



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS POLÍTICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

**ALINE PRAZERES BEZERRA**

**LICENÇA PARA CAPACITAÇÃO E MELHORIA DO DESEMPENHO: análise do  
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco**

Recife

2018

**ALINE PRAZERES BEZERRA**

**LICENÇA PARA CAPACITAÇÃO E MELHORIA DO DESEMPENHO: análise do  
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco**

Dissertação apresentada ao Programa do Mestrado Profissional em Políticas Públicas da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

**Área de Concentração:** Políticas Públicas

**Orientador:** Prof. Dr. Ernani Rodrigues de Carvalho Neto

**Coorientador:** Prof. Dr. Erinaldo Ferreira do Carmo

Recife

2018

Catálogo na fonte  
Bibliotecária Valdicéa Alves Silva CRB4 / 1260

- B5741 Bezerra, Aline Prazeres.  
Licença para capacitação e melhoria do desempenho : análise do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco / Aline Prazeres Bezerra. – 2018.  
82 f. : il. ; 30 cm.
- Orientador: Prof. Dr. Ernani Rodrigues de Carvalho Neto.  
Coorientador: Prof. Dr. Erinaldo Ferreira do Carmo.  
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.  
Programa de Mestrado Profissional em Políticas Públicas, Recife, 2018.  
Inclui referências, apêndices e anexo.
1. Política pública. 2. Administração pública. 3. Servidores públicos – Licença. 4. Capacitação. 5. Reforma administrativa. 6. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco. I. Carvalho Neto, Ernani Rodrigues de (Orientador). II. Carmo, Erinaldo Ferreira do (Coorientador). III. Título.
- 320.6 CDD (22. ed.) UFPE (BCFCH2019-251)

**ALINE PRAZERES BEZERRA**

**LICENÇA PARA CAPACITAÇÃO E MELHORIA DO DESEMPENHO: análise do  
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco**

Dissertação apresentada ao Programa do Mestrado Profissional em Políticas Públicas da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

Aprovada em 30 de novembro de 2018.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Ernani Rodrigues de Carvalho Neto (Orientador)

Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof. Dr. Erinaldo Ferreira do Carmo (Examinador Interno)

Universidade Federal de Pernambuco

---

José Aercio Silva das Chagas (Examinador Externo)

Universidade Federal de Pernambuco

Aos meus pais, minha avó e todos que me  
apoiaram nessa caminhada!

## AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer a minha família que sempre me apoiou e sem a qual não teria chegado aonde cheguei. Em especial minha mãe, meu pai e minha avó por sempre terem acreditado no meu potencial e por terem me dado as condições necessárias para ter uma educação de qualidade.

Ao meu amigo e noivo, Chesque, por sempre me apoiar e incentivar ao longo da minha vida profissional.

Agradeço os professores do programa por terem contribuído com o meu aprendizado; principalmente ao meu orientador, professor Ernani Carvalho, e meu coorientador, professor Erinaldo do Carmo, pelas contribuições nesta pesquisa e também pela preocupação, respeito e seriedade.

Aos entrevistados, pela receptividade para conversar e explicar seus pontos de vista.

Ao IFPE por investir na qualificação dos seus servidores e dar as condições necessárias para conclusão deste trabalho.

Aos meus colegas e amigos do IFPE por todo o incentivo. Não poderia deixar de mencionar também aos professores Felipe Duarte e Roberto França por ter partilhado seu conhecimento.

Aos meus colegas da Turma 2 pela convivência e o espírito de cooperação.

A Deus por ter me concedido tantas bênçãos e por caminhar comigo em todas as minhas lutas.

A todos que torceram por mim e contribuíram de alguma forma, meus sinceros agradecimentos.

O grande desafio é fazer com que a atividade pública seja cada vez mais inovadora. Sem perder de vista os princípios da legalidade e da impessoalidade, sermos capazes de ouvir a sociedade, experimentar e construir um serviço público com homens e mulheres responsáveis, criativos e com alta capacidade de responder a problemas públicos – tanto os velhos como os que nem ousamos a pensar que virão. (AMARAL, 2006, p. 560).

## RESUMO

O objetivo desta dissertação é analisar de que maneira a instauração de uma licença aos servidores, nomeadamente a licença para capacitação, contribui para a aquisição dos conhecimentos necessários ao desempenho das suas funções. O estudo foi realizado junto ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco (IFPE). O Modelo Principal-Agente foi abordado para elucidar o funcionamento da relação entre o IFPE e os seus servidores. Considerou-se ainda a literatura sobre o Ciclo das Políticas Públicas e o de Reforma da Administração Pública. Buscou-se combinar as perspectivas quantitativa e qualitativa (triangulação metodológica). O método de coleta se deu mediante extração de dados de fontes primárias para realização das análises quantitativas, a partir da estatística descritiva e do teste qui-quadrado, bem como realização de entrevistas semiestruturadas com alguns servidores que usufruíram da licença, cuja análise se deu sob a perspectiva do método de análise de conteúdo. Os dados corporificam uma assimetria informacional entre o principal, no caso o IFPE, e o agente, servidor integrante do quadro de pessoal do órgão. Os resultados sugerem ter trazido um maior retorno para a instituição as capacitações realizadas com o objetivo de finalização de pós-graduação *lato sensu* ou *stricto sensu*, dentre as licenças usufruídas pelos servidores. As entrevistas respaldam ainda o entendimento de que o IFPE deveria aprimorar o controle e o planejamento das licenças para capacitação. Espera-se, a partir deste trabalho, fornecer subsídios para melhorar a implementação da política, sobretudo no IFPE, e a qualidade da burocracia do país.

Palavras-chave: Avaliação de política pública. Delegação. IFPE. Licença para capacitação. Reforma da administração pública.

## **ABSTRACT**

The purpose of this dissertation is to analyze how the establishment of a license to Brazilian public servants, named as training license, contributes to the necessary knowledge acquisition for the performance of their functions. The study was performed at The Federal Institute of Education, Science and Technology of Pernambuco (IFPE). The Principal-Agent Model was approached to elucidate the functioning of such relation. The literature of Public Policy Cycle and Brazilian Public Administration Reform was also considered. It was combined quantitative and qualitative perspectives (methodological triangulation). The collection method was done by data extraction from primary sources to quantitative analysis, from descriptive statistics and chi-square test, as well as semi-structured interviews with some public servants who were granted with the license, from which the analysis was made through the perspective of content analysis method. The data corporified an information asymmetry between the principal, which in this case is the IFPE, and the agent, public servants who work in the Institute. The results showed the qualifications acquired after postgraduate courses brought higher outcomes to the institution, based on those granted licenses. The interviews also gave support to the understanding that IFPE should improve the control and planning of training licenses. It is hoped from this work to provide subsidies to improve such policy implementation, mainly at IFPE, and the quality of the country's bureaucracy.

**Keywords:** Brazilian public administration reform. Delegation. IFPE. Public policy evaluation. Training license.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Distribuição Geográfica dos <i>Campi</i> e Polos .....	17
Figura 2 – Organograma da Reitoria do IFPE .....	19
Figura 3 – Organograma do <i>Campus</i> Recife do IFPE .....	20
Figura 4 – Distribuição por Sexo no Serviço Público .....	44
Gráfico 1 – Distribuição por Sexo .....	46
Gráfico 2 – Principais Instituições de Ensino .....	51

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Descrição dos Entrevistados .....	42
Tabela 2 – Escolaridade dos Servidores do Executivo Federal.....	45
Tabela 3 – Medidas de tendência central das idades .....	46
Tabela 4 – Frequência de Licenças para Capacitação por <i>Campus</i> /Reitoria.....	47
Tabela 5 – Quantitativo de Servidores por Carreira do <i>Campus</i> Recife e Reitoria.....	47
Tabela 6 – Distribuição por Direção/Departamento do <i>Campus</i> Recife .....	48
Tabela 7 – Distribuição por Pró-Reitoria/Diretoria da Reitoria .....	49
Tabela 8 – Incidências entre Docentes e Técnico-Administrativos .....	49
Tabela 9 – Incidências entre Docentes e Técnico-Administrativos por <i>Campi</i> /Reitoria .....	50
Tabela 10 – Incidência por Tipo de Ação de Capacitação .....	50
Tabela 11 – Frequência por Instituição de Ensino .....	51
Tabela 12 – Distribuição das Capacitações por Local de Realização .....	53
Tabela 13 – Reputação da Instituição x Vinculação com o Cargo/Função .....	54
Tabela 14 – Reputação da Instituição x Aumento da Titulação .....	55

## LISTA DE SIGLAS

AUDI	Auditoria Interna
CEFET	Centro Federal de Educação Tecnológica
DACI	Departamentos de Sistemas, Processos e Controles Industriais
DADT	Diretoria de Avaliação e Desenvolvimento de Tecnologias
DAE	Diretoria de Assistência ao Estudante
DAFG	Departamentos de Cultura Geral, Formação de Professores e Gestão
DAIC	Departamentos de Infraestrutura e Construção Civil
DAP	Diretoria de Administração e Planejamento
DASE	Departamentos de Sistemas, Processos e Controles Eletroeletrônicos
DASS	Departamentos de Ambiente, Radiologia e Design
DCLC	Departamentos de Compras, Licitações e Contratos
DEN	Diretoria de Ensino
DGCR	Direção Geral do <i>Campus</i> Recife
DGP	Departamentos de Gestão de Pessoas
DGPE	Diretoria de Gestão de Pessoas
DGTI	Departamentos de Gestão da Tecnologia da Informação
DPE	Diretoria de Pesquisa, Pós-graduação e Extensão
DPI	Diretoria de Políticas Institucionais
DW Siape	<i>Data Warehouse</i> do Sistema Siape
EAF	Escola Agrotécnica Federal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ILB	Instituto Legislativo Brasileiro
IGC	Índice Geral de Cursos
IFE	Instituição Federal de Ensino
IFPE	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
MEBTT	Plano de Carreira e Cargos de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico
MEC	Ministério da Educação
MS	Ministério da Saúde
PCCTAE	Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação

PEP	Painel Estatístico de Pessoal
PF-IFPE	Procuradoria Federal junto ao IFPE
PNDP	Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal
PROAD	Pró-Reitoria de Planejamento e Administração
PRODEN	Pró-Reitoria de Ensino
PRODIN	Pró-Reitoria de Integração e Desenvolvimento Institucional
PROEXT	Pró-Reitoria de Extensão
PROPESQ	Pró-Reitoria de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação Tecnológica
QS	<i>Quacquarelli Symonds</i>
RJU	Regime Jurídico Único
SPSS	<i>Statistical Package for Social Science</i>
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UNED	Unidades de Ensino Descentralizadas
Unicamp	Universidade Estadual de Campinas
UPE	Universidade de Pernambuco

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>15</b>
<b>1.1</b>	<b>Caracterização da Organização Estudada</b> .....	<b>17</b>
1.1.1	Estrutura Organizacional .....	18
1.1.2	Identidade Organizacional .....	20
<b>1.2</b>	<b>Objetivos</b> .....	<b>21</b>
1.2.1	Objetivo Geral .....	21
1.2.2	Objetivos Específicos .....	21
<b>1.3</b>	<b>Justificativa</b> .....	<b>21</b>
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO E MARCO LEGAL</b> .....	<b>24</b>
<b>2.1</b>	<b>Ciclo das Políticas Públicas</b> .....	<b>24</b>
2.1.1	Agenda .....	24
2.1.2	Formulação.....	25
2.1.3	Decisão .....	26
2.1.4	Implementação .....	28
2.1.5	Avaliação.....	29
<b>2.2</b>	<b>Modelo Principal-Agente</b> .....	<b>30</b>
<b>2.3</b>	<b>Contexto de Reforma da Administração Pública</b> .....	<b>32</b>
<b>2.4</b>	<b>Licença para Capacitação</b> .....	<b>35</b>
<b>2.5</b>	<b>Regulamentação Interna</b> .....	<b>37</b>
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA</b> .....	<b>39</b>
<b>3.1</b>	<b>Tipologia da Pesquisa</b> .....	<b>39</b>
<b>3.2</b>	<b>Base de Dados</b> .....	<b>40</b>
<b>4</b>	<b>DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS</b> .....	<b>44</b>
<b>4.1</b>	<b>Dados Gerais do Serviço Público</b> .....	<b>44</b>
<b>4.2</b>	<b>Perfil das Licenças</b> .....	<b>45</b>
<b>4.3</b>	<b>Teste qui-quadrado</b> .....	<b>53</b>
<b>4.4</b>	<b>Percepção dos Beneficiários</b> .....	<b>56</b>
4.4.1	Alta Reputação .....	56
4.4.2	Sem Reputação .....	59
<b>4.5</b>	<b>Discussão</b> .....	<b>64</b>
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>68</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>71</b>

<b>APÊNDICE A – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS .....</b>	<b>78</b>
<b>APÊNDICE B – AUTORIZAÇÃO DE ENTREVISTA.....</b>	<b>79</b>
<b>ANEXO A – REGULAMENTAÇÃO INTERNA .....</b>	<b>80</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A partir de 1995 aconteceram diversas mudanças na política e na gestão de pessoas do país cujo propósito foi a mudança no perfil da força de trabalho dos servidores civis da administração direta, autarquias e fundações. A reforma do estado trouxe consigo a necessidade de maior qualificação e um perfil mais adequado de servidores para possibilitar a atuação do Governo Federal na formulação, controle e avaliação de políticas públicas. A execução, por sua vez, deveria ser descentralizada para os estados e municípios. (MARCONI, 2002).

Diante de um cenário de ausência de estratégia de capacitação e de ações de treinamento desarticuladas entre si, a partir da reforma, foram adotadas medidas e definidas estratégias para viabilizar o treinamento contínuo e permanente dos servidores. As ações deveriam ser programadas por meio da elaboração do plano anual de capacitação, o qual deve ser avaliado e controlado. (MARCONI, 2002).

Lemos (2016) traz à tona que o fator humano é um dos principais gargalos ao alcance de uma maior eficiência, eficácia e efetividade da administração pública e, por conseguinte, melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. No setor público predomina a etapa evolutiva primitiva do departamento de pessoal, ficando políticas estratégicas de gestão de pessoas em segundo plano.

Para o ambiente no qual as organizações se inserem, são fundamentais mecanismos cada vez mais efetivos para garantir o contínuo aprendizado e compreensão das novas realidades. É por meio das pessoas que será possível atingir as metas e objetivos, já que eles são responsáveis pela realização do trabalho nas organizações. (LEMOS, 2016).

Destarte, a importância dada à política de capacitação delineada no contexto da reforma pode ser evidenciada pela substituição da antiga licença-prêmio pela licença para capacitação<sup>1</sup>. Os servidores deixaram de fazer jus à licença-prêmio após simplesmente completar determinado tempo de serviço para, então, haver um incentivo ao crescimento profissional. A licença para capacitação pode ser por até três meses, após cinco anos de exercício, na qual o servidor continua recebendo vencimentos integrais. (BRASIL, 1997).

Para a problemática apresentada é relevante trazer ao debate o Modelo Principal-Agente. Para o modelo, o principal delega ao agente autoridade/poder e, por essa razão, há

---

<sup>1</sup> A licença-prêmio por assiduidade, a que se refere o art. 87 da Lei nº 8.112/1990, redação original, na qual o servidor faria jus a 3 (três) meses de licença, a título de prêmio por assiduidade, após cada quinquênio de exercício. A partir da redação dada pela Lei nº 9.527/1997, em seu lugar, o art. 87 passou a trazer licença para capacitação. O afastamento passou a ser voltado para participar de curso de capacitação profissional. A questão é mais amplamente discutida na seção 2.4.

riscos inerentes à delegação, como o abuso do poder recebido. (LUIA, 2001). Além disso, a existência de assimetria de informações entre os dois possibilita a exploração oportunista. (MELO, 2000).

Em uma perspectiva racionalista, o processo de uma política pública é visto como um ciclo, sendo a avaliação o último estágio, com a capacidade de justificar ou não a sua manutenção. (BATISTA; DOMINGOS, 2017). Registre-se, por oportuno, que “[...] a avaliação é uma atividade que tem como objetivo maximizar a eficácia dos programas na obtenção de seus fins e a eficiência na alocação de recursos para a consecução dos mesmos.”. (COHEN; FRANCO, 2013, p. 77).

Todavia, apesar da grande importância da avaliação de políticas públicas, estas são pouco utilizadas para a tomada de decisão. Muitas vezes a sua realização está associada às exigências processuais ou considerações políticas estreitas. Diversos governos chegam até a bloquear o acesso à informação privando-se, assim, de oportunidades de aprendizagem e melhoria de políticas. (WU et al, 2014).

Nessa conjuntura, este trabalho centrou-se na avaliação da implementação proporcionada pela licença para capacitação aos servidores integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (PCCTAE) e do Plano de Carreira e Cargos de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico (MEBTT) do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco (IFPE).

Partiu-se do pressuposto de que há uma assimetria de informações entre o principal (IFPE) e o agente (servidor público). Dada a assimetria de informações, o principal não é capaz de regular a ação oportunista do agente, inviabilizando os benefícios a serem proporcionados à sociedade como um todo a partir do gozo da licença para capacitação. Logo, a pergunta central desta dissertação é: De que maneira a instauração de uma licença aos servidores, nomeadamente a licença para capacitação, contribui para a aquisição dos conhecimentos necessários ao desempenho das suas funções?

O presente trabalho foi organizado em seis seções. A primeira procura apresentar a temática e elucidar os objetivos almejados. Na sequência, a segunda traz uma discussão teórica dos conceitos considerados neste projeto acerca do funcionamento do ciclo das políticas públicas, a teoria da agência, bem como coloca em evidência a licença para capacitação e o contexto no qual se insere. O capítulo seguinte apresenta o delineamento da pesquisa proposta, apresentando as variáveis e as perspectivas quantitativa e qualitativa. Já a quarta seção apresenta a análise dos dados, os achados auferidos junto aos beneficiários e confronta as informações

quantificadas, os relatos das entrevistas com o apoio teórico. Finalmente, são apresentadas as considerações finais na última seção.

### 1.1 Caracterização da Organização Estudada

O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco (IFPE) tem sua origem com a criação da Escola de Aprendizes Artífices do estado em 1909. Após reformulações, a escola passou a receber as denominações de Liceu Industrial de Pernambuco, Escola Técnica do Recife e Escola Técnica Federal de Pernambuco (ETFPE). O ETFPE então foi transformado em Centro Federal de Educação Tecnológica de Pernambuco (CEFET-PE) em 1999. (IFPE, 2017b).

A mais recente grande mudança ocorrida na instituição remonta à Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, com a criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs). (IFPE, 2017b). Com efeito, os Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs), as Escolas Agrotécnicas Federais (EAFs) e as Escolas Técnicas vinculadas às universidades transformaram-se em *campi* por todo país. (PACHECO, 2010).

Pacheco (2010) põe em evidência um dos fundamentos dos IFs, a organização pedagógica verticalizada, da educação básica a superior, a qual possibilita uma atuação em diferentes níveis aos docentes e compartilhamento de espaços para os discentes. Além disso, o funcionamento em uma estrutura *multicampi* traz consigo a missão de intervir em suas respectivas regiões para o desenvolvimento local e regional.

O IFPE, particularmente, é constituído por 16 *campi*, sendo a sede do antigo CEFET-PE, o *Campus* Recife, e as antigas EAFs, os *Campi* Belo Jardim, Barreiros e Vitória de Santo Antão. Já os *Campi* Ipojuca e Pesqueira eram duas Unidades de Ensino Descentralizadas (UNEDs) do CEFET-PE. (IFPE, 2017b). A Figura 1 ilustra a distribuição geográfica dos *campi* e polos do IFPE pelo território do estado de Pernambuco.

## Campi e Polos do IFPE



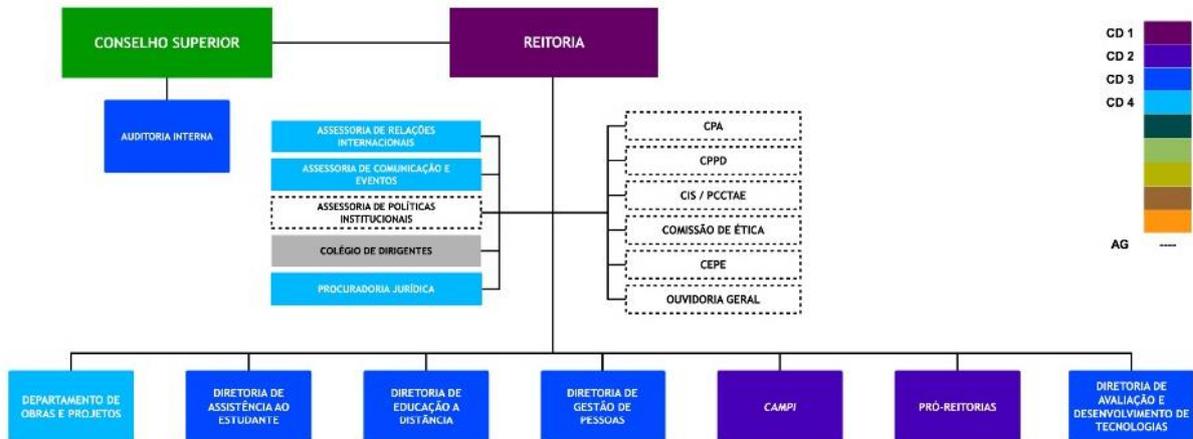
Fonte: IFPE (2019).

A chamada Expansão II do IFPE compreende os *Campi* Afogados da Ingazeira, Caruaru e Garanhuns, enquanto a Expansão III, Abreu e Lima, Cabo de Santo Agostinho, Jaboatão dos Guararapes, Palmares, Paulista, Olinda e Igarassu. A organização conta ainda com 19 polos de educação à distância (Rede e-TEC Brasil) entre os estados de Alagoas, Bahia e Pernambuco. (IFPE, 2017b).

### 1.1.1 Estrutura Organizacional

A estrutura básica organizacional (Figura 2) da Reitoria conta com Pró-Reitorias, Diretorias Sistêmicas, além da Auditoria Interna (AUDI) e Procuradoria Federal junto ao IFPE (PF-IFPE). São elas as Pró-Reitorias de Ensino (PRODEN), Extensão (PROEXT), Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação Tecnológica (PROPESQ), Planejamento e Administração (PROAD) e Integração e Desenvolvimento Institucional (PRODIN). Já as Diretorias Sistêmicas são as de Gestão de Pessoas (DGPE), Assistência ao Estudante (DAE) e Avaliação e Desenvolvimento de Tecnologias (DADT). (IFPE, 2017b).

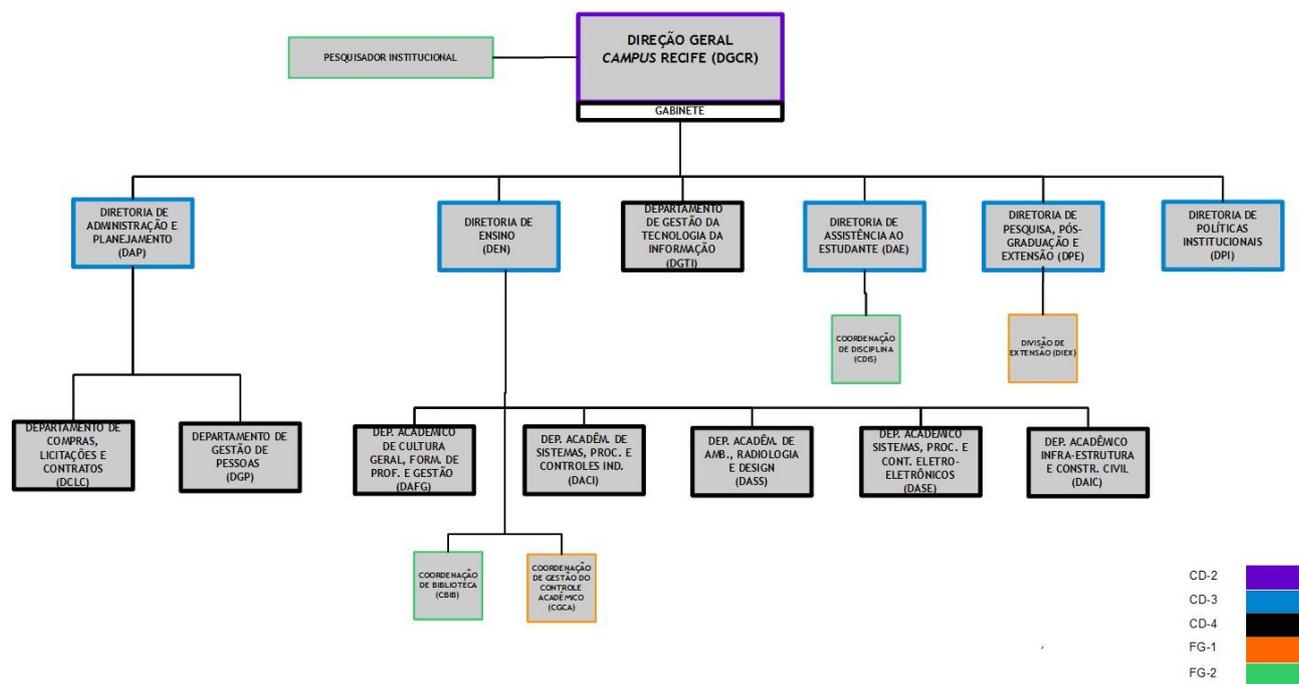
Figura 2 – Organograma da Reitoria do IFPE



Fonte: IFPE (2018).

O *Campus* Recife concentra a maior comunidade do IFPE, com cerca de 6 mil estudantes de cursos em diversas modalidades, são elas: Técnico Integrado e Subsequente, Proeja (Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos), Tecnológico, Licenciatura, Bacharelado e Pós-Graduação. (IFPE, 2015c).

A Direção Geral (DGCR) conta com Diretorias e Departamentos para gestão do *campus*. A Figura 3 mostra o organograma simplificado, com alguns dos principais setores. As Diretorias de Administração e Planejamento (DAP), Ensino (DEN), Pesquisa, Pós-graduação e Extensão (DPE), Políticas Institucionais (DPI), Assistência ao Estudante (DAE) compõem os pilares dessa estrutura. São subordinados à DAP os Departamentos de Compras, Licitações e Contratos (DCLC) e de Gestão de Pessoas (DGP), enquanto o de Gestão da Tecnologia da Informação (DGTI) é ligado diretamente à DGCR. (IFPE, 2015a, 2015d, 2016b, 2016c, 2017a).

Figura 3 – Organograma do *Campus Recife* do IFPE

Fonte: Elaborado pela autora, com base em IFPE (2015a, 2015b, 2015d, 2016b, 2016c, 2017a).

A DEN atua em conjunto com os Departamentos Acadêmicos de: Cultura Geral, Formação de Professores e Gestão (DAFG), Sistemas, Processos e Controles Industriais (DACI), Ambiente, Radiologia e Design (DASS), Sistemas, Processos e Controles Eletroeletrônicos (DASE) e Infraestrutura e Construção Civil (DAIC). (IFPE, 2015b).

### 1.1.2 Identidade Organizacional

A missão, visão e valores representam os fundamentos de atuação de uma organização, responsáveis pelo estabelecimento de um senso de direção e orientação. (MERHI, 2008). Dada a importância de se conhecer a identidade de uma organização, está abaixo apresentada a construída pelo IFPE:

**Missão:** Promover a educação profissional, científica e tecnológica, em todos os seus níveis e modalidades, com base no princípio da indissociabilidade das ações de Ensino, Pesquisa e Extensão, comprometida com uma prática cidadã e inclusiva, de modo a contribuir para a formação integral do ser humano e o desenvolvimento sustentável da sociedade.

**Visão:** Ser uma Instituição de referência nacional em formação profissional que promove educação, ciência e tecnologia de forma sustentável e sempre em benefício da sociedade.

**Valores:** Compromisso com a justiça social, equidade, cidadania, ética, preservação do meio ambiente, transparência e gestão democrática. (IFPE, 2016a).

A missão organizacional especificamente é a razão da existência de uma organização, enquanto a visão traz um sentido de futuro para o qual se pretende chegar. Já os valores envolvem os princípios éticos pelos quais se baseiam as condutas organizacionais. (MERHI, 2008).

## **1.2 Objetivos**

### **1.2.1 Objetivo Geral**

Analisar de que maneira a instauração de uma licença aos servidores, nomeadamente a licença para capacitação, contribui para a aquisição dos conhecimentos necessários ao desempenho das suas funções.

### **1.2.2 Objetivos Específicos**

Para se alcançar o objetivo geral, os objetivos específicos abaixo listados foram traçados:

- a) Descrever o perfil dos servidores que usufruíram a licença para capacitação no IFPE entre 2014 e 2018;
- b) Analisar, de forma panorâmica, os dados do IFPE, entre 2014 e 2018, para as variáveis: “reputação da instituição”, “aumento da titulação” e “vinculação com o cargo”;
- c) Identificar a percepção dos servidores que usufruíram a licença para capacitação acerca do aproveitamento obtido para o desempenho das suas atividades;
- d) Apontar sugestões para possibilitar uma maximização dos resultados obtidos com as licenças para capacitação no IFPE.

## **1.3 Justificativa**

A abordagem que parece possuir aceitação mais ampla acerca do conceito de competência é o trazido por Durand (1998 apud BRANDÃO; GUIMARÃES, 2001), que considera como sendo baseado em três dimensões: conhecimentos, habilidades e atitudes. Para desenvolver as competências necessárias de uma organização, torna-se necessário identificar o *gap* (lacuna) entre os objetivos e metas a serem alcançadas de acordo com a intenção estratégica

e as competências necessárias a consecução desses objetivos. Infere-se, portanto, que a gestão por competências por ser estratégica se insere em um sistema maior de gestão organizacional. (BRANDÃO; GUIMARÃES, 2001).

A gestão por competências, conforme Freitas e Brandão (2007, p. 97), tem se configurado como um modelo que busca integrar e orientar esforços organizacionais, sobretudo os relacionados à gestão de pessoas, visando “desenvolver e sustentar competências consideradas fundamentais à consecução dos objetivos organizacionais”.

Valendo-se do modelo de gestão por competências, a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP), instituída por meio do Decreto nº 5.707/2006, visa a melhoria da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos. (BRASIL, 2006).

A nova política de capacitação e de desenvolvimento de pessoas trata-se de uma mudança radical frente ao modelo tradicional de posto de trabalho, indo além de uma mera administração de pessoal ou mesmo de gestão de recursos. Nesse tocante, a nova política visa mudar a gestão pública ao atribuir ao conhecimento a chave para a inovação e a melhoria do serviço público. (AMARAL, 2006).

A licença para capacitação se insere entre as ações realizadas durante a Política Nacional de Capacitação, antecessora da PNDP, durante um contexto de reforma da administração pública em que se objetivava a implantação de uma administração gerencial. O propósito era requalificar os servidores já existentes para um melhor desempenho das suas atividades. (BRASIL, 2002).

Contudo, ainda que a gestão de pessoas tenha um papel singular na modernização do Estado, é preciso ter uma análise crítica de como as práticas gerencialistas se reproduzem no setor público. É necessário verificar os impactos do aproveitamento de práticas do setor privado, haja vista o setor público possuir uma lógica própria. (SIQUEIRA; MENDES, 2009).

A análise e a avaliação das políticas públicas são de grande valia nesse contexto e tem início “com o que aconteceu ou acontece e está interessada em descobrir modos alternativos de ação em uma política particular”. (PEDONE, 1986, p. 35). Ademais, a avaliação de uma política pública tem a preocupação geral de saber se um determinado problema foi resolvido ou, no mínimo, aliviado. (PEDONE, 1986). É nessa perspectiva que este trabalho visa avaliar a implementação de uma política pública, no caso da licença para capacitação.

Observou-se haver uma carência de estudos acerca dos retornos trazidos pela licença para capacitação e, por essa razão, esta pesquisa pode ser de grande valia para se alcançar os resultados almejados pela política e ampliar o conhecimento teórico sobre a temática. Os

achados deste trabalho podem ainda auxiliar os gestores na tomada de decisão sobre como deve se dar a sua implementação.

Com efeito, realizar a avaliação de uma política pública estratégica de uma organização contribui sobremaneira para ir além da abordagem operacional de recursos humanos. É patente a importância de ações de treinamento e desenvolvimento para a melhoria do desempenho das atividades realizadas pelos servidores.

Além da relevância do aprofundamento de estudos dos subsistemas de gestão de pessoas, especialmente no setor público, este estudo está inserido em um mestrado profissional. A modalidade Mestrado Profissional foi delineada para atender às demandas do mercado de trabalho. (CAPES, 2014).

Na mesma linha de raciocínio, dada a limitação logística e orçamentária, não seria viável analisar diversas instituições públicas do país para os resultados a serem observados sejam generalizados. Porém, infere-se que os achados da Instituição Federal de Ensino (IFE) analisada podem ser capazes de contribuir também para as práticas de outras organizações públicas federais.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO E MARCO LEGAL

### 2.1 Ciclo das Políticas Públicas

Um dos entendimentos mais amplamente aceitos acerca da definição de política pública seria simplesmente o “Estado em ação” (GOBERT; MULLER, 1987 apud HÖFLING, 2001). Analogamente Dye (1972 apud HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 6) descreve de forma simples a política pública como “tudo o que um governo decide fazer ou deixar fazer”.

Partindo desse primeiro entendimento, mas sem querer esgotar os diversos conceitos trazidos por diferentes autores sobre política pública, o que determinaria a decisão de fazer ou deixar de fazer algo? A esse respeito Kingdon (2006) analisou a razão pela qual certos temas são priorizados nas agendas governamentais em detrimento de outros.

A montagem da agenda é, nesse contexto, o primeiro estágio do ciclo de uma política pública, seguido pela formulação, adoção/tomada de decisão, implementação e avaliação. Anteriormente não se pensava no ciclo dessa forma, mas apenas envolvendo a formulação e avaliação. Trata-se de uma divisão didática pela qual a presente seção irá buscar delinear.

#### 2.1.1 Agenda

A agenda governamental é uma lista de temas, filtradas dentro de um conjunto de alternativas, em que as autoridades se dedicam seriamente em um dado momento. (KINGDON, 2006). Infere-se, a partir do abordado pelo autor, que o governante precisa decidir para onde será alocada a sua tensão dada a limitação cognitiva.

Para Kingdon (2006), as respostas sobre o porquê alguns assuntos recebem mais atenção do que outros se concentram nos participantes (por serem capazes de influenciar o estabelecimento da agenda), bem como nos “processos”. O autor considera três dinâmicas de processos: problemas, políticas públicas e política. Os participantes podem estar envolvidos em cada um dos processos, porém tendem a se especializar em um cenário de atuação.

Os meios pelos quais as autoridades governamentais tomam conhecimento dos problemas e os reconhecem podem se dar mediante indicadores, eventos-foco e *feedback*. Os indicadores podem ser relevantes para observar uma alta magnitude de uma situação ou uma grande mudança. Os eventos-foco chamam atenção para determinadas situações, como um desastre, uma crise etc. Já os *feedbacks* aos programas existentes podem se dar de modo formal ou não. (KINGDON, 2006).

As situações presentes em todos os dias não têm prioridade até haver a necessidade de fazer algo para mudá-las, passando a serem definidas como problemas. Assim, situações podem se tornar problemas quando colocam em cheque valores importantes ou ainda ao se comparar com outros países. (KINGDON, 2006).

A segunda dinâmica de processos é o fluxo da política. Independente do reconhecimento do problema, desdobramentos na esfera política são capazes de formar a agenda, como quando há eleições e a entrada de um novo governo. Nesse momento há uma mudança na própria concepção do que seriam problemas (KINGDON, 2006).

O último fluxo é o da política pública. Similarmente a um processo de seleção natural, a chamada sopa política primeva (*policy primeval soup*) considera não haver uma linearidade, mas as ideias surgem desordenadamente, constituindo propostas alternativas que se combinam para gerar novas ideias (KINGDON, 2006 apud RONCARATTI, 2008).

Ademais, conforme já exposto, os participantes/atores também influenciam o estabelecimento da agenda e podem ser visíveis ou invisíveis. Os atores visíveis recebem atenção da imprensa, tais quais os presidentes, líderes de partidos políticos e chefes de comitês importantes, enquanto os invisíveis incluem acadêmicos, pesquisadores, burocratas de carreira, funcionários do Congresso etc. O autor chegou à conclusão de que são os atores visíveis definem a agenda, enquanto os invisíveis influenciam nas alternativas (KINGDON, 2006).

### 2.1.2 Formulação

Partindo para o próximo estágio do ciclo de uma política pública, há três concepções de formulação de decisões, racional, incremental e a sondagem mista (*mixed scanning*). A escolha racional pressupõe um alto grau de controle sobre a situação objeto de deliberação (ETZIONI, 2014). Assim, dado um problema o ator, de forma sequencial, traça objetivos para solucioná-lo, pesa cuidadosamente as estratégias e, com base no cálculo que faz de seus respectivos méritos, escolhe uma delas de menor custo (ETZIONI, 2014; RUA, 1998 apud RONCARATTI, 2008).

Nessa conjuntura, Etzioni (2014) traz uma analogia ao jogo de xadrez, em que nem mesmo neste jogo os tomadores de decisão possuem recursos ou tempo suficientes para coletar todas as informações necessárias, quanto mais na “vida real”. Os meios e fins não podem ser claramente distinguidos e, portanto, o modelo formulado por Simon seria “irrealista”. As relações de poder na tomada de decisões também não são consideradas (RUA, 1998 apud RONCARATTI, 2008).

A abordagem incrementalista, proposta por Lindblom, é descrita como corretiva, sendo apenas marginalmente diferentes das decisões anteriores. (ETZIONI, 2014; RUA, 1998 apud RONCARATTI, 2008). Considera-se a capacidade cognitiva dos tomadores de decisão como limitada, por isso só é considerado um número relativamente pequeno de propostas para análise. Ademais, não há solução certa, mas uma série de abordagens tentativas para as questões do momento. (ETZIONI, 2014).

Dentre as críticas ao modelo, uma das principais é de que o incrementalismo apresenta pouca compatibilidade com as necessidades de mudanças necessárias por se ater sobremaneira ao curto prazo. (ETZIONI, 2014; RUA, 1998 apud RONCARATTI, 2008). Não há também garantia de estar no caminho certo, visto que os passos podem ser circulares, levando de volta ao ponto de partida (ETZIONI, 2014).

Já a sondagem mista (*mixed scanning*) inclui elementos de ambas as abordagens (racional e incremental) e, assim, contribui para reduzir os efeitos das limitações particulares de cada uma delas. É essencial para o modelo estabelecer decisões fundamentais e incrementais. As decisões fundamentais reduzem os detalhes irrealistas do racionalismo, ao passo que o racionalismo “contextuante” explora alternativas de prazos mais longos superando a tendência conservadora do incrementalismo. (ETZIONI, 2014).

Visando explicar a existência de estabilidade e mudanças em um mesmo modelo, o denominado equilíbrio pontuado coloca a existência de longos momentos de estabilidade política intercalados por mudanças substanciais raras. Tais mudanças não constituem uma função linear, pois são irregulares, e não são incrementais ao modo com o qual as políticas eram desenvolvidas no passado. O argumento geral proposto para explicar as mudanças atípicas são anomalias entre o regime político e a realidade que ele “regula”, causando crise no regime existente. (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

### 2.1.3 Decisão

A tomada de decisão é, dentre as opções examinadas durante os estágios anteriores, aquela escolha aprovada como curso oficial de ação declarada pelos atores públicos autorizados. (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). No entanto, quem ganha ou perde com essa decisão? Para melhor explicar essa pergunta a literatura traz três tipos de políticas públicas: redistributivo, regulatória e distributiva.

As Políticas Redistributivas impactam de forma diferenciada as classes sociais, isto é, os “ricos e pobres”, “grandes e pequenos”. Sempre há nesta tipologia dois lados claros e

estáveis. O impacto destina-se a afetar relações de poder de forma consciente a partir do deslocamento de recursos financeiros, direitos ou outros valores entre camadas sociais e grupos da sociedade. Tem por característica, portanto, o conflito e a polarização (RONCARATTI, 2008).

É possível reforçar ou suavizar o impacto da redistribuição e por isso se exige um processo complexo de balanceamento de interesses conflitantes. Além disso, verifica-se o chamado padrão soma-zero, pois para um ator ganhar, outro perde (RONCARATTI, 2008). Associa-se ao elitismo/marxismo na medida em que pressupõe a existência de um grupo dominante e outro não.

No que tange às Políticas Regulatórias, esta envolve a atividade governamental de prescrever atividades ou comportamentos a indivíduos ou organizações a serem cumpridas, senão penalidades são aplicadas. Acontece normalmente por intermédio de agências regulatórias especialmente desenhadas que tratam com ordens e proibições, decretos e portarias (RONCARATTI, 2008).

Múltiplos grupos compõem a arena regulatória organizados em coalizões em torno de relações caracterizadas por interesses compartilhados. Envolve, a curto prazo, uma escolha direta entre quem será favorecido e quem será desfavorecido. Essa tipologia associa-se tanto ao pluralismo quanto ao elitismo, haja vista as elites regulamentarem a sociedade (RONCARATTI, 2008). Um exemplo recente desse tipo de política seria a regulamentar ou não o Uber.

As Políticas Distributivas, finalmente, são individualistas e beneficiam um grande número de destinatários, mas em escala relativamente pequena. Não acarretam custos diretamente percebíveis para outros grupos, pois os desfavorecidos sequer podem ser identificados como grupo. Por essa razão, ao contrário das tipologias anteriores, há um baixo grau de conflito dos processos políticos, no qual os membros que não têm nada em comum. Um exemplo é o *pork barrel*, no qual benefícios individuais são trocados por apoio político (RONCARATTI, 2008). Associa-se à Teoria de Schattschneider, dada a descentralização com a qual cada indivíduo irá buscar seu bem-estar e ausência de oposição.

Partindo para um melhor entendimento do Federalismo, a descentralização consiste na transferência das funções do “centro” para a “periferia” (BOBBIO, 2002 apud RONCARATTI, 2008). Percebe-se ainda uma estreita conexão entre os conceitos de descentralização e de democracia, na medida em que representa a luta pelas autonomias locais. “A descentralização seria, portanto, o meio para chegar, por intermédio de uma distribuição da soberania, a uma real liberdade política” (BOBBIO, 2002 apud RONCARATTI, 2008, p. 52).

Antes de continuar esse entendimento, é necessário primeiramente distinguir descentralização política e administrativa. Enquanto nesta há uma derivação dos poderes administrativos que, por sua vez, derivam do aparelho político-administrativo do Estado, a descentralização política expressa uma ideia de direito autônomo. Nesse sentido, um Estado Federal é necessariamente politicamente descentralizado, mas nem todos os Estados politicamente descentralizados são Federais (RONCARATTI, 2008).

Existe no sistema federal uma dupla autonomia territorial do poder político: uma central e outra descentralizada. É feita, nesse sentido, uma repartição de competências para ambas governarem o mesmo território e as mesmas pessoas. Envolve ainda autonomia política, organizacional (autoadministração) e financeira (SOARES, 1998 apud RONCARATTI, 2008).

Ainda que se reconheça esse caráter democrático, por outro lado as desigualdades regionais brasileiras, agravadas pela competição predatória entre os estados-membros, são um dos maiores desafios ao federalismo brasileiro. Os estados de forte base econômica são favorecidos pela descentralização, ao passo que transferências da União em proveito das unidades economicamente mais fracas da Federação são dificultadas. Incentivos fiscais surgem como uma espécie de compensação para as desvantagens estruturais e geográficas dessas regiões (ANASTASIA, 2004 apud RONCARATTI, 2008; REZENDE, 1997 apud RONCARATTI, 2008).

#### 2.1.4 Implementação

O estágio da implementação das decisões representa a efetiva realização da política, envolvendo o planejamento e a organização de todo o aparelho estatal para execução da política. Salienta-se que a execução envolve o conjunto de ações destinadas a atingir os objetivos estabelecidos (RONCARATTI, 2008).

Há duas perspectivas implementação de políticas: de cima para baixo (*top-down approach*) e de baixo para cima (*bottom-up approach*). O primeiro modelo pressupõe cadeias de comando no processo de política pública sem considerar funcionários de níveis inferiores (RONCARATTI, 2008).

Para o modelo de cima para baixo há quatro variáveis mais importantes: a natureza da política, uma vez que não pode existir ambiguidades; estrutura de implementação com elos da cadeia mínimos; prevenção de interferências externas; e controle sobre os atores envolvidos na implementação (RUA, 1998 apud RONCARATTI, 2008).

Em contraposição, o modelo de baixo para cima se volta para participação de todos os atores públicos e privados envolvidos na implementação de programas. É mais realista sobre o modo com o qual ocorre a implementação por concentrar-se sobre os atores e os órgãos em si e suas interações e, dessa forma, ser capaz de identificar com mais clareza as influências de cada um (RONCARATTI, 2008).

Matland (1995 apud WINTER, 2010) sugere que, para os modelos de cima para baixo, apresentam uma descrição acurada se o nível de conflito for baixo ou mesmo elevado, mas com uma política clara e com ambiguidade baixa. Os modelos de baixo para cima, em ao contrário, podem fornecer boas descrições para políticas ambíguas, desde que com conflito baixo.

### 2.1.5 Avaliação

A avaliação, de forma geral, almeja comparar a realidade a um padrão almejado, considerando a eficácia no atendimento dos objetivos propostos. (COHEN; FRANCO, 2013). Procurar responder se o programa foi capaz de resolver o problema diagnosticado, no entanto, nem sempre é claro. Howlett, Ramesh e Perl (2013) põem em evidência o caráter inerentemente político da avaliação, haja vista muitas vezes exigir uma interpretação subjetiva e ser utilizada para obter vantagem político-partidária. Para os autores, o principal ganho da avaliação seria o *policy learning*, aprendizado político, ou seja, a dinâmica educacional proporcionada aos diversos atores envolvidos.

A literatura traz diversas tipologias de avaliação. Este trabalho optou por apresentar três tipos gerais: quanto à temporalidade, quem avalia e ao objeto. De acordo com Cohen e Franco (2013), quanto à temporalidade, a avaliação pode ser *ex-ante*, quando realizada antes da implementação, visando melhor subsidiar a decisão, ou *ex-post*, quando realizada durante ou após a execução do projeto. A avaliação *ex-post* procura apoiar a decisão sobre manter ou não o projeto e se será necessário modificar a formulação original.

No que concerne a quem avalia, a avaliação externa é realizada por alguém que não faz parte da equipe executora por se supor ter maior experiência e conhecimento da metodologia de avaliação. No entanto, têm menor domínio das especificidades do projeto do que em uma avaliação interna. Esta, por ser realizada por avaliador da equipe executora, detém maior conhecimento substantivo e normalmente contam mais com a colaboração dos demais. A desvantagem estaria nas menores garantias de objetividade e por terem muitas ideias pré-concebidas. Finalmente, a avaliação participativa é quando os beneficiários são chamados a participar. (COHEN; FRANCO, 2013).

Quanto ao objeto, a avaliação pode ser voltada ao processo/implementação, resultado/efeito e impacto da política. A avaliação de processos é realizada durante a implementação e, portanto, não representa um balanço final, mas uma avaliação periódica capaz de detectar problemas e afetar a organização. (COHEN; FRANCO, 2013). A avaliação dos resultados vislumbra o estado do público-alvo no qual o programa busca mudar, sem se focar nas características do programa propriamente. Verifica, então, até que ponto os objetivos estão sendo alcançados, normalmente por metas. (BATISTA; DOMINGOS, 2017; RONCARATTI, 2008). Já a avaliação de impacto procura verificar se os resultados finais do programa foram atingidos, desconsiderando variações causadas por outros fatores. (BATISTA; DOMINGOS, 2017).

## 2.2 Modelo Principal-Agente

Delegação é um conceito central para o estudo político e ocorre quando algumas pessoas precisam de outras para realizarem tarefas em seu nome, dada as limitações pessoais de tempo, energia ou habilidade. A lógica da delegação é descrita por vários estudiosos pelo *principal-agent models*, modelo principal-agente, ou ainda *agency theory*, teoria da agência. (LUIPIA, 2001).

Na relação cotidiana a delegação se apresenta, por exemplo, ao incumbir às mercearias a tarefa de adquirir alimentos ou às agências de notícia a de informar sobre eventos. (LUIPIA, 2001). No ambiente corporativo a relação é representada entre o acionista (principal) e o gestor/executivo (agente), visto que há uma separação entre propriedade e controle gerencial. (MACHADO FILHO, 2011; MELO, 2000).

Nas organizações e burocracias, o principal contrata o agente, isto é, o empregado, para realizar uma tarefa pré-específica. (MELO, 2000). O principal tende a se valer de uma estrutura de incentivos e monitoramento em busca de um alinhamento entre os interesses do empregador e do empregado. (MACHADO FILHO, 2011).

Sendo assim, é possível distinguir nas relações entre agente e principal uma situação *ex ante* e *ex post* da delegação ser realizada. Em outros termos, há duas situações, antes e após o estabelecimento de um contrato ou delegação. (MELO, 2000).

Um problema de agência é quando um determinado indivíduo – agente – age em nome de outro – principal – e os interesses ou objetivos de ambos são conflituosos. (MACHADO FILHO, 2011). A promoção dos interesses do principal fica à mercê do agente e este muitas vezes não está disposto a realizá-la. (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Para Melo (2000, p. 20), “o oportunismo representa a discrepância entre o comportamento dos indivíduos *ex ante* e *ex post* em uma situação contratual.”. Complementarmente, segundo Williamson (1985), o oportunismo é uma condição de interesse próprio dotada de má-fé.

Em geral, os contratos são incompletos por serem incapazes de prever todas as contingências futuras que podem vir a afetar a interação. Devido a essa lacuna, surge a possibilidade de exploração oportunista do agente, caso contrário, os contratos poderiam ser substituídos apenas por uma promessa de cumprimento. Além do mais, a assimetria de informações entre o agente e o principal favorece o oportunismo. (MELO, 2000).

Dado que os agentes estão sujeitos à racionalidade limitada, o comportamento das pessoas é “intencionalmente racional, mas apenas de forma limitada”. (SIMON, 1961 apud WILLIAMSON, 1985, p. 30). Em virtude disso, o contrato representa um planejamento incompleto, no qual *gaps* ou lacunas surgem. As “promessas” passam, então, a ser quebradas por causa do oportunismo. (WILLIAMSON, 1985).

No que tange à delegação realizada pelos legisladores, por um lado os possibilita de usufruir do conjunto de habilidades de outros indivíduos. Por outro lado, há riscos inerentes à transferência de poder, principalmente quando as pessoas abusam do poder recebido. (LUPIA, 2001).

Os servidores públicos podem muitas vezes decidir “como” e a “quem” irão aplicar as leis, haja vista tenderem a ser mais especializados na área administrativa do que os ocupantes de cargos políticos. Ademais, ambientes de mudança podem fazê-los não realizar grandes esforços para atingir os objetivos políticos. Isso porque em ambientes de mudança, tais como de governo ou alterações nas condições sociais existentes, podem trazer agregado a necessidade de ajustes dos programas. (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

A teoria da captura regulatória se baseia nas imperfeições dessa relação. Tais imperfeições podem desencadear em uma maior identificação dos reguladores (agentes) com as necessidades dos regulados em detrimento dos principais políticos. (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Essa situação pode ser exemplificada com as privatizações de serviços intrinsecamente públicos. O Estado deixa de assumir o papel de produtor e passa a ser regulador por meio de agências reguladoras. Todavia, a necessidade de contratação de um quadro permanente de técnicos para a agência, a fim de evitar a assimetria de informações, traz consigo o risco de captura da agência reguladora pelos agentes regulados. (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011).

*Agency loss*, perda da agência, é um meio para analisar se os agentes estão agindo de acordo com os interesses do principal, cuja definição está na diferença entre as consequências da delegação para o principal e a consequência melhor possível/ideal. Tenderá a zero quando o agente agir em consonância aos interesses do principal, em contraposição, será alta quando for de encontro. (LUPIA, 2001).

O problema pode ser minimizado caso os interesses de ambos não sejam conflitantes, bem como o principal detiver conhecimento sobre as ações do agente o suficiente para perceber se atendem (ou não) ao seu interesse. As duas afirmações precisam ser verdadeiras para não suscitar em perda da agência. (LUPIA, 2001).

Com relação à primeira afirmação, infere-se ser improvável não haver quaisquer divergências de interesses e total previsibilidade. A esse respeito, pode-se mencionar Melo (2000, p. 20), “Na ausência de racionalidade constrangida, as atividades humanas assumiriam a forma de planejamento, uma vez que a vida socioeconômica seria previsível.”

As divergências supracitadas, entre agente e principal, foram responsáveis por inviabilizar a implementação de muitos esforços bem-intencionados. Com o propósito de oferecer maiores chances de sucesso na implementação, cada vez mais tem-se reconhecido a necessidade de levar mais em consideração estágios anteriores do processo de uma política pública, nomeadamente a formulação. (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

### **2.3 Contexto de Reforma da Administração Pública**

A reforma da administração pública efetuada a partir de 1995 está inserida em um processo mais amplo, o de reforma do Estado brasileiro. Esta buscou o equacionamento da crise financeira na qual o Estado vivia, mediante programa de privatizações e abandono da estratégia de substituição de importações. Buscou-se ainda recuperar e fortalecer a capacidade estatal de formular, implementar e controlar as políticas públicas. (CRISTO, 1998).

Assim, as atividades relacionadas ao exercício do poder do Estado permaneceram concentradas, em contraposição, as de possível desenvolvimento pelo mercado foram transferidas. (BRASIL, 1997). A visão trazida aqui era de que, em teoria, o setor privado é capaz de produzir de forma mais eficiente. (CRISTO, 1998). Já as organizações sem fins lucrativos executariam serviços subsidiados pelo Estado, quais sejam, educação, saúde, cultura e pesquisa científica. (BRASIL, 1997).

No que tange à reforma da administração pública, o propósito foi de modernizar e viabilizar a transição de uma administração pública tida como burocrática para uma gerencial,

mais flexível e eficiente. Dessa forma, aumentar qualidade dos serviços prestados e das rotinas. (CRISTO, 1998).

A reforma da administração pública não está dissociada da tentativa do ajuste fiscal. A otimização do excesso de pessoal, inclusive nos estados e municípios, visa contribuir nesse tocante. (CRISTO, 1998). A revisão e simplificação da legislação de pessoal também teve esse intuito, a partir da economia nas despesas de pessoal. (BRASIL, 2002). Outrossim, as correções salariais deixaram de ser automáticas com base nas inflações passadas. (MARCONI, 2002).

Nessa conjuntura, a composição do quadro de pessoal sofreu remodelações. Houve nesse período o processo de terceirização das atividades consideradas auxiliares, tais quais manutenção, segurança e atividades de apoio. Os integrantes de carreiras de Estado passariam a ser tão somente os voltados às atividades exclusivas do Estado. Dito de outro modo, os servidores públicos passariam a ser aqueles cujas atividades se relacionassem com a formulação, controle e avaliação de políticas públicas ou pressupusessem o poder de Estado. (BRASIL, 1997).

Com o intuito tomar a direção para a mudança institucional, buscou-se elaborar um desenho de um novo perfil para os servidores. Então, por um lado a reforma abrangeu a renovação do quadro de servidores, por outro a capacitação profissional do quadro existente. (CRISTO, 1998).

A implantação de uma administração pública gerencial demandava uma mudança cultural, a qual se daria com a renovação planejada, mediante a realização periódica de concursos. Sendo assim, seria possível alavancar o desempenho das atividades desenvolvidas pelos servidores, pois os ingressantes seriam melhor qualificados, bem como os já existentes seriam requalificados. (BRASIL, 2002).

Na época diagnosticou-se uma defasagem etária no quadro de pessoal dada a periodicidade incerta e reduzida dos concursos públicos, eliminando a possibilidade da renovação necessária. Baseando-se na necessidade de renovação constante, foi adotada a medida de realização anual de concursos. (MARCONI, 2002).

Ademais, os patamares de remuneração dos servidores de carreira foram modificados nesse período. Contatou-se que os de nível superior recebiam valores inferiores aos seus pares na iniciativa privada, ao passo que os envolvidos com atividades de apoio recebiam valores superiores. A política buscou reverter esse quadro. (BRASIL, 1997).

A descentralização da execução das atividades do Estado presumiu a necessidade de um núcleo forte de servidores de carreira, em especial os de nível superior. Os esforços seriam

mais amplamente focalizados nas carreiras relacionadas com a formulação, controle e avaliação de políticas públicas ou pressupusessem o poder de Estado. (BRASIL, 1997).

O Decreto nº 2.794/1998 instituiu a chamada Política Nacional de Capacitação (BRASIL, 1998). Nesse período a capacitação foi elevada ao *status* de política e a implementação visou assegurar o acesso do servidor a pelo menos uma oportunidade de capacitação por ano. Os órgãos e entidades da administração federal, desde então, devem elaborar o Plano Anual de Capacitação. (CRISTO, 1998).

O leque das atividades consideradas como de capacitação foi ampliado para fins de favorecer a disseminação dos conhecimentos já existentes dentro de cada órgão, tais como treinamento em serviço e grupos de estudo, além dos cursos, seminários e congressos. (CRISTO, 1998). O entendimento foi que ações internas seriam capazes de favorecer a um maior número de servidores às oportunidades de treinamento. (BRASIL, 2002).

A efetividade de tais ações só poderia ser alcançada, caso as pessoas capacitadas fossem capazes de colocar em prática o aprendizado adquirido. As avaliações de desempenho constatariam a qualificação do servidor para o desempenho das suas tarefas e as lacunas observadas seriam supridas pelo programa de capacitação. (BRASIL, 1997). Esperava-se garantir uma estreita ligação entre as ações de treinamento e as atividades desenvolvidas pelo servidor. (BRASIL, 2002).

O treinamento passou a ser projetado para ser contínuo e permanente pelo núcleo estratégico do Estado, inclusive com investimentos de recursos nas escolas de governo. (BRASIL, 2002). Salienta-se que o Decreto nº 2.794/1998 foi revogado posteriormente pelo Decreto nº 5.707/2006 ainda em vigor. (BRASIL, 2006).

O Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, institui a chamada Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP), a ser implementada pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. (BRASIL, 2006). As possibilidades a serem consideradas enquanto eventos de capacitação são amplas, conforme pode se observar no art. 2º, III:

III - eventos de capacitação: cursos presenciais e à distância, aprendizagem em serviço, grupos formais de estudos, intercâmbios, estágios, seminários e congressos, que contribuam para o desenvolvimento do servidor e que atendam aos interesses da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. (BRASIL, 2006).

Nesse sentido, a PNDP visa o desenvolvimento permanente do servidor público, bem como melhorar a eficiência, eficácia e qualidade dos serviços prestados. Pode-se destacar ainda

ser uma das suas diretrizes priorizar, em casos de eventos externos de aprendizagem, os cursos ofertados pelas escolas de governo. (BRASIL, 2006).

## **2.4 Licença para Capacitação**

Preliminarmente, cabe aqui registrar a existência da denominada licença especial concedida por seis meses após cada decênio de efetivo exercício, de acordo com a Lei nº 1.711/1952. (BRASIL, 1952). A partir da Lei nº 8.112/1990, a qual dispõe sobre o Regime Jurídico Único – RJU dos servidores públicos civis federais, a licença especial deixou de fazer parte do rol de licenças a serem concedidas. A legislação a transformou, então, em licença-prêmio por assiduidade. (BRASIL, 1990).

A licença-prêmio por assiduidade seria concedida ao servidor por três meses após cada quinquênio de exercício ininterrupto. O servidor não teria prejuízo da remuneração do cargo efetivo durante o gozo da licença, a título simplesmente de prêmio por sua assiduidade. A supressão do direito poderia se dar em caso de penalidade disciplinar de suspensão ou se tirasse licença para tratar de interesses particulares durante o período aquisitivo, por exemplo, entre outras possibilidades. (BRASIL, 1990).

A reforma da administração pública revisou e simplificou diversas vantagens previstas pelo RJU. A partir disso, o propósito foi equalizar as regras dos servidores públicos às dos trabalhadores do setor privado, a fim de reduzir despesas e efetivamente concorrer para a melhoria da qualidade dos serviços públicos e para o desenvolvimento profissional do servidor. A concepção foi de que os parâmetros que regiam o RJU eram de difícil legitimidade, posto que havia distorções e privilégios injustificáveis. (CRISTO, 1998; BRASIL, 2002).

Nessa conjuntura, ficou extinto o benefício da licença-prêmio o qual foi substituído pela licença para capacitação. Com o intuito de corroborar ao desenvolvimento profissional do servidor, um dos resultados almejados pela reforma, o novo benefício destina-se à participação em atividades de treinamento. (CRISTO, 1998).

A Medida Provisória nº 1.522/1996 e, posteriormente, a Lei nº 9.527/1997 alterou dispositivos da Lei nº 8.112/1990, bem como trouxe a redação da licença para capacitação. O servidor passou a poder usufruir, no interesse da administração, três meses de licença, após cada quinquênio de efetivo exercício, porém para participar de curso de capacitação profissional, conforme artigo 87 preconiza (BRASIL, 1990):

Art. 87. Após cada quinquênio de efetivo exercício, o servidor poderá, no interesse da Administração, afastar-se do exercício do cargo efetivo, com a respectiva remuneração, por até três meses, para participar de curso de capacitação profissional. Parágrafo único. Os períodos de licença de que trata o caput não são acumuláveis. (BRASIL, 1990).

Ademais, os períodos deixaram de ser acumuláveis da forma como era a licença-prêmio. (BRASIL, 1990). Em outros termos, a licença para capacitação prescreve após decorrido o período, enquanto a sua antecessora poderia ser usufruída a qualquer tempo.

Outra revisão desencadeada no período ocorreu nas normas complementares do RJU. Cabe aqui destacar que a possibilidade de contagem em dobro do período de licença-prêmio para aposentadoria, inexistindo essa possibilidade para a licença para capacitação. Anteriormente essa possibilidade de contagem em dobro serviu enquanto mecanismo de estímulo à aposentadoria precoce. (BRASIL, 2002).

A licença-prêmio era desvinculada do desenvolvimento profissional do servidor diferentemente da que estava sendo delineada. A nova licença procurou também estar em consonância à Política Nacional de Capacitação. (BRASIL, 2002).

[...] demonstrando a importância dada à capacitação, a antiga licença-prêmio a que o servidor fazia jus após determinado tempo de serviço foi substituída pela licença capacitação. Após cinco anos de exercício o servidor terá direito a um período de três meses de curso pago pelo governo federal e com recebimento de vencimentos integrais como forma de incentivo ao crescimento profissional. (BRASIL, 1997, p. 22).

A Política Nacional de Capacitação instituída pelo Decreto nº 2.794/1998 trouxe em sua redação outras informações acerca da licença para capacitação. Adicionalmente, consoante já mencionado na seção anterior, essa política foi revogada pelo Decreto nº 5.707/2006 e deu lugar para a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP). Pode-se mencionar, por exemplo, que enquanto a primeira trazia a possibilidade de parcelamento da licença para capacitação em, no mínimo, cinco dias, a segunda limitou para trinta dias. (BRASIL, 1998, 2006).

De acordo com o Decreto nº 5.707/2006, a redação de dissertação de mestrado ou tese de doutorado foi entendida enquanto ação de capacitação passível de concessão da licença. As pós-graduações *stricto sensu*, no entanto, devem guardar compatibilidade com o plano anual de capacitação da instituição. (BRASIL, 2006). Há também outros atos normativos ratificando a possibilidade de utilização para trabalho de conclusão de cursos de graduação e de pós-graduações *lato sensu*. (BRASIL, 2009).

Finalmente, o Decreto nº 5.707/2006 sofreu alterações na segunda metade de 2017, por meio do Decreto nº 9.149/2017. Com efeito, passou a ser considerada outra possibilidade para concessão da licença, a ser utilizada integral ou parcialmente. Tornou-se possível para realização de atividade voluntária em entidades cujos serviços sejam dessa natureza, em território nacional ou no exterior. (BRASIL, 2006).

## 2.5 Regulamentação Interna

Além da legislação específica acerca da matéria, tratada na seção anterior, as licenças para capacitação devem seguir o ato normativo interno. Ou seja, no âmbito do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco (IFPE), a aplicabilidade da questão fica a encargo da Portaria nº 455/2009-GR-IFPE (Anexo A). A portaria é responsável por regulamentar a concessão, bem como estabelecer procedimentos.

Ademais, muitos dos pontos trazidos no documento reforçam questões já trazidas pela legislação. Salienta-se, de antemão, a portaria é datada em 11 de maio de 2009, o que por si só já indica haver a necessidade de atualização, já que alterações na própria legislação aconteceram neste ínterim.

Corroborando com o Decreto nº 5.707/2006, a portaria define o que considera como ação de capacitação em seu art. 2º, conforme segue:

Art. 2º. Para fins desta Resolução serão consideradas ações de capacitação: cursos presenciais e a distância, treinamentos, grupos formais de estudo, intercâmbios ou estágios, seminários, congressos, dentre outros, desde que visem à atualização profissional e pessoal do servidor e a melhoria da qualidade e desempenho do seu trabalho, contribuindo positivamente para a realização das metas institucionais. (IFPE, 2009).

Como era de se esperar, a Portaria nº 455/2009-GR-IFPE traz alguns condicionantes para a concessão das licenças para capacitação. Uma delas é a exigência de que as ações de capacitação tenham carga horária mínima de 20 horas semanais (art. 1º, § 2º). Então, se o servidor for usufruir os três meses, os quais teria direito após completar o interstício, a ação de capacitação deveria ter, no mínimo, 240 horas no total.

Uma vez que existe a possibilidade de parcelamento da licença para capacitação, o servidor para usufruir um mês deve apresentar uma quantidade mínima de 80 horas semanais. Analogamente, dois meses seriam 160 horas. Dessa forma, ficam restritas capacitações com carga horária inferior por, supostamente, se entender que não trariam o retorno necessário.

Outro condicionante trazido pelo ato normativo interno são que os cursos de língua com duração superior a três meses não são considerados para efeito de licenças para capacitação (art. 2º, § 2º). A portaria ratifica, portanto, que os cursos de idiomas, usualmente com duração semestral, não poderiam ser considerados enquanto ação de capacitação para essa finalidade.

Outrossim, não poderão ser aproveitados para de concessão os cursos oferecidos no Plano Institucional de Capacitação (PIC) do IFPE (art. 2º, § 2º). Isto é, os cursos financiados e ofertados aos servidores não poderão ser objeto para licença para capacitação. As ações devem ser custeadas pelo próprio proponente e não pela instituição.

Com o intuito de não haver um grande quantitativo de servidores, sejam docentes, sejam técnico-administrativos, simultaneamente, afastados com a finalidade de se valer da licença para capacitação, o documento também impõe restrições. Quanto a isso, não poderá conceder a mais de 7% da força de trabalho de servidores, por categoria, técnico-administrativos ou docentes, do *campus* de lotação (art. 3º).

A esse respeito, em se chegando ao limite de 7% da força de trabalho, a portaria também traz os critérios para escolha do servidor que irá participar (art. 3º, § 2º). Os critérios a ser considerados são: a proximidade do prazo para expirar o período da licença, o tempo de serviço no IFPE e, por último, a idade.

É definido ainda o prazo mínimo para formalizar o pedido, mediante processo, junto ao protocolo geral do *campus* de lotação do interessado. A antecedência mínima é de trinta dias, contados da data de início da capacitação, sendo o tempo considerado hábil para tramitação e, em caso de deferimento, concessão (art. 9º).

O documento traz ainda as especificações da documentação a ser apresentada pelo requerente e o fluxo processual. Além disso, há a necessidade de assinar um termo de compromisso, comprometendo-se a apresentar o comprovante de participação ou conclusão da capacitação (art. 9º).

Diante da possibilidade de se esgotarem as possibilidades de casos não trazidos pela legislação ou ainda pelo ato normativo interno, o art. 10 da Portaria nº 455/2009-GR-IFPE aponta que “os casos omissos deverão ser analisados e definidos pelo Diretor Geral do *campus*”. Então, os casos com ausência de previsão legal passariam a ser definidos pela Direção Geral.

### 3 METODOLOGIA

#### 3.1 Tipologia da Pesquisa

Esta pesquisa centrou-se na avaliação da implementação das licenças para capacitação no IFPE. Propõe-se a combinar as perspectivas quantitativa e qualitativa. Entende-se que diferentes métodos podem ser vistos como complementares ao invés de rivais ao investigar um mesmo fenômeno (triangulação metodológica). A triangulação ou abordagem multimétodos pode ser entendida como uma estratégia para melhor validar o estudo e uma alternativa para viabilizar diferentes perspectivas do objeto estudado. (VERGARA, 2005).

Para King, Keohane e Verba (1994), as diferenças entre as tradições quantitativas e qualitativas são principalmente de estilo e técnica. Inclusive muitas pesquisas parecem não se adequar claramente a uma ou outra, sendo a combinação de ambas frequentemente o mais adequado. A pesquisa científica, contudo, seja qualitativa ou quantitativa, deve seguir a lógica da inferência, isto é, inferir além dos dados imediatos para chegar ao que não é observável diretamente.

Foi realizada pesquisa documental de documentos oficiais do IFPE, bem como a coleta de dados de fontes primárias para realização de análises quantitativas. O estudo teve início com o método quantitativo, a partir da realização de estatística descritiva dos dados coletados e do teste qui-quadrado. Com base nos resultados obtidos, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com alguns servidores que usufruíram a licença para capacitação, no estudo qualitativo.

Ademais, trata-se de uma pesquisa descritiva e explicativa. Descritiva por visar registrar e descrever as características de determinada população ou fenômeno sem, no entanto, manipulá-los. É explicativa também por ter o objetivo de aprofundar o conhecimento da realidade, por meio do estudo de variáveis, e explicar a razão, o porquê das coisas, assumindo muitas vezes a forma de pesquisa *ex-post-facto*. (PRODANOV; FREITAS, 2013).

Do ponto de vista dos procedimentos técnicos, esta pesquisa foi delineada enquanto estudo de caso. Os estudos de casos têm por objeto o estudo de uma unidade de forma ampla e aprofundada, por essa razão exige do pesquisador moderação quanto à generalização dos resultados. (PRODANOV; FREITAS, 2013).

O estudo será realizado no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco (IFPE). Dentre os 16 (dezesseis) *campi* distribuídos pelo estado, será iniciada a coleta de dados primários acerca das licenças para capacitação em 8 (oito) *campi*, além da

Reitoria do IFPE. Os *campi* delimitados, por acessibilidade dos dados, foram Recife, Olinda, Igarassu, Jaboatão dos Guararapes, Paulista, Palmares, Cabo de Santo Agostinho e Ipojuca.

A escolha pela região metropolitana do Recife se justifica por várias razões. Preliminarmente, por acessibilidade dos dados para realização da pesquisa. Além disso, dados extraídos do IBGE (2014) indicam que Recife (junto a São Paulo/SP) está no terceiro nível de centros urbanos em número de instituições públicas federais, atrás somente de Brasília/DF e Rio de Janeiro/RJ. Recife é também a quarta maior concentração urbana do país, sendo as três primeiras, na sequência, São Paulo/SP, Rio de Janeiro/RJ e Belo Horizonte/MG. (IBGE, 2016).

Salienta-se, por oportuno, tratar-se de um mestrado profissional. Com efeito, seu enfoque se volta para a capacitação profissional e o trabalho final deve ser vinculado a problemas reais da área de atuação vivenciada pelo estudante. (CAPES, 2014).

Delimitou-se o lapso temporal entre janeiro de 2014 a junho de 2018. Em 2014 foi implantando o novo módulo de afastamento *web* no Siape (Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos), sistema no qual são lançadas as ocorrências de licença para capacitação no serviço público federal, por isso a coleta terá início nesse ano. Parte dos dados foi extraída diretamente do sistema DW Siape (*Data Warehouse* do Siape).

As Coordenações de Gestão de Pessoas dos *campi* e o Departamento de Desenvolvimento de Pessoal e Qualidade de Vida da Reitoria também forneceram dados acerca do tipo e título de ação de capacitação, a instituição ofertante e o local de realização. A necessidade de acionar esses setores se deu por algumas informações não estarem disponíveis no sistema DW Siape e por isso precisaram ser coletados manualmente.

As variáveis definidas foram “reputação da instituição” (da instituição de ensino que ofertou a capacitação), “aumento da titulação” (se a licença foi voltada para finalização de pós-graduação *lato sensu* ou *stricto sensu*) e “vinculação com o cargo” (a relação entre a atividade e o cargo/função ocupado pelo servidor). A hipótese é de que capacitações em instituições de ensino com boa reputação, voltadas para aumentar a titulação do interessado e relacionadas ao cargo ocupado exerce um efeito positivo sobre os conhecimentos almejados para as atividades exercidas pelos servidores públicos.

### **3.2 Base de Dados**

Com o intuito de mensurar a reputação das instituições de ensino responsáveis pela oferta das capacitações realizadas durante o período da licença, esta pesquisa optou por utilizar o Índice Geral de Cursos (IGC) contínuo. Trata-se de um instrumento divulgado anualmente

pelo Inep/MEC (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira) para conhecer o desempenho das instituições de ensino superior do país. A base de cálculo do indicador não se limita aos cursos de graduação, mas é realizada uma média ponderada incluindo as notas de mestrado e doutorado de uma mesma instituição de ensino. (BRASIL, 2018).

Como referência foi utilizado o último IGC contínuo disponível durante o período da coleta de dados, o de 2016, divulgado pelo Inep em 27/11/2017. As notas variam de 1 a 5, dentre as quais a Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) figurou em primeiro lugar, com 4,3744, e a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) em décimo sexto, com 3,7909. (PATI, 2017).

As reputações dos estabelecimentos de ensino foram classificadas em alta, mediana, baixa e inexistente. O IGC de 3,5 a 5 foi considerado como alto, de 2,5 a 3,4, mediano e 1 a 2,4, baixo. As instituições que não foram objeto de análise do IGC foram consideradas com reputação inexistente.

As Universidades estrangeiras nas quais os servidores do IFPE estudaram durante o período de licença também foram associadas pelo ranking divulgado pela QS (Quacquarelli Symonds). Ou seja, a nota recebida pela universidade estrangeira foi comparada com outra brasileira e, assim, ficou classificada com alta reputação. As que não foram citadas pelo ranking foram categorizadas como sem reputação.

Outrossim, a classificação da variável “vinculação com o cargo” se deu, nesta pesquisa, em: forte, média, fraca e sem vinculação. Nesse sentido, verificou-se a relação entre o evento de capacitação realizado e o cargo e função ocupado pelo servidor. As atividades que faziam parte a grande área de conhecimento de atuação do servidor foram consideradas como de forte vinculação. Já as que faziam parte de áreas relacionadas ou de conhecimento/relevância geral, como ensino e administração pública, como média. Finalmente, foram consideradas como com fraca vinculação as que guardavam baixa vinculação à área de atuação do servidor e estudo de idiomas (desde que este não faça parte da grande área de atuação do servidor).

Para a análise de associação entre as variáveis foi utilizado o teste qui-quadrado, método utilizado para análise dos dados contidos em uma tabela de contingência. Esta tabela consiste em uma tabulação cruzada de duas variáveis categóricas cujos valores correspondem à frequência de respostas. O método faz um comparativo entre as frequências existentes na tabulação cruzada e as esperadas. (HAIR, 2009).

Os dados coletados foram compilados em uma planilha do programa Excel. Procedeu-se à análise descritiva e o teste qui-quadrado com auxílio do *Statistical Package for Social Science* (SPSS) para a obtenção dos cálculos estatísticos.

Na mesma linha de raciocínio, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com quatro servidores integrantes do quadro efetivo de pessoal do IFPE, a fim de subsidiar melhor as inferências trazidas pelas informações quantitativas. Um roteiro norteador foi utilizado para se obter os esclarecimentos necessários (Apêndice A) e foi utilizado um termo de autorização de entrevista (Apêndice B). As entrevistas foram realizadas presencialmente em datas e horários previamente agendados, gravadas e depois transcritas. Todas foram realizadas no mês de novembro de 2018.

Foram entrevistados quatro servidores: um professor do ensino básico, técnico e tecnológico e três servidores técnico-administrativo, sendo um ocupante de cargo de nível superior (nível E)<sup>2</sup>, um de nível médio/técnico (nível D) e o outro de nível médio (nível D). Por questões éticas, foi assegurado o anonimato e sigilo da identificação dos respondentes.

O critério de seleção dos informantes se voltou à reputação da instituição de ensino na qual foi realizada a capacitação. Sendo assim, buscou-se quatro servidores, tendo dois estudado em estabelecimentos com reputação inexistente, já os outros dois, com reputação considerada alta.

Tabela 1 – Descrição dos Entrevistados

<b>Entrevistado(a)</b>	<b>Sexo</b>	<b>Grupo Cargo</b>	<b>Reputação</b>
A	M	PCCTAE (nível D)	Alta
B	F	MEBTT	Alta
C	F	PCCTAE (nível E)	Inexistente
D	M	PCCTAE (nível D)	Inexistente

Fonte: Elaborada pela autora.

As entrevistas foram analisadas sob a perspectiva do método de análise de conteúdo. Essa metodologia de análise remete notadamente à Segunda Guerra Mundial, cuja utilização tinha o objetivo de compreender o conteúdo dos argumentos disseminados pelos meios de comunicação de países inimigos. Passou posteriormente a ter adotada em estudos acadêmicos. (CARLOMAGNO; ROCHA, 2016). De acordo com Janis (1982 [1949] apud CARLOMAGNO; ROCHA, 2016, p. 175), “as operações da análise de conteúdo consistem em

<sup>2</sup> O Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (PCCTAE) é estruturado em 5 (cinco) níveis de classificação (A, B, C, D e E). Cada nível é composto por cargos de mesma hierarquia e são classificados a partir do requisito de escolaridade, entre outras questões. (BRASIL, 2005).

classificar os sinais que ocorrem em uma comunicação segundo um conjunto de categorias apropriadas”.

Não obstante ter sido concebida com base na quantificação, é possível adotar abordagens quantitativas e/ou qualitativas ao se valer da análise de conteúdo (BARDIN, 1977; FREITAS; CUNHA JR; MOSCAROLA, 1996; LAVILLE; DIONNE, 1999 apud VERGARA, 2005). Nessa conjuntura, os procedimentos de cunho quantitativo privilegiam as frequências de determinadas palavras-chave e são tratados mediante técnicas estatísticas, enquanto os de cunho qualitativo voltam-se ao que é mais relevante, mesmo não sendo o mais frequente ao longo do texto. (VERGARA, 2005).

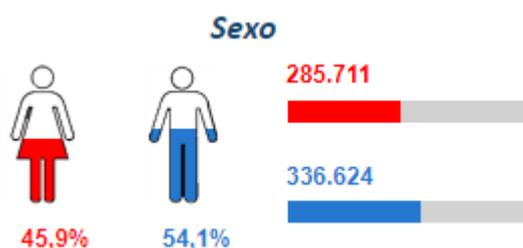
## 4 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

### 4.1 Dados Gerais do Serviço Público

O Painel Estatístico de Pessoal (PEP), portal eletrônico com informações estatísticas sobre gestão de pessoas do Poder Executivo Federal (BRASIL, 2017), traz diversos dados acerca da força de trabalho. De acordo com o PEP (BRASIL, 2019), com referência em junho de 2019, há um total de 622.335 servidores ativos.

Dentre os servidores ativos, a maior parte é constituída por servidores do sexo masculino, representando 54,10% do total. As servidoras, por outro lado, representam 45,90% do total, conforme figura abaixo. (BRASIL, 2019).

Figura 4 – Distribuição por Sexo no Serviço Público



Fonte: BRASIL (2019).

Ao afunilar para a região Nordeste, região onde está localizado o IFPE, objeto de estudo desta pesquisa, a prevalência se mantém. 56,50% dos servidores são do sexo masculino e 43,50% são do sexo feminino. Salienta-se ainda que a região representa 22,40% do total de servidores. (BRASIL, 2019).

Em se tratando do contexto de reforma da administração pública, dados do ano de 1998 expuseram que, em um universo de 499.770 servidores públicos federais ativos, 142.931 não possuíam sequer a escolaridade de nível médio. Diversas iniciativas, então, foram incitadas para haver uma renovação planejada de pessoal. (BRASIL, 2002).

Ficou evidente uma evolução na escolaridade ao longo dos anos. Em junho de 2019, 38,92% possuíam ensino superior, 10,50% especialização, 11,43% mestrado e 15,64% doutorado. Isso significa que 76,49% dos servidores possuem, no mínimo, ensino superior completo. (BRASIL, 2019).

Por outro lado, apenas 17,40% possui ensino médio, 2,81% ensino fundamental e 1,78% ensino fundamental incompleto. (BRASIL, 2019). A Tabela 2 apresenta comparativamente a escolaridade dos servidores.

Tabela 2 – Escolaridade dos Servidores do Executivo Federal

<b>Escolaridade</b>	<b>Frequência</b>	<b>Porcentagem</b>
Doutorado	97.346	15,64%
Mestrado	71.154	11,43%
Ensino Superior	242.185	38,92%
Especialização	65.319	10,50%
Aperfeiçoamento	9.331	1,50%
Ensino Médio	108.289	17,40%
Ensino Fundamental	17.510	2,81%
Ensino Fundamental Incomp.	11.092	1,78%
Outros	109	0,02%
<b>Total</b>	<b>622.335</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaborada pela autora, com base em Brasil (2019).

Concernente à faixa etária, a média de idade é de 45 anos de idade para o mesmo período de referência. 12,31% dos servidores possuem até 30 anos, 29,14% entre 31 e 40 anos, 21,26% entre 41 e 50 anos e 37,29% acima dos 51 anos de idade. (BRASIL, 2019).

Planejou-se, a partir da reforma da administração pública, a necessidade de constituir um quadro de pessoal de nível superior, altamente capacitado e em permanente renovação, com o objetivo de fortalecer o núcleo central do Estado. (BRASIL, 2002). O resultado das políticas planejadas nesse período se reflete nos dados do PEP para junho de 2019, no qual 49,49% dos servidores são ocupantes de cargo de nível superior, 34,73% de nível médio e 3,29% de nível fundamental. (BRASIL, 2019).

Em se tratando da distribuição por órgão superior, o MEC figura com o maior percentual do Poder Executivo Federal. Há um total de 299.174 servidores, 47,22% do total em junho de 2018. Comparativamente, em segundo lugar está o Ministério da Saúde (MS) com 16,37%, com 103.750 servidores. (BRASIL, 2019).

Partindo para a instituição objeto de estudo, os servidores ativos do IFPE representam 0,36% do quantitativo total do Executivo Federal brasileiro com referência a junho de 2018. Isso significa em números, há um total de 2.307 servidores que compõem a força de trabalho do órgão. (BRASIL, 2019).

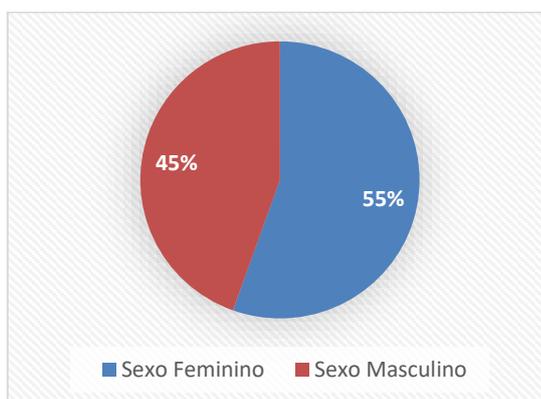
#### **4.2 Perfil das Licenças**

Como etapa inicial da análise, são apresentados os resultados da aplicação da estatística descritiva. Foram utilizadas tabelas e gráficos para viabilizar uma apresentação visual dos resultados, indicando os percentuais de ocorrência de casos, com base nos dados extraídos.

Dentro do lapso temporal de janeiro de 2014 a junho de 2018, houve um total de 128 ocorrências nos *campi* do IFPE situados na Região Metropolitana do Recife, incluindo também a Reitoria e o *Campus* Palmares. 55,47% dos servidores que usufruíram licença para capacitação são do sexo feminino. De forma análoga, 44,53% são do sexo masculino, conforme Gráfico 1.

Cabe aqui salientar que a distribuição por sexo, assim como as demais análises apresentadas nesta seção, não representam os dados do órgão como um todo, mas da composição da amostra. Em outros termos, representa a distribuição por sexo dentre os servidores que usufruíram da licença para capacitação durante o período supracitado e não do total da instituição.

Gráfico 1 – Distribuição por Sexo no IFPE



Fonte: Elaborado pela autora.

Além disso, em média, os servidores possuem 41 anos de idade (Tabela 3). A maior parte dos servidores também possui idade acima dos 30 anos de idade (92,97%). O valor mínimo representa a idade do servidor mais novo e, no outro oposto, o valor máximo do mais velho, sendo 25 e 64 anos, respectivamente.

Tabela 3 – Medidas de tendência central das idades

<b>Média</b>	<b>Moda</b>	<b>Mediana</b>	<b>Máximo</b>	<b>Mínimo</b>
41,80	38	40	64	25

Fonte: Elaborado pela autora.

A moda (38), representada pela idade com maior frequência, e a mediana (40), representada pelo valor central da amostra de dados, mantêm a tendência de não serem servidores muitos jovens a usufruir da licença. A faixa etária pode ser justificada por ser

necessário possuir, no mínimo, 5 (cinco) anos de efetivo exercício para participar desse tipo de capacitação profissional.

A Tabela 4 apresenta a frequência de ocorrências de licença para capacitação por *campus*/Reitoria. Nessa amostra, o *Campus* Recife corresponde a 53,10% das ocorrências, seguido pela Reitoria com 28,90% e os demais *campi* com 18%.

Os *campi* da terceira expansão juntos representaram apenas 14% dos casos. Uma vez que a inauguração deles somente se deu no segundo semestre de 2014, os dados sugerem que grande parte dos servidores lotados nesses *campi* não têm sequer tempo de serviço suficiente para usufruir de licença para capacitação. O quantitativo inferior de servidores da terceira expansão também é outro ponto para justificar a discrepância.

Tabela 4 – Frequência de Licenças para Capacitação por *Campus*/Reitoria

<i>Campus</i> /Reitoria	Frequência	Porcentagem
Abreu e Lima	1	0,8
Cabo de Santo Agostinho	5	3,9
Igarassu	0	0,0
Ipojuca	5	3,9
Jaboatão dos Guararapes	3	2,3
Olinda	4	3,1
Palmares	1	0,8
Paulista	4	3,1
Recife	68	53,1
Reitoria	37	28,9
<b>Total</b>	<b>128</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaborada pela autora.

Para efeito de comparação, pode ser observado na Tabela 5 o quantitativo total de servidores lotados no *Campus* Recife e na Reitoria, bem como a distribuição entre o segmento técnico-administrativo e docente. Os dados fazem referência à folha de abril de 2018.

A maior parcela do quadro de pessoal do *Campus* Recife é constituída por professores integrantes da carreira MEBTT, com 398 servidores do total, 584. Em contraposição, a Reitoria, em geral, tem docentes apenas exercendo cargos e funções de confiança, por essa razão representam a menor parte do total, 30 servidores de 244.

Tabela 5 – Quantitativo de Servidores por Carreira do *Campus* Recife e Reitoria

Carreira	MEBTT	PCCTAE	Total
<i>Campus</i> /Reitoria	Frequência	Frequência	
Recife	398	186	<b>584</b>
Reitoria	30	214	<b>244</b>

Fonte: Elaborada pela autora.

Em virtude do quantitativo de ocorrências, possui relevância apresentar um maior detalhamento do *Campus* Recife. A distribuição da frequência pelos principais setores é evidenciada na Tabela 6. Os Departamentos Acadêmicos (DACI, DAFG, DAIC, DASE e DASS) juntos representam 42,6% do total. Os docentes, de forma geral, são lotados nesses departamentos, então, embora representem maioria numérica, os dados sugerem que são os que menos usufruem das licenças para capacitação.

Dentre as diretorias, a DEN tem o maior percentual 14,7%. Dentre outros fatores, é uma das diretorias com maior número de servidores e setores subordinados, o que justificaria essa preponderância. O DASS, um dos departamentos acadêmicos ligados à DEN, tem o mesmo percentual.

Tabela 6 – Distribuição por Direção/Departamento do *Campus* Recife

<b>Direção/Departamento</b>	<b>Frequência</b>	<b>Porcentagem</b>
DGCR	2	2,9
DACI	2	2,9
DAFG	7	10,3
DAIC	4	5,9
DASE	6	8,8
DASS	10	14,7
DAE	8	11,8
DAP	6	8,8
DEN	10	14,7
DPP	3	4,4
DCLC	1	1,5
DGP	5	7,4
DGTI	3	4,4
CEDIDO AO TRE-PE	1	1,5
<b>Total</b>	<b>68</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaborada pela autora.

Adicionalmente, observou-se a distribuição das ocorrências entre os principais setores da Reitoria. A PRODEN figura com a maior porcentagem, 21,6%, seguida pela PROEXT e AUDI, ambas com 13,5%.

Tabela 7 – Distribuição por Pró-Reitoria/Diretoria da Reitoria

<b>Pró-Reitorias/Diretorias</b>	<b>Frequência</b>	<b>Porcentagem</b>
ASCOM	4	10,8
AUDI	5	13,5
DOPE	1	2,7
DAE	3	8,1
DGPE	4	10,8
PROAD	3	8,1
PRODEN	8	21,6
PROEXT	5	13,5
PROPESQ	2	5,4
PF-IFPE	1	2,7
GR	1	2,7
<b>Total</b>	<b>37</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaborada pela autora.

Na sequência, os dados da Tabela 8 ratificam que são os servidores técnico-administrativos em educação os que mais usufruem das licenças para capacitação na amostra, representando 75% dos casos. Isso pode ser compreendido por esses servidores não terem uma vinculação direta com as aulas, tornando sua liberação mais exequível.

Tabela 8 – Incidências entre Docentes e Técnico-Administrativos

<b>Carreira</b>	<b>Frequência</b>	<b>Porcentagem</b>
MEBTT	32	25,0
PCCTAE	96	75,0
<b>Total</b>	<b>128</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaborada pela autora.

A prevalência também pode ser compreendida mediante o tipo de estudo necessário ao segmento técnico-administrativo. Comumente esses servidores precisam de capacitações específicas para viabilizar o ofício do trabalho, ao passo que os docentes são mais ligados ao ensino, pesquisa e extensão.

Analisando a proporção por *campi*/Reitoria, a Tabela 9 mantém a tendência de predominância dos servidores técnico-administrativos em educação. A Reitoria apresenta um percentual ainda maior, 86,5%, mas esses dados não devem ser observados isoladamente. Conforme Tabela 5, a Reitoria possui a maior parte da sua força de trabalho constituída por servidores integrantes dessa carreira.

Já o *Campus* Recife, embora possua a maior parte do seu quadro de pessoal constituído por professores (Tabela 5), apenas 27,9% dos casos registrados de licença para capacitação são

desse segmento. Nos *campi* da terceira expansão e Ipojuca o percentual é de 34,8% e 65,2%, para os segmento docente e técnico-administrativo, respectivamente.

Tabela 9 – Incidências entre Docentes e Técnico-Administrativos por *Campi*/Reitoria

<i>Campi/Reitoria</i>	Carreira	Frequência	Porcentagem
Reitoria	MEBTT	5	13,5
	PCCTAE	32	86,5
	<b>Total</b>	<b>37</b>	<b>100,0</b>
Recife	MEBTT	19	27,9
	PCCTAE	49	72,1
	<b>Total</b>	<b>68</b>	<b>100,0</b>
Expansão 3 e Ipojuca	MEBTT	8	34,8
	PCCTAE	15	65,2
	<b>Total</b>	<b>23</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaborada pela autora.

A legislação pertinente à matéria permite diferentes possibilidades de eventos de capacitação, conforme observado na seção 2.4. Verificou-se nos resultados da amostra apenas três tipos de ação de capacitação, sendo 65,6% para cursos, 33,6% para redação de monografia, dissertação ou tese e 0,8% para treinamentos, grupos formais de estudo, intercâmbios ou estágios.

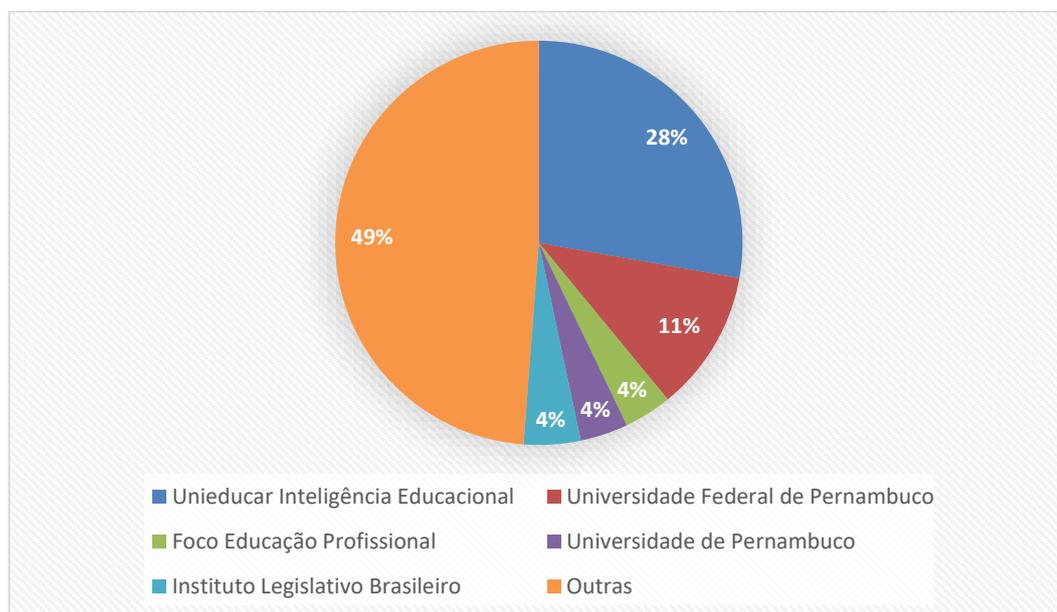
Tabela 10 – Incidência por Tipo de Ação de Capacitação

Ação de Capacitação	Frequência	Porcentagem
Cursos	84	65,6
Redação de Monog., Dissert. ou Tese	43	33,6
Trein./Grupos For./Interc./Estág.	1	0,8
<b>Total</b>	<b>128</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaborada pela autora.

No que tange às instituições de ensino ofertantes das licenças para capacitação, o Gráfico 2 aponta as com os maiores índices de discentes. A Unieducar Inteligência Educacional, Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Instituto Legislativo Brasileiro (ILB), Foco Educação Profissional e Universidade de Pernambuco (UPE) aparecem com, respectivamente, 27,8%, 11,3%, 4,5%, 3,8% e 3,8%, dos casos.

Gráfico 2 – Principais Instituições de Ensino



Fonte: Elaborado pela autora.

Em complementação, a Tabela 11 expõe detalhadamente a frequência e porcentagem de cada instituição de ensino. Ao todo, os dados revelaram 46 diferentes estabelecimentos destinados ao ensino que ofertaram as capacitações objeto deste estudo. Observou-se que das 128 ocorrências, em algumas delas os servidores se capacitaram em instituições de ensino diferentes, aumentando o total para 133.

Tabela 11 – Frequência por Instituição de Ensino

(continua)

Instituição de Ensino	Frequência	Porcentagem
Academia de Estudos Fernandinho Beltrão	1	0,8
Associação Brasileira de Educação à Distância (ABED)	1	0,8
Associação Brasileira de Educação Online (ABELINE)	1	0,8
Centro de Ensino em Gestão Pública (CEGESP)	2	1,5
Centro de Estudos e Sistemas Avançados do Recife (CESAR)	2	1,5
Centro Educacional de Desenvolvimento Profissional (CEDEP)	4	3,0
Centro Universitário dos Guararapes (UNIFG)	1	0,8
Centro Universitário Internacional (UNINTER)	1	0,8
Centro Universitário Maurício de Nassau (UNINASSAU)	2	1,5
Centro Universitário SENAC (SENACSP)	1	0,8
Cursos 24 Horas	4	3,0
Cursos Grátis Online (CGO)/Faculdade Sul Mineira (FASUL)	2	1,5

Cursos Livres Brasil/Instituto Amazônida	1	0,8
Cursosvirtuais.net	4	3,0
Educamundo	3	2,3
		(conclusão)
Escola Aberta CETEB	3	2,3
Escola Técnica Leiaut Cariele	1	0,8
Estude sem Fronteiras/Faculdade Metropolitana do Estado de São Paulo (FAMEESP)	1	0,8
European Language and Educational Centres (EUROCENTRES)	1	0,8
Faculdade de Ciências Humanas ESUDA	1	0,8
Faculdade do Norte do Paraná (FACNORTE)	1	0,8
Faculdade Frassinetti do Recife (FAFIRE)	1	0,8
Faculdade Integrada de Pernambuco (FACIPE)	1	0,8
Foco Educação Profissional	5	3,8
Fundação de Apoio ao Ensino, à Pesquisa e à Extensão (FURNE)	1	0,8
Instituto de Formação da OMEP (IFOMEP)	1	0,8
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco (IFPE)	3	2,3
Instituto Legislativo Brasileiro (ILB)	6	4,5
Instituto Monitor	1	0,8
Instituto Politécnico de Ensino à Distância (iPED)	3	2,3
Instituto Universal Brasileiro	1	0,8
Learncafe Ensino Online Eireli	1	0,8
Portal Educação	2	1,5
Sindicato dos Administradores de Pernambuco (SINAEPE)	1	0,8
Unieducar Inteligência Educacional	37	27,8
Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP)	1	0,8
Universidade Católica Dom Bosco	1	0,8
Universidade da Madeira	1	0,8
Universidade de Fortaleza (UNIFOR)	1	0,8
Universidade de Pernambuco (UPE)	5	3,8
Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro (UTAD)	1	0,8
Universidade do Porto	1	0,8
Universidade Federal de Campina Grande (UFCG)	1	0,8
Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)	15	11,3
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)	3	2,3
Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE)	1	0,8
<b>Total</b>	<b>133</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaborada pela autora.

Os dados apontam para um predomínio por entidades privadas dentre as organizações nas quais ofereceram capacitação aos servidores. Por muitas delas não serem muito reconhecidas, é importante investigar o porquê da escolha delas por esses servidores. A análise da qualidade do ensino ofertado e do retorno para o IFPE são fundamentais, haja vista a importância da formação continuada e do zelo necessário quando há transferência de recurso no serviço público.

Além disso, o mercado de ensino à distância é muito grande. Por essa razão, caberia ao órgão investigar por que esse grupo é robusto dentre os demais. Em especial, a Unieducar Inteligência Educacional que figura com o maior quantitativo de ocorrências, mais do dobro, por exemplo, da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), reconhecida por sua qualidade nacionalmente.

A Tabela 12 expõe de que maneira está a disposição das licenças para capacitação por local de realização. Averiguou-se que as ações de capacitação com maior representatividade percentual são à distância, representando 60,9% das ocorrências. Em seguida, Recife/PE aparece com 27,4%, sendo a mais representativa dentre realizadas de modo presencial.

Tabela 12 – Distribuição das Capacitações por Local de Realização

<b>Local de Realização</b>	<b>Frequência</b>	<b>Porcentagem</b>
À Distância	78	60,9
Brasília/DF	2	1,6
Campina Grande/PB	2	1,6
Caruaru/PE	1	0,8
Fortaleza/CE	1	0,8
Funchal/Portugal	1	0,8
Glória do Goitá/PE	1	0,8
Jaboatão dos Guararapes/PE	1	0,8
Nazaré da Mata/PE	1	0,8
Porto/Portugal	1	0,8
Recife/PE	35	27,4
São Paulo/SP	1	0,8
Toronto/Canadá	1	0,8
Vila Real/Portugal	1	0,8
Não informado	1	0,8
<b>Total</b>	<b>128</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaborada pela autora.

### 4.3 Teste qui-quadrado

A primeira hipótese levantada neste estudo sugere uma relação entre a escolha de uma instituição de ensino de alta reputação e a realização de uma capacitação com forte vinculação ao cargo/função ocupado pelo servidor. Similarmente, as capacitações em estabelecimentos com baixa reputação não necessariamente guardariam vínculo com o cargo ou função do servidor.

O teste qui-quadrado mostrou ser estatisticamente significativa a relação entre as variáveis “reputação da instituição” e “vinculação com o cargo/função” ( $p$ -valor $<0,05$ ). Ou seja, de acordo com o esperado, os resultados indicam uma relação entre as variáveis. Assim, deve-se rejeitar a hipótese nula.

Tabela 13 – Reputação da Instituição x Vinculação com o Cargo/Função

		Vinculação Com o Cargo/Função								Total	
		Forte		Moderada		Fraca		Sem Vinculaç.			
		n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Reputação da Instituição	Alta	18	85,7%	1	4,8%	2	9,5%	0	0,0%	21	100,0%
	Mediana	7	38,9%	8	44,4%	0	0,0%	3	16,7%	18	100,0%
	Baixa	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	1	100,0%	1	100,0%
	Inexistente	52	59,1%	20	22,7%	14	15,9%	2	2,3%	88	100,0%
Total		77	60,2%	29	22,7%	16	12,5%	6	4,7%	128	100,0%

Fonte: Elaborada pela autora.

Conforme pode ser observado na Tabela 13, dentre as instituições de alta reputação, 85,7% também detêm forte vinculação com o cargo do servidor. Já as com reputação mediana, 38,9% têm vínculo forte com o cargo ou função do servidor, 44,4% têm moderada e 16,7% não há. Dentre as instituições com reputação inexistente, os percentuais foram 59,1%, 22,7%, 15,9% e 2,3%, respectivamente, para uma relação forte, moderada, fraca e inexistente com o cargo ocupado. Por haver apenas um caso de instituição de baixa reputação, não possui significância estatística.

Em linhas gerais, independente da reputação da instituição de ensino, a maior parte dos casos registrados têm forte vinculação com o cargo, representando 60,2% do total. Observa-se, contudo, que a proporção percentual dentre os casos de instituições de alta reputação ser de 85,7%, de mediana 38,9% e inexistente 59,1%.

A outra hipótese formulada neste estudo sugere a existência de uma relação entre as variáveis “reputação da instituição” e “aumento da titulação”. Isto é, capacitações com o intuito de aumentar a titulação do servidor, a partir de pós-graduação *lato sensu* ou *stricto sensu*, tendem a ser realizadas em estabelecimentos de ensino de alta reputação. Entre outras razões,

há também ganhos financeiros para esses servidores, seja a partir de Incentivo à Qualificação<sup>3</sup>, seja a partir de Retribuição por Titulação<sup>4</sup>.

O teste do qui-quadrado também mostrou haver significância estatística entre as variáveis “reputação da instituição” e “aumento da titulação” ( $p < 0,05$ ). Os dados sugerem, portanto, que os pedidos de licença para capacitação para finalizar pós-graduação *lato sensu* ou *stricto sensu* tendem a ser realizadas em instituições de ensino de alta reputação. Logo, deve-se rejeitar a hipótese nula.

Tabela 14 – Reputação da Instituição x Aumento da Titulação

		Aumento da Titulação						Total	
		Graduação		Pós-Graduação		Não há			
		n	%	n	%	n	%	n	%
Reputação da Instituição	Alta	0	0,0%	20	95,2%	1	4,8%	<b>21</b>	<b>100,0%</b>
	Mediana	4	22,2%	12	66,7%	2	11,1%	<b>18</b>	<b>100,0%</b>
	Baixa	1	100,0%	0	0,0%	0	0,0%	<b>1</b>	<b>100,0%</b>
	Inexistente	0	0,0%	6	6,8%	82	93,2%	<b>88</b>	<b>100,0%</b>
Total		<b>5</b>	<b>3,9%</b>	<b>38</b>	<b>29,7%</b>	<b>85</b>	<b>66,4%</b>	<b>128</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Elaborada pela autora.

Na Tabela 14 pode-se observar a frequência entre as variáveis, com base na análise de tabulação cruzada. A tabela mostra a frequência e percentuais para cada nível de reputação da instituição de ensino e se houve (ou não) aumento da titulação do servidor.

Verificou-se que, dentre as licenças para capacitação realizadas em estabelecimentos de ensino com alta reputação, 95,2% visaram a realização de pós-graduações e apenas 4,8% outro tipo de ação de capacitação. Em contraposição, as com reputação inexistente, 93,2% dos casos foram realizadas com o objetivo de realização de cursos de curta duração ou outros treinamentos e apenas 6,8% para realização de pós-graduação.

Em termos operacionais, essas evidências sugerem que trazem um maior retorno para o IFPE as licenças para capacitação realizadas com o objetivo de finalização de pós-graduação. Outrossim, se realizadas em instituições de ensino de alta reputação, já que guardariam também forte vinculação ao cargo ou função ocupado pelo servidor. Ademais, as realizadas com o objetivo de fazer cursos de curta duração ou outros treinamentos, em geral, não estariam sendo

<sup>3</sup> O Incentivo à Qualificação é um benefício concedido ao servidor técnico-administrativo em educação por possuir educação formal superior ao exigido para o cargo do qual é titular. (BRASIL, 2005).

<sup>4</sup> A Retribuição por Titulação compõe a estrutura remuneratória do Professor do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, de acordo com, entre outros fatores, a titulação comprovada. (BRASIL, 2012).

realizadas em instituições com boa reputação e por essa razão não estariam trazendo o retorno esperado.

#### **4.4 Percepção dos Beneficiários**

Esta seção tem o intuito de apresentar a percepção dos servidores entrevistados acerca da temática abordada. Conforme exposto, foi adotada uma classificação para as reputações dos estabelecimentos de ensino responsáveis pela oferta das capacitações realizadas. Assim, foram formuladas duas categorias, a partir das entrevistas, com o objetivo de dar mais embasamento aos achados quantitativos: alta reputação e sem reputação.

##### **4.4.1 Alta Reputação**

Os entrevistados A e B usufruíram do período de licença para capacitação, com o objetivo de redação de dissertação de mestrado e de tese de doutorado, respectivamente. Ambas as pós-graduações *stricto sensu* foram realizadas na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), instituição considerada de alta reputação de acordo com os critérios adotados nesta pesquisa.

Ambos afirmaram que a qualidade da instituição de ensino, no caso a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), pesou para a escolha da pós-graduação *stricto sensu* realizada. O entrevistado A afirmou inclusive que as instituições federais permearam o seu histórico acadêmico, enquanto a entrevistada B informou que pesou existirem linhas de pesquisa críticas no programa no qual participou.

Os dois entrevistados afirmaram ainda ter sido de grande valia o período para viabilizar a conclusão da dissertação/tese. O entrevistado A afirmou ter como motivação para solicitar o período de licença a possibilidade de se afastar do trabalho e se dedicar integralmente para desenvolver a pesquisa.

Ele afirmou também sempre ter considerado muito equivocada a forma de funcionamento da licença prêmio por assiduidade, pois não se deveria premiar o servidor por uma obrigação a cumprir, no caso não ter tido nenhuma falta. O formato de licença para capacitação o parece mais adequado, pois o período passa a ser dedicado à especialização do servidor em área de interesse dele e da instituição.

Similarmente, a respondente B também disse não ter tido nenhum afastamento, de ordem nenhuma, durante todo o período do Doutorado. Diferentemente do planejado, ela

afirmou não ter mais prazos adicionais e, por essa razão, foi fundamental ter passado por um processo de imersão durante três meses. Para ela, uma política como essa é importante, caso contrário, ela não sabe se teria sido capaz de concluir concomitantemente com outras atividades docentes, como orientação e sala de aula.

Os entrevistados A e B também consideraram que a capacitação se revelou útil para aplicação no seu trabalho. O respondente A colocou que o mestrado foi capaz de expandir os seus conhecimentos e trazer novas visões. Para ele, após a conclusão, considera ter maior capacidade de compreender melhor a finalidade do IFPE e o que poderia ser melhorado.

A relevância de ter concluído o mestrado também está, para o servidor A, na importância de capacitar aqueles que executam as políticas públicas. Por essa razão, o corpo administrativo deve ter preparação suficiente para realizar a política, conforme pode ser observado na sua fala:

*[...] as duas partes, as duas áreas vão agir, né? Tanto quem vai propor a política e quem vai executar. Se as duas pessoas estão bem preparadas para esse momento, você provavelmente terá um resultado melhor, então você tem que tá sempre permitindo que as duas áreas se desenvolvam. Porque se você tem uma área desenvolvida e a outra não... vai criar um... uma dificuldade de ação. (Entrevistado A).*

Ele afirmou, então, ter sido muito gratificante galgar mais um degrau no conhecimento acadêmico. As pessoas, para ele, são o que a instituição tem de melhor, cada uma voltada para a sua área específica de atuação. É salutar, portanto, para a instituição, ter servidores capacitados.

Além disso, o respondente A acredita que ter concluído o mestrado o possibilitou uma maior aproximação com a realidade dos docentes. Segundo ele, a maior parte da equipe de trabalho, tanto docente quanto administrativa, tem, no mínimo, pós-graduações *lato sensu*. Então, o aumento da sua titulação tornou mais exequível a realização do trabalho, pois a equipe é homogênea.

Já a entrevistada B afirmou que, para qualquer pessoa, participar de uma pós-graduação *stricto sensu* promove muitas mudanças no âmbito profissional. Para ela, os professores devem estar sempre buscando se atualizar para acompanhar as novas gerações, que têm acesso a um grande volume de informações, mas nem sempre sabem utilizar todas elas.

Além disso, considera ter sido muito importante a conclusão do doutorado para se consolidar como professora e ser capaz de incentivar a pesquisa junto aos discentes. Nesse

sentido, ela afirma tentar trazer a pesquisa para a sala de aula, consoante pode ser observado no fragmento da entrevista:

*[...] primeiro eu fiz doutorado, porque, em função da minha identidade profissional, eu sou professora, eu não posso ser professora só de livro ou só de disse-me-disse. Então, eu sou professora e um dos primeiros livros [lidos] [...] foi “Pedagogia da Autonomia” e lá ele diz que não existe ensino sem pesquisa nem pesquisa sem ensino. Então, desde então, a escolha pelo mestrado e pelo doutorado não foi só pra ser cientista na área [...], foi para me consolidar como professora. Então, sem dúvida que a formação como doutora, não tem pra mim nenhuma função de status [...], mas que tem um desejo de, sabe de plantar semente? Porque eu acredito em educação, porque a gente planta a semente [...]. (Entrevistada B)*

A motivação para aumentar a titulação acadêmica, em geral, é pessoal, mas isso inclusive é estimulado pelo plano de carreira e pelo próprio MEC, especialmente aos docentes. No caso dos servidores A e B, o usufruto da licença para capacitação não foi pensada pela própria instituição, mas foram iniciativas dos próprios interessados. O servidor A afirmou ter negociado a autorização com o setor de lotação, mas não considera que a liberação foi tão facilitada, pois precisou tramitar por vários setores.

Apesar de reconhecerem a licença para capacitação como sendo de grande relevância, os respondentes A e B acreditam que elas não têm o devido controle por parte do IFPE. O entrevistado A acredita que o objetivo das licenças para capacitação é prover os profissionais de conhecimentos necessários para atuar em determinadas áreas de importância, mas avalia que muitas vezes a aplicabilidade é diferente. De acordo com ele, “A pessoa chega lá: [...] ‘ah, vou fazer um curso de culinária, aprender a fazer bolo’ e é aceito. Qual a importância de fazer bolo tem pra instituição? Pode ter pro servidor pessoalmente, mas pra instituição? Que critérios são esses de definir?”. (Entrevistado A).

Outrossim, a servidora B avalia que os critérios utilizados pelo IFPE não são suficientemente adequados. Para ela é bem diferente, do ponto de vista de efetiva contribuição, uma pessoa se afastar para escrita de tese de Doutorado e outra para realizar um curso *online*. A esse respeito, a servidora acredita ser necessário melhorar os critérios adotados pelo IFPE.

Em outro momento, ela questionou até mesmo se caberia para uma capacitação de três meses ser na modalidade à distância: “[...] essa coisa do curso online, por mais que eu acredite nessa formação, minha formação em –suprimido– foi online, [...] mas isso eu tô falando de uma graduação, quatro anos normal, semestre, toda disciplina [...]. Do que você fazer um curso livre e ficar três meses”. (Entrevistada B).

A servidora acreditava também não ser possível o gozo de licença para capacitação para qualificação em idiomas e intercâmbios. Por essa razão ela acreditava haver “dois pesos e

duas medidas”. Contudo, todas essas possibilidades são trazidas pela legislação e pelo regulamento interno, conforme consta nas seções 2.4 e 2.5.

Segundo a respondente B ainda, a realização de um trabalho voluntário contribuiria muito para o desenvolvimento do servidor. Embora acreditar trazer ganhos para a instituição, ela também acreditava não haver prerrogativa legal para tanto. Salienta-se que a possibilidade foi incluída pela legislação em 2017, conforme citado na seção 3.2, mas a questão ainda não foi tratada pelo ato normativo interno.

Um dos meios de sanar as ressalvas do modo com o qual a política é aplicada por parte do IFPE, para o respondente A, seria elencar áreas de interesse da instituição e utilizar a licença para suprir problemas enfrentados por ela, isto é, para solucionar as dificuldades de atuação existentes. Algumas das áreas a ser melhoradas, segundo ele, poderiam ser logística de compras, comunicação interna, segurança do órgão e saúde do servidor. Os critérios e as áreas de interesse deveriam ser definidos por edital a ser amplamente divulgado à comunidade.

#### 4.4.2 Sem Reputação

As ações de capacitação realizadas pelos servidores desta categoria foram cursos à distância de curta duração. A entrevistada C estudou durante o período da licença na Learncafe Ensino Online Eireli, Instituto Legislativo Brasileiro (ILB) e Instituto Politécnico de Ensino à Distância (iPED). Já o respondente D, no Foco Educação Profissional. Para os critérios adotados nesta pesquisa, essas instituições foram consideradas sem reputação.

Ambos afirmaram considerar a licença para capacitação como de grande importância para o desenvolvimento dos servidores. A respondente C avalia ser de relevância para aquisição de novos conhecimentos, definindo como possibilidades de eventos de capacitação: cursos de curta duração, voltados à área de atuação, ou de longa duração.

O entrevistado D colocou como de grande valia para os servidores a possibilidade de passar por um período especificamente para capacitação e afastado do exercício do cargo, conforme pode ser visto na sua fala: “[...] *you ter essa possibilidade de fazer sem [...] ser concomitante com seu horário de trabalho é o ideal também, porque, assim, tira essa licença querendo ou não você fica mais descansado para poder focar nisso*”. (Entrevistado D).

Nesse sentido, a motivação da solicitação para a entrevistada C foi a possibilidade de imersão no estudo. Para ela, em virtude da informatização dos meios de comunicação, o envolvimento com o trabalho tornou-se quase ininterrupto, podendo ser realizado em qualquer

lugar. Por essa razão, a licença para capacitação possibilitaria ao servidor se focar apenas ao estudo necessário.

Ela afirmou ainda ter colocado mais de um curso, por não ter conseguido um único com a carga horária mínima exigida pela instituição. Uma vez que há a possibilidade de prescrever a licença, por não ser acumulável, a servidora disse ter realizado cursos diferentes, mas tendo a preocupação de ser dentro da área de atuação.

Ela gozou os três meses de licença para capacitação, parceladas em três períodos de 30 dias. No entendimento dela, 90 dias corridos seria um ganho de um lado, porém, para as necessidades do setor, ocasionaria uma perda ao serviço, especialmente ao atendimento do público externo.

*[...] eu entendo que o servidor que se ausenta por tempo demais, dependendo do setor que atua, dependendo da necessidade de atendimento ao público externo, você tem dificuldades no andamento do setor como um todo, então por isso foi acordado com a chefia três etapas [...] pra poder atender às duas necessidades de uma vez só, dentro do que fosse possível. [...] Fazia capacitação, voltava, baixava a pilha de processo, fazia capacitação, voltava e baixava a pilha de processo e qualquer outra coisa mais que fosse necessária no setor. (Entrevistada C).*

Além disso, a servidora C colocou que a opção por realizar um curso à distância também decorreu da questão da mobilidade. Para ela, é perdido muito tempo diariamente com o trânsito. Haveria, assim, um maior aproveitamento e um ganho desse tempo em leitura e pesquisa.

Já para o servidor D, a motivação envolveu a possibilidade de melhoria do andamento de um dos procedimentos vivenciados pelo setor, no sentido de evitar maiores danos ao meio ambiente. Isto é, procurar minimizar ao máximo o prejuízo causado ao meio ambiente com o fluxo normal das atividades.

Segundo ele, a possibilidade de realizar uma capacitação à distância também proporciona maior qualidade de vida aos servidores. Desse modo, o fato de não precisar se preocupar com a sua atuação específica e ainda poder realizar a capacitação em qualquer lugar, propicia um ganho de qualidade de vida para os servidores e um aprendizado melhor.

No que tange à qualidade da instituição de ensino, o respondente D afirmou que essa questão não foi considerada. Ou seja, a qualidade do estabelecimento de ensino não exerceu influência acerca da capacitação realizada. O servidor informou ainda ter tomado conhecimento do Foco Educação Profissional a partir de buscas *online*, pois ofertava um curso dentro da área pretendida.

*É porque a priori eu não conhecia esse Foco, táis entendendo? Mas assim, acabei até procurando é... recomendações no google também, mas, assim, eu não posso falar sobre a qualidade que foi o que... porque se fosse uma instituição que eu já conhecia aí sim eu teria buscado por isso. (Entrevistado D).*

Nesse ponto, a entrevistada C disse que a escolha da instituição de ensino envolveu a questão do custo-benefício, pois o IFPE não arca com o pagamento das capacitações durante o período da licença. Por essa razão, mesmo havendo capacitações supostamente mais relevantes, a escolha do curso precisa ser financeiramente viável ao servidor.

*[...] tem cursos que eu gostaria de fazer, mas que financeiramente não cabe, porque [...] a gente não tem nenhum recurso extra dessa licença, muito pelo contrário, você deixa de receber algumas coisas que você tá ausente da instituição, normalmente, que é o correto, mas você já tem uma redução dos seus proventos, mas as suas contas se mantêm as mesmas. Então, nem sempre dá pra você fazer um curso que tenha um valor muito mais alto, mesmo que seja um curso interessante, uma vez que a instituição não entra com a parte financeira, além da licença... [...] A avaliação é de custo-benefício, então você tem que procurar um curso bom, numa instituição boa, que seja pagável. (Entrevistada C).*

Quando questionados se as capacitações se revelaram úteis para serem aplicadas ao trabalho, os servidores C e D responderam positivamente, mas ambos apontaram ressalvas. A entrevistada C afirmou ter gostado, mas que o andamento dos processos é muito engessado. Ela considera que existe uma dificuldade de implementar novas ideias e procedimentos, inviabilizando um melhor aproveitamento durante o retorno para a instituição.

O entrevistado D informou que o curso realizado durante a licença para capacitação foi útil em partes. Ele relatou procurar aplicar o conhecimento estudado acerca do reaproveitamento de substâncias durante andamento dos procedimentos e, dessa forma, evitar danos ao meio ambiente. Todavia, nem sempre era possível fazer esse reaproveitamento, por isso era necessário a contratação de empresas especializadas.

Ele ressaltou ainda que o curso também auxiliou em outras questões, inclusive no armazenamento dessas substâncias. Ele informou que, apesar da atuação limitada no quesito, houve a contribuição sobre como proceder quanto ao armazenamento para posterior coleta por parte da empresa especializada.

Ademais, o interesse de usufruto da licença para capacitação partiu dos próprios servidores entrevistados. No caso do servidor D, ele disse que a liberação foi acordada com o setor e os pares da área de atuação, no sentido de haver uma redistribuição das tarefas. A respondente C disse que o setor de lotação tomou conhecimento após a instrução processual,

realizada com bastante antecedência, segundo ela. Em virtude da antecedência, seria possível realizar qualquer alteração de interesse da administração por parte da chefia imediata.

Em se tratando de possíveis avanços na aplicabilidade das licenças para capacitação por parte do IFPE, a servidora C acredita que a instituição deveria melhor verificar se o curso de interesse do servidor de fato é capaz de agregar conhecimento para a sua área de atuação. De acordo com ela, “[é preciso] verificar se o curso ele realmente agrega alguma coisa, por exemplo, você não vai fazer um curso sobre corte e costura se você não trabalha como costureiro, né?”. (Servidora C).

Além disso, segundo ela, a instituição carece de planejamento, o qual poderia ser feito anualmente, de atendimento aos prazos e de otimização do fluxo do processo. Embora já existam prazos estipulados no regulamento interno, a servidora acredita que o IFPE deveria exigir mais o cumprimento deles por parte dos servidores. O fluxo do processo também é avaliado por ela como algo a ser melhorado, pois muitas vezes a tramitação é longa e passa por muitos setores desnecessariamente.

A servidora considera também que seria salutar, caso haja viabilidade legal, o pagamento por parte do próprio IFPE de capacitações de grande relevância, em setores-chave. Similarmente, o entrevistado D acredita que o IFPE poderia ofertar cursos voltados para serem usufruídos durante as licenças para capacitação.

Segundo o respondente D, caso o IFPE ofertasse esses cursos, poderia funcionar como um atrativo para as pessoas se capacitarem mais. Contudo, isso não significaria, para ele, que o servidor ficaria restrito a esses cursos. As pessoas poderiam optar por continuar buscando em outras instituições ou realizar capacitações oferecidas pelo IFPE.

A entrevistada C considera ainda que seria pertinente incentivar a participação em cursos no exterior, especialmente pelos servidores técnico-administrativos. A razão seria por os servidores docentes, por questões financeiras e por terem um maior envolvimento com a pesquisa, realizarem mais esse tipo de capacitação. Para ela, isso poderia ser melhor balanceado.

Esse quesito poderia ser equacionado, para a respondente, mediante a maior participação dos servidores técnico-administrativos em grupos de pesquisa. Dessa forma, eles poderiam realizar outros tipos de capacitações, além de cursos de curta duração e redação de monografia, dissertação ou tese. Por conseguinte, seria gerado ainda mais conhecimento e atingir a atividade fim, o corpo discente.

Adicionalmente, de acordo com a entrevistada C, a impossibilidade de acumular períodos de licença para capacitação faz com que muitos servidores deixem de fazer uso dela

de forma mais eficiente, conforme discorre: “*Eu acho que o fato de você não poder somar, como era a licença-prêmio, faz com que os servidores muitas vezes peça, mesmo que não seja um curso tão importante assim, mas pra não perder*”. (Servidora C). Ela afirmou ainda que o período muitas vezes é a única oportunidade de capacitação para muitos servidores.

## 4.5 Discussão

Com base no Modelo Principal-Agente, esta dissertação parte do pressuposto de existir uma assimetria de informações entre o principal, no caso o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco (IFPE), e o agente, servidor integrante do quadro de pessoal do órgão. Vale aqui retomar a pergunta que norteia esta pesquisa: De que maneira a instauração de uma licença aos servidores, nomeadamente a licença para capacitação, contribui para a aquisição dos conhecimentos necessários ao desempenho das suas funções?

A teoria da agência descreve a lógica da delegação, na qual o principal delega autoridade ao agente, sendo utilizado para verificar se o agente está agindo em consonância aos interesses do principal. (LUPIA, 2001). A relação torna-se conflituosa, caso os interesses ou objetivos de ambos não coincidam plenamente. (MACHADO FILHO, 2011).

De acordo com Machado Filho (2011, p. 76, grifo do autor), “em qualquer situação em que o poder de decisão é transferido ou compartilhado surge, em maior ou menor grau, uma *assimetria informacional*.”. A assimetria de informações entre o agente e o principal dá margem para que aquele aja oportunisticamente. (MELO, 2000).

Nessa conjuntura, os dados corporificam a existência de uma assimetria de informações entre o principal (IFPE) e o agente (servidor). A maior parte das ações de capacitação realizadas durante os períodos de licença foram cursos livres, à distância e realizadas em instituições de ensino com reputação considerada inexistente. Dentre elas, a com maior incidência de ocorrências foi a Unieducar Inteligência Educacional, representando 27,8% dos casos.

Atrelado a isso, os testes qui-quadrado revelaram significância estatística para as hipóteses alternativas formuladas ( $p < 0,05$ ). Os dados, portanto, sugerem existir uma relação entre a escolha de uma instituição de ensino de alta reputação e a realização de uma capacitação com forte vinculação ao cargo/função ocupado pelo servidor. Ademais, as licenças voltadas à finalização de pós-graduação *lato sensu* ou *stricto sensu* tendem a ser realizadas em instituições de ensino de alta reputação.

Nesse sentido, essas evidências sugerem que trazem um maior retorno para o IFPE as licenças para capacitação realizadas com o objetivo de finalização de pós-graduação *lato sensu* ou *stricto sensu*. A instituição também deveria se preocupar com a reputação da instituição de ensino escolhidas pelos seus servidores, já que se for considerada alta também guardariam forte vinculação ao cargo ou função ocupado pelo servidor.

Com efeito, o órgão deveria canalizar esforços para melhor verificar em quais estabelecimentos de ensino são realizadas as capacitações dos servidores. Inclusive é uma das diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP) priorizar, em casos de eventos externos de aprendizagem, os cursos ofertados pelas escolas de governo. (BRASIL, 2006). Ou, em caso de instituições privadas, averiguar, no mínimo, se são reconhecidas dentro da área de atuação.

Também foi recorrente no relato dos entrevistados o entendimento de que o IFPE não tem o devido controle das licenças para capacitação. De acordo com eles, muitas das capacitações realizadas são incapazes de trazer o retorno esperado à instituição ou não têm o devido elo com a área de atuação do servidor.

Elas também não são devidamente utilizadas para trazer melhorias mais evidentes, inclusive por não serem planejadas pelo próprio órgão. Nos casos relatados pelas entrevistas, os eventos de capacitação não foram pensados por parte do IFPE, mas foram iniciativas dos próprios interessados.

Os cursos livres, realizados à distância, também deixam a questão em aberto, pois não possuem o mesmo nível de exigência das graduações e pós-graduações, bem como não há parâmetros de avaliação por parte do MEC. Esse ponto é apresentado mais claramente na fala da entrevistada B ao afirmar: “[...] a minha preocupação hoje são alguns critérios, veja algumas situações. Eu tenho uma colega que está de licença para escrever uma tese e tenho uma colega fazendo com os três meses um curso online. Eu não sei se isso é a melhor forma de contribuir.”. (Entrevistada B)

O comportamento oportunista também pode ser compreendido à luz da racionalidade limitada. (WILLIAMSON, 1985). Etzioni (2014) argumenta que o modelo racionalista é irreal, pois os tomadores de decisão não têm capacidade, seja de recursos, seja de tempo, para coletar as informações necessárias à decisão racional. Por essa razão, presumir a existência de um alto grau de controle sobre a situação objeto de deliberação não é realista, ao contrário, as informações acerca das consequências são fracionárias.

Assim, é uma das “realidades” de implementação haver divergências entre as ações do agente e as intenções dos principais, as quais são responsáveis por inviabilizar esforços reais de melhoria. (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). No caso estudado, os entraves de implementação estariam inviabilizando o intuito da política de corroborar com o interesse e a conveniência da administração pública.

É patente que muitos esforços foram desenvolvidos durante a reforma da administração pública para requalificar os servidores já existentes, a fim de fornecer condições

mais adequadas para o desempenho das suas atividades, entre elas a licença para capacitação. (BRASIL, 2002). Pode-se chamar de uma reorientação estratégica na política e na gestão de pessoas à busca empreendida no período por capacitação contínua e permanente dos servidores. (MARCONI, 2002).

Embora o comportamento oportunista ponha em cheque os benefícios a serem propiciados à sociedade como um todo, seria restrito afirmar que as licenças para capacitação realizadas não trouxeram nenhum retorno ao IFPE. Todos os entrevistados afirmaram considerar a política como de grande importância e de relevância para o desenvolvimento do servidor. A entrevistada C, inclusive, considera esta como uma das únicas possibilidades de capacitação para alguns servidores, conforme pode ser observado no fragmento de fala: *“E às vezes é a única oportunidade de um servidor fazer uma capacitação, porque a gente sabe que existe uma dificuldade de pagamento de curso pra um servidor administrativo [...]”*. (Entrevistada C).

Em virtude da racionalidade limitada, os contratos são incompletos, favorecendo a exploração oportunista do agente. (MELO, 2000; WILLIAMSON, 1985). Infere-se, portanto, que o órgão deveria melhor mediar a questão. Os entraves observados mediante a análise principal-agente poderiam ser minimizados mediante uma participação mais ativa no planejamento das licenças para capacitação.

Os dados também evidenciaram que a maior parte das ações de capacitação tiveram o objetivo de realização de cursos livres (65,6%), seguido por redação de monografia, dissertação ou tese (33,6%). Nesse ponto, percebe-se haver um desconhecimento de outras possibilidades de capacitação trazidas pela legislação e pelo ato normativo interno, a saber:

III - eventos de capacitação: cursos presenciais e à distância, aprendizagem em serviço, grupos formais de estudos, intercâmbios, estágios, seminários e congressos, que contribuam para o desenvolvimento do servidor e que atendam aos interesses da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. (BRASIL, 2006).

Art. 2º. Para fins desta Resolução serão consideradas ações de capacitação: cursos presenciais e a distância, treinamentos, grupos formais de estudo, intercâmbios ou estágios, seminários, congressos, dentre outros, desde que visem à atualização profissional e pessoal do servidor e a melhoria da qualidade e desempenho do seu trabalho, contribuindo positivamente para a realização das metas institucionais. (IFPE, 2009).

A experiência dos entrevistados ratificou esse dado, pois para eles as únicas possibilidades de capacitação limitam-se a cursos livres ou graduações/pós-graduações. O desconhecimento por parte dos servidores de outras possibilidades inviabiliza um maior retorno

das ações empreendidas. As contribuições trazidas ao serviço público, a partir da política, seriam maximizadas, caso houvesse um leque mais amplo de eventos de capacitação.

Ademais, o ato normativo interno, isto é, a Portaria nº 455/2009-GR-IFPE carece de atualização. A experiência em torno dos dez anos de implementação do documento é capaz de subsidiar meios para superar os descompassos presentes. Dessa forma, melhorar a regulação do principal, em termos “contratuais”.

Outra importante mudança necessária ao regulamento interno é abranger no rol de possibilidades a atividade voluntária. Essa opção foi incluída à Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP) em 2017 e ainda não foi regulamentada por parte do IFPE.

Registre-se, por oportuno, que a entrevistada B, sem ser questionada sobre o assunto, manifestou interesse em realizar atividades voluntárias por considerar trazer agregado uma gama de conhecimentos.

*E você vê que essas coisas do trabalho voluntário muitas vezes têm sido até observado até no mercado de trabalho fora, né? Do quanto você se doa pro outro e isso não é previsto [pelo regulamento interno], [...] um curso de idioma, três mês, sei lá, no Canadá, o quanto você traz de conhecimento novo, né, de aventura lá, um trabalho voluntário, mas é previsto você fazer, ficar três meses pra fazer um curso online? (Entrevistada B).*

Adicionalmente, outros aprimoramentos poderiam ser estudados pela instituição concedente. Seria salutar a elaboração de um organograma para viabilizar um melhoramento no fluxo processual. As sanções a serem aplicadas em caso de descumprimento das cláusulas por parte do interessado também poderiam ser melhor esclarecidas e não deixar essa omissão para ser sanada pela Direção Geral do *campus*.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposição desta dissertação voltou-se à avaliação da implementação da licença para capacitação no âmbito do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco (IFPE). Dentro do ciclo de uma política pública, o estágio de avaliação almeja comparar a realidade a um padrão almejado, considerando a eficácia no atendimento dos objetivos propostos. (COHEN; FRANCO, 2013).

A licença para capacitação faz parte de um conjunto de ações desenvolvidas no contexto de reforma da administração pública. Nesse período, iniciativas foram incitadas para haver uma renovação planejada de pessoal, mediante a realização periódica de concursos e requalificação dos servidores existentes. (BRASIL, 2002).

Dentre os *campi* do IFPE distribuídos pelo estado de Pernambuco, delimitou-se nesta pesquisa uma amostra e o lapso temporal entre janeiro de 2014 e junho de 2018. Ao todo, foram registradas 128 ocorrências de licença para capacitação, dentre as quais o *Campus* Recife representa 53,10% delas. Internamente nenhum setor teve prevalência significativa.

Constatou-se que os servidores técnico-administrativos em educação são os que mais usufruem das licenças para capacitação na amostra, representando 75% dos casos. No *Campus* Recife, particularmente, embora os docentes representem a maior parte da sua força de trabalho, é mantida a tendência de prevalecer o segmento técnico-administrativo.

À luz do Modelo Principal-Agente, os resultados consubstanciam existir uma assimetria de informações entre o principal, no caso o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco (IFPE), e o agente, servidor integrante do quadro de pessoal do órgão. Para o modelo, a delegação traz agregada uma transferência de poder e, por conseguinte, pode haver um abuso do poder recebido. (LUIPIA, 2001).

As informações das entrevistas respaldam o entendimento de que o IFPE deveria aprimorar o controle e o planejamento das licenças para capacitação. Faz-se necessário rever os critérios adotados para concessão, atualizar o ato normativo interno e reforçar a existência de uma gama de possibilidades de ação de capacitação. Ademais, em todas as entrevistas o interesse de usufruto da licença para capacitação partiu dos próprios servidores entrevistados.

A legislação traz diversas possibilidades de eventos de capacitação, como trabalho voluntário, cursos formais ou livres, aprendizagem em serviço, grupos formais de estudos, congressos, entre outros. (BRASIL, 2006). Não obstante, verificou-se uma prevalência de cursos livres ou, na sequência, redação de monografia, dissertação ou tese.

O teste qui-quadrado mostrou haver significância estatística à hipótese de que há uma tendência das capacitações voltadas à finalização de pós-graduações serem realizadas em estabelecimentos de ensino de alta reputação. Atrelado a isso, o teste revelou existir uma relação entre a reputação das instituições de ensino e a relação da capacitação com o cargo/função ocupado pelo servidor.

Nesse sentido, dentre as ações de capacitação realizadas, pode-se inferir ter trazido um maior retorno as voltadas para redação de monografia de pós-graduação *lato sensu*, dissertação de mestrado ou de tese de doutorado. Contudo, a maior parte das ações de capacitação realizadas durante os períodos de licença foram cursos livres, à distância e realizadas em instituições de ensino com reputação considerada inexistente. Apreende-se não haver uma preocupação quanto a qualidade das instituições de ensino ofertantes das capacitações realizadas.

Os entrevistados que estudaram em instituições de ensino consideradas de alta reputação para os critérios adotados avaliaram o período de licença como de grande valia, inclusive para aplicação ao trabalho. Os de reputação inexistente também consideraram úteis, mas salientaram ressalvas quanto a isso.

A qualidade do estabelecimento de ensino pesou para os respondentes que estudaram nas consideradas de alta reputação. Com relação aos que cursaram nas consideradas com reputação inexistente a resposta diferiu em partes: para um esse quesito não foi sequer considerado e para a outra foi sim, mas com reservas, dentro de uma análise de custo-benefício.

Ante o exposto, as ações humanas estão sujeitas à racionalidade limitada, por isso os planejamentos são incompletos, favorecendo os perigos do oportunismo. (WILLIAMSON, 1985). Entretanto, a perda de agência (*agency loss*) pode ser minimizada se o principal detiver conhecimento das consequências das ações do agente. (LUIPIA, 2001). Sendo assim, o retorno trazido mediante as licenças para capacitação pode ser otimizado caso o órgão reforce seus controles e planejamento.

Em linhas gerais, os resultados logrados neste trabalho contribuem para o aquecimento do debate sobre a teoria da agência, a reforma da administração pública e a implementação de uma política pública, no caso a licença para capacitação. A razão de agregar novos conhecimentos advém também por haver uma carência de maiores estudos sobre a política estudada, apresentando contribuições originais.

Espera-se também, a partir deste trabalho, fornecer subsídios para melhorar a implementação da política, sobretudo no IFPE. De modo amplo, espera-se contribuir para a

compreensão acerca da efetiva realização e dos retornos trazidos pelas políticas públicas, bem como de que maneira melhorar a qualidade da burocracia do país.

Ademais, o presente estudo reconhece a limitação do indicador adotado não abarcar todos os estabelecimentos de ensino nos quais os servidores estudaram durante o período de licença. Entre outros motivos, especialmente por não incluir as escolas de governo, destinadas, precipuamente, à formação e ao desenvolvimento de servidores públicos. É uma das diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP) priorizar no caso de eventos externos de aprendizagem, os cursos ofertados pelas escolas de governo. (BRASIL, 2006).

Outros aspectos que permeiam a relação entre os órgãos públicos e os seus servidores podem ser aprofundados. Para trabalhos posteriores sobre a temática abordada, sugere-se o estudo de outras repartições públicas ou sobre a política de capacitação como um todo, incluindo o Plano Anual de Capacitação. A temática pode ainda despertar o interesse acerca de outras políticas públicas dentro da área gestão de pessoas.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, Helena Kerr do. Desenvolvimento de competências de servidores na administração pública brasileira. **Revista do Serviço Público Brasília**, v. 57, n.4, out/dez 2006. p. 549-562. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/211/216>. Acesso em: 01 out. 2019.

BATISTA, Mariana; DOMINGOS, Amanda. Mais que boas intenções: técnicas quantitativas e qualitativas na avaliação de impacto de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 32, n. 94, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v32n94/0102-6909-rbcsoc-3294142017.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2018.

BRANDÃO, Hugo Pena; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Gestão de competências e gestão de desempenho: tecnologias distintas ou instrumentos de um mesmo construto?. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 41, n. 1, p. 8-15, Jan./Mar. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rae/v41n1/v41n1a02.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2019.

BRASIL. **Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952**. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União. Rio de Janeiro, 28 out. 1952. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L1711.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1711.htm). Acesso em: 10 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, 11 dez. 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm). Acesso em: 10 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Diretrizes da Nova Política de Recursos Humanos. **A Nova Política de Recursos Humanos**. Brasília: MARE, 1997. p. 11-22. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno11.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 2.794, de 1º de outubro de 1998**. Institui a Política Nacional de Capacitação dos Servidores para a Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. Brasília, DF, 01 out. 1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2794.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2794.htm). Acesso em: 10 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **A Política de Recursos Humanos na Gestão FHC**. Brasília: MP, SEGES, 2002. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/RH/APolíticadeRecursosHumanosnaGestãoFHC.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005.** Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação, e dá outras providências. Brasília, 12 jan. 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111091.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111091.htm). Acesso em: 10 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006.** Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Brasília, DF, 23 fev. 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5707.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5707.htm). Acesso em: 10 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Nota Técnica nº 178/2009/COGES/DENOP/SRH/MP.** Licença capacitação para elaboração de trabalho final de curso de graduação e de pós-graduação lato sensu. Brasília, ago. 2009. 8 p. Disponível em: <https://conlegis.planejamento.gov.br/conlegis/pesquisaTextual/atoNormativoDetalhesPub.htm?id=7024>. Acesso em: 11 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012.** Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal. Brasília, 28 dez. 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112772.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112772.htm). Acesso em: 10 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Planejamento lança o Painel Estatístico de Pessoal.** 2017. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/noticias/planejamento-lanca-o-painel-estatistico-de-pessoal>. Acesso em: Acesso em 11 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **IGC: Apresentação.** Brasília, [2018?]. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/igc/apresentacao>. Acesso em: 26 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Painel Estatístico de Pessoal.** Brasília, [2019?]. Disponível em: <http://painel.pep.planejamento.gov.br/>. Acesso em 11 jun. 2019.

CARLOMAGNO, Márcio C.; ROCHA, Leonardo Caetano da. Como Criar e Classificar Categorias Para Fazer Análise de Conteúdo: Uma Questão Metodológica. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, Curitiba, v. 7, n. 1, 2016. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/politica/article/view/45771/28756>. Acesso em: 15 dez. 2018.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). **Mestrado Profissional: o que é?** 2014. Disponível em:

<http://www.capes.gov.br/avaliacao/sobre-a-avaliacao/mestrado-profissional-o-que-e>. Acesso em: 20 jun. 2018.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de Projetos Sociais**. 11. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

CRISTO, Ciro. **Os Avanços da Reforma na Administração Pública: 1995-97**. Relatório preparado por Ciro Cristo, assessor do Ministro Bresser-Pereira, em 1998. Brasília, DF, 1998. 69 p. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno15.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2018.

ETZIONI, Amitai. *Mixed scanning*: uma “terceira” abordagem de tomada de decisão. In: HEIDEMANN, Francisco G; SALM, José Francisco (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. 3. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2014. p. 219-232.

FREITAS, Isa Aparecida de; BRANDÃO, Hugo Pena. Trilhas de aprendizagem como estratégia de TD&E. In: BORGES-ANDRADE, Jairo E; ABBAD, Gardênia da Silva; MOURÃO, Luciana (Org.). **Treinamento, Desenvolvimento e Educação em Organizações e Trabalho**. Porto Alegre: Artmed, 2007. p. 97-113.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia Duarte. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

HAIR, Joseph F. et al. **Análise multivariada de dados**. 6. ed. Porto Alegre: Bookman, 2009. 688 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Coordenação de Geografia. **Redes e Fluxos do Território: Gestão do Território 2014**. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. Disponível em: [ftp://geoftp.ibge.gov.br/organizacao\\_do\\_territorio/redes\\_e\\_fluxos\\_geograficos/gestao\\_do\\_territorio/gestao\\_do\\_territorio\\_2014.pdf](ftp://geoftp.ibge.gov.br/organizacao_do_territorio/redes_e_fluxos_geograficos/gestao_do_territorio/gestao_do_territorio_2014.pdf). Acesso em: 29 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Coordenação de Geografia. **Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv99700.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2018.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE PERNAMBUCO (IFPE). **Portaria nº 455, de 11 de maio de 2009**. Aprova Regulamento. 2009. Disponível em: <https://portal.ifpe.edu.br/o-ifpe/gestao-de-pessoas/legislacao/portaria-455-2009-gr-licenca-para-capacidade.pdf>. Acesso em: 10 out. 2018.

\_\_\_\_\_. **Administração.** Recife, 2015a. Disponível em: <https://portal.ifpe.edu.br/campus/recife/administracao>. Acesso em: 10 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. **Departamentos Acadêmicos.** Recife, 2015b. Disponível em: <https://portal.ifpe.edu.br/campus/recife/ensino/departamentos-academicos>. Acesso em: 10 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. **Histórico.** Recife, 2015c. Disponível em: <https://portal.ifpe.edu.br/campus/recife/o-campus/historico>. Acesso em: 10 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. **Quem é quem.** Recife, 2015d. Disponível em: <https://portal.ifpe.edu.br/campus/recife/o-campus/quem-e-quem>. Acesso em: 10 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. **Missão, visão e valores.** Recife, 2016a. Disponível em: <https://portal.ifpe.edu.br/o-ifpe/institucional/missao-visao-e-valores>. Acesso em 04 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 919/2016-GR, de 21 de junho de 2016. Nomeia Chefe de Departamento de Gestão de Tecnologia da Informação. **Diário Oficial da União**, Recife, PE, 23 jun. 2016b. Seção 2, p. 22. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=2&pagina=22&data=23/06/2016>. Acesso em: 10 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 1.272/2016-GR, de 17 de agosto de 2016. Nomeia Chefe de Gabinete. **Diário Oficial da União**, Recife, PE, 19 ago. 2016c. Seção 2, p. 17. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=2&pagina=17&data=19/08/2016>. Acesso em: 10 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 45/2017-GR, de 10 de janeiro de 2017. Nomeia Diretor de Assistência ao Estudante. **Diário Oficial da União**, Recife, PE, 12 jan. 2017a. Seção 2, p. 23. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=12/01/2017&jornal=2&pagina=23&totalArquivos=64>. Acesso em: 10 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 13, de 27 de março de 2017.** Aprova o Relatório de Gestão do Exercício 2016 do IFPE. 2017b. Disponível em: <https://portal.ifpe.edu.br/o-ifpe/conselho-superior/resolucoes/resolucoes-2017-1/resolucao-13-2017-relatorio-de-gestao.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. **Organograma Geral.** Recife, [2018?]. Disponível em: [https://portal.ifpe.edu.br/o-ifpe/institucional/organograma/organograma-02.jpg/image\\_view\\_fullscreen](https://portal.ifpe.edu.br/o-ifpe/institucional/organograma/organograma-02.jpg/image_view_fullscreen). Acesso em: 10 nov. 2018.

HÖFLING, Eloísa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 21, n. 55, p. 30-41, nov. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2018.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política Pública: Seus Ciclos e Subsistemas**. Tradução de Francisco G. Heidemann. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. **Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research**. Princeton University Press: Princeton, New Jersey, 1994.

KINGDON, John. Juntando as coisas. *In*: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas públicas: Coletânea – Volume 1. Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006. p. 225-246.

LEMOS, Murilo Lemos de. Competências e incompetências: provocações sobre a gestão estratégica das pessoas no setor público. *In*: BASSOTTI, Ivani Maria; SANTOS, Thiago Souza (Org.). **Tópicos essenciais sobre gestão pública**. São Paulo: Unidade Central de Recursos Humanos da Secretaria de Planejamento e Gestão, 2016. p. 173-210.

LUPIA, Arthur. Delegation of Power: Agency Theory. *In*: SMELSER, Neil J.; BALTES, Paul B. (Ed.). **International Encyclopedia Of The Social Behavioral Sciences**. Oxford, UK: Elsevier Science Limited, 2001. p. 3375-3377.

MACHADO FILHO, Cláudio Pinheiro. **Responsabilidade Social e Governança: O Debate e as Implicações**. 1. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

MARCONI, Nelson. O Perfil da Burocracia Federal (1995-2002). *In*: ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita (Org.). **O Estado Numa Era de Reformas: Os Anos FHC - Parte 1**. Brasília: MP, SEGES, 2002. p. 281-302. Disponível em: [http://www.cedec.org.br/files\\_pdf/OEstadonumaeradereformasOsanosFHCparte1.pdf](http://www.cedec.org.br/files_pdf/OEstadonumaeradereformasOsanosFHCparte1.pdf). Acesso em: 04 jan. 2018.

MELO, Marcus André. **Política Regulatória: Uma Revisão da Literatura**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 50, p. 7-43, 2000.

MERHI, Daychoum. **40 + 2 ferramentas e técnicas de gerenciamento**. 2. ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2008. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=1R2O5k5UCIQC&printsec=frontcover&hl=pt-BR#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 04 jun. 2019.

PACHECO, Eliezer Moreira. **Os Institutos Federais: Uma Revolução na Educação Profissional e Tecnológica**. 1. ed. Natal: IFRN, 2010. Disponível em: <https://memoria.ifrn.edu.br/bitstream/handle/1044/1013/Os%20institutos%20federais%20-%20Ebook.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 10 nov. 2018.

PATI, Camila. As melhores faculdades e universidades do Brasil, segundo o MEC. **Revista Você S/A**, São Paulo, 28 nov. 2017. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/carreira/as-melhores-faculdades-e-universidades-do-brasil-segundo-o-mec/>. Acesso em: 02 nov. 2018.

PEDONE, Luiz. **Formulação, Implementação e Avaliação de Políticas Públicas**. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público (FUNCEP), 1986. 48 p. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2982>. Acesso em: 11 jun. 2019.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RONCARATTI, Luanna Sant'Anna. Políticas Públicas. **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão: Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental**. Brasília: Vestcon, 2008. p. 5-25. Disponível em: <https://www.vestcon.com.br/ft/2771.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2018.

SIQUEIRA, Marcus Vinicius Soares; MENDES, Ana Magnólia. Gestão de pessoas no setor público e a reprodução do discurso do setor privado. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 60, n. 3, Jul/Set 2009. p. 241-249. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/25>. Acesso em: 11 jun. 2019.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de Pesquisa em Administração**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

WILLIAMSON, Oliver E. **The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contract**. New York: The Free Press, 1985. p. 15-38.

WINTER, Søren C. Perspectivas de implementação: status e reconsideração. *In*: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (Org.). **Administração pública: Coletânea**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010. p. 209-228.

WU, Xun. et al. **Guia de Políticas Públicas: Gerenciando Processos**. Tradução de Ricardo Avelar de Souza. Brasília: Enap, 2014. 160 p. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/documents/586010/604366/Guia+de+Pol%C3%ADticas+P%C3%BA>

blicas+Gerenciando+Processos.pdf/afcf588e-d510-41eb-bfb7-049fda6f549. Acesso em: 14 jan. 2018.

## APÊNDICE A – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

Explicar ao entrevistado, primeiramente, os objetivos almejados pela pesquisa e o programa no qual está inserido. O caráter confidencial e anônimo também deve ser garantido, a fim de garantir que as respostas sejam voluntárias e espontâneas. Após a explanação geral, o entrevistado deve ser situado acerca da licença para capacitação usufruída (período, ação de capacitação e instituição ofertante), conforme tabela. Em seguida, proceder às questões abaixo.

<b>Nome</b>	<b>Cargo</b>	<b>Lotação</b>	<b>Período</b>	<b>Capacitação Realizada</b>	<b>Instituição de Ensino</b>

### Perguntas

- 1) O que estimulou a solicitação da licença para capacitação?
- 2) A qualidade da instituição pesou na sua escolha?
- 3) Qual foi o critério de escolha dessa capacitação (curso/pós-graduação)?
- 4) A capacitação se revelou útil para aplicação no seu trabalho?
- 5) A capacitação foi previamente acordada com o departamento acadêmico/coordenação?
- 6) Que outras características positivas você poderia elencar para o período da capacitação?
- 7) O que poderia ser melhorado por parte do IFPE?

Finalizar a entrevista agradecendo pela participação e a disponibilidade em contribuir, haja vista a participação ser indispensável para o sucesso do trabalho.

**APÊNDICE B – AUTORIZAÇÃO DE ENTREVISTA**

Eu, \_\_\_\_\_ (nome \_\_\_\_\_ do(a) \_\_\_\_\_ entrevistado(a))

.....  
abaixo assinado(a), autorizo Aline Prazeres Bezerra, estudante regularmente matriculada no Programa do Mestrado Profissional em Políticas Públicas, pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), a utilizar as informações por mim prestadas para a elaboração da sua dissertação, sob a orientação do prof. Dr. Ernani Rodrigues de Carvalho Neto, bem como em futuras publicações em eventos e periódicos científicos. Estou ciente da necessidade de gravação da minha entrevista, no entanto será preservado o meu anonimato, assegurando assim minha privacidade nas vias de publicação das informações geradas. Se julgar necessário, poderei ainda solicitar a transcrição da minha entrevista para conhecimento.

Recife/PE, ..... de novembro de 2018.

---

Assinatura do(a) entrevistado(a)

## ANEXO A – REGULAMENTAÇÃO INTERNA



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE PERNAMBUCO

Portaria nº 455/2009-GR

Ementa: Aprova Regulamento.

O REITOR DO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE PERNAMBUCO, em conformidade com a Lei nº 11.892, publicada no DOU de 30/12/2008, seção 1, página 1/3, e de acordo com a Portaria nº 44, publicada no DOU do dia 08/01/2009, seção 2, página 11, e considerando ainda a Portaria nº 194/2009-GR, e a aprovação pelo Conselho Gestor na reunião ordinária de 27/04/2009 realizada no *Campus* Pesqueira,

RESOLVE:

Regulamentar no âmbito do Instituto Federal de Pernambuco a concessão da Licença para capacitação prevista no art.87 da lei nº 8.112/90, redação dada pela Lei nº 9.527/97, em conformidade com o Decreto nº 5.707/06, e estabelecer os procedimentos, nos termos do anexo desta Portaria.

1. Revogar a Resolução nº 10/2008-CONDIR.

Publique-se.

Registre-se.

Cumpra-se.

GABINETE DO REITOR DO INSTITUTO FEDERAL DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE PERNAMBUCO, 11 de maio de 2009.

SÉRGIO GAUDÊNCIO PORTELA DE MELO  
**Reitor**

## Anexo

Portaria nº 455/2009-GR

### REGULAMENTO

Art. 1º. Após cada quinquênio de efetivo exercício, o servidor poderá solicitar ao dirigente máximo do órgão em que se encontre em exercício licença remunerada, prevista no art. 87 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, com a redação dada pela Lei nº 9.527, de 10 de dezembro de 1997, por até três meses, para participar de ação de capacitação, em ambiente externo e às suas expensas, com o objetivo de adquirir conhecimentos desejáveis em sua área de atuação profissional, cuja concessão se condiciona ao planejamento interno da unidade e à relevância da ação de capacitação para a instituição.

§ 1º Os períodos de licença de que trata o caput não são acumuláveis.

§ 2º As ações de capacitação deverão possuir carga horária mínima de 20 (vinte) horas semanais.

Art. 2º. Para fins desta Resolução serão consideradas ações de capacitação: cursos presenciais e a distância, treinamentos, grupos formais de estudo, intercâmbios ou estágios, seminários, congressos, dentre outros, desde que visem à atualização profissional e pessoal do servidor e a melhoria da qualidade e desempenho do seu trabalho, contribuindo positivamente para a realização das metas institucionais.

§ 1º. Será também considerada ação de capacitação para concessão da licença-capacitação a redação de monografia de graduação e de pós-graduação *lato sensu*, dissertação de mestrado ou de tese de doutorado, todos de interesse da instituição.

§ 2º. Não será considerada ação de capacitação para concessão da licença-capacitação os cursos de língua com duração superior a 03(três) meses e os cursos oferecidos no Plano Institucional de Capacitação deste Instituto Federal.

Art. 3º. A licença-capacitação não será concedida simultaneamente em cada categoria, técnico-administrativos ou docentes, a mais de 7% da força de trabalho de servidores do *Campus* de lotação.

§ 1º. Para fins do cálculo referido no caput deste artigo, as frações serão arredondadas para o número inteiro imediatamente superior.

§ 2º. No caso em que o número de servidores ultrapassar o limite previsto no caput deste artigo, os critérios de prioridade deverão obedecer: o prazo de expiração do período da licença, o tempo de serviço na Instituição de Ensino e a maior idade.

Art. 4º. A licença-capacitação poderá ser fracionada em no máximo três vezes, desde que a parcela mínima não seja inferior a 30 (trinta) dias.

Art. 5º. Não se concederá licença-capacitação ao servidor que, no período aquisitivo, sofrer penalidade disciplinar de suspensão.

Art. 6º. As faltas injustificadas ao serviço, apuradas no período aquisitivo da licença-capacitação, retardarão a sua concessão na proporção de um mês para cada cinco dias de falta.

Art. 7º. Interrompem a contagem do quinquênio para fins de concessão da licença-capacitação, os afastamentos do servidor decorrentes de:

- I - Licença por motivo de doença de pessoa da família sem remuneração;
- II - Licença para tratar de interesses particulares;
- III - Condenação à pena privativa de liberdade por sentença definitiva;
- IV - Afastamento, sem remuneração, para acompanhar cônjuge ou companheiro.

Art. 8º. A licença-capacitação poderá ser interrompida, sendo computado o período já usufruído:

- I - A pedido do servidor, desde que tenha cumprido o período da parcela mínima a que se refere o artigo 4º desta Resolução;
- II - Por interesse da Instituição, desde que haja justificativa da chefia imediata do servidor, com anuência do dirigente máximo do *Campus*;
- III - Por concessão de licença médica, concedida pela junta médica do *Campus* de sua lotação.

Parágrafo único - Quando não houver junta médica no *Campus* de lotação do servidor, a licença médica, que trata o inciso III do caput deste artigo, poderá ser concedida pela junta médica de qualquer um dos *Campi*.

Art.9º. As solicitações de licença-capacitação serão formalizadas pelo servidor no protocolo geral do *Campus* e enviadas ao setor de recursos humanos do *Campus*, com antecedência mínima de 30(trinta) dias do início da capacitação, obedecendo as especificações abaixo:

- I - No processo deverá constar o requerimento dirigido ao dirigente máximo da instituição, a documentação relativa à ação de capacitação: nome da ação e da instituição que o oferece, sua natureza, local de funcionamento, carga horária semanal e total, conteúdo programático.
- II - O setor de recursos humanos instruirá o processo quanto ao direito e pertinência de usufruir da licença nos termos dos artigos 1º e 2º desta Resolução.
- III - Parecer da chefia imediata quanto à oportunidade e interesse institucional do afastamento.
- IV - Parecer da CIS ou da CPPD, dependendo da categoria.
- V - Aprovação pelo Diretor Geral do *Campus*.
- VI - O setor de recursos humanos elaborará o ato pertinente e cientificará o servidor e à sua chefia imediata a respeito da concessão da licença-capacitação.
- VII - O servidor deverá assinar um termo de compromisso, comprometendo-se a apresentar ao setor de recursos humanos, no prazo máximo de 30 (trinta) dias após o término da ação, comprovante de participação ou conclusão da capacitação.

Art.10. Os casos omissos deverão ser analisados e definidos pelo Diretor Geral do *Campus*.