



ENAP *Mesa Redonda*

Escolas de Governo e Gestão por Competências

Mesa-redonda de Pesquisa-Ação

ENAP *Mesa-redonda*

Escolas de Governo e
Gestão por Competências

Mesa-redonda de Pesquisa-Ação

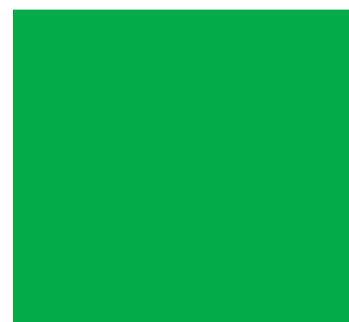


ENAP *Mesa-redonda*

Escolas de Governo e Gestão por Competências

Mesa-redonda de Pesquisa-Ação

Antônio Ivo de Carvalho, Anísio Soares Vieira,
Fátima Bruno, José Inácio Jardim Motta,
Margaret Baroni, Maria Cristina Macdowell,
Rosângela Salgado, Sérgio da Costa Côrtes



Fundação Escola Nacional de Administração Pública

Presidente

Helena Kerr do Amaral

Diretora de Comunicação e Pesquisa

Paula Montagner

Diretora de Gestão Interna

Mary Cheng

Diretora de Desenvolvimento Gerencial

Margaret Baroni

Diretor de Formação Profissional

Paulo Carvalho

Coordenadora-Geral de Pesquisa: Elisabete Ferrarezi; *Relatoria da Mesa-redonda:* Clarice Gomes de Oliveira; *Colaboração:* José Mendes de Oliveira

Editora: Paula Montagner; *Coordenador-Geral de Editoração:* Livino Silva Neto; *Revisão:* Beth Nardelli e Nita Queiroz; *Organização e Revisão Técnica:* José Ricardo Moreira; *Projeto gráfico:* Livino Silva Neto; *Ilustração da capa:* Ana Carla Gualberto Cardoso; *Editoração eletrônica:* Maria Marta da Rocha Vasconcelos.

Ficha catalográfica: Equipe da Biblioteca ENAP

Escolas de governo e gestão por competências: mesa-redonda de pesquisa-ação / Antônio Ivo de Carvalho. ... [et al.]. – Brasília: ENAP, 2009.
109p.

ISBN 978-85-256-0063-9

1. Escola de Governo – Brasil. 2. Competência. 3. Capacitação Profissional. 4. Serviço Público – Brasil. 5. Avaliação. I. Carvalho, Antônio Ivo de. II. Vieira, Anísio Soares. III. Bruno, Fátima. IV. Motta, José Inácio Jardim. V. Baroni, Margaret. VI. Macdowell, Maria Cristina. VII. Salgado, Rosângela. VIII. Cortês, Sérgio da Costa

CDU 35.08:37

© ENAP, 2009

Tiragem: 1.500 exemplares

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Comunicação e Pesquisa

SAIS – Área 2-A – 70610-900 — Brasília, DF

Telefone: (61) 3445 7096 – Fax: (61) 3445 7178

Sumário

Apresentação	9
--------------------	---

Dando sequência aos debates iniciados em 2004 e 2005 e que tiveram como produto o livro “Gestão por competências em organizações de governo”, a Mesa-redonda de Pesquisa-Ação versão 2009 propõe-se a suprir uma lacuna importante: discutir a atuação do Sistema de Escolas de Governo da União em face das diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP) – Decreto nº 5.707 de 23 de fevereiro de 2006.

Prefácio	11
----------------	----

Introdução	13
------------------	----

Capítulo 1 – Reflexão sobre o trabalho em organizações governamentais	15
---	----

1.1 O Estado e as transformações contemporâneas	15
---	----

Os novos desafios do setor público no Brasil. As diferentes formas de atuação do setor público nas últimas décadas, com maior ou menor presença na regulação do mercado e da produção, os reflexos dessas mudanças no relacionamento entre Estado e sociedade e as necessidades de mudanças organizacionais decorrentes desse processo histórico.

1.2 Papel do servidor público	21
-------------------------------------	----

Uma análise sobre os papéis desempenhados pelo servidor público no Brasil, os estereótipos e visões da sociedade sobre sua real importância. Uma questão importante e desafiadora: como mudar a imagem pública do servidor? Que argumentos devem nortear essa mudança? A profissionalização do serviço público.

1.3 Desafios das escolas de governo na capacitação de servidores	26
--	----

1.3.1 O debate das competências	26
---------------------------------------	----

1.3.2 Os desafios das escolas de governo	28
--	----

De que maneira, diante dos desafios e empecilhos de uma estrutura ampla e diversificada, as escolas de governo podem assumir e implementar o que estabelece a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal? O desafio de articular a gestão da educação para o trabalho com o referencial de competências.

Capítulo 2 – Conceitos de competências aplicados ao campo educacional	33
2.1 Arcabouço jurídico-legal	33
<i>A presença do referencial de competências nas normas que regulamentam a educação brasileira. A Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal: origens, princípios e diretrizes. As macrodiretrizes do planejamento estratégico das escolas de governo.</i>	
2.2 Competências, formação e capacitação	35
<i>A competência como forma de qualificação em um contexto de trabalho revalorizado. As novas competências para o trabalho. Definições de competência e elementos presentes nesse conceito. Desenvolvimento de competências das pessoas e nas organizações.</i>	
Capítulo 3 – Metodologias	49
3.1 Alternativas metodológicas para mapear competências	50
3.1.1 Pesquisa Documental	51
3.1.2 Entrevistas em profundidade	51
3.1.3 Grupo focal	53
3.1.4 Questionários estruturados	56
<i>As metodologias aplicáveis ao mapeamento de competências. A importância da pesquisa documental para o conhecimento das atividades cujas competências serão mapeadas. As entrevistas estruturada, semiestruturada e não estruturada. O grupo focal como forma de entrevista em profundidade em grupo: características e aplicabilidade. Questionários: características, cuidados, aplicabilidade.</i>	
3.2 Programas de formação e capacitação e currículos por competência	59
3.2.1 Metodologias para elaboração de currículos	62
<i>Mapeamento de competências, planejamento de ensino e levantamento de necessidades de capacitação. A identificação de lacunas no mapeamento de competências vista como um levantamento de necessidades de capacitação. As quatro bases de análise para elaboração de currículos em geral: análise funcional, análise ocupacional, análise DACUM e análise construtivista. Características e aplicabilidade das diferentes análises.</i>	
3.3 Considerações gerais sobre as metodologias	75
<i>Condições para elaboração de programas de capacitação e formação baseados em competências.</i>	

Capítulo 4 – Desafios da avaliação na formação por competências	79
4.1 Aprendizagem e transferência: bases para avaliação	80
<i>O conceito de transferência para definição da expressão da competência no trabalho. O conjunto de princípios envolvidos no processo de transferência. Os dois sentidos do processo de transferência vertical. Condições de ensino que facilitam a aprendizagem e transferências de CHAs.</i>	
4.2 Modelos de avaliação	85
4.2.1 Modelo de Avaliação Integrado e Somativo (MAIS)	88
4.2.2 Avaliação da capacitação com base em competências	91
<i>As fases e níveis do processo de avaliação. O modelo de avaliação de Kirkpatrick. Avaliação formativa e avaliação somativa. Modelos de avaliação somativa. O MAIS - Modelo de Avaliação Integrado e Somativo: características e aplicabilidade. A escolha de critérios para avaliação de aprendizagem. Adaptação do modelo de avaliação para a visão de competência.</i>	
Considerações finais	95
<i>Uma rápida releitura dos tópicos estudados. Uma análise dos próximos momentos da mudança cultural sobre a importância da capacitação: expectativas, aumento de demandas, dificuldades a serem superadas.</i>	
Breve histórico do serviço público e da gestão de pessoas no Brasil	99
<i>Uma viagem pela história da gestão de pessoas na administração pública brasileira, com especial atenção aos quatro momentos mais significativos: década de 30, anos 60-70, aprovação do Regime Jurídico Único em 1990 e segunda metade dos anos 90.</i>	
Referências	107



Apresentação

Pela segunda vez, a ENAP dedica a Mesa-redonda de Pesquisa-Ação ao tema gestão por competências. A primeira Mesa, realizada entre 2004 e 2005, resultou no livro *Gestão por competências em organizações de governo*, que aborda conceitos da área, questões e desafios para o desenvolvimento de competências no setor público, e apresenta relatos de várias organizações. Em 2008, retomamos o tema, agora com enfoque na atuação do Sistema de Escolas de Governo da União face às diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP) – Decreto nº 5.707 de 23 de fevereiro de 2006. Essa iniciativa decorreu do interesse das escolas em debater conjuntamente o assunto, tendo em vista a posição que a gestão por competências adquire na implantação da PNDP.

A PNDP pauta-se pelo desenvolvimento permanente do servidor público; pela adequação contínua das competências dos servidores aos objetivos das instituições e pela busca da melhoria da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão. Nos termos do decreto, a capacitação é entendida como um “processo permanente e deliberado de aprendizagem, com o propósito de contribuir para o desenvolvimento de competências institucionais, por meio do desenvolvimento de competências individuais” (Art. 2º, inciso I). Além disso, os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão fazer seus planos de capacitação com base nos preceitos da gestão por competências, o que exigirá das escolas afinidade com o tema.

O estabelecimento dessa Mesa-redonda visou suprir a lacuna de conhecimento sobre esse assunto no setor público, em momento no qual é preciso incorporar as propostas do decreto à atuação cotidiana. As escolas deverão orientar seus programas para realizar a capacitação dentro de um novo contexto, ainda pouco explorado.

Durante seis encontros, ocorridos entre junho e dezembro de 2008, os participantes debateram a capacitação no contexto da PNDP.

Com a publicação do livro *Escolas de Governo e Gestão por Competências*, esperamos juntar esforços ao amplo debate que tem acontecido nos últimos tempos sobre gestão de competências no setor público.

Participantes da MRPA Escolas de Governo e Gestão por Competências

Presidente da Mesa:

Antônio Ivo de Carvalho,

da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca – ENSP/Fiocruz

Integrantes

Anísio Soares Vieira,

da Academia Nacional de Polícia – ANP

Fátima Bruno,

da Universidade de Brasília – UnB

José Inácio Jardim Motta,

da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca – ENSP

Margaret Baroni,

da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP

Maria Cristina Macdowell,

da Escola de Administração Fazendária – ESAF

Rosângela Salgado,

da Escola da Previdência Social

Sérgio da Costa Côrtes,

da Escola Nacional de Ciências Estatísticas – ENCE

Clarice Oliveira, Elisabete Ferrarezi

Coordenação de Pesquisa/Secretaria da Mesa

A metodologia de Mesa-redonda de Pesquisa-Ação permite reunir profissionais e especialistas em um fórum de discussão para debater e propor alternativas de ação que ajudem a superar desafios enfrentados no serviço público em um determinado assunto. O resultado dos encontros é a publicação de material que possa ser útil a servidores e dirigentes no desempenho de tarefas ou na implementação de novas ferramentas de trabalho.

A Mesa-redonda é composta por profissionais e acadêmicos envolvidos com o tema em debate. As diferentes experiências profissionais asseguram intercâmbio de informações e ajudam a pensar o problema e suas dimensões. Os membros da academia, por sua vez, agregam rigor teórico e metodológico. Cada participante desempenha um papel importante no debate, contribuindo, assim, para a construção coletiva do resultado final da Mesa-redonda.

Mais informações: <http://www2.enap.gov.br/mesaredonda/>

Prefácio

Ao aceitar presidir esta Mesa-redonda, fui motivado pelo interesse em debater a formação com base nos referenciais de competência, uma vez que esse tema adquire papel central na Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal do governo federal (Decreto nº 5.707/06). De início, abordamos os desafios conceituais e metodológicos enfrentados pelas escolas de governo para colocar em prática os preceitos dessa política.

Embora cada uma das escolas participantes da Mesa atue em uma área específica, o debate permitiu conhecer as diferentes concepções sobre o assunto e trocar experiências sobre metodologias empregadas na elaboração de planos de capacitação.

Durante os encontros, percebemos que refletir sobre competências é também refletir sobre os processos de trabalho. É o conhecimento sobre esses processos e as dinâmicas organizacionais que permite a definição das competências necessárias para o trabalho, alinhando a capacitação com os objetivos estratégicos das organizações. Foi com essa ideia que pautamos a Mesa, buscando trabalhar sínteses conceituais e exemplos.

Pessoalmente, eu não havia participado ainda de uma experiência similar à Mesa-redonda de Pesquisa-Ação, que foi muito enriquecedora para mim. Ao longo das reuniões, trouxemos nossas experiências e indagações, contribuindo para a construção conjunta de conhecimentos. Não foi nosso intuito realizar uma reflexão acadêmica, mas sim elaborar, a partir do diálogo e da experiência prática de cada um, uma espécie de roteiro para as pessoas que desejam uma aproximação com as questões envolvidas na abordagem de competência na formação e capacitação.

Os temas tratados foram variados e complexos, além de novos na agenda pública. Tivemos a oportunidade de discutir na heterogeneidade e na diversidade, entre educadores, pesquisadores, teóricos e práticos que participaram dos encontros.

Refletimos sobre uma visão moderna de escola de governo, em que esta estaria ligada aos objetivos e ações de Estado não apenas como um centro de treinamento para servidores, mas como um local onde a capacitação é desenvolvida de acordo com as necessidades estratégicas da administração pública.

Pensamos nos dirigentes e servidores das escolas de governo brasileiras como o público-alvo desta publicação. Contudo, acredito que esse trabalho possa atingir o conjunto das organizações públicas que são beneficiárias e, até mesmo, dependentes do desenvolvimento dessas escolas.

Agradeço à ENAP e aos dirigentes que participaram da Mesa pela oportunidade de convívio produtivo e instigante que tivemos. Espero que possamos intensificar nossas relações e trocar mais experiências entre as escolas de governo da União.

Antonio Ivo de Carvalho

*Presidente da Mesa-redonda de Pesquisa-Ação Escolas de Governo e
Gestão por Competências*

Diretor da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca – Fundação Oswaldo Cruz

Introdução

O modelo de gestão de pessoas por competências é, por sua própria natureza, um provocador e ampliador de debates. Isso acontece porque a melhoria da gestão organizacional está entre seus principais objetivos. Para tornar essa gestão mais efetiva é preciso discutir estratégias que mobilizem os talentos dos servidores de acordo com as necessidades institucionais, fazendo com que a gestão por competência se constitua no caminho para mudanças nas organizações a médio e longo prazos. Nesse contexto, é de se esperar que a área de gestão e capacitação de pessoas ganhe uma nova dimensão, tornando-se a alternativa estratégica de onde surgirão os processos destinados a reconfigurar as práticas e o desenho dos modelos de gestão atual.

Mas os processos de desenvolvimento de competências dependem de algumas informações prévias fundamentais para acontecerem a contento. Para colocá-los em prática é preciso clareza sobre alguns pontos fundamentais: que problemas se pretende resolver? Quais são as estratégias que a organização deseja alcançar? Que competências mobilizar no ambiente de trabalho? Todos esses fatores devem ser considerados antes da definição dos temas e profissionais que participarão dos processos de capacitação. O desenvolvimento de competências é um grande recurso de apoio ao enfrentamento dos problemas da organização, desde que esses problemas, devidamente diagnosticados, possam ser solucionados com formação e capacitação¹.

Os debates da Mesa concentraram-se nos aspectos que interessam às escolas em sua missão de elaborar programas, cursos, trilhas de aprendizagem ou outras ações educacionais com base nos conceitos da gestão por competências. O texto discute as implicações desse referencial teórico para a educação para o trabalho e as formas de implantação em escolas de governo, visando aprofundar o debate sobre ações já realizadas e possibilidades de ações futuras. Houve também a preocupação de apresentar as referências conceituais presentes na literatura seguidas de exemplos práticos, com o objetivo de ajudar a dimensionar os problemas e indicar alguns passos para a concepção e oferta de capacitação nas escolas de governo.

Este livro é um retrato da diversidade dos participantes da Mesa, suas experiências únicas, suas fontes teóricas, suas disciplinas, suas formações individuais, enfim. O resultado foi um ganho inegável em possibilidades de abordagem e uso do referencial de competências para a capacitação. O conteúdo teve ainda o aporte de indicações de leituras para aprofundamento de temas.

O capítulo 1 trata das transformações no mundo do trabalho e da forma de atuar do setor público, apresentando o contexto onde acontece o debate da gestão por competências. O capítulo 2 traz uma abordagem teórica dos conceitos de competência e a forma como podem ser aplicados à esfera educacional. O capítulo 3 apresenta metodologias para mapeamento de competências e para elaboração de cursos e programas sob o enfoque de competências. O capítulo 4 apresenta questões relevantes sobre avaliação de aprendizagem. As considerações finais retomam os desafios enfrentados pelas escolas de governo e apontam algumas possibilidades para o futuro.

A abordagem prática das competências deve ser vista a partir de diferentes abordagens teóricas e metodológicas. Não há um caminho único a ser seguido pelas instituições. Foi com essa preocupação que os capítulos apresentaram alguns rumos possíveis, sem a pretensão de apontar soluções definitivas.

A publicação é encerrada com um breve histórico do serviço público e da gestão de pessoas no Brasil.

NOTAS EXPLICATIVAS

¹ De forma simplificada, no âmbito de atuação das escolas de governo, pode-se diferenciar os conceitos de formação e capacitação tendo em vista o momento do evento de aprendizagem e sua duração. Assim, formação pode ser entendida como a formação inicial para o ingresso em carreiras no serviço público, com cursos de média e longa duração, que podem ocorrer como segunda fase de concurso público de admissão ou logo após a posse em cargo público. Os temas da formação são mais gerais, cobrindo um escopo amplo de disciplinas. Cursos de pós-graduação também são considerados formação. A capacitação, por sua vez, pode ser entendida como eventos de aprendizagem, em geral de curta duração, que visam desenvolver capacidades específicas em determinado tema. Essa não é uma diferenciação teórica, mas apenas um esclarecimento sobre o uso comum dos termos. É comum na literatura científica da área de psicologia do trabalho a denominação treinamento, desenvolvimento e educação (TD&E) para distinguir conceitos que embora guardem pontos em comum apontam aspectos específicos da gestão de pessoas. Essas questões são retomadas com mais propriedade nos capítulos 1 e 2.

Capítulo 1 – Reflexão sobre o trabalho em organizações governamentais

1.1 O Estado e as transformações contemporâneas

O mundo vive um ritmo de transformações cada vez mais aceleradas. O setor público não poderia ficar indiferente, tendo passado por mudanças nas últimas décadas; algumas mais intensas, outras menos visíveis, a depender da realidade do país onde ocorrem. Durante muitos anos, o Estado assumiu papel de destaque na regulação do mercado e da produção, atuando no sentido de financiar o desenvolvimento econômico e as políticas sociais. Com a internacionalização da economia, surgiu um novo padrão de desenvolvimento, no qual as relações entre Estado, mercado e sociedade se alteraram profundamente.

Os anos 1930 a 1960 foram férteis para o exercício da função pública nos países desenvolvidos, em função do alto volume de receitas estatais. Em decorrência, é nesses períodos que se identificam os grandes investimentos em infraestrutura, educação, saúde, cultura etc. Naquele momento o setor público atuou como agente principal da modernização, especialmente na Europa, onde boa parte das inovações tecnológicas e sociais ligou-se, direta ou indiretamente, à ação pública (BATAL, 1997).

Nos anos seguintes, um período de crises econômicas e fiscais redirecionou a forma de participação do setor público. Novos desafios e demandas surgiram, provocando debates sobre as formas de relacionamento entre Estado, mercado e sociedade. Dessa última, surgem reivindicações de ampliação da esfera pública e da participação dos cidadãos, buscando democratizar os processos de definição e adoção de políticas públicas. No tocante ao mercado, uma série de mecanismos regulatórios vêm reforçar o papel indireto do Estado na economia, atuando para defesa do interesse público.

Independentemente das crises, o Estado possui um papel na dinâmica social que não pode ser esquecido ou diminuído. Seu desafio, nesse contexto, é atuar para atender às demandas da sociedade em contextos limitados por diferentes circunstâncias que exigem diferentes níveis de ação.

E no Brasil, que idéias vigoraram? A Constituição de 1988 expressa em boa medida essas concepções: descentralização na busca de maior

autonomia e agilidade na administração pública; desburocratização visando eficiência e efetividade; democratização do setor público, com maior transparência das ações e maior controle social.

Enquanto prossegue o debate sobre as formas de atuação do Estado, um novo contexto de mudanças globais afeta a organização estatal e o próprio Estado enquanto empregador. São transformações sociais, econômicas, tecnológicas e políticas que provocaram a reflexão sobre os rumos da sociedade e a emergência de novos cenários para o mundo do trabalho (BASTOS, 2006).

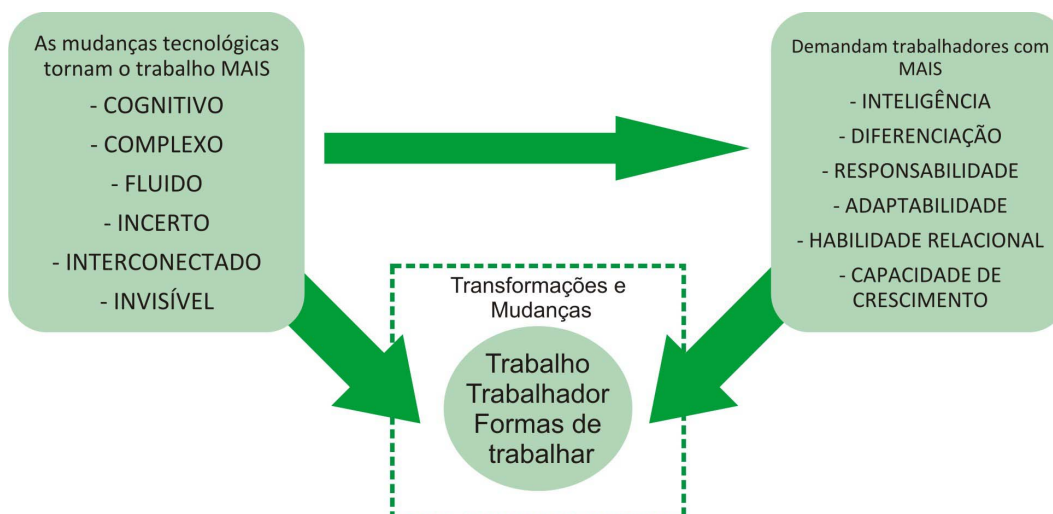
Descentralização, desburocratização, democratização do setor público: uma nova noção de relacionamento entre Estado, mercado e sociedade, referendada pela Constituição de 1988.

Diante dessas transformações, o setor público precisou se adaptar, promovendo mudanças organizacionais, alterando as missões, utilizando novas ferramentas tecnológicas ou implementando novos métodos de trabalho. Haveria uma relação entre “as mudanças tecnológicas e organizacionais que afetam a natureza e a gestão dos processos de trabalho e as novas demandas postas ao trabalhador, em termos de qualificação e desempenho” (BASTOS, 2006, p. 27). Tudo isso colabora para alterar o conteúdo das situações de trabalho, e, conseqüentemente, das competências requeridas para ocupar os postos:

Hoje em dia, um assalariado do setor privado ou um agente do serviço público tem cada vez menos chance de poder ocupar a mesma função durante toda a sua vida profissional. Ele deverá, na maior parte do tempo, mudar muitas vezes de função, quiçá de profissão, e mesmo que ocupe o mesmo posto durante anos, há probabilidade de que o conteúdo do trabalho evolua de maneira significativa, obrigando-o a adquirir novas competências (BATAL, 1997, p.38, tradução nossa).

Um novo contexto, um novo perfil para o trabalhador

As mudanças tecnológicas acabam por exigir mais esforço cognitivo do trabalhador. Bastos (2006) afirma que o crescente uso das tecnologias da informação está relacionado ao crescimento de demandas cognitivas, o que torna o trabalho mais complexo e se reflete na necessidade de maior qualificação do trabalhador (ver Figura 1).



Fonte: Bastos (2006).

Figura 1 – Mudanças tecnológicas e novo perfil do trabalhador

O novo cenário exige maior qualificação e estabelece, também, maior fluidez nas atividades profissionais. As definições de postos de trabalho tornam-se mais flexíveis, os processos passam a ser baseados no trabalho em equipe e as habilidades demandadas pelo empregador aumentam significativamente. Algumas consequências são inevitáveis, como o crescimento da incerteza nas relações de trabalho, causada pela mudança constante de funções e tarefas, pelo menor detalhamento das atribuições e pela diminuição das expectativas com relação à própria carreira dentro da organização.

Em um contexto em que as funções e tarefas mudam constantemente, em que os postos de trabalho e as atribuições são menos definidas, cresce a sensação de incerteza e de indefinição quanto ao futuro profissional dentro da organização.

Alguns exemplos de mudanças...

- Na área da saúde, novas tecnologias, equipamentos e medicamentos surgem a cada dia, enfatizando a necessidade de atualização constante dos profissionais;
- Na área de gestão pública, as tecnologias da informação e comunicação trouxeram consigo uma nova organização administrativa e formas de relacionamento com os cidadãos que até então não existiam. Tarefas que antes eram executadas rotineiramente por pessoas foram automatizadas, abrindo espaço para outras atividades. Serviços públicos passam a ser oferecidos pela internet, assim como informações que permitem o acompanhamento das ações e dos gastos, aumentando a transparência do governo e diminuindo a distância entre o Estado e os cidadãos.

O que essas mudanças, tão presentes e significativas, representam para as relações de trabalho no setor público? A consequência imediata, sem dúvida, é a necessidade de servidores públicos preparados para atuar nesse ambiente de gestão mais complexo, exigente em termos de novos conhecimentos e habilidades. Em função disso, a dimensão qualitativa da força de trabalho (competências e motivações) ganharia maior importância, pois está ligada à adequação entre o indivíduo e o posto de trabalho. E para realizar essa adequação é necessária uma gestão que, além de olhar o quantitativo da força de trabalho, considere também a dimensão qualitativa. Estamos falando, portanto, de uma situação que pressupõe uma gestão de recursos humanos – ou gestão de pessoas, usando a terminologia atual – de maior qualidade (BATAL, 1997).

Passada a onda mundial de encolhimento do Estado ocorrida nas décadas de 80 e 90, o século XXI se inicia com uma reavaliação do que devem ser as funções estatais, dos custos de terceirização de serviços e sua eventual internalização, o que leva à retomada nos empregos públicos:

Creemos que estamos diante de uma nova e forte tendência internacional, que corresponde a uma resposta pragmática (portanto, não-doutrinária) dos governos nacionais diante de demandas de pessoal especialmente qualificado e essencial para o bom funcionamento do Estado, o que impõe uma perspectiva de revalorização ampla do valor do trabalho no setor público (NOGUEIRA, 2005, p.2).

O Brasil começou, recentemente, a viver essa tendência de retomada da importância do serviço público. Alguns dados estatísticos confirmam essa orientação:

- A contratação direta de servidores tem crescido nos últimos anos, predominantemente nas esferas municipal e estadual, que respondem hoje por pouco mais de 80% do emprego público civil, enquanto a esfera federal corresponde a outros 10% e as empresas públicas aos 10% restantes.

- Em 2006, segundo os dados do Ministério do Trabalho e Emprego, havia 8,98 milhões de postos de trabalho ocupados por servidores públicos no Brasil – ver Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) disponível em www.rais.gov.br, Ministério do Trabalho e Emprego.

Vários aspectos explicam o crescimento do setor público brasileiro nesta década:

- Expansão nas contratações do setor educacional em todas as esferas, provocada pela municipalização do ensino fundamental — que passou a ter nove anos —, pela ampliação do ensino médio e do técnico e, não menos importante, pela retomada do papel da educação superior na esfera federal, com a expansão das contratações de profissionais para atuar na educação superior;

- Crescimento das áreas do judiciário e da segurança pública, por meio de concursos públicos, para fazer face aos problemas de violência que afligem o país;

- Contratações para expansão das carreiras associadas à regulação, fiscalização e auditoria de contas públicas.

- Substituição de pessoal terceirizado e temporário que estava empregado em atividades finalísticas.

Esses três aspectos – expansão das contratações no setor educacional, a retomada de concursos públicos em áreas consideradas prioritárias e a substituição de terceirizados e temporários – refletem parte dos desafios e atividades do Estado brasileiro, amplos nas temáticas e no alcance, dado o tamanho do próprio país.

Mais do que atribuições do Estado, obrigações constitucionais

A Constituição brasileira de 1988, marco da redemocratização do país, determina as áreas de atuação do Estado, pactuando as atribuições federais, estaduais e municipais. Define como objetivos da República brasileira: a busca por uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza; a redução das desigualdades; e a promoção do bem de todos (BRASIL, 1988).

São estabelecidos como direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados (BRASIL, 1988). Para os trabalhadores urbanos e rurais são definidos outros direitos específicos. O conjunto desses direitos é a base para a organização das atividades do Estado, servindo para orientar a repartição de atribuições entre a União, os Estados e os Municípios. Também fazem parte da ordem social as ações do Estado relacionadas à cultura, desporto, ciência e tecnologia, comunicação social, meio ambiente e índios. Em todos esses temas o Estado se faz presente, em maior ou menor grau, na ação direta ou na regulação de atividades, no fomento ou na prestação de serviços.

O conjunto de direitos sociais estabelecidos pela Constituição de 1988 é a base para a organização das atividades do Estado, servindo para orientar a repartição de atribuições entre a União, os Estados e os Municípios.

A União, ou esfera federal, possui atribuições exclusivas, como a elaboração de planos nacionais e regionais de ordenamento territorial e de desenvolvimento econômico e social¹. Há outro vasto e importante grupo de atribuições que são compartilhadas entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Entre elas estão ações nas áreas de saúde e assistência social, meio ambiente, fomento da produção agropecuária, educação, moradia e saneamento básico².

Os direitos de saúde, previdência e assistência social são agrupados sob a temática da seguridade social. O setor de saúde é pautado pelo acesso universal às ações e serviços de promoção, proteção e recuperação da saúde, sendo dever do Estado garanti-la mediante políticas sociais e econômicas. Essas ações e serviços constituem o Sistema Único de Saúde, integrado pelas três esferas de governo (federal, estadual e municipal) e que conta com participação da sociedade na cogestão do sistema.

A previdência, por sua vez, funciona mediante contribuições individuais e sociais para cobertura dos seguintes eventos:

- doença, invalidez e morte do trabalhador brasileiro;
- pensão para cônjuge ou companheiro e dependentes por morte do trabalhador segurado;
- proteção à gestante e ajuda financeira aos segurados de baixa renda.

Por fim, dentro da seguridade social, temos a assistência social, que possui um foco mais amplo, prestando-se à proteção e amparo da

família, da maternidade, da infância, da adolescência (com especial atenção às crianças e adolescentes carentes) e da velhice; além de promover a busca pela integração ao mercado de trabalho e proteção ao trabalhador desempregado; a reabilitação e integração de pessoas portadoras de deficiência. As ações governamentais nessa área devem ser coordenadas e normalizadas pela esfera federal, com execução de programas pelas esferas estaduais, municipais e entidades beneficentes, com participação das organizações representativas da população na formulação das políticas e controle das ações no âmbito de conselhos.

A definição das áreas e papéis a serem desempenhados em cada uma delas é o começo do processo de delimitação do âmbito de atuação do Estado. A partir desse ponto, o Estado precisa se estruturar administrativamente para desempenhar suas atribuições. Para isso existem os órgãos da administração direta e indireta, os quais retratam as atividades a serem realizadas. Isso não significa, no entanto, que os temas e atividades sejam exclusivos de um órgão específico. De acordo com a complexidade e extensão das áreas, podem atuar, no mesmo espaço, muitas instâncias formuladoras e executoras de ações.

É nesse contexto que a sociedade conta com os servidores públicos, responsáveis por fazer com que o Estado funcione no dia a dia e atenda às expectativas de cada cidadão.

1.2 Papel do servidor público

O servidor público é o trabalhador do Estado brasileiro, seja no poder executivo, legislativo ou judiciário, ou na esfera federal, estadual ou municipal. A sociedade, ao eleger seus representantes, contribui para a definição dos rumos de ação em cada área de cada esfera de governo. Os dirigentes eleitos, por sua vez, orientam o funcionamento da administração pública. E o funcionamento da administração pública é operado pelos servidores públicos. São essas pessoas que, atuando na prestação direta de serviços ao cidadão brasileiro, terminam por ser a imagem ou representação do Estado.

[o serviço público] é uma das muitas instituições secundárias criadas pelo homem para a satisfação de necessidades. Acontece, porém, que a principal função do serviço público é, justamente, a de promover o bem-estar do cidadão. [...] Sua funcionalidade está na razão direta da capacidade e das condições, dos que o integram, de executar, correta e satisfatoriamente, as ações possíveis de produzir as consequências desejáveis e valoradas positivamente pelo usuário desse tipo de serviço (PERES, 1987, p.97-98).

Durante muito tempo prevaleceu a visão de que o servidor público era uma categoria subordinada à autoridade do Estado, sem qualquer comparação com os trabalhadores do setor privado. Dentro dessa visão, o servidor público é o responsável por preparar, implementar e executar as políticas governamentais. As organizações públicas, por sua vez, eram estruturadas para favorecer determinadas posturas e comportamentos desses servidores, estabelecendo-se universalismo de procedimentos, uma organização hierárquica e formal, com perspectivas de carreira claras e fixas, estabilidade no emprego, jornada de trabalho integral, princípio de senioridade na promoção dentro da carreira, sistemas de pensão vantajosos e sistemas de remuneração rígidos. Essas práticas tinham um objetivo claro: reduzir o risco de influência política, corrupção, má conduta e exercício de interesse privado. E, em última instância, visavam reduzir a instabilidade do governo. O principal argumento para essa estrutura era a produção de um status ético para o servidor que favorecesse o comprometimento com o bem público, a neutralidade, a imparcialidade, a observância da confidencialidade e a demonstração de expertise técnica (DEMMKE, 2005).

Essa forma de organização acabou por produzir distorções profundas na forma como a sociedade enxergava os servidores. Criou-se o senso comum de que o trabalho do servidor público era marcado por baixo desempenho, pouca dedicação, falta de criatividade e de flexibilidade. No decorrer dos anos, criou-se toda uma mitologia — pouco elogiosa, sem dúvida — em torno dessa imagem. Na verdade, em torno da própria administração pública, pois o cidadão comum vincula a imagem do servidor à face visível do próprio Estado.

Um dos desafios do Estado na atualidade é superar essa visão ainda presente no imaginário popular e direcioná-la para as verdadeiras qualidades e valores do servidor público. E quais seriam esses valores? Estudo de Demmke (2005) em países da União Europeia aponta que, quando comparados, existem características e valores diferentes entre os servidores públicos e os trabalhadores do setor privado.

A pesquisa constatou que gerentes de serviços públicos aparentam dar menos importância às recompensas financeiras que seus pares no setor privado; que as pessoas que valorizam mais o auxílio aos outros e dão importância a ser útil à sociedade são mais inclinadas a entrar no setor público; e que os servidores são bem mais ativos nas questões públicas que outros cidadãos.

Um servidor que...

- *Dá menos importância às recompensas financeiras do que seus pares do setor privado;*
- *Escolhe o serviço público porque deseja ser útil à sociedade;*
- *Valoriza o auxílio ao outro;*
- *É mais ativo nas questões públicas que outros cidadãos.*

Estes são os argumentos para o desafio de mudar a imagem do servidor público perante a sociedade.

No setor público, o trabalho é sempre resultado, em maior ou menor grau, de um reconhecimento ou resposta a direitos e demandas. Isso acontece porque as políticas públicas são sempre motivadas por interesses de grupos e setores. Para atuar de forma consciente nesse contexto, respeitando a diversidade de opinião, raça, gênero, credo, escolaridade, o servidor precisa estar apto a desempenhar suas funções visando atender, em última instância, a sociedade brasileira, suas expectativas e direitos. Para adquirir essa consciência e estar pronto para essa tarefa, o servidor precisa internalizar valores. E a função pública precisa, efetivamente, se profissionalizar.

A administração central – nacional ou federal, conforme o caso – é o eixo de transmissão dos valores do serviço público. Cada país, ao organizar o seu serviço público, pode optar por duas orientações básicas: sistema de carreira ou sistema de emprego. Nos sistemas de carreira, busca-se recrutar servidores no início da vida profissional e mantê-los no serviço público até a aposentadoria. O recrutamento baseia-se em diplomas e exame de entrada, o que corresponde ao concurso público. As promoções ocorrem em um sistema de escalas individuais, não relacionadas exclusivamente ao posto de trabalho. Esse sistema tende a promover os valores coletivos logo na admissão dos servidores no cargo específico, criando um sentimento de “corpo” entre essas pessoas (*ethos* profissional), específico para cada carreira. Se esse pertencimento evoluir para o

corporativismo, há maior dificuldade em acentuar mecanismos de aferição de desempenho e responsabilização individual (OCDE apud IGPDE, 2008).

Para promover os valores coletivos, o sistema de carreira busca criar, logo na admissão do servidor, um sentimento de “corpo” específico para sua carreira. Mas se esse sentimento evoluir para o corporativismo, torna-se difícil aferir desempenhos e responsabilidades individuais.

Os sistemas de emprego são diferentes. Neles, os candidatos são selecionados de acordo com o perfil de cada posto, ou seja, cargos não constituem carreiras. A seleção é feita por recrutamento externo, promoção ou mobilidade interna. Embora gerem menos valores comuns ao conjunto da administração, são suscetíveis de criar laços mais sólidos entre níveis hierárquicos (IGPDE, 2008).

Sistemas de carreiras possuem algumas vantagens específicas na gestão de recursos humanos: previsibilidade nos quadros, estabilidade, racionalidade, tratamento previsível e equitativo para os cidadãos. Entre essas, para quem deseja entrar no mercado de trabalho, segurança e estabilidade são, provavelmente, os valores mais atrativos do serviço público. As demais vantagens citadas tendem a ser negligenciadas (DEMMKE, 2005).

A estabilidade no emprego no setor público atua como um elemento importante de motivação do servidor, sendo adotada em muitos países, não só no Brasil, mas também na quase totalidade da Europa. Nos Estados Unidos, o emprego pode ser mantido por um servidor, embora não haja estabilidade. Regras mais flexíveis possibilitam a demissão em casos de cortes orçamentários, indisciplina, reestruturação de órgãos ou desempenho fraco (IGPDE, 2008; RODRIGUES, 1995).

Por que o serviço público é incompatível com o regime de emprego do setor privado? Porque o servidor público exerce o poder soberano do Estado. Alguns servidores, como policiais, juízes e militares, possuem o direito de intervir sobre e restringir direitos fundamentais do cidadão. São funções muito diferentes das relações entre consumidor e fornecedor, típicas do setor privado.

O trabalho do servidor contempla uma natureza especial de deveres e tarefas a realizar. Essas particularidades interferem na opção por regime de emprego diferente do setor privado. Por exemplo, o exercício de poder soberano do Estado deve ser feito apenas por servidores públicos. Isso fica evidente quando se trata de policiais, juízes e militares, que possuem o direito de intervir sobre e restringir direitos fundamentais dos cidadãos. Essas são funções típicas de Estado, não comparáveis às relações de consumo típicas do setor privado. Por isso, são incompatíveis com o regime de emprego desse setor (DEMMKE, 2005).

Em relação à profissionalização, ela se torna cada vez mais necessária:

Por que profissionalizar o serviço público? Em primeiro lugar, deve-se dar como resposta a essa indagação a necessidade sentida, dentro e fora daquele serviço, de se oferecer, com o exercício do mesmo, maior e mais efetivo alcance de fins, metas e objetivos. Via profissionalização, espera-se que ele alcance maior produção e, melhor que isto, maior produtividade. [...] O profissionalismo deixa patentes e transparentes os direitos e obrigações dos que se ocupam desta ou daquela profissão. [...] É de se esperar, portanto, que resulte do profissionalismo, quando aplicado ou vivido, que contribua para que todos tomem consciência de seus status, papéis e funções em decorrência do serviço de caráter profissional que deles se deseja (PERES, 1987, p.115).

Atualmente, a administração pública brasileira se esforça na direção da profissionalização e modernização. O objetivo desse esforço é melhorar a gestão e, conseqüentemente, prestar melhores serviços à sociedade. Há um empenho geral para regulamentação de carreiras, renovação dos quadros e profissionalização, o qual pode ser percebido em âmbito federal, estadual e municipal. Todas essas iniciativas podem ajudar a melhorar a imagem do serviço público e autoestima dos que nele trabalham. A expectativa é de que, em decorrência, os estereótipos negativos tornem-se gradualmente coisa do passado.

As escolas de governo desempenham papel fundamental nesse conjunto de esforços. É sua incumbência pensar formas de aprendizagem inovadoras, adequadas ao ensino adulto e profissional, sem perder de vista as diretrizes de políticas de desenvolvimento de pessoas.

1.3 Desafios das escolas de governo na capacitação de servidores

1.3.1 O debate das competências

A gestão por competências tornou-se referencial para a gestão de pessoas do setor público federal desde a publicação do Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, que estabeleceu a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP). Mas o conceito de competência possui respaldo internacional e vem sendo assumido como a oportunidade de aproximação entre a educação e o mundo do trabalho, fazendo do trabalho um princípio educativo. Essa perspectiva é importantíssima, pois significa que o cotidiano do trabalhador orienta a construção das necessidades de capacitação e formação³ no plano institucional.

Num primeiro sentido, o trabalho é princípio educativo na medida em que determina, pelo grau de desenvolvimento social atingido historicamente, o modo de ser da educação em seu conjunto. Nesse sentido, aos modos de produção [...] correspondem modos distintos de educar com uma correspondente forma dominante de educação. [...]. Num segundo sentido, o trabalho é princípio educativo na medida em que coloca exigências específicas que o processo educativo deve preencher em vista da participação direta dos membros da sociedade no trabalho socialmente produtivo. [...]. Finalmente o trabalho é princípio educativo num terceiro sentido, à medida que determina a educação como uma modalidade específica e diferenciada de trabalho: o trabalho pedagógico (SAVIANI, 1989 apud RAMOS, s.d., p.4).

As ações do trabalhador comportam um conjunto de competências (que podem ser descritas como conhecimentos, habilidades e atitudes) aplicadas na execução de tarefas. Lacunas nessas competências (*gaps*) interferem nos processos de trabalho⁴. De maneira inversa, o cotidiano do trabalho é capaz de expressar as necessidades de competências. Assim, o próprio trabalho torna-se referencial para a definição de competências e essa definição embasará os processos educativos. Dentro do setor público, há variadas ocupações de trabalho, o que implicará diferentes enunciados de competências e, conseqüentemente, diferentes necessidades educacionais.

Ao executar uma tarefa, o trabalhador utiliza um conjunto de competências (conhecimentos, habilidades e atitudes). Mas o trabalho, por sua vez, também expressa suas necessidades de competências. São essas necessidades do trabalho que servirão de base para os processos educativos. Elas são, na verdade, o ponto de partida para todas as ações educativas.

Para que o trabalho se torne a fonte orientadora dos processos educativos, sejam de formação inicial ou de educação permanente⁵ (aperfeiçoamento, atualização, especialização e outros), é preciso, antes de empreender ações de ensino-aprendizagem, perceber o que se passa no mundo do trabalho e como as transformações ocorridas nesse meio nos últimos anos podem afetar essas ações (ver tópico 1.1.)

O trabalho – e a forma de pensar sobre ele – seguirá as condições sócio-históricas em que cada pessoa vive. Depende, portanto, do acesso que cada pessoa tem à tecnologia, aos recursos naturais e ao domínio do saber fazer; da sua posição na estrutura social; das condições em que ela executa suas tarefas; do controle que tem sobre seu trabalho; das ideias e da cultura do seu tempo; dos exemplos de trabalhadores que cada uma tem em seu meio, entre outros aspectos (BORGES e YAMAMOTO, 2004, p. 27).

A concepção sobre o trabalho muda ao longo da história, assim como a natureza do trabalho em si. Assim, para conhecer as necessidades de qualificação, formação e capacitação, é importante conhecer as atividades efetivamente realizadas pelos diferentes tipos de servidores e, também, aquelas que se tornarão parte do trabalho. Para dar conta das novas tarefas, são necessários servidores que assimilem as novas demandas e necessidades em seus campos de ação.

O grande desafio das escolas de governo, nesse contexto, é articular a gestão da educação para o trabalho com o referencial de competências. Isso significa pensar como usar a noção de competência para alimentar a definição das necessidades de capacitação. Pelo fato de se tornar referencial para a gestão de pessoas no setor público, a gestão por competências cria a necessidade de revisitar processos e formas de administrar o quadro de servidores.

1.3.2 Os desafios das escolas de governo

Como fazer capacitação com base em competências quando se lida com número grande de servidores? Esta é a primeira pergunta com que se depara uma escola de governo. Mesmo considerando que cada escola possui seu público preferencial, isso não significa que seja um número reduzido. Ao contrário: como as escolas dividem-se, basicamente, em áreas temáticas de atuação, cada uma dessas áreas pode compreender milhares de servidores.

A PNDP, com as novas orientações e expectativas em relação à capacitação dos servidores, lança alguns desafios que afetam diretamente as escolas de governo: 1) desafios face às organizações; 2) desafios face aos servidores; e 3) desafios face às estruturas internas das escolas.

Alguns desses desafios enfrentados estão ligados à própria teoria, aos conceitos que envolvem referencial de competências. Isso ocorre porque o referencial de competências é um modelo global de gestão, que vai desde a formulação da estratégia organizacional até a avaliação do desempenho e revisão das estratégias.

O ideal seria que a oferta de capacitação das escolas baseada no referencial de competência acontecesse ao mesmo tempo em que as organizações absorvessem a gestão por competências, considerando que a capacitação é um dentre outros elementos de gestão organizacional. Mas, apesar de as organizações não trabalharem a gestão de seus quadros por competência, isso não significa impossibilidade de ação. Na prática, as escolas têm o desafio de trabalhar esse referencial focando em suas próprias atividades e no que podem realizar em termos educacionais.

Os processos de capacitação precisaram estar alinhados com o foco das organizações, pois, ao mesmo tempo em que tenta resolver problemas do dia-a-dia, a capacitação também deve olhar para o futuro. As organizações e as pessoas precisam estar dispostas a aprender continuamente, a fim de diminuir a defasagem, própria da dinâmica organizacional, entre as competências que existem atualmente e aquelas que precisam ser desenvolvidas. Se o referencial de competências é uma alternativa para enfrentar as mudanças e a complexidade do mundo do trabalho, cada vez mais dinâmico, é preciso aceitar que as competências também sofrerão alterações no tempo. A educação ao longo da vida profissional precisaria ser estimulada e valorizada.

Delors (2003 apud VARGAS e ABBAD, 2006, p.149) aponta que “não se pode continuar a definir a educação em relação a um período particular da vida – educação de adultos, por oposição à dos jovens – ou a uma finalidade demasiado circunscrita – formação profissional, distinta da formação geral”. O indivíduo precisaria aprender ao longo de toda a vida, com os saberes adquiridos enriquecendo uns aos outros,

formando um *continuum* educativo, coextensivo à vida e ampliado às dimensões da sociedade. A educação ao longo da vida, além de permitir a adaptação necessária às exigências do mundo do trabalho, favoreceria os ritmos e os tempos particulares dos indivíduos no processo de aprendizagem.

Em relação aos servidores, o desafio principal é difundir a importância do referencial de competências para a capacitação e suas vantagens, trabalhando o tema junto aos próprios servidores, aos chefes de equipe e à área de recursos humanos. Cada servidor precisaria perceber aonde deseja ir profissionalmente, preocupando-se com seu desenvolvimento, de modo articulado com as estratégias organizacionais. Por esse caminho, a responsabilidade pela educação permanente seria assumida não apenas pelas escolas e setores de gestão de pessoas, mas compartilhada também pelos servidores.

O servidor deve estar consciente da importância do referencial de competências para seu crescimento pessoal. É importante que ele perceba aonde deseja ir profissionalmente e, mais ainda, que essa trajetória profissional precisa ser articulada com as estratégias organizacionais.

A terceira dimensão de desafios diz respeito às estruturas internas das escolas. Nesse sentido, algumas questões são levantadas:

- Como desenvolver e concretizar a formação baseada no desenvolvimento de competências na prática das instituições? Como estruturar currículos por competências? Como desenvolver programas de capacitação a partir do mapeamento das competências e das lacunas encontradas?
- Como trabalhar os processos pedagógicos dentro do referencial das competências?
- Que outras formas de capacitação podem ser ofertadas pelas escolas?
- Como conjugar o conhecimento teórico e acadêmico adquirido em ações de capacitação com a experiência adquirida pelo servidor no cotidiano de seu trabalho?

As dimensões de desafios apontam para várias questões, a começar por aquelas de natureza conceitual. Também trazem à tona outros aspectos significativos:

- A relação entre gestão do trabalho e gestão da educação para o trabalho alimentada pelo referencial de competências;

- A necessidade de um caminho metodológico que oriente a construção de enunciados de competências que, por sua vez, são a base para o estabelecimento de currículos por competências ou formação baseada em competências.

Todas essas indagações refletem uma questão mais profunda, que é a necessidade de servidores mais profissionalizados e mais preparados para lidar com a dinâmica do setor público, conscientes dos valores democráticos e da ética pública.

Leitura complementar

- Sobre gestão de recursos humanos em diversos países:

As publicações da Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico (OCDE) trazem vários estudos sobre esse tema. Um deles é *Evolution des Politiques de Gestion des Ressources Humaines dans les Pays de l'OCDE*, disponível em francês e inglês no site da organização, publicado pela Direção de Governança Pública e Desenvolvimento Territorial (GOV).

- Sobre administração pública e serviço público no Brasil:

Boa parte da literatura disponível encontra-se em duas revistas:

RAP – Revista de Administração Pública, editada desde 1967; e

RSP – Revista do Serviço Público, editada desde 1937.

¹ As competências da União estão descritas no Artigo 21 da Constituição Federal.

² Ver o Artigo 23 da Constituição para conhecer a lista completa das atribuições compartilhadas entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

³ No início do livro, foi feita uma distinção preliminar entre esses termos. Aprofundando a compreensão desses conceitos, vê-se que não há consenso na literatura sobre a definição e distinção entre eles. Geralmente, a capacitação é definida em termos da preparação técnica específica, na qual ocorre o desenvolvimento de conhecimentos e habilidades, para uma determinada ocupação ou trabalho. Em outros termos, poder-se-ia dizer que a capacitação envolve a aquisição de habilidades ou recursos operacionais para a execução de uma ação que resulta em um desempenho específico. Ou seja, há um processo de aprendizagem objetivamente determinado e, até certo ponto, controlado. A formação é vista, geralmente, como um processo mais complexo e sujeito às imprevisibilidades, que não exclui a aquisição de competências, mas que não se restringe a ela, porque envolve o desenvolvimento das pessoas como sujeitos reflexivos e criadores no espaço em que existem como seres humanos. Daí a associação entre cursos mais longos, mais densos em termos de conteúdos, com a formação. Em artigo na Revista Eletrônica Educação (<http://revistaeducacao.uol.com.br>), o Prof. Dr. José Sérgio Fonseca de Carvalho (USP) chama a atenção para o fato de que o conceito de formação envolve a diferença entre o que aprendemos e o que nos afeta como seres humanos. De acordo com suas próprias palavras: “É claro que todo processo de formação implica alguma aprendizagem, mas com ela não se confunde. A aprendizagem indica simplesmente que alguém veio a saber algo que não sabia: uma informação, um conceito, uma capacidade. Mas não implica que esse ‘algo novo’ que se aprendeu nos transformou em um novo ‘alguém’. E essa é uma característica forte do conceito de formação: uma aprendizagem só é formativa na medida em que opera transformações na constituição daquele que aprende. É como se o conceito de formação indicasse a forma pela qual nossas aprendizagens e experiências nos constituem como um ser singular no mundo”.

⁴ O trabalho é constituído pelos seguintes elementos: o objeto do trabalho, os meios do trabalho e o trabalho enquanto expressão da atividade humana. Os meios de trabalho envolvem as tecnologias utilizadas para intervir sobre o objeto de trabalho. Essas tecnologias podem ser materiais ou não materiais. As tecnologias materiais são os instrumentos e ferramentas de trabalho. As tecnologias não materiais são o conjunto dos saberes, isto é, os conhecimentos teóricos e práticos. Esses saberes são mobilizados para produzir uma ação no trabalho.

⁵ No campo da educação na saúde, faz-se uma distinção clara entre educação permanente e educação continuada. Permanente é o termo utilizado para descrever os processos de educação contínua multiprofissional, com práticas institucionalizadas centradas na resolução de problemas da área de saúde, visando à transformação das ações. Já a educação continuada seria um processo uniprofissional, que comporta práticas autônomas, aborda temas de especialidade, serve à atualização técnica e ocorre de forma esporádica, centrando-se na transmissão de conhecimentos. Em outros setores, por vezes, não é feita uma distinção clara entre uma e outra, utilizando-se os dois termos com o mesmo sentido.



Capítulo 2 – Conceitos de competências aplicados ao campo educacional

No capítulo anterior, vimos que as transformações globais têm trazido novas perspectivas para o trabalho na administração pública. A noção de competência tornou-se importante referencial nos debates que têm acontecido nos órgãos envolvidos na formulação de políticas de gestão de pessoas. Em 2006, a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP) coloca a gestão por competências como o referencial para a gestão da capacitação dos servidores públicos da administração pública federal direta e indireta.

Este capítulo discute alguns aspectos dos marcos legais mais importantes da abordagem por competências, levantando algumas questões conceituais desse enfoque e abordando pontos sobre processos de capacitação orientados por competência.

2.1 Arcabouço jurídico-legal

O referencial de competências não é uma presença recente na educação brasileira. Na verdade, normas do Ministério da Educação fizeram desse princípio o orientador da formação e capacitação. A Lei de Diretrizes e Bases (LDB) e normas adjacentes enunciam que os processos de formação no país devem se orientar pela noção de competência¹. O ensino técnico profissionalizante foi o primeiro a se deparar com a questão da formação por competências.

Mudanças na legislação trouxeram alguns desafios de adequação das ações das escolas de governo. Mesmo o ensino técnico profissionalizante sendo diferente da formação e capacitação oferecidas aos servidores públicos, é uma referência para processos educacionais relacionados ao mundo do trabalho. A abordagem das competências é uma nova maneira de encarar a qualificação para o trabalho, quer o desenvolvimento de competências aconteça antes ou durante o exercício profissional.

No serviço público, a capacitação de servidores não é uma preocupação de agora. Como se pode perceber pela data de criação de algumas escolas de governo no Brasil, remonta à primeira metade do século XX². Contudo, ao longo das décadas, a forma como tem sido feita e a definição dos conteúdos prioritários para o ensino sofrem alterações.

A PNDP, explicitada no Decreto nº 5.707 de 23 de fevereiro de 2006, inaugura outra fase, determinando orientações que todos os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional devem seguir no desenvolvimento dos servidores públicos com o fim último de melhorar os serviços prestados ao cidadão.

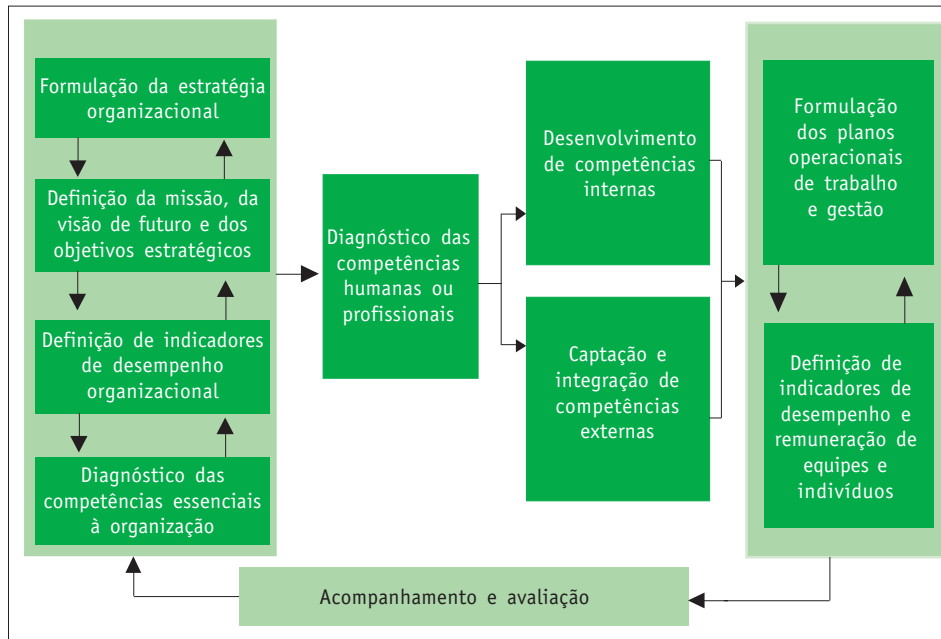
Em suas diretrizes, a PNDP destaca a importância de:

- Incentivar e apoiar o servidor público em suas atividades de capacitação, assegurando o acesso a eventos de aprendizagem e promovendo sua qualificação para o exercício de atividades de direção e assessoramento;
- Apoiar as iniciativas de capacitação realizadas pelas instituições;
- Incentivar a utilização das atividades de capacitação como requisito para promoção de servidores;
- Considerar capacitação e desempenho complementares entre si;
- Exigir das instituições públicas planos anuais de capacitação de seus quadros.

No decreto, capacitação é definida como “processo permanente e deliberado de aprendizagem, com o propósito de contribuir para o desenvolvimento de competências institucionais por meio do desenvolvimento de competências individuais” (Art. 2º, inciso I). Essa definição deixa clara a intenção de associar as competências a serem desenvolvidas em cada servidor com as necessidades e os objetivos do órgão onde ele atua.

A gestão por competência é entendida como “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” (Art. 2º, inciso II). Embora o modelo de gestão por competências possua outros componentes (ver Figura 2), o decreto foca na capacitação.

Além da visão particular sobre a gestão por competência, o decreto traz, ainda, uma definição ampla de eventos de capacitação, considerando cursos presenciais e a distância, aprendizagem em serviço, grupos formais de estudos, intercâmbios, estágios, seminários e congressos. Essa variedade de eventos amplia as possibilidades de oferta de capacitação por parte das escolas de governo.



Fonte: Guimarães e outros (2001), com adaptações, apud Kalil e outros (2005).

Figura 2 – Modelo de gestão por competências

2.2 Competências, formação e capacitação³

Definições importantes para situar o debate

Da mesma forma que o mundo do trabalho sofreu transformações, os estudos organizacionais e teorias sobre qualificação ou educação para o trabalho também refletiram essas mudanças. Atualmente a literatura organizacional discute temas como gestão e planejamento estratégico, inserindo o debate de competências nessas esferas. Na área educacional, existe uma grande preocupação com o desdobramento das competências em conteúdos de ensino. No campo da sociologia do trabalho e da educação, particularmente na Europa, a competência é vista como a capacidade de mobilizar recursos cognitivos (saberes, informações etc.) ou de combinar conhecimentos e experiências para solucionar situações diversas e complexas. Para alguns estudiosos, a competência emerge como um novo tipo de qualificação:

A competência é uma nova forma de qualificação, ainda emergente. É uma maneira de qualificar. O assalariado é duplamente qualificado: em relação a sua contribuição para a eficiência de um processo de produção e ao seu lugar na hierarquia salarial. [...] Portanto, não se deve fazer nenhuma distinção conceitual entre competência e qualificação, a não ser para dizer que o modelo da competência específica, hoje, de maneira nova, a construção da qualificação (ZARIFIAN, 2003, p.37).

EXEMPLIFICANDO...

Definição de Macrodiretrizes do Planejamento Estratégico em curso Escola Nacional de Ciências Estatísticas / IBGE

A Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE) tornar-se-á predominantemente uma escola para a formação dos futuros quadros do IBGE, podendo atender outros segmentos da Administração Pública;

A ENCE tornar-se-á também uma Universidade Corporativa com foco na formação do quadro do IBGE e, complementarmente, para os demais órgãos do setor público;

O capital intelectual passará a ser prioridade no desenvolvimento e desempenho da Instituição;

Os novos quadros deverão ter formação específica para as necessidades dinâmicas do IBGE e terão grande concentração de pessoal de nível superior;

O servidor terá alguns atributos-chave, entre outros: comprometimento, flexibilidade, multidisciplinaridade, conhecimento do negócio.

O referencial de competência é visto como uma possibilidade de obter ganhos organizacionais, ganhos individuais e ganhos sociais. Os ganhos institucionais ocorrem quando o indivíduo demonstra motivação e resultados. Ganhos individuais resultam da combinação entre motivação e recompensas. Os ganhos sociais resultam do conjunto das dimensões motivação, resultados e competências.

Para a Direção do IBGE, a definição das competências institucionais e individuais permite traçar planos de desenvolvimento de pessoas baseados não apenas nos objetivos institucionais, mas também nos processos de trabalho setoriais, alinhando as ações em direção aos mesmos propósitos. Essa modalidade de gestão de pessoas permitiria agregar valor social ao servidor, tendo em vista a valorização e a melhor utilização do seu conhecimento, bem como a possibilidade de formulação de políticas mais eficientes para o seu crescimento junto com a Instituição.

Estratégia de ação do IBGE: criação do Programa de Melhoria na Qualidade da Gestão Institucional. O termo qualidade foi escolhido devido à abrangência do conceito e à facilidade de internalização e aderência à cultura organizacional. O programa possui um projeto de planejamento estratégico. Paralelamente, os

processos de trabalho são revistos. A partir daí, as pessoas serão encaixadas nas equipes e serão feitos os levantamentos de competências para a execução estratégica dos objetivos institucionais. O programa também contempla um projeto de liderança, que trata das competências pessoais. Esse projeto identifica os “gaps” e quais iniciativas e ações de desenvolvimento são necessárias aos líderes. Foca no longo prazo, visando a permanência das pessoas na Instituição: desenvolvimento de competências nos primeiros cinco anos, nos próximos dez anos, quinze anos, criando uma perspectiva de carreira.

Cada projeto do Programa de Melhoria da Qualidade da Gestão Institucional tem três componentes principais: sensibilização, difusão de conhecimento e resultados. São realizadas campanhas de sensibilização para que todos os funcionários conheçam e saibam do que se trata. Por exemplo, os diretores das áreas técnicas precisam conhecer o que é o modelo de competências e quais as suas vantagens. Isso estimula o envolvimento e a reflexão sobre o que a Instituição é hoje e o que quer ser no futuro. A sensibilização serve para conscientizar as pessoas que o resultado desejado é a busca da excelência de cada área e que, quando se melhora a gestão, pode-se melhorar a excelência de cada pesquisador, professor, etc. Além disso, há uma preocupação em fazer o indivíduo entender quais as recompensas diretas que ele pode obter em relação ao salário: incrementos salariais podem ocorrer porque cada um terá um plano de desenvolvimento e recompensas indiretas que venham motivá-lo a investir em sua própria formação. A partir das competências, os servidores podem ser retribuídos, capacitados, adequados a outras funções e, assim, incluídos melhor na Instituição.

Dificuldade: trabalhar as áreas administrativas e de gestão quando as instituições estão normalmente voltadas para as áreas finalísticas. O envolvimento da alta administração é fundamental para implantação do modelo de gestão por competência.

Fatores a considerar durante a implementação: indivíduos e cultura organizacional. Não há modelo único de sucesso.

Ao analisar as mudanças que vêm ocorrendo no mundo do trabalho, principalmente a partir das duas últimas décadas, Deluiz (1996, p.1) alerta para a “emergência de um trabalho revalorizado, no qual o trabalhador multiquificado, polivalente, deve exercer, na automação, funções muito mais abstratas e intelectuais, implicando cada vez menos trabalho manual e cada vez mais manipulação simbólica”. Essas novas exigências trazem o debate para o âmbito das “novas competências para o trabalho”. Essas novas competências estariam em contraposição ao conceito de qualificação, muito vinculado à escolarização. Zarifian tem uma opinião diferente, que não considera relevante essa contraposição e vê competência e qualificação como conceitos similares.

O debate conceitual entre qualificação e competência é essencialmente francês. Isso ocorre porque o sistema de qualificação daquele país utiliza classificações socioprofissionais. No Brasil, esse debate é basicamente teórico, pois a regulamentação da relação diploma, cargo e salário é mais difusa e aberta, com experiências concentradas em algumas profissões. Ainda assim, pode-se dizer que a qualificação é uma noção que diz respeito ao coletivo de trabalhadores, enquanto a competência implica uma individualização da relação com o empregador.

Em um mundo onde o setor de serviços se torna dominante, a noção de competência reporta-se à capacidade de o sujeito lidar com cada situação ou evento, mobilizando recursos adequados para oferecer respostas à situação. Assim, mais do que um repertório de conhecimentos e habilidades, como presente na definição clássica de qualificação, a competência seria definida pela capacidade de mobilização de recursos pessoais (BASTOS, 2006, p. 34).

Deluiz afirma que, na literatura corrente, a noção de competência é vista, em termos gerais, como a capacidade de articular e mobilizar conhecimentos, habilidades e atitudes, colocando-os em ação para resolver problemas e enfrentar situações de imprevisibilidade em dada situação concreta de trabalho e em determinado contexto cultural (DELUIZ, 1996). É importante lembrar que as competências também envolvem aplicação de conhecimentos, habilidades e atitudes em situações rotineiras e previsíveis no trabalho, que continuam a existir.

O Quadro 1 (página 39) apresenta as diferentes definições da noção de competência empregadas pelos autores, demonstrando o quanto esse conceito tem se modificado no decorrer dos anos.

Quadro 1 – Algumas definições de competência

Conceito	Autor
Características individuais observáveis – conhecimentos, habilidades, objetivos, valores – capazes de prever ou causar desempenho efetivo ou superior no trabalho ou em outra situação de vida.	McClelland (1970), citado por Resende (2000)
Repertórios comportamentais identificados como relevantes para a obtenção de alto desempenho em um trabalho específico, ao longo de uma carreira profissional, ou no contexto da estratégia organizacional.	Sparrow e Bognanno (1994)
Uma pessoa sabe agir com competência quando: sabe combinar e mobilizar um conjunto de recursos pertinentes (conhecimentos, saber-fazer, qualidades, rede de recursos) para realizar, em um contexto particular, atividades profissionais segundo certas exigências profissionais, para produzir resultados (serviços ou produtos) que satisfaçam critérios definidos de desempenho.	Le Boterf (2000)
Conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes correlacionados que afeta parte considerável das atividades de alguém, que se relaciona com o desempenho, que pode ser medido por padrões estabelecidos e que pode ser melhorado por meio de treinamento e desenvolvimento.	Parry (1996) citado por Dutra e colaboradores (2000)
Assumir responsabilidades frente a situações laborais complexas e desenvolver uma atitude reflexiva sobre o trabalho, que permita ao profissional lidar com eventos inéditos, surpreendentes e de natureza singular.	Zarifian (1996)
Conjunto de conhecimentos, habilidades e experiências que credenciam um profissional a exercer determinada função.	Magalhães e colaboradores (1997) citado por Brandão (1999)
Conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes interdependentes e necessários à consecução de determinado propósito no trabalho.	Durand (1999) citado por Brandão (1999)
Combinações sinérgicas de conhecimentos, habilidades e atitudes, expressas pelo desempenho profissional, dentro de determinado contexto organizacional.	Durand (2000); Nisembaum (2000), citados por Bruno-Faria e Brandão (2003)
Atributos pessoais (motivações, qualidades, habilidades), evidenciados pela maneira como a pessoa se comporta no trabalho, que predizem a efetividade ou o alto desempenho no trabalho.	Klemp (1999), citado por Resende (2000)
Capacidade da pessoa de gerar resultados dentro dos objetivos estratégicos e organizacionais da empresa.	Dutra e colaboradores (2000)

Fonte: Dias (2001) apud Lima e Borges-Andrade (2006), com adaptações.

No debate sobre a multiplicidade de conceitos, identificam-se duas correntes preponderantes⁴:

[...] a perspectiva inglesa, que define competências tomando como referência o mercado de trabalho e enfatizando fatores ou aspectos ligados a descritores de desempenho requeridos pelas organizações, e a francesa, que enfatiza a vinculação entre trabalho e educação, indicando as competências como uma resultante de processos sistemáticos de aprendizagem (KILIMNIK e SANT'ANNA, 2006, p.90)

O termo competência pode ser definido de várias formas. Mas alguns elementos são comuns a todos esses conceitos.

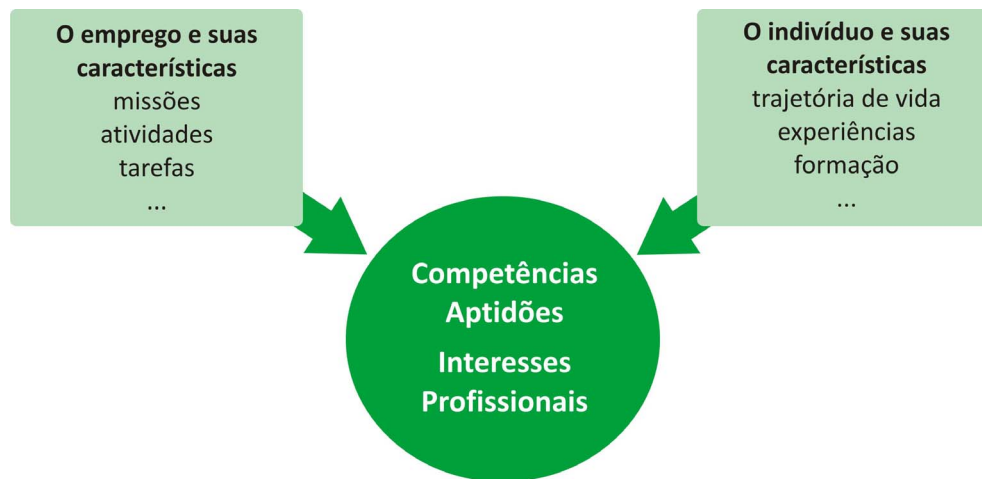
Alguns elementos presentes em todos os conceitos de competência:

- 1) **Trabalho** – a noção de competência refere-se ao mundo do trabalho e qualquer tentativa de defini-la ou caracterizá-la pressupõe uma análise do trabalho e seu contexto.
- 2) **CHA** – os Conhecimentos, Habilidades e Atitudes aparecem em alguma medida nas definições.
- 3) **Imprevisibilidade e subjetividade** – essas duas características estão presentes em algumas definições, significando que, em algum momento, o indivíduo, por mais bem preparado, formado e capacitado que seja, utilizará de sua subjetividade para empreender ações em contexto de trabalho novo, que não havia sido antecipado.

Alguns autores destacam a dimensão organizacional ou institucional da noção de competência. As competências organizacionais podem ser entendidas como os atributos específicos de uma organização⁵ que lhe permitem atingir seus objetivos estratégicos (PRAHALAD e HAMEL, 1990 apud BRUNO-FARIA e BRANDÃO, 2003). Não seriam a simples soma das competências individuais de cada funcionário, pois incluiriam aspectos de gestão organizacional e de conformidade com a missão (LIMA e BORGES-ANDRADE, 2006). No setor público, as competências organizacionais ultrapassariam as competências legais definidas no momento de constituição de uma organização pública: as competências legais, presentes em decretos e regimentos, são o ponto de partida, mas as competências organizacionais iriam além, fazendo frente a novas realidades e políticas que surgem ao longo do tempo.

As competências de uma organização são muito mais do que a soma das competências individuais de cada funcionário. Outros aspectos estão incluídos no conceito de competência organizacional, inclusive no setor público.

No modelo de competências, uma parte do desafio é adequar as características do indivíduo às características do posto de trabalho que ele ocupa ou pretende ocupar (ver Figura 3). Os processos de aprendizagem relacionados a essa realidade precisam ser reorientados para esse modelo. A aprendizagem precisa ser direcionada para a ação e sua avaliação deve estar apoiada em resultados observáveis.



Fonte: Batal (1997)

Figura 3 – A adequação homem-emprego

A aprendizagem no trabalho e sua relação com a noção de competência

A psicologia do trabalho e das organizações trabalha com a ideia de que a aprendizagem é um processo psicológico. Esse processo, que é inerente aos indivíduos, está ligado a mudanças que ocorrem no comportamento e que são influenciadas pela experiência e pelo contexto onde ocorrem.

Existem duas tradições de estudo da aprendizagem: a tradição behaviorista ou comportamental, baseada nas teorias SR, e a tradição cognitivista, baseada nas teorias SOR. Nas teorias comportamentais, o estudo da aprendizagem está concentrado na mudança de comportamento relativamente duradoura (resposta R), resultado da interação do indivíduo com o seu ambiente (estímulo S). As teorias cognitivistas aceitam que a mudança de comportamento depende da interação do indivíduo com o ambiente (S), porém acrescentando a ideia de que o indivíduo realiza processos mentais de aquisição, manutenção, retenção e transferência de conhecimentos, habilidades e atitudes. Esse processamento de informações por parte do indivíduo (O) é que geraria

mudança de comportamento (R). A noção de competência tem afinidade com o modelo SOR da tradição cognitivista. As classificações de competências foram elaboradas para facilitar o planejamento, a execução e a avaliação de ações voltadas à aprendizagem (BORGES-ANDRADE, 2008).

As tradições behaviorista e cognitivista são as referências no estudo da aprendizagem na psicologia do trabalho. A noção de competência se identifica com o modelo SOR, da tradição cognitivista.

A importância de processos de aprendizagem é destacada no referencial de competências, pois a competência seria:

...resultante da aplicação de conhecimentos, habilidades e atitudes adquiridas pela pessoa em qualquer processo de aprendizagem, seja ele natural ou induzido. [...] Quando uma pessoa, por exemplo, participa de um curso para aprender a gerenciar uma equipe, a aprendizagem se dá nesse contexto de sala de aula, mediante assimilação de conhecimentos, simulações e debates. O indivíduo apresentará um desempenho competente se for capaz de gerenciar de forma eficaz a atuação de sua equipe de trabalho. Se assim ocorrer, ele estará demonstrando que aprendeu a utilizar os conceitos tratados no curso, tendo desenvolvido uma competência que pode ser observada (FREITAS e BRANDÃO, 2005, p.19).

Formação e capacitação baseadas em competências constituem um processo de ensino e aprendizagem que facilita a mobilização de conhecimentos e a geração de habilidades. O indivíduo que participa desse processo desenvolve os conhecimentos e habilidades para aplicá-los em situações reais de trabalho, tornando-se apto a aproveitar suas competências em diferentes contextos e situações (VARGAS, CASANOVA e MONTANARO, 2001).

Os conteúdos, as metodologias e a avaliação da aprendizagem devem fazer parte de um desenho pedagógico que contemple a aquisição de cada uma das competências requeridas para o trabalho em questão. Esse modelo deve assumir o papel de mobilizar capacidades para o trabalho, facilitar a adaptação à mudança, a compreensão e solução de situações complexas, superando o papel de transmissão de conhecimentos e habilidades. Em suma, uma formação orientada para a ação e desempenho desejados.

Quando a formação é orientada não somente com base nos perfis de competências identificados previamente, mas também organiza processos de ensino e aprendizagem orientados à geração do saber, do saber fazer e do saber ser, e de sua mobilização para enfrentar situações novas, então se estará diante de um processo de formação baseado em competências (VARGAS, CASANOVA e MONTANARO, 2001, p. 69).

O enfoque da competência traz consigo um novo tipo de formação, superando o modelo tradicional da pedagogia diretiva, conforme explicitado no Quadro 2.

Quadro 2 – Diferenças entre formação tradicional e formação para o trabalho

Formação tradicional	Formação para o trabalho
<ul style="list-style-type: none"> • Longa duração • Currículos desatualizados • Estrutura rígida • Baseia-se no saber do docente • O aluno é passivo, memoriza e repete • Recebe informação • Formação para um posto • Formação de habilidades <p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;"><i>Pedagogia diretiva</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Formação flexível e personalizada, de acordo com as necessidades do aluno • Conteúdos e estratégias flexíveis • Resgata o saber do trabalhador • O aluno é ativo: analisa, investiga, aporta saber • Formação para o trabalho • Formação integral <p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;"><i>Processo ensino-aprendizagem</i></p>

Fonte: Vargas, Casanova e Montanaro, 2001, p. 72, tradução nossa.

Le Boterf (1995 apud FLEURY e FLEURY, 2001) propõe que cada tipo de conhecimento – teórico, empírico, procedimental, social e cognitivo – seja acompanhado pelo desenvolvimento de competências das pessoas nas organizações, destacando a participação da experiência profissional e da educação continuada (ou permanente), esta última mais relevante para o desenvolvimento dos conhecimentos teóricos e cognitivos (Quadro 3).

Qualquer iniciativa de aprendizagem que pretenda desenvolver competências individuais alinhadas às competências organizacionais deve atentar para o dinamismo das competências no ambiente organizacional, onde essas competências passariam por uma espécie de ciclo em que se entrelaçam competências emergentes, declinantes, transitórias e perenes. Essa visão é relevante para que se possa entender as competências da própria organização. As organizações estão inseridas em ambientes dinâmicos, onde ocorrem mudanças das necessidades de ação, provocadas por novos desafios e demandas ou pela maturidade

da própria organização. Mais do que elencar competências, as organizações precisam refletir sobre a relevância presente e futura de algumas competências (SPARROW e BOGNANNO, 1997).

Nos ambientes dinâmicos das organizações, as mudanças nas necessidades de ação são provocadas por novos desafios e demandas ou pela maturidade da própria organização.

Quadro 3 – Processo de desenvolvimento de competência das pessoas nas organizações

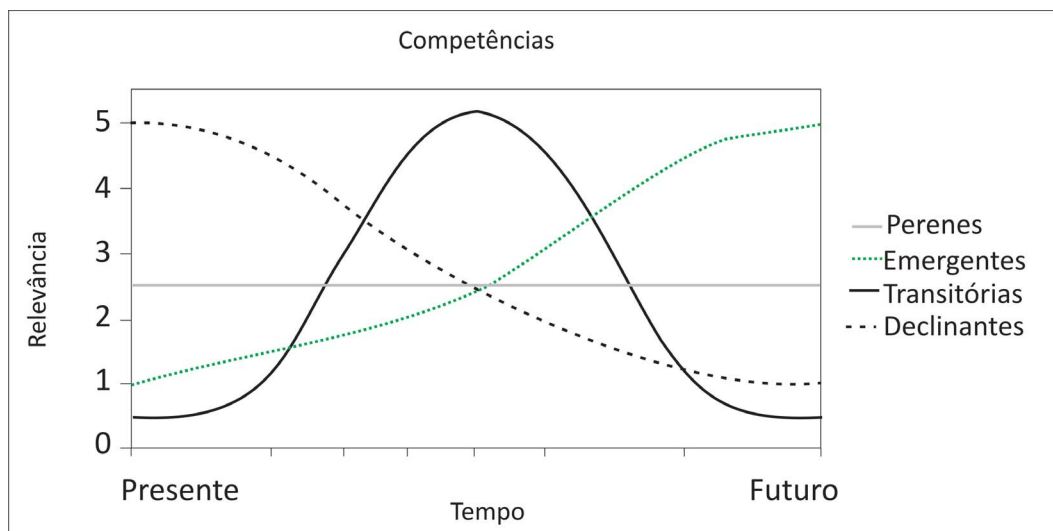
Tipo	Função	Como desenvolver
Conhecimento teórico	Entendimento, interpretação	Educação formal e continuada
Conhecimento sobre os procedimentos	Saber como proceder	Educação formal e continuada
Conhecimento empírico	Saber como fazer	Experiência profissional
Conhecimento social	Saber como comportar-se	Experiência social e profissional
Conhecimento cognitivo	Saber como lidar com a informação, saber como aprender	Educação formal e continuada, e experiência social e profissional

Fonte: Le Boterf (1995 apud FLEURY e FLEURY, 2001).

Um pouco mais sobre as diversas competências organizacionais:

- Emergentes – são competências que podem não ser relevantes para as atividades atuais da organização, mas considerando a estratégia e visão de futuro, serão enfatizadas posteriormente;
- Declinantes – são aquelas que, durante um tempo, foram importantes para a organização e para as atividades desenvolvidas no passado, mas que tendem a ser superadas;
- Transitórias – são as competências que precisam ser mobilizadas durante processos de mudança, embora pontuais e menos enfatizadas na estratégia organizacional;
- Perenes – formam um grupo fundamental de competências organizacionais, intimamente relacionadas à obtenção do desempenho desejado, permanecendo relevantes para as tarefas ao longo do tempo, seja qual for a direção estratégica da organização (SPARROW e BOGNANNO, 1997).

O Gráfico 1 a seguir ilustra o ciclo de vida das competências nas organizações.



Fonte: Sparrow e Bognanno, 1997.

Gráfico 1 – Ciclo de vida das competências organizacionais

Do ponto de vista do indivíduo, a diversidade das competências necessárias em uma organização ao longo do tempo tem menos importância, pois os educadores acreditam que o que uma pessoa adquire em termos de conhecimentos, habilidades e atitudes faz parte de seu repertório e pode vir a ser mobilizado dependendo da situação (LIMA e BORGES-ANDRADE, 2006).

Dentro do amplo quadro da gestão por competências, o desenvolvimento de competências é um dos elementos. Ramos (2001, p.80) afirma que “um sistema de competência profissional é integrado por três subsistemas: a) investigação e normalização das competências; b) formação por competências; c) avaliação e certificação por competências”. Dessa forma, para estruturar um sistema de competências profissionais, no campo da formação, em tese é preciso estruturar os três subsistemas que o compõem. No entanto, o que se tem observado, segundo a autora, é que, na maioria das vezes, processos formativos pautados por currículos por competências, ou trilhas de aprendizagem, nada mais são do que currículos (ou programas) pautados em descrições de competências. Para Ramos (RAMOS, 2001, p. 82), um currículo por competências “corresponderia a um conjunto de experiências de aprendizagens concretas e práticas, focadas em atividades que se realizam nos contextos ou situações reais do trabalho [...] a formação por competências privilegiaria a aprendizagem em ritmo individual, gradual e o desenvolvimento da capacidade de autoavaliação”.

O quadro atual demonstra que, ainda que se reconheça a necessidade de (re)conformar os modelos de formação e capacitação em uma lógica de competências, ainda serão necessários muitos exercícios de aplicação

que possibilitem configurar novas metodologias de ensino-aprendizagem capazes de associar as necessidades do trabalho ao desenvolvimento de competências.

Leitura complementar

- **Sobre gestão por competências:**

O professor Joel Souza Dutra, da Universidade de São Paulo, tem uma extensa produção na área. O livro **Competências – conceitos e instrumentos para a gestão de pessoas na empresa moderna** (Editora Atlas, 2004) apresenta o tema de forma abrangente.

- **Sobre competências e processos educacionais:**

O livro **Saberes e competências: o uso de tais noções na escola e na empresa**, organizado por Ropé e Tanguy (Editora Papirus, 1997).

Trabalho apresentado no XI Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública: **Desenvolvimento profissional e mobilização de competências no setor público**, elaborado por Margaret Baroni e José Mendes de Oliveira (CLAD, 2006).

- **Sobre aprendizagem e competências do ponto de vista da psicologia organizacional:**

Ver texto de Gardênia Abbad e Jairo E. Borges-Andrade intitulado **Aprendizagem Humana em Organizações e Trabalho**, integrante do livro **Psicologia, Organizações e Trabalho no Brasil**, de José Carlos Zanelli, Jairo E. Borges-Andrade e Antonio Virgílio Bittencourt Bastos (Artmed, 2004).

¹ As normas principais são: o Decreto-Lei nº 2.208/97 e Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional, o Parecer CNE/CEB nº 16/99, a Resolução CNE/CEB nº 04/99 e Referenciais Curriculares Nacionais para a Educação Profissional (DELUIZ, 2001). A mais expressiva dessas normas é a Resolução CNE/CEB nº 04/99, que institui as diretrizes curriculares para a educação profissional de nível técnico.

² O Instituto Rio Branco foi fundado em 1946, a Escola Nacional de Ciências Estatísticas foi criada em 1953 e a Escola Nacional de Saúde Pública em 1954. A criação do DASP na década de 30 é referência na profissionalização e capacitação de servidores.

³ Parte desse tópico foi extraída de MOTTA *et alli*, 2004 – A Noção de Competências no Âmbito da Formação: notas para uma reflexão – Trabalho, Competências, Formação.

⁴ A corrente anglo-saxônica seria capitaneada por Spencer e Spencer, Boyatzis, MacClelland e Dailey. A corrente francesa, por Le Boterf, Zarifian e Dubar.

⁵ Lado e Wilson (1994) apud Lima e Borges-Andrade (2006) descrevem as seguintes competências organizacionais: competências de gestão (articulação, comunicação e realização da visão estratégica), competências de entrada (recursos físicos, de capital, humanos, conhecimentos, habilidades e capacidade que permitam a geração de valor), competências transformacionais (competências para converter entradas em produtos) e competências de saída (bens intangíveis: reputação e imagem organizacional, qualidade de produtos e serviços, lealdade da clientela).



Capítulo 3 – Metodologias

No capítulo anterior, tomamos contato com alguns conceitos de competência que servem de base para a construção de metodologias de mapeamento e para a descrição de competências. É fato que a gestão por competências não está disseminada nas organizações públicas. Mas isso não inviabiliza a atuação das escolas no sentido de organizar a oferta de cursos segundo o referencial de competências. A opção pela capacitação como porta de entrada no mundo das competências é comumente utilizada, inclusive no setor privado (BARBOSA, 2005).

A capacitação permite tanto o desenvolvimento quanto a aquisição de competências pelos funcionários, tendo como objetivo melhorar o desempenho da organização como um todo. No modelo de competências, a mobilização e a integração de competências individuais¹ deve estar apoiada nos marcos estratégicos da organização, a fim de contribuir para o desenvolvimento das competências organizacionais.

No modelo de competências, a mobilização e a integração de competências individuais deve contribuir para o desenvolvimento das competências organizacionais.

Nas organizações públicas, a missão definida pela legislação é a base para a definição das competências organizacionais. Mas essa missão pode receber leituras e aplicações diferentes no decorrer do tempo. Os desafios, as mudanças no contexto social e nas políticas destacadas na agenda governamental contribuem para isso. Uma reflexão sobre o trabalho realizado e as necessidades de atuação permite um entendimento mais consistente do que é a missão da organização. O planejamento de médio e longo prazos permite construir os objetivos estratégicos e as competências organizacionais necessárias para a sua consecução.

Não existe um caminho único para definição ou mapeamento das competências essenciais de uma organização. O mais importante no processo, independentemente dos recursos metodológicos e técnicos utilizados, é considerar a visão de futuro, a missão, os valores, as

estratégias para o alcance dos objetivos e a cultura da organização como base para esse mapeamento.

Neste capítulo abordaremos algumas metodologias de mapeamento de competências para subsidiar planos de capacitação. Podem ser utilizadas metodologias de pesquisa em geral ou metodologias específicas, desenvolvidas e focadas em processos de trabalho. A ressaltar:

- Algumas das metodologias gerais que podem ser aplicadas ao mapeamento de competências são a pesquisa documental, as entrevistas, o grupo focal e os questionários estruturados.

- As metodologias focadas nos processos de trabalho, por sua vez, foram desenvolvidas por instituições educacionais que trabalham com a formação profissional para orientar a elaboração de programas de formação e capacitação a partir do desenho de currículos. Compreendem as análises funcional, ocupacional, DACUM (desenvolvimento de currículo) e construtivista.

Esses dois grupos de metodologias são apresentados a seguir.

3.1 Alternativas metodológicas para mapear competências

Metodologias qualitativas são bastante úteis quando existe a necessidade de compreender contextos pouco conhecidos e explorar problemas. Sua aplicação permite obter informações relevantes sobre dada realidade a partir de amostra não estatística de determinado universo.

Uma pesquisa qualitativa é, em parte, descritiva: busca compreender um fenômeno de forma ampla a partir da perspectiva de seus participantes. No caso de mapeamento de competências, os tipos mais usados são: pesquisa documental, entrevistas em profundidade e grupos focais.

Os questionários estruturados podem servir a propósitos qualitativos ou quantitativos. O que diferencia esses propósitos é, principalmente, a forma de seleção da amostra de entrevistados, bastante rigorosa em uma pesquisa quantitativa.

Abordagens quanti-qualitativas, que combinam a aplicação de questionários e formas de pesquisa qualitativa, permitem superar algumas dificuldades de identificação de competências e lacunas por serem mais rápidas, com custos menores e com análise focada nos indivíduos. Essas abordagens partem de uma consulta aos membros da organização para identificar as competências, tanto organizacionais quanto individuais.

3.1.1 Pesquisa Documental

A pesquisa documental consiste na análise de documentos variados, qualquer tipo de material impresso ou audiovisual que forneça informações relevantes sobre a organização, como estatuto, portarias, decretos, ofícios, relatórios, boletins etc. No caso do mapeamento de competências, a pesquisa busca conhecer as características das atividades cujas competências serão mapeadas e identificar a missão e as estratégias organizacionais, isto é, os recursos mobilizados para consecução dos objetivos. A pesquisa documental raramente é aplicada sozinha; em geral, complementa outros métodos para identificação de competências organizacionais e individuais e sendo combinada com outras técnicas de levantamento de informações.

3.1.2 Entrevistas em profundidade

As entrevistas são uma forma direta de obter informações de um único respondente por vez. Esse respondente é estimulado a revelar motivações, crenças, opiniões e sentimentos sobre determinado tópico, definido a partir de objetivos de investigação claros (MALHOTRA, 2006). Pode ser estruturada (por meio de questionário), semiestruturada ou não estruturada (entrevista aberta). Essa característica é determinada pela presença ou não de roteiro fixo de perguntas.

Para o mapeamento de competências, utilizam-se mais frequentemente as entrevistas estruturada ou semiestruturada, que permitem explorar o relato do entrevistado. No caso da entrevista semiestruturada, o entrevistador possui roteiro de perguntas abertas e fechadas, e direciona a entrevista como uma conversa mais informal, conduzindo o entrevistado a falar sobre as questões presentes no roteiro. De acordo com o desenrolar da conversa, outras questões podem ser acrescentadas e exploradas pelo pesquisador.

As entrevistas estruturadas ou semiestruturadas permitem explorar o relato do entrevistado. A semiestruturada, inclusive, permite direcionar a entrevista para uma conversa mais informal.

O entrevistador desempenha papel-chave, pois a obtenção de respostas que possam servir aos objetivos de investigação depende da forma como ele conduz a entrevista. Por essa razão, é importante que o entrevistador tenha experiência e preparação para a tarefa.

Principais características das entrevistas estruturadas:

- Entrevistas individuais.
- Duração entre 30 minutos e duas horas.
- Registro em áudio.
- Roteiro prévio das informações desejadas, mas a ordem de formulação das perguntas e a linguagem são influenciadas pelas respostas do entrevistado.
- Busca de respostas mais elaboradas, estimulando a reflexão do entrevistado.
- Contribuição do conjunto de entrevistados (cada um com seu ponto de vista) para a obtenção das informações desejadas.
- Manuseio das informações pelo entrevistador, que busca conexões entre elas.

EXEMPLIFICANDO...

Ouvir dirigentes e servidores por meio de entrevistas, e traçar, a partir dessas falas, as competências esperadas do conjunto de servidores é uma das formas de realizar o mapeamento de competências em uma organização. As entrevistas também podem servir de apoio a outros métodos de mapeamento, como a aplicação de questionários estruturados. Nesse caso, as entrevistas fornecem insumos para a elaboração das questões que serão levantadas por meio de questionário.

Exemplos de questões semiestruturadas usadas na identificação de competências:

1) Pergunta para dirigente

- O que o seu substituto deve ser capaz de fazer para desempenhar bem o seu trabalho?

2) Perguntas para funcionários (CARBONE et alli apud BRANDÃO e BAHRY, 2005, p. 185)

- Que competências profissionais você julga relevantes para a consecução dos objetivos organizacionais?
- Como você reconhece um desempenho competente?

3.1.3 Grupo focal

O grupo focal é uma forma de entrevista em profundidade em grupo, com reuniões focadas em uma proposta e estimuladas por comentários ou questões indicadas por um moderador. Na interação do grupo, os participantes influenciam uns aos outros, trocando ideias e respondendo às questões em pauta (OLIVEIRA e FREITAS, 1998).

Principais características dos grupos focais:

- O grupo deve ser composto por oito a 10 participantes.
- Os entrevistados são pré-selecionados, de forma a garantir a homogeneidade de determinadas características.
- A atmosfera de debate deve ser descontraída.
- O encontro dura entre uma e três horas.
- Deve ser feito registro em áudio e/ou vídeo.
- O moderador deve ter habilidades de observação e de comunicação interpessoal.

Alguns cuidados importantes na adoção do grupo focal para se preservar os resultados da pesquisa:

a) Definição dos participantes – o número máximo de pessoas é 10. A definição dos participantes é intencional. Critérios como idade, sexo, estado civil, origem geográfica etc., podem variar, mas um ou mais traços em comum devem ser considerados de acordo com o escopo da pesquisa. As pessoas identificadas e escolhidas devem aderir ao grupo de forma livre e espontânea, por convite, e devem estar cientes da natureza do trabalho e dos cuidados éticos que ele envolve.

b) Quantidade de encontros ou sessões – não há uma regra que determine a priori o quantitativo de reuniões do grupo. Essa definição depende da complexidade do trabalho e da percepção do pesquisador.

c) Duração dos encontros ou sessões – especialistas indicam o tempo máximo de duas horas para reuniões de grupos focais. O importante é que o grupo se reúna em lugar apropriado, de preferência fora do local de trabalho, e em disposição que permita ao moderador interagir com todo o grupo.

d) Roteiro de questões – o roteiro de questões é um recurso essencial do trabalho com grupos focais. Ele reúne os temas e questões que orientam as discussões. É um instrumento de orientação do moderador para facilitar a condução dos trabalhos, de acordo com os objetivos traçados previamente.

e) Perfil do moderador – o moderador é um facilitador dos debates. Deve evitar a postura tradicional de professor ou árbitro. Não pode expressar juízos de valor ou tomar partido durante as discussões. Deve facilitar situações em que diferentes percepções apareçam. O moderador pode contar com um ajudante que atua como observador atento a reações verbais e não verbais do grupo. Ao final de cada encontro, o moderador deve avaliar com o grupo as discussões e sensações suscitadas durante o trabalho.

f) Análise dos resultados – a análise dos dados em uma pesquisa com grupo focal é essencialmente qualitativa. O moderador deve buscar a interpretação ou o significado dos comentários como se fizesse um trabalho etnográfico, considerando os discursos e o contexto em que se situam. Deve-se evitar a tendência à quantificação.

EXEMPLIFICANDO...

Um exemplo de utilização do grupo focal no mapeamento de competências é quando se deseja prospectar e mapear competências emergentes por meio da análise de desafios estratégicos da organização. Nesse caso, monta-se um grupo que, a partir dos desafios estratégicos da organização, discute quais serão as competências necessárias para fazer frente a esses desafios. É uma possibilidade que a organização tem para se preparar para o futuro.

O método do grupo focal não é recomendado:

- em situações que abordam temas potencialmente constrangedores;
- quando não é possível saber os aspectos críticos do estudo;
- quando se necessita de dados estatísticos;
- quando outro método pode produzir resultados de qualidade com menos custos; e
- quando a confidencialidade da informação não puder ser garantida (OLIVEIRA e FREITAS, 1998).

Estudo de Caso

Grupo focal

Caso – Polícia Federal

A partir de estudo com grupos focais, a Polícia Federal está elaborando um mapeamento de competências e perfil profissiográfico dos policiais entre 2008 e 2009. Foram instituídos grupos focais para cada um dos cargos da Polícia Federal (delegado de polícia federal, perito criminal federal, agente de polícia federal, escrivão de polícia federal e papiloscopista policial federal). Participam dos grupos policiais com larga experiência no desempenho de suas funções, segundo critérios específicos de seleção. Cada grupo focal colocará o seu entendimento sobre as competências de atuação no cargo, considerando a missão constitucional do órgão e a experiência de campo.

O enfoque das competências é visto como possibilidade de valorizar a atuação e a experiência profissional, responsáveis por desenvolver conhecimentos ao longo da carreira. A atuação dos profissionais de segurança pública envolve a resolução de problemas não repetitivos e que se renovam constantemente, especialmente com o fenômeno de globalização do crime. Da mesma forma que as forças de segurança se atualizam, a criminalidade se torna mais complexa, sobretudo no que concerne às diferentes modalidades de crime organizado transnacional.

A Polícia Federal concluiu seu planejamento estratégico em 2008, no qual definiu a sua visão de futuro em conformidade com sua missão constitucional.

A atividade fim da Polícia Federal é atuar como Polícia Judiciária da União, dedicando-se, com exclusividade, à elucidação de crimes de competência da Justiça Federal e de outras infrações penais cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei. Também compete à Polícia Federal, como Polícia Administrativa, exercer o controle migratório de armas e de produtos químicos que possam ser empregados na produção ilícita de drogas.

Entre outros desafios, a Polícia Federal busca formas de compatibilizar o nível de qualificação exigido dos agentes, escrivães e papiloscopistas com as tarefas típicas a realizar. Até o advento da Lei nº 9.266, de 15 março de 1996, exigia-se do candidato o certificado de conclusão do segundo grau. No entanto, a partir da entrada em vigor dessa lei, passou-se a exigir diploma de curso superior, gerando quebra nas expectativas para parte desses profissionais.

3.1.4 Questionários estruturados

Um questionário estruturado é composto por uma série de perguntas encadeadas que possuem alternativas de resposta fixas (do tipo sim e não ou múltipla escolha, por exemplo).

A aplicação de questionário estruturado é simples, pois as respostas se limitam às alternativas apresentadas. Mas sua elaboração exige conhecimento prévio dos temas abordados para a escolha adequada das perguntas e das alternativas de resposta.

Os questionários podem ser aplicados por meio de entrevistas pessoais individuais ou coletivas, entrevistas telefônicas, enviados por correio ou de forma eletrônica (por e-mail ou formulário on-line).

Principais características dos questionários estruturados:

- Podem atingir um grande número de pessoas.
- As respostas são individuais.
- Os entrevistados podem ser pré-selecionados ou não, permitindo variadas composições no grupo de respondentes.
- Os questionários podem ser preenchidos pelo pesquisador ou entrevistador ou pelo próprio respondente (formulários autoaplicáveis). No caso de preenchimento pelo respondente ou entrevistado, o prazo de devolução é informado com antecedência.
- Registro escrito das respostas, que são posteriormente trabalhadas em uma base de dados.

A elaboração de um questionário segue vários procedimentos. Sua estrutura precisa assegurar que os temas de interesse do pesquisador estejam contemplados e deve manter o respondente atraído para continuar e completar as respostas. De praxe, agrupam-se os itens que tratam da mesma temática. Esses itens devem ser ordenados do geral para o específico, ou do mais simples ao mais complexo. Perguntas pessoais e sociodemográficas devem ficar no final do questionário, para não comprometer a confidencialidade das respostas (GÜNTHER, 1996).

Já existem estruturas de questionário e escalas prontas, testadas e

Um questionário bem elaborado contém itens ordenados do geral para o específico, do mais simples para o mais complexo.

aplicadas para fins de levantamento de competências. Essas estruturas podem ser utilizadas em novas pesquisas, em novos contextos e organizações, com as alterações que se fizerem necessárias ao objeto de investigação. Ou podem servir de inspiração para a elaboração de questionário distinto. Nos mapeamentos de competências, como as competências profissionais são vinculadas às estratégias organizacionais, para cada organização faz-se necessário elaborar um novo conjunto de itens de questionário que expressem as competências fundamentais àquela realidade. Uma escala de respostas com cinco pontos, indo de “discordo totalmente” a “concordo totalmente”, por exemplo, pode ser usada em diferentes questionários.

As competências profissionais estão intimamente vinculadas às estratégias organizacionais. Por essa razão, o conjunto de itens de questionário deve expressar, sempre, as competências fundamentais à realidade pesquisada.

Um facilitador: os questionários on-line

Um recurso cada vez mais utilizado é a aplicação de questionário on-line, que facilita o acesso ao entrevistado e tem custos operacionais menores. Atualmente, o mercado disponibiliza *softwares* livres² para elaboração e aplicação desses questionários. Sua desvantagem reside nas taxas de retorno, que tendem a ser baixas. Para contornar esse problema, é comum as organizações enviarem comunicados alertando sobre a pesquisa que está sendo realizada e sua importância. Contatos telefônicos diretos também podem ser necessários para estimular os respondentes.

Cuidados no uso do questionário:

- Testar o questionário antes de sua aplicação.
- No caso de entrevistas pessoais, dispor de equipe treinada para aplicar os questionários. O entrevistador deve apenas ler o questionário e anotar as respostas, sem interagir com o respondente. Nesse caso, é desejável ter formas de verificação das respostas: mecanismos que permitam localizar e contatar o respondente para checar a veracidade da aplicação.

Os questionários podem incluir questões de resposta aberta. Nesse caso, o tratamento dos dados é diferenciado, exigindo outro tipo de análise, semelhante ao levantamento de informações por meio de entrevista.

Estudo de Caso

Análise documental e aplicação de questionário

Caso – Programa de Capacitação Gerencial das Instituições Federais de Educação Tecnológica (IFETs/MEC), desenvolvido pela ENAP

Objetivo: Desenvolver projeto de capacitação para futuros gestores dos IFETs, com foco em competências gerenciais para novos dirigentes.

Técnicas: análise documental e questionário para mapeamento.

Foco na descrição do desempenho (comportamento ou ação + critério + condição).

A análise documental foi feita para identificar competências transversais aos IFETs, a partir das quais foram abstraídas as competências essenciais e específicas (conhecimentos e habilidades) necessárias a um gestor educacional. Com base na literatura de gestão, foram acrescentadas competências comportamentais para o nível gerencial. Essas informações foram utilizadas para construir o questionário.

A prospecção das competências para o desenho instrucional do programa de capacitação foi realizada com apoio de um questionário estruturado. Esse questionário foi utilizado para aferir o grau de importância das competências selecionadas nos processos de trabalho dos diretores, o grau de proficiência em relação a essas competências e aos conhecimentos e habilidades envolvidos em duas categorias: competências com foco em resultado e competências com foco na interação. Essas categorias separam competências relacionadas a conhecimentos e habilidades (foco em resultados) e competências comportamentais (foco na interação). O questionário também buscou identificar as preferências em relação às modalidades de capacitação.

As competências foram identificadas a partir da percepção dos respondentes sobre o grau de importância dos atributos para o cargo ou função exercida. Foram arroladas 22 competências na categoria Foco em Resultados e 10 na categoria Foco na Interação, todas acompanhadas de definição. Os dirigentes foram convidados a considerá-las, segundo o grau de importância, em uma escala crescente de 0 a 3.

O questionário foi enviado para 57 dirigentes previamente identificados pelo MEC e esteve disponível para preenchimento on-line durante 21 dias. Um total de 37 dirigentes (64,91%) devolveu o questionário preenchido. As respostas permitiram a identificação de três grupos temáticos de conhecimentos e habilidades requeridos: gestão estratégica escolar, gestão de pessoas e instrumentos de gestão. Esses grupos formaram a base para a definição dos objetivos instrucionais e dos conteúdos do Programa de Aperfeiçoamento dos Dirigentes dos IFETs.

Um exemplo: extrato de questionário

Indique o grau de importância das competências arroladas abaixo para o exercício do seu cargo e/ou função, considerando a escala crescente de 0 a 3

Competências com Foco em Resultados	Grau de importância			
ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL <i>Capacidade para interpretar e aplicar a legislação, bem como utilizar as informações geradas pelos sistemas atinentes à administração de pessoal no contexto da administração pública federal.</i>	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>
CAPACIDADE DE GESTÃO <i>Domínio dos conceitos, metodologias e técnicas, bem como temas relevantes da política e da gestão escolar, indispensáveis para a atuação de um gestor na área educacional.</i>	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>
CAPACIDADE DE PLANEJAMENTO E ORGANIZAÇÃO <i>Capacidade de determinar com eficácia as metas e prioridades dos projetos e atividades organizacionais, estabelecendo estratégias de ação, definindo prazos e mobilizando recursos requeridos para a consecução dos objetivos, sem descuidar -se do acompanhamento, controle e avaliação dos processos de trabalho.</i>	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>
COMUNICAÇÃO <i>Capacidade para escutar, indagar e expressar conceitos e ideias nos momentos apropriados e de forma efetiva, garantindo -se a dinâmica produtiva das interações no ambiente de trabalho.</i>	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>

Existem outras formas mais complexas de mapeamento e identificação de competências focadas no desenvolvimento educacional, que vão desde a identificação das competências até o planejamento de ações educacionais e a avaliação das competências que serão abordados mais adiante (ver item 3.2.1).

3.2 Programas de formação e capacitação e currículos por competência

Como vimos, o primeiro passo para a capacitação ou formação com base em competências é a aproximação com o mundo do trabalho. Na prática, isso significa identificar e definir os temas dos cursos, um trabalho que inclui o levantamento das lacunas de competência. É o levantamento das competências que orienta a construção dos currículos e dos objetivos instrucionais, buscando superar o descompasso porventura existente entre a oferta de cursos e o que é necessário desenvolver em termos de competências.

O mapeamento de competências é parte de um processo que leva ao planejamento do ensino, independentemente das técnicas adotadas para a prospecção de lacunas. Mager (1979) observa que a estratégia desse planejamento se volta mais para o desempenho do que para o conteúdo. Isso significa que o próprio processo de trabalho se estabelece como referência para as decisões do que deve ser ensinado, em que ordem e em que profundidade.

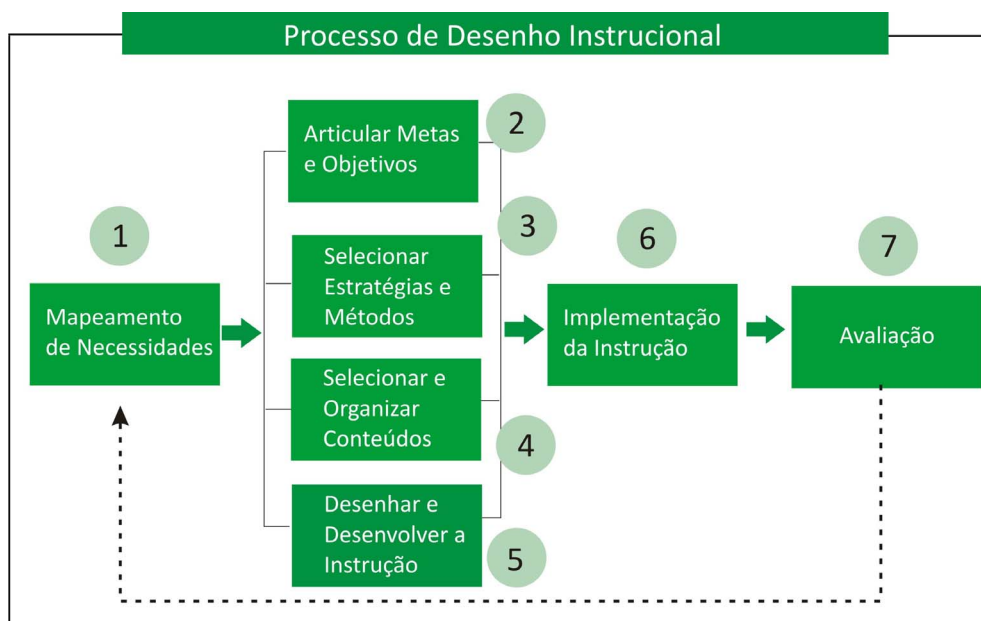
Essa diversidade de opções para planejamento do ensino está presente nas formulações mais complexas no campo educacional, como os currículos, e também na capacitação profissional. De maneira geral, podemos afirmar que o conceito de currículo traduz o conjunto de conteúdos cognitivos e simbólicos que são desenvolvidos nas práticas pedagógicas e no contexto escolar, expressos em uma perspectiva metodológica e de aprendizagem³. Pode ser por competência ou não. Ele não é, necessariamente, uma forma engessada de oferta de capacitação. Pode ser traduzido como programas de formação em várias etapas.

Muitas vezes, no campo da capacitação profissional, as organizações optam por usar a expressão trilha de aprendizagem, criada por Le Boterf para refletir uma opção por uma formação, ao mesmo tempo, flexível e encadeada. A opção por uma trilha é, muitas vezes, a opção por uma área temática de aquisição de conhecimentos, que pode incluir educação formal (cursos, especializações...) ou informal (aprendizagem em serviço, leituras, seminários, viagens de estudo...), de acordo com a disponibilidade e interesse do profissional.

De certa forma, a identificação de lacunas em um mapeamento de competências é também um levantamento de necessidades de capacitação. A partir dele é possível dar início ao processo de desenho instrucional contemplando:

- identificação e análise das necessidades;
- definição de objetivos instrucionais;
- definição das condições ambientais e dos recursos materiais;
- definição de estratégias e métodos;
- definição de conteúdos;
- implementação e avaliação da capacitação.

As sete etapas apresentadas no diagrama (Figura 3) traduzem a lógica de condução do planejamento de ensino ou da capacitação. Esse modelo possui variações, de acordo com a necessidade ou especificidade de cada curso. Além disso, essa lógica não está presa, necessariamente, a uma orientação teórico-filosófica ou a recursos técnicos específicos. Assim como é possível utilizar diferentes recursos para fazer um levantamento de necessidades, também é possível adotar estratégias e métodos de ensino diversos. De qualquer forma, na capacitação profissional, o foco no trabalho prevalece.



Fonte: ENAP, Diretoria de Desenvolvimento Gerencial.

Figura 3 – Processo de Desenho Instrucional

Quadro 4 – Alguns modelos de desenho curricular

Desenho Curricular Clássico	Desenho Curricular Tecnológico	Desenho Curricular Baseado em Competências
<ul style="list-style-type: none"> • É constituído por um conjunto de matérias separadas e relativamente autónomas. • As práticas em oficinas ou laboratórios ocorrem de forma independente das matérias. • Conta com professores especializados exclusivamente em conteúdos teóricos ou em conteúdos práticos. • Os objetivos de ensino refletem aquilo que os docentes consideram que deve ser adquirido pelos alunos. O desempenho futuro não é definido claramente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Está centrado na aquisição, por parte dos alunos, de habilidades ou capacidades teóricas e práticas específicas. • Enfatiza os aspectos operacionais e técnicos de uma profissão. • Organiza o ensino e a avaliação em torno de muitos objetivos específicos e concretos. Exemplo: o uso de instrumentos de medição. • Programação do ensino detalhada a partir de resultados concretos e observáveis que os alunos devem alcançar. 	<ul style="list-style-type: none"> • As capacidades que constituem os objetivos gerais do desenho curricular são inferidas a partir dos elementos/descrições de competência. • Adota estrutura modular. • Desenvolve enfoque integrador de todas as dimensões do ensino. Tende à integração de capacidades, conteúdos, teoria e prática, atividades e avaliação. • Os critérios para a aprovação nos diversos módulos baseiam-se nos critérios estabelecidos na norma* de competência.

Fonte: Elaborado pela ENAP com base em Catalano; Cols e Sladogna, 2004.

*Norma de competência é um padrão de referência para avaliar o desempenho alcançado pelo trabalhador.

O Quadro 4 elenca algumas características de três modelos de desenho curricular: clássico, tecnológico e baseado em competências. Este último desenho reflete, principalmente, a prática adotada e difundida pela Organização Internacional do Trabalho (OIT). A OIT trabalha a elaboração de currículos a partir de normas de competência. A norma define um desempenho competente que é o referencial para comparar o desempenho observado em um trabalhador. Ela dá suporte a processos de seleção, formação, avaliação e certificação (Cintefor/OIT, 1999 apud IRIGOIN e VARGAS, 2002). A OIT costuma construir processos formativos por meio da metodologia de análise funcional. Essa e outras metodologias são apresentadas a seguir.

3.2.1 Metodologias para elaboração de currículos

Na esfera educacional, a literatura considera quatro bases de análise, mais sofisticadas, para a elaboração de currículos em geral. São modelos diferentes daqueles apresentados no item 3.1 para o mapeamento de competências. Utilizam noções variadas sobre competências e estão amarrados a processos educacionais. São elas: análise funcional, análise ocupacional, análise DACUM e análise construtivista.

Quadro 5 – Metodologias de análise para elaboração de currículos

Análise	Objeto de Análise
Análise funcional	A função produtiva com ênfase na certificação por competências.
Análise ocupacional	O posto de trabalho e as tarefas.
Análise DACUM, AMOD e SCID	O posto de trabalho e as tarefas para definir o currículo de formação.
Análise construtivista	A atividade do trabalho, o trabalho estudado em sua dinâmica.

Fonte: Irigoin e Vargas, 2002 (tradução nossa).

Análise funcional

Na **análise funcional**⁴, as atividades e capacidades definidas na unidade de competências são a base do módulo educacional profissional. O módulo é um conjunto de saberes (técnicos, sociais e atitudinais), ordenados por afinidade formativa e que cumpre certas condições de facilitação e meios (instalações, equipamentos, habilidades do docente etc). O módulo é uma unidade de ensino, podendo englobar o desenvolvimento de mais de uma competência. Ele não equivale à competência em si, pois esta pode ser adquirida tanto em contextos educacionais formais, como também em programas de capacitação da própria instituição ou na prática, pelo autodidatismo.

A análise funcional trata o trabalho dentro de seu contexto organizacional. É muito utilizada em países que trabalham com certificação de competências, pois é um método que facilita a definição de unidades de competência e o estabelecimento de normas de competência laboral. Começa com a seguinte pergunta: “qual é o propósito principal (propósito-chave) da ocupação, organização ou função produtiva (setor) de serviços que se deseja analisar?”. O propósito-chave define aquilo que a ocupação ou setor em análise permite alcançar. A pergunta é respondida com verbo, objeto e condição. Então se define o que é necessário fazer para que o propósito se concretize: essas são as funções. Tais funções devem ser pensadas em um contexto amplo, que permita a transferência de um posto de trabalho a outro (IRIGOIN e VARGAS, 2002).

O ponto de partida para a análise funcional é a pergunta: “qual é o propósito principal da ocupação, organização ou função produtiva (setor) de serviços que se deseja analisar?”

EXEMPLIFICADO...

Definição de propósito-chave na análise funcional

Ocupação: auxiliar de enfermaria

Propósito-chave: proporcionar cuidados auxiliares ao paciente e atuar sobre as condições sanitárias de seu entorno, sob supervisão correspondente.

proporcionar cuidados auxiliares ao paciente e **atuar** sobre as condições sanitárias de seu entorno



Verbos + Objetos

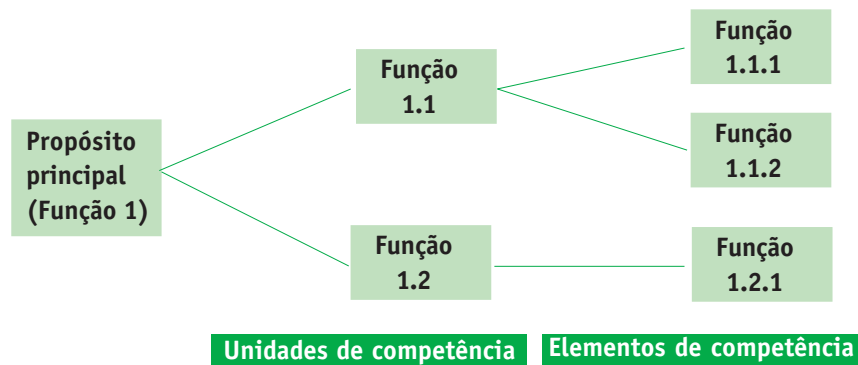
sob supervisão correspondente



Condição

Uma das vantagens da análise funcional é não trabalhar sob o enfoque de tarefas, típico de uma análise de postos de trabalho. As funções são especificadas com mais flexibilidade, na perspectiva do propósito-chave de um setor, organização ou área ocupacional (IRIGOIN e VARGAS, 2002).

O resultado da análise é um mapa funcional que identifica unidades de competência e elementos de competência (Figura 4).



Fonte: Irigoien e Vargas, 2002, tradução nossa.

Figura 4 – Exemplo de mapa funcional

Na análise funcional, é preciso considerar que (VARGAS, 2001; CATALAGNO, CLOS e SLADOGNA, 2004):

- Uma unidade de competência é um agrupamento de conhecimentos e saberes afins. Pode ser desdobrada em um ou mais elementos de competência. Resulta da transcrição das funções identificadas no mapa funcional em capacidades e competências para o exercício dessas funções.
- As unidades de competência devem ser reconhecíveis no mundo do trabalho, seja como uma subfunção, um posto de trabalho ou conjunto de tarefas.
- As unidades de competência devem estar relacionadas com ao menos um posto de trabalho da área profissional, ter vigência atual e perspectiva de futuro.
- O elemento de competência é resultado da transcrição das subfunções identificadas no mapa funcional em capacidades e competências para o exercício dessas subfunções.
- A competência deve ser definida de maneira que permita sua transferência para outros campos ou áreas ocupacionais. Uma mesma unidade de competência (atendimento ao cliente, por exemplo) pode ser necessária em mais de uma área ocupacional ou posto de trabalho, o que facilitaria os processos educativos profissionais.
- Sugere-se que as atividades profissionais comuns sejam agrupadas em uma mesma unidade de competência, para torná-la transversal a várias atividades ou a uma área inteira. Exemplo: “gestão administrativa”, “gestão de recursos humanos”.
- Caso um grupo de saberes esteja presente em várias unidades de competência, isso indica que se trata de formação mais geral, fazendo com que um mesmo módulo esteja associado a várias unidades de competência.

No Brasil, o Ministério da Educação adotou a perspectiva da análise funcional para elaboração dos referenciais curriculares nacionais do ensino técnico:

[os referenciais] ficaram organizados em matrizes ou quadros de competências por áreas profissionais, nas quais se definiram funções, subfunções que caracterizam o processo de trabalho; competências e habilidades (saber-fazer) requeridas pelos trabalhadores; bases instrumentais, científicas e tecnológicas correspondentes aos conteúdos de ensino ou 'saberes' necessários ao desenvolvimento das respectivas competências e habilidades. As unidades de aprendizagem, preferencialmente autônomas, organizadas como módulos, teriam esses parâmetros como base. À conclusão de cada módulo poder-se-ia adquirir um título que habilitaria o trabalhador ao exercício de determinadas funções e/ou subfunções (EPSJV, 2006, p.83).

Veja exemplo de aplicação da análise funcional no estudo de caso da página 66.

Análise ocupacional, DACUM, AMOD E SCID

A **análise ocupacional** inclui a família DACUM – desenvolvimento de currículo; AMOD – desenvolvimento de um modelo; e SCID – desenvolvimento sistemático de currículo instrucional. É uma metodologia de análise qualitativa do trabalho que parte da lógica da análise ocupacional de tarefas (IRIGOIN e VARGAS, 2002). A análise de tarefas implica a coleta de informações relativas às características do trabalho realizado e aos requisitos para um desempenho satisfatório por parte do trabalhador.

Princípios básicos da análise ocupacional:

- Os profissionais descrevem o seu próprio trabalho melhor do que qualquer outra pessoa.
- Uma forma efetiva de definir uma ocupação é descrever as tarefas que as pessoas executam.
- As tarefas demandam a aplicação de conhecimentos, habilidades e atitudes, e o uso de determinadas ferramentas e equipamentos.

Estudo de Caso

Aplicação da análise funcional

Caso – Prefeitura

Resumo do artigo **Aplicação da Análise Funcional na Elaboração de Plano de Cargos, Remuneração e Carreira** – Um Estudo de Caso – Raquel Braga Rodrigues et alli.

(Trabalho apresentado no XXXI Encontro da ANPAD – Rio de Janeiro-RJ, 22 a 26 de setembro de 2007.)

Coleta de dados:

1. *Reuniões com gestores e técnicos diretamente envolvidos na condução das práticas estudadas para compreensão do desenho existente da gestão de cargos, remuneração e carreiras.*

2. *Análise documental da legislação sobre cargos, salários e carreiras e da folha de pagamento da prefeitura.*

3. *Sessões de análise funcional com grupos de cada categoria profissional: levantamento do conjunto de funções existentes na prefeitura e posterior análise. Os grupos foram compostos por representantes de cada cargo ou função da prefeitura com diferentes níveis de experiência. A similaridade entre as funções foi o critério principal para a composição dos grupos. A quantidade de representantes foi definida proporcionalmente pela quantidade total de ocupantes de cada cargo. A escolha dos participantes considerou três aspectos: o tempo na função; a representatividade em relação ao número de ocupantes de cada cargo; e a indicação da área de recursos humanos da prefeitura.*

As informações obtidas foram sistematizadas por cargo e organizadas da seguinte forma:

Função (o que faz?)	Atividades (como faz?)	O que precisa saber (conhecimento)	Como se comportar	Indicadores
	Atividades 1, 2, 3 ...n.			

Após análise, foi elaborado um novo plano de cargos com a seguinte estrutura:

- Título da função, com o código correspondente à CBO;*
- Descrição sumária;*
- Competências: conhecimentos e comportamentos/habilidades;*
- Condições de trabalho: gerais, ferramentas e locais de trabalho.*

Os cargos foram agrupados em quatro famílias ocupacionais para a proposição da nova estrutura de cargos e salários. Além disso, alguns cargos foram extintos e as nomenclaturas foram ajustadas. Para cada família ocupacional foi definida uma faixa de remuneração, considerando a proposta de estruturação das carreiras. Essa proposta combinou a definição das famílias com critérios para a mudança de nível salarial dentro de um mesmo cargo (progressão horizontal).

Na análise ocupacional, os trabalhadores e seus supervisores descrevem suas ocupações por meio de *brainstorming*. Essas pessoas se reúnem em uma oficina de trabalho chamada painel, da qual resulta o mapa de funções e tarefas. O sucesso da metodologia depende da seleção adequada das pessoas que integram o grupo pesquisado e da existência de um bom facilitador para a atividade.

As etapas da metodologia DACUM (IRIGOIN e VARGAS, 2002):

1. Planejamento do painel ou oficina: escolha das ocupações que serão analisadas.
2. Execução do painel.
3. Elaboração da descrição ocupacional: listagem das funções e tarefas da ocupação, com definição de habilidades gerais, conhecimentos requeridos, atitudes, e listagem de máquinas, equipamentos e materiais utilizados.
4. Validação: revisão da matriz DACUM por um novo grupo de profissionais, composto por supervisores e docentes ou instrutores.
5. Agregação de critérios de desempenho (opcional).
6. Revisão final do mapa de funções e tarefas.
7. Publicação e divulgação da matriz DACUM e utilização para fins de capacitação, recrutamento, desenho de programas formativos etc.

Na análise DACUM, a noção de competência é tratada como lista de tarefas. O conjunto das competências de um posto de trabalho é a descrição completa das tarefas a realizar.

A **análise AMOD** é um desdobramento da análise DACUM. A organização das funções e tarefas é feita do ponto de vista do desenho do currículo formativo. Os primeiros passos são iguais nas análises DACUM e AMOD. Na metodologia AMOD, após a validação da matriz DACUM (etapa 4), as tarefas que compõem cada função devem ser organizadas de acordo com o nível de complexidade (IRIGOIN e VARGAS, 2002).

Para facilitar a aprendizagem, são estruturados módulos de ensino combinando tarefas de diferentes funções. Esses módulos seguem uma ordem de complexidade: do mais fácil ao mais difícil, do particular ao geral. A análise AMOD inclui processo de autoavaliação do desempenho e da aprendizagem por parte dos profissionais, além da avaliação do instrutor ou professor. Os resultados dessas avaliações são discutidos com um avaliador ou consultor de capacitação, pessoa responsável por orientar os funcionários sobre as necessidades de capacitação (VARGAS; CASANOVA e MONTANARO, 2001).

A **metodologia SCID** também parte da matriz DACUM, sendo um procedimento detalhado para o desenvolvimento de currículo instrucional. É organizada em cinco fases, desde a análise até a avaliação do evento de aprendizagem (ver Figura 5).

<p>Fase 1: Análise</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Efetuar a análise de necessidades. • Efetuar a análise ocupacional (DACUM). • Validar a análise ocupacional. • Selecionar as tarefas para a capacitação. • Analisar as tarefas uma a uma. • Estabelecer os conhecimentos básicos para efetuar as tarefas.
<p>Fase 2: Desenho</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Determinar a modalidade mais apropriada para a capacitação. • Estabelecer os objetivos de aprendizagem. • Desenvolver os parâmetros de desempenho requeridos. • Desenhar o programa de capacitação.
<p>Fase 3: Desenvolvimento Instrucional</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolver o perfil de competência. • Elaborar as guias de aprendizagem para os alunos. • Elaborar os guias didáticos para os docentes. • Desenvolver os meios didáticos. • Realizar curso piloto e revisar o material.
<p>Fase 4: Implementação</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Operar o plano de capacitação. • Realizar a capacitação ou evento de aprendizagem. • Efetuar a avaliação formativa (durante). • Documentar os resultados.
<p>Fase 5: Avaliação</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Efetuar a avaliação somativa (ao término). • Analisar a informação coletada. • Tomar as medidas corretivas necessárias.

Fonte: Irigoin e Vargas, 2002, p. 100, tradução nossa

Figura 5 – Passos do SCID

Estudo de Caso

Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca (ENSP) Escola de Governo em Saúde / Fundação Oswaldo Cruz

O debate sobre competências teve início no âmbito da formação para o mundo do trabalho.

Desafio: uniformizar os processos de formação a partir de um modelo autônomo de trabalho dos professores.

Complexidade das competências para o trabalho em saúde: o Sistema Único de Saúde engloba as três esferas de governo, unindo servidores federais, estaduais e municipais no grupo de trabalhadores do SUS. Há um quarto participante desse grupo: a sociedade civil organizada que, por meio dos conselhos de saúde, atua como cogestora e partícipe da formulação de políticas do SUS. Esse grupo diversificado forma o público da ENSP. Cada um deles segue uma lógica de trabalho distinta, possuindo competências variadas.

Complexidade do próprio Sistema: o SUS é um modelo de atenção e cuidado que coloca a saúde como produção social, fazendo do trabalho na área um campo interdisciplinar de conhecimentos e um campo intersetorial de práticas. Os modelos de formação precisam ser interdisciplinares e intersetoriais.

Dada a complexidade do trabalho em saúde e do SUS, a escola encontrava-se insatisfeita com a oferta de formação, tanto em termos pedagógicos como nas temáticas operadas.

Para mudar essa situação, foram realizadas oficinas de trabalho com os docentes da ENSP, integrantes do quadro permanente de servidores, para definir as áreas de prática no campo da saúde pública. Essas áreas de prática são temáticas mais amplas, a partir das quais se daria a formação, que pode ser subdividida em subáreas específicas. Foram definidas três áreas de prática: políticas de planejamento e gestão; vigilância em saúde; e promoção à saúde e desenvolvimento social. A partir daí, foram elaborados programas baseados na noção de competências em cada área, considerando a existência de um grupo geral de competências do campo da saúde pública que integra as três áreas de prática. Cada oficina contou com 50 docentes, aproximadamente.

A definição das competências em cada área de prática foi realizada em nove etapas:

- 1) Pactuação – abertura de diálogo entre participantes do processo de construção do programa de formação orientado por competências.*
- 2) Identificação de participantes para compor grupos de atores estratégicos em cada área de prática. Foram formados três grupos: indicantes,*

colaboradores e validadores. Os indicantes eram representantes de segmentos que pactuaram com a ENSP a indicação de profissionais de reconhecida notoriedade ou competência em um dos campos das áreas de práticas. As pessoas indicadas por esse primeiro grupo compuseram o grupo de colaboradores, profissionais atuantes nas diferentes práticas, provenientes de vários estados e regiões do país.

3) Preenchimento do mapa da semana-padrão pelos colaboradores. No eixo da gestão da atenção básica, por exemplo, os colaboradores, chamados de sujeitos da prática, vieram do Acre, Amazonas, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo e Sergipe. As pessoas preenchiam um mapa de tarefas, chamado de semana-padrão, que era depois devolvido para a equipe de condução.

4) Oficina com os sujeitos da prática para identificar, a partir da fala dos sujeitos, o cotidiano do trabalho. Foram identificadas semelhanças e diferenças em relação ao que se considera exercício profissional competente, distinguindo e pactuando as áreas de competência em função de agrupamentos de atividades e da natureza das ações realizadas.

5) Construção de um quadro geral das áreas de competências, ações e desempenhos desejados como resultado da oficina.

6) Validação do quadro de competências, ações e desempenhos.

7) Oficina de atributos: desenvolvimento do conteúdo curricular para o programa de cursos, considerando o quadro de competências validado. Realização de oficina com docentes e pesquisadores para trabalhar atributos cognitivos, psicomotores e afetivos que fundamentam as ações e desempenhos validados na oficina anterior.

8) Validação dos atributos pela câmara de validação. O grupo validador era consultado ao final de cada etapa de trabalho pelo método delphi⁵.

9) Construção do programa composto por unidades de aprendizagem. Cada unidade de aprendizagem agrega um conjunto de enunciados de competências. Existem unidades de aprendizagem comuns às três áreas de práticas, unidades de aprendizagem gerais a uma determinada área de prática e unidades específicas dentro de uma prática.

Esse processo durou aproximadamente três anos.

Questões pendentes: maior integração dos docentes e avaliação dos programas de formação para certificação da qualidade.

Análise construtivista ou método ETED

A **análise construtivista**⁶, ou método ETED (Emprego-Tipo em sua Dinâmica), entende as competências como capacidades mobilizadas no processo de produção, guiadas pelo exercício de um papel profissional e pelas relações entre trabalhadores. A experiência do indivíduo é aproveitada e canalizada no processo de aprendizagem. Utiliza o conceito de emprego-tipo, que se refere a um acúmulo de situações individuais suficientemente próximas umas das outras para constituir um núcleo duro de competências (IRIGOIN e VARGAS, 2002). Está comprometida em mostrar toda a variabilidade do trabalho e sua tecnicidade.

A matriz construtivista desenvolvida por Schwartz, na França, tem como finalidade evidenciar as relações mútuas e as ações existentes entre os grupos, seu entorno, as situações de trabalho e as situações de capacitação (SCHWARTZ apud MERTENS, 1996). Ou seja, as competências não são deduzidas à parte das necessidades e propostas formativas. O método rechaça a defasagem entre a construção de competências e a implementação de uma estratégia de capacitação. Com isso, as competências não são deduzidas somente a partir da função ocupacional, mas concebem igual importância à pessoa, aos seus objetivos e às suas possibilidades (EPSJV, 2006, p. 84).

Nesse enfoque, a competência caracteriza-se pela capacidade de enfrentar imprevistos, pela dimensão relacional, pela capacidade de cooperar e pela criatividade.

Passos para aplicação do ETED:

1. Identificação dos atores.
2. Entrevistas.
3. Estruturação da informação.
4. Registro e formalização de cada noção de competência.
5. Retorno e validação com grupos técnicos formados pelos titulares dos empregos.

O método ETED é participativo, pois inclui todos os postos na hierarquia funcional. Possui como instrumentos: ficha de identificação, ficha demográfica, fichas de competências e fichas dinâmicas. As fichas de competência contêm as atribuições, trajetórias, carga de trabalho,

condições de trabalho e saberes mobilizados. As fichas dinâmicas descrevem a variabilidade e a elasticidade do trabalho, competências e tendências de evolução (IRIGOIN e VARGAS, 2002).

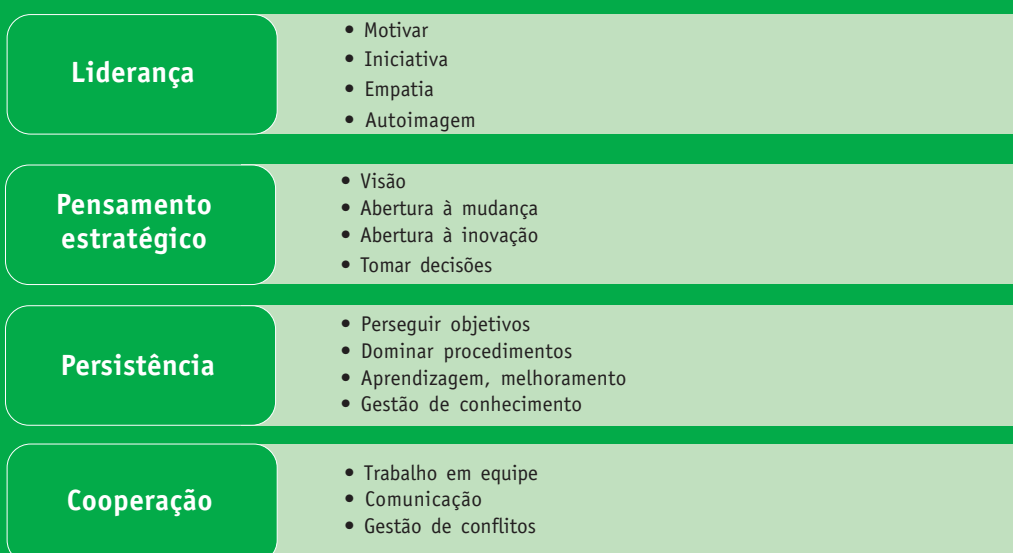
Qualquer desses métodos (análise funcional, ocupacional, DACUM, AMOD e SCID ou construtivista) resulta em catálogos de competências, isto é, listas de competências nas quais se descrevem as competências requeridas para determinado desempenho em uma área ocupacional. Normalmente, a lista inclui um grande grupo de competências genéricas e um grupo de competências específicas, todas com a respectiva descrição. Esses catálogos servem para verificar se candidatos a determinada posição cumprem os requisitos de competências necessários àquele posto (IRIGOIN e VARGAS, 2002).

EXEMPLIFICANDO...

Catálogo de Competências Individuais Estratégicas

Projeto desenvolvido no âmbito do Programa Leonardo da Vinci de Educação e Cultura da União Europeia, que se destina a apoiar atividades dos membros da União Europeia de melhoria da qualidade das práticas e políticas de formação profissional.

O catálogo apresenta 15 competências individuais estratégicas para a integração do mercado europeu que descrevem aptidões individuais reunidas em quatro grupos: liderança, pensamento estratégico, persistência e cooperação. Destina-se a universidades e instituições educacionais, buscando estimular empresas e indivíduos a elaborar planos de desenvolvimento intencional dessas competências.



Fonte: Relatório do projeto-piloto “O desenvolvimento das competências individuais estratégicas no contexto da integração europeia” (UNIÃO EUROPEIA, 2007).

Figura 6 – Estrutura das competências individuais estratégicas

Exemplo de descrição que consta no catálogo:

LIDERANÇA

Motivar

Esta competência é a capacidade do gestor para exigir o resultado pretendido, persuadir outros do sucesso, inspirar e encorajar os outros e apresentar os objetivos de forma atrativa. Ele também é capaz de obter a aprovação dos outros, aumentar o nível de interesse e encorajar.

Esta capacidade de inspirar os outros está ligada à forma como o gestor atinge os objetivos baseado na confiança e no entusiasmo. Autoconfiança e segurança em atingir os objetivos são forças mentais que os gestores devem aprender a utilizar. Acreditarmos firmemente tem grande influência nos outros. O entusiasmo significa que os líderes que alcançam objetivos têm tendência para o sacrifício, a aceitação de riscos e para se preocuparem com o bem-estar dos seus subordinados, mas não com o seu próprio. Os gestores que assumem responsabilidade pessoal, correndo riscos em nome da organização, têm maior impacto.

O indivíduo que possui esta competência é capaz de:

- Exigir o resultado pretendido.*
- Encorajar os outros a terem sucesso.*
- Inspirar outros, criando a visão de possíveis sucessos.*
- Apresentar objetivos de forma atrativa.*
- Persuadir outros e conseguir a sua aprovação.*
- Aumentar o interesse em uma ideia e convencer os outros a participar de sua realização.*
- Dar autonomia e dar liberdade de ação.*

Mais informações: www.sicdevelopment.org

Existem outras abordagens metodológicas para mapeamento de competências e elaboração de currículos que não foram abordadas no texto. A literatura especializada é vasta, oferecendo material aprofundado para aqueles que desejam conhecer melhor essas metodologias. A descrição aqui efetuada buscou sintetizar algumas delas para apresentar um breve panorama das alternativas disponíveis para operacionalizar os referenciais de competência nos processos educacionais.

O Quadro 6 sintetiza os principais elementos das abordagens apresentadas para elaboração de currículos.

Quadro 6 – Correntes metodológicas para análise das competências⁷

Corrente	Ocupacional	Construtivista	Funcional
<i>Dimensão</i>			
<i>Unidade de análise</i>	Posto de trabalho	Atividade de trabalho	Função produtiva
<i>Alcance</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Informação objetiva sobre “o que”, “para que” e “como” são desempenhadas as atividades. • Identificar qualidades requeridas em termos de comportamento, atitudes e valores. • Permite associar conhecimentos e habilidades. • Linguagem comum. • Quando associada ao Dacum, beneficia-se do trabalho de grupos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Vincula-se à realidade experimentada pelo executante. • Valoriza a capacidade de aprendizagem. • Saber concebido como “saber fazer” e “solução de problemas”. • Formação associada ao desempenho e à avaliação do saber. 	<ul style="list-style-type: none"> • Decomposição de funções traz implícitos os requisitos de conhecimentos, habilidades e atitudes. • A ênfase na função assegura integração e consistência às atividades. • Permite estratificar competências.
<i>Limites</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Tempo de análise relativamente longo. • Não permite a identificação de padrões de comportamento. • Inadequada para situações de mudança e alterações nas fronteiras dos postos. • Enfoque na tarefa pode levar a problemas de fragmentação do trabalho. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicação longa e demorada. • Ausência de padrões dificulta a avaliação do desempenho. • Não especificação do conteúdo e etapas gera ansiedade. 	<ul style="list-style-type: none"> • Requer período de tempo considerável para elaboração dos mapas funcionais. • Risco de descrições genéricas e amplas.

Fonte: Adaptado de Barbosa (2008).

3.3 Considerações gerais sobre as metodologias

Algumas condições são fundamentais para a elaboração de programas de capacitação e formação baseados em competências (VARGAS; CASANOVA e MONTANARO, 2001). Vejamos:

Em um programa de capacitação ou formação baseado em competência deve haver:

- Identificação cuidadosa das competências a serem desenvolvidas, as quais precisam ser de conhecimento público e terem sido previamente verificadas por especialistas locais.
- Requisição da participação dos funcionários e dirigentes na estratégia de capacitação desde a identificação das competências.
- Experiências de aprendizagem guiadas por acompanhamentos e trocas frequentes com um profissional que atua como avaliador pessoal e consultor de capacitação.
- Ênfase na obtenção de resultados.
- Ritmo individual de progresso da formação e da capacitação, sem período de tempo pré-fixado.
- Formação ou capacitação com material didático que reflita situações e experiências de trabalho reais.
- Materiais didáticos de estudo modulares, incluindo variedade de meios de comunicação. São flexíveis: incluem unidades obrigatórias e opcionais.
- Situações de aprendizagem em grupos reduzidos. Grupos numerosos são evitados.
- Ensino menos dirigido à exposição de temas e mais centrado no processo de aprendizagem das pessoas. Base no aprender fazendo e no aprender a aprender.
- Realizações, conceitos, princípios e todo tipo de conhecimento como parte integral das tarefas e funções.
- Derivação dos critérios de avaliação a partir da análise de competências, com condições avaliativas claras e de conhecimento público.
- Capacitação e formação dirigidas ao desenvolvimento e à avaliação de cada competência.
- Avaliação que considere os conhecimentos, as atitudes e o desempenho como principais fontes de evidência.
- Planejamento do programa em sua totalidade, com avaliações sistemáticas a fim de seu aprimoramento contínuo.

É importante deixar claro que a capacitação baseada em competências é uma formação focada na demanda, pois se baseia em perfis de competência estabelecidos e validados com a participação dos agentes interessados que são, fundamentalmente, os trabalhadores, os empregadores e as instituições governamentais interessadas (VARGAS; CASANOVA e MONTANARO, 2001).

Uma capacitação que busque o desenvolvimento de competências para o desempenho pressupõe selecionar conhecimentos que os alunos necessitam aplicar. Isso implica centrar esforços de aprendizagem que propiciem integração entre o saber e o saber fazer. A aprendizagem remete a situações em que se promove e se demanda que o indivíduo utilize seus recursos – conhecimentos, habilidades e atitudes. Essa concepção requer que a elaboração dos conteúdos de ensino ocorra em contato direto com as situações de trabalho. Daí a relevância e exigência de que um dos procedimentos prévios à preparação de cursos seja a análise dos processos de trabalho.

Leitura complementar

- Sobre técnicas de pesquisa:

O livro **O desafio do conhecimento científico: pesquisa qualitativa em saúde**, de Maria Cecília Minayo. São Paulo/Rio de Janeiro: Hucitec-Abrasco, 1993.

O livro **Técnicas de pesquisa**, de Eva Maria Lakatos e Marina de Andrade Marconi. São Paulo: Editora Atlas, 1996.

- Sobre grupo focal:

O artigo **Focus Group – pesquisa qualitativa: resgatando a teoria, instrumentalizando o seu planejamento**, de Mirian Oliveira e Henrique M.R. Freitas, publicado na Revista de Administração, v. 33, n. 3, julho/setembro 1998, p.83-91.

- Sobre análise funcional:

A OIT possui muitos trabalhos baseados em análise funcional: de aplicações práticas a cursos que ensinam a metodologia. O principal braço da OIT para esses assuntos é o Cintefor. Uma sugestão de leitura é **Análise Qualitativa do Trabalho, Avaliação e Certificação de Competências: Referenciais Metodológicos**. Brasília: OIT, 2002.

¹ As competências individuais são mobilizadas no contexto organizacional, mas não se restringem a ele. Os indivíduos possuem diversas competências e experiências que acumulam no decorrer da vida fora do ambiente de trabalho. O profissional de qualquer área técnica pode, por exemplo, ter habilidades artísticas que agreguem valor à sua vida pessoal e não necessariamente à organização para a qual trabalha.

² Um deles é o *LimeSurvey* (www.limesurvey.org), que vêm sendo utilizado pela ENAP e pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

³ O contexto educacional de aplicação do referencial de competências trabalha a elaboração de conteúdos que sirvam para o desenvolvimento dessas. Esses conteúdos são expressos em um currículo por competências. Por meio desse currículo são operados enunciados de desempenhos construídos a partir do cotidiano do trabalho. Os currículos, por sua vez, são elaborados com base em teorias de currículos. As teorias de currículos, que podem ser classificadas em três correntes: teorias tradicionais, teorias críticas e teorias pós-críticas. As teorias tradicionais trabalham com a ideia de ensino, aprendizagem, avaliação, metodologia, didática, organização, planejamento, eficiência. As teorias críticas trabalham a identidade do currículo a partir das ideias de ideologia, reprodução cultural e social, classe sociais, relações sociais de produção, emancipação etc. As teorias pós-críticas trabalham a ideia de identidade, alteridade, diferenças, subjetividade, significação, discurso, saber, poder, multiculturalismo. Do ponto de vista das teorias, o currículo por competências pode e deveria ser um currículo híbrido. Isso significa que ele pode se referenciar em diferentes perspectivas de teorias curriculares e, a partir delas, inserir a noção de competência.

⁴ A análise funcional é usada como base de elaboração do Sistema Nacional de Qualificações Vocacionais do Reino Unido (IRIGOIN e VARGAS, 2002).

⁵ Esse método faz uso de um painel de especialistas que, a distância e sem contato entre si, responde um questionário e tenta chegar a um consenso de opinião em relação às questões apresentadas. É focado na análise de eventos e cenários futuros. Segundo Wright e Giovinazzo (2000, p.54): “a evolução em direção a um consenso obtida no processo representa uma consolidação do julgamento intuitivo de um grupo de peritos sobre eventos futuros e tendências. A técnica baseia-se no uso estruturado do conhecimento, da experiência e da criatividade de um painel de especialistas, pressupondo-se que o julgamento coletivo, quando organizado adequadamente, é melhor que a opinião de um só indivíduo”.

⁶ A análise construtivista foi desenvolvida na França. O método ETED foi criado por Nicole Mandon para o Centre d'études et des recherches sur les qualifications – Céreq, organização pública ligada aos ministérios da Educação, da Indústria e Emprego, e do Trabalho, Relações Sociais e Solidariedade. Mais informações em <http://www.cereq.fr>.

⁷ Segundo Barbosa (2008), existem ainda duas correntes de metodologias: comportamental e fenomenológica. A corrente comportamental tem como unidade de análise o empregado com melhor desempenho. É um modelo genérico de competências gerenciais, focado no conjunto de atributos pessoais – motivação, traços de personalidade, habilidades, autoimagem ou conhecimentos requeridos para alcançar resultados superiores. Possui um padrão composto por seis grupos e 21 competências das quais 12 são efetivas (características que diferenciam um desempenho superior de um mediano ou inferior) e seis mínimas (características necessárias para realizar um trabalho, mas que não afetam o desempenho). O posto de trabalho é definido segundo o perfil de competências do seu ocupante. Os limites da corrente comportamental são a generalidade do modelo que torna difusa, quando não superficial, a distinção entre competências efetivas e mínimas e o fato de aplicar no presente um referencial de desempenho do passado. A corrente fenomenológica tem como unidade de análise a concepção do trabalho pelo executante. A forma como o trabalhador concebe o trabalho é o ponto de partida para descrever competências. Utiliza um método sistemático para identificação da estrutura básica do significado do trabalho, que incorpora a abordagem interpretativa no campo de RH. Favorece o diálogo e a reflexão permanente. Os limites da corrente fenomenológica são: sua escassa difusão; sua sofisticação teórica e metodológica que dificulta a operacionalização do método; e a exigência de um significativo trabalho de suporte da área de recursos humanos.



Capítulo 4 – Desafios da avaliação na formação por competências

Trabalhar com competências revela uma predisposição da organização a se transformar e transformar os indivíduos que nela trabalham. Esse processo envolve não só o acréscimo de habilidades técnicas (o H do trinômio do CHA), mas também a valorização do indivíduo e de sua contribuição para o atendimento das metas organizacionais. Como visto anteriormente, para se chegar aos resultados esperados, as competências precisam estar alinhadas a essas metas. A determinação sobre esse desempenho, por sua vez, depende de julgamento ou avaliação.

Em princípio, qualquer atividade pode ser avaliada: ações individuais, ações governamentais, ações educativas, ações de gestão etc. Este capítulo concentra-se nas formas de avaliação que podem ser usadas em ambientes de aprendizagem. Os conceitos aqui apresentados são um apanhado do campo da psicologia organizacional, área em que proliferam estudos sobre avaliação de aprendizagem.

Para melhorar o desempenho, as organizações estimulam seus empregados a adquirir novas competências por diferentes meios. Alguns desses meios são mais formais, como eventos de aprendizagem, concebidos para operar alguma transformação nas pessoas que deles participam: adquirir um conhecimento técnico novo, novas habilidades, refletir sobre atitudes etc. Podem ser cursos de curta, média ou longa duração, palestras, seminários, *workshops*, cursos de pós-graduação... Espera-se que, após um evento de aprendizagem, o indivíduo apresente ganhos de desempenho em suas tarefas cotidianas, o que irá contribuir para um melhor desempenho da organização. Esse resultado pode ser verificado por medidas de avaliação.

Um evento de aprendizagem pode ter várias finalidades e ser apresentado em diversos formatos. Mas seu resultado será, sempre, aferido por medidas de avaliação.

A avaliação de aprendizagem faz parte do desenho instrucional. Por essa razão, deve ser pensada desde a concepção do evento, pois é a partir dos objetivos instrucionais que se extraem os critérios de avaliação, compatibilizando testes e provas com as características do objetivo treinado (ABBAD *et alli*, 2006). Respeitada essa correspondência, há uma variedade de instrumentos avaliativos que podem ser aplicados (ver Figura 7).



Fonte: Morrison; Ross e Kemp (2001) apud Abbad *et alli* (2006).

Figura 7 – Instrumentos para avaliação de diferentes tipos de resultados de aprendizagem

4.1 Aprendizagem e transferência: bases para avaliação

Nas organizações, quando se fala no desenvolvimento de competências pela capacitação, a questão principal não é o desenvolvimento da competência por si só, mas sim a expressão dela no trabalho. O conceito de transferência¹ é que define essa expressão no trabalho:

[...] aprendizagem envolve, além de aquisição e retenção, a generalização e a transferência. Se a mudança no indivíduo ocorre em atividades não-equivalentes às anteriores ou é verificada em situações distintas daquelas em que ocorreu a aquisição, pode ser dito que ocorreu uma “transferência” de aprendizagem. [...] Existem duas possibilidades de aplicação das capacidades aprendidas: a transferência lateral e a vertical. A primeira permite que o indivíduo exiba alguns desempenhos que não foram diretamente aprendidos, mas que são, de algum modo, semelhantes a estes. [...] A transferência vertical, por outro lado, possibilita ao indivíduo a aprendizagem de capacidades mais complexas a partir de capacidades subordinadas, mais simples (ABBAD e BORGES-ANDRADE, 2004, p.239).

A transferência também pode ser positiva ou negativa. É positiva quando a aquisição de conhecimentos, habilidades e atitudes (CHA) facilita outro desempenho. É negativa quando a aquisição de uma competência atrapalha outra, como pode acontecer na área de idiomas. Em uma organização, a transferência de aprendizagem é medida referenciando o uso ou aplicação de CHAs trabalhados em eventos de aprendizagem (ABBAD e BORGES-ANDRADE, 2004).

As condições de ensino podem favorecer ou não a aprendizagem de competências, independentemente do método utilizado. Entre essas condições está a criação de expectativa de sucesso nas pessoas, que envolve motivação e clareza sobre os objetivos do evento de aprendizagem. A exposição do indivíduo, em situação de ensino, a uma variedade de contextos e atividades facilita depois a transferência das competências adquiridas. Também é possível organizar as informações ou conhecimentos apresentados ao indivíduo de modo a facilitar a sua recuperação quando precisar. Ou seja, a situação de ensino pode ser organizada de maneira que as pessoas já saiam com uma ideia de situações nas quais é mais adequado usar uma coisa ou outra.

O ensino de competências é apenas uma das múltiplas formas para facilitar a aprendizagem e garantir melhor desempenho. É a parte do saber fazer. As condições de trabalho consistem no poder fazer e as motivações, metas e aspirações individuais são o querer fazer: “em uma escola, só se pode garantir o saber fazer e, se estiver trabalhando na área afetiva, o saber ser” (BORGES-ANDRADE, 2008).

Quando as pessoas participam de ações de capacitação, os esforços concentrados nesses indivíduos visam ao desenvolvimento de competências – cognitivas, afetivas ou psicomotoras. No retorno ao trabalho, essas competências podem ser transferidas para a equipe, que passa a também desenvolver competências. Isso é chamado de visão

multinível de transferência. Quando não é possível envolver toda uma equipe na mesma situação de ensino, surge a necessidade de se fazer transferência vertical de habilidades do indivíduo para a equipe. Mas essa transferência vertical nem sempre acontece, sendo mais aconselhável envolver toda a equipe na aprendizagem. Além disso, as equipes precisariam transferir as competências à organização para produzir mudanças em processos internos que envolvem mais de uma equipe. Esse é um terceiro nível de transferência: o que foi desenvolvido no nível individual teve efeitos no nível de equipe e foi capaz de, por exemplo, alterar um processo organizacional ou uma meta do sistema.

O processo de transferência envolve um conjunto de princípios que atuam simultaneamente. Ao mesmo tempo em que ocorre o aprendizado no nível individual, essa pessoa está submetida a uma cultura organizacional que facilita e valoriza, ou não, o uso do que foi aprendido no ambiente de trabalho. Essa é a transferência vertical. O processo dessa transferência é complexo, pois envolve coisas que acontecem em dois sentidos: de cima para baixo e de baixo para cima. Os níveis de cima, representados na Figura 8 por fatores organizacionais, determinam mudanças nos níveis de baixo, formados pelas equipes e indivíduos e vice-versa.



Fonte: Adaptado de Borges-Andrade (2008).

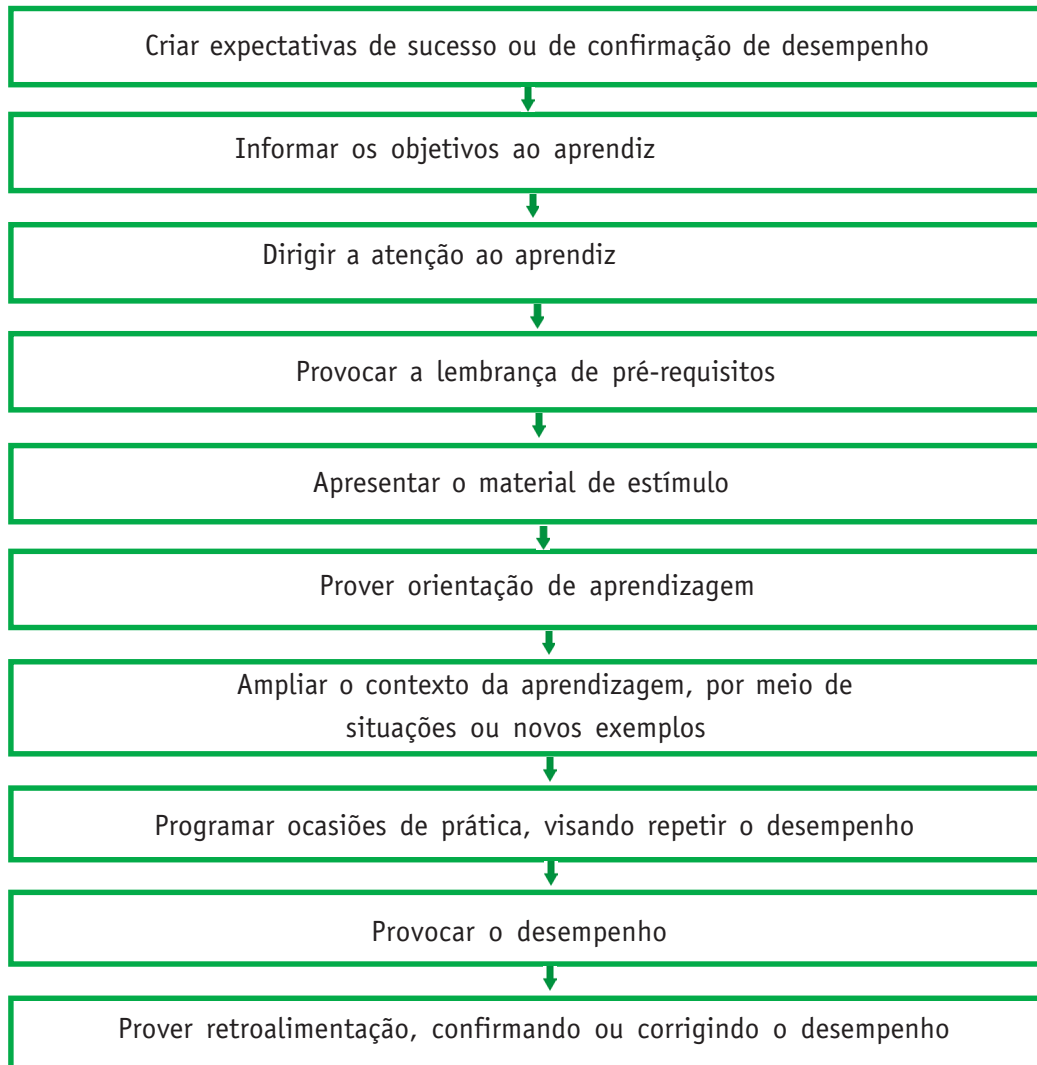
Figura 8 – Visão multinível da transferência

Na avaliação, a verificação da transferência de conhecimentos, habilidades e atitudes para o trabalho pode ser feita com medidas de impacto em profundidade e impacto em largura. Quando se mede profundidade, os indicadores são as competências esperadas. Verifica-se, no ambiente de trabalho, se o indivíduo está fazendo aquilo que era esperado ou se está utilizando aquilo que aprendeu ou que era esperado que aprendesse. A medida do impacto em largura, por sua vez, verifica os efeitos da aprendizagem no conjunto do desempenho do indivíduo, estejam eles diretamente ou indiretamente vinculados às competências que foram ensinadas. O impacto em largura pode ser verificado no nível do indivíduo, da equipe, ou da organização. A opção por uma ou outra medida tem a ver com o que se deseja avaliar. Porém, quando mais se avança verticalmente, isto é, na medição do impacto nas equipes e nas organizações, mais difícil é essa mensuração, exigindo metodologias específicas.

Pela medição em profundidade é possível comprovar se o indivíduo está fazendo o que se espera dele ou se está utilizando o que aprendeu. A medida em largura verifica o efeito da aprendizagem no desempenho do indivíduo como um todo. Esse desempenho pode estar diretamente ou indiretamente vinculado ao que ele aprendeu.

As características individuais influenciam no impacto da aprendizagem, tanto em largura quanto em profundidade. Diferenças de gênero, idade, nível de escolaridade, cargo ocupado, comprometimento com a carreira e com a organização afetam os resultados. No caso da escolaridade, verifica-se impacto maior da capacitação em pessoas com escolaridade menor. Em pessoas muito comprometidas com a própria carreira, o impacto do treinamento no trabalho é mais baixo.

Fatores instrucionais também podem ou não favorecer o impacto de eventos de aprendizagem. Em um ambiente de ensino, a semelhança entre as situações ali vivenciadas e a realidade do trabalho aumenta a chance de impacto positivo do evento. A clareza e a precisão dos objetivos de aprendizagem são outros fatores a serem considerados e que podem ser trabalhados. Por exemplo, quanto maior a complexidade cognitiva do objetivo principal, maior a chance de causar impacto. No caso de aprendizagem que envolve processos afetivos, as dificuldades de obtenção de impacto são maiores. A Figura 9 sugere uma lista de eventos instrucionais que deveria ser considerada no planejamento do ensino. Por vezes, a utilização de alguns desses pontos já é suficiente para facilitar a aprendizagem. Em outras situações, a ordem de acontecimentos desses eventos precisa ser trabalhada.



Fonte: Abbad e Borges-Andrade (2004).

Figura 9 – Condições de ensino que facilitam a aprendizagem e transferência de CHAs

O suporte organizacional à aprendizagem é outro fator que atua sobre as possibilidades de transferência e impacto da capacitação. Esse suporte pode ser psicossocial, material, relacionado ao desempenho etc. Quando as equipes possuem sistemas de suporte ao que o indivíduo aprendeu, isso dificulta o esquecimento e favorece a transferência. A própria expectativa em relação ao suporte organizacional já é capaz de afetar o impacto de um evento de aprendizagem. Por outro lado, a ausência desse suporte pode inviabilizar efeitos positivos da capacitação.

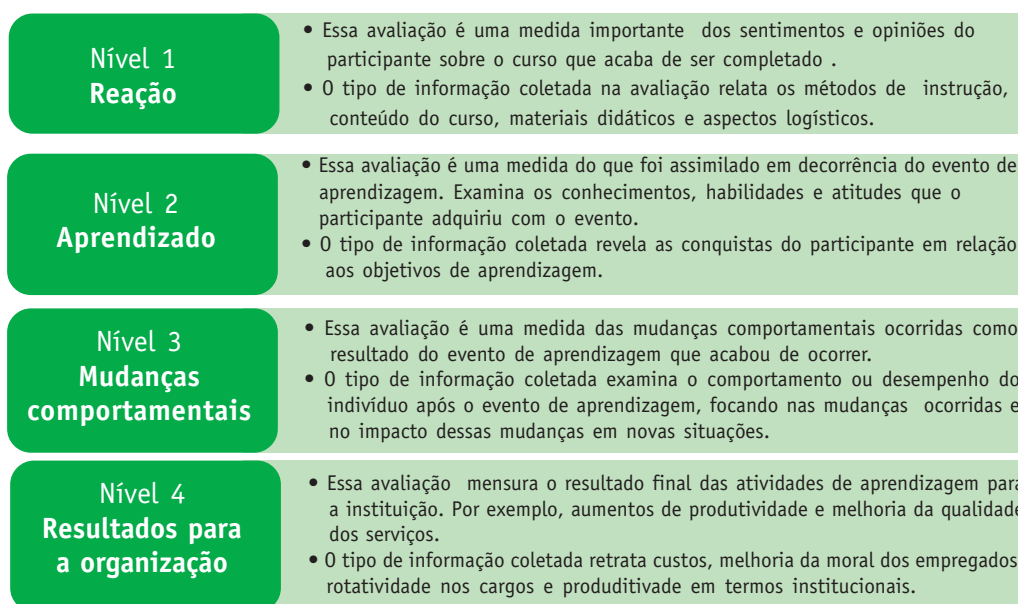
Iniciativas de aprendizagem em contextos de trabalho refletem preocupações com desempenho. O desempenho é um conjunto de comportamentos que o indivíduo apresenta ligados a tarefas, papéis, normas, expectativas organizacionais, metas, padrões de eficiência e eficácia estabelecidos. O desempenho competente tem a ver com a

capacidade de o indivíduo apresentar, sob vários fatores, desempenhos e comportamentos que são esperados para aquela tarefa. Ainda que um indivíduo tenha participado de evento de aprendizagem baseado em competências, isso não significa, necessariamente, que ele irá apresentar essas competências quando precisar desempenhar papéis na organização. Isso acontece porque, além das competências desenvolvidas, é preciso que o indivíduo esteja motivado e que haja suporte da organização.

4.2 Modelos de avaliação

O processo de avaliação envolve duas fases: mensuração do objeto e determinação de seu valor. Por trás de medidas avaliativas existe um modelo e pressupostos avaliativos. Esses pressupostos fundamentam a necessidade de avaliação, que pode ser feita para realizar controle sobre os eventos de aprendizagem, para atribuir validade externa ao treinamento, para realimentar a tomada de decisões ou para rever a concepção e formato de um evento.

O modelo clássico de avaliação define níveis de avaliação com foco na medida. Trabalha com a ideia de que existe uma relação de dependência e causalidade entre eles. Um dos modelos mais conhecidos foi desenvolvido nos anos 1970 por Kirkpatrick. Ele divide o processo avaliativo em quatro níveis: reação, aprendizado, mudanças comportamentais e resultados para a organização (Figura 10).



Fonte: Adaptado de Forsyth; Jolliffe e Stevens (1995)

Figura 10 – Modelo de avaliação de Kirkpatrick

Kirkpatrick (1998) faz uma série de recomendações sobre como implementar os níveis de avaliação. Sugere sempre começar no nível 1 (reação) e acrescentar os outros conforme as possibilidades de tempo e oportunidade. Quando se trabalha com vários níveis, é preciso considerar a avaliação no conjunto. Em uma avaliação de nível 3, por exemplo, o fato de não ocorrer nenhuma mudança comportamental não significa, necessariamente, que o treinamento não foi bom, pois mudança de comportamento exige ambiente de trabalho favorável. Uma chefia muito restritiva pode ser impedimento a mudança comportamental dos subordinados. A avaliação também deve considerar os níveis 1 e 2 para determinar a razão da ausência de mudança.

Nesse modelo, uma avaliação de nível 2 é precedida pela definição de quais conhecimentos, habilidades e atitudes se desejam dos participantes ao final do evento de aprendizagem. Quando há a possibilidade de que os participantes já possuam uma das características, recomenda-se a realização de pré-teste, que não será necessário caso algo completamente novo esteja sendo apresentado. Pode-se fazer uso de testes já existentes e reconhecidos, ou desenvolver um teste próprio para avaliar os conhecimentos e atitudes ensinados (KIRKPATRICK, 1998). Na prática, o uso do pré-teste não é muito comum.

Avaliações nos níveis 3 e 4 são mais complexas, envolvendo análise sobre o benefício de realizar a avaliação em relação ao seu custo. Se os custos administrativos e financeiros forem muito elevados, pode não ser possível realizar a avaliação.

Em todos os níveis de avaliação, podem ser utilizados formulários de avaliação, desenhos e procedimentos elaborados e aplicados por outros, mas os resultados serão sempre novos. Uma organização pode oferecer o mesmo curso que outra, mas isso não significa que não deva avaliá-lo segundo sua própria conjuntura (KIRKPATRICK, 1998).

A implementação de avaliações em uma escola envolve esforço de autorreflexão organizacional e de crítica. Resultados negativos precisam

ser ponderados e considerados na tomada de decisão. Eles podem ser pontuais ou razoavelmente comuns e frequentes. Nesse caso, a avaliação pode servir como parâmetro para reformulação dos eventos de aprendizagem.

A avaliação formativa é aquela que possibilita o acompanhamento do processo de aprendizagem do aluno durante o transcorrer da instrução e viabiliza o uso de estratégias remediativas, prática adicional e outras para garantir o melhor rendimento dos aprendizes. A avaliação somativa, por outro lado, visa avaliar o rendimento final atingido pelo aprendiz com a instrução. Por serem coletadas ao final da instrução, essas informações servirão, principalmente, para aprimorar os eventos instrucionais subsequentes. Existe ainda a avaliação confirmatória ou avaliação da retenção a longo prazo e da transferência de aprendizagem (ABBAD et alli, 2006, p.315-316).

Outra maneira de considerar a avaliação é agrupá-la em somativa ou formativa.

A avaliação formativa faz parte do processo de ensino: “sua principal função é a de regular e melhorar as aprendizagens dos alunos; é a de conseguir que os alunos desenvolvam as suas competências de domínio cognitivo e metacognitivo” (RODRIGUES, 2008). A avaliação somativa avalia o programa ou atividade de capacitação como um todo, para obter informações que auxiliem na decisão da organização sobre sua continuidade ou não. Para as escolas, é a avaliação somativa que fornece elementos para revisão ou readequação da capacitação.

Existem variados modelos avaliativos somativos construídos para captar as variáveis que afetam globalmente um evento de aprendizagem. O Quadro 7 apresenta os principais componentes dos modelos elaborados por Scriven (1978), Stufflebeam (1978) e Gagné e Briggs (1976).

Quadro 7 – Modelos de avaliação somativa

Avaliação Somativa		
Scriven (1978)	Stufflebeam (1978)	Gagné e Briggs (1976)
Verificação de produtos instrucionais de programas ou sistemas que já foram avaliados somativamente.	Modelo CIPP (<i>context, input, process and product</i>) – avaliação do projeto como um todo.	Variáveis específicas para o contexto do planejamento sistemático da instrução. Não é exatamente um modelo.
<p>Lista de verificação com questões que abrangem:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Necessidade; - Mercado; - Resultados de experimento de campo; - Dados sobre o “consumidor” real do produto; - Resultados de comparações com outros programas relevantes similares (competitivos); - Evidências obtidas em longo prazo; - Resultados de estudos sobre efeitos colaterais; - Informações oriundas de observação do processo (planejamento, desenvolvimento e implementação); - Qualidade do desenho experimental e das inferências dele resultantes; - Natureza da análise e significância educacional demonstrada; - Resultados de estudo de custo; - Eficácia e existência de apoio e acompanhamento para a implementação e aprimoramento contínuos do sistema; - Para cada um desses itens, há uma escala de classificação de cinco pontos. O resultado é um perfil de avaliação de produto instrucional. 	<p>Variáveis divididas em quatro grupos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Contexto – ambiente de implementação do programa, analisando as metas a serem atingidas, em relação ao nível esperado e ao atual de ocorrência na população e os fatores e variáveis que poderiam facilitar, dificultar ou impedir o alcance das metas; - Insumo – capacidade do projeto de atingir as metas propostas e de planejar atividades para alcançá-las; - Processo – coleta de dados para descrever a implementação de procedimentos, o emprego de materiais e a identificação de problemas instrucionais e operacionais durante o desenvolvimento do projeto; - Produto – alcance dos objetivos do projeto em operação. 	<p>Quatro conjuntos de variáveis:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Variáveis de resultados – medidas de aprendizagem das competências indicadas pelos objetivos do programa (variáveis-critério); - Variáveis de processo – indicam operações realizadas no processo instrucional que afetam diretamente a aprendizagem e que podem estar relacionadas ao tempo, à sequência ou aos eventos instrucionais; - Variáveis de apoio – presentes na comunidade e no lar, atuam como facilitadores da aprendizagem; - Variáveis de aptidão – mensurações de habilidades e atitudes que podem influenciar a aprendizagem das competências indicadas pelos objetivos do programa instrucional.

Fonte: Elaborado a partir de Borges-Andrade (2006).

Com base nessas três propostas, Borges-Andrade (2006) elaborou o Modelo de Avaliação Integrado e Somativo (MAIS).

4.2.1 Modelo de Avaliação Integrado e Somativo (MAIS)

O MAIS é um modelo genérico de avaliação construído a partir da teoria da efetividade dos eventos de aprendizagem, chamados de TD&E². Formula questões sobre os insumos, os procedimentos, os processos, os resultados e o ambiente dos eventos ou programas.

- Insumos – são fatores físicos e sociais e estados comportamentais e cognitivos anteriores à instrução que podem afetar ou comprometer os resultados. Exemplos: nível socioeconômico, habilidades, experiência na área.

- Procedimentos – são as estratégias instrucionais. Exemplos: sequência de objetivos, tempo para prática, demonstrações, instruções verbais, aulas expositivas.

- Processos – são aspectos significantes do comportamento do aprendiz. Exemplos: resultados de exercícios práticos, tempo de estudo individual, número de desistentes.

- Resultados – é o desempenho final imediato pretendido ou as consequências inesperadas (desejáveis ou indesejáveis) do evento de TD&E. Exemplos: qualquer habilidade, atitude, conhecimento resultante do evento de TD&E.

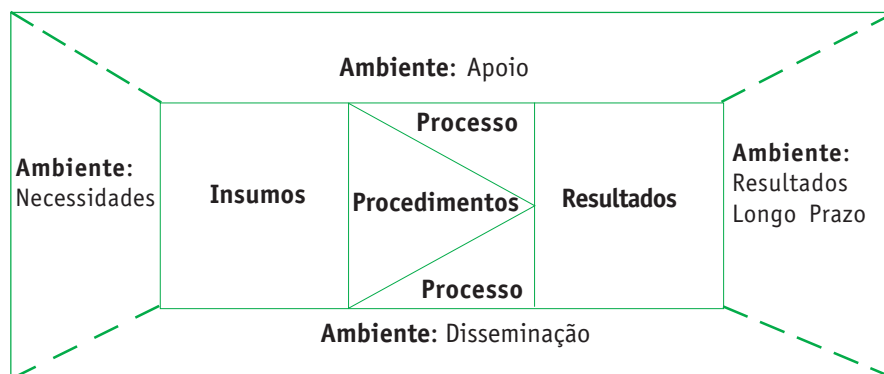
- Ambiente – representa o contexto de TD&E. É subdividido em:

- a) necessidades – identificação de lacunas importantes entre desempenhos esperados e realizados com definição de prioridades para resolver os problemas.

- b) suporte – conjunto de variáveis que ocorrem no lar, nas escolas, na organização ou na comunidade e que têm influência potencial sobre os insumos, procedimentos, processos e resultados. Exemplos: instalações para o evento, material didático, formação acadêmica e pedagógica do instrutor.

- c) disseminação – variáveis que contribuem para a adoção bem-sucedida do programa ou evento de TD&E. Exemplos: meios de divulgação do evento e estratégia de divulgação.

- d) efeitos de longo prazo – consequências ambientais esperadas, inesperadas, desejáveis e indesejáveis. Não devem ser medidos logo após o evento de TD&E, pois necessitam de tempo decorrido para atuarem. Exemplos: desempenho no cargo, mudanças na organização.



Fonte: Borges-Andrade (2006).

Figura 11 – Modelo de Avaliação Integrado e Somativo (MAIS)

Os resultados de longo prazo ocorrem em três níveis: do indivíduo, da equipe e da organização. Essa ideia acompanha a noção da transferência, que pode acontecer no nível do indivíduo, no nível da equipe e no da organização. Portanto, o modelo de avaliação pode ter indicadores dos três níveis.

O Quadro 8 contém uma lista de indicadores de avaliação que começa no nível individual e pode ser estendido aos níveis da equipe e da organização. As competências podem ser trabalhadas tanto individualmente, quanto para equipes e organizações. Esse processo é facilitado quando as competências organizacionais já estão definidas.

Quadro 8 – Indicadores de efeito de longo prazo de eventos de aprendizagem

Indivíduo	Equipe	Organização
<ul style="list-style-type: none"> • Indicadores afetivos – atitudes frente a pessoas, objetos, aspectos do trabalho e não trabalho, a si próprio e aprendizagem; motivação no trabalho, autoeficácia, bem-estar mental etc. • Indicadores cognitivos – uso de informações verbais, conceitos e regras, capacidade de resolver problemas no trabalho, criatividade. • Indicadores psicomotores – velocidade, fluidez no uso de equipamentos. • Indicadores fisiológicos – melhoria de saúde, redução de doença, aptidão física. • Indicadores instrumentais intrínsecos – se o indivíduo possui mais autonomia, se passou a receber elogios ou se é ridicularizado. • Indicadores instrumentais extrínsecos – se o indivíduo recebeu aumento salarial, se foi promovido, se recebeu novas atribuições. • Indicadores instrumentais relacionais – se o evento promoveu a inserção da pessoa em redes, se melhorou a colaboração na equipe, se a pessoa é capaz de capacitar outras. • Indicadores instrumentais não relacionados ao trabalho – se houve mudança em relação ao desempenho fora do trabalho. 	<ul style="list-style-type: none"> • Indicadores afetivos – coesão, satisfação, autoeficácia, ambiguidade de papéis e orientação para a tarefa. • Indicadores cognitivos – conhecimento possuído e representado. • Indicadores de desempenho – comunicação interna, tomada de decisão, resolução de conflitos e níveis de participação das pessoas na equipe. • Indicadores instrumentais intrínsecos – responsabilidades e variedade de trabalho recebido. • Instrumentais extrínsecos – bônus recebido como produto do trabalho em equipe. • Indicadores instrumentais de qualificação – certificações formais recebidas pela equipe. 	<ul style="list-style-type: none"> • Indicadores relativos a metas de produtos (quantidade, qualidade, variedade) alcançados pela organização. • Indicadores relativos a metas do sistema (crescimento, lucro, retorno de investimentos). • Indicadores relativos à aquisição de recursos (novos clientes, compra de outras organizações). • Constituintes (satisfação de consumidores e acionistas, imagem organizacional). • Processos internos (novas tecnologias, clima, absenteísmo, rotatividade, taxas de acidentes).

Fonte: Birdi (1999) apud Borges-Andrade(2006).

Considerando os componentes do modelo MAIS – insumos, procedimentos, processos, resultados e ambiente – pode-se elaborar um plano de avaliação para fornecer informações sobre eventos ou programas de capacitação oferecidos interna ou externamente a uma organização.

Um plano de avaliação baseado no MAIS é composto por:

- Objeto de avaliação – definição sobre quais eventos são avaliados: todos ou alguns; eventos presenciais ou a distância; coletivos ou individuais etc.
- Clientela-alvo – definição do participante típico.
- Variáveis a serem consideradas – escolha das variáveis após estudo sobre a organização e as atividades de TD&E.
- Instrumentos a serem desenvolvidos ou selecionados e aplicados – instrumentos de medida das variáveis.
- Procedimentos de coleta e análise de dados.
- Emissão e divulgação de relatórios de avaliação.

4.2.2 Avaliação da capacitação com base em competências

Um modelo de avaliação de aprendizagem pode ser baseado nas noções de competências, mas para isso ele precisa ser antecedido por um sistema de diagnóstico de necessidade e planejamento instrucional também concebido com base em competências. As competências precisam ser formuladas desde o planejamento do curso e devem constar de seus objetivos.

A escolha de critérios para a avaliação de aprendizagem é feita a partir dos objetivos instrucionais definidos em termos de competências. A avaliação enumera itens relacionados à competência formulada nos objetivos instrucionais e utiliza esses itens como parâmetro para comparar o desempenho que o indivíduo apresenta. Esse sistema de avaliação é chamado avaliação com base em critério. Pode ser usado apenas quando existem objetivos formulados, isto é, quando há definição a priori das competências esperadas após o evento de aprendizagem (BORGES-ANDRADE, 2008).

Na construção de indicadores a partir do referencial de competências, pode-se, por exemplo, perguntar em um questionário de reação o quanto o indivíduo acredita que adquiriu das competências listadas. As competências também podem embasar a verificação de impacto da aprendizagem: uma vez formuladas as competências, pergunta-se ao indivíduo, à chefia, aos colegas se ele usa aquelas competências no trabalho.

Com relação ao desempenho, a avaliação é pautada pela pergunta: Como as competências individuais se relacionam com as competências organizacionais? Ou, ao contrário: Como as competências organizacionais são afetadas pelo desenvolvimento de competências individuais?

Adaptar o modelo de avaliação para a visão de competência significa colocar dentro dos itens de avaliação indicadores de competência (BORGES-ANDRADE, 2008).

Quando se monta uma avaliação de capacitação baseada no MAIS, é preciso colher informações sobre o evento de aprendizagem e sobre o ambiente no qual ele aconteceu. Por exemplo, é preciso saber se o indivíduo está ou não comprometido com a organização, pois isso afeta o resultado de uma capacitação. Também é preciso colher informação sobre motivação, escolaridade e outros dados que ajudem a explicar os resultados. O MAIS afirma a importância de colher informações sobre os indicadores e sobre as variáveis que afetam esses indicadores. Nesse modelo, os resultados não bastam. É necessário verificar também as variáveis que podem produzir ou dificultar esses resultados – são as variáveis intervenientes, que podem ser de insumo, de procedimento, de processo ou de resultado.

Para uma avaliação de capacitação baseada no MAIS, os resultados não bastam. É necessário verificar as variáveis que podem produzir ou dificultar esses resultados.

A partir da lista de competências de um curso ou programa de capacitação, é possível colher informações do quanto a pessoa sabe sobre a importância do evento de aprendizagem para a organização, sobre a crença que tem a respeito da instituição que oferta a capacitação, sobre a qualidade das instalações, sobre a recepção da chefia e dos colegas em relação ao que foi aprendido, sobre como tomou conhecimento do evento etc. É nos indicadores de resultado que o referencial de competências faz diferença, pois a medida deve considerar se o indivíduo alcançou as competências previstas (BORGES-ANDRADE, 2008).

No âmbito da capacitação, o grande desafio das organizações é combinar as vantagens e os avanços trazidos pelos eventos de aprendizagem com formas de gestão que assimilem isso nas rotinas administrativas. Segundo Borges-Andrade (2008), a maioria das organizações prepara sistemas avaliativos para obter controle e realimentar a capacitação. Algumas, além disso, usam as informações coletadas para tomar decisões e implementar melhorias. Poucas conseguem promover a validade externa, isto é, verificar se as mudanças ocorreram fora da sala de aula.

Como foi visto neste capítulo, o componente ambiental influencia a aprendizagem. As organizações precisariam se preparar para receber as pessoas capacitadas sob o enfoque das competências e tentar, na medida do possível, inserir esse referencial na gestão organizacional como um todo.

Leitura complementar

- Sobre avaliação e medidas de avaliação:

A parte III do livro **Treinamento, desenvolvimento e educação em organizações e trabalho: fundamentos para a gestão de pessoas**, (capítulos 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 e 26), organizado por Jairo E. Borges-Andrade, Gardênia da Silva Abbad e Luciana Mourão (Artmed, 2006).

NOTAS EXPLICATIVAS

¹ O trecho sobre transferência e aprendizagem apresentado a seguir foi elaborado com base em BORGES-ANDRADE, 2009.

² A psicologia organizacional considera o treinamento, o desenvolvimento e a educação (TD&E) dividido em três subsistemas: a) avaliação de necessidades; b) planejamento e execução; c) avaliação de TD&E (BORGES-ANDRADE, 2006). A sigla TD&E é uma resignificação de treinamento e desenvolvimento, expressão cunhada no final dos anos 1970 nos Estados Unidos. O acréscimo da “educação” ao conceito reflete a preparação não só para o trabalho, mas também para o futuro. A aprendizagem humana pode acontecer em diversas situações, nem todas incluídas em ações formais de TD&E, como a instrução e a informação. TD&E compreende, em ordem de grandeza: educação> desenvolvimento> treinamento> instrução> informação. A seguir tem-se a definição de cada um deles:

“Informação – módulos ou unidades organizadas de informações e conhecimentos, disponibilizados em diferentes meios (portais, links, textos impressos, bibliotecas virtuais, banco de dados, materiais de apoio a aulas, folhetos e similares).

Instrução – forma mais simples de estruturação de eventos de aprendizagem que envolve definição de objetivos e aplicação de procedimentos instrucionais. É utilizada para transmissão de conhecimentos, habilidades e atitudes simples e fáceis de transmitir ou desenvolver por intermédio de eventos de curta duração. Os materiais assumem a forma de cartilhas, manuais, roteiros, aulas e similares, podendo, em alguns casos, ser autoinstrucionais.

Treinamento – eventos educacionais de curta e média duração compostos por subsistemas de avaliação de necessidades, planejamento instrucional e avaliação que visam a melhoria do desempenho funcional, por meio da criação de situações que facilitem a aquisição, a retenção e a transferência da aprendizagem para o trabalho. A documentação completa de um evento educacional dessa natureza contém a programação de atividades, textos, exercícios, provas, referências e outros recursos.

Desenvolvimento – refere-se ao conjunto de experiências e oportunidades de aprendizagem, proporcionadas pela organização e que apóiam o crescimento pessoal do empregado sem, contudo, utilizar estratégias para direcioná-lo a um caminho profissional específico. Gera situações similares aos demais tipos de ações educacionais, porém, neste caso, constituem-se apenas em ferramentas de apoio e estímulo a programas de autodesenvolvimento como os de qualidade de vida e gestão de carreira.

Educação – programas ou conjuntos de eventos educacionais de média e longa duração que visam à formação e qualificação profissional contínuas dos empregados. Incluem cursos técnicos profissionalizantes, cursos de graduação, cursos de pós-graduação *lato sensu* (especialização) e *stricto sensu* (mestrado profissional, mestrado acadêmico e doutorado)” (VARGAS e ABBAD, 2006, p. 144-5).



Considerações finais

A Mesa-redonda de Pesquisa-Ação Escolas de Governo e Gestão por Competências dedicou-se a pensar a atuação das escolas de governo da União de acordo com o referencial das competências, seguindo as diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal estabelecida em fevereiro de 2006.

As escolas de governo são escolas de formação e capacitação dedicadas aos servidores públicos. O desafio que enfrentam para o desenvolvimento profissional baseado em competências é apenas um dos componentes da gestão por competências nas organizações. O desafio da gestão envolve múltiplos aspectos do sistema de gestão de pessoas: recrutamento, seleção e alocação; carreiras, cargos e remuneração; desenvolvimento e treinamento; e avaliação de desempenho. No governo federal, esse tema é novo, com experiências de diferentes magnitudes em diversos órgãos.

Ainda que as organizações públicas não estejam adaptadas à gestão por competências, a Mesa-redonda concluiu que as escolas de governo podem e devem dar continuidade a ações voltadas ao uso desse referencial na formação e na capacitação profissionais. Ações de gestão por competências e desenvolvimento de competências podem ser tratadas concomitantemente, contribuindo para a construção de novas práticas. É essa a realidade que algumas experiências citadas neste livro têm demonstrado.

Ainda que as organizações públicas não estejam adaptadas à gestão por competências, as escolas de governo podem e devem dar continuidade a ações voltadas ao uso desse referencial na formação e na capacitação profissionais.

O próprio referencial de competências apresenta variações. Trabalhar com competências implica lidar com essas variantes, desenvolvendo cursos de acordo com as demandas das organizações, suas áreas de especialidade e políticas de gestão de pessoal.

Um pouco de tudo que vimos:

- O primeiro capítulo apresentou o contexto em que se dá a capacitação para o exercício de funções públicas. A gestão pública vem sendo transformada, tanto por um processo histórico global de mudanças, quanto pela necessidade de atendimento de demandas cada vez mais complexas da sociedade.

- O capítulo 2 discutiu a influência desse contexto de transformações e novas exigências sobre os processos de trabalho e a forma de gestão das organizações. Tendo em vista que a forma de gerenciamento do passado não é mais adequada ao atual contexto social e institucional, o desenvolvimento de competências aparece como alternativa que liga a capacitação às novas exigências na gestão organizacional. A absorção do referencial de competências exige nova visão sobre as necessidades de capacitação para o exercício profissional, propiciando o desenvolvimento de competências.

- No capítulo 3 foram relacionadas algumas metodologias para mapeamento de competências e elaboração de eventos de aprendizagem para o desenvolvimento de conhecimentos, habilidades e atitudes.

- A capacitação que leve em consideração esses aspectos surtirá mais efeito com motivação e apoio por parte das equipes, dos dirigentes e da organização, como visto no capítulo 4.

O enfoque de competências traz indagações para as escolas. Em um mundo ideal, a absorção do referencial de competências nas ofertas de capacitação pelas escolas deveria ser complementada com a implantação, pelas organizações, de outros aspectos da gestão por competências. Na realidade, nem sempre isso se verifica. Nesse sentido, seria fundamental que as organizações revissem seus mecanismos de demanda por capacitação, transformando-os em demandas para solucionar ou aperfeiçoar os desafios ligados ao aumento de seu desempenho.

As escolas precisam estar preparadas para discutir com as instituições públicas que demandam qualificação, auxiliando-as a explicitar que tipos de problemas visam resolver. Por vezes, pode-se concluir que a capacitação é apenas uma das ações necessárias dentro de um contexto maior, que envolve outras ações de alinhamento da gestão. Essa explicitação permite diminuir a expectativa em relação à capacitação ao mesmo tempo em que recoloca o problema de gestão no âmbito das ações voltadas para o aperfeiçoamento do desempenho da organização como um todo.

Quando as escolas discutem com as organizações as necessidades de qualificação, é possível concluir, por vezes, que a capacitação é apenas uma das ações necessárias dentro de um contexto maior. Isso pode diminuir a expectativa em relação à capacitação e recolocar o problema de gestão em seu devido lugar.

A mudança de cultura em relação à importância da capacitação também precisa ser enfatizada, pois favorece o sucesso da aprendizagem. Compartilhar responsabilidades entre dirigentes, áreas de recursos humanos, responsáveis pelas equipes e os próprios servidores pode potencializar a gestão interna e colocar o desenvolvimento de competências como ativo estratégico para as organizações.

A Mesa identificou a expectativa de aumento da demanda de capacitação com base em competências tendo em vista a implementação da PNDP e a crescente importância a ela atribuída no mercado de trabalho público. Nesse horizonte, as escolas precisam desenvolver planos e estratégias e repensar seus processos pedagógicos para se preparar para concretizar a capacitação baseada no desenvolvimento de competências. Professores e colaboradores externos precisam estar familiarizados com essas novas diretrizes, pois os cursos terão que refletir e transmitir, cada vez mais, novos aspectos práticos do trabalho. Da mesma forma, os dirigentes, ao se aproximarem desse referencial e conhecerem o potencial que ele abriga na gestão, favorecerão o trabalho contínuo de aprendizagem crítica que permita analisar e questionar as práticas e saberes estabelecidos. A Mesa-redonda de Pesquisa-Ação e este livro são ações iniciais nessa direção.

Talvez uma das maiores dificuldades enfrentada pelas escolas seja a inexistência de um levantamento de competências a serem aplicadas no serviço público federal como existe no Canadá, por exemplo. No entanto, a falta de sistematização é um desafio a ser superado trabalhando-se os valores da função pública e as missões das organizações. É esse o caminho que vem sendo trilhado por aqueles que arriscam os primeiros passos em direção ao referencial de competências.

Há desafios por vir. A disposição em enfrentá-los resulta da importância de construir um serviço público que corresponda às necessidades do Brasil. As experiências relatadas neste livro e outras que vêm sendo divulgadas em congressos e seminários demonstram que é possível transformar continuamente e positivamente os processos de capacitação e de gestão de pessoas no setor público.



Breve histórico do serviço público e da gestão de pessoas no Brasil

Podemos dividir a história da gestão de pessoas na administração pública federal brasileira em quatro momentos mais significativos: a década de 1930, os anos 1960-70, a aprovação Regime Jurídico Único em 1990 e a segunda metade dos anos 1990¹.

A década de 1930

Os anos 1930 foram marcados pela organização de um aparelho estatal mais moderno, com os primeiros indícios de implantação de cargos e carreiras para o serviço público com base meritocrática, mas ainda mantendo uma estrutura paralela de admissão (GOUVÊA, 1994; TORRES, 2004). Havia preocupação com a profissionalização e capacitação dos servidores, como demonstra a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil em 1936, que se transformou, em 1938, em Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp) e sobreviveu até 1986². Durante a existência do Dasp, foram implantados concursos públicos com características meritocráticas, criados órgãos para atuar em variados setores, normas e estatutos.

A criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil e do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), na década de 1930, representa o primeiro esforço efetivo de constituição de um serviço público profissional no Brasil. A instituição de um órgão central para a política de recursos humanos, a criação de novas sistemáticas de classificação de cargos e a estruturação de quadros de pessoal, o estabelecimento de regras para a profissionalização dos servidores e a constituição de um sistema de carreiras baseado no mérito são as medidas de maior destaque desse período (KALIL et alli, 2005, p.9).

Embora o Dasp remonte ao final da década de 1930, o primeiro Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União data de 1952³, vigorando até 1990, quando foi publicada a Lei nº 8.112 que adotou o Regime Jurídico Único.

Os anos 1960 e 1970

Entre os anos 1960 e 1970, a maior mudança na administração pública ocorreu com o Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da administração federal e a reforma administrativa. Muito do que foi estabelecido por esse decreto permanece até hoje, como, por exemplo, a divisão entre administração direta e indireta e a divisão de alguns ministérios e respectivas áreas de competência.

O Decreto-lei nº 200 instituiu como princípios a descentralização de atividades, a coordenação e planejamento de ações, mecanismos de controle e a delegação de competências regimentais. Também estabeleceu normas de administração financeira e normas sobre o serviço público civil. Foi aberta a possibilidade de estruturar sistemas de atividades auxiliares para gerenciar atividades de pessoal, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade e auditoria, serviços gerais, dentre outras.

A gestão do quadro de servidores é organizada no Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (Sipeç), criado pelo Decreto nº 67.326/1970, que regulamentou o Decreto-lei nº 200, tendo como “funções básicas a classificação e a redistribuição de cargos e empregos, o recrutamento e a seleção, o cadastro e a lotação, o aperfeiçoamento e a legislação de pessoal” (KALIL *et alli*, 2005, p.10). Seu órgão central é, atualmente, a Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Fazem parte do Sipeç as coordenações gerais de recursos humanos dos ministérios, que são as unidades setoriais, e os departamentos de recursos humanos das autarquias e fundações, que são as unidades seccionais⁴.

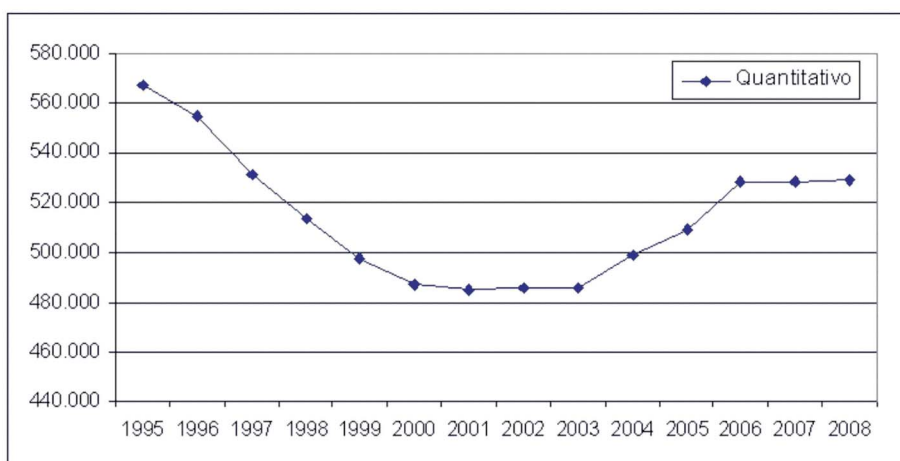
Nesse período, o fato mais marcante em relação à gestão de pessoas é o Plano de Classificação de Cargos (PCC), que reorganizou uma série de cargos e empregos em uma tentativa de dar mais racionalidade administrativa ao sistema de carreiras no serviço público.

O início dos anos 1990

O Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) foi instituído em 1990 (Decreto nº 99.328, de 19 de junho de 1990) como um programa informatizado para controlar a folha de pagamento, sendo o repositório das informações cadastrais de todos os servidores, civis e militares, ativos e aposentados, pensionistas, estatutários e celetistas. O início dos anos 1990 é marcado pelas privatizações, pela extinção de vários órgãos e implantação de planos de demissão voluntária⁵. No fim dessa década, são retomadas as contratações em setores específicos, mas o quantitativo total de servidores cai ou permanece estável (ver Gráfico 1).

A década de 1990 é marcada, em especial, pelos seguintes fatos:

- aumento significativo do quantitativo de cargos organizados em carreiras do serviço público federal;
- fortes distorções de remuneração, resultando em pressões pela reposição de perdas salariais; e
- desvios nas práticas de avaliação de desempenho das organizações públicas em decorrência das pressões por reposição das perdas salariais (KALIL et alli, 2005, p.11).



Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Nota: Até 2007, a posição refere-se ao mês de dezembro de cada ano. Em 2008, a posição é referente ao mês de abril.

Gráfico 1 – Evolução de Servidores Ativos do Poder Executivo Civil

A partir de 2002, passa a ocorrer efetivo crescimento no número de servidores públicos, parte integrante de uma política de valorização da capacidade de gestão do Estado e de recuperação da força de trabalho⁶. Muitas carreiras estão sendo reestruturadas e o valor da remuneração, elevado.

Ao longo dos anos, as oportunidades dadas aos servidores variaram muito. Os servidores admitidos entre os anos 1930 e 1960, período no qual o aparelho estatal buscava se fortalecer, tinham...

...a possibilidade de adquirir uma formação técnica e um conhecimento especializado, inclusive com experiências internacionais, além do que seu ingresso no serviço público dava-se por mérito e não por apadrinhamento. [...] foram treinados e formados na tradição administrativa que partia da separação entre a ação puramente técnica e organizacional e a ação política. Entretanto, esta isenção pregada na teoria era constantemente abalada por um intenso clima de debates de ideias e de tendências político-ideológicas que caracterizavam o período (GOUVÊA, 1994, p.131-132).

Já os servidores admitidos a partir dos anos 1960, sobretudo na década de 1970 nos órgãos da administração indireta, viveram um momento no qual o conhecimento técnico e a especialização na atividade tomaram grande impulso. Na década de 1980 e início dos anos 1990, os esforços de capacitação dos servidores eram mais dispersos.

A segunda metade dos anos 1990

Na segunda metade dos anos 1990, vislumbrou-se uma reforma que mexia não só com a organização das estruturas administrativas, mas também com os direitos e deveres dos servidores. Embora pregasse a valorização de carreiras consideradas típicas de Estado, flexibilizava e extinguiu outras de áreas consideradas meio ou de apoio, além de prever medidas de alteração no sistema previdenciário. Após extensos debates e negociações, foi aprovada em 1998 a Emenda Constitucional nº19, que permitiu o estabelecimento de contratos de gestão entre o poder público e entidades da administração direta e indireta, estabeleceu teto remuneratório para cargos públicos e cargos eletivos, assegurou a existência de escolas de governo para formação e aperfeiçoamento dos servidores, definiu situações que geram a perda do cargo, e previu limite para despesas com pessoal.

A Emenda Constitucional nº 19, aprovada em 1998, assegurou a existência de escolas de governo para formação e aperfeiçoamento dos servidores.

A Emenda nº 19 trouxe parte dos avanços pretendidos, mas a reforma ficou pela metade com a extinção do Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare) em 1999. De maneira geral, implantaram-se mudanças na área de gestão (criação de agências reguladoras, por exemplo) e administração de pessoal. Cargos de segurança, ascensorista, copeiro etc. foram extintos (28.451 cargos efetivos que estavam vagos e mais 72.930 cargos ocupados, segundo Torres, 2004). Cargos da alta administração foram reorganizados e algumas carreiras privilegiadas com reestruturação salarial e novos concursos de acesso (especialmente carreiras da área de finanças e auditoria, área jurídica, ciclo de gestão e diplomacia).

A situação da remuneração das carreiras do serviço público não era muito boa, devido às dificuldades administrativas dos anos anteriores. As reestruturações ocorridas melhoraram um pouco esse quadro, mas a defasagem salarial da maioria dos servidores, incluídos no Plano de Classificação de Cargos⁷ criado em 1970, permanecia grande, especialmente nos cargos de nível superior.

No Brasil não há nada parecido com um sistema universal e padronizado de remuneração de servidores, do tipo existente nos países desenvolvidos, onde a administração pública burocrática alcançou pleno desenvolvimento. Ou melhor, existe o Plano de Cargos e Carreiras (PCC), que poderia preencher esse papel, mas que na verdade é apenas a situação da qual todos querem sair para integrar carreiras específicas que, graças a seu sistema de gratificações especiais, acabam sendo razoavelmente remuneradas. No geral, o que existe é um sistema de remunerações extremamente distorcido, em que algumas carreiras, especialmente as jurídicas e, em segundo plano, as econômicas, são bem remuneradas, em função de gratificações que visariam premiar desempenho, enquanto que os demais cargos, especialmente os de nível superior do PCC, são mal pagos (BRASIL, 1995, p.35).

Alterações em maior escala nas carreiras e remunerações começaram a ser feitas a partir de 2002, culminando em 2007 com a edição de quatro medidas provisórias que afetam, juntas, 581.807 servidores. Até a publicação deste texto, apenas as MP 431, 434 e 440 já tinham sido convertidas em lei (leis nº 11.784, 11.776 e 11.890, respectivamente).

Quadro 1 – Quantitativo de servidores beneficiados com reestruturação de carreiras e salários

MP 431/434	Quantidade de servidores		
	Ativo	APOS/INST	Total
	353.703	452.787	806.490
MP 440	Quantidade de servidores		
	Ativo	APOS/INST	Total
	45.705	45.668	91.373
MP 441	Quantidade de servidores		
	Ativo	APOS/INST	Total
	182.399	83.439	265.838
Total	Quantidade de servidores		
	Ativo	APOS/INST	Total
	581.807	581.894	1.163.701

Fonte: SRH, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

A história da administração pública no Brasil⁸ é pontuada por altos e baixos, por momentos em que a organização das atividades do Estado recebeu especial atenção e por outros nos quais não foi um tema da

agenda de governo. No contexto das transformações globais que afetam a administração pública, a gestão de pessoas desponta como área fundamental para um melhor desempenho estatal. O desafio passa a ser a sua inserção estratégica nas estruturas e nos processos decisórios, o que implica a superação de uma cultura administrativa que não vê a questão dos recursos humanos com destaque.

Referências

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Estado*. Brasília, 1995.

CARVALHO, José Murilo de. *A construção da ordem: a elite política imperial*. Teatro das sombras: a política imperial. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

GOUVÊA, Gilda Figueiredo Portugal. *Burocracia e elites burocráticas no Brasil*. São Paulo: Paulicéia, 1994.

KALIL, Alexandre et alli. *Mesa-redonda de Pesquisa-Ação: Gestão por Competências em Organizações de Governo*. Brasília: ENAP, 2005.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. *Estado, democracia e administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

NOTAS EXPLICATIVAS

¹ O histórico do serviço público no Brasil confunde-se com a formação do Estado brasileiro. As administrações colonial e imperial e, até mesmo, a organização estatal do início da República não são consideradas pela maior parte da literatura como instituições burocráticas ou estatais. Entretanto, seu legado não pode ser desconsiderado, pois influencia fortemente as relações que são estabelecidas em momento posterior. Em relação ao período imperial, José Murilo de Carvalho em seu livro *A construção da ordem: a elite política imperial* afirma que “magistrados e militares, ao lado dos agentes do fisco, estiveram entre os primeiros funcionários do Estado moderno a se organizarem em moldes profissionais” (CARVALHO, 2003, p.148). O autor acrescenta que a organização da época era melhor desenvolvida na captação de impostos, enquanto que as ações de desenvolvimento social (educação e saúde, infraestrutura) chegavam somente às capitais de província. O policiamento, por exemplo, ficava totalmente a cargo do poder local (fazendeiros, comerciantes, capitalistas), que constituiria posteriormente a Guarda Nacional. Durante o Império, não havia preocupação com a racionalização do Estado e o ingresso nos empregos públicos seguia, fundamentalmente, a lógica da distribuição de privilégios: “apesar das variações entre os diversos setores, salientando-se a maior burocracia dos setores clássicos do judiciário, do militar e do fiscal, pode-se dizer que, em geral, a classificação de cargos era precária, a divisão de atribuições pouco nítida, os salários variáveis de ministério para ministério; não havia sido institucionalizado o sistema de mérito, e as nomeações e promoções eram muitas vezes feitas à base do apadrinhamento ou, como se dizia na época, do empenho e do patronato, e não da competência técnica; as carreiras eram mal estruturadas e a aposentadoria não generalizada” (CARVALHO, 2003, p.159).

² Sobre a criação do Dasps, conferir o Decreto-lei nº 579 de 30 de julho de 1938. Ao longo das décadas, o órgão sofreu modificações em sua estrutura e competências (e no nome, mantendo-se a sigla). Quando foi extinto, as funções que ainda possuía

passaram para a recém-criada Secretaria de Administração Pública da Presidência da República, encarregada ainda do projeto de desburocratização. Essa secretaria também sofreu diversas transformações até chegar à estrutura atual, na qual o órgão central de recursos humanos está ligado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Um histórico completo pode ser acessado em

<http://www.planejamento.gov.br/recursos_humanos/conteudo/historico.htm>.

³ Antes, as relações entre Estado e servidores eram reguladas pelo Decreto-lei nº 1.713 de 28 de outubro de 1939.

⁴ Para conhecer mais sobre o histórico do Sipec, pode-se consultar a página da SRH no sítio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (www.planejamento.gov.br).

⁵ Muitos servidores que aderiam a esses planos obtiveram, posteriormente, a anistia e conseguiram retornar ao serviço público. Esse processo perdura até os dias atuais.

⁶ Informações obtidas na página <<http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=2680&cat=26&sec=11>>

⁷ Essa foi a última nomenclatura do “carreirão” antes da alteração feita pelo governo Lula em meados de 2006, que trouxe incremento salarial e o nome Plano Geral de Cargos do Poder Executivo (PGPE). As novas contratações para o PGPE são majoritariamente para os cargos de nível superior. O problema é que há uma saída muito grande nesse grupo, que continua em busca de salários mais atrativos (carreiras de finanças ou no legislativo e judiciário) causando prejuízos para a administração.

⁸ Para conhecer a história das reformas administrativas no Brasil até a década de 1980, recomenda-se o livro *Evolução do Estado e reforma administrativa*, de Gileno Fernandes Marcelino, publicado em 1987.



Referências

- ABBAD, Gardênia Silva; BORGES-ANDRADE, Jairo. E. Aprendizagem Humana em Organizações e Trabalho. In: ZANELLI, José Carlos; BORGES-ANDRADE, Jairo E.; BASTOS, Antonio Virgílio Bittencourt (Org.). *Psicologia, Organizações e Trabalho no Brasil*. Porto Alegre: Artmed, 2004, p.237-275.
- ABBAD, Gardênia Silva *et alli*. Planejamento instrucional em TD&E. In: BORGES-ANDRADE, Jairo E.; ABBAD, Gardênia da Silva; MOURÃO, Luciana (Org.). *Treinamento, desenvolvimento e educação em organizações e trabalho: fundamentos para a gestão de pessoas*. Porto Alegre: Artmed, 2006, p.289-321.
- BARBOSA, Allan Claudius Queiroz (Coord.). Competências no Brasil: um olhar sobre os modelos organizacionais de grandes empresas de Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo. *Relatório de Pesquisa*. UFMG/CNPq: 2005.
- _____. (Coord.). Gestão de Competências: da Experiência Organizacional à Proposta Setorial e/ou por Categorias Profissionais – Um Estudo de Modelos Setoriais e/ou por Categorias Profissionais no Brasil. *Relatório de Pesquisa*. UFMG/CNPq: 2008.
- BASTOS, Antonio Virgílio Bittencourt. Trabalho e qualificação: questões conceituais e desafios postos pelo cenário de reestruturação produtiva. In: BORGES-ANDRADE, J.; ABBAD, Gardênia da Silva e MOURÃO, Luciana (Org.). *Treinamento, desenvolvimento e educação em organizações e trabalho: fundamentos para a gestão de pessoas*. Porto Alegre: Artmed, 2006, p.23-40.
- BATAL, Christian. *La gestion des ressources humaines dans le secteur public: l'analyse des métiers des emplois et des competences*. Paris: Les Editions d'Organisation, 1997.
- BORGES-ANDRADE, Jairo E. Avaliação integrada e somativa em TD&E. In: BORGES-ANDRADE, Jairo E.; ABBAD, Gardênia da Silva; MOURÃO, Luciana (Org.). *Treinamento, desenvolvimento e educação em organizações e trabalho: fundamentos para a gestão de pessoas*. Porto Alegre: Artmed, 2006, p.345-358.
- _____. Avaliação de TD&E. In: ENAP. *Mesa-redonda de Pesquisa-Ação Escolas de Governo e Gestão por Competências*. Palestra proferida na 6ª reunião da Mesa, realizada em 18 de dezembro de 2008.
- BORGES, Livia de Oliveira; YAMAMOTO, Oswaldo Hajime. O mundo do trabalho. In: ZANELLI, José Carlos; BORGES-ANDRADE, Jairo E.; BASTOS, Antonio Virgílio Bittencourt (Org.). *Psicologia, Organizações e Trabalho no Brasil*. Porto Alegre: Artmed, 2004.
- BRANDÃO, Hugo Pena; BAHRY, Carla Patricia. Gestão por competências: métodos e técnicas para mapeamento de competências. *Revista do Setor Público*, Brasília, v. 56, nº 2, p. 179-194, abr/jun 2005.
- BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Boletim Estatístico de Pessoal*, nº 145, maio de 2008. Disponível em: http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico.htm. Acessado em: 2 de setembro de 2008.
- BRUNO-FARIA, Maria de Fátima; BRANDÃO, Hugo Pena. Competências relevantes a profissionais da área de T&D de uma organização pública no Distrito Federal. *RAC Revista de Administração Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 7, n.3, p.35-56, jul/set 2003.

- CATALANO, Ana María; COLS, Susana; SLADOGNA, Monica. *Diseño curricular basado en normas de competencia laboral: conceptos y orientaciones metodológicas*. Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo, 2004.
- DEMMKE, Christoph. *Are civil servants different because they are civil servants? Who are the civil servants and how?* Maastricht: European Institute of Public Administration, 2005.
- DELUIZ, Neise. A globalização econômica e os desafios à formação profissional. *Boletim Técnico do Senac*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p.15-21, maio/ago 1996.
- _____. Qualificação, competências e certificação: visão do mundo do trabalho. *Formação*, Brasília, v. 1, nº 2, p. 05-16, maio 2001.
- _____. O Modelo das Competências Profissionais no Mundo do Trabalho e na Educação: Implicações para o Currículo. *Boletim Técnico do Senac*, Rio de Janeiro, v. 27, n.3, set/dez 2001. Disponível em: <http://www.senac.br/BTS/273/boltec273b.htm>. Acessado em: 29 de julho de 2008.
- ESCOLA POLITÉCNICA DE SAÚDE JOAQUIM VENÂNCIO – EPSJV (Org.). *Dicionário da educação profissional em saúde*. Rio de Janeiro: EPSJV, 2006.
- FLEURY, Maria Tereza; FLEURY, Afonso. Construindo o Conceito de Competência. *RAC Revista de Administração Contemporânea*, Rio de Janeiro, Edição Especial, p.183-196, 2001.
- FREITAS, Isa; BRANDÃO, Hugo Pena. Trilhas de aprendizagem como estratégia para desenvolvimento de competências. In: *Anais do XXIX Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-graduação em Administração – ENANPAD*. Brasília: Anpad, 2005.
- FORSYTH, Ian; JOLLIFFE, Allan; STEVENS, David. *Evaluating a Course – Practical strategies for teachers, lecturers and trainers*. London: Kogan Page, 1995.
- GÜNTHER, Hartmut. Desenvolvimento de instrumento para levantamento de dados (survey). In: PASQUALI, Luiz (Org.). *Teoria e Métodos de Medida em Ciências do Comportamento*. Brasília: UnB/INEP, 1996, p.387-403.
- INSTITUT DE LA GESTION PUBLIQUE ET DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE – IGPDE. *La performance des fonctions «ressources humaines»*. Paris: IGPDE, 2008.
- IRIGOIN, María; VARGAS, Fernando. *Competencia laboral: manual de conceptos, métodos y aplicaciones en el sector salud*. Montevideo: Cinterfor, 2002.
- KALIL, Alexandre et alli. *Mesa-redonda de Pesquisa-Ação: Gestão por Competências em Organizações de Governo*. Brasília: ENAP, 2005.
- KIRKPATRICK, Donald L. *Evaluating training programs: the four levels*. 2 ed. San Francisco: Berrett-Koehler, 1998.
- KILIMNIK, Zélia Miranda; SANT’ANNA, Anderson de Souza. Modernidade organizacional, políticas de gestão de pessoas e competências profissionais. In: BORGES-ANDRADE, J.; ABBAD, Gardênia da Silva; MOURÃO, Luciana (Org.). *Treinamento, desenvolvimento e educação em organizações e trabalho: fundamentos para a gestão de pessoas*. Porto Alegre: Artmed, 2006, p.85-96.
- LE BOTERF, Guy. *Construire les competences individuelles et collectives*. Paris: Editions d’Organisation, 2000.
- LEIBOWICZ, Julieta (Coord.). *Gestion de Recursos Humanos por Competencias: Describir puestos y seleccionar personal por competencias*. *Curso OIT*. Cuernavaca, del 4 al 7 de octubre 2008.
- LIMA, Suzana M. Valle; BORGES-ANDRADE, Jairo E. Bases conceituais e teóricas de avaliação de necessidades em TD&E. In: BORGES-ANDRADE, J.; ABBAD, Gardênia da Silva; MOURÃO, Luciana (Org.). *Treinamento, desenvolvimento e educação em organizações e trabalho: fundamentos para a gestão de pessoas*. Porto Alegre: Artmed, 2006, p.199-215.
- MAGER, Robert F.; BEACH JR., Kenneth M. *O Planejamento do Ensino Profissional*. Porto Alegre. Editora Globo, 1979.

MALHOTRA, Naresh K. *Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada*. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.

MOTTA, José Inácio Jardim; BUSS, Paulo; NUNES, Tânia Celeste Matos. Novos desafios educacionais para a formação de recursos humanos em saúde. In: BRASIL, Ministério da Saúde. SGTES. Departamento de Gestão da Educação na Saúde. *SUS Brasil: Cadernos de Textos*. Brasília, 2004.

NOGUEIRA, Roberto P. *Novas Tendências Internacionais da Força de Trabalho do Setor Público – O Brasil comparado com outros países*. Disponível na categoria Gestão da seção Projetos e Estudos em: www.observarh.org.br/nesp. Acessado em: 2 de setembro de 2008.

OLIVEIRA, Mirian; FREITAS, Henrique M.R. Focus Group – pesquisa qualitativa: resgatando a teoria, instrumentalizando o seu planejamento. *Revista de Administração*, São Paulo, v. 33, n. 3, p.83-91, jul/set 1998.

PERES, José A. de Souza. Serviço Público e Bem-Comum. In: CASTOR, Belmiro Valverde Jobim *et alli*. *Estado e Administração Pública: reflexões*. Brasília: Funcep, 1987, p.87 a 117.

PILATI, Ronaldo; BORGES-ANDRADE, Jairo E. Construção de medidas e delineamentos em avaliação de TD&E. In: BORGES-ANDRADE, J.; ABBAD, Gardênia da Silva; MOURÃO, Luciana (Org.). *Treinamento, desenvolvimento e educação em organizações e trabalho: fundamentos para a gestão de pessoas*. Porto Alegre: Artmed, 2006, p.359-384.

RAMOS, Marise, N. *A pedagogia das competências: autonomia ou adaptação?* São Paulo: Cortez, 2001.

_____. *Educação Básica e Educação Profissional: Projetos em Disputa*. Disponível em: www.anped.org.br/reunioes/26/outrostextos/semariseramos.doc. Acessado em: 1 de setembro de 2008.

_____. *Qualificação, Competências e Certificação: visão educacional. Formação*, Brasília, v. 1, n. 2, p. 17-26, maio 2001.

RODRIGUES, Edlene do Socorro Teixeira. *Aprendizagens através da avaliação formativa*. Disponível em: <http://www.pedagogia.com.br/artigos/avaliacaoformativa/index.php?pagina=0>. Acessado em: 10 de dezembro de 2008.

RODRIGUES, Raquel Braga *et alli*. Aplicação da Análise Funcional na Elaboração de Plano de Cargos, Remuneração e Carreira – um estudo de caso. In: *Anais do 29º Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-graduação em Administração – ENANPAD*. Rio de Janeiro: 2007.

SPARROW, Paul R.; BOGNANNO, Mario. Competency requirement forecasting: issues for international selection and assessment. In: MABEY, Christopher; ILLES, Paul (Ed.). *Managing learning*. London: International Thomson Business, 1997, p.57-69.

VARGAS, Miramar; ABBAD, Gardênia. Bases conceituais em treinamento, desenvolvimento e educação – TD&E. In: BORGES-ANDRADE, Jairo E.; ABBAD, Gardênia; MOURÃO, Luciana (Org.). *Treinamento, desenvolvimento e educação em organizações e trabalho: fundamentos para a gestão de pessoas*. Porto Alegre: Artmed, 2006, p.137-158.

VARGAS, Fernando; CASANOVA, Fernando; MONTANARO, Laura. *El enfoque de competencia laboral: manual de formacion*. Montevideo: Cinterfor, 2001.

WRIGHT, James T.C.; GIOVINAZZO, Renata A. Delphi – uma ferramenta de apoio ao planejamento prospectivo. *Caderno de Pesquisas em Administração*, São Paulo, v. 1, n. 12, 2º trimestre 2000. Disponível em: www.iea.usp.br/iea/tematicas/futuro/projeto/delphi.pdf. Acessado em: 17 de março de 2009.

ZARIFIAN, Philippe. *O modelo da competência: trajetória histórica, desafios atuais e propostas*. São Paulo: Senac, 2003.

UNIÃO EUROPÉIA. O desenvolvimento das competências individuais estratégicas no contexto da integração europeia. *Relatório*. União Européia: 2007. Disponível em: <http://www.sicdevelopment.org/>. Acessado em: 3 de dezembro de 2008.