



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
MESTRADO PROFISSIONAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS

MARCELA DE SOUZA SANTIAGO

**PESQUISA AVALIATIVA SOBRE O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO
PROGRAMA DE CAPACITAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DA UFPE (2007 a 2018)**

Recife
2020

MARCELA DE SOUZA SANTIAGO

**PESQUISA AVALIATIVA SOBRE O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO
PROGRAMA DE CAPACITAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DA UFPE (2007 a 2018)**

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

Área de concentração: Políticas Públicas

Orientador: Prof Dr. Ricardo Borges Gama Neto

Recife
2020

Catálogo na fonte
Bibliotecária Valdicéa Alves Silva, CRB4-1260

S235p Santiago, Marcela de Souza.
Pesquisa avaliativa sobre o processo de implementação do programa de capacitação e qualificação da UFPE (2007 a 2018)/ Marcela de Souza Santiago. - 2020.

127f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Borges Gama Neto.

Dissertação (mestrado profissional em políticas públicas) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, Recife, 2020.

Inclui referências, anexos e apêndices.

1. Ciência política. 2. Avaliações. 3. Administração pública – Ciência política.
4. Assessoria pessoal. I. Gama Neto, Ricardo Borges (Orientador). II. Título.

320.6 CDD (22. ed.)

UFPE (BCFCH2020-135)

MARCELA DE SOUZA SANTIAGO

**PESQUISA AVALIATIVA SOBRE O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO
PROGRAMA DE CAPACITAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DA UFPE (2007 a 2018)**

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

Aprovada em: 22/06/2020.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Ricardo Borges Gama Neto (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Erinaldo Ferreira do Carmo (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Profa. Dra. Brunna Carvalho Almeida Granja (Examinadora Externa)
Universidade Federal de Pernambuco

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, por me dar a vida e tornar tudo possível.

Ao meu filho Pedro, fonte de toda inspiração, o que mais sentiu as ausências e as mudanças de humor.

Ao meu esposo Daniel pelas ausências, pela compreensão e apoio que me deu, preenchendo lacunas deixadas pela realização desta pesquisa.

A meus pais Carlos e Josélia, e meus irmãos Alessandra e Bebeto, que sempre me apoiaram nas jornadas do conhecimento.

A Maria, pela compreensão e a responsabilidade com minha casa e com meu filho, nas minhas inúmeras horas à frente do computador.

A minhas colegas / amigas (somos maioria), técnicos, e aos professores e professoras do curso de Mestrado em Políticas Públicas - MPPP, que sempre deram subsídio para meu crescimento profissional e acadêmico.

A minhas amigas Alba, Luísa e Taciana sempre presentes, prestativas, companheiras em momentos decisivos da construção do trabalho.

À UFPE, instituição e foco deste estudo, pelo investimento em mim e pela promoção da qualificação profissional de seus servidores.

Aos meus colegas e amigos do trabalho: Kátia, Cristiano, Claudio, Raphael, Aldeni, Jackeline, sempre compreensivos quanto às minhas necessidades extra-CAV.

À PROGEPE e à CCQ, especialmente Lourdes e Jorge, pela atenção, disponibilidade e atendimento dos pleitos necessários às informações desta pesquisa.

Aos entrevistados, meu imenso respeito e admiração.

Ao meu orientador Prof Ricardo Borges, sempre prestativo para contribuir para o desenvolvimento deste árduo trabalho.

Enfim, a todos que direta ou indiretamente contribuíram para esta pesquisa!

RESUMO

Esta pesquisa avaliou como ocorreu o processo de implementação do Programa de Capacitação e Qualificação da UFPE, no período de 2007 a 2018. Foi realizada uma pesquisa qualitativa, descritiva, do tipo estudo de caso; em que o processo de implementação do Programa foi avaliado, comparando-se a documentação gerencial e legal relacionada ao tema e a percepção dos atores. A base teórica relaciona os estudos sobre políticas públicas, burocracia e atuação dos burocratas de médio escalão, utilizando e adaptando a teoria de avaliação de programas de Draibe (2001). Com base na análise documental, dos dispositivos legais relacionados às políticas de desenvolvimento pessoal e profissional de servidores públicos federais (técnico-administrativos em educação), foi realizada a análise de conteúdo das entrevistas semiestruturadas com 06 gestores dos setores de capacitação e qualificação na Universidade Federal de Pernambuco. Os subprocessos avaliados foram: aspectos gerenciais e decisórios envolvidos na operacionalização do Programa; atividades e ações envolvidas na divulgação, informação, processos seletivos e acesso; processos orçamentários e operacionais; e os procedimentos de monitoramento e avaliação interna. Foram apontados, inclusive, os fatores facilitadores e obstáculos, quanto ao seu aprimoramento. O aspecto mais notório é a relevância do Programa na estrutura institucional da UFPE, seguindo uma evolução de reconhecimento de seu papel e função no desenvolvimento pessoal e profissional dos servidores técnico-administrativos em educação. Um destaque quanto à continuidade do Programa são os ajustes incrementais ao processo instituído a partir das modificações por que a base legal passa ao longo de mudanças nas legislaturas federais. Essas amarras legais, as quais os gestores se limitam, dificultaram a iniciativa de modelagem na sua governança para torná-lo mais inovador, acessível, transparente e mais eficiente.

Palavras-chave: Avaliação de programas. Burocracia de médio escalão. Capacitação e qualificação na UFPE.

ABSTRACT

This research evaluated how the implementation process of the Training and Qualification Program at UFPE occurred, during the period of 2007 to 2018. A qualitative, descriptive, case study research was carried out; where the process of implementing the Program was evaluated, comparing the managerial and legal documentation related to the theme and the actors' perception. The theoretical basis relates the studies on public policies, bureaucracy and the performance of middle-level bureaucrats, using and adapting Draibe's (2001) program evaluation theory. Based on documentary analysis, of the legal provisions related to the personal and professional development policies of federal public servants (technical-administrative in education), the content analysis of the semi-structured interviews with 06 managers from the training and qualification sectors at Federal University of Pernambuco was carried out. The subprocesses evaluated were: managerial and decision-making aspects involved in the operationalization of the Program; activities and actions involved in disclosure, information, selection processes and access; budgetary and operational processes; and internal monitoring and evaluation procedures. Enabling factors and obstacles were also pointed out regarding their improvement. The most notorious aspect is the relevance of the Program in Federal University of Pernambuco institutional structure, following an evolution of recognition of its role and function in the personal and professional development of technical-administrative in education. A highlight regarding the continuity of the Program are the incremental adjustments to the process instituted from the changes that the legal base undergoes throughout the federal role. These legal ties, which managers are limited, made it difficult for the modeling initiative in its governance to make it more innovative, accessible, transparent and more efficient.

Keywords: Program evaluation. Middle-level bureaucracy. Training and qualification at UFPE.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 –	Percentuais de Incentivo à Qualificação	41
Figura 2 –	Dispositivos legais relativos ao desenvolvimento do servidor TAE	45
Figura 3 –	Organograma da UFPE	49
Figura 4 –	Organograma da PROGEPE	54
Figura 5 –	Modelo para avaliação do Programa.....	66
Figura 6 –	Linha do tempo do objeto de estudo	68
Figura 7 –	Categorias para avaliação da Política	69
Figura 8 –	Nuvem de palavras do Programa de Capacitação e Qualificação da UFPE ..	73
Figura 9 –	Mapeamento do processo de decisão da oferta de cursos.....	80
Figura 10 –	Processo de operacionalização de cursos de capacitação	96
Figura 11 –	Banco de Talentos por área de conhecimento e formação UFPE.....	99
Gráfico 1 –	Orçamento anual para capacitação e qualificação da UFPE.....	100

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 –	Fases do ciclo de políticas públicas	20
Quadro 2 –	Classificação e tipos de avaliação	24
Quadro 3 –	Conceitos básicos do Plano de Desenvolvimento dos TAE	42
Quadro 4 –	A Política de capacitação e qualificação no planejamento institucional da UFPE	51
Quadro 5 –	As gratificações e os cargos correspondentes na UFPE	52
Quadro 6 –	Documentos e dispositivos para análise	64
Quadro 7 –	Cursos ofertados pela CCQ 2007-2018 por área / linha de desenvolvimento	74

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Níveis de capacitação PCCTAE	36
Tabela 2 –	Representação de atores da pesquisa	63
Tabela 3 –	Número de servidores beneficiados por ano	75
Tabela 4 –	Número de servidores TAE atendidos pelo Auxílio a Qualificação 2010-2018	76
Tabela 5 –	Formação dos servidores TAE da UFPE - 2008 / 2018.....	77
Tabela 6 –	Evolução no quadro de servidores da CCQ	79
Tabela 7 –	Formação de servidores TAE da UFPE – 2013 / 2018.....	92

LISTA DE SIGLAS

ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
AUDINT	Auditoria Interna
BME	Burocracia/Burocratas de Médio Escalão
CAF	Coordenação Administrativa e Financeira
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCQ	Coordenação de Capacitação e Qualificação
CD	Cargos de Direção
CGU	Controladoria-Geral da União
CIS	Comissão Interna de Supervisão
CONSUNI	Conselho Universitário
CPA	Comissão Própria de Avaliação
CPPD	Comissão Permanente de Pessoal Docente
DQV	Diretoria de Qualidade de Vida
EaD	Educação à Distância
Enap	Escola Nacional de Administração Pública
FADE	Fundação de Apoio ao Desenvolvimento
FASUBRA	Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FG	Função Gratificada
GP	Gestão de Pessoas
IFE	Instituições Federais de Ensino
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
LIBRAS	Língua Brasileira de Sinais
MEC	Ministério da Educação
MPU	Ministério Público da União

NGP	Nova Gestão Pública
NUFOPE	Núcleo de Formação Continuada Didático-Pedagógica dos Professores da UFPE
PAI	Plano Ação Institucional
PCCTAE	Plano de Carreira dos Cargos Técnico-administrativos em Educação
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PEI	Planejamento Estratégico Institucional
PNDP	Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal
PROACAD	Pró-reitoria para Assuntos Acadêmicos
PROAES	Pró-reitoria de Assuntos Estudantis
PROCIT	Pró-reitoria de Comunicação, Informação e Tecnologia da Informação
PROExC	Pró-reitoria de Extensão e Cultura
PROGEPE	Pró-reitoria de Gestão de Pessoas e Qualidade de Vida
PROGEST	Pró-reitoria de Gestão Administrativa
PROPESQ	Pró-reitoria para Assuntos de Pesquisa e Pós-graduação
PROPLAN	Pró-reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças
Sig@	Sistema de Informações e Gestão Acadêmica
SIMEC	Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças
SINASEFE	Sindicato Nacional dos Servidores Federais de Educação Básica e Profissional
SIOP	Sistema de Informações sobre Orçamento Público
SIPEC	Sistema de Pessoal Civil
TAE	Técnico-administrativo em Educação
TCU	Tribunal de Contas da União
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	REFERENCIAL TEÓRICO	17
2.1	Aspectos de avaliação e implementação no campo das políticas públicas	17
2.1.1	Políticas Públicas.....	17
2.1.2	Relação entre implementação e avaliação.....	22
2.1.3	Avaliação de políticas, programas ou projetos.....	22
2.1.4	Modelo de avaliação de políticas e programas - Anatomia do processo geral de implementação.....	25
2.2	Burocracia de médio escalão e as políticas para servidores técnico- administrativos em educação	28
2.2.1	Burocracia e burocratas de médio escalão	28
2.2.2	Servidor Público, desenvolvimento por competências e sua carreira	31
2.2.3	Servidores Técnico-Administrativos em Educação e seu desenvolvimento profissional	34
2.2.3.1	<i>Plano de Carreira dos cargos TAE (PCCTAE)</i>	<i>35</i>
2.2.3.2	<i>Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP)</i>	<i>37</i>
2.2.3.3	<i>Procedimentos para a concessão do Incentivo à Qualificação e enquadramento por nível de capacitação do PCCTAE</i>	<i>40</i>
2.2.3.4	<i>Plano de Desenvolvimento dos Integrantes da Carreira TAE</i>	<i>41</i>
2.2.3.5	<i>Plano Nacional de Desenvolvimento Profissional dos servidores do PCCTAE.....</i>	<i>43</i>
2.3	A UFPE, sua gestão e as políticas de capacitação e qualificação	46
2.3.1	A PROGEPE e sua trajetória.....	53
2.3.2	Plano de Desenvolvimento Profissional dos Servidores TAE da UFPE.....	55
2.3.3	O Programa de Capacitação e Qualificação da UFPE	57
3	METODOLOGIA	59
3.1	Desenho de Pesquisa.....	59
3.2	Local de Pesquisa.....	61
3.3	População e Amostra.....	61
3.4	Instrumentos e procedimentos de coleta de dados	62
3.4.1	Questões éticas	63
3.5	Procedimentos de análise dos dados	64

3.6	Recorte Temporal.....	67
4	AVALIANDO OS SUBPROCESSOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE CAPACITAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DA UFPE.....	69
4.1	Contextualização da implementação	70
4.1.1	Contexto Histórico	70
4.2	Aspectos gerenciais e decisórios envolvidos na operacionalização	78
4.3	Atividades e ações envolvidas na divulgação e informação.....	82
4.4	Processos seletivos e acesso.....	86
4.5	Processos orçamentários e operacionais.....	94
4.6	Procedimentos de monitoramento e avaliação interna	104
4.7	Resumo da avaliação: potencialidades e fragilidades	109
4.7.1	Pontos fortes	109
4.7.2	Fragilidades	110
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	112
5.1	Limitações da Pesquisa	114
	REFERÊNCIAS	115
	APÊNDICE A – CARTA DE ANUÊNCIA.....	121
	APÊNDICE B – ROTEIRO DA ENTREVISTA	122
	APÊNDICE C – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	123
	APÊNDICE D - RELATÓRIO	124
	ANEXO A – RESOLUÇÃO Nº 09/2006 CONSUNI-UFPE.....	127

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa buscou responder ao seguinte problema: como ocorreu o processo de implementação do Programa de Capacitação e Qualificação da UFPE, na perspectiva da burocracia de médio escalão e dos subprocessos da avaliação de programas?

Para isso, traçou-se o seguinte objetivo geral: avaliar o processo de implementação do Programa de Capacitação e Qualificação da UFPE, no período de 2007 a 2018. Assim, desenvolvemos os seguintes objetivos específicos: descrever a base legal e institucional (Leis, Decretos, Resoluções, Portarias, Relatórios) relacionadas à Política; caracterizar os aspectos gerenciais e decisórios envolvidos na operacionalização do Programa; identificar as atividades e ações envolvidas na divulgação, informação, processos seletivos e acesso ao Programa; apresentar os processos orçamentários e operacionais; elencar os procedimentos de monitoramento e avaliação interna; apontar os fatores facilitadores e obstáculos, quanto ao seu aprimoramento (esta última proposta se concretizou como o produto final da pesquisa).

Foi um período em que novas formas de gestão pública trouxeram novos desafios para a operacionalização de políticas públicas. Baseados na perspectiva da gestão por competências, o governo federal ressaltou a importância de desenvolver os servidores para a sua melhoria individual e profissional na prestação de serviços públicos (SILVA *et al.*, 2019).

Dentro do modelo do ciclo de políticas públicas, utilizamos a avaliação do processo de implementação. Como forma de avaliar um programa, Draibe (2001) nos fornece um modelo de subprocessos, a anatomia do processo geral de implementação, utilizado neste estudo.

Ao avaliar uma política que trata essencialmente de servidores públicos federais, cabe abordar o tema da burocracia. A burocracia moderna e sua constituição foram um processo de criação de capacidades administrativas sob a ótica política, em busca de aparato estatal com melhor desempenho e de *accountability* (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018). Aprofundando esta temática, há de se considerar o papel dos burocratas na implementação e avaliação das políticas. Os burocratas de médio escalão são os intermediários entre os formuladores e os implementadores. Alguns desempenham suas funções internamente, muitas vezes não reconhecidos por suas realizações e trabalhos que executam dentro das políticas e programas.

Com o olhar voltado às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), a avaliação de políticas públicas tem um papel importante no planejamento estratégico destas instituições. Os programas e projetos públicos setoriais precisam passar por uma avaliação, e os resultados com elementos suficientes para decidir a continuidade, a reformulação ou a extinção da política.

No âmbito do serviço público federal, poucos estudos se dedicam a entender o perfil, trajetória e atuação dos servidores, com foco na avaliação do processo de implementação de políticas, satisfação no trabalho, eficiência, comprometimento organizacional, políticas de permanência e capacitação (KOGA *et al.* 2019; SILVA *et al.*, 2018).

Nas IFES, os servidores técnico-administrativos em educação são regidos em sua carreira pelo Plano de Carreira dos Cargos Técnico-administrativos em Educação (PCCTAE), Lei nº 11.091/2005, a qual destaca a importância do seu desenvolvimento profissional (BRASIL, 2005).

Nesta perspectiva, em fevereiro de 2006, a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP) foi instituída, através do Decreto nº 5.707, consolidando a visão sobre a relevância da dimensão do desenvolvimento profissional como um componente da qualidade na prestação do serviço público (BRASIL, 2006a). Neste processo de promover o desenvolvimento profissional dos servidores, ainda foram instituídas mais duas normativas: a que incrementava a carreira a partir das progressões por capacitação e incentivo à qualificação, através do Decreto nº 5.824/2006 (BRASIL, 2006b); e a que instituiu diretrizes para a formulação dos planos e programas de capacitação nas IFES - Decreto nº 5.825/2006 (BRASIL, 2006c).

Entender esse processo normativo, de dispositivos legais instituídos pelo governo federal, é primordial para percorrer o caminho histórico de formulação e institucionalização do Programa que é objeto de estudo.

A expansão das universidades trouxe também o desafio de ampliar e dar qualidade às ações de capacitação e qualificação desses profissionais diante dos desafios impostos na gestão pública. Com esta perspectiva, o governo federal, através da Portaria nº 27 do Ministério da Educação, em janeiro de 2014, instituiu o Plano Nacional de Desenvolvimento Profissional dos Servidores Integrantes do Plano de Cargos e Carreiras dos Técnico-Administrativos das Instituições Federais de Educação (BRASIL, 2014). Os efeitos desta política ainda não foram aprofundados, em termos de pesquisa.

Na Universidade Federal de Pernambuco existe o Programa de Capacitação e Qualificação para servidores técnico-administrativos. Foi formulado a partir do Plano de Desenvolvimento Profissional dos servidores TAE da UFPE (CONSUNI-UFPE, 2006a) e regulamentado pela Resolução nº 09/2006 (CONSUNI-UFPE, 2006b). Porém, a UFPE já desenvolvia ações de capacitação desde a década de 1990, vinculadas ao Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da Universidade. Segundo Amaral (2016), a política foi

definida pelos gestores estratégicos como uma das mais importantes no melhoramento do desempenho atual e futuro dos servidores, possibilitando a sua valorização e ganhos financeiros.

Para além da relevância política e de gestão, a pesquisa nacional sobre capacitação na administração pública brasileira tem razoável grau de concentração em poucas instituições de ensino superior. Aliás, caracteriza-se pela utilização de pequena variedade de referenciais e metodologias, contexto este que possibilita a realização de diferentes pesquisas acerca do tema (ALMEIDA *et al.* 2017).

Na UFPE, em particular, alguns estudos trataram: da importância dos conhecimentos obtidos nas capacitações desenvolvidas e ofertadas pelo Programa de Capacitação e Qualificação para o desempenho dos gestores (LOPES, 2014), da contribuição das práticas de gestão de pessoas nos resultados organizacionais (AMARAL, 2016); da relevância dos mestrados profissionais e sua contribuição para a melhoria dos processos laborais (VIANA, 2018); do impacto da qualificação dos servidores no seu ambiente de trabalho (SOUZA, 2011; ALBUQUERQUE, 2014). Porém, sobre a implementação e avaliação do Programa, há raros estudos, ausentes quando se aborda a discricionariedade e a percepção da burocracia de médio escalão (PIRES *et al.*, 2018).

Considerando o caráter atual do tema e as motivações de fortalecer as políticas públicas de capacitação e qualificação da UFPE, e neste cenário, a importância e influência nas decisões dos burocratas que operacionalizam a referida política, é imprescindível revelar a experiência dos burocratas de médio escalão na operacionalização deste Programa na UFPE.

Com isso, foi realizada uma pesquisa qualitativa (com elementos quantitativos), descritiva, do tipo estudo de caso. Foi avaliada a implementação da Política de Capacitação e Qualificação da UFPE (o Programa e os Planos anuais), utilizando os normativos legais do governo federal e da UFPE; comparando com a análise de conteúdo das entrevistas dos gestores e documentos específicos, utilizando também o software NVivo 12.

Assim, esta pesquisa está organizada em cinco seções, sendo esta primeira, de introdução. A segunda apresenta o referencial teórico, onde foram caracterizadas as políticas públicas, o ciclo, as fases de implementação e avaliação; avaliação de programas e projetos; as políticas do governo voltadas à capacitação e a qualificação dos servidores técnico-administrativos; a burocracia nas IFES, destacando a burocracia de médio escalão; e as políticas desenvolvidas na UFPE. A terceira seção consiste na apresentação dos procedimentos metodológicos usados no estudo. A quarta apresenta os resultados e a quinta seção finaliza o trabalho, apresentando as considerações finais desta pesquisa avaliativa.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A referida seção faz uma revisão no estado da arte na área de Políticas Públicas, apresentando uma contextualização sobre os clássicos da Ciência Política voltada ao entendimento e definições teóricas sobre as fases do ciclo de políticas e seus defensores. Traz também o destaque para a relação entre a fase de implementação e avaliação de políticas públicas, distinguindo os conceitos e, ao mesmo tempo, relacionando a contribuição da avaliação para a compreensão e análise da implementação. Classifica os tipos de avaliação e elege o modelo dos subsistemas de avaliação de programas (DRAIBE, 2001) como norteador do instrumento para avaliar o Programa de Capacitação e Qualificação dos servidores TAE da UFPE.

Ainda apresenta os estudos sobre a burocracia, no campo das Políticas Públicas e identifica um tipo de burocratas que nem sempre é considerado, mas tem uma influência e importância fundamentais para a gestão e implementação de políticas: a burocracia de médio escalão (BME). Explica a burocracia pública estatal a partir da legislação pertinente aos servidores, sua carreira e seu desenvolvimento de competências, que, especificamente, produzem e são o público-alvo da política avaliada neste estudo: os servidores técnico-administrativos em educação (TAE). Caracteriza esses servidores a partir do seu Plano de Carreiras (PCCTAE) e todos dispositivos legais inseridos nesta vertente, de desenvolver, capacitar e qualificar estes atores (Lei nº 8.112/1990; Lei nº 11.091/2005; Decreto nº 5.707/2006; Decretos nº 5.824 e nº 5.825/2006), até culminar na descrição da política da UFPE.

2.1 Aspectos de avaliação e implementação no campo das Políticas Públicas

2.1.1 Políticas Públicas

Na construção do conceito, autores como Laswell (1956), Simon (1957), Lindblom (1959), Easton (1965), Dye (1984), são exemplos de teóricos clássicos que deixaram sua marca na epistemologia da Ciência Política, com a finalidade de conceituar e analisar as políticas públicas.

Laswell (1956) apresentou pela primeira vez a expressão “análise de política” (*policy analysis*), ainda na década de 1930, relacionando ações governamentais nas perspectivas acadêmicas/científica com conhecimentos laborais. Trouxe ao debate diálogos entre grupos de interesse, governo e cientistas. Afirmava que as decisões e análises sobre política pública implicam responder questões como: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

Simon (1957) apresentou o conceito de *policy makers*, compreendido como estruturas (conjunto de regras e incentivos) de racionalidade limitada dos decisores públicos. Estabeleceu um arcabouço teórico prático que dava suporte às ações dos tomadores de decisão, que deveriam ser racionais, fruto de ações políticas.

Questionando Laswell e Simon, Lindblom (1959) criticou o racionalismo das ações de políticas públicas que deixavam de considerar outros atores e instituições. Incluiu variáveis como: eleições, burocracia, partidos, grupos de interesse, na fase de análise e formulação.

Já Easton (1965) considerava a política pública como um sistema de várias interfaces. Recebem *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos (*outputs*).

Não existe um único conceito nem o melhor que defina exatamente as políticas públicas, as quais sofrem influências e preferências político-social. Ao longo das décadas o conceito foi ressignificado e revisitado. A escolha conceitual nunca é neutra. Dye (1984), nos oferece uma síntese do conceito de políticas públicas: o que o governo faz ou escolhe não fazer; onde a não decisão também é uma decisão.

Atualmente no campo de Políticas Públicas há uma multiplicidade de conceitos que se complementam. (COSTA; CASTANHAR, 2003; SOUZA, 2006; DIAS; MATOS, 2012; MATIAS-PEREIRA, 2012; SECCHI, 2017). Seu objetivo é o estudo do processo decisório do governo. A atividade política é apresentada sob a forma de políticas públicas, que requerem várias ações estratégicas destinadas a implementar os objetivos desejados e visam o interesse público.

As Políticas Públicas também podem ser de diferentes tipos e são um campo interdisciplinar. Desde a tipologia clássica de Lowi (1972), a abordagem cíclica (*policy cycle*) de Lindblom (1959), até as atuais abordagens de fases sequenciais de uma política (apud SECCHI, 2017).

¹ Em inglês existem os termos *polity*, *politic* e *policy* (plural *policies*). Na tradução para o português, o primeiro termo se refere à política, entendida como sistema e estrutura de poder. *Politics* remetem às interações dos atores em busca de consenso, construção e busca pelo poder. *Policies* são as ações do governo, ou seja, as políticas públicas. Este último termo é utilizado na abordagem.

Segundo Secchi (2017), são políticas públicas tanto as diretrizes estruturantes (de nível estratégico), como as diretrizes de nível intermediário e operacionais, independente do nível de análise ou operacionalização, o conceito está atrelado ao enfrentamento de um problema público.

Matias-Pereira (2012) ressalta que os temas que se destacam em políticas públicas envolvem políticas econômicas, financeiras, tecnológicas e ambientais. Elas geralmente priorizam a análise das estruturas e instituições ou a caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas, como é o caso das políticas de gestão.

Para o estudo didático e compreendendo o caráter cíclico das políticas públicas, a proposta atual é analisar o processo de forma temporal. O processo de elaboração de políticas públicas (*policy-making process*) também é conhecido como ciclo de políticas públicas (*policy cycle*).

Entende-se como ciclo um esquema de visualização e interpretação que organiza a política pública em fases sequenciais e interdependentes (SECCHI, 2017). “Esta tipologia vê a política pública como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado” (SOUZA, 2006, p. 29). Dentro deste modelo, os momentos que a constitui são: agenda, formulação (identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções), tomada de decisão, implementação e avaliação.

Nem sempre seguem uma ordem rígida, mas têm dinâmica própria, e sua utilidade é salutar, por proporcionar uma sequência de elementos no processo e auxiliar os atores a criar um referencial comparativo. Estão em constante interação recíproca e se afetam mutuamente (DIAS; MATOS, 2012).

Um dos críticos à abordagem, Sabatier (1986) justifica que esta estrutura não considera a causalidade do processo político, é imprecisa, normativa, simplificadora e marcadamente *vertical*; focando a sua atenção num único ciclo e subestimando as dinâmicas decorrentes das interações entre múltiplos ciclos, que envolvem diferentes propostas de solução, atores e níveis de decisão.

Apesar das críticas ao modelo, a vantagem da estrutura de estágios é que fornece uma abordagem sistemática para capturar a multiplicidade da realidade. Cada “estágio” está relacionado a uma parte específica do contexto no qual a política pública está sendo feita, enquanto dentro desse contexto parcial muitas variáveis e aproximações possam ser vistas como apropriadas ou não (HILL; HUPE, 2002). O sistema analítico em fases facilita o

aprofundamento em determinado período da política, didaticamente explorado, delimitado pela temporalidade que cada fase fornece.

Concordamos que analisar as fases de forma estanque é limitada e não considera as complexidades as suas inter-relações. Porém é uma referência teórica que também possibilita delimitar o objeto de estudo de forma categórica. Por isso utilizamos o ciclo, de forma mais dinâmica, destacando a inter-relação entre formulação, implementação e avaliação.

Como a nossa proposta consiste em analisar uma fase (implementação) desse ciclo, através de outro (avaliação), vamos utilizar um quadro informativo sobre conceitos e características das fases do ciclo de políticas públicas (Quadro 1).

Quadro 1 – Fases do ciclo de políticas públicas

FASES	CONCEITO E CARACTERÍSTICAS
Problema	A primeira providência na construção de toda política pública é identificar um problema. Pressupõe mudança do <i>status quo</i> . Um problema público visa mitigar uma realidade que causa insatisfação em um grupo ou que afete um direito, através da intervenção política, com participação do Estado, de organizações privadas ou não governamentais.
Agenda	Para entrar na agenda, é necessário que o problema entre no rol de prioridades de atuação, geralmente governamental. A agenda pode tomar forma de um programa de governo, planejamento orçamentário, estatuto partidário ou matérias, notícias da mídia. Em determinados momentos, em dada conjuntura, são abertas as janelas de oportunidades (<i>policy windows</i>), a partir da qual são possibilitados que os fluxos políticos e de problemas entrem ou não na agenda.
Formulação	Ao dispor das alternativas, os <i>policymakers</i> estabelecem o que será abordado ou contemplado dentro de um problema (preferências e interesses). A formulação (de alternativas) vai dispor dos objetivos e estratégias, além das consequências de cada uma das alternativas de questão.
Tomada de decisão	No processo de elaboração da política, a tomada de decisões vem após essa adoção de medidas. É o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções no enfrentamento do problema público são apresentados. Confronta-se com sua complexidade para sua efetivação.
Implementação	A implementação é a fase de concretização das intenções políticas. É a execução da estrutura e do modo de funcionamento de um sistema político-institucional. É a produção dos <i>outputs</i> , o resultado da combinação das escolhas anteriores. As organizações de serviço são os principais instrumentos de implementação de políticas.
Avaliação	Nem sempre por fim, permeando o ciclo de políticas públicas, temos a fase de avaliação. Consiste no processo de julgamentos sobre a validade das propostas para a ação pública, bem como o sucesso ou fracasso dos projetos na prática. Momento-chave para o feedback sobre as fases antecedentes.

Fonte: Elaboração própria a partir de Souza (2006), Dias; Matos (2012), Secchi (2017).

Como vamos propor uma avaliação do processo da implementação, vamos articular mais as suas características e modelos. Primeiramente abordando a implementação, para depois articular com a avaliação de seu processo.

Estudos sobre implementação ganharam destaque após estudo seminal de Pressman e Wildasky (1973). Os autores afirmam que a implementação não é exatamente o resultado de problemas técnicos ou administrativos, mas uma rede complexa de elementos políticos que frustram os melhores planejamentos. Até então a implementação era considerada, nos Estados Unidos, como o elo perdido (*missing link*) da investigação acerca do processo de produção das políticas públicas (HARGROVE apud HILL; HUPE, 2002).

A possibilidade de que pudesse haver interação entre as diferentes fases, bem como entre funcionários que desempenham papéis diferentes, como o de tomador de decisões e implementador, foi negligenciada por um longo tempo. Foi o fato de a "caixa preta" de implementação não ter sido aberta em grande parte da Ciência Política.

De acordo com Secchi (2017), a importância de estudar esta fase da política é visualizar, através de esquemas analíticos mais estruturados, os obstáculos e falhas tanto do processo de execução, quanto na identificação dos problemas, alternativas e tomadas de decisão.

Para realizar uma análise da implementação, são utilizadas duas perspectivas: *top down* e *bottom up* (SABATIER, 1986). A primeira consiste em separar as fases de tomada de decisão (políticos) e a implementação (administradores), numa visão funcionalista e tecnicista. Já o modelo *bottom up* caracteriza-se por uma maior liberdade de burocratas e redes de atores em auto-organizar e modelar a implementação de políticas públicas (SECCHI, 2017). Atualmente alguns autores propõem alternativas que conciliam a análise da implementação sob as duas visões, ou criando uma nova abordagem mista, como Camões (2012) e Lima e D'Ascenzi (2013).

Nossa escolha, *a priori*, pela perspectiva de análise *bottom up*, mesmo utilizando o esquema do ciclo de políticas, se justifica, pois ela nos oferece uma visão mais horizontal no processo de implementação, com ênfase na burocracia e nas decisões tomadas nesta fase. Porém, como veremos na seção 4, as estruturas das instituições nos impelem a aumentar o escopo de análise, não apenas de forma horizontal, mas nas relações e procedimentos verticalizados que se impõem, semelhantes ao modelo *top down*, aumentando a "lente" para captar as complexidades inerentes ao processo. Assim, adotamos o modelo misto.

2.1.2 Relação entre implementação e avaliação

Há uma relação que os autores Lima e D'Ascenzi (2019) revelam desequilibrada, entre avaliação e implementação. A avaliação parece contribuir para a implementação com dados e informações, usados para melhorar os processos, para identificar êxitos e fracassos; já a implementação oferece, em troca, problemas à avaliação, em virtude de sua natureza mutável, dependente das estruturas e dinâmicas dos contextos locais de ação.

Quando distinguimos avaliação de implementação de análise de implementação, estamos definindo o limite teórico da abordagem de termos. Arretche (2001) afirma que, ainda que a análise de uma dada política pública atribua alguns resultados prováveis a um desenho institucional, somente a avaliação desta política poderá atribuir causa e efeito (programa e resultados).

O avaliador coleta e analisa os dados para fornecer informações sobre os resultados dos programas. O implementador consome essas informações, usando-as para verificar decisões passadas e para orientar ações futuras. Implementação é sobre aprender com avaliação. É na sua produção e consumo de informação (isto é, aprendizado) que implementadores e avaliadores se envolvem em relacionamentos complementares. A avaliação examina como as políticas públicas e as pessoas que as entregam podem ser avaliadas, auditadas e controladas, enquanto o estudo da implementação é sobre como a política é colocada em ação (HILL; HUPE, 2002).

O tema que define a avaliação de implementação de uma política ou programa é um foco nas suas próprias operações, atividades, funções, desempenho, componentes, recursos, e assim por diante (ROSSI *et al.*, 2004). Por consistir no nosso objeto de estudo, daremos uma maior ênfase à pesquisa de avaliação de políticas públicas, especificamente avaliação de programas e projetos.

2.1.3 Avaliação de políticas, programas ou projetos

Antes de abordar o tema da avaliação, convém distinguir os conceitos de política, plano, programa e projeto. O conceito de política pública já foi abordado e examinado detalhadamente na seção anterior. Plano seria um produto de maior hierarquia em um planejamento, onde estarão os critérios e diretrizes gerais do desenvolvimento a ser seguido em planos setoriais,

projetos e programas específicos. Os programas concorrem para concretizar o plano de forma mais específica. Os projetos são documentos que concretizam o processo de planejamento, o propósito de ação definido e organizado (COHEN e FRANCO, 1991; DIAS e MATOS, 2012).

Contudo, a depender da perspectiva utilizada, pode-se atribuir ao programa uma roupagem mais formal, com políticas, diretrizes e procedimentos; e relegar ao plano uma perspectiva operacional, somatizando o projeto no seu escopo e alinhando-se ao arcabouço legal seus elementos.

Voltando ao tema da avaliação, quando nos referimos às políticas públicas, nos voltamos às atividades realizadas, por diferentes atores, para determinar sua prática e estimar seu desempenho futuro. Examina meios, objetivos na prática. Deve ser considerada um elemento fundamental do processo da política. Não deve ser realizada apenas no final, mas em todos os momentos. É um processo transversal, implica definição de finalidade, metodologia e como o processo pode produzir informações sobre o seu desempenho e decisões sobre possíveis reformulações, continuidade ou exclusão de uma política ou programa público (DIAS; MATOS, 2012).

Conforme Arretche (2001), toda avaliação envolve julgamento, atribuição de valor, medida de aprovação ou desaprovação a uma política ou programa público em particular, a partir de uma concepção de justiça (implícita ou explícita). O uso adequado de instrumentos de análise e avaliação são fundamentais.

Para Wu *et al.* (2014), a avaliação de políticas públicas pode oferecer uma linha de defesa contra as deficiências da gestão e das decisões dos gestores, pela investigação sistemática da política, programas e procedimentos. Mas, geralmente, eles veem a avaliação tanto como prejudicial, por expor seu trabalho; como desafiadora, por requerer técnicas e dados necessários.

Na perspectiva de programas e projetos específicos, os objetivos da avaliação são: de conhecimento, imediatos e da melhoria da qualidade da implementação e desempenho. Sua avaliação se propõe a verificar meios, resultados e impactos (DRAIBE, 2001).

Assim, existem diversos tipos de avaliação de políticas públicas, que dependem dos atores envolvidos (formuladores e implementadores), quantidade de informação disponível para análise e o que se faz com os resultados. Resumimos esta diferenciação, segundo os critérios adotados, no Quadro 2 abaixo.

Quadro 2 – Classificação e tipos de avaliação

Quanto ao tempo (quando se avalia) 	<i>EX-ANTE</i>	<i>EX-POST</i>	—
	Realizada antes da implementação do programa	Realizada sobre programas em implementação ou concluídos	
Quanto a quem avalia (posição do avaliador) 	<i>INTERNA</i>	<i>EXTERNA</i>	—
	Atividades internas destinadas ao acompanhamento e monitoramento do programa	Realizada por alguém externo à instituição gestora	
Quanto à finalidade (para que se avalia) 	<i>DIAGNÓSTICA</i>	<i>FORMATIVA</i>	<i>SOMATIVA</i>
	Realizada <i>a priori</i> , analisando o plano e o conceito da política	Acompanha o desempenho do programa para aprimorá-lo	Exame e análise de objetivos, impacto e resultados.
Quanto ao objeto (o que se avalia) 	<i>PROCESSO</i>	<i>RESULTADOS</i>	<i>IMPACTOS</i>
	É realizado durante a implementação. Concentra-se no desenho, nas características organizacionais em que o programa se organiza	Avalia se o quanto e a qualidade em que os objetivos foram alcançados	Avalia os efeitos dos resultados da política

Fonte: Elaboração própria a partir de Cohen; Franco (1991), Draibe (2001); Dias; Matos (2012)

O foco deste estudo é a avaliação de processos, somativa, realizada *ex post*, com avaliação externa ao setor, especificamente, avaliação do processo de implementação. Portanto, vamos dar ênfase a esta tipologia em relação ao tema da pesquisa.

As avaliações de processo teriam por objetivo “detectar os fatores que, ao longo da implementação, facilitam ou impedem que um programa atinja seus resultados” (DRAIBE, 2001, p. 20). Para a autora, o campo onde nascem as políticas e programas não é neutro. Acontecem em um campo de forças, de embates, de conflitos, que se sucedem e se negociam ao longo do tempo. Portanto, as avaliações de processo que consigam captar estes aspectos, com sentidos e significados próprios, consegue chegar a uma avaliação mais completa.

Rossi *et al.* (2004) atestam que avaliação do processo é uma forma de avaliação concebida para descrever como um programa funciona e avaliar quão bem ele executa suas funções.

De forma semelhante, Draibe (2001) afirma que a avaliação de processo tem foco no desenho, características organizacionais e de desenvolvimento dos programas. Detecta fatores, ao longo da implementação, que facilitam ou impedem os programas de atingir seus resultados da melhor maneira possível. São ainda mais completas por tenderem a se apoiar em conceitos e modelos de análise para captar o sentido e a lógica de programas e as decisões inerentes a eles. Vai além: propõe uma pesquisa de avaliação, enfatizando que será produzido um novo conhecimento a partir das investigações ancoradas no método científico.

As avaliações administrativas podem trazer formas de aprendizagem, pois os atores são levados a pensar sobre suas práticas, diante das críticas, inclusive a autocrítica. As propostas podem alterar ou reformar o processo de implementação, a partir da correção de “descuidos” ou “erros” revelados no processo avaliativo. Geralmente são propostas moderadas para propor modificações das atividades, em vez de término completo (WU *et al.*, 2014).

Diante deste contexto, elegemos a Teoria de avaliação do processo de implementação de políticas e programas de Draibe (2001), como veremos a seguir.

2.1.4 Modelo de avaliação de políticas e programas - Anatomia do processo geral de implementação

A metodologia de trabalho proposto por Draibe (2001) é particular, alternativa de avaliação de processos. Seu modelo de análise se baseia na ancoragem em conjuntos de decisões, sobre objetivos, natureza, tipo de avaliação, plano de estudos, recorte programático de intervenção, estratégia de avaliação, ou seja, todas as decisões e critérios metodológicos apontados no desenho da pesquisa. Os recursos materiais, intelectuais, metodológicos, seja da política global, dos programas ou projetos desenvolvidos.

As avaliações de processo, de natureza qualitativa, buscam identificar os fatores facilitadores e os obstáculos que operam ao longo da implementação e que condicionam, positiva ou negativamente, o cumprimento das metas e objetivos. Tais fatores podem ser entendidos como condições institucionais e sociais dos resultados (DRAIBE, 2001, p. 30).

O processo de implementação também repousa em orientações e preferências, cálculos estratégicos, escolhas e decisões por parte dos agentes que o conduzem e o implementam. As estratégias de implementação são as características ou dimensões do processo. São elas:

temporal; atores estratégicos; subprocessos ou estágios; e avaliação das estratégias (DRAIBE, 2001).

A referida autora apresenta sua proposta, a Anatomia do processo geral de implementação (Sistemas ou subprocessos da implementação), composta por:

- Sistema gerencial e decisório;
- Processos de divulgação e informação;
- Processos de seleção (de agentes implementadores e beneficiários);
- Processos de capacitação (também de agentes);
- Sistemas logísticos e operacionais (atividade-fim) – previsão e gasto; previsão de recursos;
- Processos de monitoramento e avaliação interna.

Considerando a realidade de nosso local de pesquisa, pertencente a uma instituição pública federal de ensino superior, fizemos adaptações nas fases que iremos adotar, para se aproximar do contexto do objeto de estudo.

Draibe (2001) reitera que o programa tem que ter uma estrutura organizacional e está submetida a um sistema gerencial e decisório específico, que conduz ou dirige a implementação. No nosso estudo, consideramos estes atores como os burocratas de médio escalão, dentro do organograma da instituição pesquisada. Há que considerar a estrutura hierárquica, os graus de centralização ou descentralização e a autonomia ou dependência; características de gestão de tempo, capacidade de implementar decisões; a natureza e atributos dos gerentes (autoridade de discricionariedade), liderança e legitimidade.

Para implementar um programa, precisa-se do mínimo de divulgação e circulação das informações. Parte do sucesso depende da adequação dos meios de divulgação junto ao público interno e externo; informação qualificada (clara e suficiente) e com antecedência necessária; agentes e beneficiários – clareza, abrangência, suficiência de informação, agilidade no fluxo.

Implementar um programa envolve algum tipo de seleção, seja dos burocratas, seja do público-alvo. Questões como: sistema/critérios de seleção/divulgação dos processos; competência, exame do mérito para a seleção através das instituições promotoras; adequação dos tipos de processo seletivo ao objetivo do programa; são imprescindíveis para avaliar o processo (DRAIBE, 2001).

Os sistemas de capacitação também são considerados na estrutura proposta pela autora, para verificar a capacidade dos agentes em cumprir as tarefas no processo, tanto interna quanto externamente. Mas este tópico não será abordado, devido à natureza do programa e aos servidores que trabalham no setor específico da implementação. São técnico-administrativos em educação que implementam um Programa voltado a esta categoria, a partir do qual podem ser capacitados, de forma endógena.

Os sistemas internos de monitoramento e avaliação se referem à hierarquia dos procedimentos avaliativos. O programa tende a ser monitorado pelos seus gerentes, especialmente no início. Porém, em média, tanto a avaliação interna quanto auditorias externas, são momentos raros, com registros administrativos e opiniões dos atores da implementação. Entre os indicadores podemos listar: regularidade, conteúdos e métodos, correções nos processos e procedimentos, resultados sistematizados e socializados (DRAIBE, 2001).

Os sistemas logísticos e operacionais são as atividades-fim do programa. Os parâmetros de suficiência – recursos e tempo – são decisivos. É preciso estimar antecipadamente os recursos financeiros para suprir a demanda referentes aos objetivos, e se esses podem ser maximizados, além dos prazos propostos. A base material específica – equipamentos coletivos, equipamentos de comunicação, serviço de transportes, entre outros – é fundamental para o êxito do programa.

A avaliação de desempenho dos programas é limitada, não faz justiça e é incompleta, embora seja indispensável em qualquer avaliação. A parte de resultados (isolada) diz muito sobre a realização do programa, mas pouco sobre a qualidade de seus processos (DRAIBE, 2001).

O ideal é pôr em relação resultados e processos pelos quais foram produzidos, ou seja, avaliação de resultados, de processo, de impacto e de efeitos. É recomendável que as variáveis qualitativas recebam tratamento quantitativo, nos subprocessos ou sistemas de implementação. A sugestão da autora é um sistema de pontuações ou ponderações para quantificar os atributos do processo. É preciso e possível ir além dos fatores internos à própria política.

Diante do contexto descrito e reconhecendo o papel dos burocratas para a gestão, não podemos avaliar a implementação de uma política sem reconhecê-los na execução e operacionalização das ações dos programas ou projetos.

2.2 Burocracia de médio escalão e as políticas para servidores técnico-administrativos em educação

2.2.1 Burocracia e burocratas de médio escalão

Os estudos sobre burocracia apresentaram dinâmica interessante no campo das Políticas Públicas ao longo do tempo. Até a década de 1980 predominavam na agenda de estudos, perdendo espaço no período pós-constituição. O tema retornou ao lugar de destaque nos anos 2000, com a preocupação quanto às dinâmicas internas do Estado e seus processos de produção e implementação de políticas públicas (PIRES *et al.*, 2018).

Atualmente o olhar volta-se a atuação dos burocratas em relação com elementos centrais, como a participação social, controle social ou mesmo a busca pela efetividade e eficiência; como o Estado atua, sua relação com os atores e instituições, e o resultado desta atuação na produção de políticas. Este último olhar nos interessa enquanto objeto de investigação.

Para Abrucio e Loureiro (2018, p. 24):

A conceituação da burocracia, em suas origens, remetia a funcionários de Estado, seus saberes e suas práticas. Somente no final do século XIX e no começo do século XX – sobretudo a partir da obra de Max Weber –, o termo começou a ser usado também para aqueles que trabalham em empresas, significando aqui, em uma definição resumida, as pessoas que ocupam seus postos por conta de sua especialização técnica, a fim de racionalizar a estrutura organizacional.

Ela expressa o processo de racionalização e profissionalização das organizações no mundo contemporâneo. Para os autores, o saber técnico e a sua utilização sistemática são as características burocráticas presentes nas organizações.

A burocracia moderna e sua constituição foram um processo de criação de capacidades administrativas sob a ótica política, em busca de aparato estatal com melhor desempenho e de *accountability* republicana (mais responsabilidade no trato com a *coisa pública*), conforme afirmam Abrucio e Loureiro (2018, p. 28):

a burocracia pública não somente deve desempenhar o papel racionalizador da atividade estatal, mas também deve garantir o sentido público do Estado, em termos de neutralidade/impessoalidade perante o patrimonialismo, legitimidade (dominação racional-legal) e capacidade de produzir, tecnicamente, melhor ação administrativa.

Não cabe, neste estudo, aprofundamento teórico sobre os modelos clássicos de burocracia, que vai de Max Weber², Woodrow Wilson³, Frederick Taylor⁴, a outros modelos híbridos, passando pela Nova Gestão Pública (NGP)⁵; nem discutir a formação da estrutura da administração pública brasileira. Nossa ênfase se concentra na estrutura da burocracia vertical e sua influência na produção de políticas públicas.

Agentes burocráticos mobilizam suas capacidades individuais em um fluxo complexo de políticas públicas que envolve diferentes fontes de conhecimento, dimensões e resultados esperados. Essas dinâmicas abarcam uma estrutura complexa de atividades que precisam ser desempenhadas pelos burocratas, para que os resultados das políticas sejam produzidos (KOGA *et al.*, 2019).

A análise dessas dinâmicas precisa ser feita em uma estrutura que permita a compreensão da atividade interna e externa dos agentes burocráticos, e a interação entre o indivíduo e a organização.

De acordo com Koga *et al.* (2019), o campo de estudos sobre Políticas Públicas tem crescido nos últimos anos, sobretudo ao olhar o papel de um ator importante nesse processo, notadamente, a burocracia implementadora. A capacitação e a mudança promovidas nas burocracias dependem de incentivos institucionais e de uma organização baseada na motivação e liderança.

Outro campo de estudos parte do entendimento de que existem vários níveis ou hierarquias diferentes de discricionariedade na cadeia de implementação de políticas públicas (LOTTA *et al.*, 2018). Dentro do campo de estudos de Políticas Públicas, lançaremos nosso olhar ao papel da burocracia e suas relações no processo da implementação de políticas, aos escalões onde estão divididos os burocratas e seu poder de decisão neste processo. Compreender

² O modelo weberiano de burocracia seria composto por um corpo funcional e estável de cargos públicos, preenchidos por funcionários selecionados por seu mérito técnico especializado, organizados por estrutura profissional permanente. Esse tipo administrativo deve ser voltado a responder ao público, seja obedecendo às regras universais que regem a administração, seja atuando conforme padrões de probidade (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018).

³ Wilson foi um dos mais importantes presidentes da história dos Estados Unidos, responsável por grandes mudanças internas e de política externa do país. Propôs uma separação funcional entre política – responsável pela formulação das políticas públicas - e administração, responsável pela implementação (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018).

⁴ A visão de Taylor estava apoiada em algumas premissas: separação das funções de gerenciamento e de execução; divisão do trabalho e especialização das funções; padronização das tarefas; estabelecimento de regras e procedimentos que substituam o julgamento do trabalhador individual (MATIAS-PEREIRA, 2012).

⁵ A Nova Gestão Pública é um modelo de gestão baseado numa visão empreendedora na administração pública, que iniciou na década de 1970. O modelo está orientado ao cliente-cidadão; com foco em resultados, busca da flexibilização administrativa, controle social e valorização das pessoas (MATIAS-PEREIRA, 2012).

a atuação da burocracia de forma contextualizada no ambiente de produção da política (KOGA *et al.*, 2019).

Conforme os autores, por muito tempo, a burocracia de nível de rua⁶ foi objeto de estudos. Nos últimos anos a literatura tem dado ênfase a uma camada acima, que também é importante. Daí o surgimento de estudos recentes que abordam a burocracia de médio escalão – os gerentes.

Sobre isto, Pires *et al.* (2018) esclarecem que os burocratas de médio escalão desempenham função de “direção intermediária” – assumindo cargos como os de gerentes, diretores, coordenadores ou supervisores. Se em determinadas questões se parece mais com o alto escalão – por exemplo, no que tange à autonomia para gerir recursos públicos – em outros se assemelha àquela do nível da rua, especialmente em função do contato direto com o público-alvo da política pública que comanda.

Na chamada burocracia de médio escalão estariam os gestores de equipamentos e serviços públicos, os quais obviamente precisam estar em um ambiente que combata as formas patrimoniais de ação. Porém, também necessitam ter formas de responder aos formuladores (políticos e alta burocracia) por seu desempenho (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018).

Por sua vez, ao contrário da *street level bureaucracy*, sua atuação não é exclusivamente de atendimento do público-alvo, mas sim de coordenação e comando daqueles que implementam o serviço final. Ademais, a burocracia de médio escalão é a única que lida com as categorias extremas da hierarquia da burocracia pública: tanto com a do alto escalão quanto com a do nível da rua, inclusive com autonomia em relação a ambas.

Para Pires (2018), a percepção da fragmentação no ambiente político-institucional contribuiu para a autodefinição da atuação dos burocratas de médio escalão (BME), enquanto agentes de integração, articulação, coordenação e produção de coerência. Isto nas suas interações laterais e verticais com outros atores. Esta atuação mostrou sua influência nas decisões com quem, que e como estabelecer conexões, para viabilizar a circulação de informações e recursos à construção de políticas e ações.

Como a literatura não traz características gerais claras sobre a atuação e influência na produção de políticas públicas típicas da BME, as análises deste tema podem se beneficiar de

⁶ Burocracia de nível de rua (*street level bureaucracy*) é aquela considerada a que está “na ponta” da implementação, atuando diretamente junto ao público-alvo. Se a burocracia fosse dividida em 3 partes (ou escalões), teria o alto escalão (geralmente os formuladores), o médio escalão (os gestores) e o baixo escalão (o nível de rua).

estratégias de estudos de caso, que consigam situar estes elementos nos contextos político-institucionais em que realizam suas atividades, como nossa pesquisa.

Neste estudo, dentro da tipologia da burocracia pública estatal, trataremos da categoria de servidores públicos, abordando sua carreira e seu desenvolvimento profissional.

2.2.2 Servidor público, desenvolvimento por competências e sua carreira

Segundo Silva *et al.* (2019), o serviço público está em processo de mudanças e deve acompanhar novos modelos de gestão de pessoas orientados para o desenvolvimento de talentos, com vistas a meritocracia (reconhecimento) e uma visão estratégica de atuação do servidor (capital humano).

Os servidores se desenvolvem a partir de parâmetros legais, políticas de gestão de pessoas mais específicas, concebidas por cada órgão ou unidade. A responsabilidade sobre a carreira do servidor é compartilhada entre suas próprias aspirações e escolhas de desenvolvimento profissional e as políticas públicas de desenvolvimento de pessoal.

Ao longo da vida profissional, cada servidor exerce papéis, que envolvem comportamentos, atitudes e habilidades, com responsabilidades que demandam combinação, mobilização e integração de competências profissionais (SILVA *et al.*, 2019).

É fundamental pensar a carreira como itinerário formativo, de desenvolvimento de competências no contexto da ação profissional. Está vinculada à progressão funcional (classes e níveis), através de tempo de serviço, capacitações e avaliação de desempenho.

As funções e atividades de trabalho cada vez mais exigentes colocam a capacitação como uma questão necessária e determinante para o desenvolvimento das competências individuais e institucionais. De acordo com Teixeira Filho *et al.* (2017), capacitação é vista como um processo contínuo que deve acompanhar a evolução da organização, considerando as mudanças requeridas e o suprimento de novas competências que emergem de um contexto em transformação no qual as organizações atuam.

Silva *et al.* (2019) afirmam que as organizações públicas devem desenvolver competências institucionais a partir do desenvolvimento das competências dos servidores. Isto se apresenta com muita clareza conceitual nas políticas de desenvolvimentos de servidores do governo federal, no início dos anos 2000. Não é nossa intenção aprofundar as concepções de competência, mas compreender o significado utilizado nas políticas do governo federal para o servidor.

No serviço público, Silva e Costa (2015, p. 94) definem competência do servidor como:

a mobilização de um conjunto de atributos comportamentais, sociais e políticos orientado para a melhoria das atribuições e responsabilidades realizadas no contexto da ação profissional, a fim de otimizar os processos de trabalho e o atendimento qualificado das necessidades das instituições.

Os autores afirmam que o servidor deve perceber que sua carreira não deve ser apenas associada à progressão funcional com repercussão nos padrões de vencimento, mas processo de desenvolvimento de competências que potencialize a contribuição de seu trabalho para si, para a organização e para a sociedade.

Silva e Costa (2015) destacam que os dispositivos legais foram propulsores para o estabelecimento de políticas de gestão de pessoas por competências, mas a realidade também trouxe vários desafios e limites à implementação destas políticas.

Em vários planos de carreira há os procedimentos para progressão funcional por meio da capacitação, aperfeiçoamento e avaliação de desempenho. Gradativamente esse modelo vem aparecendo na agenda pública, e incidindo na capacitação dos servidores.

Para Silva e Costa (2015) o desenvolvimento de competências dos servidores, com todos os atributos a ele inerentes, ocorre como um processo de aprendizagem, ancorado por ações de aperfeiçoamento e qualificação. Um processo de agregação de valor tanto para a organização, quanto para os indivíduos.

Na medida em que as instituições passam a adotar uma visão mais estratégica de gestão de pessoas, passam a atuar na melhoria do desempenho e também ajudam a promover a capacitação dos servidores para desenvolvimento de competências para seus respectivos cargos e funções; tornando os sistemas de avaliação de desempenho vetores para mudanças de comportamentos e resultados dos indivíduos.

Muitos planos de carreira de categorias profissionais delimitam políticas genéricas e mecanismos de controle, ou ainda, determinam prazos para a implementação de alguns programas ou planos. Muitos gestores públicos que atuam na gestão de pessoas têm dificuldades de transpor os dispositivos legais que regulamentam esses planos de carreira para a realidade da instituição (SILVA *et al.*, 2019).

O desenvolvimento de competências pode contribuir para ascensão do servidor para uma função gerencial ou assessoramento, cargos de confiança. Sobre isso, a literatura prevê (e será observado adiante) o desenvolvimento de um banco de talentos, que permitiria a

identificação e a formação dos potenciais sucessores para os cargos gerenciais e críticos da organização.

Os princípios constitucionais, Leis, Decretos e Portarias podem atuar como facilitadores ou entraves na concepção e implantação de um modelo de gestão por competências alinhado ao novo modelo de administração pública.

Essas políticas visam estimular o crescimento profissional das pessoas, de acordo com seu potencial, fomentando o aprendizado e definindo itinerários de carreira que conjuguem necessidades organizacionais com diversos perfis, expectativas e preferências.

O desenvolvimento dos servidores é uma condição *sine qua non* para o bom andamento dos processos de trabalho no setor público, assim como para um atendimento qualificado à população. Também é considerado uma diretriz estratégica para a implantação da gestão por competências. Para viabilizar o desenvolvimento dos servidores, o mapeamento das competências individuais e institucionais auxilia na identificação das lacunas de desenvolvimento de competências, e os resultados desse processo subsidiam a elaboração de planos de capacitação alinhados às necessidades institucionais (SILVA *et al.*, 2019, p. 650).

Conforme os autores, há uma dificuldade em mobilizar as competências na sua ação profissional. Apesar do investimento, muitas vezes da própria instituição, em capacitação e qualificação, a falta de articulação entre desenvolvimento e gestão de carreiras, leva os servidores a assumirem cargos aquém do seu potencial, porque o trabalho é incompatível com a sua qualificação. Assim, há o prejuízo individual e institucional.

É necessário romper com sistemas e práticas que não privilegiem a capacidade de aprendizado dos indivíduos, e afetam negativamente seu desempenho. É preciso propiciar oportunidades de crescimento.

Ainda de acordo com Silva *et al.* (2019), a área que cuida de gestão de pessoas é reativa e sem controle de processos de gestão por competências. As organizações públicas brasileiras trabalham com ações pontuais e emergenciais de treinamento e capacitação.

Os autores ainda colocam que transformações nos atores burocráticos requerem o desenvolvimento de estratégias de pessoal que enfoquem cursos, treinamento, palestras e, sobretudo, conscientizar sobre o novo papel dos gestores públicos – conhecimento, comunicação, espírito de equipe, domínio de tecnologias e de informação e rede de relacionamentos. O processo de transformação deve se pautar no investimento em treinamento e qualificação dos recursos humanos, a qualidade de vida no trabalho. Estratégias participativas

visam a descentralização no processo de decisão, estruturas mais flexíveis e redução da hierarquia, de acordo com o estilo de gestão.

A partir deste contexto, era intenção do governo federal iniciar a formulação de políticas centradas no desenvolvimento permanente das competências requeridas do servidor público para atuar em um contexto em que mudanças são constantes e céleres, além da exigência de eficiência e qualidade dos serviços prestados a sociedade (LOPES, 2014).

A seguir, vamos tratar das políticas específicas para os servidores das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e de desenvolvimento profissional. Especificamente vamos abordar a categoria de técnico-administrativos em educação (TAE), do poder executivo federal, pertencente ao Ministério da Educação (MEC).

2.2.3 Servidores Técnico-Administrativos em Educação e seu desenvolvimento profissional

Esta categoria compõe o aparato burocrático das Instituições Federais de Ensino (IFE), dentre as quais as universidades federais. Dentro delas, o serviço de apoio técnico é realizado pelo TAE. Assim como os demais servidores públicos federais civis, é regido pela Lei nº 8.112/1990. Esta Lei institui o Regime Jurídico dos servidores públicos civis da união, das autarquias, inclusive as em regime especial, e das fundações públicas federais.

Em relação ao tema de desenvolvimento profissional, trata das possibilidades de afastamento para que o servidor realize capacitação. O artigo 87 possibilita que a cada quinquênio de efetivo exercício o servidor possa se afastar, a pedido, por até três meses para participar de curso de capacitação profissional e qualificação. E o artigo 96 dispõe sobre os critérios de afastamento para participar de programa de pós-graduação (BRASIL, 1990).

No âmbito do serviço público federal, os servidores técnico-administrativos em educação são regidos em sua carreira pelo Plano de Carreira dos Cargos Técnico-administrativos em Educação (PCCTAE), Lei nº 11.091/2005, a qual destaca a importância do desenvolvimento profissional deste servidor (BRASIL, 2005). Será detalhado na próxima seção.

2.2.3.1 Plano de Carreira dos Cargos TAE (PCCTAE)

Conforme o estudo de Nascimento (2017), no final de 1998, as direções sindicais da Federação dos Sindicatos das Universidades Brasileiras (FASUBRA) e o Sindicato Nacional dos Servidores Federais de Educação Básica e Profissional (SINASEFE) elaboraram e apresentaram uma proposta de Lei para a construção da carreira dos profissionais da educação nos IFE ao MEC. Somente após períodos de mobilização e greve (2000, 2001, 2003 e 2004), o governo federal finalmente aprovou a Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005, que promoveu o Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação. Constituiu um marco na vida profissional do TAE, pois, somente a partir de sua promulgação, pôde contar com uma legislação exclusiva para sua classe, que atendessem diretamente às características e especificidades da carreira.

O art. 3º destaca as diretrizes e princípios norteadores da gestão dos cargos do Plano, e, entre outros incisos, a relevância e a garantia de programas de capacitação e qualificação profissional do servidor: “VIII - procedimentos para a concessão do Incentivo à Qualificação e para a efetivação do enquadramento por nível de capacitação dos servidores” (BRASIL, 2005).

Os principais conceitos para entender o enquadramento do servidor, conforme esta mesma lei:

- I - Plano de carreira:** conjunto de princípios, diretrizes e normas que regulam o desenvolvimento profissional dos servidores titulares de cargos que integram determinada carreira, constituindo-se em instrumento de gestão do órgão ou entidade.
- II – Nível de classificação:** conjunto de cargos de mesma hierarquia, classificados a partir do requisito de escolaridade, nível de responsabilidade, conhecimentos, habilidades específicas, formação especializada, experiência, risco e esforço físico para o desempenho de suas atribuições.
- III - Padrão de vencimento:** posição do servidor na escala de vencimento da carreira em função do nível de capacitação, cargo e nível de classificação.
- IV- Cargo:** conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que são cometidas a um servidor.
- V - Nível de capacitação:** posição do servidor na matriz hierárquica dos padrões de vencimento em decorrência da capacitação profissional para o exercício das atividades do cargo ocupado, realizada após o ingresso.

VI - Ambiente organizacional: área específica de atuação do servidor, integrada por atividades afins ou complementares, organizada a partir das necessidades institucionais e que orienta a política de desenvolvimento de pessoal [...] (BRASIL, 2005).

Neste Plano, a carreira do servidor é dividida em cinco níveis de classificação: A, B, C, D e E. Cada um desses níveis de classificação divide-se em quatro níveis de capacitação (I, II, III e IV), conforme tabela 1 abaixo:

Tabela 1- Níveis de capacitação PCCTAE

NÍVEL DE CLASSIFICAÇÃO	NÍVEL DE CAPACITAÇÃO	CARGA HORÁRIA DE CAPACITAÇÃO
A (Nível Básico incompleto)	I	Exigência mínima do cargo
	II	20 horas
	III	40 horas
	IV	60 horas
B (Nível Fundamental I)	I	Exigência mínima do cargo
	II	40 horas
	III	60 horas
	IV	90 horas
C (Nível Fundamental II)	I	Exigência mínima do cargo
	II	60 horas
	III	90 horas
	IV	120 horas
D (Ensino Médio)	I	Exigência mínima do cargo
	II	90 horas
	III	120 horas
	IV	150 horas
E (Ensino Superior)	I	Exigência mínima do cargo
	II	120 horas
	III	150 horas
	IV	Aperfeiçoamento ou curso de capacitação igual ou superior a 180 horas

Fonte: Adaptado de Brasil (2005)

Por sua vez, cada um desses níveis conta com 16 padrões de vencimento básico, o que completa a carreira, com diferença percentual constante (*step*) entre estes padrões. O servidor progride na carreira, com mudança de nível de capacitação e padrão de vencimento (no mesmo cargo e nível de classificação), através de **progressão por capacitação profissional** (nos 4 níveis, como citado na Tabela 1) e **progressão por mérito profissional**. Esta última realizada pelo programa de avaliação de desempenho da instituição.

As progressões por capacitação são validadas através de certificações comprobatórias, compatíveis com o cargo ocupado, o ambiente organizacional e a carga horária mínima exigida, respeitado o interstício de 18 (dezoito) meses. Já as progressões por mérito, em interstício semelhante e apresentados resultados na avaliação de desempenho (BRASIL, 2005).

A Lei nº 11.091 prevê ainda, em seu art. 24, que toda Instituição Federal de Ensino (IFE) contemple em seu Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) mecanismos de desenvolvimento direcionados aos TAE, contendo:

- I - Dimensionamento das necessidades institucionais, com definição de modelos de alocação de vagas que contemplem a diversidade da instituição;
- II - Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento (grifo nosso);
- III - Programa de Avaliação de Desempenho (BRASIL, 2005).

Conforme Souza (2006, p. 26), “as políticas públicas, após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas”. Com isso, novas exigências refletiam nas IFE e precisariam de regulação por parte dos legisladores. Uma delas era a capacitação e qualificação dos servidores. Então, entre os dispositivos que orientam a elaboração de outros procedimentos, que desdobrassem as previsões legais, está a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, homologada em 2006.

2.2.3.2 Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP)

Um dos marcos de destaque para a modernização da gestão pública e, mais especificamente a gestão de pessoas nas Instituições Federais de Ensino (IFE), foi a Política

Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP), instituída pelo Decreto nº 5.707/2006⁷. Essa Política teve como premissa a adequação entre competências requeridas dos servidores àquelas necessárias ao alcance dos objetivos e resultados pretendidos pelas instituições e estabeleceu o modelo de gestão por competências como instrumento para a gestão da capacitação. (BRASIL, 2006a). Veio como um complemento legal, previsto na Lei nº 8.112/1990.

Para o Decreto em questão, capacitação consiste em um processo permanente que deve contribuir para o desenvolvimento dos servidores e das suas instituições. Essa capacitação deve permitir conhecimentos, habilidades e atitudes dos servidores que permitam alcançar os objetivos das instituições e inclui a realização de eventos, cursos, grupos de estudo, intercâmbios, estágios, congressos e seminários que permitem o desenvolvimento do servidor e das instituições da administração pública. (BRASIL, 2006a)

Essas ações tem a finalidade de melhorar a eficiência e eficácia na prestação de serviços públicos; propiciar permanente desenvolvimento ao servidor; adequar suas competências às necessidades institucionais; socializar e gerenciar as atividades de capacitação; e racionalizar os gastos com capacitação (BRASIL, 2006a, art. 1º).

E ainda apresenta como principais diretrizes:

- I** - Incentivar e apoiar o servidor público em suas iniciativas de capacitação voltadas para o desenvolvimento das competências institucionais e individuais;
- II** - Assegurar o acesso dos servidores a eventos de capacitação interna ou externamente ao seu local de trabalho;
- III** - Promover a capacitação gerencial do servidor e sua qualificação para o exercício de atividades de direção e assessoramento; [...]
- VI** - Incentivar a inclusão das atividades de capacitação como requisito para a promoção funcional do servidor nas carreiras da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e assegurar a ele a participação nessas atividades; [...]
- IX** - Oferecer e garantir cursos introdutórios ou de formação, respeitadas as normas específicas aplicáveis a cada carreira ou cargo, aos servidores que ingressarem no setor público, inclusive àqueles sem vínculo efetivo com a administração pública;
- X** - Avaliar permanentemente os resultados das ações de capacitação;
- XI** - Elaborar o plano anual de capacitação da instituição, compreendendo as definições dos temas e as metodologias de capacitação a serem implementadas;

⁷ Considerando o recorte adotado (2007 a 2018), esta Política era vigente à época da pesquisa. Antes do término e após o limite temporal, foi instituída a nova Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP): Decreto nº 9.991/2019.

- XII** - Promover entre os servidores ampla divulgação das oportunidades de capacitação;
e
- XIII**- Priorizar, no caso de eventos externos de aprendizagem, os cursos ofertados pelas escolas de governo, favorecendo a articulação entre elas e visando à construção de sistema de escolas de governo da União, a ser coordenado pela Escola Nacional de Administração Pública - Enap. (BRASIL, 2006a).

Na essência, essas diretrizes apresentam a democratização da capacitação para os servidores, ressaltando sua autonomia, suas habilidades enquanto promotor de ações e o pressuposto da garantia do acesso e a participação, seja dentro ou fora de seu local de trabalho.

Em seu art. 5º resalta os instrumentos da Política: plano anual de capacitação; relatório de execução do plano anual de capacitação; e sistema de gestão por competência. Um importante destaque cabe ao parágrafo único, que prevê:

Caberá à Enap promover, elaborar e executar ações de capacitação para os fins do disposto no caput, bem assim a coordenação e supervisão dos programas de capacitação gerencial de pessoal civil executados pelas demais escolas de governo da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (BRASIL, 2006a, s/n).

A terminologia “escola de governo” foi consagrada pela Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional nº 19 de 1998 (BRASIL, 1998). Entre as principais referências está a Enap – Escola Nacional de Administração Pública.

Com esta referência, o ambiente acadêmico é reconhecido como um importante *locus* onde ocorre a profissionalização para o setor público. Ao longo da história, os variados arranjos do Estado impactaram o desenvolvimento de cursos voltados à temática pública nas instituições de ensino superior. No Brasil, encontram-se unidades acadêmicas atuando nos espaços governamentais, promovendo treinamentos e cursos, enquanto escolas de governo atuam no ambiente acadêmico, ofertando cursos de pós-graduação *lato sensu*, e mestrados profissionais em rede (RANZINI e BRYAN, 2017).

Sobre a licença capacitação, a Política prevê que, a cada cinco anos de exercício, o servidor pode solicitar licença remunerada de até três meses, para participar de ações de capacitação (que também inclui elaboração de dissertação de mestrado ou tese de doutorado, desde que compatível com o plano anual de capacitação da instituição), considerando o

planejamento interno da unidade organizacional, à oportunidade do afastamento e à relevância do curso ou da atividade para a instituição.

Por fim, a implantação da PNDP se materializa no Plano de Capacitação que toda instituição pública federal deve elaborar e submeter anualmente à apreciação do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão⁸, com reserva de recursos através de recursos orçamentários específicos para esta finalidade.

2.2.3.3 Procedimentos para a concessão do Incentivo à Qualificação e enquadramento por nível de capacitação do PCCTAE

Acompanhando o processo de formulação das políticas para o desenvolvimento profissional do TAE, é promulgado o Decreto nº 5.824/2006 (BRASIL, 2006b), onde se regulamenta o enquadramento por nível de capacitação e o **incentivo à qualificação** previstos pela Lei nº 11.091/2005. O decreto definiu os procedimentos para sua implantação, os percentuais para a concessão do incentivo e a correlação dos ambientes organizacionais. Estes últimos responsáveis por determinar as áreas dos cursos com relação direta com o cargo e ambiente organizacional do servidor. É esta relação a responsável pelo valor percentual a ser concedido por meio do incentivo à qualificação.

O servidor TAE é gratificado a partir de sua qualificação com um incentivo, chamado incentivo à qualificação. Os procedimentos para concessão deste incentivo e para a efetivação do enquadramento por nível de capacitação dos servidores integrantes do PCCTAE, estão previstos em marcos legais. Este incentivo é obtido através da participação em cursos de educação formal; concedido na forma de regulamento ao servidor que possui educação formal superior ao exigido para o cargo de que é titular (ALBUQUERQUE, 2014).

Através de percentuais de aumento no salário-base do servidor, na medida em que participam de eventos de qualificação, considerando sempre a relação da área de conhecimento do curso com o cargo efetivo do servidor e o ambiente organizacional em que se encontra lotado. Deste modo, tais percentuais variam de acordo com a proximidade do curso com o cargo, caracterizando-o como relação direta e indireta, conforme a Figura 1 abaixo:

⁸ Quando foi instituído o Plano, o responsável pelo seu acompanhamento era o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Com a reforma administrativa, passou a se chamar Ministério da Economia (ME) a partir de 1º de janeiro de 2019.

Figura 1 – Percentuais de Incentivo à Qualificação⁹

Nível de escolaridade formal superior ao previsto para o exercício do cargo (curso reconhecido pelo Ministério da Educação)	Área de conhecimento com relação direta	Área de conhecimento com relação indireta
Ensino fundamental completo	10%	-
Ensino médio completo	15%	-
Ensino médio profissionalizante ou ensino médio com curso técnico completo	20%	10%
Curso de graduação completo	25%	15%
Especialização, com carga horária igual ou superior a 360h	30%	20%
Mestrado	52%	35%
Doutorado	75%	50%

Fonte: Adaptado de Brasil (2012)

2.2.3.4 Plano de Desenvolvimento dos Integrantes da Carreira TAE

Numa etapa posterior, foram instituídas as diretrizes para elaboração do Plano de Desenvolvimento dos Integrantes da Carreira do servidor TAE, previsto no Decreto nº 5.825, de 29 de junho de 2006 (BRASIL, 2006c). O objetivo era implantar nas Instituições Federais de Ensino (IFE) um programa de capacitação e qualificação continuada que atendesse às necessidades institucionais, proporcionando aos servidores as condições necessárias ao cumprimento de seus papéis como profissionais e os requisitos necessários ao seu pleno desenvolvimento na carreira.

Outra das mais diretas políticas públicas voltadas para o desenvolvimento profissional do TAE, determinando sua implementação em toda Instituição Federal de Ensino vinculada ao MEC, o texto traz no art. 2º os princípios para a elaboração do plano, como cooperação entre instituições de ensino, de pesquisa e o MEC.

Corresponsabiliza o dirigente da IFE, das unidades acadêmicas e administrativas e da gestão de pessoas, pela gestão da carreira, do plano e da adequação do quadro de pessoal às necessidades da instituição. Visa garantir ao TAE uma função estratégica na instituição,

⁹ Foi alterado pela Lei 12.772 de 28 de dezembro de 2012 a partir do seu Anexo XVII, que mudou o Anexo IV da Lei no 11.091 de 12 de janeiro de 2005, modificando os percentuais de incentivo à qualificação (BRASIL, 2012).

inserindo-o como sujeito no planejamento institucional e no aprimoramento do processo de trabalho pela socialização do conhecimento e reflexão crítica de seu desempenho frente aos objetivos e a administração de pessoas. Adequa o quadro funcional por meio de remanejamento, readaptação e redistribuição. E favorece a capacitação e avaliação para melhoria dos serviços e desenvolvimento das potencialidades para realização profissional, avaliação de desempenho e integração entre os ambientes organizacionais (NASCIMENTO, 2017).

Conforme este Decreto, alguns conceitos básicos, definidos no artigo 3º, são aqui destacados, considerando os propósitos do referido plano, conforme o Quadro 3 abaixo:

Quadro 3 – Conceitos básicos do Plano de Desenvolvimento dos TAE

Desenvolvimento	Capacitação	Educação formal	Aperfeiçoamento	Qualificação
Processo continuado que visa ampliar os conhecimentos, as capacidades e habilidades dos servidores, a fim de aprimorar seu desempenho funcional no cumprimento dos objetivos institucionais	Processo permanente e deliberado de aprendizagem, que utiliza ações de aperfeiçoamento e qualificação, com o propósito de contribuir para o desenvolvimento de competências institucionais, por meio do desenvolvimento de competências individuais.	Educação oferecida pelos sistemas formais de ensino, por meio de instituições públicas ou privadas, nos diferentes níveis da educação brasileira, entendidos como educação básica e superior	Processo de aprendizagem, baseado em ações de ensino aprendizagem, que atualiza, aprofunda conhecimentos e complementa a formação profissional do servidor, com o objetivo de torná-lo apto a desenvolver suas atividades, tendo em vista as inovações conceituais, metodológicas e tecnológicas	Processo de aprendizagem baseado em ações de educação formal, por meio do qual o servidor adquire conhecimentos e habilidades, tendo em vista o planejamento institucional e o desenvolvimento do servidor na carreira

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2006c)

O Decreto nº 5.825/2006 reafirma a vinculação do Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do PCCTAE ao PDI de cada IFES, prevista na Lei nº 11.091/2005, remetendo seu acompanhamento e fiscalização a uma comissão interna de supervisão (CIS) a ser criada em cada unidade. Descreve como objetivos do programa de capacitação e aperfeiçoamento contribuir para o desenvolvimento do servidor como profissional e cidadão, capacitando-o para o desenvolvimento da gestão pública e o exercício de atividades articuladas com a função social da Instituição.

E define linhas de desenvolvimento a serem implementadas (BRASIL, 2006c):

I - Iniciação ao serviço público;

- II - Formação geral;
- III - Educação formal;
- IV - Gestão;
- V - Inter-relação entre ambientes;
- VI - Específica ao ambiente organizacional.

2.2.3.5 *Plano Nacional de Desenvolvimento Profissional dos servidores do PCCTAE*

O Ministério da Educação (MEC), devido ao cenário de expansão e demandas do servidor das IFE, editou a Portaria nº 27, em 15 de janeiro de 2014 (BRASIL, 2014), que trata do Plano Nacional de Desenvolvimento Profissional dos servidores integrantes do PCCTAE, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas aquele Ministério. Esta Portaria objetivava fortalecer os programas de capacitação e qualificação dos servidores das instituições integrantes do PCCTAE.

Segundo Brasil (2014), o citado Plano pretendia ir além dos planos de capacitação institucionais, ou seja, pretendia ampliar a oferta de cursos, oportunizando o desenvolvimento do servidor TAE.

A Portaria expressava o processo de expansão por que passava as IFE, com a criação de novos *campi*, cursos, ampliação de vagas e matrículas. Evidenciava que, para o funcionamento adequado, eram necessários investimentos permanentes na capacitação e qualificação dos servidores. Portanto, frente ao cenário de expansão e demanda dos servidores se discutiu a necessidade de novos investimentos (BRASIL, 2014).

A Portaria elenca a legislação em que se baseia, e evidencia que o PCCTAE já determinava que as IFE mantivessem programas de capacitação e qualificação, com investimentos disponíveis no orçamento ou próprios, parcerias, ou aproveitamento de pessoal qualificado da própria instituição (BRASIL, 2014). Importante salientar que as determinações constantes nesta Portaria foram produto das correções na legislação, resultantes das reivindicações por melhores condições de trabalho, através dos movimentos grevistas.

Em seguida o texto atribuiu sua construção a três princípios básicos: o regramento para o desenvolvimento do servidor, as necessidades institucionais e o perfil do TAE conforme seu posicionamento na estrutura da carreira (BRASIL, 2014).

Os objetivos se apresentavam sob as diretrizes da legislação, dando oportunidade de acesso ao TAE em programas de capacitação/qualificação, respeitada a correlação cargo/ambiente organizacional. Para tal, considerava o perfil de formação dos servidores quando da distribuição das vagas, reservando prioridade aos em exercício no órgão de origem e que não possuísem o grau de qualificação ofertado (BRASIL, 2014).

Somado a estes objetivos, estabelecia que fossem elaborados termos de compromisso/responsabilidade para a participação dos servidores nos cursos e, que, os editais de seleção para os cursos de qualificação promovessem igualdade de oportunidade. A Portaria determinava especial atenção ao servidor que não possuísse a educação básica, que deveria ser estimulada pela instituição a participar de programas neste nível (BRASIL, 2014).

Considera-se como o ápice desta Portaria a reafirmação da responsabilidade atribuída às IFE pela criação e manutenção de um Programa de Capacitação e Qualificação para o TAE, bem como, de incentivo à sua participação no programa (NASCIMENTO, 2017).

O Plano Nacional de Desenvolvimento Profissional foi realizado por meio de programas específicos, que somados às ações já existentes nas instituições possibilitassem o desenvolvimento do servidor. Os programas foram divididos em três estruturas principais, decomposto em projetos, com metas e o prazo em que se pretende atingi-las, bem como, as ações a serem adotadas para o atendimento às metas propostas. O Plano Nacional atribuiu às instituições o dever de levantar e apresentar as necessidades de capacitação, responsabilizando o MEC quanto ao repasse dos recursos financeiros necessários. Em contrapartida, expressava que as ações e resultados seriam alvo de monitoramento e avaliação, quanto à elevação do índice de qualificação e capacitação e seus impactos, indicadores de desempenho e relações de candidato por vaga e de concluintes (BRASIL, 2014).

Os dados reunidos por este monitoramento possibilitariam a avaliação dos programas e projetos e o posicionamento quanto à sua manutenção ou, a elaboração de novas propostas. O monitoramento e a avaliação seriam realizados pelo MEC, em conjunto com a Comissão Nacional de Supervisão do PCCTAE.

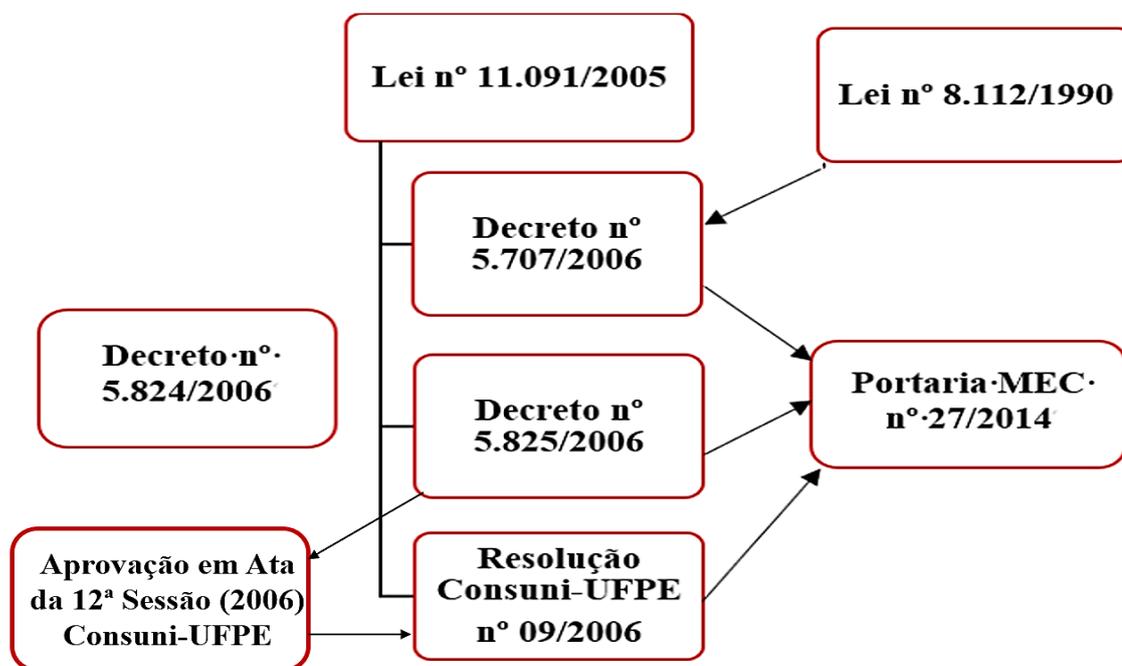
Em resumo, esta é mais uma das políticas públicas direcionadas ao fenômeno, desta vez, em forma de programas. Além de formulada especificamente para o TAE, abrangia as formas de desenvolvimento expressas na legislação. Por conseguinte, disponibilizava as condições – regimentais e financeiras – para sua realização e fixava mecanismos de orientação para a verificação contínua de sua execução (NASCIMENTO, 2017).

Também vamos abordar na avaliação, se as metas, planos, programas incluídos neste Plano Nacional influenciou a Política de capacitação e qualificação já existente na UFPE, e se houve algum efeito para a continuação da implementação do Programa da instituição.

A partir de tudo que foi visto, desde a legislação dos anos 1990 até os dias atuais, formaram-se os dispositivos legais para orientar e fomentar as instituições a construírem suas políticas de desenvolvimento profissional, baseado na gestão por competências.

Como esquema resumo, apresentamos abaixo (Figura 2) a relação entre estes dispositivos:

Figura 2 – Dispositivos legais relativos ao desenvolvimento do servidor TAE



Fonte: Elaboração própria

Observa-se que o último dispositivo se configura na Política que iremos avaliar, portanto, merece um aprofundamento teórico, que se encontra no próximo tópico.

2.3 A UFPE, sua gestão e as políticas de capacitação e qualificação

A Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), ainda como Universidade do Recife (UR), teve o início de suas atividades datado de 11 de agosto de 1946, tendo sido fundada por meio do Decreto-Lei da Presidência da República nº 9.338/46, de 20 de junho do mesmo ano. Em 1948, iniciou-se a construção do *Campus* Universitário em um loteamento na Várzea, onde hoje está localizado o Campus Recife. No ano de 1965, a Universidade do Recife passou a integrar o Sistema Federal de Educação do país, com a denominação de Universidade Federal de Pernambuco, na condição de autarquia vinculada ao MEC (PDI-UFPE, 2015).

Atualmente a UFPE possui: três *campi* - Recife, Caruaru e Vitória de Santo Antão; 13 centros acadêmicos; 109 cursos de graduação presenciais regulares - 92 cursos de graduação no *campus* Recife, 11 em Caruaru e 06 em Vitória; 05 cursos de graduação a distância; 56 cursos de especialização, 17 mestrados profissionais, 75 mestrados acadêmicos, 53 doutorados; 39 programas de extensão para um público que abrange 28.690 pessoas. São 41.345 discentes, 2.886 docentes e 3.986 técnico-administrativos em educação, incluindo os servidores e alunos do Hospital das Clínicas e Colégio de Aplicação (UFPE, 2019).

Nesta Universidade o órgão executivo central encontra-se na Reitoria, onde se encontram a superintendência, coordenação e fiscalização das suas atividades. Todas as políticas da instituição são formuladas, executadas e avaliadas nos seus respectivos órgãos deliberativos e as Pró-reitorias.

O Conselho Universitário (CONSUNI) é instância máxima de deliberação da Universidade. O Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE) é o colegiado superior de integração da atividade acadêmica. O Conselho de Administração (CONSAD) é responsável pela jurisdição superior da gestão administrativa, financeira e patrimonial da instituição. Enquanto o Conselho Fiscal (CONFIS) é o órgão de fiscalização econômico-financeira.

As Pró-reitorias são subdivididas por áreas, as quais¹⁰ (UFPE, 2019; PDI-UFPE, 2019):

- Pró-reitoria para Assuntos Acadêmicos – PROACAD¹¹: trata exclusivamente das questões relativas ao ensino da graduação.

¹⁰ É importante destacar que esses dados são relativos ao recorte temporal do período analisado (2007 a 2018) e que houve uma reforma administrativa (Resolução Consad nº 02/2020), através da aprovação do Regimento Geral da Reitoria, no dia 09 de março de 2020, publicado no Boletim Oficial da UFPE (vol. 55, nº 50 especial) em 1º de junho de 2020.

¹¹ Em 2020 passou a ser denominada Pró-reitoria de Graduação – PROGRAD.

- Pró-reitoria para Assuntos de Pesquisa e Pós-graduação – PROPESQ: trata das questões relacionadas à pesquisa e à pós-graduação da universidade, no âmbito interno e externo.
- Pró-reitoria de Extensão e Cultura – PROExC: apoia, acompanha e registra as atividades extensionistas e culturais da UFPE, e tem como instância deliberativa superior a Câmara de Extensão.
- Pró-reitoria de Assuntos Estudantis – PROAES: foi criada em 2011, em substituição a uma diretoria da PROACAD, e é responsável pela gestão na UFPE do Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES (Decreto nº 7.234/2010).
- Pró-reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças – PROPLAN: é responsável pela gestão financeira da Universidade, a administração das contas, gerenciamento da execução orçamentária, prestação de contas dos investimentos e gastos da UFPE por meio de balancetes e recebimento oficial de recursos federais.
- Pró-reitoria de Gestão de Pessoas e Qualidade de Vida – PROGEPE: é o órgão responsável pelo planejamento, execução e avaliação das ações de administração e desenvolvimento de recursos humanos. Esta Pró-reitoria receberá destaque na próxima seção.
- Pró-reitoria de Gestão Administrativa – PROGEST: foi criada em 2008 para absorver parte da PROPLAN, que, na ocasião encontrava-se bastante sobrecarregada de atribuições. Esta Pró-reitoria é responsável pela gestão de importantes áreas, tais como: licitações e contratos, gestão de patrimônio e de serviços (transporte, protocolo, arquivo), gestão de logística e de compras da UFPE.
- Pró-reitoria de Comunicação, Informação e Tecnologia da Informação – PROCIT¹²: foi criada em 2014, e tem como missão articular estrategicamente o sistema integrado de informação e comunicação da UFPE, assim como toda a atividade de produção informacional de nível administrativo nos diversos segmentos universitários.¹³

¹² Foi extinta através do Regimento Geral da Reitoria (Resolução Consad nº 02/2020).

¹³ Foi criada uma nova Pró-reitoria: Pesquisa e Inovação, com a finalidade planejar e articular as políticas de ciência, tecnologia e inovação (CT&I)

Abaixo das Pró-reitorias estão os Centros Acadêmicos. Em Recife existe uma estrutura de Departamentos, coordenados por 11 Centros Acadêmicos, de acordo com a área de conhecimento. Os onze Centros compreendem 70 Departamentos, que são a menor fração da estrutura universitária no *campus* do Recife (UFPE, 2019).

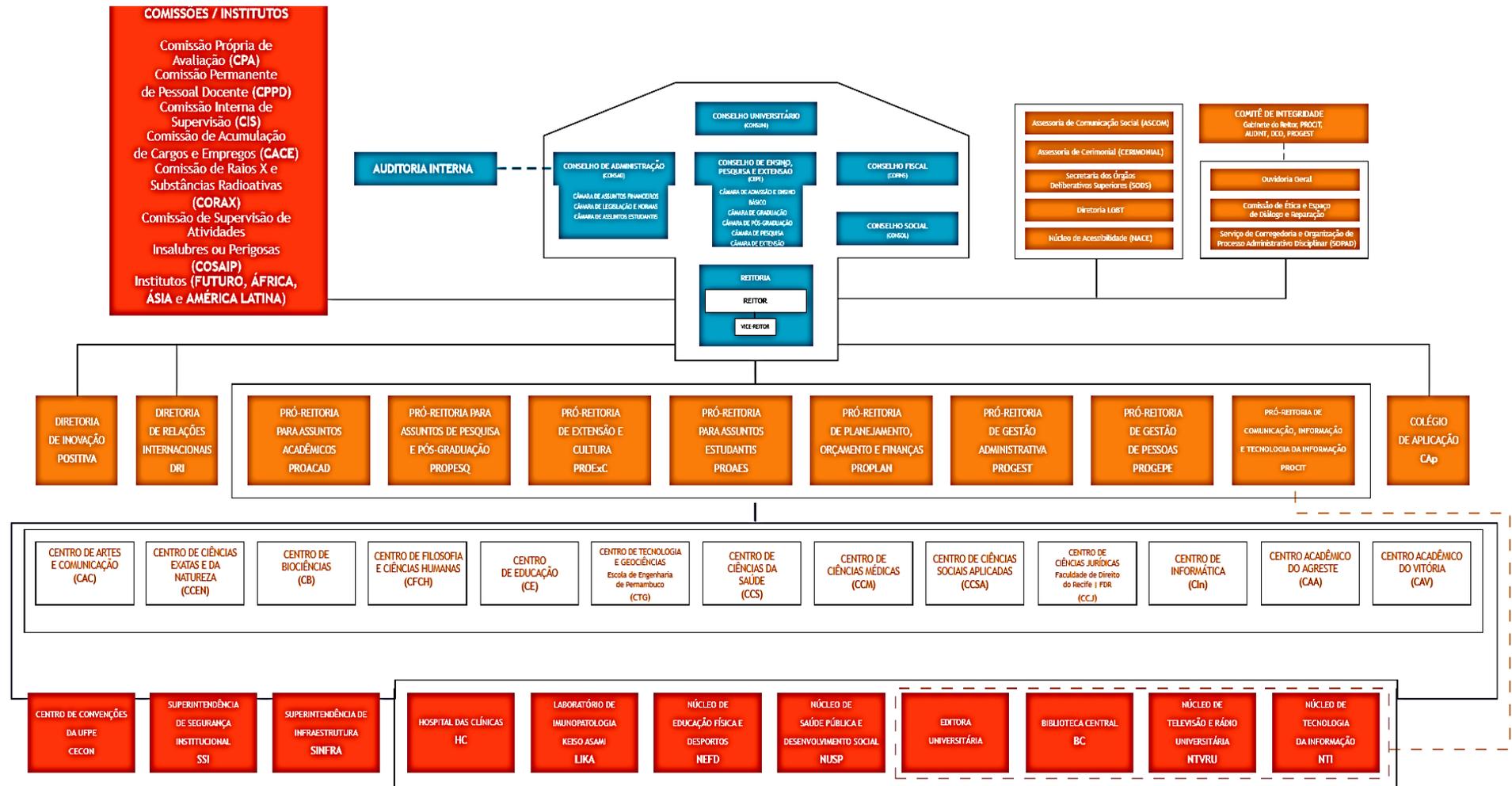
Nos *campi* do interior, que foram definidos como Centros Acadêmicos, diferentemente do Recife, estão localizados os Núcleos Acadêmicos, estes cumprindo o papel de agrupamento das grandes áreas. São 06 em Vitória e 11 em Caruaru.

A Universidade, para melhor desempenho das suas múltiplas tarefas, dispõe ainda dos seguintes Órgãos Suplementares, subordinados diretamente ao Reitor: Biblioteca Central, Editora Universitária, Hospital das Clínicas, Laboratório de Imunopatologia Keiso Asami (LIKA), Núcleo de Educação Física e Desportos, Núcleo de Saúde Pública, Núcleo de Tecnologia da Informação, Núcleo de TV e Rádio Universitária.

Além desses órgãos, encontram-se também subordinados ao Reitor: a) As Assessorias e Comissões: Ascom - Assessoria de Comunicação Social, Cerimonial, CPA, CPPD, CACE, COSAIP, CORAX, Comissão de ética e Comissão de Espaço de Diálogo e Reparação. b) As secretarias e unidades especiais: Auditoria, Ouvidoria, CECON- Centro de Convenções, DRI - Diretoria de Relações Internacionais, UAB, UNASUS (PDI-UFPE, 2019).

A Figura 3 abaixo ilustra toda a estrutura administrativa da UFPE, até 2018.

Figura 3 – Organograma da UFPE



Fonte: PROPLAN (2019)

Para auxiliar a alta administração (Reitor, Vice-reitor e Pró-reitores) e suas atividades, existe a Gestão tática (Diretores) e a Gestão Operacional (Coordenadores), subdivididas em unidades organizacionais – Diretorias, Coordenações, Gerências, Setores, entre outros (PROPLAN, 2018).

Importante destacar que a UFPE faz seu planejamento institucional, nas esferas estratégica, tática e operacional. O primeiro nível estabelece a missão e elementos básicos do Planejamento Estratégico Institucional (PEI) para o ciclo de longo prazo, de 2013 a 2027. O segundo associa as metas e indicadores de gestão aos objetivos a serem alcançados pelas diversas áreas no médio prazo, e devem constar no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), com previsão quinquenal. Por último, no planejamento operacional, as unidades acadêmicas e administrativas alinham suas propostas anuais aos fundamentos institucionais e, neste nível, a UFPE faz uso do Plano Ação Institucional (PAI) (PEI-UFPE, 2013).

Visando o período a ser investigado por esta pesquisa, serão utilizados, além do PEI acima, os PDI dos períodos de 2009-2013 e 2014-2018. Os PAI iniciam-se a partir de 2012 e vão até a versão de 2018. Dentro desses instrumentos, destacamos a temática da capacitação e qualificação, os objetivos relacionados, metas e indicadores, conforme o Quadro 4:

Quadro 4 – A política de capacitação e qualificação no planejamento institucional da UFPE

PEI	PDI	PAI
<p>PEI 2003-2013</p> <p>Objetivo 7.1</p> <ul style="list-style-type: none"> - Desenvolver e implementar modelos de gestão integrados, eficientes e eficazes, para a melhoria da qualidade das atividades fins e meio, de forma comparável às melhores universidades, respeitadas as especificidades e complexidades. <p>Tópico estratégico 2:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aperfeiçoar os programas de qualificação permanente de docentes, pesquisadores, gestores e pessoal técnico-administrativo. 	<p>PDI 2009-2013</p> <p>Desafio:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ampliar a abrangência do plano de capacitação dos servidores técnico-administrativos <p>Diretrizes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aperfeiçoar os programas de qualificação permanente de docentes, pesquisadores, gestores e pessoal técnico-administrativo; 	<p>Ação:</p> <p><i>Capacitação e qualificação do servidor</i></p>
	<p>PDI 2014-2018</p> <p>objetivo estratégico 13:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aperfeiçoar o programa de capacitação de pessoal (docentes e técnicos) para garantir a excelência da instituição <p>Ações:</p> <p>13.3 implementar a avaliação de impacto das ações de capacitação em todos os níveis.</p> <p>13.4 aperfeiçoar as ações de capacitação para gestores profissionalizando a gestão universitária, capacitando 30% dos gestores para a gestão universitária;</p> <p>13.5 duplicar o número de servidores com titulação de mestres e doutores realizando avaliação de impacto quanto ao desenvolvimento institucional;</p> <p>13.6 aperfeiçoar o plano de capacitação e qualificação de servidores;</p>	<p>PAI 2012</p> <p>Objetivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Garantir a capacitação e qualificação continuada do corpo funcional da UFPE
<p>PEI 2013-2027</p> <p>Objetivo estratégico 13:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aperfeiçoar o programa de capacitação de pessoal (técnicos e docentes) para garantir a excelência da instituição <p>Entre as ações deste objetivo está:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Avaliar o desempenho com indicadores que possibilitam aferir a qualidade da contribuição dos seus servidores nos resultados institucionais 		<p>PAI 2013 / 2014</p> <p>Objetivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Promover a capacitação e qualificação continuada do corpo funcional da UFPE de formar a desenvolver as competências necessárias ao adequado exercício das atividades.
		<p>PAI 2015</p> <p>Objetivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aperfeiçoar o Programa de Qualificação para garantir a excelência da Instituição.
		<p>PAI 2016</p> <p>Objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ampliar o acesso de servidores (docentes e TAEs) da UFPE em cursos de capacitação para o trabalho - Propiciar conhecimentos teóricos e práticos para o exercício das funções de chefia. - Promover curso de integração aos novos docentes e TAEs - Iniciar processo de gestão por competências nas unidades organizacionais da UFPE, tendo por marco a PROGEPE - Propiciar maior qualificação aos servidores TAES em cursos de educação formal voltados para as funções exercidas na UFPE e que ensejem melhores práticas na administração pública. - Realização de capacitações em diversas áreas, na modalidade presencial, com base nas demandas e competências necessárias ao atendimento dos objetivos organizacionais
		<p>PAI 2017 / 2018</p> <p>Objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Promover curso de integração aos novos docentes e TAEs - Propiciar maior qualificação aos servidores TAES em cursos de educação formal voltados para as funções exercidas na UFPE e que ensejem melhores práticas na administração pública.

Fonte: PEI-UFPE (2003; 2013); PDI-UFPE (2009; 2015); Relatórios de Ações PAI-UFPE (2012-2018)

Vimos anteriormente que a autodefinição da atuação dos burocratas de médio escalão, enquanto agentes de integração, articulação, coordenação e produção de coerência, contribui para as suas interações laterais e verticais com outros atores.

A abordagem desta pesquisa tem o olhar voltado ao processo da gestão das políticas de capacitação e qualificação dos servidores e como se dão as interseções laterais – horizontais entre os burocratas de outros setores. Da mesma forma, como são as interações verticais, com as Pró-reitorias, e servidores próximos ao Reitor e Vice-reitor.

No caso da UFPE, como assinala Silva (2018), para assumir uma função, o servidor recebe uma gratificação que poder ser de dois tipos: Função Gratificada (FG) e Cargo de Direção (CD). Uma FG ou um CD pode ter vários níveis de valores (R\$), pois dependem da posição hierárquica ocupada, atribuições e responsabilidades do cargo específico (Quadro 5).

Quadro 05 - As gratificações e os cargos correspondentes na UFPE

FUNÇÃO GRATIFICADA FG	CARGOS	CARGO DE DIREÇÃO CD	CARGOS
FG 1	Chefes de Departamento, Coordenações dos Centros Acadêmicos e das Pró-reitorias e Coordenação de Biblioteca Setorial	CD 1	Reitor
FG 2	Assistentes de Pró-reitores, Gerentes de Centros Acadêmicos e algumas Secretarias	CD 2	Vice-reitor e Pró-reitores
FG 3	Diretores de Divisões e algumas Secretarias	CD 3	Assessores do Reitor, Chefe de Gabinete do Reitor, Diretores dos Centros Acadêmicos, Procurador da UFPE, Superintendência e Órgãos Suplementares
FG 4	Chefes de Serviços e de Escolaridades dos Centros Acadêmicos		
FG 5	Secretários de Reitor, Vice-reitor, Pró-reitores, Diretores dos Centros Acadêmicos	CD 4	Assessores do Reitor, Diretores de Pró-reitorias, Diretores dos Órgãos Suplementares e da Superintendência
FG 6	Secretários e Chefes de Setores		
FCC	Função de Coordenador de Cursos de Graduação e Pós-Graduação (equivalente à FG 1)		

Fonte: Adaptado de Silva (2018)

Observa-se a concentração nas FG 1 e FG 2, raramente a FG 3, para o alto escalão da instituição. No caso das Diretorias e Coordenações, conforme gratificação específica, temos a FG 1 e CD 4 respectivamente, com funções mais próximas ao alto escalão. Isso ficará mais evidente nas relações entre o alto e o médio escalão na UFPE. Vamos abordar, a seguir, a Pró-reitoria onde está localizada a gestão da política avaliada por nosso estudo.

2.3.1 A PROGEPE e sua trajetória

A UFPE já desenvolvia, desde a década de 1990, através da Pró-reitoria Administrativa, ações relativas à capacitação e formação educacional aos servidores que não possuíam o ensino básico. Eram os Projetos: Universidade do Servidor e Colégios Parceiros (FREITAS *et al.*, 2001).

A Universidade do Servidor tinha como objetivo desenvolver e promover a formação contínua dos servidores e gestores com vista ao crescimento intelectual e a construção de um futuro comprometido com a qualidade institucional. Era composta de três segmentos distintos: atualização profissional, capacitação em gestão e complementação de escolaridade.

O Projeto Colégios Parceiros consistia em parcerias entre a UFPE e colégios da região metropolitana do Recife, que ofereciam bolsas integrais aos servidores da UFPE (através de sorteio). A UFPE proporcionava contrapartidas de acesso às dependências da universidade e participação em eventos. Esse Projeto foi uma das principais ações da PROGEPE, iniciando nos primeiros meses. Foi instituído pela Diretoria de Qualidade de Vida – DQV.

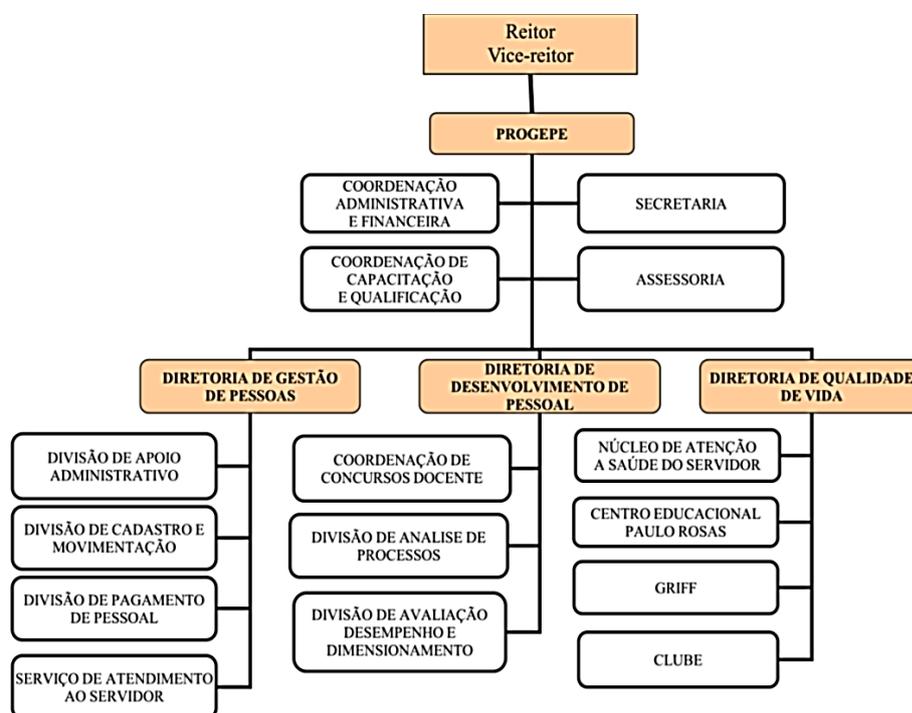
Criada em 2000¹⁴, a Pró-reitoria de Gestão de Pessoas e Qualidade de Vida (PROGEPE) nasceu da junção de duas Diretorias que anteriormente pertenciam a diferentes Pró-reitorias. A Diretoria de Assuntos Comunitários, da Pró-reitoria Comunitária, deu origem à Diretoria de Qualidade de Vida. Por sua vez, o Departamento de Pessoal, (da antiga Pró-reitoria Administrativa), responsável pelo treinamento e pela capacitação dos servidores da UFPE, originou a Diretoria de Gestão de Pessoas (AMARAL, 2016).

Dentro da estrutura hierárquica da administração central da referida Universidade, a Pró-reitoria de Gestão de Pessoas e Qualidade de Vida - PROGEPE é o órgão responsável pelo planejamento, execução e avaliação das ações de administração e desenvolvimento de recursos humanos. Compete a essa Pró-reitoria realizar ações e projetos voltados à melhoria da qualidade

¹⁴ A PROGEPE foi criada através da Portaria nº 08, de 07 de julho de 2000.

de vida, à saúde e o bem-estar social de todos os servidores da UFPE. Abrange as atividades referentes à capacitação e qualificação de pessoal; planejamento da força de trabalho de técnico-administrativos, acompanhamento da execução da folha de pagamento, provimentos, vacâncias, bem como as demais atividades na área de pessoal, acompanhamento e controle de cargos e funções, do Banco de Professor Equivalente e Quadro de Referência dos Servidores Técnico-Administrativos da UFPE (UFPE, 2019). Abaixo, a Figura 4 ilustra esta estrutura (até 2018):

Figura 4 – Organograma da PROGEPE



Fonte: Amaral (2016)

Dentro de suas prerrogativas, criou a Coordenação de Capacitação e Qualificação – CCQ em sua estrutura, com o fim de elaborar e executar o Plano de Capacitação e Qualificação anual dos servidores da UFPE, bem como analisar e instruir processos de afastamento para participar de cursos e eventos com pagamento de diárias, processos de incentivo a qualificação e progressão por capacitação (AMORIM e SILVA, 2012).

Localizada na Reitoria da Universidade, a CCQ é alinhada com o planejamento institucional da UFPE e da PROGEPE, com o compromisso de planejar a formação continuada de seu quadro de pessoal, a partir da elaboração da Política de Capacitação e Qualificação dos servidores da UFPE.

Apesar de promover ações e projetos voltados à capacitação e aperfeiçoamento dos servidores, até 2005 não havia Plano de Cargos e Carreiras na UFPE que incentivasse, tanto financeiramente quanto progressão na carreira, a participação em cursos de capacitação para o trabalho. Segundo Amorim e Silva (2012, p. 9):

Os treinamentos na UFPE consistiam basicamente em cursos de Informática, Línguas (Português e Inglês) e outros relativos às necessidades das unidades organizacionais isoladas ou setores específicos. Não existia uma estratégia voltada para sensibilização do servidor, no sentido de desenvolvimento de suas capacidades, nem mesmo existia um Plano de Cargos e Salários que incentivasse financeiramente ou para o crescimento no cargo.

Como vimos, foi a partir da Lei nº 11.091, de 2005, que se definiu a necessidade de um Programa de Desenvolvimento dos Servidores integrantes do PCCTAE, e cada instituição devia adotar o seu Programa, com várias ações, que vão do oferecimento de cursos de curta duração, voltados para capacitação das atividades dos cargos e treinamento introdutório ao serviço público, a programas de pós-graduação (AMORIM e SILVA, 2012).

Ao tempo em que era sistematizado e operacionalizado, outros dispositivos legais eram instituídos, alterando o cenário e a variação de atores assistidos pelo Programa. Para compreender e explicar as percepções sobre esta política pública, precisamos resgatar estes e outros documentos internos, através de um mapeamento destes processos.

2.3.2 Plano de Desenvolvimento Profissional dos Servidores TAE da UFPE

Este Plano é um dos componentes da política institucional voltada à capacitação e a qualificação de servidores TAE da UFPE, e quase que passou despercebido no levantamento dos dados documentais. Não se encontra disponível nas Resoluções e dispositivos legais estabelecidos no site oficial da UFPE, bem como na PROGEPE.

O presente Plano foi fruto de exigência legal contida na Lei nº 11.091/2005, reforçada pelo Decreto nº 5.825/2006. Constitui o instrumento norteador da implementação da política de capacitação e qualificação da UFPE, formalizada após a instituição da Lei do PCCTAE, conforme preconiza em seu objetivo geral (CONSUNI-UFPE, 2006a, s/n):

Elaboração de diretrizes gerais e específicas que norteiam a implementação dos programas de avaliação de desempenho, capacitação e qualificação e do dimensionamento de pessoal com vista ao alcance dos objetivos institucionais.

Sobre a capacitação e qualificação, enquanto política pública, destacamos a avaliação de desempenho, no sentido de trazer subsídios ao Programa de Capacitação e Qualificação. No Programa de gestão de desempenho profissional, o Plano de Desenvolvimento Profissional estabelece uma relação direta entre o processo de avaliação de desempenho e o dimensionamento das necessidades institucionais, através das sugestões apresentadas pela gestão das unidades organizacionais e pelo próprio servidor, ao exprimir a sua intencionalidade enquanto proposta de capacitação.

O processo de execução do Programa de Capacitação e Qualificação contido no Plano apresenta como enfoque, a partir dos conceitos dos dispositivos legais voltados à área, a competência e o desenvolvimento do servidor, destinados à aprendizagem contínua (CONSUNI-UFPE, 2006a).

Segundo o documento, o Programa deveria ser implementado segundo as seguintes linhas de desenvolvimento:

- Iniciação ao serviço público – ações voltadas ao desenvolvimento do pensamento crítico acerca do papel do Estado, instituição, serviços e servidores públicos, e sua integração;
- Geral – ações que visam a conscientização do papel do profissional vinculados ao planejamento, execução e controle das metas institucionais;
- Educação formal – desenvolvimento integral do servidor, desde a alfabetização até a pós-graduação. Volta-se ao crescimento pessoal e profissional através da escolarização;
- Gestão – ações voltadas a atividades de gestão, como pré-requisito para exercício das funções de chefia, coordenação, assessoramento e direção;
- Inter-ambientes – capacitação para o desempenho de atividades gerais, em vários ambientes ou unidades organizacionais;
- Específicas – capacitação para o desempenho de atividades em qualquer ambiente, cargo, setor ou projetos.

São consideradas ações de capacitação: cursos presenciais e a distância; grupos formais de estudos; seminários e congressos; aprendizagem em serviço; estágio (com ou sem ônus).

A sequência relativa aos eventos de capacitação compõe um processo contínuo, com as seguintes etapas: levantamento das necessidades (diagnóstico), planejamento das ações, execução e avaliação; onde esse ciclo se renova a cada repetição (CONSUNI-UFPE, 2006a).

O documento ainda previa um plano de execução, que será detalhado mais adiante.

Destacamos a Resolução com a política por constituir no objeto de estudo a ser avaliado, na Seção 4 desta pesquisa. No entanto, a seguir faremos uma descrição geral com os componentes do Programa.

2.3.3 O Programa de Capacitação e Qualificação da UFPE

O Programa propriamente instituído, através da Resolução nº 09/2006 (CONSUNI-UFPE, 2006b), previa as prerrogativas legais envolvidas nas competências que os servidores técnico-administrativos em educação da instituição deveriam adquirir e a que teriam direito, segundo normativas devidamente citadas e articuladas: formas de capacitação e desenvolvimento; planejamento das propostas; oferta de cursos; execução e participação; avaliação das ações; certificação; financiamento e pagamentos; liberação dos servidores; licença capacitação; pós-graduação; concessão de bolsas; progressão por capacitação; incentivo à qualificação; recurso e competências.

A política de capacitação apresenta subprogramas que se interagem e se complementam, nas suas diferentes metodologias e linhas de desenvolvimento: o subprograma de educação continuada e o subprograma de aprimoramento profissional. Os cursos de capacitação têm formatos presenciais, semipresenciais e à distância, com cargas horárias que variam de 20 h/a à 185 h/a. Sobre qualificação, a Coordenação responsável mantém parcerias com programas de pós-graduação da UFPE, com o fim de fomentar a qualificação em cursos de educação formal.

Os Planos anuais de capacitação da UFPE são elaborados com base nas avaliações de desempenho e demandas específicas das diversas unidades organizacionais. Documentos institucionais, a exemplo do Planejamento Estratégico Institucional (PEI), Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), Planejamento de Ação Institucional (PAI) os Relatórios de Gestão Anual e também de Avaliação Institucional interna (realizada pela Comissão Própria de Avaliação – CPA) dão conta de que as ações de capacitação na UFPE objetivam ao desenvolvimento profissional dos servidores e competências vinculadas à formulação, ao planejamento, à execução e ao controle das metas institucionais (UFPE, 2019).

A Coordenação de Capacitação e Qualificação (CCQ) é responsável¹⁵ pela elaboração dos Planos anuais (bienais) de Capacitação e Qualificação da UFPE. Os primeiros exemplares

¹⁵ A Coordenação de Capacitação e Qualificação se incorporou à Diretoria de Desenvolvimento de Pessoas, na reforma administrativa de 2020 (Resolução Consad nº 02/2020).

(2003 a 2007) foram elaborados por uma comissão, coordenada pela Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas e Qualidade de Vida, buscando cumprir a legislação pertinente.

Dentro desses Planos as primeiras grandes inovações seriam I Curso de Especialização Profissional em Gestão Pública, e o Preparatório para Pós-Graduação, com o objetivo de reintroduzir, à sala de aula, os servidores que pretendiam retomar a vida acadêmica. A PROGEPE buscou aproveitar os recursos previstos por Lei, não só para atualização e qualificação profissional, mas também para a formação continuada de seus servidores.

Os cursos de capacitação e treinamento para os servidores técnico-administrativos que a UFPE lançou foram variados, seguindo os dispositivos legais, que incluíam conhecimentos nas áreas de Qualidade no Gerenciamento e Atendimento no Setor Público, Relações Humanas no Trabalho, Informática em vários níveis, Português Instrumental, Atualização em redação, Documentação oficial, Inglês (instrumental), Espanhol (instrumental), Francês (instrumental), Legislação, Gestão de Pessoas, Secretariar Gestores Públicos, Segurança, Gestão Orçamentária e Financeira, dentre outros mais específicos para cargos técnicos (AMORIM; MORAES, 2008).

Como todos os servidores teriam direito a vagas nos cursos, seria necessário criar diretrizes e critérios para estabelecer prioridades e ordem de adesão, segundo o que previa a legislação pertinente ao desenvolvimento profissional e gestão por competências. Com isso, foi criado o Programa de Capacitação e Qualificação - Resolução nº 09/2006 CONSUNI-UFPE.

Com a nova política, a demanda aumentou exponencialmente, ocasionando uma corrida para preenchimento das vagas e inscrições, o que inicialmente, desconsiderou os critérios adotados na Resolução (AMORIM; MORAES, 2008).

Assim, de forma geral, foram apresentadas as linhas gerais da contextualização da área de desenvolvimento profissional, através das políticas de capacitação e qualificação produzidas na UFPE. Portanto, todos esses conceitos exemplificam a presente intencionalidade de avaliar a implementação do Programa de Capacitação e Qualificação da UFPE a partir da perspectiva dos gestores e dos documentos normativos, dentro da perspectiva da Teoria dos subprocessos de Draibe (2001), no período de 2007 a 2018. Diante de todo o contexto descrito, passamos para o processo metodológico.

3 METODOLOGIA

Esta seção trata do percurso metodológico envolvido na presente pesquisa. Inicialmente descreve o desenho, a abordagem, a tipologia e as características de uma pesquisa qualitativa, com algumas técnicas de estatística descritiva. Após essas referências, foram apresentados o campo de investigação (local), a representação dos atores, a amostra, os critérios de inclusão e exclusão. São elencados também os instrumentos e técnicas de coleta dos dados, as características e questões éticas. Por fim, os procedimentos e modelos de análise dos dados, sendo pontuados todos os documentos e dispositivos legais utilizados, assim como o recorte temporal e a sua escolha.

3.1 Desenho de Pesquisa

Este estudo tem um desenho na perspectiva da *pesquisa qualitativa*, mas também com elementos *quantitativos*. Para Bauer e Gaskell (2008), a abordagem qualitativa lida com interpretações de realidades sociais. Pesquisas que se preocupam em aprofundar as dinâmicas, complexidades e contradições de fenômenos singulares; a originalidade, a imprevisibilidade das relações interpessoais e sociais, nos contextos em que ocorrem (CHIZZOTTI, 2009; GERRING, 2007).

Para Minayo (2013), a pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Universo dos significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes. Esse conjunto de fenômenos é parte da realidade social; o ser humano pensa o que faz e interpreta suas ações dentro e a partir da realidade vivida e partilhada com os outros. O objeto da pesquisa qualitativa é o mundo das relações, das representações e da intencionalidade.

Já com relação aos elementos quantitativos, foram utilizadas técnicas de mensurações numéricas, como cálculo de média, percentual e frequência na análise dos resultados encontrados; através de estatística descritiva.

Ao pesquisar a percepção de gestores sobre um programa em uma instituição, e comparando com os dados documentais, estamos mensurando categorias do mundo social, em um determinado contexto, e, por esta característica, constitui-se em uma *perspectiva descritiva*, por remeter a uma série de informações sobre o que deseja pesquisar, consistindo na explicação de por que, como, quando, onde, os fatos ou acontecimentos ocorrem.

Gerring (2012) considera a descrição enquanto categoria de análise, agregando mais valor científico intrínseco aos estudos que não envolvem questões causais ou preditivas. A noção de descrição é integrada ao método científico-social. Ela se relaciona com alguns aspectos do mundo, através dos tipos de argumentos, sobre um fenômeno ou conjunto deles.

A descrição, enquanto natureza factual, considera características observáveis, os argumentos surgem sem problemas dos fatos de um caso. Nas Ciências Sociais a ausência de contrafactual não significa que existam argumentos com menos problemas. Os argumentos se coadunam com o entendimento, nos relacionamentos descritivos, que podem ou não ter implicações causais. Depende dos objetivos e prioridades metodológicas.

O autor argumenta que a descrição pode proceder de forma independente da causalidade, em circunstâncias em que o conhecimento sobre o tópico é mínimo. Muitas vezes é mais eficiente colher dados quando a investigação é descritiva e não causal.

Gerring (2012) atesta que, na literatura metodológica, a descrição é relativamente simples, em grande parte intuitiva, de percepção. Mas muitas vezes difícil de ser alcançada de maneira definitiva, devido ao caráter subjetivo. Descrever é julgar o que é importante e afirmar seu valor final.

Se o objetivo do pesquisador for descritivo, o julgamento da inferência deve se basear na sua validade e confiabilidade, e sua contribuição ao conhecimento. A boa descrição está intimamente ligada a julgamentos normativos sobre o mundo, uma descrição guiada teoricamente.

Para Minayo (2013), a descrição é utilizada para retratar a opinião fiel, como se ela falasse por si só. A análise vai além, decompondo os dados, buscando relações entre as partes. A interpretação visa dar sentido às falas e ações para chegar à compreensão ou explicação.

Esta pesquisa trata-se também de um *estudo de caso*, enquanto proposta metodológica, destinando-se à realização de uma análise em profundidade de uma (ou poucas) unidade (s) – fenômeno espacialmente limitado – observado em um único ponto ou período no tempo (GERRING, 2007).

No Brasil existem 69 universidades federais. Através de levantamento realizado nas páginas institucionais das instituições, verificamos que apenas uma ainda não possui a política específica (Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre – UFCSPA); e outra não havia disponibilizado os planos de capacitação (Universidade Federal de Itajubá – UNIFEI).

A Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) é uma observação entre as várias outras instituições federais de ensino superior (IFES) do país, que desenvolvem uma política voltada à capacitação e qualificação de servidores. Nossa análise se concentra nesta instituição específica e no seu Programa de Capacitação e Qualificação de servidores.

3.2 Local de Pesquisa – CCQ-PROGEPE

Sobre o campo de investigação, o recorte espacial diz respeito à abrangência do recorte teórico referente ao objeto de estudo (CHIZZOTTI, 2009; MINAYO, 2013). Como já destacado, a PROGEPE é o órgão responsável pelo planejamento, execução e avaliação das ações de administração e desenvolvimento de recursos humanos. Dentro de sua hierarquia existe a Coordenação de Capacitação e Qualificação – CCQ, responsável pela gestão das políticas afins. Portanto, é neste ambiente organizacional que estão os atores principais de nosso objeto de estudo e os dados relativos ao processo de implementação da política escolhida.

Os dados foram solicitados através de uma Carta de Anuência (APÊNDICE A), constante no processo nº 23076.015882/2019-48 (SIPAC).

3.3 População e Amostra

Conforme Minayo (2013), os sujeitos incluídos na pesquisa são indivíduos que tem vinculação mais significativa para o problema a ser investigado. Tenta abranger a totalidade do problema investigado em suas múltiplas dimensões.

Para delimitar este universo de pesquisa, vamos considerar o local onde é administrado o Programa escolhido. Na CCQ estão atualmente lotados seis servidores técnico-administrativos, sendo um deles a Coordenadora, além de dois bolsistas. Como a nossa intenção é avaliar o processo de implementação do Programa, inclusive também a partir da percepção da burocracia de médio escalão (gestores), nossa amostra teve como critérios de inclusão:

- Coordenação da CCQ - servidores que estão ou foram coordenadores;
- Pró-reitoria de Gestão de Pessoas e Qualidade de Vida (PROGEPE) - Pró-reitores que estiveram durante o andamento do Programa;
- Diretoria de Gestão de Pessoas – Diretores que acumulavam a função de gerir a área de capacitação e qualificação no período pesquisado;

- Servidores com Cargo ou Função Gratificada (CD ou FG), responsáveis por áreas específicas na gestão do Programa.

Foram excluídos os gestores que se recusaram a participar, não retornaram o contato ou que estiveram ausentes no período da pesquisa. Por ser uma área institucional com servidores experientes e com muito tempo de serviço na mesma função, essa exclusão atingiu uma minoria (apenas três servidores).

3.4 Instrumentos e Procedimentos de coleta de dados

Para Minayo (2013), em relação às técnicas de produção primária dos dados, o pesquisador produz o dado na interação direta com os sujeitos. Já a busca de dados secundários é a partir de acervos existentes (documentos).

A pesquisa social trabalha com pessoas e suas relações – os atores sociais em relação a grupos específicos ou perspectivas, produtos e exposição de ações – com os documentos.

No tocante a observação e entrevista, enquanto técnicas de coleta de dados, é fundamental reiterar que o trabalho de campo não é neutro. Tem referenciais teóricos, aspectos operacionais, intersubjetividade o pesquisador em relação aos sujeitos e suas escolhas.

Segundo Bauer e Gaskell (2008), a entrevista é considerada uma conversa com finalidade, por iniciativa do pesquisador. Comunicação verbal, e, no sentido de coleta de informações científicas, é a estratégia mais utilizada no processo de trabalho de campo. Constrói informações pertinentes para um objeto de pesquisa, com a finalidade de atingir os objetivos traçados.

Para Minayo (2013), a observação participante é parte essencial do trabalho de campo. Considerada uma estratégia complementar no conjunto da investigação das técnicas de pesquisa. O pesquisador enquanto observador, participando da vida social, no cenário, com a finalidade de colher dados e compreender o contexto. Ajuda a vincular os fatos a suas representações e desvendar as contradições entre as normas e regras e as práticas vividas no cotidiano pelo grupo. O foco é a exploração do conjunto de opiniões e as representações sociais sobre o tema. Não precisa abranger todas as falas, como também se deve considerar as diferenças de opiniões e crenças – o homogêneo e diferente.

Neste contexto, foi realizada uma sondagem no setor, utilizando a observação direta dos atores, com vistas a identificar processos e ações relativos ao Programa. A coleta de dados

secundários, nos registros e documentos apresentados na CCQ, e obtidos junto a órgãos da própria UFPE. Outros documentos foram obtidos em plataformas digitais do governo federal, outros estudos sobre o tema e outras fontes.

Definidos os dispositivos, foram convidados os responsáveis para participação da pesquisa por meio de através do instrumento *entrevista semiestruturada* (roteiro no Apêndice B), agendada em data e horário compatível para todos. As entrevistas ocorreram no local de trabalho do gestor, providenciados espaço e estrutura adequados, com os participantes que aceitaram o convite e assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (APÊNDICE C), incluindo a solicitação de gravação do conteúdo em equipamento eletrônico para transcrição e catalogação. O roteiro elaborado pela pesquisadora foi utilizado como guia, garantindo ao entrevistado a possibilidade de falar mais livremente sobre o tema.

A Tabela 2 mostra as funções desempenhadas pelos atores da pesquisa, sua identificação, tempo de permanência e a quantidade de entrevistados de cada função. Os números que se encontram entre parênteses indicam que alguns passaram por mais de uma função ao longo do período do estudo, e que poderia significar uma maior quantidade de atores.

Tabela 2 – Representação de atores da pesquisa

ATORES	Nº DE ENTREVISTADOS	IDENTIFICAÇÃO	TEMPO NA FUNÇÃO
Pró-reitores PROGEPE	2	G1	8 anos
		G 2	4 anos
Diretores Gestão de Pessoas	(1)	-	-
Coordenadores CCQ	2	G 3	1 ano
		G 4	11 anos
		G 5	3 anos
Assistentes de qualificação	1(2)	G 6	3 anos

Fonte: Dados da pesquisa

3.4.1 Questões éticas

A pesquisa deve ter a preocupação de não causar malefícios aos sujeitos envolvidos no estudo, preservando sua autonomia para participar ou não e garantir o anonimato. Todos os participantes do estudo receberam explicações quanto aos objetivos, riscos e benefícios da pesquisa, assim como tiveram os direitos de sigilo de identificação e de retirada do

consentimento de participação da pesquisa, a qualquer tempo, sem que lhe seja imputada qualquer sanção. Após os esclarecimentos, todos os participantes assinaram o Termo de Consentimento Livre Esclarecido. Para evitar a identificação dos sujeitos, foram utilizados códigos – G 1, G 2, G 3, G 4, G 5, G 6.

3.5 Procedimentos de análise dos dados

Nos procedimentos de análise, considerando as formas de organização dos dados e os passos para a produção de inferências explicativas na descrição, são elencadas as etapas formais, de acordo com a técnica escolhida.

Para Creswell (2007) o processo de análise dos dados consiste em extrair sentido dos dados de texto e imagem. Envolve preparar os dados para a análise, conduzir análises diferentes, aprofundar-se cada vez mais no entendimento, representação e interpretação dos dados; além de realizar a interpretação do significado mais amplo deles. A triangulação dos dados da coleta através de fontes múltiplas, incluindo entrevistas, observações e análise de documentos.

Foi realizada uma *análise documental* de Decretos, Portarias, Resoluções e normativos, para caracterizar o cenário em que o processo de implantação foi realizado. Houve uma parte descritiva que utilizou ilustrações para estabelecer as categorias de análise dos dados secundários.

Os documentos principais, utilizados nesta pesquisa, constam no Quadro 6 abaixo:

Quadro 6 – Documentos e dispositivos para análise

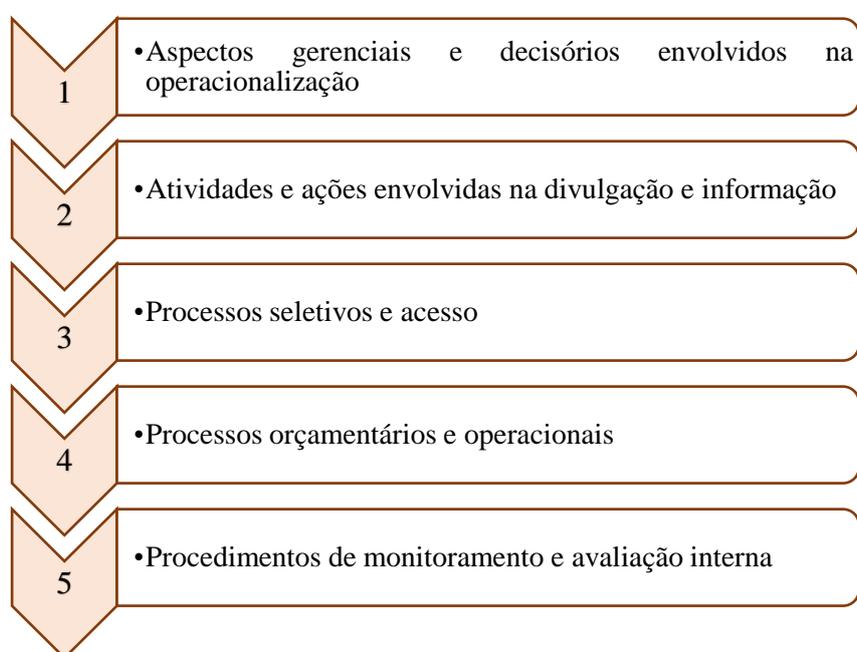
DOCUMENTO	CONTEÚDO	REFERÊNCIA
LEI Nº 11.091	Plano de Cargos e Carreira dos Servidores TAE	12/01/2005
DECRETO Nº 5.707	Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal	23/02/2006
DECRETO Nº 5.824	Regulamentação do Incentivo à Qualificação	29/06/2006
DECRETO Nº 5.825	Diretrizes para o Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do PCCTAE, determinando sua implementação	29/06/2006
PORTARIA MEC Nº 27	Plano Nacional de Desenvolvimento Profissional dos Servidores Integrantes do PCCTAE das IFE	15/01/2014
<i>(Continua)</i>		

DOCUMENTO	CONTEÚDO	REFERÊNCIA
<i>(Conclusão)</i>		
ATA DA 12ª REUNIÃO CONSUNI-UFPE	Plano de Desenvolvimento dos Servidores do PCC TAE da UFPE	28/09/2006
RESOLUÇÃO CONSUNI-UFPE Nº 09	Programa de Capacitação e Qualificação dos Servidores TAE da UFPE	29/12/2006
PLANO DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL	Planejamento Estratégico das Instituições de Ensino Superior para um horizonte de atuação de 5 anos (tático)	PDI Nº 01 2009-2013
		PDI Nº 02 2014-2018
		PDI Nº 03 2019-2023
PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL	Identifica a Visão e Missão e e propõe tópicos estratégicos alinhados a sua missão a serem observados pelos gestores da UFPE para 15 anos (estratégico)	PEI Nº 01 2003-2013
		PEI Nº 02 2013-2027
PLANO DE AÇÃO INSTITUCIONAL	Proposta para a sua operação, realizada anualmente (operacional)	RELATÓRIOS DE PROPOSTAS APROVADAS 2012 A 2018
RELATÓRIO DE GESTÃO	Relatórios de Gestão PROPLAN direcionado aos órgãos de controle	DOCUMENTOS DE 2012 A 2018
RELATÓRIO DE AUTOAVALIAÇÃO CPA	Traz a autoavaliação institucional, realizada anualmente pela CPA da UFPE, considerando as recomendações do SINAES	DOCUMENTOS DE 2009 A 2018
ORÇAMENTO UFPE	Lei de Diretrizes Orçamentárias – UFPE	EXERCÍCIO 2007 A 2018
INDICADORES	Indicadores Institucionais da UFPE	2007 A 2014
ANUÁRIOS ESTATÍSTICOS	Rankings, Classificações e Estatísticas	2014 A 2019
UFPE EM NÚMEROS	Números Gerais da UFPE	2016 A 2019
EDITAIS DE AUXÍLIO A GRADUAÇÃO	Normas e critérios para participação na seleção	2010 A 2018
EDITAIS DE SELEÇÃO PÓS-GRADUAÇÃO	Normas e critérios para participação na seleção	2007 A 2018
EDITAIS DO SIMPÓSIO	Normas e critérios para participação no Simpósio	2012/2018
PLANOS DE CAPACITAÇÃO E QUALIFICAÇÃO	Planos Anuais e do Biênio, com a relação de cursos a serem ofertados, ementas, vagas e carga horária	2007 A 2018
RELAÇÃO DE CONVÊNIOS	Relação de Projetos da UFPE apoiados pela FADE	2015 A 2018

Fonte: Elaboração própria

A partir da escolha teórica, presente nos nossos objetivos específicos, para a análise dos dados primários coletados, seguiremos a proposta de avaliação de programas públicos de Draibe (2001), com adaptação do modelo, identificando os subprocessos – categorias de análise: sistema gerencial ou decisório; processos de divulgação de informações; processos de seleção e acesso; sistemas logísticos e operacionais e processos de monitoramento e avaliação internos. A seguinte estrutura de avaliação de subprocessos de implementação, representada através da Figura 5 abaixo:

Figura 5 – Modelo para avaliação do Programa



Fonte: Elaboração própria a partir de Draibe (2001)

Após a comparação dos relatos com a literatura e o modelo, foi realizada uma *análise de conteúdo*, na perspectiva de Bardin (2011), a partir das transcrições das entrevistas. Consiste em um método de análise de texto desenvolvido dentro das ciências sociais (BAUER; GASKELL, 2008).

Segundo Flick (2004), a análise de conteúdo é um dos procedimentos clássicos para analisar o material textual, não importa a origem. Um dos aspectos é o emprego de categorias, obtidas, geralmente, de modelos teóricos: categorias são traduzidas para o material empírico e não necessariamente desenvolvidas a partir deste. Às vezes avaliada contrastivamente a este material, e também modificados, com a finalidade de reduzir o material.

Para abordar a análise de conteúdo, Minayo (2013) se apoia em Bardin, uma referência nos estudos da área. Propõe uma adaptação da técnica para a pesquisa qualitativa.

Segundo Bardin (2011, p. 15)

Análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitem a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

Utiliza as inferências, que partem da descrição dos conteúdos explícitos da comunicação, para se chegar a dimensões que vão além da mensagem. São várias técnicas; vamos adotar a análise temática. Nesta técnica o conteúdo central é o tema; um feixe de relações que pode ser representado através de palavras, frases ou resumo. O tema é a unidade de significação que sai do texto analisado de acordo com critérios da teoria. Visa descobrir os núcleos de sentido, os quais compõem a comunicação e podem significar algo para a análise.

Ao tratar de análise de conteúdo, apresentamos os seus procedimentos metodológicos: categorização, descrição, inferência e interpretação. Para Minayo (2013), a sequência inicia com a decomposição do material, distribuindo em categorias. A partir daí faz-se a descrição do resultado da categorização. Logo após vem as inferências dos resultados, seguido da interpretação destes a partir da teoria. As etapas da análise de conteúdo vão da pré-análise, passam pela exploração do material e tratamento dos resultados, através da inferência, até a interpretação (BARDIN, 2011).

Com a utilização de um software CAQDAS (*computer assisted qualitative data analysis software*), programas desenvolvidos para assessoria na análise de dados qualitativos, a escolha, para o tratamento dos dados, foi o software NVivo 12 Plus¹⁶, para complementar e mapear graficamente os dados obtidos.

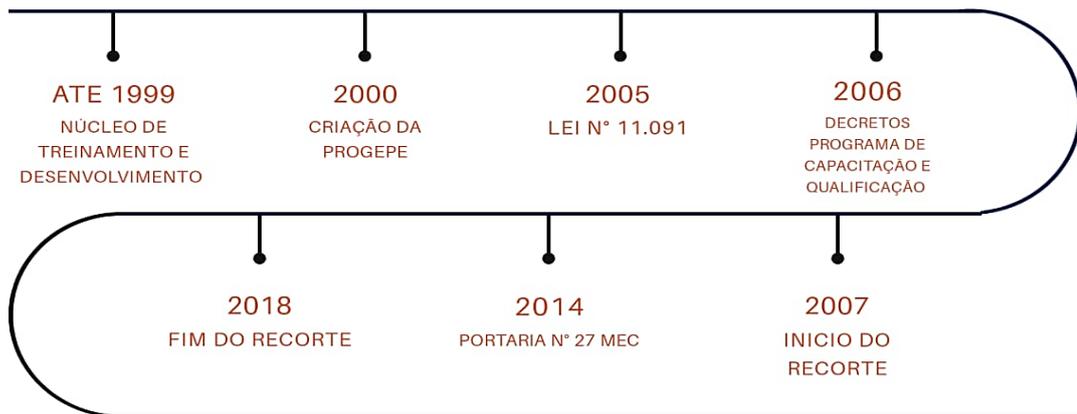
3.6 Recorte Temporal

Por se tratar de um Programa com um início delimitado por aparato legal, iremos analisar a institucionalização na UFPE (Resolução nº 09/2006) em 2007, até o ano de 2018,

¹⁶ O NVivo é um software que suporta métodos qualitativos e variados de pesquisa. Ele é projetado para organizar, analisar e encontrar informações em dados não estruturados ou qualitativos como: entrevistas, respostas abertas de pesquisa, artigos, mídia social e conteúdo web. Utilizamos uma versão teste (gratuita por 14 dias).

quando encerrou um governo federal e sua gestão, além da consolidação da documentação estar finalizada, conforme ilustrado na Figura 6 abaixo:

Figura 6 – Linha do tempo do objeto de estudo



Fonte: Elaboração própria

Vimos os desdobramentos legais que culminaram na Resolução CONSUNI-UFPE nº 09/2006 – o Programa de Capacitação e Qualificação da UFPE. Por ser instituída em dezembro, optamos por iniciar o recorte em 2007. Estendemos o recorte por 11 anos, para verificar os efeitos da Portaria MEC nº 27/2014, até o ano de 2018, onde se finalizou uma gestão da Reitoria e do Executivo Federal.

A seguir, passamos à análise dos dados e apresentação dos resultados da pesquisa.

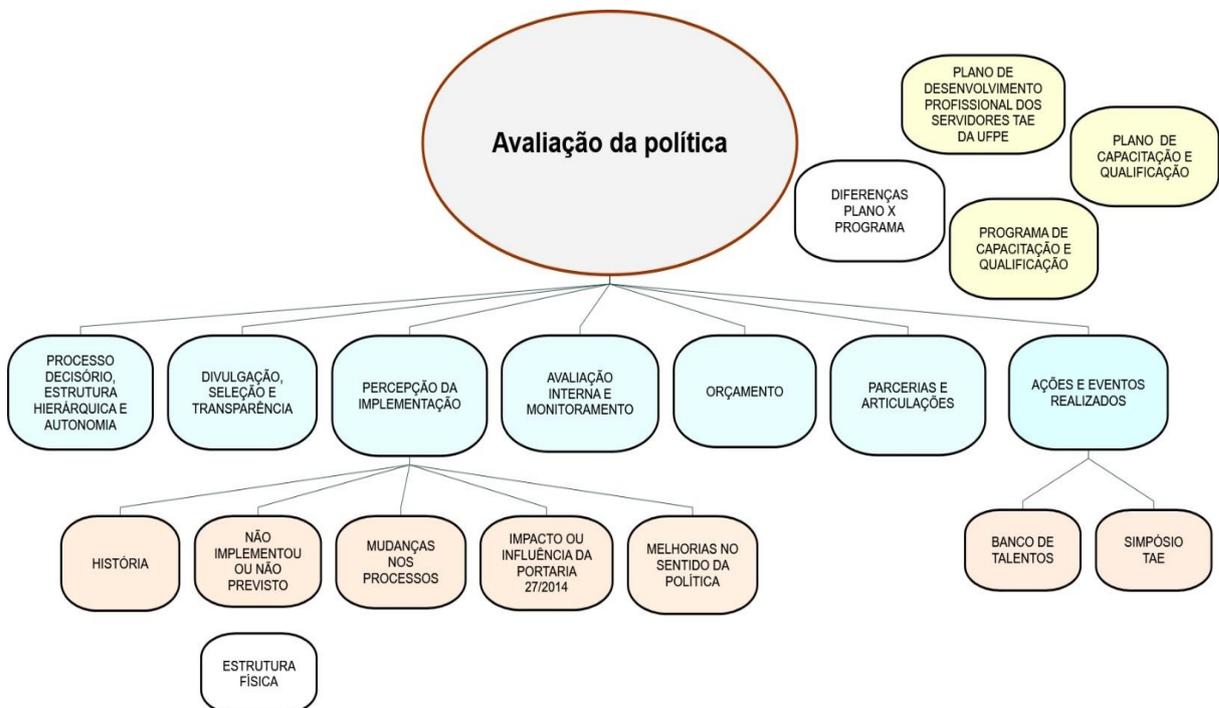
4 AVALIANDO OS SUBPROCESSOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE CAPACITAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DA UFPE

A presente seção trata da análise dos dados obtidos através dos documentos já listados e das entrevistas realizadas com atores diretos na produção das políticas de capacitação e qualificação da UFPE. Diante das informações gerais já apresentadas na Seção 2.3, vamos avaliar o Programa de Capacitação e Qualificação dos servidores técnico-administrativos em educação da UFPE e sua capilaridade, através dos Planos anuais de Capacitação e Qualificação.

O Plano de Desenvolvimento Profissional dos Servidores TAE da UFPE já previa as diretrizes para a implementação de um programa e um plano de execução para adaptar as ações que já ocorriam, ao que foi instituído através dos dispositivos legais.

Na Figura 7 temos um mapa mental com as informações obtidas através da percepção dos gestores do Programa da UFPE e os documentos disponíveis para realizar a análise comparativa e avaliação da política, construídas a partir da codificação dos “nós” (categorias), análise qualitativa realizada pelo NVivo 12 (versão teste).

Figura 7 – Categorias para avaliação da Política



Fonte: Dados da pesquisa; NVivo 12

4.1 Contextualização da implementação

Antes de iniciar a pesquisa avaliativa é importante reconhecer o percurso histórico da política, sua estrutura anterior e o que foi desenvolvido. Aliás, diferenciá-las, para não cometer um equívoco teórico-metodológico no tratamento dos dados.

Neste primeiro ponto vamos apresentar quais as decisões envolvidas na implementação da política, a contextualização deste período, as mudanças nos processos.

4.1.1 Contexto histórico

Como vimos, havia desde o final da década de 1990, ações esporádicas de capacitação e complementação da educação formal dos servidores técnico-administrativos na UFPE. Eram os *Colégios Parceiros* e a *Universidade do Servidor*, políticas da então Pró-reitoria de Administração.

porque não existia Coordenação de Capacitação, como não existia a PROGEPE. Era Pró-reitoria Administrativa. Depois foi mudando as nomenclaturas e foi se inserindo alguns setores que antes não haviam. A partir da... institucionalização aí cria-se a Coordenação de Capacitação..., mas antes era o Núcleo de Treinamento e Desenvolvimento.

G 4

Em 94 o que tinha era uma Secretaria de Recursos Humanos... uma Seção de Recursos Humanos. Que era uma pessoa ou duas, mas que lidava com contrato de substitutos e nomeações do que com capacitação. Cursos de capacitação, na época, era [sic] muito raro. Quando tinha, as vagas eram muito escassas. E já vinha a indicação meio que de quem ia fazer aquele curso, bem no ouvidinho... uma coisa bem assim. Então, em 99, quando eu assumi a Diretoria de Gestão de Pessoas, com a [...] Pró-reitora, nós também passamos esse período aí inicial do reitorado, de 99 até 2003, onde se fazia várias ações de capacitação buscando editais do Fundo de Amparo ao Trabalhador, do Ministério do Trabalho, ou convidando professores de forma voluntária.

G 1

Pode-se observar que os gestores em questão já compunham a equipe implementadora, trazendo informações sobre a origem das políticas da época e da estrutura administrativa para gestão das ações.

À época, o NTD [Núcleo de Treinamento e Desenvolvimento], [...] foi separado, foi dividido e os servidores tiveram oportunidade de dizer onde gostariam de ficar. [...] Porque a Capacitação e Qualificação foi separada do

NTD. Este setor ele se dividiu em dois (Setor de Avaliação e Dimensionamento de Pessoal) e Capacitação ficou separado disso aí... então, o que aconteceu é que se continuou a fazer o Plano, todo ano, que o Plano era feito, ou no biênio... porque era feito no biênio, o Plano. Você vê 2004, 2005 a 2007, depois veio 2008 a 2009, e os servidores todos recebiam essa cartilhazinha... de posse dessa cartilha, eles podiam acompanhar... lógico, que numa realidade tecnológica quando era... físico. Mas podiam acompanhar, podiam ver o que tinha ali.

G 5

Em 2003 foi a primeira vez que se teve um recurso alocado, especificamente para capacitação. Foi quando se começou a planejar a capacitação dos servidores. A demanda dos servidores para com a capacitação não era grande. Através do *Programa de Capacitação Continuada da UFPE (2003-2004)*, à época foram capacitados 27% dos servidores técnico-administrativos da UFPE, entre complementação da educação formal (ensinos fundamental e médio) e pós-graduação *lato sensu* (Dados da Pesquisa)¹⁷.

As propostas que surgiram entre 2005 e 2006, com a Lei 11.091 e os Decretos, atuaram como medidas incrementais de adaptação ao que já existia. Para o biênio 2005-2007 foi lançado o primeiro *Plano de Capacitação e Qualificação*, baseado na referida Lei, ainda anterior ao Plano de Desenvolvimento Profissional. Neste último, entra o início do nosso recorte, através do qual se dá a institucionalização legal da política pública, com a Resolução CONSUNI-UFPE nº 09/2006, que cria o *Programa de Capacitação e Qualificação dos servidores TAE da UFPE*.

Em 2006 foi aprovado o Plano de Desenvolvimento. Em seguida o Programa de Capacitação e Qualificação, com a necessidade de se fazer Planos anuais, e o de Avaliação do desempenho, também foi aprovado. A partir daí a gente passou a, anualmente, ter um Plano de Capacitação e Qualificação com uma série de cursos, e oferta... depois a gente teve a oferta de curso de especialização, acho que a gente ofertou, em 2005, 7 cursos de especialização, durante o período que estive na PROGEPE. Turma fechada, sem contar com vagas e outras turmas ofertadas pela Universidade. 10% das vagas eram disponibilizadas para servidores. Então a gente atuou na especialização... a gente tinha um edital de auxílio para servidores na graduação, em instituições privadas. Não poderia abrir uma turma específica para servidor. A graduação... aí depois veio o investimento nos mestrados, em vagas nos mestrados. Isso foi a partir de... 2007/2006, por aí, 2007 ... porque também os servidores, quando enquadrados, e mesmo os mais antigos, eles tinham a possibilidade de progredir por capacitação. Tanto os novos, quantos que já estavam. Isso trouxe uma nova demanda dos servidores para fazer os cursos.

G 1

¹⁷ O Programa de Capacitação Continuada da UFPE, de 2004, que ofereceu 34 modalidades diferentes de cursos de capacitação (nas áreas de gestão, comportamento, informática e cursos específicos para vários ambientes organizacionais) e contou com 814 participantes. Mais 131 que realizaram complementação à escolaridade, nos níveis médio, pré-vestibular e especialização *lato sensu*.

O plano de execução do Plano de Desenvolvimento Profissional dos servidores TAE (CONSUNI-UFPE, 2006a), já previa a:

1. Elaboração do **programa de capacitação** contendo a periodicidade do levantamento das necessidades de capacitação, orçamento, fontes de recursos, áreas de conhecimentos e ambientes (grifo nosso);
2. Proposta de **resolução com a política a ser adotada**, liberação de servidores, progressão por capacitação, entre outras normas (grifo nosso);
3. Discussão e divulgação com o corpo gerencial e servidores da UFPE;
4. Integração com o programa de avaliação de desempenho; apresentação de proposta ao Conselho Universitário para aprovação.

A redação desse plano de execução e a sua aplicação gerou um debate no período de coleta de dados, inclusive presente nas entrevistas, sobre os conceitos de plano e programa. A maioria dos atores considera a política o Plano anual de Capacitação, e não o Programa de Capacitação e Qualificação da UFPE. Este Programa, na verdade, institui a política (item 2), com critérios, normas, direitos e deveres dos servidores e da gestão. O que discrimina o item 1. acima é o Plano anual assumindo a posição do Programa. Apesar do primeiro ser derivado do segundo, há um equívoco que vem desde o desenho da política pública.

Na verdade, há um excesso de nomenclaturas existentes na parte legal e diretrizes para a implementação das políticas de capacitação e qualificação – política, planos, programas, planejamento. Havia, inclusive, nomes diferentes nas políticas anteriores da UFPE, como vimos. As Leis, Decretos e Portarias foram tão estratificadas que não facilitaram uma uniformidade clara de denominações (BRASIL, 2005; 2006a; 2006b; 2006c; 2007; 2014).

quando a gente chama plano são ações... O que fazer, naquele ano, com aquele recurso destinado. Então tá aí a diferença do que um plano e o que é um programa. Um plano está voltado para o curto prazo, com ações a serem realizadas. O programa tem a ver com as diretrizes.

G 3

Então aqui, você já tem... o que que é um plano? É o que você vai executar, é o conjunto de ações que vão ser executadas, para um ano. Porque ele é anual. Mas tá incluído dentro do Programa.

G 5

A gente fez essa Resolução aí de 2006 para instituir o Programa. Ele tem diretrizes, ele tem linhas de atuação, mas ele não vai no pontual. O plano, ele

IV. Gestão

V. Inter-relação entre ambientes

VI. Específica

Entre os anos de 2007 a 2018 foram oferecidos, através dos Planos anuais de Capacitação e Qualificação dos servidores da UFPE, as seguintes quantidades de cursos, por linha de desenvolvimento (Quadro 7).

Quadro 7 – Cursos ofertados pela CCQ 2007-2018 por área / linha de desenvolvimento

ÁREAS/LINHAS DE DESENVOLVIMENTO	QUANTITATIVO		
	<i>Especialização</i>	<i>Mestrado</i>	<i>Outros</i>
Educação Formal	-Gestão Pública para o Desenvolvimento Universitário (4 turmas)	-Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste (4 turmas)	Cursos preparatórios para Pós-Graduação (8 turmas)
	-Saúde Pública (1 turma)	-Mestrado Profissional em Ergonomia (2 turmas)	
	-MBA Gestão e Liderança Universitária (3 turmas)	-Mestrado Profissional em Administração (1 turma)	
	-Antropologia das Organizações (1 turma)	-Mestrado Profissional em Políticas Públicas (2 turmas)	
Educação Organizacional			
<i>Gestão</i>	31 cursos na linha de desenvolvimento gerencial		
<i>Específico</i>	60 cursos nas áreas de administração, saúde e ciências biológicas, infraestrutura, informação e exatas		
<i>Interambientes</i>	106 cursos nas áreas de comunicação e linguagens, socialização, comportamental, informática, legislação e projetos		
<i>Seminários / Simpósios / Congressos</i>	38 eventos nas áreas de gestão, segurança, auditoria e integração		
TOTAL	235 tipos ações/eventos		

Fonte: Planos de Capacitação (2007 até 2018); PROGEPE (2018)

Segundo o que consta nestes Planos, além das 8 turmas de preparação para a pós-graduação, 9 turmas de cursos de especialização e 9 turmas de mestrado, no período de 2007 a 2018, foram ofertados 235 diferentes tipos de cursos, ações e eventos de capacitação e qualificação.

Em relação à quantidade de servidores beneficiados pelo Programa por ano, tem-se uma média estável ao longo do período pesquisado, com exceção dos anos 2016/2017/2018, como podemos perceber na Tabela 3 abaixo:

Tabela 3 – Número de servidores beneficiados por ano

ANO	BENEFICIADOS	ANO	BENEFICIADOS
2018	711	2012	1351
2017	588	2011	1641
2016	622	2010	1528
2015	1388	2009	1624
2014	1875	2008	1310
2013	1920	2007	1580
Total		16.138	
Média geral		1.345	

Fonte: Souza (2011); CPA (2009 a 2018); PROPLAN (2012 a 2018)

Com base nas entrevistas e nos documentos de gestão da UFPE, uma das justificativas que podem explicar a redução do número de servidores capacitados, a partir de 2015, foi o contingenciamento do orçamento do governo federal, além da diminuição dos recursos voltados à área de capacitação e qualificação no orçamento geral da UFPE.

A partir de 2009, iniciou-se um Programa institucional de Auxílio a Graduação (qualificação), com abertura do processo seletivo de servidores técnico-administrativos em educação da UFPE, candidatos ao auxílio de até R\$ 100,00, na forma de ressarcimento parcial, àqueles que tivessem sido aprovados em concurso vestibular ou estivessem cursando o ensino superior em instituições de ensino superior privadas, reconhecidas pelo MEC.

‘incentivo a graduação’... essa bolsa de incentivo à graduação também a gente pede dentro do Programa de Capacitação. E aí também tem um limite. A gente fez um edital, a gente viu assim... quais eram os critérios, que aquelas pessoas podiam se inscrever... o que que elas tinham que cumprir, para poder ter direito ... a essa pequena ajuda, digamos assim, e a gente, anualmente, já tava até... por falta de recurso, ela ficou limitada.

G 2

Graduação e pós-graduação [...] E o que é essa bolsa? É uma... um ressarcimento, pra a mensalidade, que o servidor paga em instituição privada, por não ter conseguido fazer aqui, na universidade; ou em outra universidade pública, ou outra instituição pública. Ele desembolsa um valor X, até R\$ 100,00 mensal... mas que não foi contínuo, foi sazonal.

G 5

Entre 2010 e 2018 os servidores aptos e classificados na seleção foram ressarcidos, perfazendo o total de 230 auxílios concedidos pela PROGEPE, conforme demonstra a Tabela 4.

Tabela 4 – Número de servidores TAE atendidos pelo Auxílio a Qualificação 2010-2018

ANO	NÚMERO DE SERVIDORES
2018	48
2017	20
2016	23
2015	23
2014	13
2013	32
2012	25
2011	35
2010	11
Total	230

Fonte: CCQ-PROGEPE, 2020

Segundo os dados do estudo, podemos explicar a variação anual do número de servidores atendidos pelo Auxílio através da alternância de editais, que não saíam todos os anos. Só ocorreram editais nos anos de 2009, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2018; com oferta de vagas entre 06 e 40. Uma vez selecionado, dava direito de permanecer até o final da graduação

(4 anos) ou pós graduação (2 anos), no tempo regular do curso e desde que todos os meses enviasse o comprovante de pagamento da mensalidade. Também tinha que apresentar declaração da instituição informando que o servidor não recebia bolsa.

Diante do cenário exposto, a política em questão trouxe uma evolução no incremento da escolaridade dos TAE, seja de forma direta (com o fornecimento de cursos, ações e eventos) ou indireta (certificando e viabilizando as capacitações e qualificações realizadas externamente).

Antes da Lei 11.091 era mais difícil, porque as pessoas não tinham incentivo a qualificação, nem a progressão por capacitação. Então você tinha que catar, ficar perguntando: ‘olhe, tem um curso disso, daquilo... você não quer fazer?’ Com os incentivos, [...] ela trouxe um ganho financeiro... isso foi importante, é muito importante porque era um fator de motivação. Ainda hoje. Para que as pessoas tivessem interesse... só que houve também uma renovação, no elenco de ações de capacitação que chamaram muita atenção também. Isso também foi algo muito importante.

G 5

Como recorte comparativo, temos abaixo uma tabela com a escolaridade dos servidores TAE em 2008 e em 2018, acompanhando os uma das variáveis dos efeitos do Programa:

Tabela 5 – Formação dos servidores TAE da UFPE 2008 / 2018

ANO	ESCOLARIDADE						Total
	Fundamental	Médio	Graduação	Especialização	Mestrado	Doutorado	
2008	304	1.965	1.005	28	198	51	3.551
2018	48	548	972	1.630	656	132	3.986

Fonte: PDI (2010; 2015; 2019); ANUÁRIO (2019)

Podemos perceber que a escolaridade mínima (ensino fundamental) sofreu um decréscimo considerável, seguida pelo ensino médio. Por outro lado, houve aumento exponencial (5.721%) do número de servidores com especialização; enquanto o número de mestres e doutores quase triplicou.

Através desses dados, trouxemos a percepção geral dos atores acerca da política pesquisada, contextualizada histórica e conceitualmente, dentro do recorte temporal indicado e com as comparações documentais devidas. A seguir serão apresentados os subprocessos para

avaliação do programa, no processo de implementação.

4.2 Aspectos gerenciais e decisórios envolvidos na operacionalização

Nesta seção são abordados o processo decisório, a estrutura hierárquica e autonomia envolvidos na operacionalização do Programa de Capacitação e Qualificação da UFPE. Segundo Draibe (2001), um programa se apoia em uma estrutura organizacional e um sistema gerencial e decisório para a gestão do processo de implementação.

A Coordenação de Capacitação e Qualificação (CCQ) é a estrutura organizacional para a produção das políticas de desenvolvimento profissional e competências dos servidores técnico-administrativos em educação da UFPE. Segundo Albuquerque *et al.* (2016), suas atividades consistem em: levantamento de necessidades de capacitação (através da avaliação de desempenho e demanda espontânea); elaboração e execução do Plano anual de Capacitação e Qualificação dos servidores da UFPE; exame e instrução de processos de afastamento para participação em cursos e eventos com pagamento de diária; análise de processos de auxílio a graduação; procedimentos ao exame dos processos de incentivo à qualificação; análise do mérito para concessão de progressão por capacitação; apoio logístico e realização de cursos e treinamentos.

Esses processos constam no Programa de Capacitação e Qualificação da UFPE, os quais tratam de identificação e planejamento; oferta de cursos; execução e participação de servidores; financiamento e pagamento; e principalmente da competência (Resolução e títulos onde resumem as atribuições da gestão desta política)¹⁸

A CCQ, localizada na Reitoria, atua com uma equipe composta por um coordenador, um assistente em qualificação, cargos da categoria TAE e bolsistas. Todos (com exceção dos bolsistas) são servidores efetivos da UFPE. A evolução do quadro de servidores seguiu a composição abaixo (Tabela 6):

¹⁸ Conforme arts. 10 – 24; arts. 31 – 52; arts. 82 – 86 da Resolução nº 09 / 2006 CONSUNI-UFPE.

Tabela 6 – Evolução no quadro de servidores da CCQ

CARGO / FUNÇÃO	2007/2008	2009/2010	2011/2012	2013/2014	2015/2016	2017/2018
Coordenador (FG 1)	1	1	1	1	1	1
Assistente em qualificação (FG 4)	1	1	1	1	1	1
Cargos efetivos do PCCTAE	2	3	4	5	6	6
Total	4	5	6	7	8	8

Fonte: PROGEPE (2019)

Isso fica evidenciado em um dos entrevistados, que acompanhou o trabalho desde o início.

No início, como éramos poucas... fazíamos de tudo: do cafezinho... da organização ao cafezinho, na abertura do curso [...]. Tinha que fazer porque não tinha gente suficiente. Logo em seguida foi dando tão certo esse planejamento, esse Programa... e a busca ... fazendo parcerias com programas de mestrado, pós-graduação *lato sensu* [...] E depois a equipe foi crescendo... aí sim, houve uma divisão de tarefas. Nessa época [...], chega várias outras pessoas... [...] a equipe começou a ficar grande mesmo. A gente pode dividir: cada membro da equipe ficava com um determinado eixo de cursos.

G 4

Sobre os processos desenvolvidos anualmente, para implementar os Planos de Capacitação e Qualificação, a CCQ trabalha em conjunto com a PROGEPE, com fases distintas entre a formulação e a operacionalização das atividades e ações.

Nós somos uma coordenação *staff* da PROGEPE: no organograma nós estamos do ladinho lá como coordenação, ao lado... diretoria no lado e coordenação no outro... então, é... nossas articulações é [sic] diretamente com a PROGEPE.

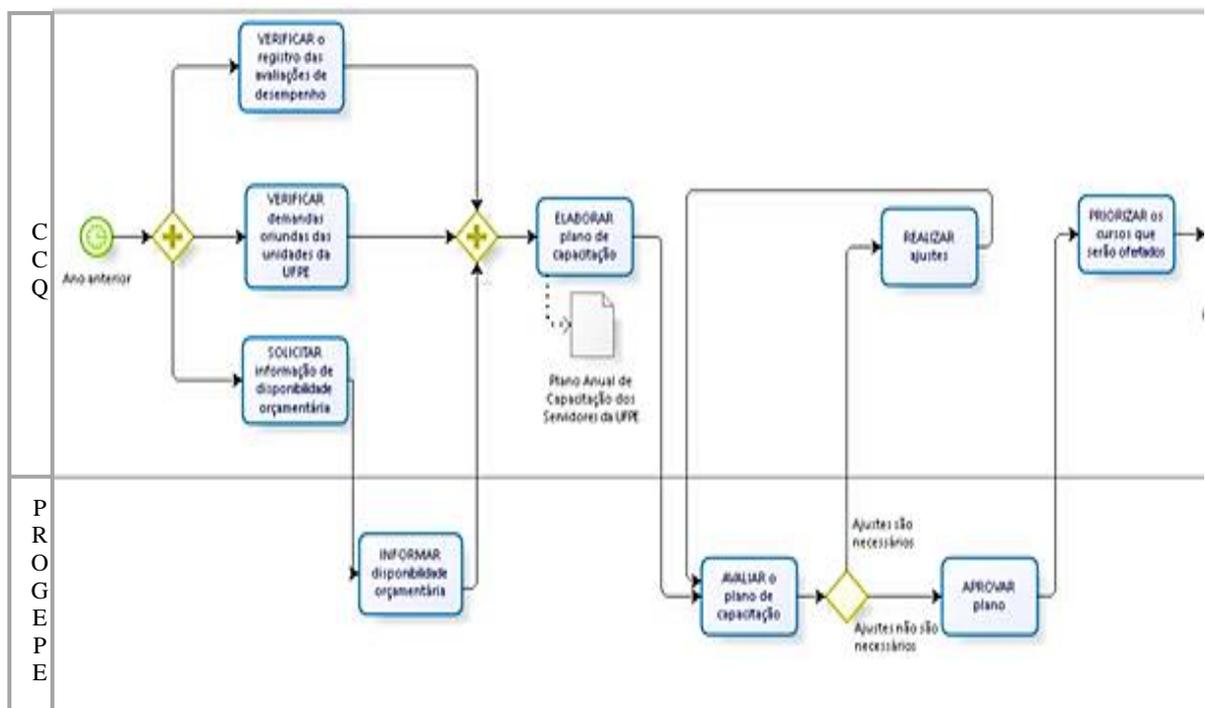
G 6

Para Lotta *et al.* (2018) nas suas relações para cima (alto escalão) ou para baixo (nível de rua), a burocracia de médio escalão participa tanto do “fazer” quanto do “pensar” as estratégias de atuação na gestão das políticas públicas. A atuação da BME é influenciada pelos

objetivos estratégicos para a organização, se concretizando em planos de ação, quanto pelos seus objetivos individuais.

Podemos verificar abaixo, no mapa de processos do setor (Figura 9), que o “pensar” e o “decidir” recai sobre a Pró-reitoria (alto escalão), com a participação do coordenador do setor e o assistente de qualificação, que retoma ao “fazer”, junto com sua equipe (demais servidores da CCQ).

Figura 9 – Mapeamento do processo de decisão da oferta dos cursos



Fonte: Adaptado de PROCIT (2018)

Isso foi relatado pelos entrevistados:

Antes eu era assistente de qualificação. Porque aqui, toda parte... do Plano, de elaborar e pensar... procedimentos estratégicos para a capacitação, qualificação... passava por mim e por ela (a coordenadora anterior).

G 5

esse processo decisório ele poderia ser mais democrático, ou seja, nas nossas ações de capacitação, desse Plano de Capacitação, nós não temos assim... um levantamento de necessidades amplo e democrático, como deveria ser feito, em todos os Centros e, se possível, todos os fornecedores. Nós fazemos ainda de uma forma incipiente, olhando apenas avaliação de desempenho, com os

cursos sugeridos pelos gestores ou pelo próprio servidor [...] E nós fazemos o que é passado para nós... nós que fazemos a compilação desses dados e tentamos fazer... com base no Plano de Capacitação anterior e das ações executadas, implementar o novo Plano pro ano seguinte. Isso não... deveria ser democrático, mas não é. Nós fazemos... passa por uma cabeça de meia dúzia de pessoas... a Gestão de Pessoas e os coordenadores.

G 6

Quanto ao grau de autonomia, em relação às decisões relativas à condução dos subprocessos, apesar dos atores afirmarem que possuem autonomia para gerir as etapas do Programa, apresentou-se outra situação. A Figura 9 acima ilustra exatamente o grau de autonomia para realmente decidir.

[...] dava total autonomia, sempre deu. E a gente fazia isso, tendo o orçamento, se executava.

G 4

Autonomia plena. Todo mundo tem autonomia...

G 6

A área de recursos humanos tem que ter uma visão estratégica também para propor. Então a gente dava autonomia, mas a gente também tem que estar atuando junto.

G 3

Então uma das coisas que a Coordenação despachava comigo (Pró-reitora) é exatamente isso: é período, é disponibilidade orçamentária e financeira, e, em seguida, a gente... eu delegava para ela para que ela tocasse as capacitações. E isso não morre só na parte de realização... deve ter falado para você que aí tem as avaliações, o resultado dessas avaliações, as sugestões que foram dadas durante a realização dessas capacitações... E aí ela consolida tudo isso e traz para mim, que às vezes, inclusive, faz parte até desses relatórios.

G 2

a nossa autonomia, ela é uma autonomia baseada no que a Lei diz que a gente tem que fazer. A Lei. Por quê? Porque a Lei orienta o que nós temos que fazer dentro do Plano de Capacitação. A gente tem que contemplar algumas áreas, importantes... aí é bem claro na Lei...

G 5

Sobre a participação dos servidores na operacionalização das ações, a divisão das atividades ocorre internamente, por indicação da coordenadora ou rodízio na distribuição das atividades.

Montávamos, a gente já começava a contactar instrutores, os professores que iriam... então dividia... aí a gente definia se era em módulo, era modular ou contínuo o curso e... começamos a engrenar isso aí [...] E depois a equipe foi crescendo... aí sim, houve uma divisão de tarefas. [...] A gente pode dividir: cada membro da equipe ficava com um determinado eixo de cursos. Eles tinham autonomia de ver currículo, e no banco de talentos que nós tínhamos e buscar pelo currículo o perfil do melhor instrutor pra aquele curso... fechar o curso do início ao fim e ficar responsável por aquela turma, por exemplo. A gente começou a dividir. Porque a gente separou ou dois eixos: capacitação e qualificação.

G 4

Com relação à distinção das outras atividades, elas são distintas. Na execução do Plano... há um curso de capacitação, a gente elege um servidor como coordenador daquele curso, pra ele fazer todas as ações, contato com docente, abertura dos cursos, informações aos estudantes, confecção da ata, emissão de certificados... aí a gente elege um servidor e sai distribuindo essas atividades quando todos os servidores, pra que fique de uma forma equânime pra todos... mas todos participam do processo...

G 6

Conforme relato nas entrevistas, a coordenadora assumia a responsabilidade de atuar e representar o setor em reuniões, comissões, eventos (como o Simpósio) e processos de auditoria interna da UFPE, no que concerne à capacitação e qualificação de servidores (com o substituto eventual o servidor com a função de assistente em qualificação). As ações mais operacionais eram distribuídas entre os demais técnicos da Coordenação.

4.3 Atividades e ações envolvidas na divulgação e informação

Nestes subprocessos são abordados os aspectos relativos à comunicação, divulgação das ações, chamamento público e transparência, junto aos envolvidos e beneficiários. Para Draibe (2001) esta adequação de divulgação e informação influencia os resultados do programa.

Inicialmente, na UFPE, a comunicação para divulgação dos cursos era feita via ofícios circulares, assinados pela Pró-reitora da PROGEPE, e também através de folders. Eram encaminhados, via malote, e posteriormente pelo sistema eletrônico Sig@ (Sistema de Informações e Gestão Acadêmica)¹⁹, às chefias das diversas unidades organizacionais (Uorg)

¹⁹ O Sistema de Informação e Gestão Acadêmica - SIG@ (através do endereço: www.siga.ufpe.br) foi desenvolvido pelo Núcleo de Tecnologia da Informação da UFPE e implementado oficialmente em 2003. É um sistema integrado de apoio e implementação da política acadêmica e de gestão administrativa da UFPE, através de seus módulos de ensino (graduação e pós-graduação), pesquisa, pessoal, processos administrativos, planejamento institucional, gestão patrimonial, processo de eleição e gestão de restaurante universitário. (PDI-UFPE, 2019). Este sistema está

da UFPE. Havia também um quadro de avisos do lado de fora da sala, onde ficava afixado os folders de publicidade e os documentos. No site da PROGEPE ficava disponível a chamada para os cursos (conforme prevê o art. 87 do Programa). Essas informações constavam em todos os Planos de Capacitação e Qualificação construídos na UFPE. Os cursos de pós-graduação eram divulgados também através dos editais dos respectivos programas de pós-graduação.

Que o edital era só ... a qualificação, e que era uma coisa mais autônoma, dos programas; e o auxílio graduação é que saía um edital [...].

G 3

Eram enviados também, via malote, os Planos de capacitação, em formato de cartilha, para as unidades organizacionais. O canal de comunicação oficial da UFPE era utilizado, a Assessoria de Comunicação – Ascom, que disponibilizava no site institucional e disparava e-mails aos gestores das unidades. Mas esse padrão sempre foi criticado, pois não era eficiente.

A Ascom ajudava a divulgar. Porque era quem tinham os e-mails cadastrados... enfim... a gente sentia um pouco de dificuldade porque não tínhamos ninguém pra alimentar a *home page*, logo no começo. Mas agora [...] melhorou muito a comunicação... isso elevava muito os custos, em mandar papelzinho pra tudo quanto é de caixinha daquela universidade. Era um custo alto, de papel, de impressão... por quê? O e-mail a gente via que não surtia... tinha algumas falhas, porque tinha algumas chefias que sequer abriam o e-mail. Ficava difícil o povo daquele departamento, daquele setor, ficar sabendo alguma coisa.

G 4

A forma, eu sempre critiquei esse processo... Eu achava que nós deveríamos ter um banco de dados, por e-mail, mas havia uma resistência da Coordenação, na época, de se mandar dessa forma. Dizia que não era a nossa função, que tinha que fazer oficialmente, que tinha que ser através de ofício... mas isso... quando tinha um curso que tinha... um curso com poucas vagas, os cursos de relevância, como eram os cursos de preparação para o mestrado, era um curso muito procurado. O servidor que recebia esse memorando, ele via, rasgava, pra evitar concorrência... então... não chegava na ponta. Ficava muito incipiente. A crítica sempre é grande. A partir deste... do ano passado, 2018, que a gente começou a trabalhar... através de e-mail. Mandar os e-mails, fazer um banco de dados e mandar por e-mail. A nossa forma mais massiva que nós tínhamos, de divulgação, era a Ascom. Quem acessasse a Ascom tinha... mas os demais eram falhas. Eu avalio como muito falhas as ações. O sistema de comunicação...

G 6

sendo gradualmente substituído pelo Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contrato - SIPAC, que inclui o Sigaa (Sistema de Gestão Acadêmica), novo sistema de gestão acadêmica.

Os processos de divulgação dos cursos e ações voltados ao servidores técnico-administrativos em educação, público-alvo da política, conseguiu ultrapassar as vagas disponíveis, mas as intercorrências relatadas prejudicavam um processo mais justo. Mesmo com critérios claros constantes na Resolução que instituiu o Programa, houve uma restrição no processo de divulgação e, conseqüentemente, acesso à população específica.

Onde é que tinha a dificuldade? É que pode chegar uma informação no seu setor e ficar ali, guardada. E aí o nosso limite é que a gente não pode ter uma ingerência sobre isso aí. Então, cabe a uma mudança cultural, uma mudança de mentalidade, de entender que essa informação, por ser tão importante, para a vida de todos [...] Então, essa cultura, de saber que tem que ser extremamente democratizado, tem... bastante acessível, existe resistências, ainda um pouco de descuido.

G 5

a Ascom sempre nos ajuda, colocando link aonde o servidor... ele já vincula direto na página para onde ele deve se inscrever, onde tem a ficha de inscrição, a documentação apropriada, que tem que apresentar para se inscrever.

G 2

Apesar de democrático na divulgação das informações sobre os cursos, o Programa tem muitas falhas na abertura dos dados, enquanto forma de tornar transparente os seus resultados e desempenho. Até mesmo a oferta de cursos atualmente não consta na página da CCQ, inclusive os Planos de Capacitação e Qualificação, tem apenas dois exemplares disponíveis.

Embora houvesse outros meios de divulgação e abertura dos dados à população, esta limitação não foi citada pela gestão.

isso a gente pode chamar de transparência, porque na medida que você hoje, você tem um sistema que ele...é acessível a todos os servidores... você tem a página, tem os relatórios... acho que isso aí dá transparência para você ver que o curso tá acontecendo.

G 1

a PROGEPE tinha uns relatórios de gestão, que eram produzidos junto com outras Pró-reitorias. A gente alimentava esse relatório que era divulgado para comunidade acadêmica [...] Todos os anos... a gente tinha que mandar um relatório para a Pró-reitora. Mas existem pastas, até no arquivo geral, de prestação de contas, porque a gente sofria auditorias do Tribunal de Contas, da CGU, por exemplo... [...] e fazer relatórios[...] Por exemplo, as do ano passado... era assim... que a gente deixava lá atualizada. E sempre tinha, na pastinha de memorandos, um relatório finalizado com todos esses dados para entregar pra Pró-reitora.

G 4

Os dados constantes, referentes aos Planos anuais, nos Relatórios de Gestão estavam incompletos ou desatualizados, não sendo possível extrair dados significativos sobre o Programa (PROPLAN, 2012-2015). Atualmente, apesar de mais detalhes sobre as capacitações e qualificações, não há indicadores de despesas e orçamento envolvidos nas ações; quantidade de servidores capacitados por curso, por unidade organizacional; ações previstas e realizadas; e relatórios anexados aos documentos. Na verdade, deveria constar nos Planos anuais, como prestação de contas à comunidade acadêmica.

A seleção dos instrutores e professores que ministravam os cursos também não era divulgada. O contato era feito diretamente com o profissional, geralmente docente da própria UFPE, mas não havia processo seletivo nem mesmo por currículo. Não havia transparência nesta contratação. Esta autocrítica foi relatada pelos entrevistados.

Eu acho que ele precisa ser melhorado no levantamento e na avaliação e essa questão de edital de seleção para instrutores para dar mais transparência, mais equidade, no sentido de oportunidades.

G 1

A UFPE, enquanto instituição federal pública, sofre auditorias, tanto internas quanto externas, dos órgãos de controle pertinentes. Avaliam alguns sistemas quanto ao risco e sua relevância em relação à Universidade. Utilizam como insumos os Relatórios e Ofícios da CGU, TCU, MPU e AUDINT/UFPE, mostrando as áreas mais sensíveis a vícios administrativos. (PROPLAN, 2018). Esses mesmos órgãos influenciam na escolha e prioridade de ações do Programa, e também facilitam a transparência, como afirmam os atores:

porque a gente sofria auditorias do Tribunal de Contas, da CGU, por exemplo... envolveu dinheiro e orçamento, você tem auditores. A gente tinha que prestar contas e fazer relatórios

G 4

Logicamente, interno, nós temos também a Controladoria... que são servidores que trabalham diretamente com esses órgãos de controle. Eles é quem acompanham estas demandas, é quem solicitam, da UFPE como um todo, todas as justificativas para serem respondidas em relatórios, em auditorias específicas... [...] Lembrando que esse curso aqui foi demanda do TCU, da CGU. Então vamos dar prioridade. Entra naquela demanda, que eu tô te falando, que são demandas que, pela relevância, pela necessidade, a gente passa na frente, intercala dentro do... Plano tem ações que estão previstas e realizadas, e outras que, digamos assim, tão atropeladas por esta necessidade.

G 2

Draibe (2001) reitera que o sucesso de um programa depende de suficiência de informações, clareza, tempo hábil para os agentes e beneficiários se adequarem, abrangência e agilidade no fluxo de etapas. O presente Programa da UFPE gerou algumas falhas, que ao longo do tempo foram sendo mitigadas, com auxílio da tecnologia; e existem lacunas ainda, como a seleção de instrutores (prevista no art. 47) que não foram resolvidas. O grande obstáculo é a transparência no fornecimento das informações.

4.4 Processos seletivos e acesso

Estes subprocessos de implementação se referem à seleção, tanto de beneficiários, quanto de instrutores e professores que ministram os cursos, as aulas ou eventos; ou seja, estes últimos, os burocratas de nível de rua. Também aborda a questão do acesso dos beneficiários às atividades e todo o aporte necessário para a sua permanência; e a cobertura do Programa.

No tocante aos processos de seleção dos TAE, além dos discriminados no Programa, inicialmente havia critérios para estabelecer as prioridades e realizar as inscrições para cursos e eventos de capacitação. Esta informação constava nos primeiros Planos, desde a origem do Programa de Capacitação (CCQ-UFPE, 2007-2014):

- a oferta do curso ficava condicionada ao preenchimento das vagas oferecidas.
- A inscrição era efetivada com a entrega da ficha de inscrição preenchida e assinada pelo servidor e pela sua chefia imediata, mas não garantia a matrícula no curso.
- O servidor deveria apresentar a escolaridade mínima exigida para o curso.
- O curso deveria ter correlação com o ambiente organizacional do servidor e o cargo ocupado.
- A divulgação dos nomes dos alunos selecionados para cada curso era disponibilizada em data que seria definida pela Coordenação.
- Cada servidor só poderia se inscrever em apenas um curso oferecido pela PROGEPE.
- Não seriam aceitas inscrições via FAX, nem via e-mail²⁰

²⁰ Apesar deste critério aparecer até o Plano de 2016, as inscrições poderiam ser realizadas pela internet, a partir de 2015, através de links nas páginas da PROGEPE, Ascom e outros meios de divulgação. Os servidores também poderiam abrir processos eletrônicos através do Sig@, encaminhados, dentro do prazo, os documentos à CCQ.

- Não seria aceita a inscrição de servidor que estivesse afastado do exercício de sua atividade na UFPE (sem remuneração ou cedido) ou estivesse suspenso ou afastado preventivamente em decorrência de processo administrativo disciplinar.
- Em caso de desistência, deveria comunicar à CCQ 05 (cinco) dias antes do início do curso.
- A desistência sem justificativa em cursos anteriormente oferecidos pela UFPE, implicava em perda de prioridade, nos casos de concorrência por vaga.
- Outras situações, dúvidas e esclarecimentos eram analisadas pela Coordenação de Capacitação e Qualificação.

Obviamente a seleção para programas de cursos de *lato sensu* e *stricto sensu* eram os editais dos programas. A gente apenas acompanhava. A gente não poderia atropelar o processo seletivo do programa. Que aí era com o pessoal dos Centros e dos Departamentos. Mas a gente monitorava isso.

G 4

No art. 1º da Resolução n º 09/2006 CONSUNI-UFPE, onde estabelece o objetivo do Programa, fica claro o público-alvo a que se destina – os servidores técnico-administrativos em educação. Porém, desde o início, consta os eventos de integração de docentes incluídos nos Planos de Capacitação. Apesar de estar diluído no número de beneficiados, pela oferta e temática de cursos não específicos para a prática docente, isto se configura uma falha de cobertura da população-alvo (pessoas não-elegíveis estarem se beneficiando).

Segundo o PDI (2015, p. 76)

O processo de progressão funcional e promoção do professor começa dentro de uma comissão criada exclusivamente para este fim, chegando até a Comissão Permanente de Pessoal Docente (CPPD), que avalia todos os casos de progressão funcional e promoção da Universidade. Este Órgão possui atribuições de apreciar alteração de regime de trabalho, progressão funcional e promoção, concessão da retribuição por titulação e avaliação de desempenho dos docentes, além dos afastamentos para aperfeiçoamento. Realiza estudos e análises para a formulação e o acompanhamento da execução da política de pessoal docente.

Também havia a atuação do Núcleo de Formação Continuada Didático-Pedagógica dos Professores da UFPE (NUFOPE), que surgiu como uma necessidade de ampliar as oportunidades de diálogo entre docentes, dando maior consistência e aprofundamento a um processo de formação didático-pedagógica continuada (PDI-UFPE, 2019).

Nós fizemos uma parceria com o NUFOPE... E a gente foi, abriu, participou e tem muita coisa... a gente só tá com um pouco de dificuldade porque não temos dinheiro, não temos recurso pra bancar tudo...

G 5

Diante do exposto, apesar de propor cursos e viabilizar sua operacionalização, o NUFOPE, e também a CPPD, ainda devolvem a atribuição à CCQ, haja vista a necessidade e direito dos docentes se aperfeiçoarem e qualificarem (em menor escala).

Os professores e/ou instrutores dos cursos e eventos são selecionados através de convite e contato indireto, com demandas trazidas pelos servidores. No caso dos programas de pós-graduação esta seleção é feita intrinsecamente (através de editais), com acompanhamento da CCQ.

O Programa de Capacitação e Qualificação da UFPE previa a seleção de servidor ministrante, em seus art. 40 e 44. A seleção é realizada pela PROGEPE e seguidos os seguintes critérios: conhecimento específico à temática do curso, experiência profissional e como ministrante, e a didática. Para isso, a chefia precisa liberar o servidor até o limite de 25 % de sua carga horária de trabalho semanal. Esta seleção é prevista no art. 47, mas não ocorre, segundo os gestores do Programa (CONSUNI-UFPE, 2006b).

O único critério que eu acho que precisa ainda de aperfeiçoamento é em relação a instrutores [...] então assim, isso é um critério que... eu entendo que a CCQ hoje ela ... vem trabalhando com isso, mas a gente ainda não tem. Que é um processo seletivo para escolha do instrutor que vai ministrar aquele curso ou aquela capacitação, enfim...

G 2

Quanto ao acesso dos servidores aos cursos e ações de capacitação e qualificação, a Resolução nº 09/2006 já traz em seus objetivos específicos (art. 5º, inciso I) a viabilização do acesso de servidores TAE a programas de educação básica e superior; e no art. 11, sobre a elaboração dos planos, a possibilidade de acesso a todos os servidores, colocando como meta a participação em pelo menos 1 curso (inciso III). Aos servidores também é possível a iniciativa de indicação de ações a serem incluídas no Plano anual de Capacitação (art. 12).

Como já discutido, há a disponibilidade de vagas em cursos de especialização promovidos pela UFPE, com percentual mínimo de 10% das vagas totais por turma. Há também a possibilidade de participação de outras organizações, através de convênios ou parcerias, para incrementar esta participação.

Sobre isso, alguns entrevistados esclareceram:

A PROPLAN junto com a PROGEPE. A gente tinha muito, essa parceria... tinha parceria com os IFPE também, tinha muito isso. Às vezes a gente ia dar capacitações lá, porque eles ainda não tinham o Programa o montado, não havia pagamento em pecúnia, dinheiro. A gente vai lá, dá o curso, e vocês, em contrapartida, arruma uma impressora para a gente, arruma essas coisas...

G 4

hoje, pra se solicitar a demanda de um curso, tanto interno como externo, obedece os mesmos trâmites... inclusive tá lá na página, [...] que tem a anuência e tem a cooperação da PROGEST, que é quem faz essa parte de publicação em Diário Oficial... da demanda, quando precisa, se for gerar um contrato... tudo é com a PROGEST [...] O recurso orçamentário é com a PROPLAN... e financeiro [...] aí a gente tem essa parceria também com a... PROPESQ... somente dos mestrados. Que o mestrado tem que atender a todas aquelas exigência da CAPES... então, quando se quer iniciar ou se quer prorrogar... dar continuidade aqueles programas, antes eles tem que passar por todas essas análises, essas anuências das Pró-Reitorias, da PROPESQ, no caso, em parceria com a PROGEPE.

G 2

Porém, também havia uma restrição no acesso: os servidores que estivessem em estágio probatório não poderiam participar da seleção de programas de pós-graduação *stricto sensu*, em turmas específicas para servidores no âmbito da UFPE, pois não receberia a declaração funcional com fins comprobatórios de tempo de serviço (um pré-requisito para a inscrição em turmas financiadas pela instituição)²¹.

Quanto à participação de servidores em eventos, tanto internos quanto externos, depende a autorização da chefia imediata e da PROGEPE. Quando o evento envolver despesas com inscrição e deslocamento, resguardados os critérios legais (diárias e ajudas de custo), também seria necessário se reportar a esta Pró-reitoria para verificação da disponibilidade de recursos. Isto será tratado no próximo tópico.

No que tange à liberação de servidores de suas atividades laborais, para participação das aulas, cursos entre outros, destacam-se os artigos 48 a 52 do Programa, que tratam das condições, acesso, critérios, concessões, direitos e deveres do servidor, no cumprimento das atividades. O acesso aos cursos era facilitado, objetivando o não prejuízo das atividades em suas unidades organizacionais. Contudo, caso as aulas caíssem dias de semana, o servidor era liberado pela sua chefia imediata.

O rodízio de servidores nas unidades organizacionais e a liberação para a participação, ficam a cargo da chefia imediata, sempre dando prioridade a quem não teve acesso ainda.

²¹ Esta norma foi estabelecida através da Portaria Normativa nº 06/2014, PROGEPE-UFPE.

Também necessita da anuência da PROGEPE. Todos os passos requeridos através de processos administrativos (no Sig@), envolvidas as partes citadas.

Então, mesmo sendo uma instituição de ensino, a visão aqui dentro não era bem assim. Hoje até ainda tem alguns chefes assim, que dificultam... pra o servidor sair. Mas eu acho que mudou a cultura 80%. Acho que tem essa visão da demanda a necessidade de capacitação... Eu não falo nem nos processos administrativos...o mais importante que eu acho que mudou foi a cultura interna, onde há maior valorização do técnico na sua capacitação e qualificação.

G 1

Um destaque para afastamento do servidor de sua jornada de trabalho, para fins de promover o seu desenvolvimento profissional, é a licença capacitação. Prevista na Lei nº 8.112/1990, os critérios para sua concessão constavam na Resolução do Programa até o ano de 2018, onde foram revogados os artigos 56 a 60 (pela Resolução nº 02/2018 CONSUNI-UFPE).

Segundo o art. 53 da Resolução nº 09/2006, a licença capacitação poderá ser concedida a cada quinquênio de efetivo exercício no serviço público federal, a pedido, com duração máxima de 3 meses, com remuneração do cargo.

Além disso, o servidor pode solicitar afastamento, com remuneração, para participar de cursos de pós-graduação em instituições nacionais e estrangeiras, através de processo administrativo (Sig@), anexados os documentos inerentes ao pleito.

De acordo com os artigos 64 a 67, o afastamento pode ocorrer para realização de estudos em nível: estágio de aperfeiçoamento; cursos de especialização; curso de mestrado; curso de doutorado; curso de pós-doutorado. O servidor pode solicitar liberação parcial nos três primeiros e total nos últimos dois. Os prazos variam entre 6 e 24 meses.

Em todos os casos de solicitação de liberação ou licença capacitação, a autorização é discricionária, mesmo o servidor atendendo a todos os requisitos para requerer. E sobre o incremento nas licenças capacitação para a instituição,

À proporção em que aumentou o número de servidores é... engajados dentro dos programas de mestrados, doutorados e tudo... aumentou o número de pedidos de licença capacitação. E mesmo na especialização e outros cursos que demandam um afastamento... da pessoa se afastar por licença capacitação, também aumentou muito. Houve um aumento muito significativo, porque a licença capacitação é o que está já... implica na própria capacitação. Então, você só precisa usar a licença se você realmente estiver em capacitação ou qualificação...

G 5

Mas agora com essas novas normativas, da licença capacitação. Mas, por outro lado, há uma cobrança para que... você se afastou para licença capacitação? Depois tu tem [sic] que prestar contas. Seja no relatório, seja no certificado... ou na defesa da tua dissertação ou da tua tese... enfim... cada um no seu grau de prestação de contas.

G 1

Contudo, eu não vejo também a universidade impossibilitando essa saída dos servidores. Algumas pessoas ainda achavam a licença capacitação aquele direito feito licença prêmio. Não é o mesmo fundamento. Ah, você pode tirar os três meses para ir ali pra uma universidade vizinha ou para não ir para lugar nenhum. Não é assim e nunca foi assim...

G 3

Outra questão levantada na pesquisa tem a ver com os efeitos da Portaria do MEC nº 27 de janeiro de 2014 sobre o Programa de Capacitação e Qualificação da UFPE. O ponto central do documento é a ampliação e acesso dos servidores TAE em cursos de pós-graduação, relativo à qualificação. Como vimos, a presente Portaria apresentou as propostas para que as IFE ampliassem as metas para qualificação de servidores em nível de pós-graduação.

Nas entrevistas, apesar de explicado o teor da Portaria, ficou claro que alguns não conseguiram identificar as projeções na UFPE. Houve, inclusive, confusão com outros dispositivos.

Houve, realmente. Porque antigamente, antes dessa... Portaria, é que a gente não tinha, assim, um norte de como Programa de Capacitação podia ser executado, dentro da instituição [...]

G 2

Não, não funcionou [...] ali não rolou de fato, para as universidades, não. Ali só teve uma ação que se teve uma repercussão muito pequena dentro da Universidade. A gente foi mais formadores [sic] do que utilizamos vagas a partir daí. Teve um convênio do MEC com o NTI... com o Centro de Informática para três... se eu não me engano, foram três turmas de mestrado profissional do pessoal da área de TI do Brasil todo. Três turmas para o Brasil todo... nunca conseguimos uma vaga através dessa portaria. A gente trabalhou junto ao MEC, junto a CAPES, no mestrado em rede, mas no final ganhou, digamos assim, o sul e o sudeste para levar o mestrado... Mato Grosso... enfim... o que a gente buscou... nossos próprios caminhos, vagas nos mestrados da Universidade. Porque nessa Portaria com esse programa institucional do MEC...

G 1

Não. Continuamos do mesmo jeito. Como eu te falei, eu tive presente nessa reunião e era uma coisa... muito legal, porque eles previam, acima de tudo, as ações de qualificação, de educação formal. Era o principal enfoque dessa Portaria 27, que, inclusive, tava o presidente... da CAPES, [...] Ele estava

presente e foi... nessa data também que se lançou o Mestrado Institucional, aquele mestrado em rede, que hoje ele tá sendo implementado na Rural. Nós tentamos entrar no programa, mas por uma questão de avaliação, nós não conseguimos prosseguir... Então a única ação, que eu vejo dessa Portaria 27, é só esse mestrado em rede, que nós temos. Gestão pública em rede, que era implementado pela ANDIFES. Era apoio da ANDIFES. Foi a única ação dessa Portaria aqui, que vingou... não deixa de ser importante. E as demais permaneceu a mesma coisa

G 6

Ao compararmos o aumento na quantidade de servidores que avançou de nível de qualificação, no período de 2013 a 2018, com a evolução geral, constatamos que não foi significativo na especialização. Porém nos níveis posteriores (mestrado e doutorado) quase que dobrou. Verificamos inclusive, que o número total de servidores diminuiu, de 2013 a 2018, conforme Tabela 7 abaixo:

Tabela 7 – Formação de servidores TAE da UFPE – 2013 / 2018

TITULAÇÃO	ANO 2013		ANO 2018	
	Quantidade	%	Quantidade	%
FUNDAMENTAL	203	4,9	48	1,2
MÉDIO	1.165	28,4	548	13,7
SUPERIOR	771	18,8	972	24,4
ESPECIALIZAÇÃO	1.553	37,8	1.630	40,9
MESTRADO	345	8,4	656	16,5
DOUTORADO	69	1,7	132	3,3
TOTAL	4.106	100,0	3.986	100,0

Fonte: PDI (2015; 2019)

A Tabela 7 apresenta um fluxo contínuo de transferência de um nível para o outro. Enquanto os servidores com nível fundamental quase desapareceram, os com nível de especialização, entre 2013 e 2018, aumentaram aproximadamente 3%. Os servidores com mestrado dobraram e os com doutorado quase duplicaram.

Neste interstício, foram aprovadas as turmas endógenas (exclusivas para servidores da UFPE), no ano de 2014. Duas turmas de mestrado profissional exclusivas para técnicos administrativos da Universidade. Um total de 46 alunos foi selecionado, sendo 24 para o Mestrado Profissional em Ergonomia e 22 para o Mestrado Profissional em Administração.

(CPA UFPE, 2015). Em 2015 foi aberta seleção, no mesmo formato, no Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste (20 servidores) e Mestrado Profissional em Políticas Públicas (20 servidores). Essas ações específicas (além de outros fatores) tem influência sobre o incremento no quadro acima, ao nível de mestrado.

fazendo parcerias com programas de mestrado, pós-graduação *lato sensu*... Mandando projetos de cursos novos para a CAPES. A gente já mandou vários, em parceria com os Departamentos, porque as Pró-reitorias não podem ser detentoras de cursos. Mas a gente tinha sempre tava albergado [sic] com os Centros Acadêmicos [...] porque a CAPES, ela não via com bons olhos... eles chamavam de mestrados endógenos, quando era turmas exclusivas para servidores... [...] Porque os Reitores não viam com bons olhos. Eles gostavam que o mestrado fosse público, aberto. Essa coisa de fechar turmas e esse era o projeto: fechar turmas só pra servidores... e fazer essas parcerias. E deu certo, a gente foi fazendo [...] Todos os insumos eram da UFPE e não ter direito a um quantitativo mínimo de vagas? É complicado isso. A gente engrenou a rede... então a gente vai mandar propostas, até um dia convencer... e a gente convenceu a CAPES. Foi um trabalho da UFPE, pesado, e do Reitor a época...

G 4

Sobre a descentralização dos cursos nos Centros Acadêmicos de Vitória e de Caruaru, os entrevistados explicaram que o planejamento da oferta dos cursos era único, com algumas ações sendo implementadas nestas cidades, porém, se houvesse recursos disponíveis. O servidor lotado nesses Centros, que não fosse residente em Recife, poderia solicitar diárias para participar das aulas e atividades pedagógicas previstas nas capacitações.

o planejamento ele é único. Nós tratamos com técnicos administrativos. Mas tentando sempre contemplar todos os Centros. Com todos os três *campi*, com ações de capacitação. Principalmente quando eles trazem propostas para gente, que fica uma coisa mais direcionada. Porque consegue fechar uma turma... e aí... e a gente implantar determinados cursos por lá, como aconteceu com o CEB (Programa CEB - *Cultivating Emotional Balance*) ...aconteceu com algumas... com um curso de inglês, nós também fizemos em Vitória, fizemos em Caruaru... tentamos levar essas ações quando eles trazem para a gente. Aí fica mais fácil.

G 6

Já a qualificação não faria jus ao pleito. Apesar de promover cursos descentralizados da sede central, os servidores dos *campi* do interior têm restrições no acesso, pela distância entre as cidades e o deslocamento.

Sobre as questões relacionadas ao orçamento e despesas, na próxima seção serão tratadas com mais detalhes.

4.5 Processos orçamentários e operacionais

Como afirma Draibe (2001), os sistemas relativos à logística, financiamento e operacionalização de um programa se referem ao funcionamento, infraestrutura, tempo, quantidade e qualidade de recursos no processo de implementação.

De acordo com os dados analisados, o Programa de Capacitação e Qualificação da UFPE pleiteava uma sede própria para realizar, com maior autonomia, a gestão e a operacionalização das aulas e treinamentos. Conforme relata um dos atores da pesquisa:

Tínhamos o orçamento, mas faltava também para gente uma certa estrutura. Tínhamos projeto de ter um núcleo mesmo, uma sede. A gente ficava muito refém da disponibilização dos Centros, para salas de aula por exemplo. Quando a pegada era muito presencial. E depois veio a pegada do EaD e facilitou um pouco a vida. E fizeram até projetos arquitetônicos, para construção de um centro só para capacitação e desenvolvimento. Brigamos muito pela [...] a Sudene. Tinha um Núcleo de Treinamento lindíssimo, a gente brigou para ficar, mas na disputa da... enfim... o CCS (Centro de Ciências da Saúde) estava precisando para os residentes... que terminou, que nem o utilizaram. A gente ficou sem nosso centro. Até planta, desenho, projeto de arquitetura, com tudo que a gente pensava, de acessibilidade... Porque nem na PROGEPE, nem na Reitoria a gente tem um espaço próprio de capacitação. Toda vida que a gente vai realizar uma capacitação, a gente tem que também fazer a gestão disso.

G 4

Todos os procedimentos de reservar salas de aula, contactar professores ou instrutores, gerenciar imprevistos de concorrência na disputa pelo espaço, tudo isso era administrado pela equipe da CCQ, com exceção das aulas da pós-graduação, que eram de responsabilidade dos programas.

Segundo Lopes (2014), os cursos e treinamentos eram presenciais, realizados em salas de aulas de diversos Departamentos dos Centros Acadêmicos da UFPE, em horários que coincidiam com o horário de trabalho, com cargas horárias que variavam de 8 a 180 horas/aula. Os cursos de pós-graduação *lato* e *stricto sensu* obedeciam às cargas horárias dos respectivos programas.

A partir de 2016, a CCQ iniciou a oferta de cursos na modalidade à distância (EaD). [...] começamos com a primeira experiência, com os cursos em EaD - Gestão organizacional. Se inscreveram quase 700 pessoas ou mais... aí a gente ofertou duas vezes o curso. Foram dois momentos. Foi uma experiência assim... muito boa. 2017, a gente fez o primeiro treinamento de integração,

para docentes e técnicos, na modalidade a distância também... foi outra experiência muito interessante, porque a receptividade foi muito boa. [...] Porque você... tudo que você precisa ter... tem despesas. Despesas mínimas... não é nada. Mas... agora hoje, aí a gente já tá... já fizemos o curso de LIBRAS em EaD... Nós fizemos... elaboramos, montamos o curso [...] através do Moodle, pra que eles dissessem se tava bom. E todos eles aprovaram. [...] assim, eu acho que a gente avançaria mais se a gente tivesse avançado mais em EaD também... se a gente tivesse implementado mais ações de capacitação na modalidade a distância... a gente teria avançado mais.

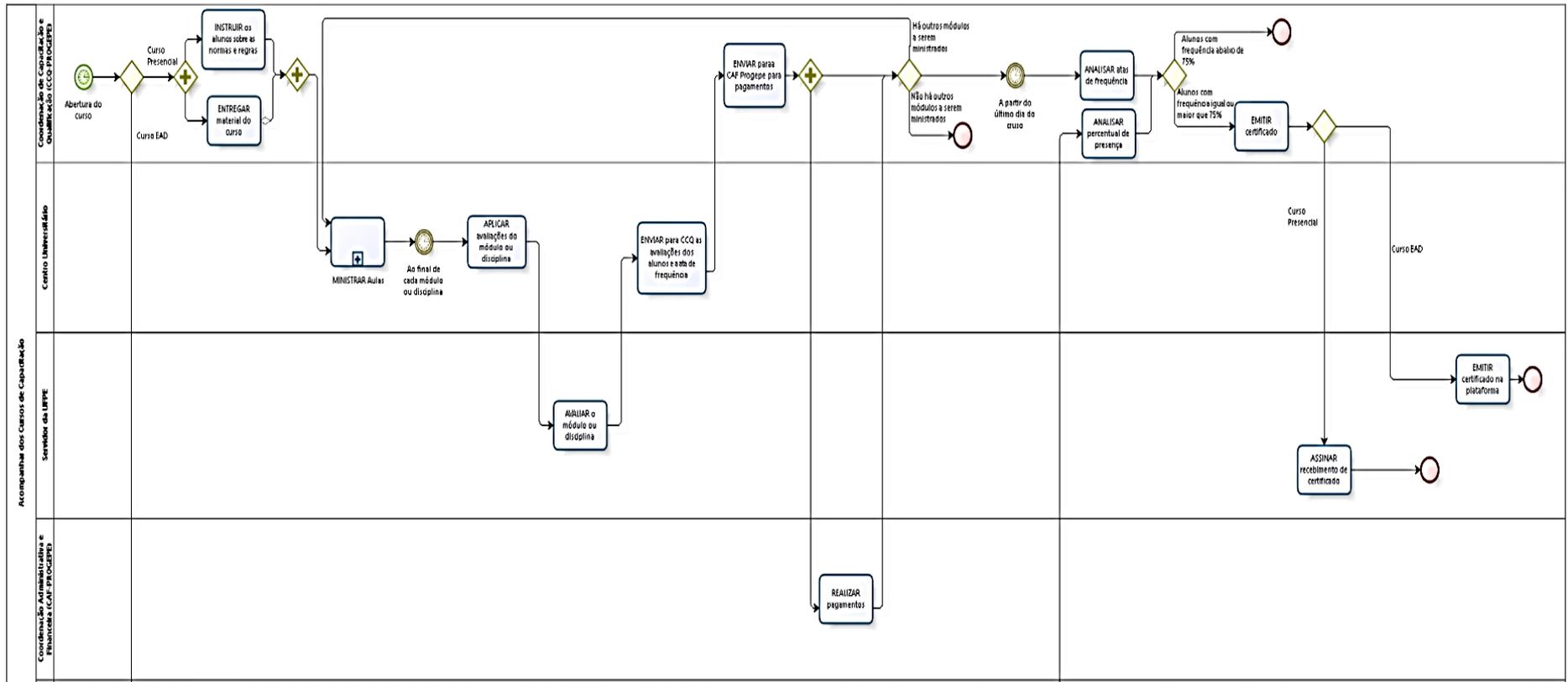
G 5

Para acompanhamento do curso, seja presencial ou EaD, o fluxo do processo segue o mapeamento abaixo, através da Figura 10.

Após realizada a inscrição e divulgada a classificação dos selecionados, a CCQ entrava em contato com o participante através do e-mail fornecido no ato de inscrição. Todas as normas e regras relativas ao curso ou treinamento são repassadas. Na abertura do curso, se for presencial, o servidor recebe seu material de estudo (apostilas, textos, caneta, papel etc), o professor ou instrutor inicia as aulas e, ao final, após a avaliação, com notas e frequência superior ao limite permitido, o servidor faz a avaliação do curso.

A CCQ analisa os processos avaliativos e encaminha o processo para a Coordenação administrativa e financeira (CAF-PROGEPE), órgão responsável pelo pagamento aos professores e instrutores do curso. Verificados os trâmites, a CAF disponibiliza os pagamentos. No caso dos tutores, são enviados os relatórios de evasão. Ao final do processo, aos servidores que obtiverem as notas e frequência mínimas serão emitidos os certificados. No EaD são disponibilizados na plataforma.

Figura 10 – Processo de operacionalização de cursos de capacitação



Fonte: PROCIT (2018)

A Coordenação de Capacitação e Qualificação também instrui os processos de solicitação de incentivo à qualificação e progressão por capacitação. Após o servidor dar entrada em qualquer um dos referidos processos (através do Sig@), em formulário próprio preenchido, a CCQ avalia toda a documentação pertinente ao pleito, conforme legislação vigente. Na ausência de documentos, o servidor recebe de volta o processo para anexar o que for solicitado. Depois de nova avaliação, a Coordenação o encaminha para ciência do servidor. Em seguida, a PROGEPE autoriza a sua concessão. O que segue são etapas administrativas, em outras unidades, para emissão e publicação da Portaria.²²

Capacitação e o incentivo... a qualificação... são dois. Auxílio... e tem o auxílio a qualificação... são 3... todos os processos de solicitação de progressão, de auxílio, tudo por aqui... de afastamento, para gente dá mérito de pedido de cursos... de que a gente... tem pedidos que a gente oriente, tem pedidos pra gente realizar

G 5

Cabe revelar dois destaques nas ações realizadas pela CCQ na direção de promover melhorias no processo de qualificação. A primeira é o Simpósio de Produção Acadêmica de servidores técnico-administrativos em educação (TAE) da UFPE. Iniciado em 2012, convidava os servidores TAE, que concluíram cursos de pós-graduação *lato e stricto sensu* para o envio de trabalhos acadêmicos. No total, foram selecionados 10 trabalhos para apresentação oral e mais 10 para apresentação em pôster. Todos os trabalhos aprovados e apresentados foram publicados em Coletânea editada pela Editora Universitária da UFPE, vol. 1 e 2. A segunda edição do Simpósio ocorreu no ano de 2014; com carga horária de 20 horas e fornecido certificado a participantes ouvintes. A terceira edição foi realizada em 2018, com o tema “Gestão universitária e conhecimento científico”, onde foram apresentados os vols. 3 e 4 das produções do evento, com um total de 70 trabalhos contemplados.

Para gente fomentar, pelo menos, até estimular eles a continuarem na pesquisa, publicarem artigos... vamos fazer essa coisa? Da produção acadêmica dos servidores. Então, já vai na terceira [...] A gente, em parceria com a Editora Universitária, abre o edital para inscrição no congresso.... Existem bancas de professores que vão analisar. A primeira fase é a correção às cegas, que você manda o resumo. Tem lá no edital todas as normas. O resumo os professores corrigem, sem saber quem é o autor daquilo ali e classificam os melhores trabalhos.

G 4

²² Conforme artigos 69 a 79 da Resolução nº 09/2006; nº 01/2017 CONSUNI-UFPE; Lei nº 8.112/1990; Lei 11.091/2005; Decreto nº 5.824/2006.

A segunda ação de destaque desenvolvida pela CCQ é o Banco de Talentos, que tem como objetivo identificar servidores qualificados no quadro de servidores TAE quanto à formação acadêmica por área de conhecimento, com fins a utilização do conhecimento adquirido para intervenções em áreas consideradas vulneráveis da gestão. Previsto para ser implantado em 2017, enquanto ação da PROGEPE no PAI, foi apresentado em 2018.

Sobre esta questão, os entrevistados destacaram

É, a gente sempre mapeou isso. Apesar de algumas pesquisas já terem rolado e as pessoas se sentem... se ressentem, porque é como se a UFPE não tivesse aproveitando aquilo que ela mesma ajudou a formar. Há um ...um vácuo muito grande...há um *gap*, como se diz, muito grande.

G 4

é uma das ações... é uma das ações do PAI que nós temos. O Banco de Talentos. Nós registramos, através de planilha eletrônica... infelizmente tá apenas em planilha eletrônica, não tá no projeto, como um Programa da PROGEPE, bem institucional... registramos todas as ações de qualificação dos servidores. As mudanças de níveis, que ele sai de... graduação pra especialização, mestrado e doutorado. Isso no banco de dados, por área, por Centro e por curso. É tudo detalhado, pra, assim que precisar, se utilizar. É uma ação que consta no PAI, só que esses cursos... essas qualificações não tão sendo aproveitadas ainda pela PROGEPE. Como ela poderia ser aproveitada? Através das progressões... não progressões, mas do... programa sucessório. Ou seja, há uma vaga para gestor em tal canto... vamos consultar o banco de dados para quem tem a competência técnica pra assumir essa vaga. E assim... não tamos fazendo dessa forma. Era para casar isso

G 6

Hoje a gente tem um Banco de Talentos atualizado, começamos em 2016. Temos registros por área de conhecimento [...] Temos em torno de 3.000 registros. 3.000 e poucos servidores, nesse cadastro, separado por áreas... que a gente fez [...] dividiu por áreas do saber e dividido por graduação, especialização, mestrado e doutorado. O último período pra conquistar tudo isso... no início a gente buscava essa informação, e depois... a gente tem todo o cuidado, de sempre tá com o processo de incentivo... vem pra gente... sempre a gente tem que cadastrar no Banco de Talentos. E assim a gente mantém o registro... com as informações. [...] é uma ação que... ainda tem muito pra avançar...

G 5

Segue abaixo (Figura 11) a disposição do Banco de talentos da UFPE:

Figura 11 – Banco de Talentos por área de conhecimento e formação UFPE

Áreas de conhecimento	Nível de qualificação								Total
	Graduação		Especialização		Mestrado		Doutorado		
	Qtde	Perc.	Qtde	Perc.	Qtde	Perc.	Qtde	Perc.	
Ciências Sociais Aplicadas	404	28,4%	882	61,9%	136	9,6%	2	0,1%	1424
Ciências da Saúde	78	10,9%	401	55,8%	175	24,4%	64	8,9%	718
Ciências Jurídicas	49	49,5%	48	48,5%	2	2,0%	0	0,0%	99
Biociências	49	27,2%	40	22,2%	56	31,1%	35	19,4%	180
Filosofia e Ciências Humanas	68	27,3%	113	45,4%	61	24,5%	7	2,8%	249
Tecnologia e Geociências	37	26,6%	25	18,0%	63	45,3%	14	10,1%	139
Informática	62	44,0%	38	27,0%	38	27,0%	3	2,1%	141
Educação	32	16,9%	109	57,7%	43	22,8%	5	2,6%	189
Ciências Exatas e da Natureza	35	53,0%	9	13,6%	18	27,3%	4	6,1%	66
Artes e Comunicação	50	30,5%	64	39,0%	46	28,0%	4	2,4%	164
Outras áreas*	12	15,8%	46	60,5%	16	21,1%	2	2,6%	76
Áreas desconhecidas**	10	14,1%	49	69,0%	10	14,1%	2	2,8%	71
Total									3516

* Áreas de cursos que não são ofertados pela UFPE

** Áreas não constantes no sistema SIAPE. Levantamento manual em andamento.

Fonte: CCQ/PROGEPE (2019)

Note-se que o total de cadastros no banco corresponde a 3.516 servidores, o que equivale a 88% dos servidores da UFPE. Apesar de bastante pertinente, o que não foi relatado é que esta ação veio de uma determinação/recomendação do Tribunal de Contas da União (TCU)²³, com monitoramento da Auditoria interna da Universidade, desde o ano de 2014 (RELATÓRIO DE GESTÃO/PROPLAN, 2017).

Sobre o orçamento, desde antes da implementação do Programa institucional, havia uma parte destinada a capacitação.

A universidade então, desde 2003, que foi aportando recursos como programa institucional. Botando já carimbado na rubrica de capacitação de servidores. Então isso foi um avanço.

G 1

Aí complementando esse recurso, o Reitor foi... destinando um pouco mais de recurso e foi aumentando... e nós fomos atingindo metas mais elevadas, aí foi... ele foi ficando, logicamente, também, bastante animado, vendo que havia

²³ Processo TC 019.316/2014-3; Acórdão AC 7824/2014; Item 1.7.3 instituir banco de talentos que facilite a identificação de candidatos ao exercício de cargos em comissão de natureza gerencial.

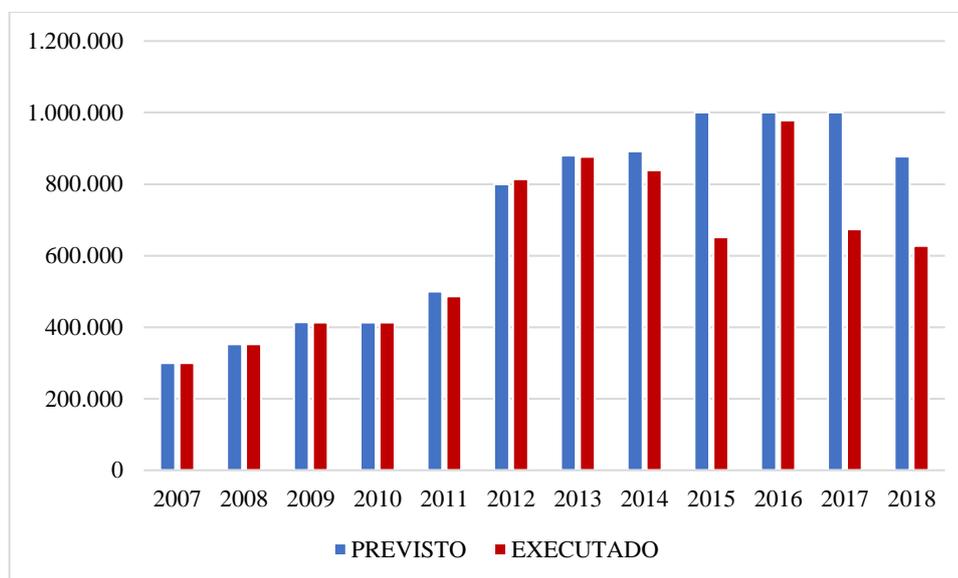
uma demanda, uma procura muito grande. Isso fortaleceu muito o Plano de Capacitação.

G 5

De acordo com Amorim e Moraes (2008), o grande diferencial, a partir da Lei nº 11.091/2005, foi a garantia de recursos financeiros específicos para as ações de capacitação, pelo Governo Federal. Na UFPE, as ações de capacitação eram desenvolvidas com recursos de custeio, ou mesmo do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), o que ocorria de forma tímida, pelo pequeno volume de recursos que se disponibilizava para isso.

Com a instituição do Programa na UFPE, parte do orçamento já tinha rubrica específica para capacitação e qualificação, com fonte de recursos vinda diretamente do Tesouro/Ministério da Educação (MEC)²⁴. Segundo a Resolução nº 09/2006, o Plano anual de Capacitação tem dotação orçamentária própria, gerida pela PROGEPE, após aprovação do Conselho Universitário (art. 31). Abaixo podemos constatar a evolução do orçamento previsto e executado anualmente pela área.

Gráfico 1 – Orçamento anual para capacitação e qualificação da UFPE



Fonte: SIOP / LOA / PROPLAN (2020)

²⁴ Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Educação / Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação.

Podemos observar na tabela que houve um aporte de recursos em evolução constante ao longo dos anos. As discrepâncias entre o orçamento previsto e o executado podem ser explicados, inclusive, pelo contingenciamento de recursos do governo federal após 2015. Apesar de em 2016 haver um fôlego extra, até 2018 houve redução, inclusive de quantidade de ações.

O que que impacta isso? As restrições orçamentária e financeira. Que foi um grande... nesses 4 anos, foi um grande desafio para a gente. Porque... como? Sem recurso é mais difícil você realizar. Quando você vai contratar um curso, uma especialização, alguma coisa? Você tem que ter recursos. Um mínimo...

G 2

o que eu posso falar é o que evoluiu e o registro do que eu tenho... [...] Houve, justamente, este aporte financeiro substancial, que foi nos primeiros anos. Hoje nós já estamos com mais de R\$ 1.000.000,00 que se é gasto anualmente. Passa disso facilmente. Sem colocar aí despesas com passagens e diárias – quando você vai pra uma capacitação aí já está incluso – isso aí só com remuneração para pagamento de inscrição e remuneração de docentes. Pra execução do curso de capacitação ou então em programas de mestrados... mas tem mais de um milhão ao ano, gastos.

G 6

O orçamento ele é todo... o orçamento da UFPE ele é único. Então o Reitor é quem designa. Quanto vai pra cada rubrica. E a nossa, geralmente, é como eu te falei, ela passou para... de R\$ 80.000 para R\$500.000. Depois ela chegou em R\$ 800.000, acho que em 2012... depois de 2012 ela já passou de R\$ 1.000.000 e isso é designação do Reitor. Acabou o nosso orçamento... a gente tem uma ação importante, levava para ele... geralmente pro... Pró-Reitor de Planejamento e ele aprovava ou não. Arrumava mais uma verba...

G 4

Esses números são relativos aos gastos destinados à todas as etapas da implementação dos Planos de Capacitação e Qualificação: ações de cursos presenciais e à distância; capacitação para gestores, especialização, auxílio a graduação, mestrado profissional e cursos de até 185 horas; realização de eventos e cursos para novos servidores; apoiar a participação de servidores em congressos e seminários (PAI, 2012-2018).

Além da fonte principal destacada, outras fontes dos recursos²⁵ provêm de: recurso próprio/funcionamento das IFES; tesouro/fomento a graduação, pós-graduação, ensino, pesquisa e extensão. Os serviços envolvem pagamento: de terceiros (PJ), de diárias (PF),

²⁵ Segundo CONSUNI-UFPE (2006b), no art. 33, as despesas referentes à execução orçamentária têm origem no Tesouro Nacional; convênios específicos e recursos próprios.

passagem e despesas com deslocamentos, serviços externos entre órgãos, tributos, encargos e impostos obrigatórios; além de material de consumo e permanente (PROPLAN 2007-2018).

Esse recurso de capacitação, ele só vem do MEC. Ele não vem... agora, aí você diz assim: “existe outra fonte de recursos para financiar e capacitar esses cursos?” Sim. Recursos próprios. E aí é outra fonte de recurso.

G 2

O Programa da UFPE prevê ainda financiamento aos servidores que participarem de ações de capacitação em outras instituições ou empresas de qualquer unidade da federação, atendendo a critérios definidos (art. 32).

No tocante a gratificações aos servidores da própria UFPE, pelo desempenho em atividades de ações de capacitação e aperfeiçoamento, seguem dispositivos legais que reiteram que não pode ultrapassar 120 horas-aula anuais, nem incorporação ao vencimento ou salário, para qualquer efeito; com valores previstos por nível de formação; com critérios prévios de autorização pela chefia, cadastro, experiência e contatos para participação de atuação em outros órgãos federais, com direito a pagamento de despesas com passagens e diárias, quando se aplicar (arts. 34-39; 44-46; 90; CONSUNI-UFPE, 2006b).

Percebemos nos relatos dos entrevistados, a preferência por servidores da UFPE, até por uma questão legal, não estando claras as regras de seleção e classificação destes servidores para ministrar as aulas e ações.

E quem são as pessoas que são pagas por essas ações? São aquelas pessoas que são instrutores de curso, são treinadores, de alguma forma... mas eles são pagos porque existe o decreto 3.614, que... que possibilita... 5.614... possibilita que o servidor, de preferência da casa, ele seja retribuído por encargo de curso e concurso....

G 5

Na verdade, o Decreto nº 6.114/2007 regulamenta o pagamento da gratificação por encargo de curso ou concurso de que trata o art. 76-A da Lei nº 8.112/1990. Este dispositivo torna legal a seleção de servidores da casa, mas impossibilita a transparência na escolha.

Outro detalhe importante é o art. 90 do Programa:

Deverá ser apresentada ao Conselho Universitário, anualmente, a prestação de contas quanto às ações de capacitação realizadas, sendo mencionado as fontes

e os recursos gastos, quantidade de servidores capacitados e as ações discriminadas (CONSUNI-UFPE, 2006b, p. 11).

Apesar dos procedimentos ocorrerem, não há transparência na divulgação dos relatórios, nem para fins de pesquisa²⁶. Não encontramos os dados nos sites das Pró-reitorias, Conselhos, nem da CCQ.

Não só pra Pró-reitoria... a gente responde ao MEC. Através do SIPEC (Sistema de Pessoal Civil). Todo ano a gente tem que colocar quantas ações nós fizemos e a estimativa pra o ano seguinte.... Antes era alimentado tudo pela PROPLAN, a gente passava as informações pra lá. A Pró-reitoria de Planejamento, eles que faziam a alimentação desse sistema... Ainda era SIPEC.

G 6

Os convênios são firmados através da Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da UFPE (FADE) para realização de cursos de pós-graduação e/ou de mestrado profissional em parceria com a PROPESQ. Em uma iniciativa pioneira na pós-graduação *stricto sensu* na universidade, foram lançadas em 2014 pela Pró-reitoria de Gestão de Pessoas (PROGEPE) duas turmas de mestrado profissional exclusivas para técnicos-administrativos – em Ergonomia (total de 24 servidores) e em Administração (total de 22 servidores)²⁷. Já em 2015 foi lançada uma turma na área de Políticas Públicas (total de 25 servidores).

Salientamos que, para a realização de cursos de pós-graduação, a Universidade autoriza a arrecadação de recursos pela fundação de apoio diretamente em conta específica para cada projeto, mediante celebração de convênios de arrecadação. Os dados da pesquisa e os relatos dos atores envolvidos nos trazem a média individual de investimento no valor de R\$ 24.000,00.²⁸ Após esse período ainda formaram mais 2 turmas exclusivas para servidores nos mestrados profissionais de: administração (15 vagas) e políticas públicas (25 vagas).

Mas nós tínhamos, exatamente por ser verba, e a gente teve muitos programas que... fomentos de outros Ministérios... então nós tínhamos auditorias muito fortes... a Coordenação de Capacitação. Então tinha a auditoria do próprio SIMEC (Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças), que a gente pegava verba também lá, pra complementar verba daqui. Tinha verba do Ministério do Planejamento, que a gente tinha que prestar contas... Orçamento de gestão, que a gente tinha que prestar contas...

G 4

²⁶ Solicitamos as informações referentes ao relatório de gestão da prestação de contas, através do processo nº 23076.015882/2019-48, e não obtivemos.

²⁷ Dados dos Relatórios da CPA e de Gestão (PROPLAN), no período de 2015 a 2018.

²⁸ Não obtivemos os dados via FADE, e os valores destoavam entre as planilhas apresentadas.

Para Draibe (2001), os recursos são tão importantes quanto o prazo adequado para executar as ações. Entre os aspectos problemáticos com relação à sustentabilidade financeira, destaca-se a imprevisibilidade que paira sobre a realização do orçamento do Tesouro. Entre a aprovação do orçamento e a possibilidade de que ele possa ser executado, registram-se intervalos de tempo que, em certos períodos, podem chegar a comprometer a execução das atividades da Instituição. Por outro lado, a frequência de contingenciamentos orçamentários vem sendo frequente nos últimos anos (PROPLAN, 2018).

4.6 Procedimentos de monitoramento e avaliação interna

Esta seção trata dos subprocessos envolvidos na avaliação interna e monitoramento do Programa de Capacitação e Qualificação da UFPE, acompanhados os seus Planos anuais (bienais) de Capacitação e Qualificação.

Draibe (2001) afirma que esses subprocessos atuam na hierarquia dos procedimentos avaliativos, seja interno ou externo. Geralmente quem acompanha é o gestor do programa.

Na CCQ, a avaliação interna era feita com mais informalidade no início, devido, inclusive, à pouca quantidade de servidores para atuar no setor. Conforme descrito pelos atores:

Fazíamos exatamente quando acabava o ciclo. Que encerravam ciclo, a gente se reunia em equipe, ali exatamente para ver os pontos que poderiam ser melhorados [...] a gente não tinha o hábito de fazer ata. Fazer ata dessas avaliações. A gente montava, fazia meio que uma catarse, colocava os pontos negativos e tentava bater o martelo... redefinir o processo...era meio que empirista mesmo, não tem nada registrado e nenhuma pesquisa.

G 4

A gente meio que se cobrava... tinha um quadro, não sei se tem ainda... a gente botava, escrevia para as próximas ações, os cursos... a gente escrevia naquele quadro branco [...] A gente deixava, começava aquele ciclo já. Meio que engrenava mesmo, já ia redefinindo o ciclo, se houve alguma... se funcionou, se não funcionou... o que pode melhorar, o que não pode... a gente revia. E deixava naquele quadro

G 3

Com o passar do tempo, o processo foi se formalizando, até para prestar contas e pontuar o alcance do Programa, em termos de capacitações e qualificações realizadas.

Aí no final do ano, quando a gente faz o relatório anual de atividades, é que a gente faz essa análise, esse filtro: o que que a gente realizou, que tava previsto? E os que a gente não realizou, por que a gente não realizou? Então, geralmente a gente justifica, faz um percentual de que... daquele que tava previsto, quantos a gente realizou... Quantos deixou de realizar... E por que não realizou.

G 2

As ações de capacitação eram monitoradas através da avaliação dos participantes ao término do evento. Entre os critérios a divulgação, a estrutura física, o atendimento, desempenho do instrutor, conteúdo programático e material didático. Os participantes também eram avaliados pelos instrutores, em cursos com carga horária maior que 30 horas, para fins de frequência e certificação (arts. 25-27, CONSUNI-UFPE, 2006b). Esse monitoramento das ações era acompanhado pela CCQ.

A gente fez algumas ações na época. Primeiro, todo curso, no término dele, tem que ter uma avaliação. É o que a gente avalia e monitora. De imediato...

G 1

Individualmente... as ações que foram implementadas, elas são avaliadas ao final de cada curso... todos os alunos... no último dia de aula [...] Agora a gente tá fazendo isso através do *google docs*... ia um servidor em sala de aula e aplicava a avaliação. Para fazer o fechamento, um encerramento do curso... a gente ia para a abertura do curso e ia pro encerramento do curso. E já levava o formulário de avaliação... se avaliava infraestrutura... avaliação do docente, o desempenho do docente... a metodologia aplicada por ele... a infraestrutura do curso e se ele tinha alguma sugestão, sobre... a dar sobre o curso... isso era avaliado em todos os cursos. Até por exigência dos órgãos de controle.

G 6

A gente avalia junto a todos esses para ver o que é... qual é a percepção e o que é o sentimento. E o que é que eles pensam a respeito do que a gente tava fazendo. Isso é muito importante. Porque isso nos dá uma... um referencial pra que a gente saiba... se precisa... o que precisamos melhorar.

G 5

Já o desempenho do servidor após evento, considerada a avaliação de impacto, deveria ser atestada pela percepção da chefia imediata, sobre as mudanças do servidor no seu ambiente de trabalho (arts. 28 e 29, CONSUNI-UFPE, 2006b). Esta avaliação foi a que menos foi realizada, segundo o relato dos entrevistados:

na época a gente atuou na avaliação pontual, após o término do curso, mas em alguns casos, avaliação de impacto.

G 1

avaliar muito mais, avaliar o impacto das nossas ações lá aonde o conhecimento ele vai ser aplicado. Então, é uma avaliação... é o retorno. É o retorno disso, que uma avaliação de impacto do curso no desempenho, no trabalho. Aí isso é algo mais complexo que envolve gestor, as chefias né, de um modo geral... os pares... porque você vai se avaliar, mas assim... deverá ser avaliado também. Isso é uma mudança de cultura. Muito grande... porque caminha também, eu acredito, com a mudança do... do modelo de avaliação de desempenho também.

G 5

Em relação a... o impacto de cursos... veja, em relação a avaliar o impacto de cursos de capacitação no desempenho... é diferente. Por quê? Você precisa de um tempo para que o servidor ele possa ter a condição, o desejo e as possibilidades de começar a aplicar o conhecimento adquirido. Então esse aí, a gente não conseguiu fazer. Nós tivemos um ensaio, uma tentativa... iniciamos, com um curso de mestrado, mas a gente tem um certo ponto e não conseguiu. Porque é uma demanda que requer muito tempo, muito... muita dedicação no fazer... e mais mão-de-obra.

G 4

É, a gente só acompanhava... a gente fazia... só acompanhava as ações... ou seja, da execução orçamentária. Mas avaliação pós e antes... e avaliação de impacto não era feito não. Fizemos apenas em um curso. Foi no curso de Administração. A primeira turma endêmica que nós tivemos. Aí fizemos uma avaliação de impacto.

G 6

De fato, não obtivemos registro deste tipo de avaliação, nem acompanhamento pela chefia imediata. Mas alguns estudos da própria instituição fizeram algumas análises nesse sentido (SOUZA, 2011; ALBUQUERQUE, 2014; VIANA, 2018).

Um ponto crítico, que eu acho que não tem escapatória. A tendência é isso aí. É isso aí... do ponto de vista do... controle, do monitoramento, a gente precisa avaliar melhor. Então, isso também precisa melhorar. Não avaliar melhor os cursos, porque a gente faz isso...

G 5

Questionados sobre pontos que precisariam ser revistos na política, os atores destacaram as mudanças e a corrida pela adequação aos ditames da legislação; além de um aprimoramento, de forma geral.

Eu acho que merece um aperfeiçoamento do Programa, do modelo atual, que hoje a gente está desempenhando... ele merece um aperfeiçoamento. Porque as mudanças são constantes e as adequações a gente parece que não consegue acompanhar. Então assim, um critério que a gente tem hoje no Programa pode

não ser válido para o ano que vem. Na construção do Programa de Capacitação e Qualificação tem que ser observado isso.

G 2

os normativos eles são muito constantes, são mudanças sistemáticas disso. E isso, o setor de incentivo a qualificação, da capacitação... tem que tá atento o tempo todo. Mudando procedimento, mudando formulários, a forma de análise do processo, a composição do processo, o que é que tá exigindo dentro do processo... e quando ele finaliza ele vai pra... a Diretoria de Cadastro e Movimentação, que é onde fica nossa pasta funcional, e lá vão estar todas as comprovações. Isso é tanto, é tão monitorado e é tão constante, que as próprias auditorias...

G 3

Também... fazemos isso... dentro do Plano que tem a gente tem, a gente vê o que a gente projetou, o que a gente conseguiu avançar e o que a gente não conseguiu. [...] o Plano de Capacitação, ele para poder avançar é preciso que a gente tenha, não só esse levantamento de necessidades... que ele se dá de que forma? Ele se dá através da avaliação de desempenho... veja como é... das nossas memórias, de tudo que nós fizemos, e que há demandas reprimidas ainda esperando. Nas avaliações de desempenho, mas que a gente não recebe relatório disso.

G 5

Nesta última fala, outra questão que não é realizada de forma sistemática: o levantamento das necessidades de capacitação. Feita de fora indireta, através da avaliação de desempenho, este levantamento é descrito apenas se o próprio servidor ou a sua chefia imediata o informarem em um campo aberto da avaliação.

O levantamento de necessidades teria que ser via PDI, via avaliação de desempenho, se o gestor indicar alguma coisa... na verdade os gestores já deveriam tá indicando no PDI muita coisa [...] Então, você tem vários documentos institucionais, demandas, sistemas, onde você vai precisar usar aquilo ali para o levantamento da necessidade de capacitação. Eu acho que... a gente precisa aperfeiçoar [...] que é o pensar as ações, principalmente com vistas a parte mais estratégica.

G 1

Havia-se um levantamento de necessidades de capacitação e a partir desse levantamento, se... montava todo o... Plano Anual. Então nós tínhamos o quantitativo de servidores que seriam beneficiados e estavam nas avaliações de desempenho, a gente pegava.

G 4

um levantamento de necessidades amplo e democrático, como deveria ser feito, em todos os Centros e, se possível, todos os fornecedores. Nós fazemos ainda de uma forma incipiente, olhando apenas avaliação de desempenho, com os cursos sugeridos pelos gestores ou pelo próprio servidor... ele faz a

sugestão... do que ele desejaria se capacitar, dentro da avaliação de desempenho [...].

G 6

Relacionado a isso, outra questão a pontuar é o sistema de gestão por competências dos servidores, um dos instrumentos previstos na Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (Decreto nº 5.707/2006) e nas diretrizes para a formulação dos planos e programas de capacitação nas IFES – Decreto nº 5.825/2006. Apesar de, nas suas referências de gestão de pessoas, o termo gestão por competências estar sempre presente, na prática este mapeamento não foi realizado, desde o início.

Eu acho que a gente precisava adicionar uma coisa muito importante, que está relacionada diretamente com o nosso Programa de Capacitação, que é... que nós fizemos um... de forma piloto, fizemos... a construção da matriz de competência, da PROCIT e da PROGEPE... não as... a matriz de competências técnicas. Nós fizemos apenas as comportamentais e as gerenciais... mas isso já dá um norte muito grande Programa. Ou seja, nós temos uma matriz de competência que precisamos seguir pra duas Pró-reitorias. [...] Mas, acho que, citar essa construção da matriz de competência. Acho que a coisa mais importante que aconteceu pra implementação e melhoria do programa.

G 6

Mais uma vez a ação foi resultado de uma determinação/recomendação do TCU²⁹, monitorada sob a guarda da Auditoria interna da UFPE, desde o ano de 2014 (RELATÓRIO DE GESTÃO/PROPLAN, 2017).

De forma geral, a ausência de visão estratégica do Programa, que incluísse o monitoramento e a avaliação interna, com critérios, objetivos e metas claras a serem atingidas fica evidente nos Planos anuais. Havia uma intencionalidade no PDI e no PAI da UFPE, mas com metas ainda frágeis e limiar baixo, com margem suficiente para alcançá-las. Fora dos sistemas utilizados pelos servidores (SIPEC, SIMEC), não havia dados abertos relativos ao monitoramento das ações.

²⁹ Processo TC 019.316/2014-3; Acórdão AC 7824/2014; Item 1.7.2 realizar ações para identificar potenciais líderes, orientadas pelo mapeamento das competências existentes e desejadas.

4.7 Resumo da avaliação: potencialidades e fragilidades

Nesta seção vamos realizar um resumo dos pontos fortes (sucesso) e obstáculos (fragilidades) com vistas ao aprimoramento da Política de Capacitação e Qualificação como um todo, na UFPE (aqui tratamos dos Planos e Programa). De acordo com as categorias do processo de implementação avaliados por esta pesquisa: Aspectos gerenciais e decisórios envolvidos na operacionalização; Atividades e ações envolvidas na divulgação e informação; Processos seletivos e acesso; Processos orçamentários e operacionais; Procedimentos de monitoramento e avaliação interna.

4.7.1 Pontos fortes

O aspecto mais notório é a sua importância na estrutura institucional da UFPE, seguindo uma evolução de reconhecimento de seu papel e função no desenvolvimento pessoal e profissional dos servidores TAE. Como vimos, a estrutura gerencial da área de capacitação e qualificação ocupa um espaço de relevância na Pró-reitoria de Gestão de Pessoas e Qualidade de Vida. Trata-se de uma Coordenação de Capacitação e Qualificação, com relativa autonomia na implementação das escolhas. Há um suporte operacional qualificado, com servidores com nível superior, efetivos e com experiência no serviço público.

O Programa, através da disposição dos Planos anuais, compõe o planejamento estratégico da UFPE: PEI, PDI e PAI. Essa sequência de elaboração e implementação é importante para garantir a lógica e a eficácia (qualidade) da política. Inclusive, já existem intenções de qualificar todo esse planejamento estratégico para os próximos anos, através do recente PDI da UFPE (CONSUNI-UFPE, 2019), além da mudança na Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (Decreto nº 9.991/2019).

O Programa já encontra maturidade legal e gerencial para propor alternativas e mudanças nos processos, cujas preocupações já foram relatadas através das entrevistas com alguns dos principais burocratas de médio escalão da instituição, com relacionamento bastante fluente na barganha e decisão nas ações, em relação ao alto escalão.

A divulgação e as informações, tanto na seleção como nos resultados, têm uma vazão muito ampla em relação ao público-alvo, através de chamada pública em canais eletrônicos (sistemas e internet), fixação de documentos em ambientes comuns nas unidades

organizacionais, editais respectivos à natureza da seleção e Assessoria de Comunicação da UFPE.

Sobre o acesso, as diretrizes e os critérios claros e em constante modificação garantem a transparência dos direitos e deveres do público que se candidata às atividades, eventos, ações, cursos e aulas, além dos processos relativos ao requerimento de incentivos, progressões e auxílios. A democratização é um aspecto presente nas vias existentes.

Outro ponto de destaque é a dotação orçamentária. Sempre presente no orçamento geral da UFPE, as despesas com capacitação e qualificação, pelo contexto pesquisado, teve um volume financeiro robusto, considerando a população dos servidores da Universidade. A descentralização orçamentária traz a vantagem de antecipação das decisões em relação às prioridades do planejamento.

O ambiente acadêmico e a estrutura de uma universidade federal pública, com as referências da UFPE, facilitam a qualidade na infraestrutura e material de apoio dos produtos oferecidos através do Programa de Capacitação e Qualificação. A duração, qualidade e competência dos professores/instrutores são itens sempre elogiados nas avaliações dos beneficiários (CCQ, 2018). As turmas exclusivas para servidores em mestrados profissionais da própria UFPE são um dos pontos mais relevantes de conquistas da política.

O monitoramento e avaliação interna são revistos a partir dos objetivos e metas traçadas no planejamento estratégico da Universidade e na prestação de contas das atividades. Também foi descrita a intenção de reformulação da avaliação para melhoria do Programa e aprendizagem institucional.

4.7.2 Fragilidades

A construção do Programa foi realizada de forma incremental ao que já existia, em termos de políticas públicas voltadas à capacitação e qualificação dos servidores da UFPE. Já a elaboração dos Planos anuais, que ocorre ao final de cada ano, não se estende para a participação das unidades organizacionais de maneira democrática. As decisões são internas, com relativa discricionariedade da Coordenação da CCQ.

As atividades de divulgação e informações são limitadas aos processos seletivos, documentos e seus resultados. A página da Coordenação de Capacitação e Qualificação na

internet está defasada, com links quebrados e não encontrados os documentos, não sendo possível resgatar dados mais antigos em relação ao Programa. Aspectos relativos às escolhas dos cursos e ações, estimativas, números de servidores atendidos, descrição de despesas e prestação de contas deveriam constar nos anexos dos Planos, como forma de *accountability* e transparência. Isto fica restrito ao alto escalão da Universidade.

Sobre o acesso, além de equilibrar a oferta de cursos presenciais e a distância, a CCQ deveria traçar estratégias para o alcance dos servidores que estão lotados em centros acadêmicos do interior (Caruaru e Vitória), com necessidades e prioridades que, por vezes, destoam das opções do *campus* Recife e Reitoria.

O levantamento das necessidades de capacitação precisa extrapolar a avaliação de desempenho dos servidores, realizada eletronicamente, e ser feito anualmente. O mapa das competências precisa ser utilizado para decisões sobre a oferta de cursos, atividades, eventos e ações. É preciso, inclusive, realizar sistematicamente a avaliação de impacto do Programa.

A seleção para os docentes e/ou instrutores dos cursos de capacitação e aperfeiçoamento, como relatado pelos gestores, precisa ocorrer e de forma transparente, através de chamada pública e editais.

Avaliações coerentes só podem ser construídas para cada situação específica – e com a participação dos atores diretamente envolvidos. As políticas muitas vezes são repetidas de um ano para outro, mesmo sem que fosse avaliada a sua eficácia.

Apesar dos planejamentos (estratégico, tático e operacional) da UFPE terem relação entre si, na questão da capacitação e qualificação, os indicadores e metas apresentados são inadequados, de baixa qualidade na concepção e respaldo técnico que justifiquem. Não apresentam clareza nas metas, considerando as especificidades de cada ambiente e unidade organizacional, além da falta de especificação do monitoramento e avaliação do Programa.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dentro da perspectiva da avaliação de políticas públicas, mais especificamente, a avaliação do processo de implementação de um programa de capacitação e qualificação de uma Universidade Federal (UFPE), dentro dos nortes legais e normativos de amparo, esta pesquisa trouxe a contribuição à instituição no tocante ao refletir e repensar as suas práticas e gestão, nos remetendo aos burocratas de médio escalão.

O problema constituído buscava a explicação, através desta pesquisa avaliativa, de como ocorreu o processo de implementação do Programa de Capacitação e Qualificação dos servidores técnico-administrativos em educação da UFPE, no período de 2007 até 2018. Percorrendo o seu contexto histórico, com base nos relatos dos atores e nos documentos institucionais, revelamos os indícios de intencionalidade e decisões acerca da institucionalização das ações, eventos, cursos, capacitações e aulas nos programas de pós-graduação.

Destacamos a formulação da política pública e sua capilaridade, através do Plano de Desenvolvimento Profissional dos Servidores Técnico-administrativos em Educação, do Programa de Capacitação e Qualificação, e dos Planos anuais de Capacitação e Qualificação da UFPE. A escolha pelo Programa se coaduna com a interseção analítica de importância (O Plano de Desenvolvimento se referia à formulação e o Programa inclui os Planos anuais).

Utilizou-se o Modelo de avaliação de programas, através dos subprocessos de implementação (DRAIBE, 2001), adaptando-o à singularidade da política avaliada. A partir desta teoria destacamos os nossos objetivos específicos. Dentro destes foram apresentados o arcabouço jurídico de elevada complexidade e efeitos nas instituições de ensino superior, nos dispositivos que criavam um emaranhado conceitual e diretrizes que, por vezes, se sobrepunham.

Os aspectos da gestão local de operacionalização do Programa, envolvendo autonomia e discricionariedade foram caracterizados, dentro da perspectiva dos BME. Percebe-se uma relativa autonomia dos gestores, fundamental para negociações e barganha junto ao alto escalão da Universidade.

Divulgação, informação, acesso, processos seletivos e orçamentários também foram avaliados, considerando os pontos críticos e os potenciais de sucesso. Esses subprocessos são consolidados nos sistemas de tecnologia da UFPE, percorrendo amplas redes de burocracia interna, na PROGEPE, e em outras unidades afins, dentro de seu grau de interesse. A

transparência nos processos de dados referentes ao Programa ainda aparece como um ponto a ser mitigado.

A avaliação interna e o monitoramento demonstrados no Programa evidenciam o fluxo desenvolvido desde antes da sua institucionalização, onde ocorriam ações e cursos de capacitação e aprimoramento profissional. Seus processos avaliativos se valem das intercorrências anuais, as cobranças das auditorias, e prestações de contas dos valores estimados, empenhados e do número de capacitados e de cursos e eventos realizados. A avaliação de impacto foi citada como uma das etapas que não ocorrem ao fim do ciclo.

Avaliação realizada nesta pesquisa, por sua vez, não visa à punição de quem quer que seja (servidores e/ou gestores), mas sim a correção de situações e/ou produção de diagnósticos para o desenvolvimento deste ou de novos programas, dentre outras finalidades.

Um destaque quanto à continuidade do Programa são os ajustes incrementais ao processo instituído a partir das modificações por que a base legal passa ao longo de mudanças nas legislaturas federais. Essas amarras legais, as quais os gestores se limitam, dificultaram a iniciativa de modelagem na sua governança para torná-lo mais inovador, acessível, transparente e mais eficiente. São necessárias mais ousadia e criatividade para se soltar dessas amarras. Não estar restrito apenas ao que rege a “letra fria da lei”.

Assim, como forma de sugestão, elencamos algumas formas de aprimorar o Programa:

- Implementação do Levantamento de Necessidades de Capacitação (LNC), de forma digital e sistemática, para além das avaliações de desempenho;
- Utilização do Banco de Talentos e da Matriz de Competências já existente para propor ações de capacitação de curta duração, como palestras, de acordo com as habilidades e conhecimentos adquiridos;
- Implementação de seleção pública para docentes e/ou instrutores dos cursos;
- Planejamento estratégico da Coordenação, com ações a curto, médio e longo prazos para inovação das práticas de gestão do CCQ;
- Construção de novo modelo de Plano anual de Capacitação e Qualificação, incluindo: metas e resultados esperados, local e realização dos cursos e eventos, avaliação e acompanhamento dos resultados, valores estimados por item e um relatório de prestação de contas relativos ao ano anterior;
- Criação de estratégias e ações de conscientização e alcance para incremento da participação dos servidores, principalmente os lotados nos *campi* do Agreste e de Vitória;

- Busca por parcerias externas para financiamento das ações, cursos e eventos;
- Implementação da avaliação de impacto sistemática, junto aos servidores beneficiados com ações de qualificação da Universidade e as chefias imediatas, através de documento a ser construído e aplicado digitalmente.

Como proposições para futuras pesquisas, sugerimos:

- Estudos comparativos envolvendo outras instituições na região ou no país;
- Aprofundamento das questões avaliadas, considerando novos recortes temporais e demais atores (implementadores e beneficiários);
- Avaliação de impacto do Programa, de acordo com as novas legislações vigentes.

5.1 Limitações da Pesquisa

Uma das limitações deste estudo foi o acesso aos atores selecionados para coleta de dados. A Universidade atravessava uma fase de incertezas e transição da gestão da Reitoria e as Pró-reitorias, Diretorias e Coordenações apresentavam agendas apertadas e com constantes alterações. Além da pandemia do coronavírus, que dificultou as solicitações de dados finais, para ajuste e conclusão da pesquisa.

Outro ponto foi a omissão de documentos solicitados pela pesquisadora³⁰, servidora da instituição, necessários para embasar a pesquisa, não foram obtidos junto aos setores específicos da Universidade. É possível que informações relevantes tenham sido omitidas pelos informantes por se tratarem de documentos privados e sigilosos da Instituição. E apesar de nos fornecer dados secundários, não havia uma sistematização de dados gerais relativos aos resultados do programa.

Os procedimentos de amostragem intencional utilizados diminuem a possibilidade de generalização dos resultados. Este estudo não será generalizável para outras IFES, mas abre possibilidade de replicabilidade na instituição, sob outros enfoques, outros recortes ou outros atores.

³⁰ Foram solicitados dados quantitativos sobre o Programa, através do Processo nº 23076.015882/2019-48, como: nº de servidores capacitados (desistentes?); nº de servidores qualificados (desistentes?); nº de servidores que participaram do subprograma aprimoramento profissional; nº eventos promovidos pelo Programa; Relatórios anuais à PROGEPE.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO; M. R. **Burocracia e Ordem Democrática: Desafios Contemporâneos e Experiência Brasileira**. In: PIRES, R.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. (Orgs.). *Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: Ipea; Enap, 2018. p. 23-58.
- ALMEIDA, L. R.; BRAUER, M.; PINHEIRO JÚNIOR, L. Capacitação na Gestão Pública: revisitando as publicações das Bases Spell e Anpad sobre o tema. In: *Seminários em Administração (SEMEAD)*, 20., 2017, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Seminários em Administração, 2017. s/n.
- ALBUQUERQUE, M. L. M. **Os Cursos de Especialização *Lato Sensu* em Gestão Pública do Plano de Capacitação e Qualificação da UFPE e o desempenho dos servidores egressos**. 2014. 180 p. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste, CCSA, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/26251>. Acesso em: 20 mar. 2018.
- ALBUQUERQUE, M. C. B.; XAVIER, L. A.; MELO, F. J. C.; JERONIMO, T. B.; MEDEIROS, D. D. Mapeamento de Processos e uso da Cadeia de Valor como ferramenta para melhoria dos serviços em uma Pró-Reitoria da Universidade Federal de Pernambuco. In: *Encontro Nacional de Engenharia de Produção*, 36., 2016, João Pessoa/PB. **Anais...** João Pessoa: Encontro Nacional de Engenharia de Produção, 2016. s/n.
- AMARAL, L. A. **A Gestão de Pessoas na Universidade Federal de Pernambuco e o seu alinhamento ao Planejamento Estratégico Institucional: aproximações e distanciamentos**. 2016. 141 p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, CCSA, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/20522>. Acesso em: 20 mar. 2018.
- AMORIM, T. N. G. F.; MORAES, T. F. B. Treinar por Treinar, ou Treinar para Desenvolver? In: *Seminários em Administração (SEMEAD)*, 11., 2008, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Seminários em Administração, 2008. s/n.
- AMORIM, T. N. G. F.; SILVA, L. B. Treinamento no Serviço Público: uma abordagem com servidores técnico-administrativos de universidade. **Teoria e Prática em Administração**, v. 2, n. 1, p. 1-28, 2012.
- ARRETCHE, M. T. S. **Tendências no Estudo sobre Avaliação**. In: RICO, E. M. (org.). *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2001. p. 29-39.
- BARDIN L. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BAUER, M. W.; GASKELL, G. (Org.). **Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som: um manual prático**. Petrópolis (RJ): Vozes, 2008.
- BRASIL. **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.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm. Acesso em: 19 mar. 2018.

BRASIL. Constituição Federal (1988). **Emenda Constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípio e normas da Administração Pública, Servidores e Agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Presidência da República, Brasília, DF, 1998. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em: 03 fev. 2019.

_____. **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. Presidência da República, Brasília, DF, 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111091.htm. Acesso em: 03 fev. 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. Presidência da República, Brasília, DF, 2006a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5707.htm. Acesso em: 03 fev. 2018.

_____. **Decreto nº 5.824, de 29 de junho de 2006**. Estabelece os procedimentos para a concessão do Incentivo à Qualificação e para a efetivação do enquadramento por nível de capacitação dos servidores integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, instituído pela Lei no 11.091, de 12 de janeiro de 2005. Presidência da República, Brasília, DF, 2006b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5824.htm. Acesso em: 03 fev. 2018.

_____. **Decreto nº 5.825, de 29 de junho de 2006**. Estabelece as diretrizes para elaboração do Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, instituído pela Lei no 11.091, de 12 de janeiro de 2005. Presidência da República, Brasília, DF, 2006c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5825.htm. Acesso em: 03 fev. 2018.

_____. **Lei nº 12.772 de 28 de dezembro de 2012**. Dispõe sobre a estruturação de do Plano de Cargos e Carreiras, altera a remuneração do Plano de Cargos Técnico administrativos em Educação. Presidência da República, Brasília, DF, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112772.htm. Acesso em: 14 mar. 2019.

_____. Ministério da Educação. **Portaria nº 27, de 15 de janeiro de 2014**. Institui o Plano Nacional de Desenvolvimento Profissional dos servidores integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das instituições Federais de

Ensino vinculadas ao Ministério da Educação. Gabinete do Ministro, Brasília, DF, DOU nº11, 16 jan. 2014. Seção 1, pág. 26.

CAMÕES, M. R. S. **Análise do Processo de Implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal**. 2013. 200 p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2013. Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/13586/1/2013_MarizauraReisdeSouzaCam%20c3%b5es.pdf. Acesso em: 20 fev. 2018.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais**. 10ª ed. São Paulo: Cortez, 2009.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de Projetos Sociais**. Petrópolis: Vozes, 1991.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de Programas Públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, v. 37, n. 5, p. 969-992, 2003.

CRESWELL, J. **Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

DIAS, R.; MATOS, F. **Políticas Públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

DRAIBE, S. M. **Avaliação de Implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas**. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (orgs.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

DYE, T. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs: N.J.: Prentice Hall, 1984.

FLICK, Uwe. **Uma Introdução à Pesquisa Qualitativa**. 2ª ed. São Paulo: Bookman, 2004.

FREITAS, T.S.; CALADO, S.M.R.; AMORIM, T.N.G.F.; SILVA, L.A.; BARROS JÚNIOR, J.C. Um Sonho Visionário de Gestão Pública na UFPE: a PROGEPE. In: Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação, 25., 2001, Campinas. **Anais...** Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad2001-gpg-830.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2018.

GERRING, J. **Study Research: Principles and Practices**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

_____. Mere description. **British Journal of Political Science**. Cambridge, v. 42, nº 4, p. 721-746, oct. 2012. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/british-journal-of-political-science/article/mere-description/833643C6242D3A45D48BAAC3EF0C33D0>. Acesso em: 19 set 2019.

HILL, M.; HUPE, P. **Implementation Public Policy**. London: Sage Publications Ltda., 2002.

KOGA, N. M.; VIANA, R. R.; CAMÕES, M. R. S.; FILGUEIRAS, F. B. G. **Capacidades do Serviço Civil na Implementação de Políticas Públicas: resultados de um survey na**

Administração Federal Brasileira. In: LOTTA, G. S. (Org). Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil. Brasília: Enap, 2019. p. 153-192.

LASWELL, H. D. **Politics: Who gets what, when, how.** Cleveland: Meridian Books, 1956.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de Políticas Públicas: perspectivas analíticas. **Isso. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782013000400006&lng=isso&nrm=isso. Acesso em: 02 mar 2018.

_____. **Implementação e Avaliação de Políticas Públicas: intersecções, limites e continuidades.** In: LOTTA, G. S. (Org). Teoria e Análises sobre Implantação de Políticas Públicas no Brasil. Brasília: Enap, 2019. P. 127-152.

LINDBLOM, C. E. The Science of “Mudding Though”. **Public Administration Review**, v. 19, nº 2, p. 79-88, 1959.

LOPES, S. M. A. **Capacitação de Gestores da UFPE: desafios e possibilidades.** Dissertação (Mestrado Profissional) – Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste, CCSA, 220 p. 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/11939>. Acesso em: 20 mar. 2018.

LOTTA, G.; NUNES, A. C.; CAVALCANTI, S.; FERREIRA, D. D.; BONAT, J. Por uma Agenda Brasileira de Estudos sobre Implementação de Políticas Públicas. **Revista do Serviço Público**, v. 69, nº 4, p.779 – 810. 2018. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/2917>. Acesso em: 02 set 2019.

LOWI, T. J. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, v. 32, nº 4, p. 298-310, 1972.

MATIAS-PEREIRA, J. Formulação, Implementação e Avaliação de Políticas Públicas no Brasil. In: MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Gestão Pública Contemporânea.** 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2012. p.193-241.

MINAYO, M. C. de S. (org.). **Pesquisa Social.** Teoria, método e criatividade. 33ª ed. Petrópolis (RJ): Vozes, 2013.

NASCIMENTO, P. M. **Políticas Públicas Educacionais no Desenvolvimento Profissional do Técnico-Administrativo em Educação: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais Campus São João Evangelista.** 2017. 123 p. Dissertação (Mestrado Profissional) – Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, Diamantina, 2017. Disponível em: <http://acervo.ufvjm.edu.br/jspui/handle/1/1573>. Acesso em: 30 mar. 2018.

PIRES, R. **O Trabalho na Burocracia de Médio Escalão e sua influência nas Políticas Públicas.** In: PIRES, R.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. (Orgs.). Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: intersecções analíticas. Brasília: Ipea; Enap, 2018. p. 185-206

PIRES, R.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. (Orgs.). **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: intersecções analíticas.** Brasília: Ipea; Enap, 2018.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. **Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland**. Berkeley: University of California Press, 1973.

RANZINI, M. de S.; BRYAN, N. A. P. Capacitação e Formação para o Setor Público e os Modelos de Escola de Governo no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 68, nº 2, p. 417-438, 2017. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/1004/1065>. Acesso em: 19 set 2019.

ROSSI, P. H.; LIPSEY, M. W., FREEMAN, H.E. (Orgs.). **Evaluation: a systematic approach**. 7th ed. Thousand Oaks: Sage Publications Inc., 2004.

SABATIER, P. A. Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A critical analysis and suggested synthesis. **Journal of Public Policy**, v. 1, n. 6, p. 21-48, Jan. 1986.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

SILVA, A. B.; HONÓRIO, J. B. **Plano de Desenvolvimento por Competências: desafios e perspectivas**. In: SILVA, A. B. (Org.). *Gestão de Pessoas por Competências nas Instituições Públicas Brasileiras*. João Pessoa: Editora UFPB, 2015. p. 133-150.

SILVA, K. E. V. **A Representatividade das Mulheres na Gestão Acadêmica da Universidade Federal de Pernambuco**. 2018. 114 p. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) –Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste, CCSA, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/30649>. Acesso em: 10 set. 2019.

SILVA, M. L.; DANTAS, L. M. V.; ARAÚJO, E. T. Perfil de Competências dos Servidores Técnico-Administrativos em uma Jovem Universidade: novos perfis em uma tradicional burocracia? **Interfaces Científicas – Direito**, Aracaju, v. 6, n. 3, jun 2018. P. 103 – 118. Disponível em: <https://periodicos.set.edu.br/index.php/direito/article/view/5870/2911>. Acesso: 02 ago. 2019.

SILVA, A. B.; BISPO, A.C.K. A.; AYRES, S. M. P. M. **Desenvolvimento de Carreiras por Competências**. (Coleção Gestão Pública). Brasília: Enap, 2019.

SIMON, H. **Comportamento Administrativo**. Rio de Janeiro: USAID, 1957.

SOUZA, B. C. B. **Cursos de Capacitação geram Aperfeiçoamento Profissional? Um estudo com servidores da UFPE**. 2011. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. In: **Sociologias**, Porto Alegre, nº 16, jul/dez, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em: 02 mar. 2018.

TEIXEIRA FILHO, A. R. C.; ALMEIDA, D. R.; ALMEIDA, L. R.; ALMEIDA, S. M. V. Capacitação no Setor Público: analisando o processo de uma IFES. **RACE, Revista de**

Administração, Contabilidade e Economia, Joaçaba: Ed. Unoesc, p. 185-208, 2017. Edição Especial. Disponível em: <http://editora.unoesc.edu.br/index.php/race/article/view/15216>. Acesso em: 02 fev 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO. **Planejamento de Desenvolvimento Institucional (2009-2013)**. Recife, 2010.

_____. **Planejamento de Desenvolvimento Institucional (2014-2018)**. Recife, 2014.

_____. **Planejamento de Desenvolvimento Institucional (2019-2023)**. Recife, 2019.

_____. **Plano Estratégico Institucional (2003-2013)**. Recife, 2003.

_____. **Plano Estratégico Institucional (2013-2027)**. Recife, 2013.

_____. **UFPE em Números. 2019**. Disponível em: <https://www.ufpe.br/institucional/ufpe-em-numeros>. Acesso: 09 jun. 2019.

_____. CONSELHO UNIVERSITÁRIO. **Extrato da Ata da 12ª Sessão Extraordinária do Conselho Universitário**, do dia 28 de setembro de 2006. Apreciação do Plano de Desenvolvimento Profissional dos Servidores Técnico-Administrativos em Educação da UFPE. Recife, PE, 2006a.

_____. CONSELHO UNIVERSITÁRIO. **Resolução nº 09**. Institui o Programa de Capacitação e Qualificação para Servidores Técnico-Administrativos em Educação: aprovada em 19 de dezembro de 2006. Recife, PE, 2006b. Disponível em: <https://www.ufpe.br/documents/398575/509717/Res+2006+09+CONSUNIV.pdf/feca7b10-ecd9-46c4-a2a3-ce75e75b1e66>. Acesso em: 10 fev. 2018.

VIANA, M. E. F. S. **Aplicação dos Conhecimentos Adquiridos por meio dos Trabalhos de Dissertação Desenvolvidos pelos Servidores Técnicos da UFPE nos Cursos de Mestrado Profissional**. 2018. 195 p. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) –Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste, CCSA, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/30650>. Acesso em: 20 ago. 2019.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M.; FRITZEN, S. **Guia de Políticas Públicas: gerenciando processos**. Brasília: Enap, 2014. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2555>. Acesso em: 12 mar. 2019.

APÊNDICE A - CARTA DE ANUÊNCIA

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
MESTRADO PROFISSIONAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

SOLICITAÇÃO DE PESQUISA

À Coordenação de Capacitação e Qualidade de Vida (CCQ) da UFPE
A/c Maria de Lourdes Melo

Sou aluna do Mestrado em Políticas Públicas da UFPE e estou fazendo uma pesquisa sobre o processo de implementação do Programa de Capacitação e Qualificação da UFPE, para poder desenvolver minha dissertação intitulada: ANÁLISE DA POLÍTICA DE CAPACITAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DE SERVIDORES NA UFPE, sob a orientação do **Prof. Ricardo Borges Gama Neto**.

Para isso, solicito a possibilidade de acesso aos dados desse setor, constando o número de servidores atendidos pelo Programa, separado por Capacitação e Qualificação. Esta solicitação é preliminar e posteriormente precisarei novamente do acesso aos dados do referido Programa.

Atenciosamente,

Marcela de Souza Santiago
Mestranda em Políticas Públicas/UFPE
Técnica em Assuntos Educacionais
Secretaria Geral dos Cursos de Graduação do CAV/UFPE
Fone: 81-3114-4109 / 4119

Prof Ricardo Borges Gama Neto
Professor Orientador
Docente do Programa do Mestrado Profissional em Políticas Públicas

APÊNDICE B - ROTEIRO PARA ENTREVISTA

Nome:

Formação:

Função que ocupa/ocupou:

Tempo de trabalho na UFPE:

Tempo que passou/está na função:

1. Como percebeu a implementação do Programa de Capacitação e Qualificação da UFPE, a partir de 2007? Qual a sua participação no processo?
2. Sobre a estrutura hierárquica e a autonomia, como é organizado o gerenciamento do Programa? Falar sobre o processo decisório.
3. Como a Sra avalia as ações de divulgação das ações/atividades, levantamento das necessidades de cursos, processos seletivos (se houver) e a transparência?
4. Como ocorre a avaliação/monitoramento interno do Programa?
5. De onde vêm o orçamento para as ações/atividades/eventos/bolsas/projetos? Como é o acesso? São feitas estimativas anuais para o desenvolvimento do Programa?
6. A sra percebeu mudanças no Programa como um todo, com a instituição da Portaria Normativa nº 27/2014?
7. Na sua opinião, houve algum aspecto do Programa que não foi implementado ou não implementado da forma prevista?
8. Quais os setores/Pró-reitorias da UFPE que trabalham articuladas com a Coordenação de Capacitação e Qualificação?
9. Como ocorreram as mudanças/evoluções relativas aos processos administrativos sobre Incentivo à Qualificação, Progressão por Capacitação, Licenças capacitação, concessão de auxílios etc?
10. Há algum comentário adicional que queira fazer sobre a implementação do Programa?

APÊNDICE C - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu, _____ RG: _____,
nascido em ____/____/____ e domiciliado à
_____, município de
_____. Declaro que consinto em participar como voluntário (a) da
pesquisa do Mestrado Profissional em Políticas Públicas da UFPE, intitulada “PERCEPÇÃO DOS
GESTORES SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE CAPACITAÇÃO E
QUALIFICAÇÃO DA UFPE” sob responsabilidade da pesquisadora Marcela de Souza Santiago e
orientação do Prof. Dr. Ricardo Borges Gama Neto. Declaro que fui satisfatoriamente esclarecido (a)
que: A) o estudo será realizado a partir da aplicação de entrevista estruturada que deverá ser respondido
por mim (participante da pesquisa); B) que não haverá riscos para minha saúde; C) que posso consultar
a pesquisadora responsável em qualquer época, pessoalmente ou por telefone, para esclarecimento de
qualquer dúvida; D) que estou livre para a qualquer momento deixar de participar da pesquisa e que não
preciso apresentar justificativas para isso; E) que todas as informações por mim fornecidas e os
resultados obtidos serão mantidos em sigilos e que, estes últimos, só serão utilizados para divulgações
em reuniões e revistas científicas sem a minha identificação; F) que serei informado de todos os
resultados obtidos, independente do fato de mudar meu consentimento em participar da pesquisa; G)
que não terei quaisquer benefício ou direito financeiro sobre os eventuais resultados decorrente da
pesquisa. Assim, consinto em participar da pesquisa em questão.

Recife, ____ de _____ de _____.

Voluntário

Marcela de Souza Santiago

Fone:

E-mail:

APÊNDICE D - RELATÓRIO COM SUGESTÕES PRA APRIMORAMENTO DO PROGRAMA DE CAPACITAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DA UFPE

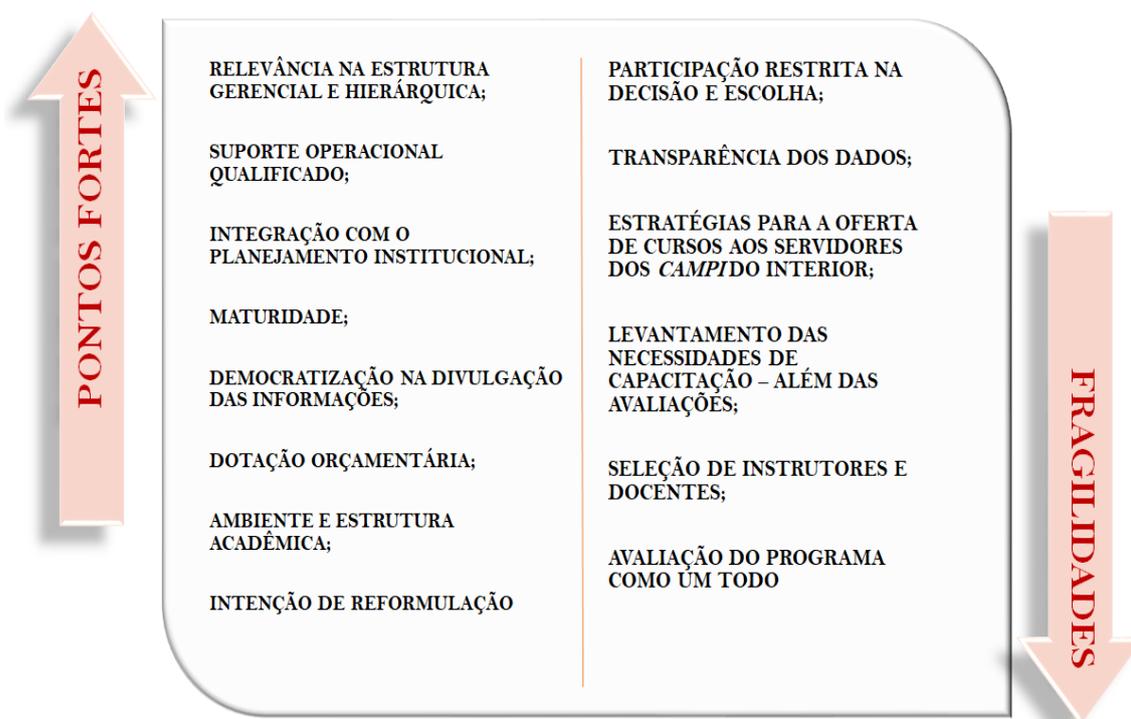
Marcela de Souza Santiago

Este relatório apresenta os resultados do estudo de Dissertação, do Mestrado Profissional em Políticas Públicas da UFPE, que teve como título “Pesquisa Avaliativa sobre o Processo de Implementação do Programa de Capacitação e Qualificação da UFPE (2007 a 2018)”. Esta pesquisa avaliou como ocorreu o processo de implementação do Programa de Capacitação e Qualificação da UFPE, no período referido acima.

Foi realizada uma pesquisa qualitativa, descritiva, do tipo estudo de caso; em que o processo de implementação do Programa foi avaliado, comparado-se a documentação gerencial e legal relacionada ao tema e a percepção dos atores. A partir da análise documental, dos dispositivos legais relacionados às políticas de desenvolvimento pessoal e profissional de servidores públicos federais (técnico-administrativos em educação), foi realizada a análise de conteúdo das entrevistas semiestruturadas com 06 gestores dos setores de capacitação e qualificação na Universidade Federal de Pernambuco.

Com base nos estudos sobre burocracia e atuação dos burocratas de médio escalão, utilizando e adaptando a teoria de avaliação de programas de Draibe (2001), traçou-se o seguinte objetivo geral: avaliar o processo de implementação do Programa de Capacitação e Qualificação da UFPE, no período de 2007 a 2018. Assim, desenvolvemos os seguintes objetivos específicos: descrever a base legal e institucional (Leis, Decretos, Resoluções, Portarias, Relatórios) relacionadas à Política; caracterizar os aspectos gerenciais e decisórios envolvidos na operacionalização do Programa; identificar as atividades e ações envolvidas na divulgação, informação, processos seletivos e acesso ao Programa; apresentar os processos orçamentários e operacionais; elencar os procedimentos de monitoramento e avaliação interna; apontar os fatores facilitadores e obstáculos, quanto ao seu aprimoramento.

De acordo com os indicadores (subprocessos ou sistemas) do processo de implementação avaliados por esta pesquisa: Aspectos gerenciais e decisórios envolvidos na operacionalização; Atividades e ações envolvidas na divulgação e informação; Processos seletivos e acesso; Processos orçamentários e operacionais; Procedimentos de monitoramento e avaliação interna; destacamos os pontos fortes e as fragilidades do Programa, conforme ilustração abaixo:



Por fim, elencamos algumas formas de aprimorar o Programa:

- Implementação do Levantamento de Necessidades de Capacitação (LNC), de forma digital e sistemática, para além das avaliações de desempenho;
- Utilização do Banco de Talentos e da Matriz de Competências já existente para propor ações de capacitação de curta duração, como palestras, de acordo com as habilidades e conhecimentos adquiridos;
- Implementação de seleção pública para docentes e/ou instrutores dos cursos;
- Planejamento estratégico da Coordenação, com ações a curto, médio e longo prazos para inovação das práticas de gestão do CCQ;
- Construção de novo modelo de Plano anual de Capacitação e Qualificação, incluído: metas e resultados esperados, local e realização dos cursos e eventos, avaliação e acompanhamento dos resultados, valores estimados por item e um relatório de prestação de contas relativos ao ano anterior;
- Criação de estratégias e ações de conscientização e alcance para incremento da participação dos servidores, principalmente os lotados nos *campi* do Agreste e de Vitória;

- Busca por parcerias externas para financiamento das ações, cursos e eventos;
- Implementação da avaliação de impacto sistemática, junto aos servidores beneficiados com ações de qualificação da Universidade e as chefias imediatas, através de documento a ser construído e aplicado digitalmente.

Recife, 22 de junho de 2020.

Marcela de Souza Santiago

Mestranda

Técnica em Assuntos Educacionais

Prof Dr Ricardo Borges Gama Neto

Prof do MPPP/UFPE

ANEXO A - RESOLUÇÃO N.º 9/2006

EMENTA: Institui Programa de Capacitação e Qualificação para servidores técnico-administrativos em educação.

LINK PARA ACESSO:

<https://www.ufpe.br/documents/398575/509717/Res+2006+09+CONSUNIV+%28consol%29.pdf/90b19e54-f3e5-4c1f-80f7-d2aaac022017>