

CONCEPÇÕES EXPRESSAS NA POLÍTICA DE FORMAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS BRASILEIROS: o sentido da formação nos normativos

Karolina Vyvyan Lopes da Silva

CIIE-Centro de Investigação Educativas, Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da
Universidade do Porto, Portugal

João Carlos Pereira Caramelo

CIIE-Centro de Investigação Educativas, Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da
Universidade do Porto, Portugal

Henrique Malheiro Vaz

CIIE-Centro de Investigação Educativas, Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da
Universidade do Porto, Portugal

Resumo

Este trabalho traz como problemática: políticas e práticas de formação de servidores públicos federais. A referida pesquisa apresenta como objetivo central “compreender a concepção que os servidores do INSS possuem acerca da formação e a relação que se estabelece entre a concepção expressa e a vivência formativa destes sujeitos”. O estudo realizado caracteriza-se por uma abordagem qualitativa (Amado, 2014) e utiliza para a coleta de dados os seguintes instrumentos: análise documental e de relatos escritos; além de roteiro de observação e entrevista semiestruturada, tendo como público participante trinta e três servidores, distribuídos em quatorze estados brasileiros. Durante a observação, os registros foram realizados em diário de campo. A análise dos dados foi feita através de procedimentos de Análise de Conteúdo Categórica Temática. No intuito de problematizar a lógica educativa no contexto da administração pública alguns teóricos foram mobilizados neste estudo: Barroso (1996); Correia (2005); Maggi (2006); Chiavenato (2008). A pesquisa possibilitou compreender as concepções expressas nos discursos e normativos que enquadram as ações profissionalizantes do INSS; bem como a lógica subjacente à prática dominante no processo de formação e seus impactos nas ações pedagógicas do INSS.

Palavras-chave: Formação Continuada, Formação Profissional. Administração Pública, INSS.

Abstract

This work brings as its problematic: policies and training practices of federal civil servants, specifically in the context of the National Institute of Social Security - INSS. The main objective of this research is to "understand the conception that INSS civil servants have about training and the relationship established between the conception expressed and the training experience of these individuals". The study is characterized by a qualitative approach (Amado, 2014) and uses the following instruments for data collection: documentary analysis and written reports; as well as observation script and semi-structured interview, with thirty-three civil servants as participants, distributed in fourteen Brazilian states. During the observation, the records were made in a field diary. The data analysis was done through Categorical Thematic Content Analysis procedures. In order to problematize the educational logic in the context of public administration, some theorists were mobilized in this study: Barroso (1996); Correia (2005); Maggi (2006); Chiavenato (2008). The research made it possible to understand the conceptions expressed in the discourses and regulations that frame the professionalising actions of the INSS; as well as the logic underlying the dominant practice in the training process and its impacts on the pedagogical actions of the INSS.

Keywords: Continuing Education, Professional Training, Public Administration, INSS.

Considerações Iniciais

O objetivo deste artigo consiste em comunicar, de forma objetiva, os resultados da pesquisa acerca da “Política de Formação de Servidores Públicos Federais Brasileiros”, realizada no âmbito do Programa de Mestrado em Ciências da Educação, na Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto – Portugal, nos anos de 2019 e 2020.

A referida investigação problematiza relações entre políticas e práticas profissionalizantes de servidores públicos federais brasileiros, numa perspectiva de investigação participativa, a qual intenciona compreender as políticas e práticas de formação como uma construção dialética que ganham um “corpo” específico no Instituto Nacional do Seguro Social – INSS¹.

Assenta-se no pressuposto de que os processos educativos têm uma existência “local”, e não decorrem apenas de uma prescrição normativa emanada do cenário exterior. **E, assim sendo, considera a importância das (inter) relações construídas na dinamicidade entre sujeitos sociais que compõem uma conjuntura, num dado espaço-tempo.**

Em linhas gerais, esta pesquisa centra-se na discussão em torno da concepção que os servidores do INSS possuem acerca da formação e a relação que se estabelece entre a concepção expressa e a vivência educativa destes sujeitos. Ainda, intencionou entender as concepções presentes nos discursos normativos que enquadram as ações pedagógicas do INSS; bem como a lógica de formação subjacente à prática dominante no processo instrutivo do Instituto e seus impactos nas opções didáticas assumidas neste contexto.

Para dar conta do propósito desta investigação, adotou-se uma abordagem qualitativa, na medida em que esta corresponde a “uma atividade situada que localiza o observador no mundo” (Denzin & Lincoln, 2006, p. 17). Deste modo, a abordagem aqui adotada ancora-se na afirmativa de que as construções, **advindas das relações entre indivíduos, se configuram na contextualidade e se manifestam enquanto produtos carregados de significados, os quais se forjam na (inter) atividade destes sujeitos sociais.**

Para Moreira (2007, p. 49), “a abordagem qualitativa parte, precisamente, do pressuposto básico de que o mundo social é um mundo construído com significados e símbolos, o que implica a procura dessa construção e de seus significados”. Portanto, esta investigação centra-se na análise das percepções dos processos experienciados no contexto do INSS, a partir da análise dos discursos – normatizados ou não – construídos e expressos nesta conjuntura.

Nesta perspectiva, no tocante ao paradigma adotado, elencamos o fenomenológico-interpretativo por entender que essa pesquisa se associa a elementos relacionais, contextuais e interpretativos (Amado, 2014).

Sendo assim, a perspectiva deste estudo norteia-se pela asserção de que a realidade social é compreensível quando entendida enquanto construção dos sujeitos, a partir da interação e dos sentidos atribuídos/resultantes desta dinâmica.

Sobremaneira nos instiga a investigação inserida numa realidade social que não é tida como neutra, estática ou distante, mas que se configura a partir dos sentidos e significados manifestos nos discursos e práticas adotados pelos seus sujeitos.

A população pesquisada compreendeu os formadores que atuam em ações profissionalizantes na modalidade presencial, em abrangência local/regional/nacional; além de formandos, numa amostra heterogênea que teve como propósito representar este Órgão marcado pela capilaridade e pluralidade.

No que diz respeito ao levantamento de dados optou-se pela realização de entrevistas e observação participante. Foi ainda realizada análise documental dos normativos que instituem a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional; além do Projeto Político Pedagógico do INSS, o qual norteia a política de formação promovida no âmbito do Instituto. Ressalta-se que, à época da pesquisa, foram analisados os Decretos n.º 2.794 de 1.º de outubro de 1998, n.º 5.707 de 23 de fevereiro de 2006 e n.º 9.991 de 28 de agosto de 2019².

A análise dos dados foi realizada através de procedimentos de Análise de Conteúdo Categorical Temática (Amado, 2014). A pesquisa possibilitou compreender as concepções expressas nos discursos e normativos que enquadram as ações formativas do INSS; bem como a lógica subjacente à prática instrutiva dominante e seus impactos nas ações/opções pedagógicas do Instituto. Além de verificar como os modelos de administração pública brasileira interferem nos modelos de formação, e o que isso representa enquanto impacto neste contexto e/ou para os sujeitos diretos e indiretos deste processo.

Entretanto, o presente texto versa sobre as concepções e sentidos atribuídos à formação, sejam estes os expressos nos normativos que disciplinam a política correlata aos servidores públicos federais no Brasil.

Procedimentos Metodológicos da Pesquisa

Com vistas à efetivação deste estudo, algumas técnicas de produção e análise de dados, nomeadamente, a análise documental e a entrevista foram definidas como procedimentos metodológicos orientadores da pesquisa.

A análise documental centrou-se, basicamente, em duas políticas institucionalizadas e direcionadas ao público participante da investigação: a Política de Formação de Servidores Públicos Federais e o Projeto Político Pedagógico do INSS³, respectivamente diretrizes externas e internas relacionadas com o contexto da pesquisa.

Em se tratando de temática em voga, no âmbito da administração pública brasileira, é preciso considerar a Política de Formação de Servidores Públicos Federais - como diretriz real no sentido de promover o desenvolvimento de pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional – seus propósitos, sujeitos e impactos.

Ao tempo que, o Projeto Político Pedagógico do INSS apresenta-se como política interna – cuja finalidade é delimitar as perspectivas: políticas, pedagógicas, filosóficas e

metodológicas das ações formativas do INSS, o que torna a análise de tal documento imprescindível para a compreensão da problemática levantada pela pesquisa.

Além da análise documental procedeu-se a realização de entrevistas semiestruturadas, na expectativa de levantar dados que pudessem agregar à investigação.

O processo de entrevista constitui-se em uma experiência compartilhada entre o investigador e o entrevistado. Nesse sentido trata-se de uma construção que é fruto de um encontro entre tais sujeitos da pesquisa, onde o entrevistador busca mobilizar a fala do entrevistado, evocando dados profundos e relevantes para a investigação.

Para Moreira (2007, p. 203), “a entrevista é seguramente a técnica mais utilizada na investigação social, e isso muito provavelmente porque é tão próxima da arte de conversação”.

Ademais, a entrevista investe na relação entre as pessoas, concede a voz ao sujeito entrevistado e permite a escuta sensível, no que diz respeito ao entrevistador. No entanto, a entrevista diferencia-se da conversa informal, pois nela encontra-se uma finalidade que, em específico, se volta para o objetivo da pesquisa. No que concerne ao campo educacional, Lüdke e André (1986) acrescentam que:

Parece-nos claro que o tipo de entrevista mais adequado para o trabalho de pesquisa que se faz atualmente em educação aproxima-se mais dos esquemas mais livres, menos estruturados. As informações que se quer obter, e os informantes que se quer contatar, em geral professores, diretores, orientadores, alunos e pais, são mais convenientemente abordáveis através de um instrumento mais flexível (p. 34).

Nesta lógica, Ferreira (2014) aborda a entrevista numa perspectiva de *criativização*, ou seja, a entrevista é o resultado de uma composição social e discursiva, construída pela interlocução de duas vozes e, enquanto tal, um discurso narrativo que resulta de intersubjetividades. Assim, no presente estudo, a opção pela entrevista decorre, ainda, do entendimento de que esta técnica se insere na perspectiva de construção intersubjetiva – dialógica, direta e ativa – entre os sujeitos da pesquisa.

As ferramentas de coleta de dados adotadas são entendidas, neste percurso, como coerentes com a problemática da pesquisa e adequadas para auxiliar a elucidar a questão de investigação, além de promover a construção interativa de dados entre pesquisador e pesquisado.

A população pesquisada compreendeu 33 (trinta e três) servidores públicos federais, sendo 28 (vinte e oito) do INSS, 02 (dois) do Ministério da Economia e 03 (três) da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. Tais sujeitos participantes representaram o número de 15 (quinze) formadores, 10 (dez) formandos e 08 (oito) gestores, distribuídos em 14 (quatorze) estados das 05 (cinco) regiões brasileiras.

A análise documental e a realização das entrevistas semiestruturadas evidenciaram a necessidade de agregar dados aos levantados preliminarmente. Deste modo, procedeu-se à observação participante, por meio de visita *in loco* à Administração Central do INSS em

Brasília, além da coleta de depoimentos de servidores com tempo de atuação docente, no âmbito do Instituto, num período de 25 (vinte e cinco) a 30 (trinta) anos.

Tanto a observação participante quanto a coleta de depoimentos oportunizaram uma melhor caracterização do terreno da pesquisa, e, por conseguinte, uma maior apropriação das mudanças organizacionais ocorridas pela adoção do modelo de atendimento digital no INSS.

Estes processos permitiram ainda promover uma identificação das influências dos modelos de administração nos modelos de formação, no cenário da Autarquia.

Contextualização teórica

A Política de Formação de Servidores Públicos Federais Brasileiros surge (em 1998) no contexto de um modelo da Administração Pública Gerencial, num cenário marcado por uma ressignificação das funções econômicas e sociais do Estado; pelo desenvolvimento tecnológico e globalização da economia mundial; e pelas críticas associadas ao modelo administrativo anterior – o de Administração Pública Burocrática (Chiavenato, 2008, p.106).

Tendo como modelo a Administração Pública Gerencial, “a reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações” (*ibidem*, p. 107).

Neste sentido, a Administração Pública Gerencial defende “a eficiência da administração pública – a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços – tendo o cidadão como beneficiário” (*ibidem*). Portanto, em tese, a Administração Pública Gerencial relaciona o interesse público com “o interesse da coletividade e não com o aparato do Estado” (*ibidem*, p. 108).

O foco na qualidade da prestação de serviços oferecidos pelo setor público mobiliza diretrizes pautadas na “definição clara de objetivos para cada unidade da administração, da descentralização, da mudança de estruturas organizacionais e de adoção de valores e de comportamentos modernos no interior do Estado” (*ibidem*).

[...] a forma de organização e gestão obedecia menos a critérios técnicos racionais e democráticos para a prestação de serviços e mais a sistemas de loteamento político, para manter coalizões de poder e atender a grupos preferenciais (Motta, 2007, p. 88).

Em contrapartida, o discurso recorrente era o de que a administração pública precisava estar mais receptiva à participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil na construção de estratégias que pudessem otimizar resultados, com vistas a um maior atendimento das necessidades do cidadão-cliente.

Numa análise mais ampla acerca das influências da Teoria da Modernização da Administração Pública nas políticas brasileiras é preciso considerar, ainda, o cenário global.

Vale destacar que o conceito de modernização carrega em si a ideia de que o desenvolvimento das sociedades advém de um padrão evolutivo, o qual é influenciado por uma visão ocidental e eurocêntrica. Ou seja, reflete uma *pseudo-salvação* proveniente de uma progressão civilizatória – manifesta pelo crescimento econômico e, conseqüentemente, pelo status de poder atribuído. Entretanto, a crítica a essa concepção mobiliza uma reflexão pertinente acerca da aculturação dos sujeitos sociais e de uma alternativa deturpada/ilusória de superação da pobreza. (Silva, 2020, p. 48)

A Teoria da Modernização da Administração Pública começa a influenciar as Políticas Públicas Brasileiras no governo de Fernando Henrique Cardoso, como mostra o trecho extraído do Plano Diretor do ex-presidente:

É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de gerencial, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna cliente privilegiado dos serviços prestados pelo Estado (Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, 1995, p. 7).

Nesta conjuntura, o Decreto n.º 2.794 de 1.º de outubro de 1998 insere-se num conjunto de medidas políticas que visam à otimização de recursos, o controle interno dos gastos e melhoria da prestação dos serviços públicos; inclusive, de investimento na profissionalização dos servidores, objetivando atendimento eficaz ao cidadão.

Fernando Henrique Cardoso tinha como medida de governo “enxugar a máquina”, ou seja, diminuir gastos e/otimizar recursos e, igualmente, investir na melhoria da prestação de serviços para a sociedade – o que justificava o investimento na qualificação do quadro de pessoal.

Até então, os normativos federais tinham como orientação a participação do servidor público em atividades eventuais de capacitação.

O Decreto vem dar ênfase à qualificação do servidor e a capacitação é entendida como uma Política Nacional. A partir daí passa a haver promoção para que o servidor público possa participar de ações educativas voltadas para a formação continuada.

Os Decretos subsequentes [n.º 5.707 de 23 de fevereiro de 2006, n.º 9.991 de 28 de agosto de 2019 e n.º 10.506 de 02 de outubro de 2020] que também disciplinam esta Política de Formação, apesar de retratarem diferentes momentos políticos /históricos/sociais do Brasil, fortalecem a proposta de modernização do serviço público.

No decurso da administração de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2006, num contexto de manutenção da estabilidade econômica, retomada do crescimento do País, redução da pobreza de 41% para 25,6%, crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) de 4% para 32,62% e da renda per capita de 2,8% para 23,05%, de implementação de Programas

Sociais (Fome Zero, Primeiro Emprego e Bolsa Família, Universidade para Todos), combate ao trabalho escravo e mortalidade infantil, discutia-se medidas para otimização de recursos, controle interno dos gastos públicos e efetividade de resultados (Mattei & Magalhães, 2011).

Nesta temporalidade, publica-se o Decreto n.º 5.707 de 23 de fevereiro de 2006, o qual, em linhas gerais, traz o fortalecimento da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP e introduz o conceito de “competência”. A Administração Pública se volta para o princípio da competência, enfocando não apenas a qualificação do servidor, mas priorizando as ações que possam contribuir, de fato, para o desenvolvimento de competências institucionais, numa ideia de qualificação simultânea [tanto dos sujeitos quanto das instituições que integram].

Em agosto de 2019, o Decreto n.º 9.991 é publicado, e traz novas diretrizes referentes à Política de Formação de Servidores Públicos Federais. Tal edição acontece numa conjuntura macro, de redefinição de medidas governamentais, dentre elas a alteração das regras de aposentadoria do Regime Geral de Previdência Social; e, numa instância mais específica, de redução do quadro de pessoal dos servidores do INSS, [no ano referido], mediante aposentadoria massiva; além de mudanças do modelo de atendimento ao cidadão no Instituto – por meio da consolidação do INSS Digital.

Numa análise global deste documento destacamos que o Decreto n.º 9.991 mantém a perspectiva do “Desenvolvimento” com vista à atuação eficiente do servidor no tocante às funções administrativas desempenhadas, portanto, para atender aos objetivos institucionais.

As principais alterações do Decreto supracitado tratam da supressão dos termos “Educação/Formação” em favor da utilização da palavra “Desenvolvimento”; e da atribuição relativa à elaboração anual do Plano de Desenvolvimento de Pessoas – PDP à autoridade máxima do órgão ou entidade ou pelo gestor da área de gestão de pessoas - quando da delegação da competência. Por conseguinte, a educação perde protagonismo na concepção expressa pelo normativo.

Em suma, a lógica que influencia a Política de Formação de Servidores Públicos Federais volta-se para uma perspectiva pautada em princípios neoliberais, pois “remete para as preocupações na Educação no sentido das necessidades externas (qualidade/mensuração) e não na qualidade da própria Educação” (Veiga, 2018, p. 5). Ou seja, sobrepõe os interesses gerenciais e administrativos aos pedagógicos.

Assim, promove o empobrecimento dos objetivos e fenômenos educativos, além do desvio de foco/objeto de investimento relevantes às Políticas de Formação. Neste sentido, evidencia uma preocupação com aspectos administrativos e não pedagógicos. O destaque, aqui, foca-se numa visão redutora desta problemática, a qual não contribui para uma preparação do sujeito enquanto ser social capaz de promover intervenções significativas no seu contexto de atuação:

[...] tenta aproximar muito com a questão da competência, algo vinculado com a atividade do servidor. É aquela questão: não é participar por participar... eu estou indicando, mas eu quero um retorno disso. (...) tanto que deixou bem claro... que

nos cursos de longa duração, os projetos de pesquisa têm que estar vinculados às atividades do servidor, ou da unidade ou cargo que a pessoa ocupa. [...] É aquela questão: a Administração está investindo no servidor em uma capacitação, agora ela quer saber qual é o retorno disso pra ela (Considerações colhidas em visita de campo - Depoente 2).

Além do que a concepção de educação identificada remete a um processo tecnicista de ensino-aprendizagem, refletido em termos como: *verificar, mecanismos, instrutores e multiplicadores, treinamento*; em oposição a um conhecimento focado na historicidade do indivíduo, trabalhado pelo viés da diversidade metodológica e tensionado por novas lógicas de construção. Assim, uma qualificação profissional significativa cuja produção e apropriação de saberes – e pelos servidores da Autarquia – implique em processos de transformação e, por conseguinte, na melhoria efetiva da prestação de serviço à sociedade.

Apresentação e Discussão dos Resultados

A análise e discussão de resultados centra-se, neste artigo científico, pontualmente sobre as concepções e sentidos atribuídos “ao educativo” expressos nos normativos [e percebida nos discursos dos sujeitos participantes da pesquisa] que disciplinam a política de formação de servidores públicos federais no Brasil.

Para Maggi (2006, p. 172), “a atividade da formação é sempre uma atividade organizada que está em relação com uma atividade organizada mais ampla. É sempre um sistema social – e um “agir organizacional – integrando um sistema social mais vasto e mais complexo”.

Neste sentido, as concepções e práticas didático-pedagógicas no contexto da administração pública, e em específico do INSS, não podem ser discutidas, num viés mais analítico e interpretativo, se deslocadas da conjuntura em que se inscrevem, uma vez que “a organização e a formação não são realidades diferentes com eventuais conexões entre si”, mas representam sistemas sociais que se interrelacionam e refletem perspectivas adotadas pela/na ação de seus agentes (*ibidem*).

A análise desta problemática no contexto da administração pública federal brasileira - numa dimensão relacional com o cenário que a ativa e a produz - faz emergir as características essenciais dos saberes desta ação; os sentidos atribuídos pelos sujeitos participantes deste/no/sobre o processo e das relações sociais construídas neste sistema organizacional.

Sendo assim, a discussão acerca da lógica subjacente à prática formativa dominante na esfera da administração pública, e, em particular, no INSS, precisa ter em conta as construções e dinâmicas estabelecidas na interface entre os agentes diretos e indiretos deste processo e os elementos pertinentes a este universo institucional. Portanto, requer uma análisesociológica do trabalho estrutural neste campo de formação, entendido, aqui, como “fruto da interação” indivíduo - indivíduo – meio.

Em se tratando das lógicas de formação no contexto da Administração Pública, vale ressaltar que as transformações sociais e econômicas, influenciadas pelo processo de globalização dos mercados e pela generalização das novas tecnologias, têm mobilizado discursos e ações que convergem para o aumento significativo da oferta de oportunidades de qualificação profissional, justificada pela necessidade de aquisição de novos saberes e competências que possam responder às (in) contingências da atualidade.

Neste cenário ganha força a proposição de que a modernização da administração pública passa pelo investimento em políticas de desenvolvimento de pessoal, enquanto estratégia de qualificação com vistas à melhoria dos serviços prestados à sociedade. Assim sendo, “invoca[-se] a importância e a necessidade da formação como condição de aquisição de competências técnicas para a melhoria do desempenho individual e do aumento da produtividade” (Sarmiento, Marques & Ferreira, 2009, p.30), frente à ideia de “carência” e de “inadequação” dos trabalhadores às funções que estes desempenham.

Correia(2005), entretanto, alerta para o risco da conversão da habilitação em obrigatoriedade massificadora; bem como a utilização desta como atributo de hierarquização profissional e status social:

De direito reivindicado, a formação tornou-se num dever de adaptação às transformações tecnológicas dos contextos de trabalho, por vezes, num suplício que importava suportar para se assegurar as condições mínimas de sobrevivência sem se cair na exclusão profissional e na exclusão social (Correia, 2005, p. 64).

De fato, há de se refletir sobre os desafios e necessidades que se colocam neste cenário. Portanto, é imprescindível que nos indaguemos a respeito da lógica, da intencionalidade, das condições e dos resultados efetivos do processo formativo, em âmbito global e local. Assim sendo, é preciso pensara profissionalização de maneira holística e contextual - tendo em conta a territorialidade, as influências deliberativas e as dinâmicas relacionais em que se insere nesta conjuntura.

Partindo deste princípio, numa perspectiva diacrônica, analisamos os normativos legais e os discursos institucionais que traduzem concepções e diretrizes da Política de Formação de Servidores Públicos Federais Brasileiros, intencionando identificar o entendimento atribuído aos termos “Formação, Educação, Capacitação e Desenvolvimento” – a fim de compreender o sentido que é dado ao processo educativo no quadro da administração pública, de modo geral, e no INSS, em particular.

Quanto ao Decreto n.º 2.794 de 2 de outubro de 1998, este utiliza, enfática e regularmente, o termo *Capacitação* em todo o documento. Em linhas gerais, a *Capacitação* é apresentada enquanto ações que podem contribuir para a atualização profissional do servidor, com vistas ao atendimento das necessidades institucionais dos órgãos e das entidades federais. Vejamos:

Art. 2.º Para fins deste Decreto são consideradas ações de *capacitação*: cursos presenciais e à distância, treinamentos em serviço, grupos formais de estudos,

intercâmbios ou estágios, seminários, congressos, desde que contribuam para a atualização profissional e o desenvolvimento do servidor e que se coadunem com as necessidades institucionais dos órgãos e das entidades (p.1, grifo nosso).

Além de implicar em ferramenta de valorização e promoção profissional:

Art. 1.º Fica instituída a Política Nacional de *Capacitação* dos Servidores Públicos Federais, a ser implementada pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, com as seguintes finalidades (p.1, grifo nosso).

[...] II – Valorização do servidor público, por meio de sua *capacitação* permanente (p.1, grifo nosso).

Art. 3.º São diretrizes da Política Nacional de *Capacitação* dos Servidores: [...] IV - incluir, entre os requisitos para a promoção nas carreiras da Administração Pública Federal, atividades de *capacitação* do servidor (p.1, grifo nosso).

Deste modo, a Capacitação está atrelada, diretamente, à profissionalização do servidor, uma vez que a motivação e os impactos desta promoção se voltam, exclusivamente, aos objetivos institucionais. Ou seja, evidencia-se o caráter de qualificação profissional no desenvolvimento das ações pedagógicas, nas quais o aspecto pessoal/subjetivo do trabalhador não é considerado como relevante.

Ao questionar a natureza da formação neste contexto, parece-nos pertinente o ponto de vista de Finger (2005) quando discorre acerca da “instrumentalização organizacional disposta como “estratégia no quadro dos objetivos organizacionais, e, desvinculada dos efeitos qualificantes que possa ter nos formandos [...] (Finger 2005, p. 27 in Sarmiento, Marques & Ferreira, 2009, p. 29).

No tocante ao Decreto n.º 5.707 de 23 de fevereiro de 2006, os termos *Educação e Formação* não são utilizados regularmente. Entretanto, as palavras *Capacitação e Desenvolvimento* aparecem com sentidos correlatos a tais termos. Ou seja, à *Capacitação* é atribuída a significância de “processo de aquisição de saberes que conduz ao *Desenvolvimento*” – compreendido, nesta circunstância, como o produto desta trajetória. Nesta conjuntura, a *Capacitação* é composta de ações/atividades que promovem o *Desenvolvimento* individual e institucional.

Art. 2.º Para os fins deste Decreto, entende-se por:

I – *Capacitação*: processo permanente e deliberado de aprendizagem, com o propósito de contribuir para o *desenvolvimento* de competências institucionais por meio do *desenvolvimento* de competências individuais (p.1, grifo nosso).

II – Gestão por competência: gestão da *capacitação* orientada para o *desenvolvimento* do conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao desempenho das funções dos servidores, visando ao alcance dos objetivos da instituição (p.1, grifo nosso).

III – Eventos de *capacitação*: cursos presenciais e à distância, aprendizagem em serviço, grupos formais de estudos, intercâmbios, estágios, seminários e congressos, que contribuam para o *desenvolvimento* do servidor e que atendam aos interesses da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (p.1, grifo nosso).

O Decreto n.º 9.991 de 28 de agosto de 2019 suprime os termos *Educação e Formação*, em favor da utilização da palavra *Desenvolvimento*. Entretanto, não existe, no documento em questão, uma concetualização explícita deste termo introduzido. O que é possível afirmar é que a palavra *Desenvolvimento* carrega como fundamento a ideia de progressão, de evolução:

Art. 1.º Este Decreto dispõe sobre a Política Nacional de *Desenvolvimento* de Pessoas - PNDP, com o objetivo de promover o *desenvolvimento* dos servidores públicos nas competências necessárias à consecução da excelência na atuação dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (p. 1, grifo nosso).

De forma integral, o Decreto n.º 9.991 traz a idealização do *Desenvolvimento* do servidor atrelado às ações e metas organizacionais, numa perspectiva de “otimização de recursos” frente a “excelência na prestação de serviços ao cidadão”. O que converge para as ideias constantes do Decreto n.º 2.794 de 1 de outubro de 1998.

Em relação ao constante na Política Interna do INSS, o estudo do Projeto Político Pedagógico - PPP conduz-nos à conclusão de que os termos *Educação e Formação* possuem sentidos diferentes. Neste documento, a *Educação* é apresentada como um processo amplo e transformador, um dispositivo/meio/ferramenta estratégica/prática para promover a *Formação* – a qual se define enquanto produto deste processo, ou seja, resultado/meta final a ser alcançada. Vejamos algumas passagens do texto, que ilustram a análise:

A ideia de um Projeto Educacional para o INSS deve ser entendida como uma escolha significativa de novos caminhos para a *formação* de cidadãos éticos [...] (p. 12, grifo nosso).

Desenvolver uma *educação* participativa e autônoma, de modo a favorecer a *formação* integral e cidadã dos agentes da aprendizagem (p. 14, grifo nosso).

Dessa forma, o INSS torna-se co-responsável em propiciar uma *educação* voltada para a *formação* do sujeito como autor da sua própria história, fortalecendo o novo pensar educacional (p. 25, grifo nosso).

O desenvolvimento das ações educacionais deve ser trabalhado, não apenas na perspectiva da *formação* técnica dos educandos [...] (p. 29, grifo nosso).

[...] ofertar ações educacionais articuladas entre si e com progressivo grau de complexidade, favorecendo a *formação* integral e cidadã dos agentes da aprendizagem [...] (p. 30, grifo nosso).

Em suma, com relação ao sentido atribuído aos vocábulos analisados apontamos que há uma aproximação entre o Decreto n.º 2.794 de 1 de outubro de 1998 e o Decreto n.º 9.991 de 28 de agosto de 2019, uma vez que o foco da *Capacitação/Desenvolvimento* é a instrumentalização institucional, mediante a justificativa de habilitar os servidores para o desempenho de suas atividades ocupacionais.

Todavia, o Decreto n.º 5.707 de 23 de fevereiro de 2006 e o Projeto Político Pedagógico do INSS (2013) estabelecem uma interseção quando utilizam os termos *Capacitação/Desenvolvimento* e *Educação/Formação* numa perspectiva processual de aquisição/construção de saberes, que culmina com a sistematização de competências individuais e institucionais.

Compreendemos que a formação – situada na conjuntura da administração pública – precisa estar conectada com o plano de ação e com os objetivos organizacionais, sobretudo pela necessidade de se criar valor público a este processo, manifesto na sua finalidade cidadã e de responsabilidade social; e com vistas à superação das fragilidades e à promoção de inovações que contemplem o bem estar coletivo.

Porém relativizamos, nesta circunstância, o reconhecimento do sujeito aprendente enquanto elemento determinante da ação educativa, cuja função formativa compreende o propósito deste processo, conforme afirma Amiguiño (1992, p. 31), “o valor formativo de uma ação educativa deriva do modo como se inscreve e se liga à dinâmica interna e à história de vida dos sujeitos. Por isso, uma ação educativa não é automaticamente formadora”.

Para Correia (2005, p. 67):

[...] a *formação polivalente* terá de promover uma interação articulada junto aos indivíduos e dos coletivos de trabalho, abandonando o pressuposto de que lhe incumbiria produzir ‘competências transversais’ que uma vez adquiridas, seriam suscetíveis de uma aplicação a uma diversidade mais ou menos alargada de contextos.

Desta maneira, a proposta é em virtude de uma profissionalização que extrapole a instrumentalização técnica e a aplicabilidade de conceitos e saberes, previamente, editados.

Considerações Finais

De um modo geral, em referência às concepções e práticas didático- pedagógicas assumidas na conjuntura da administração pública, os normativos e discursos analisados [no decorrer da investigação] nos possibilitam afirmar que a Política de Formação de

Servidores Públicos Federais Brasileiros prima pela habilitação profissionalizante, numa perspectiva de qualificação que atende aos objetivos institucionais.

Contudo é imprescindível que esta ação, enquanto processo contínuo, contextual e progressivo, a ser construída no âmbito da administração pública, contraponha-se a uma perspectiva reducionista e uma visão indutiva forjada nos normativos que a disciplina, visto que a formação, numa perspectiva polivalente, propõe estratégias mais orgânicas e coletivas.

Desta maneira é benéfico que haja empenho em promover uma proposta, integral e globalizante, na qual seja possível associar o desenvolvimento das competências organizacionais ao desenvolvimento das competências pessoais dos trabalhadores, numa perspectiva que ultrapasse o instrumentalismo pedagógico e que fomente a aprendizagem em contexto colaborativo e institucional.

De certo, é imprescindível que o processo educativo seja projetado para além da atomização de seus sujeitos, de seus tempos-espacos, de seus processos e de suas prospecções. Deste modo, *a priori*, é salutar entender este processo, enquanto vivencial e contínuo, numa dimensão ativa – na qual o sujeito aprendente está na centralidade.

Assim, afirma Amiguiño (1992, p.34) “em vez de *formar* (...) falar *formar-se* e ou *educar-se*, numa clara alusão a que, em qualquer caso, a formação pertence sempre àqueles que se formam, através de um processo reflexivo sobre si próprio, sobre as situações, os acontecimentos e as ideias”

Além disso, importa relacionarmos a profissionalização à perspectiva da aprendizagem organizacional⁴, enquanto construção coletiva e transformadora dos órgãos e/ou entidades dos quais estes sujeitos são parte integrante.

Espera-se, assim, que a formação, no contexto da administração pública, possa articular-se com o trabalho enquanto contributo na construção de novos saberes e instrumentais que promovam sistemas mais interativos/interpelativos; cuja experiência não seja um diagnóstico de carências a serem solucionadas, mas um meio para repensar a profissionalidade de maneira processual, dialógica, subjetiva, contextual e interventiva.

Notas

- ^{1.} O Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, autarquia federal vinculado ao Ministério da Economia, caracteriza-se como uma organização pública autárquica, autônoma e descentralizada, prestadora de serviços previdenciários para a sociedade brasileira. Neste sentido, compete ao INSS a operacionalização do reconhecimento dos direitos da clientela do Regime Geral de Previdência Social-RGPS. Nos benefícios previdenciários, a renda transferida é utilizada para assegurar o sustento do trabalhador e de sua família quando ele perde a capacidade de trabalho por motivo de doença, acidente, gravidez, prisão, morte, desemprego involuntário ou idade avançada.
- ^{2.} Após a conclusão deste estudo, foi publicado o Decreto n.º 10.506 de 02 de outubro de 2020 o qual alterou o Decreto n.º 9.991. Deste modo, o presente artigo não trata do último Decreto citado.
- ^{3.} As informações gerais acerca do Projeto Político Pedagógico do INSS, constantes neste documento, foram extraídas da página interna do Órgão.
- ^{4.} Para Sarmento; Marques e Ferreira (2009, p. 32), a Aprendizagem Organizacional “corresponde à ideia de que a formação e a mudança se operam através da organização e dos processos participativos de tomada de decisão”.

Referências

- AMADO, J. **Manual de Investigação Qualitativa em Educação**. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2014.
- BRASIL. Decreto n.º 2.794, de 01 de outubro de 1998. Institui a Política Nacional de Capacitação dos Servidores para a Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 502 out. 1998.
- _____. Decreto n.º 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 Funcional. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 3, 24 fev. 2006.
- _____. Decreto n.º 9.991, de 28 de agosto de 2019. dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990, quanto a licenças e afastamentos para ações de desenvolvimento. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p.1, 29 ago. 2019.
- _____. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **O Plano Diretor da Reforma do Estado**. Brasília. 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/planodiretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 08 de agosto de 2019.
- CHIAVENATO, I. As três formas de Administração Pública. In: CHIAVENATO, I. **Administração Geral e Pública** (p. 105-108). Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- CORREIA, J. A. A Formação da Experiência e a Experiência da Formação num Contexto de Crise do Trabalho. In: CANÁRIO, R.; CABRITO, B. (org.). **Educação e Formação de Adultos: Mutações e Convergências**. Lisboa: Editora Educa, 2005, p. 61-72.
- DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. Porto Alegre: Artmed, 2006.
- FERREIRA, V. S. Artes e manhas da entrevista compreensiva. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 23, n. 3, p. 979-992. 2014. DOI: 10.1590/S0104-12902014000300020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-12902014000300020>
- LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. **A Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.
- MAGGI, B. **Do agir organizacional: um ponto de vista sobre o trabalho, o bem-estar, a aprendizagem**. São Paulo: Editora Edgard Blucher, 2006.
- MATTEI, L.; MAGALHÃES, L. F. A política econômica durante o governo Lula (2003-2010): cenários, resultados e perspectivas. In: DE PAULA, M. (org.). **Nunca antes na história desse país: um balanço das políticas do Governo Lula**. Rio de Janeiro: Fundação HenrichBöll, 2011. p. 135-151.
- MOTTA, P. R. (2007). A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. **Revista Administração Pública**, v. 41, n. especial, p. 87-96. 2007. DOI: 10.1590/S0034-76122007000700006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122007000700006>
- MOREIRA, C. D. **Teorias e Práticas de Investigação**. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2007.
- SARMENTO, M. J.; MARQUES, A. P.; FERREIRA, F. I. **Administração Local: políticas e práticas de formação**. Braga: Braga Books, 2009.
- SILVA, K. **Política de Formação de Servidores Públicos Federais Brasileiros: um estudo exploratório no contexto do Instituto Nacional do Seguro Social**. 2020. 120 p. Dissertação (Mestrado em Ciências da

Educação) – Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto, 2020. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10216/131000>

VEIGA, A. Avaliação, qualidade e reconfiguração da Educação. In: LEITE, C.; FERNANDES, P. (coords.). **Currículo, Avaliação, Formação e Tecnologias educativas**. Porto: CIIE/FPCEUP, 2018. E-book. p. 384-389. 475p. Disponível em: https://www.fpce.up.pt/ciie/sites/default/files/EBookCIIE_Curriculo_Avaliacao_Formacao_Tecnologias_Educativas_2018.pdf

Correspondência

Karolina Vyvyan (autora): Estudante do Programa Doutoral em Ciências da Educação, o qual está integrado do Centro de Investigação e Intervenção em Educação (CIIE) na Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto (FPCEUP), com uma bolsa financiada pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (ref.^a 2022.11066.BD).

E-mail: karolina.vyvyan35@gmail.com

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-3199-2263>

João Caramelo (co-autor): Professor Auxiliar da Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade do Porto (FPCEUP), membro titular do Centro de Investigação e Intervenção em Educação (CIIE), onde é membro do Conselho Directivo; além de pertencer à da comunidade de prática de investigação 'Trabalho, Educação, Desenvolvimento e Movimentos Sociais'. Atualmente, orienta o projeto de investigação da doutoranda Karolina Vyvyan, intitulado “Formação profissional contínua de agentes da administração pública em Portugal e no Brasil: o lugar do educativo nas políticas e nas práticas”.

E-mail: caramelo@fpce.up.pt

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8345-3915>

Henrique Vaz (co-autor): Professor Auxiliar da Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto (FPCEUP), membro integrado do Centro de Investigação e Intervenção em Educação (CIIE) e da comunidade de prática de investigação 'Trabalho, Educação, Desenvolvimento e Movimentos Sociais'. Atualmente, orienta o projeto de investigação da doutoranda Karolina Vyvyan, intitulado “Formação profissional contínua de agentes da administração pública em Portugal e no Brasil: o lugar do educativo nas políticas e nas práticas”.

E-mail: henrique@fpce.up.pt

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-9061-0878>

Financiamento

Este trabalho contou com o apoio da Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT) e do Fundo Social Europeu - Programa Operacional de Capital Humano (POCH) do Programa Portugal 2020 [Bolsa de doutoramento no. ref.^a 2022.11066.BD] e pelo Governo Português, através da FCT, no âmbito do financiamento estratégico

atribuído ao CIIE - Centro de Investigação e Intervenção na Educação [ref.^a UIDP/00167/2020; UIDB/00167/2020].

Texto publicado em *Currículo sem Fronteiras* com autorização dos autores
