a autonomia após realizar o curso.

Visão do egresso após a realização do curso quanto a Autonomia	Modelo de Gestão	%
Cumpridor das ordens de seus superiores hierárquicos, sem autonomia para tomar decisões;	Patrimonialista	9%
Cumpridor das normas e regulamentos, sem autonomia para tomar decisões;	Burocrático	9%
Cumpridor das ordens de seus superiores, desde que acordo com as normas e regulamentos, sem autonomia individual para tomar decisões;	Burocrático	28%
Com autonomia para tomar as decisões desde que cumpridas as normas e regulamentos, assumindo a responsabilidade de seus atos;	Gerencial	51%
Com total autonomia na tomada de decisões e responsabilidade sob seus atos	Gerencial	4%
Total		100%

Fonte: o autor, 2013.

O quadro 25 faz a comparação da visão do pesquisado, antes e após a realização do curso, quanto a sua autonomia para a realização de suas atividades no serviço público. O resultado evidencia ter havido influência do curso, por meio da confrontação das respostas, de acordo com a opinião dos respondentes.

Quadro 25 – Influência do curso na visão do perfil do servidor público quanto a autonomia.

Visão do egresso quanto a Autonomia do agente público na gestão	Patrimonialista	Burocrático	Gerencial
Antes de realizar o curso	34%	47%	19%
Após realizar o curso	9 %	37%	54%

Fonte: o autor, 2013.

Convém ressaltar que após a realização do curso de capacitação profissional, 46% dos egressos ainda não reconheciam a autonomia como uma característica presente no perfil do servidor público da atualidade, confirmando a opinião de autores como: Bresser-Pereira (1995), Abrúcio (1997) e Zwich et al (2012), que afirmam que há características dos três modelos de gestão coexistindo na gestão pública brasileira.

Ressalva-se que a autonomia, é uma das características possíveis de classificação do perfil, outras podem levantadas com resultados diferentes, uma vez que um servidor pode apresentar características dos três modelos de gestão em suas práticas profissionais, pressupondo que raramente um servidor será 100% gerencial, burocrático ou patrimonialista, em virtude das características políticas, culturais e sociais do ambiente onde está inserido. Para que o resultado seja satisfatório é necessária uma avaliação ampla que contemple o servidor, seus superiores e a cultura organizacional. A pesquisa permitiu avaliar influência da capacitação profissional por meio do curso realizado na modalidade à distância, sobre características do servidor, onde a autonomia nas decisões é um fator importante por permitir a realização de ações voltadas às práticas gerenciais.

#### 4.3.4. Competência no Serviço Público

O desenvolvimento de competências (conhecimento, habilidades e atitudes) no agente público, em tempo de mudanças profundas e contínuas, como ocorre atualmente, requer o investimento em capacitação profissional permanente do quadro de agentes públicos e a oportunidade de aplicação das competências no ambiente de trabalho, criando uma cultura organizacional de práticas e aprendizagem. A pesquisa revela, de acordo com os respondentes, que em 75% das instituições há o incentivo para a capacitação profissional, mas destas apenas em 26% das instituições a oferta de cursos é frequente e os cursos personalizados para atender as especificidades profissionais do servidor. Nos demais casos a oferta de cursos incentivada ou

realizada de forma eventual pela instituição. Para 25% dos respondentes, não há incentivo institucional para a realização de cursos, número elevado considerando as características atuais em que a busca pela eficiência e o aperfeiçoamento contínuo marcam o modelo de gestão gerencial, que deve ser aplicado em todos os escalões da organização. Observa-se que este cenário reflete a opinião de servidores que estão em um órgão público que aderiu a um programa de qualificação. Considerando que 29% dos municípios paranaenses ofertaram o curso, ou seja, 115 municípios. É possível concluir que nos demais 284 municípios do estado, os índices sobre a oferta de cursos de capacitação profissional seja ainda menor.

A frequência da realização de cursos de capacitação profissional, revelou que apenas 49% dos respondentes fizeram curso de capacitação profissional nos últimos 5 anos, demonstrando ser necessário ampliar os incentivos para que o agente público realize seus cursos de capacitação profissional com maior frequência.

Outro fator que pode motivar o desenvolvimento de competência dentro do ambiente de trabalho é a possibilidade de utilização das novas competências no trabalho. Para analisar esta variável é relevante confrontar a aplicação dos novos conhecimentos, habilidades e atitudes com a posição hierárquica do servidor. O quadro 26 faz um comparativo entre o escalão do cargo ocupado, e a autonomia para aplicação de novas competências no local de trabalho.

Quadro 26 – Comparativo Posição hierárquica X Autonomia para uso de competências na gestão.

Cargo	Liberdade/autonomia em seu ambiente de trabalho, para aplicação de novas competências					Total %
	Muito grande. O ambiente é receptivo para aplicação das competências adquiridas;	Grande autonomia. As competências podem ser aplicadas nas rotinas de trabalho	Relativa autonomia. As competências adquiridas podem ser utilizadas dependendo de autorização da chefia nem sempre receptiva	Baixa autonomia. Raramente é possível aplicar as competências adquiridas em cursos, por falta abertura da chefia imediata.	Não há autonomia para o servidor. Não é possível aplicar as competências adquiridas em cursos, por falta de abertura da chefia imediata.	
1º Escalão	20.25	43,04	22,78	8,86	5,06	100,00
2º Escalão	12.59	47.41	34.81	4.44	0.75	100.00
3º Escalão	10.45	38.18	41.82	5.45	4.09	100.00
4º Escalão	10.60	33.11	42.38	11.92	1.99	100.00
Demais Escalões	7.06	27.40	37.99	16.38	11.16	100.00
Total	9.44	32.95	37.90	12.30	7.42	100.00

Fonte: o autor, 2013.

De acordo com a pesquisa, a autonomia para aplicação das competências aumenta de acordo com a posição hierárquica do servidor. É possível observar que mesmo entre os servidores do 5º escalão, sem cargo de chefia ou direção, há o entendimento de haver autonomia (relativa ou grande) para a aplicação de novas competências dentro da gestão pública. Observa-se que 37,99% dos servidores do 5º escalão e 42,38% do 4º escalão, informam que dependem de autorização do superior hierárquico para aplicar novas competências no ambiente de trabalho. De acordo com 34% dos servidores com cargos do 5º escalão a autonomia é grande e a chefia está aberta a implantação de novos conhecimentos no ambiente de trabalho, este índice sobe para 44% para os cargos do 4º escalão (encarregados, chefes de grupo); 49% os de 3º escalão (chefes de departamento/divisão); 60% para o 2º escalão (diretor/gerente/assessor) e 63% para os cargos de 1º escalão (secretários). A pesquisa mostra que mesmo os servidores de 1º escalão, tem autonomia relativa e dependem de anuência do seu superior hierárquico para a aplicação de novos conhecimentos dentro da gestão pública.

#### **4.3.5. Avaliação de Desempenho no Setor Público.**

A gestão pública gerencial presume uma mudança de atitude dos gestores públicos, primando pela busca de resultados. A Constituição Federal no Art. 41 prevê que o servidor público estável com baixo desempenho pode ser exonerado. A avaliação de desempenho bem realizada, por critérios técnicos bem definidos e sem interferência política, pode ser um estímulo para que o servidor busque a capacitação profissional e desenvolva competências para aplicação no serviço público. A pesquisa revela que este instrumento de gestão é subutilizado na maioria dos municípios pesquisados.

Apenas metade dos pesquisados, consideram que há regularidade na periodicidade de aplicação da avaliação de desempenho. É importante considerar que uma das finalidades da aplicação da avaliação de desempenho, além de recompensar os resultados alcançados e mensurá-los, é permitir ao servidor conhecer a sua avaliação e os motivos que o levaram a ter o desempenho máximo ou não, permitindo o seu esforço sabendo onde pode melhorar. Deve-se estimular uma cultura organizacional que permita ao servidor o suporte para melhorar o seu desempenho, de acordo com resultados apontados na sua avaliação. De acordo com os egressos do

curso, representados pela amostra da pesquisa, apenas em 28% dos casos o agente recebe a devolução de sua avaliação, com orientação superior dos pontos que devem ser melhorados. De acordo com 21%, a devolução da avaliação é realizada, mas cabe ao próprio agente público, buscar por seus próprios meios, melhorar sem receber orientação da sua chefia ou comissão de avaliação. Para 52% dos agentes pesquisados, ou a avaliação de desempenho não é realizada, ou é feita para atender as normas internas sem retorno aos avaliados. Sabendo que o estabelecimento de critérios específicos é uma atividade complexa, ainda mais na gestão pública, pela especificidade de cargos e funções, a pesquisa aponta a necessidade de um estudo para identificar e analisar, a eficácia e eficiência deste instrumento, para que possa contribuir com o agente público na busca de ampliação de suas competências e a prestação de seus serviços com maior qualidade, voltados para atender aos objetivos organizacionais.

Com relação ao incentivo recebido para melhorar o desempenho profissional, 39% responderam que há recompensa financeira, e uma grande parte dos servidores são estimulados a fazer cursos de capacitação para receber progressão funcional. De acordo com 22% dos pesquisados, há o reconhecimento dos colegas de trabalho e 20% afirmaram que o estímulo ocorre com a oportunidade de ascender à nova função hierárquica. Apenas 3% dos respondentes afirmaram que há punição para quem não tem bom desempenho. A falta de punição ao baixo desempenho pode ser um fator da baixa produtividade em muitos casos, comprometendo o interesse do servidor no esforço por apresentar maior desempenho profissional. Apenas 12% reconhecem as metas e indicadores de desempenho como um estímulo, indicando a falta de prática para estabelecimento de padrões de resultado na gestão pública. A busca por resultados é uma característica gerencial, que pode ser explorada para melhorar o desempenho profissional do servidor público, mas que a pesquisa indica não estar sendo utilizada na maioria dos municípios.

Para 29 % dos pesquisados, não há qualquer estímulo organizacional para melhorar o seu desempenho na gestão. Este resultado se aproxima daqueles que afirmam não haver incentivo para a realização de cursos de capacitação profissional (25% dos pesquisados). A análise indica a necessidade de ampliação da oferta de cursos, e a busca por instrumentos que estimulem o servidor a melhorar o seu desempenho na organização.

#### 4.3.6. Capacitação Profissional por meio da EAD

Não foi objeto de estudo a avaliação do curso. O objetivo da pesquisa é identificar e analisar as possíveis influências do curso no desenvolvimento de competências gerenciais.

Do total de servidores que responderam ao questionário, 80% afirmam que fizeram o curso interessados em aumentar o conhecimento. Para 60,87%, o estímulo aconteceu por ser curso de formação na área de gestão pública. Para 56,68%, a progressão funcional foi uma motivação para realização do curso. Os dados da pesquisa convergem para a análise de Abbad (2007, p.356) na qual o aluno da EAD: “Espera situações de aprendizagem que estejam de acordo com o seu perfil profissional e que tenham impacto favorável sobre a sua vida profissional”. Destaca-se que apenas 24,92% foram estimulados pelo uso da tecnologia na capacitação, percentagem menor que os 54,66% que foram motivados pela flexibilidade do horário para participar das aulas, neste curso específico, os alunos eram dispensados do serviço em uma manhã na semana, para frequentar as aulas. Para 24,3% a preferência era fazer o curso presencialmente, mas por não ter a oportunidade fizeram o curso pela EAD. Os dados, combinados com outros, relativo à idade, grau de instrução dos egressos e tempo sem a realização de capacitação profissional, permitem concluir que o curso de tecnologia em gestão pública foi uma política de capacitação profissional que permitiu a inclusão educacional para a maior parte dos servidores que realizaram o curso.

Com relação à utilização da EAD para a capacitação profissional, tem a aprovação de 80,59% dos egressos do curso, que dizem que o curso teve reflexos positivos em seu desempenho profissional, resultado que demonstra o reconhecimento da metodologia como método de ensino para a capacitação profissional, na opinião dos pesquisados. Após a realização do curso, apenas 1,79% dos respondentes afirmam que a EAD deve ser utilizada apenas quando não há a opção de realização do curso presencialmente. O resultado indica a aprovação da grande maioria dos egressos, com a metodologia da EAD utilizada no curso.

Uma das características do servidor gerencial é desenvolvimento de competências, por meio de cursos de capacitação profissional permanente. De acordo com 67,93% dos pesquisados, o curso estimulou à capacitação contínua em sua área de atuação profissional. O resultado mostra que na opinião de 2/3 dos alunos, o curso

estimulou à busca da capacitação permanente. O quadro 27 apresenta o interesse pela capacitação permanente, confrontado com o tempo que falta para a aposentadoria do servidor.

Quadro 27 - Relação entre tempo para aposentadoria x capacitação permanente.

Tempo para Aposentadoria	A realização do curso teve influência em sua motivação na busca de capacitação profissional permanente			
	Não, eu sempre busquei a minha atualização profissional em minha área de conhecimento, mesmo antes de realizar o curso;	Não, eu realizei o curso pela oportunidade que surgiu e não me sinto motivado a fazer outros cursos de capacitação profissional;	Sim, a realização do curso me motivou a dar prosseguimento na capacitação contínua em minha área de atuação profissional;	Não sabe informar.
5 anos ou menos;	22,09 %	6,13 %	67,18 %	4,60 %
11 a 15 anos;	19.07%	3.72%	73.95%	3.26%
15 a 20 anos;	20.98%	3.57%	72.32%	3.13%
mais de 21 anos.	29.32%	5.24%	61.78%	3.66%
<b>Total</b>	23.20%	5.41%	68.06%	3.33%

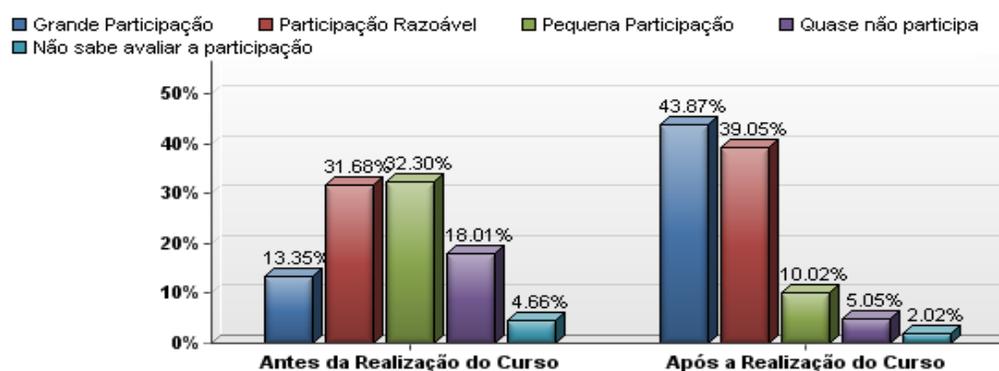
Fonte: o autor, 2013.

Era possível que os servidores sem estímulo para dar continuidade na capacitação profissional, fossem os que estão mais próximo da aposentaria. Esta hipótese não se confirmou ao fazer a correlação entre o tempo de aposentadoria, e a influência do curso na capacitação permanente. Dos servidores que deverão se aposentar em até 5 anos, 67% afirmam que foram motivados pelo curso a dar prosseguimento na capacitação contínua, resultado semelhante às demais classes de servidores.

Outras características da gestão pública gerencial como gestão participativa, a busca pela simplificação de rotinas, a pró-atividade, o envolvimento do servidor com as questões administrativas e de gestão. Dos servidores que realizaram o curso, 43,87% afirmam ter grande participação nas práticas, discussões e rotinas em seu ambiente de trabalho, um aumento de 30,52% com relação ao início do curso, onde 13,35% afirmavam ter grande participação nas questões relacionadas à práticas de gestão. Os que participam razoavelmente da gestão aumentaram de 31,68% para 39,05%.

Desperta atenção, que antes da realização do curso, 54,97 % diziam participar pouco ou não participar da gestão, e após a realização do curso esse índice foi reduzido a 17,09%. Desta forma, é possível deduzir que após a realização do curso, os servidores públicos começaram a participar mais das questões relativas à gestão pública, em seu ambiente de trabalho. A figura 24 mostra a evolução da participação dos servidores antes e após a conclusão do curso, evidenciando a influência do curso no comportamento do servidor. É possível concluir que a maior participação se deve ao desenvolvimento de competências e a motivação do servidor após a realização do curso.

Figura 24 – Participação do servidor na gestão antes e após a realização do curso.



Fonte: o autor, 2013.

Na pesquisa sobre a possível influência do curso no desenvolvimento de competências gerenciais, foi apresentada uma lista de 15 competências baseadas na revisão de literatura sobre a gestão pública gerencial, e o respondente foi instigado a refletir sobre a possível influência do curso sobre o desenvolvimento das características apresentadas. As opções sobre a classificação da influência variavam de: grande, moderada, pequena, inexistente ou não sabe opinar. O quadro 28 apresenta o resultado customizado, ordenado em ordem crescente de acordo com as competências mais influenciadas pelo curso, na opinião dos pesquisados.

Quadro 28 - Resumo de Influências no desenvolvimento de Competências Gerenciais.

<b>Competências gerenciais influenciadas pelo Curso</b>	<b>Grande Influência</b>	<b>Moderada</b>	<b>Total</b>
Conhecimento sobre a legislação e normas legais pertinentes à gestão pública;	71%	24%	95%
Visão sistêmica, busca de conhecimento de todo o processo.	59%	32%	91%
Gestão voltada para o cidadão visto como cliente dos serviços públicos;	60%	31%	90%
Busca pela eficiência, realização de atividades com menor custo e maior qualidade;	62%	28%	90%
Busca por transparência nas ações e fluxos de informações na organização;	59%	29%	88%
Realização de atividades voltadas ao cumprimento de metas e objetivos;	49%	37%	87%
Trabalho com mais autonomia e responsabilidade;	52%	35%	87%
Busca pelo desenvolvimento de competências por meio de cursos de capacitação profissional;	57%	30%	87%
Criatividade e inovação na busca de soluções que fogem aos procedimentos rotineiros;	45%	41%	86%
Cultura organizacional de cooperação e troca de conhecimento para aprendizagem organizacional.	50%	35%	85%
Pró-Atividade, tentando antecipar-se na solução dos problemas;	43%	43%	85%
Flexibilidade e simplificação dos processos administrativos;	45%	37%	82%
Delegação, descentralização de atividades;	39%	38%	77%
Gestão participativa (com representantes da comunidade interna e externa);	41%	35%	75%

Fonte: o autor, 2013.

É possível observar que em todas as competências listadas, houve a sinalização dos respondentes de influência do curso no desenvolvimento dessa característica. De acordo com 95% o curso influenciou o desenvolvimento de conhecimento sobre normas legais na área de gestão pública; 91% desenvolveram a visão sistêmica; 90% a gestão voltada para o cidadão e a busca pela eficiência organizacional; 88% foram influenciados pelo curso a buscar a transparência nas ações e fluxos de informação; 87% foram incentivados a realizar atividades buscando atingir metas, trabalhar com mais autonomia e a busca de cursos de capacitação de forma permanente; 86% responderam que foram influenciados à busca de soluções criativas e inovadoras no ambiente de trabalho; 85% disseram que o curso auxiliou no desenvolvimento de pró-atividade e a cultura organizacional de cooperação e troca de conhecimento; 82% foram influenciados a ser mais flexíveis e buscar a simplificação dos processos; 77% a trabalhar com a delegação de atividades e 75% foram influenciados a trabalhar de forma participativa com membros da comunidade interna e externa.

A análise dos resultados permitiu atender a objetivos propostos nesta pesquisa, que estão detalhados neste capítulo.

## 5 CONCLUSÃO

Este trabalho permitiu analisar as influências de curso de capacitação profissional utilizando a metodologia de educação à distância, no desenvolvimento de competências gerenciais no servidor público.

Em virtude das características atuais de rápidas e constantes mudanças, principalmente em virtude do desenvolvimento da tecnologia e das crescentes demandas da sociedade, espera-se que o servidor público possua competências que lhe permitam estar preparado para o exercício de suas atividades com maior eficiência. A capacitação profissional contínua, pelos resultados apresentados na pesquisa, baseados na opinião dos egressos do curso de tecnologia em gestão pública do IFPR na modalidade EAD, confirmou ser um instrumento que possibilita o desenvolvimento de conhecimentos, habilidades e atitudes.

A pesquisa identificou características típicas dos modelos de gestão patrimonialista, burocrática e gerencial, que podem coexistir nas práticas do servidor público. Assim, classificar o perfil de um servidor público é uma tarefa com elevado grau de complexidade, pois é possível a combinação de várias características de modelos diferentes nas práticas do mesmo servidor, por questões políticas, sociais e culturais.

O contingente de servidores públicos no Brasil é elevado, ultrapassa 10,4 milhões de pessoas e há a necessidade da capacitação profissional permanente dos servidores de todos os escalões e setores. Neste contexto, a Educação à Distância emerge como uma solução pedagógica para permitir a capacitação profissional de grandes contingentes, embora o debate sobre a sua utilização e eficiência, ainda divida pareceres no meio acadêmico. Esta pesquisa contribuiu com este debate, apresentando a percepção de 1.288 egressos do curso de tecnologia em gestão pública do IFPR na modalidade educação à distância, sobre o desenvolvimento de competência e a mudança ocorrida no seu perfil profissional.

A conclusão que se chegou, baseando-se nas respostas dos egressos do curso, é que a capacitação profissional com a utilização da educação à distância possibilita o desenvolvimento de competências e mudança no perfil do trabalhador, com a ressalva de que esta é a opinião dos respondentes, todos servidores públicos com atuação na gestão pública. Embora a pesquisa tenha sido realizada exclusivamente

com servidores públicos, presume-se que resultados semelhantes podem ser alcançados por todos os trabalhadores e empresas.

Há indícios de práticas patrimonialistas na ocupação dos cargos públicos comissionados, sem a meritocracia (contratação de quem é o mais preparado para assumir a função, seguindo critérios técnicos). De acordo com os respondentes, prevalece o critério político e confiança da direção, em cargos que são de direção, chefia e assessoramento, conforme o inciso V do art. 37 da constituição federal vigente, que pela natureza do cargo, presume-se que devam ser ocupados por quem possui conhecimento técnico, visando a busca pela eficiência na gestão pública.

Ao analisar a opinião dos respondentes com relação ao papel do servidor e sua autonomia, antes e após a realização do curso, foi possível constatar que há traços das formas de gestão patrimonialista, burocrática e gerencial coexistindo na gestão pública brasileira. O resultado é coerente com a opinião de diversos autores e estudiosos sobre a gestão pública no Brasil, que afirmam que a gestão pública brasileira é mista ou híbrida, comportando características das três formas de gestão.

A pesquisa mostrou que é preciso desenvolver ferramentas de incentivo ao bom desempenho para potencializar o esforço do servidor público na busca por melhores resultados no exercício de suas funções, interessando-se pela busca da capacitação profissional e aprendizado contínuo.

O instrumento utilizado para medir o desempenho do servidor na gestão é a avaliação de desempenho, e de acordo com as respostas dos egressos do curso, percebe-se a deficiência na aplicação deste instrumento. A avaliação de desempenho está sendo utilizada de uma forma geral, para cumprir a formalidades legais, sem cumprir parte de sua função que é dar o retorno ao servidor avaliado, para que este servidor avaliado possa desenvolver competências onde seu desempenho é baixo, disponibilizando cursos voltados para reduzir ou eliminar a deficiência apresentada pelo servidor.

### **5.1. Resgate dos Objetivos**

A análise dos dados permitiu identificar o desenvolvimento de características gerenciais influenciadas pelo curso.

Com relação à caracterização do funcionalismo público, por meio da revisão de literatura, foi possível identificar as principais características dos modelos de gestão

pesquisados, que se encontram no quadro 5, resumo das principais características dos servidores públicos nos modelos de gestão, localizado na página 35 da pesquisa.

A análise da percepção do servidor sobre o seu papel, antes e após a realização do curso, permitiu identificar que, de acordo com a opinião dos respondentes, houve influência do curso na postura do servidor com relação a sua participação nas discussões, práticas e rotinas de trabalho, e também na autonomia do servidor para o cumprimento de suas atividades. A pesquisa permite concluir que a autonomia passou a ser conquistada pelo servidor à medida que este passou a ter maior conhecimento sobre as práticas e legislação.

Analisando a política de capacitação profissional, constatou-se que embora exista incentivo à realização de cursos na maioria dos municípios, é reduzido o número de municípios onde a oferta de cursos é frequente e com base nas especificidades do cargo ocupado.

Conclui-se, baseado na resposta dos egressos do curso, que há a necessidade de uma política de capacitação de profissional integrada à avaliação de desempenho do servidor, onde o servidor possa receber a devolução da avaliação de desempenho com orientações dos pontos que podem ser melhorados e a oferta de cursos de capacitação que desenvolvam competências que sejam necessárias a este servidor.

## **5.2. Limitações da Pesquisa**

Por meio da estruturação da pesquisa, contemplando as suas fases e etapas, incluindo a revisão de literatura, elaboração do questionário e a pesquisa de campo, foi possível identificar algumas limitações da pesquisa.

Há pouca literatura existente e poucos trabalhos acadêmicos sobre resultados práticos de análise de mudança de perfil do servidor, em virtude da realização de cursos de capacitação profissional no Serviço Público. Não há também, provavelmente em virtude das especificidades de cada função, um perfil profissiográfico<sup>12</sup> para os cargos ocupados pelos servidores, descrevendo as competências desejáveis para cada função.

---

<sup>12</sup> É um documento contendo o histórico laboral, com informações sobre as atividades do trabalhador na empresa.

Em razão do elevado número de variáveis, houve a seleção de critérios que o pesquisador julgou ser mais conveniente, sem a pretensão de esgotar o assunto ou contemplar todas as variáveis, para avaliação do perfil do servidor público.

Por tratar-se de estudo de caso único, ele não reflete necessariamente a realidade dos demais cursos ofertados na modalidade de ensino EAD, por utilização de diferentes ferramentas e formas de uso da tecnologia no ambiente pedagógico.

A regionalização do estudo, restrito ao Estado do Paraná, pode ser um importante diferencial, uma vez que nosso país tem diferenças regionais de ordem culturais, econômicas e sociais, que podem ser variáveis relevantes no resultado da pesquisa.

Esta pesquisa limitou-se ao universo de 115 municípios do estado do Paraná e 2 municípios do estado do Rio Grande do Sul, que fizeram parte do programa de qualificação de servidores públicos, em convênio realizado entre o IFPR, Governo do Estado do Paraná e municípios do estado do Paraná, assuntos relacionados à capacitação profissional, pode ter uma realidade diferente em outros municípios que não participaram do programa. A não adesão ao programa já pode indicar o não interesse no investimento de recursos à capacitação do agente público ou a falta de recursos para esta atividade.

A pesquisa ficou restrita aos egressos do curso, e a percepção do servidor quanto à influência do curso no desenvolvimento de competências gerenciais, opinião que pode ser contrária a superiores e colegas de trabalho, sobre o resultado mostrado pelo egresso em seu ambiente de trabalho.

### **5.3. Trabalhos Futuros**

Ao realizar a pesquisa foi possível identificar que trabalhos complementares poderão ampliar discussão sobre os temas desenvolvidos, trazendo contribuição à comunidade acadêmica e a sociedade uma forma geral.

Estudos sobre a capacitação profissional dos servidores públicos, com informações desta pesquisa, podem ser realizados ampliando a base de municípios, incluindo os que não fizeram oferta do curso pesquisado.

Ao pesquisar sobre o papel do servidor na gestão pública, foram identificadas características que podem estar presente em maior ou menor grau em cada gestão, seja federal, estadual ou municipal. Além do servidor, pode ser desenvolvido um

roteiro para identificar e analisar o estilo de gestão e a cultura organizacional, verificando em que grau prevalece o modelo de gestão patrimonialista, burocrática ou gerencial, com a possibilidade de indicação de práticas para a mudança do perfil com base na capacitação profissional.

Outro tema que pode ser objeto de pesquisa é a resistência de práticas patrimonialistas e burocráticas na gestão pública, com o consentimento tácito dos servidores e da sociedade. De acordo com as respostas dos egressos do curso, há indícios que apontam para a utilização de cargos públicos, em especial os comissionados e as funções gratificadas, como instrumento de benefício em troca de apoio político.

O estudo sobre a capacitação profissional revelou a importância de pesquisar o suporte organizacional para a oferta de cursos, para o desenvolvimento da cultura de aprendizagem contínua do servidor e o incentivo ao desenvolvimento de competências no setor público.

A pesquisa mostrou a necessidade de estudos sobre o instrumento utilizado para avaliar a prestação de serviço realizada pelo servidor público, chamado Avaliação de Desempenho, principalmente no estabelecimento de uma matriz de competências esperada do servidor, com regras claras e adequadas à realidade do cargo ou função. É possível avançar na pesquisa sobre a política de capacitação profissional que possibilita ao servidor com desempenho insuficiente as condições para que possa desenvolver as competências necessárias para melhorar seu desempenho ao patamar esperado pela organização.

Com relação à educação à distância, é possível a realização de pesquisa com outros cursos de capacitação profissional e instituições, inclusive com o uso de outras mídias para transmissão do conhecimento, visando analisar as possíveis influências dos cursos no desempenho profissional do aluno ou do egresso do curso.

## REFERÊNCIAS

ABBAD, Gardênia da Silva. Educação a distância: o estado da arte e o futuro necessário. In: **Revista do Serviço Público**. v. 58 nº 3, jul/set 2007. Brasília: ENAP, 2007.

ABRAEAD - **Anuário Brasileiro Estatístico de Educação Aberta e a Distância**. 4 ed. São Paulo: Instituto Monitor, 2008.

ALDARVIS, Renato. Modelo de Gestão Pública para as Organizações Públicas. In: KANAANE, Roberto; FIEL FILHO, Alécio; FERREIRA, Maria das Graças (orgs.). **Gestão Pública**: planejamento, processos, sistemas de informação e pessoas. São Paulo: Atlas, 2010.

ABRÚCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública**: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Cadernos ENAP n. 10. Brasília: 1997.

AZEVEDO, Rosanete Alves de; BIAGIOTTI Luiz Claudio Medeiros; RESENDE, Regina Lucia Sartorio Marinato de. Implantação do ensino a distância via web na marinha do Brasil. In: RICARDO Eleonora Jorge (Org). **Educação corporativa e educação a distância**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2005.

BABBIE, Earl. **Métodos de pesquisas de Survey**. Belo Horizonte : UFMG, 1999.

BACHTOLD, Ciro. **Noções de Administração Pública**. Cuiabá: EdUFMT; Curitiba: UFPR, 2008.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Profissionalização da função pública no Brasil. **Revista Brasileira de Direito Municipal**. Belo Horizonte, v.5, n. 11, jan. 2004.

BARBOSA FILHO, André; CASTRO, Cosette. **Comunicação Digital**: educação, tecnologia e novos comportamentos. 1ed. São Paulo : Paulinas, 2008.

BARBOSA, Livia. **Igualdade e Meritocracia**: a ética do desempenho nas sociedades modernas. 4ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

\_\_\_\_\_. Meritocracia à brasileira: o que é desempenho no Brasil? **Revista do Serviço Público**. Vol. 120. N.3, 1996.

BASTOS, Antonio Virgílio Bittencourt. **Trabalho e qualificação**: questões conceituais e desafios postos pelo cenário de reestruturação produtiva. In: BORGES-ANDRADE, J.E.; ABBAD, G.S.; MOURÃO, L. Treinamento, desenvolvimento e educação em organizações e trabalho: fundamentos para a gestão de pessoas. Porto Alegre: Artmed; Bookman, 2006.

BATISTA, Fábio Ferreira. **Modelo de gestão do conhecimento para a administração pública brasileira**: como implementar a gestão do conhecimento para produzir resultados em benefício do cidadão. Brasília: Ipea, 2012.

BELTRÃO, Hélio. **Descentralização e Liberdade**. Rio de Janeiro: Record, 1984.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Especialização em gestão de pessoas no serviço público**: uma perspectiva da vivência docente no contexto do curso. In: PANTOJA, Maria Júlia; CAMÕES, Marizaura R. de Souza; BERGUE, Sandro Trescastro (Orgs.). **Gestão de Pessoas**: bases teóricas e experiências no setor público. Brasília: ENAP, 2010.

BERNARDI, Jorge. **A organização municipal e a política urbana**. 3ª Ed. Curitiba: IBPEX, 2011.

BELLONI, Maria Luiza. **Educação a distância**. Campinas: Autores Associados, 2009.

BITTENCOURT, Maryângela Aguiar; ZOUAIN, Deborah Moraes. Escolas de Governo e a Profissionalização do Servidor Público: Estudo dos Casos da Escola de Serviço Público do Estado do Amazonas – ESPEA e da Fundação Escola de Serviço Público Municipal de Manaus – FESPM. **Revista ADM. MADE**, ano 10, v.14, n.2, maio/setembro, 2010.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **C.F. 1.934**. De 16 de julho de 1934. Rio de Janeiro, 1934.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.112**, de 11 de dezembro de 1990. Publicada no DOU de 12 de dezembro de 1990. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, 1990.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. **Lei nº 8.429**, de 02 de junho de 1992. Publicado no DOU de 03 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília, 1992.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano diretor da Reforma do Aparelho do Estado**, Câmara da Reforma do Estado. Brasília: MARE, 1995.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **A Nova política de recursos Humanos**. Brasília: MARE, 1997. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/seges/PUB\\_Seges\\_Mare\\_caderno11.PDF](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/seges/PUB_Seges_Mare_caderno11.PDF)>. Acesso em: 15 Abr. 2012.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. **E.C. 19/1998**, de 04 de junho de 1998. Publicada no DOU de 05 de junho de 1998. Dispõe sobre o Regime Jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/emc19.htm)>. Acesso em: 23 Abr. 2012.

BRASIL. **Decreto nº 5.622**, de 19 de dezembro de 2005. Publicada no DOU de 20 de dezembro de 2005. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 2005. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/decreto/D5622.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/decreto/D5622.htm)>. Acesso em: 23 Mai. 2012.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. **Decreto 5707** de 23 de fevereiro de 2006 institui a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, 2006.

\_\_\_\_\_. **Escolas de Governo e gestão por competências**: mesa-redonda de pesquisa-ação. Antonio Ivo de Carvalho [et al.]. Brasília: ENAP, 2009.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial, 2006. **Revista do Serviço Público**, 47 (1) jan-abril, 1996. Disponível em:  
<<http://Academico.Direito-Rio.Fgv.Br/Ccmw/Images/1/1d/Bresser.Pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2011.

\_\_\_\_\_. **Reforma da nova gestão pública**: agora na Agenda da América Latina, no entanto... Ano 53 n.1 Jan-Mar, 2002. Disponível em:  
<[http://www.twiki.ufba.br/twiki/bin/viewfile/PROGESP/ItemAcervo372?rev=&filenameREFORMA\\_DA\\_NOVA\\_GEST%C3O\\_P%DABLICA.pdf](http://www.twiki.ufba.br/twiki/bin/viewfile/PROGESP/ItemAcervo372?rev=&filenameREFORMA_DA_NOVA_GEST%C3O_P%DABLICA.pdf)>. Acesso em: 10 Abr. 2012.

\_\_\_\_\_. **Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995**, 2010. Disponível em:  
<[http://www.bresserpereira.org.br/Papers/2010/Os\\_primeiros\\_passos\\_reformar\\_gerencial\\_estado\\_1995.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/Papers/2010/Os_primeiros_passos_reformar_gerencial_estado_1995.pdf)>. Acesso em: 17 Mai. 2012.

\_\_\_\_\_. **Os três ciclos da sociedade e do estado**. Textos para Discussão n. 308 Escola de Economia de São Paulo, abr. 2012. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2012/403a-Tr%C3%AAs-ciclos-TD-308.pdf>>. Acesso em: 21 Mai. 2012.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. In: **Reforma do Estado e administração pública gerencial**, Ed. FGV, 7ª edição, 3ª reimpressão, 2008.

CARDOSO JR, José Celso; NOGUEIRA, Roberto Passos. **Ocupação no setor Público brasileiro**: tendências Recentes e questões em aberto. Revista do Serviço Público. Vol. 62 nº 03, jul-set 2011. Brasília: Enap, 2011.

CARVALHO, Antonio Ivo de; et al. **Escolas de governo e gestão por competências**: mesa-redonda de pesquisa-ação. Org. Antonio Ivo de Carvalho. Brasília: ENAP, 2009.

CARVALHO, Eneuton Dornellas Pessoa de. O aparelho administrativo brasileiro: sua gestão e seus servidores – do período colonial a 1930. Emprego público no Brasil: aspectos históricos e evolução recente. IPEA. In: CARDOSO JUNIOR, José Celso (Org.). **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro**. Rio de Janeiro: Ipea, 2011a.

CARVALHO, Eneuton Dornellas Pessoa de. O aparelho administrativo brasileiro: sua gestão e seus servidores – de 1930 aos dias atuais. Emprego público no Brasil: aspectos históricos e evolução recente. IPEA. In: CARDOSO JUNIOR, José Celso (Org.). **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro**. Rio de Janeiro: Ipea, 2011b.

CARVALHO, Eneuton Dornellas Pessoa de. Emprego Público e Ocupações no Serviço Público Municipal nos anos 2000. Emprego público no Brasil: aspectos históricos e evolução recente. IPEA. In: CARDOSO JUNIOR, José Celso (Org.). **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro**. Rio de Janeiro: Ipea, 2011c.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. 6 ed. São Paulo : Paz e Terra, 1999.

CASTRO, Cossete. **Tv digital e EAD: uma parceria perfeita para a inclusão digital**. In: BARBOSA FILHO, André; CASTRO, Cosette (Orgs.). **Comunicação Digital: Educação, tecnologia e novos comportamentos**. 1 ed. São Paulo: Paulinas, 2008.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

CHAVES FILHO, Hélio et al. **Educação à distância em organizações públicas: mesa-redonda de pesquisa-ação**. Brasília: ENAP, 2006. Disponível em: <[http://www2.abed.org.br/visualizaDocumento.asp?Documento\\_ID=223](http://www2.abed.org.br/visualizaDocumento.asp?Documento_ID=223)>. Acesso em: 12 Abr. 2012.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução a Teoria Geral da Administração** 8ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

\_\_\_\_\_. **Gestão de pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações**. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CNM - Confederação Nacional dos Municípios. **Nova Administração Pública: Gestão Municipal e Tendências Contemporâneas**. Brasília: CNM, 2008.

CONSAD – Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração. **Revista governança e desenvolvimento**. Ed. 16, 2011. Disponível em: <<http://www.consad.org.br/sites/1500/1504/00002581.pdf>>. Acesso em: 20 Abr. 2012.

COSTA, Silvia Maria. Fundamentos constitucionais para gestão pública. In: KANAANE, Roberto; FIEL FILHO, Alécio; FERREIRA, Maria das Graças (orgs.). **Gestão Pública: planejamento, processos, sistemas de informação e pessoas**. São Paulo: Atlas, 2010.

CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. **Reforma gerencial e o papel do gestor público: ator de mudança ou de resistência?** VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11, 2002.

DELORS, Jacques; et al. **Um tesouro a descobrir**: relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI. *Learning: the treasure within; report to UNESCO of the International Commission on Education for the Twentyfirst Century (highlights)*. Paris: UNESCO, 1996. Disponível em: <<http://www.ceeja.ufscar.br/relatorio-jacks-delors>>. Acesso em 10 Abr. 2012.

DIAS, Maria Inês de Mello Espíndola. A identificação de fatores críticos à implantação de um sistema de avaliação de desempenho em uma Instituição Pública. In: PANTOJA, Maria Júlia; CAMÕES, Marizaura R. de Souza; BERGUE, Sandro Trescastro (Orgs.). **Gestão de Pessoas**: bases teóricas e experiências no setor público. Brasília: ENAP, 2010.

DIAS, Rosilâna Aparecida; LEITE, Lígia Silva. **Educação a distância**: da legislação ao pedagógico. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

DINIZ, Eduardo Henrique; et al. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. **Revista de Administração Pública (RAP)**. Rio de Janeiro: RAP 43:23-48, jan./fev. 2009

DRUCKER, Peter. **Sociedade Pós-capitalista**. São Paulo: Pioneira, 1993.

\_\_\_\_\_. **Fator Humano e Desempenho**: O melhor de Peter F. Drucker sobre a administração. 3ª ed. São Paulo: Pioneira, 1997.

DUTRA, Joel Souza; HIPÓLITO, José Antonio Monteiro; SILVA, Cassiano Machado. **Gestão de Pessoas por Competências**: o Caso de uma Empresa do Setor de Telecomunicações. RAC, v. 4, n. 1, Jan./Abr. 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rac/v4n1/v4n1a09.pdf>>. Acesso em: 09 Mai. 2012.

EBOLI, Marisa. O desenvolvimento das pessoas e a educação corporativa. In: FLEURY, Maria Tereza Lema (org.). **As pessoas na Organização**. São Paulo: Editora Gente, 2002.

FAORO, Raymundo. **Donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 3ª ed. rev., 2001.

FARIA, Adriano A.; VECHIA, Ariclê. **O Instituto Universal Brasileiro e a Gênese da Educação a Distância no Brasil**. Cadernos de Pesquisa. Curitiba: UTP, 2011.

FIRMINO, Rodrigo José. **Cidade ampliada**: desenvolvimento urbano e tecnologias da informação e comunicação. São Paulo : Hedra; 2011.

FLEURY, Afonso; FLEURY, Maria Tereza Leme. **Construindo o Conceito de Competência**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rac/v5nspe/v5nspea10>>. Acesso em: 15 Mai. 2012.

FLEURY, Maria Tereza Leme. A gestão da competência e a estratégia organizacional. In: FLEURY, Maria Tereza Leme (Org.). **As pessoas na Organização**. São Paulo: Editora Gente, 2002.

FONSECA, Fabiana Bechara da. Estratégias de comunicação: aliadas essenciais para o sucesso de treinamentos a distância. In: RICARDO, Eleonora Jorge **Educação corporativa e educação a distância**. Org. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2005.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FREITAS, Henrique. et al. O método de pesquisa survey. São Paulo: **Revista de Administração**. V. 35 n.3 p. 105-112, 2000.

GAETANI, Francisco. **Capacitação de recursos humanos no serviço público: problemas e impasses**. Brasília: ENAP, 1998.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª ed. São Paulo : Atlas, 2009.

GOLEMAN, D. **Inteligência Emocional**: a teoria revolucionária que redefine o que é ser inteligente. 67. ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 1996.

GOMES, João M. **Gerações de inovação tecnológica no ensino a distância**, 2003. Disponível em:  
<<http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/496/1/MariaJoaoGomes.pdf>>.  
Acesso em: 25 Mai 2012.

GOMES, Laurentino. **1808**: como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a história de Portugal e do Brasil. São Paulo: Planeta do Brasil, 2007.

GOULART, Sonia. Universidade Corporativa e Universidade Tradicional. In: RICARDO, Eleonora Jorge (Org). **Educação corporativa e educação a distância**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2005.

GRAHAM, Andrew. **Como escrever e usar estudos de caso para ensino e aprendizagem no setor público**. Brasília: ENAP, 2010.

GUERREIRO, Evandro Prestes. **Cidade digital**: infoinclusão social e tecnologia em rede. São Paulo: Senac, 2006.

HEINRICH, Carolyn J. **Administração Pública**: coletânea. PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (orgs.). São Paulo: UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010.

HIPOLITO, José Antonio Monteiro; REIS, Germano Glufke. A Avaliação como instrumento de gestão. In: FLEURY, Maria Tereza Leme (Org.). **As pessoas na Organização**. São Paulo: Editora Gente, 2002.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26ª. ed., 22ª. Reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

HUTCHENS, David. **Aprendendo além dos lobos**: Sobrevivendo e prosperando na organização que aprende. São Paulo: Best Seller, 1999.

IBRAP – Instituto Brasileiro de Administração Pública. **Manual do Prefeito**. 9ª Ed. Rio de Janeiro: Ibam, 1992.

IFPR – Instituto Federal do Paraná. Site. Disponível em: <[www.ifpr.edu.br](http://www.ifpr.edu.br)>. Acesso em: 22 Dez. 2012.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Resumo Técnico Censo da Educação Superior 2009**, 2010. Disponível em: <[http://download.inep.gov.br/download/centso/2009/TEXTTO\\_DIVULGACAO\\_EDUCACENSO\\_20093.pdf](http://download.inep.gov.br/download/centso/2009/TEXTTO_DIVULGACAO_EDUCACENSO_20093.pdf)>. Acesso em: 04 ago. 2011.

IPEA – instituto de Pesquisa Economica Aplicada. **Número de servidores públicos por esfera de governo**. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/.../servidores\\_publicos\\_por\\_UF.xls](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/.../servidores_publicos_por_UF.xls)>. Acesso em: 10 Abr. 2012.

KANAANE, Roberto. Gestão pública estratégica e a visão do futuro. In: KANAANE, Roberto; FIEL FILHO, Alécio; FERREIRA, Maria das Graças (orgs.). **Gestão Pública**: planejamento, processos, sistemas de informação e pessoas. São Paulo: Atlas, 2010.

KENSKI, Vani Moreira. **Educação e tecnologias**: O novo ritmo da informação. 7ª ed. Campinas: Papirus. 2010.

LEME, Rogério. **Avaliação de desempenho com foco em competência**: a base para remuneração por competências. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2006.

LENARDÃO, Elsio. **Gênese do clientelismo na organização política brasileira**, 1999. Disponível em: <[http://www.pucsp.br/neils/downloads/v11\\_12\\_elsio.pdf](http://www.pucsp.br/neils/downloads/v11_12_elsio.pdf)>. Acesso em: 18 Dez. 2012.

LEVY, Pierre. **Cibercultura**. São Paulo: Editora 34, 1999.

LEVY, Evelyn. **Formação e capacitação na construção de um novo Estado**. Brasília: MARE/ENAP, 1997.

LEITÃO, Miriam. **Saga brasileira**: a longa luta de um povo por sua moeda. 4ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2011.

LIMA, Antonio Almerico Biondi; LOPES, Fernando Augusto Moreira. **Diálogo social e qualificação profissional**: experiências e propostas. Brasília: MTE, SPPE, DEQ, 2005. Disponível em: <[http://www.mte.gov.br/pnq/dialogos\\_sociais.pdf](http://www.mte.gov.br/pnq/dialogos_sociais.pdf)>. Acesso em: 20 Mai. 2012.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**. Ano 49 n. 2 Abr-Jun, 1998.

LITTO, Fredric Michael. ABED – Contribuindo para a Aprendizagem a Distância no Brasil. In: RICARDO, Eleonora Jorge (Org). **Educação corporativa e educação a distância**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2005.

LUCENA, Maria Diva da Salette. **Avaliação de Desempenho**. São Paulo: Atlas, 1992.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli. **Pesquisas em Educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

LYNN JR, Laurence E. Gestão Pública. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (Orgs.). **Administração Pública**: coletânea. São Paulo: UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010.

MAGALHÃES, Elenice Maria de et al. A política de treinamento dos servidores técnico-administrativos da Universidade Federal de Viçosa (UFV) na percepção dos treinados e dos dirigentes da Instituição. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 55-86, JAN./FEV. 2010.

MARTINS, Luciano. **Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil**: uma visão geral. Brasília: ENAP, 1997.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de administração pública**: foco nas instituições e ações governamentais. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MATTOS, Fernando Augusto Mansor de. Emprego público no Brasil: aspectos históricos e evolução recente. IPEA. In: CARDOSO JUNIOR, José Celso (Org.). **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro**. Rio de Janeiro: Ipea, 2011.

MEDEIROS, Valéria Maura Rocha de. **Programa de Capacitação a distância para servidores públicos**: A experiência da Escola de Governo do Rio Grande do Norte, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. São Paulo : RT, 1985.

MORAES, Reginaldo C. **Educação à distância e ensino superior**: introdução didática a um tema polêmico. São Paulo: SENAC, 2010.

MORAN, José Manuel. Tendências da Educação On-line no Brasil. In: RICARDO, Eleonora Jorge. (Org). **Educação corporativa e educação a distância**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2005.

MORENO, Júlio. **O futuro das cidades**. São Paulo : Editora Senac, 2002.

MOSCOVICI, Fela. **Desenvolvimento Interpessoal**: treinamento em grupo. 20ª ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 2011.

NASCIMENTO, Tarcilena Polisseni Cotta. **Educação sem distância**: oportunidade para maior profissionalização do servidor público. XI Congreso Internacional del CLAD sobre 1ª Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 2006. Disponível em: <<http://www.clad.org.ve/fulltext/0055923.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2011.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Dimensão política da descentralização administrativa. **Revista São Paulo em perspectiva**, v. 11, nº 3, 1997.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil**: Clientelismo e insulamento burocrático. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

OLIVEIRA, Clarice Gomes de. **O servidor público brasileiro**: uma tipologia da burocracia. *Revista do Serviço Público*. vol. 3 n.58 Jul/Set. Brasília, 2007.

OLIVEIRA, Elsa Guimarães. **Educação a distância na transição paradigmática**. 3ª ed. Campinas: Papyrus, 2008a.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Servidores Públicos**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2008b.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília: MH Comunicação, 1994.

POCHMANN, Márcio. **O emprego no desenvolvimento da nação**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2008.

PANTOJA, Maria Júlia; ANTONELLO, Claudia Simone. In: PANTOJA, Maria Júlia; CAMÕES, Marizaura R. de Souza; BERGUE, Sandro Trescastro (Orgs.). **Gestão de Pessoas**: bases teóricas e experiências no setor público. Brasília: ENAP, 2010.

PEREIRA, Maria de Fátima Rodrigues. **Trabalho, Globalização e Ideologia**. Curitiba: IFPR, 2011.

PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. O papel da gestão pública no governo. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (Orgs.). **Administração Pública**: coletânea. São Paulo: UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010.

PINTO, André Luis de S. Alves. Eduardo e Monica. In: RICARDO, Eleonora Jorge. (Org). **Educação corporativa e educação a distância**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2005.

PIRES, Alexandre Kalil; et al. **Gestão por competências em organizações de governo**. PIRES, Alexandre Kalil et al (Org.). Brasília: ENAP, 2005.

PONTES, Benedito Rodrigues. **Avaliação de Desempenho**: métodos clássicos e contemporâneos, avaliação por objetivos, competências e equipes. 11ª ed. São Paulo: LTr, 2010.

RAMOS, Marise Nogueira. **Políticas e Diretrizes para a Educação profissional no Brasil**. Curitiba : Instituto Federal do Paraná, 2011.

RIBEIRO, Darcy. **O Povo Brasileiro**: A Formação e o Sentido do Brasil. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 1995.

RICARDO, Eleonora Jorge. Educação corporativa e educação à distância: algumas reflexões. In: RICARDO, Eleonora Jorge (Org). **Educação corporativa e educação à distância**. Rio de Janeiro : Qualitymark, 2005.

SANTOS, Luiz Alberto dos Santos. **Reforma Administrativa no Contexto da Democracia**: A PEC nº 173/95 e sua adequação ao Estado Brasileiro. Brasília: DIAP/ Arko Advice Editorial, 1997.

SANTOS, Clézio Saldanha dos. **Introdução à Gestão Pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

SANTOS, Edméa Oliveira dos; SILVA, Marco. Formação Corporativa On-Line: Multirreferencialidade e Interatividade como processos a serem desenvolvidos. In: RICARDO, Eleonora Jorge (Org). **Educação corporativa e educação a distância**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2005.

SANTOS, Luciana Pucci; MEDINA, Sonia Gracia Pucci. O processo cognitivo e a aprendizagem On-line. In: RICARDO, Eleonora Jorge (Org.). **Educação corporativa e educação a distância**. Rio de Janeiro : Qualitymark, 2005.

SCHLESINGER, Cristina Costa Barros et al. **Gestão do Conhecimento na Administração Pública**. Curitiba: IMAP, 2008

SCHIKMANN, Rosane. Gestão estratégica de pessoas: bases para a concepção do curso de especialização em gestão de pessoas no serviço público. In: PANTOJA, Maria Júlia; CAMÕES, Marizaura R. de Souza; BERGUE, Sandro Trescastro (Orgs.). **Gestão de Pessoas**: bases teóricas e experiências no setor público. Brasília: ENAP, 2010.

SNELL, Scott; BOHLANDER, George. **Administração de Recursos Humanos**. Trad. ROSA, Maria Lúcia G. L. e VISCONTI, Solange Aparecida. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

SELDEN, Sally Coleman. Inovações e tendências globais nas práticas de gestão de recursos humanos. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (Orgs.). **Administração Pública**: coletânea. São Paulo: UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010.

SENGE, Peter M. **A quinta disciplina**: arte e prática da organização que aprende. 25 ed. Rio de Janeiro : BestSeller, 2009.

SILVA, Tania Tavares; COELHO Suzanete Zahed; VALENTE, José Armando. A educação baseada no paradigma da produção em massa, de servidores do Estado via cursos on-line: potencializando a capacidade de pensar e criar do aprendiz. In: RICARDO, Eleonora Jorge (Org.). **Educação corporativa e educação a distância**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2005.

TAYLOR, James C. **Fifth generation distance Education**, 2001. Disponível em <<http://www.ascilite.org.au/ajet/e-jist/docs/vol4no1/taylor.html>>. Acesso em: 22 Abr. 2012.

THOMPSON, James R. Relação e parceria trabalho-gestão: elas foram reinventadas? In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (Orgs.). **Administração Pública**: coletânea. São Paulo: UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010.

TEIXEIRA, Hélio Janny; SANTANA, Solange Maria. **Remodelando a gestão pública**. São Paulo: Edgard Blucher, 1994.

UHLMANN, Günter Wilhelm. **Administração**: das teorias administrativas à administração aplicada e contemporânea. São Paulo: FTD, 1997.

VALADARES, Josiel Lopes; EMMENDOERFER, Magnus Luiz. Cargos de livre nomeação: reflexões com base no empreendedor público em um estado-membro do Brasil. **Rev. adm. contemp.** vol.16, n.5. Curitiba: set/out. 2012.

VERGARA, Sylvia Constant. **Gestão de Pessoas**. 11ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

WEBER, Max. **Ciência e Política**. 2ª ed. São Paulo: Martin Claret, 2001.

\_\_\_\_\_. **Economia e Sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva, v. 2. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZWICH, Elisa; et al. **Administração Pública Tupiniquim**: reflexões a partir da Teoria N e da Teoria P de Guerreiros Ramos. Cad. EBAPE.BR, V. 10, nº 2, artigo 3, Rio de Janeiro, Jun. 2012.

**APÊNDICE A – AUTORIZAÇÃO PARA USO DAS INFORMAÇÕES DO QUESTIONÁRIO**

Esta pesquisa propõe-se a identificar possíveis influências ou mudanças no desempenho profissional do egresso do Curso Tecnólogo em Gestão Pública do IFPR – Instituto Federal do Paraná, na modalidade EAD – Educação à Distância.

A sua participação é relevante para a pesquisa e extremamente importante que as informações expressem a realidade para não comprometer o caráter científico.

As respostas não tem objetivo de avaliar o curso, mas do resultado aplicado dos conhecimentos, habilidades e atitudes do servidor após a conclusão do curso.

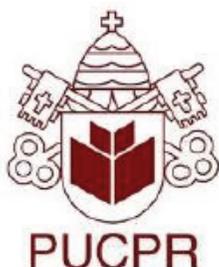
Assumo o compromisso de manter em anonimato a identidade dos respondentes, com utilização das informações unicamente para os objetivos da pesquisa, sem repassar informações à terceiros.

Solicito que os respondentes não comentem o teor da pesquisa, nem suas respostas com outras pessoas que participarão da pesquisa, para evitar possíveis influência nos demais respondentes.

Concordando com os termos desta autorização, solicito que seja preenchido o questionário em anexo.

Elaborado pelo pesquisador.

## APENDICE B - QUESTIONÁRIO PARA EGRESSOS DO CURSO TECNÓLOGO EM GESTÃO PÚBLICA DO IFPR.



**AUTORIZAÇÃO PARA USO DAS INFORMAÇÕES DO QUESTIONÁRIO.** Esta pesquisa propõe-se a identificar mudanças no desempenho profissional do egresso do Curso Tecnólogo em Gestão Pública do IFPR - Instituto Federal do Paraná, na modalidade EAD - Educação a Distância. A sua participação é relevante para esta pesquisa, sendo extremamente importante que as informações expressem a realidade, para não comprometer o caráter científico deste trabalho. As respostas não tem objetivo de avaliar o curso, mas o resultado aplicado dos conhecimentos, habilidades e atitudes do servidor após a conclusão do curso. Assumo o compromisso de manter em anonimato a identidade dos respondentes, com utilização das informações unicamente para os objetivos da pesquisa, sem repassar informações a terceiros. Solicito que os respondentes não comentem o teor da pesquisa, nem suas respostas com outros egressos do curso, antes que eles participem da mesma, evitando possíveis influências nos respondentes. Concordando com os termos desta autorização, solicito que seja preenchido o questionário em anexo.

### Aspectos Socioprofissionais

Qual o seu município?

Qual o seu email?

O seu trabalho exige conhecimento sobre rotinas e normas administrativas ou sobre questões legais da gestão pública?

- Sim, trabalho em setor com atividades burocráticas (rotinas administrativas, fluxo de documentos, com ou sem atendimento ao público), com necessidade de cumprimento de rotinas, normas e regulamentos;
- Não, trabalho com atividades que exigem conhecimento específico da profissão, com pouca atividade burocrática administrativa (Ex: Professor, Médico, Dentista, Vigilante, Segurança, Motorista, Zelador, Auxiliar de serviços gerais, Agente comunitário, Operário, Operador de máquinas, etc.)

Qual o seu gênero?

- Masculino
- Feminino

Qual a sua idade?

- Até 25 anos;
- De 26 a 35 anos;
- De 36 a 45 anos;
- De 46 a 55 anos;
- Mais de 55 anos.

Qual o seu grau de instrução antes de iniciar o curso de tecnologia em gestão pública?

- Ensino Médio Completo;
- Curso Técnico Concluído;
- Superior incompleto;
- Superior completo;
- Especialista;
- Mestre;
- Doutor/Pós-Doutor.

Com relação à hierarquia funcional, em qual escalão você enquadra seu cargo atual?

- 1º Escalão (secretário);
- 2º Escalão (Diretor/Gerente/Assessor);
- 3º Escalão (Chefe de departamento/setor/divisão);
- 4º Escalão (Encarregado/Chefe de grupo);
- Demais escalões (auxiliares, assistentes, oficiais administrativos).

Qual o seu enquadramento funcional atualmente?

- Cargo Efetivo (concurado);
- Cargo Comissionado;
- Estagiário/Contrato Temporário;
- Outro. Justifique

Há quanto tempo você é servidor público?

- Em estágio probatório (até 3 anos);
- 4 a 9 anos;
- 10 a 15 anos;
- 16 a 20 anos;
- 21 a 30 anos;
- Acima de 31 anos.

Quanto tempo falta aproximadamente para a sua aposentadoria?

- 5 anos ou menos;
- 6 a 10 anos;
- 11 a 15 anos;
- 15 a 20 anos;
- mais de 21 anos.

### Suporte Organizacional

Na sua percepção, como a prefeitura trata a oferta de cursos de capacitação profissional em seu município?

- Há a preocupação com a capacitação permanente do servidor. Os cursos são ofertados frequentemente pela prefeitura e personalizados às necessidades de formação dos servidores públicos;
- Há a oferta eventual de cursos de capacitação para o servidor. Os cursos são ofertados pela prefeitura e personalizados às necessidades de formação dos servidores públicos;
- A prefeitura não oferta cursos mas a realização voltada à formação dos servidores é incentivada pela gestão (por meio de pagamento do curso/horário flexível de trabalho);
- A prefeitura não oferta cursos e a realização deles é tratada como questão de interesse individual do servidor para sua progressão funcional;
- A prefeitura não oferta cursos e não há incentivo para a sua realização (não há progressão funcional pela realização de cursos).

Como você avalia a liberdade/autonomia em seu ambiente de trabalho, para aplicação de novas competências (conhecimentos, habilidades e atitudes) adquiridas em cursos de capacitação profissional?

- Muito grande. O ambiente é receptivo a mudanças e há liberdade para aplicação das competências adquiridas;
- Grande autonomia. As competências podem ser aplicadas nas rotinas de trabalho e a chefia está aberta para ouvir, discutir e implantar mudanças no ambiente de trabalho;
- Relativa autonomia. As competências adquiridas podem ser utilizadas dependendo de autorização da chefia superior, que nem sempre está aberta às mudanças nas rotinas de trabalho;
- Baixa autonomia. Raramente é possível aplicar as competências adquiridas em cursos, por falta de abertura da chefia imediata.
- Não há autonomia para o servidor. Não é possível aplicar as competências adquiridas em cursos, por falta de abertura da chefia imediata.

De que forma o desempenho profissional é incentivado em sua prefeitura? (Pode assinalar mais de uma alternativa).

- Há recompensa financeira para quem apresenta desempenho profissional superior (gratificação, aumento salarial por progressão funcional, etc);
- Há o estabelecimento de metas, padrões ou indicadores de desempenho;
- Há recompensa social (elogio, reconhecimento da chefia, reconhecimento dos colegas de trabalho);
- Há valorização do aprendizado com o incentivo para socialização do conhecimento (banco de boas práticas, participação nas decisões e rotinas e fluxos de trabalho, espaço para divulgação de informações e conhecimento aos colegas);
- Há incentivo para que o servidor assuma novas funções e responsabilidades;
- Há punição administrativa ou advertência verbal para quem tem baixo desempenho;
- Não há incentivo para o desempenho profissional.

Com qual periodicidade é realizada a avaliação de desempenho dos servidores públicos em seu município?

- Esta avaliação é feita apenas para quem está em estágio probatório;
- É realizada anualmente para todos os servidores;
- É realizada a cada 2 anos para todos os servidores;
- É realizada uma vez em cada gestão;
- Não há uma periodicidade estipulada, ficando a cargo de cada gestão decidir sobre esta avaliação.
- Não há avaliação de desempenho em meu município.

Você recebe uma devolutiva da avaliação de seu desempenho, informando os pontos que devem ser melhorados?

- Sim, somos informados dos resultados e recebemos orientações do que precisamos melhorar;
- Sim, recebemos a avaliação de desempenho, mas cada um deve analisar individualmente os pontos que precisam ser melhorados, sem receber orientação da comissão de avaliação ou chefia imediata.
- Não, a avaliação é realizada para atender às normas internas e não recebemos informações a respeito do resultado;
- Não há avaliação de desempenho instituída em meu município.

Na sua percepção, os cargos comissionados (em geral com salário mais alto e maior status organizacional) são ocupados seguindo qual critério de seleção?

- Prevalece, geralmente, como critérios: conhecimento técnico e a confiança da direção;
- Prevalece, geralmente, como critério o conhecimento técnico;
- Prevalece, geralmente, como principal critério a confiança da direção;
- Prevalece, geralmente, o critério político;
- Outro critério. Justifique.

Na sua opinião, o número de servidores com cargo comissionado comparado ao número de servidores de cargo efetivo, em seu município é:

- Muito Elevado, poderia ser reduzido o número em grande quantidade, sem prejuízo à qualidade da gestão;
- Elevado, poderia ser reduzido o número sem prejuízo à qualidade da gestão;
- Normal, o número é suficiente para não comprometer a qualidade da gestão;
- Pequeno, o número é insuficiente para a demanda da gestão;
- Muito pequeno, o número é bem inferior ao necessário para atender à demanda da gestão.

## Metodologia de Ensino

Antes da realização do tecnólogo em gestão pública, fazia quanto tempo que você não realizava um curso de capacitação profissional em ambiente escolar/acadêmico ?

- Menos de 1 ano;
- De 1 a 2 anos;
- De 3 a 5 anos;
- De 6 a 8 anos;
- De 8 a 10 anos;
- De 10 a 15 anos;
- Mais de 15 anos.

Quais o(s) principal(is) motivo(s) que o levou a realizar um curso de capacitação profissional utilizando a metodologia EAD? (Pode assinalar mais de uma alternativa)

- Progressão funcional;
- Aumentar o conhecimento
- Curso focado na área de gestão pública;
- Falta de oportunidade de realizar o curso presencialmente;
- Flexibilidade do horário de estudo;
- Baixo custo;
- Local de estudo próximo ao trabalho/residência;
- Uso da tecnologia para transmissão das aulas;
- Outro(s). Justifique

A realização do curso teve influência em sua motivação na busca de capacitação profissional permanente?

- Não, eu sempre busquei a minha atualização profissional em minha área de conhecimento, mesmo antes de realizar o curso;
- Não, eu realizei o curso pela oportunidade que surgiu e não me sinto motivado a fazer outros cursos de capacitação profissional;
- Sim, a realização do curso me motivou a dar prosseguimento na capacitação contínua em minha área de atuação profissional;
- Não sabe informar.

- Discordo totalmente. Não há melhora no desempenho profissional de quem realiza a capacitação por esta metodologia de ensino.

### Avaliação de influência do Curso no Perfil do Servidor Público

Após a realização do curso, qual a sua opinião sobre o perfil do servidor com relação à execução dos serviços públicos?

- Cumpridor das ordens de seus superiores hierárquicos, sem autonomia para tomar decisões;
- Cumpridor das normas e regulamentos, sem autonomia para tomar decisões;
- Cumpridor das ordens de seus superiores, desde que acordo com as normas e regulamentos, sem autonomia individual para tomar decisões;
- Com autonomia para tomar as decisões desde que cumpridas as normas e regulamentos, assumindo a responsabilidade de seus atos;
- Com total autonomia na tomada de decisões e responsabilidade sobre seus atos.

Antes da realização do curso, qual era a sua opinião sobre o perfil do servidor com relação à execução dos serviços públicos?

- Cumpridor das ordens de seus superiores hierárquicos, sem autonomia para tomar decisões;
- Cumpridor das normas e regulamentos, sem autonomia para tomar decisões;
- Cumpridor das ordens de seus superiores, desde que acordo com as normas e regulamentos, sem autonomia individual para tomar decisões;
- Com autonomia para tomar as decisões desde que cumpridas as normas e regulamentos, assumindo a responsabilidade de seus atos;
- Com total autonomia na tomada de decisões e responsabilidade sobre seus atos.

Na sua opinião, como pode ser avaliada a sua participação no setor em que trabalha, quanto às práticas, discussões, rotinas de trabalho e tomadas de decisões, antes e depois da realização do curso?

	Grande Participação	Participação Razoável	Pequena Participação	Quase não participa	Não sabe avaliar a participação
Antes da Realização do Curso	<input type="radio"/>				
Após a Realização do Curso	<input type="radio"/>				

Abaixo, há uma lista de características que podem estar presentes no servidor público. É importante o cuidado de refletir sobre a influência do curso sobre essas características e o reflexo em seu desempenho profissional. Para responder, utilize os seguintes conceitos:

- Concordo plenamente – O curso influenciou muito o desenvolvimento desta característica;
- Concordo parcialmente – O curso teve influência no desenvolvimento desta característica;
- Não Sabe opinar, não quer opinar – Não tem convicção sobre a influência do curso nesta característica;
- Discordo parcialmente – A influência do curso sobre esta característica foi muito pequena;
- Discordo plenamente – o curso não teve qualquer influência sobre esta característica.

	Concordo Plenamente	Concordo Parcialmente	Não sabe, não quer opinar	Discorda Parcialmente	Discorda Plenamente
Visão sistêmica, busca de conhecimento de todo o processo.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Pró-Atividade, tentando antecipar-se na solução dos problemas;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Gestão voltada para o cidadão visto como cliente dos serviços públicos;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Conhecimento sobre a legislação e normas legais pertinentes à gestão pública;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Criatividade e inovação na busca de soluções que fogem aos procedimentos rotineiros;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Realização de atividades voltadas ao cumprimento de	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
metas e objetivos;					
Busca pela eficiência, realização de atividades com menor custo e maior qualidade;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Gestão e controle por resultados, estabelecendo indicadores de desempenho;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Delegação, descentralização de atividades;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Busca pelo desenvolvimento de competências por meio de cursos de capacitação profissional;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Trabalho com mais autonomia e responsabilidade;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Busca por transparência nas ações e fluxos de informações na organização;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Gestão participativa (com representantes da comunidade interna e externa);	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Flexibilidade e simplificação dos processos administrativos;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Cultura organizacional de cooperação e troca de conhecimento para aprendizagem organizacional.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>