



XV COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA – CIGU

Desafios da Gestão Universitária no Século XXI

Mar del Plata – Argentina

2, 3 e 4 de dezembro de 2015

ISBN: 978-85-68618-01-1

A EXPERIÊNCIA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL DE GESTÃO DA ÁREA DE CAPACITAÇÃO ALINHADA ÀS POLÍTICAS NACIONAIS DE CAPACITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DE SERVIDORES

REBECA CAMPANI DONAZAR

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

rebecadonazar@gmail.com

Resumo

O presente artigo tem o objetivo de apresentar a experiência da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) em gestão da área de capacitação alinhada às políticas nacionais de capacitação e desenvolvimento de servidores. No texto, são analisadas as finalidades e as diretrizes apresentadas nas políticas nacionais de capacitação e desenvolvimento de servidores, instituídas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e pelo Ministério da Educação, em comparação com os programas desenvolvidos pela UFRGS no mesmo período. A partir dessa comparação, são avaliados os atuais desafios enfrentados pela Escola de Desenvolvimento de Servidores da UFRGS. Trata-se de um relato de experiência, com o suporte metodológico de pesquisa documental. Inicialmente, foram consultadas as legislações que regulamentam a área de pessoal no âmbito do serviço público federal. Posteriormente, dedicou-se ao estudo específico sobre as normas afetas exclusivamente às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). Após ser examinada a legislação federal, foram consultadas as normativas internas da UFRGS, relativas à área de desenvolvimento de pessoas. Dessa forma, foi possível compor o percurso percorrido pela gestão da capacitação na UFRGS, desde a década de 1970 até os dias atuais.

Palavras-chave

Capacitação, Desenvolvimento de servidores, Políticas de Capacitação.

Um breve relato sobre as finalidades e diretrizes das políticas nacionais de capacitação e de desenvolvimento de servidores faz-se necessário, para que posteriormente seja possível compará-las às experiências da UFRGS de gestão da capacitação. Neste sentido, esta seção descreve os principais eixos da Política Nacional de Capacitação instituída em 1998, posteriormente ampliada em 2006 com a publicação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP); apresenta as diretrizes do Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (PDIPCCTAE), estabelecido em 2006, e do Plano Nacional de Desenvolvimento Profissional dos Servidores integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-administrativos em Educação, instituído em 2014; e compara a política de capacitação em âmbito nacional com os programas de capacitação desenvolvidos pela UFRGS.

Inicialmente, é importante descrever as circunstâncias em que a Política Nacional de Capacitação foi instituída, com a publicação do Decreto nº 2.794, de 1º de outubro de 1998. A promulgação desse decreto foi a primeira iniciativa efetiva do governo federal brasileiro em investir, de forma sistêmica, em capacitação. A aprovação da Política Nacional de Capacitação foi um dos resultados de um contexto de reforma do Estado, vivenciado na década de 1990, que impulsionou mudanças na área de gestão de pessoas. A denominada reforma gerencial trouxe, como objetivo central, o modelo flexível de gestão, estruturado pela modernização, pela profissionalização do serviço público e pelo foco em resultados. A transição do modelo burocrático de gestão para o modelo gerencial demandou um novo perfil de servidores, o qual passou a ser desenvolvido por meio dessa política.

O Decreto nº 2.794/1998, em seu Art. 1º, ao elencar suas finalidades, apresentou alguns elementos característicos do novo modelo de gestão, tais como: os conceitos de eficiência e de qualidade, que estão relacionados a um paradigma da iniciativa privada, que possui como propósito principal a gestão orientada a resultados; a capacitação permanente, que propõe a formação continuada de profissionais, de forma versátil e flexível, com o intuito de ser adaptável aos diferentes contextos laborais; a proposição de adequar o quadro de servidores aos novos perfis profissionais requeridos no setor público, que evidencia o pressuposto central a essa política, a formação de profissionais capacitados ao novo modelo de gestão; a divulgação e o controle dos resultados das ações de capacitação, que passou a vincular a capacitação ao desempenho, ao incentivar a avaliação do impacto das ações de capacitação no local de trabalho; e, por último, é elencada como finalidade a racionalização e a efetividade dos gastos com capacitação, com o intuito de dar publicidade aos investimentos com capacitação em cada órgão federal, bem como controlá-los.

Ao final da década de 1990, o contexto nacional de reforma do Estado e a publicação da Política Nacional de Capacitação repercutiram nas características da gestão administrativa das universidades federais e, conseqüentemente, na UFRGS. Nesse mesmo período, a área desenvolvimento de pessoas da UFRGS sofreu mudanças substanciais em sua estrutura de pessoal, em suas competências e em suas atividades. É possível relacionar a nova estrutura organizacional às mudanças trazidas pelo novo modelo de gestão do país, marcadas pela transição entre o modelo burocrático e o gerencial. É possível, ainda, observar na estruturação dos setores da administração central da UFRGS, a transição de uma visão clássica de administração para a visão apresentada pela Escola de Relações Humanas, que alterou a capacitação de uma visão

unilateral, restritiva, voltada somente para o cargo e planejada apenas pela instituição, para levantamentos de necessidades mais participativos, em que os servidores passaram a participar das escolhas de sua formação.

Nesse contexto, é possível depreender do Decreto nº 2.794/1998, algumas diretrizes que indicaram essa mudança do perfil de servidor público que se buscava formar. O perfil buscado passou a ser de um servidor com maiores responsabilidades e maior autonomia para eleger suas capacitações. O servidor público passou a ser reconhecido como agente de sua própria capacitação, quando lhe foi possibilitado associar seus interesses individuais às áreas de interesse da instituição; os órgãos passaram a ser responsáveis por oportunizar, anualmente, no mínimo, uma ação de capacitação por servidor, prioritariamente internas e ministradas por servidores do próprio órgão; as ações de capacitação passaram a ser recomendadas como requisito para promoção nas carreiras; e, os programas de capacitação e de avaliação de desempenho passaram a estar integrados.

No mesmo ano em que foi publicada a Política Nacional de Capacitação, a UFRGS desenvolveu o seu primeiro Programa de Qualificação e Aperfeiçoamento. Esse programa foi concebido com o intuito de criar condições internas para a formação do servidor técnico-administrativo, como um perfil específico de profissional especializado na área da educação, o qual deveria ser sensível às questões pertinentes a uma universidade pública, gratuita e de qualidade. Esse documento ampliou o propósito da área de treinamento, quando alterou o foco das ações de aperfeiçoamento, que se voltavam principalmente às atividades do cargo e passaram para uma formação geral, mais abrangente e vinculada aos objetivos institucionais. Anteriormente, as capacitações concentravam-se em áreas técnicas ou de suporte e apoio. A nova perspectiva voltou-se ao desenvolvimento integral e à formação de profissionais comprometidos com a consecução dos objetivos da instituição. Para alcançar esse propósito, buscou formar profissionais habilitados para conceber e gerenciar atividades administrativas e pedagógicas.

No país, inaugurava-se um novo contexto de investimento em capacitação, com a publicação da Política Nacional de Capacitação. No mesmo período, a UFRGS concebia um programa de formação profissional voltado à emancipação do trabalhador. Foi desenvolvido na Universidade um programa voltado à promoção da autonomia dos servidores técnico-administrativos, em todos os sentidos, inclusive em suas escolhas de áreas de formação. As finalidades apresentadas na Política Nacional de Capacitação buscaram assegurar a valorização do servidor por meio da capacitação, a necessidade de atualização profissional e o desenvolvimento de servidores associado aos objetivos institucionais. Esses fatores alteraram o perfil de servidor público procurado e legitimaram a busca pela ampliação das atividades e das responsabilidades dos profissionais da área administrativa na UFRGS.

Estava intrínseco ao Programa de Qualificação e Aperfeiçoamento dos servidores da UFRGS o objetivo de aproximar as atividades de concepção e de execução sobre o trabalho. Conforme o texto de apresentação desse Programa, “a formação profissional proposta caracteriza-se como integral, voltada a aspectos gerais e técnicos e integrada à educação básica, rejeitando ações que se possam caracterizar como adiestramento ou treinamento de pessoas” (UFRGS, 1998, p. 2). Cabe ainda destacar alguns dos princípios norteadores desse Programa:

[...] - a emancipação do técnico-administrativo em educação deve ser buscada pela apropriação do processo de trabalho por ele desenvolvido, garantindo-se que a construção de critérios para planejamento, responsabilização por execução e avaliação de ações seja coletiva e de domínio público; - todas as ações de administração e desenvolvimento de recursos humanos da Universidade devem constituir-se em ato pedagógico, no sentido de possibilitarem a reflexão-ação; - a preocupação com a qualidade de vida do trabalhador deve ser expressa pela Universidade na garantia de condições de trabalho adequadas e na democratização das relações de trabalho e da estrutura de poder, com respeito às diferenças e igualdade nas oportunidades de opinião e de participação [...] (UFRGS, 1998, p. 2-3).

A Política Nacional de Capacitação e o Programa de Qualificação e Aperfeiçoamento dos servidores da UFRGS têm pontos em comum, os quais serão destacados. Ambos foram desenvolvidos com o intuito de promover, por meio da capacitação, as condições para elevar a qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão. A primeira finalidade apresentada no Decreto nº 2.794/1998, convalidou essa proposta ao indicar a preocupação com a “melhoria da eficiência do serviço público e da qualidade dos serviços prestados ao cidadão” (BRASIL, 1998). O Programa de Qualificação e Aperfeiçoamento desenvolvido em 1998, na UFRGS, tinha o objetivo geral de:

[...] promover o desenvolvimento integral dos servidores técnico-administrativos e ocupantes de cargos e funções de Direção, Chefia e Assessoria, visando à melhoria dos serviços prestados pela Universidade e ao cumprimento de seus compromissos sociais como Instituição Pública (UFRGS, 1998, p. 3).

Dessa forma, a UFRGS, em consonância com a Política Nacional, elaborou seu programa de capacitação de servidores orientado à busca de resultados, com qualidade, mas vinculou esse objetivo ao compromisso social da Universidade, como instituição pública.

Outra relação entre a Política Nacional de Capacitação e o Programa de Qualificação e Aperfeiçoamento dos servidores da UFRGS está na aproximação da capacitação aos objetivos institucionais. A UFRGS, em seu Programa, associou a avaliação de necessidades de qualificação e aperfeiçoamento ao projeto institucional de Universidade. Ao mesmo tempo em que a Política Nacional orientou que as ações de capacitação contribuíssem para a atualização profissional de forma orientada às necessidades institucionais dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

Mais tarde, no âmbito das IFES, em 12 de janeiro de 2005, foi aprovado o Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (PCCTAE), por meio da publicação da Lei nº 11.091. É importante destacar alguns princípios e diretrizes do PCCTAE, que fazem alusão ao perfil profissional e ao estilo de capacitação proposto. Esse Plano de Carreira reforça a importância dos seguintes princípios e diretrizes:

[...] qualidade do processo de trabalho; reconhecimento do saber não instituído resultante da atuação profissional na dinâmica de ensino, de pesquisa e de extensão; vinculação ao planejamento estratégico e ao desenvolvimento organizacional das instituições; desenvolvimento do servidor vinculado aos objetivos institucionais; garantia de programas de capacitação que contemplem a formação específica e a geral, nesta incluída a educação formal [...] (BRASIL, 2005).

Com o intuito de regulamentar os pressupostos apresentados pelo novo Plano de Carreira, em 29 de junho de 2006, foi publicado o Decreto nº 5.825, que estabeleceu as diretrizes para elaboração do Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do Plano de

Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (PDIPCCTAE), instituído pela Lei nº 11.091/2005.

O Decreto nº 5.825/2006 determinou que o PDIPCCTAE fosse estruturado por três grandes programas: o Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento; o Programa de Avaliação de Desempenho e o Dimensionamento de Pessoal. Dessa forma, inerentes aos programas propostos como estruturantes da gestão de pessoas nas IFES deveriam estar presentes alguns pressupostos, os quais foram descritos no Art. 4º. Dentre esses pressupostos, quanto ao desenvolvimento profissional é importante destacar os seguintes incisos:

I - a função estratégica do ocupante da carreira dentro da IFE; II - a apropriação do processo de trabalho pelos ocupantes da carreira, inserindo-os como sujeitos no planejamento institucional; III - o aprimoramento do processo de trabalho, transformando-o em conhecimento coletivo e de domínio público; IV - a construção coletiva de soluções para as questões institucionais; V - a reflexão crítica dos ocupantes da carreira acerca de seu desempenho em relação aos objetivos institucionais; VIII - as condições institucionais para capacitação e avaliação que tornem viável a melhoria da qualidade na prestação de serviços, no cumprimento dos objetivos institucionais, o desenvolvimento das potencialidades dos ocupantes da carreira e sua realização profissional como cidadãos [...] (BRASIL, 2006a).

A partir da publicação da Lei nº 11.091/2005 e do Decreto nº 5.825/2006, é possível observar que o PDIPCCTAE concretizou o desejo de formação profissional de um perfil estratégico de técnico-administrativo, que já se buscava desde em 1998 no Programa de Qualificação e Aperfeiçoamento da UFRGS.

Em 2006, também foi publicado o Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro, o qual instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP), voltada a todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal (APF) direta, autárquica e fundacional. Essa política constituiu-se como outro grande marco do fortalecimento da capacitação dos servidores públicos. Ao instituir como finalidades a melhoria dos serviços prestados, por meio do desenvolvimento permanente do servidor e da adequação das competências aos objetivos institucionais, o documento reforçou a importância da capacitação de servidores.

A primeira finalidade apresentada no Decreto nº 5.707/2006, acrescenta o conceito de eficácia, associado ao de eficiência e ao de qualidade. Os conceitos de eficiência e de qualidade já estavam presentes no Decreto nº 2.794/1998, como pré-requisitos para a prestação de serviços públicos ao cidadão. No serviço público, o princípio da eficácia está associado ao da eficiência. Eficácia é a relação entre os resultados do trabalho e os objetivos da instituição. Eficiência é o comprometimento com os resultados, utilizando de forma mais econômica os recursos disponíveis, orientados à realização do interesse público. O princípio da eficiência foi inserido na Constituição Federal de 1988, por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, cuja aprovação esteve relacionada ao contexto de reforma administrativa do Estado brasileiro.

Outra importante finalidade trazida com a PNDP em 2006 foi o conceito de desenvolvimento permanente, o qual é resultado do aprofundamento do conceito de capacitação permanente introduzido pelo Decreto nº 2.794/1998. A lógica de formação continuada é a mesma, mas o conceito foi substancialmente ampliado. O conceito de desenvolvimento pressupõe um processo mais amplo de aprendizagem, que envolve a formação de conhecimentos, habilidades e atitudes, ou seja, está relacionado ao conceito

de competência. O desenvolvimento é o resultado de um conjunto de processos pedagógicos, compostos por ações de aperfeiçoamento e de qualificação voltadas ao crescimento pessoal e profissional, e não possuem, necessariamente, um vínculo direto com as atividades atuais do servidor (MENESES et al., 2011).

Sendo assim, central ao Decreto nº 5.707/2006 estava o conceito de educação continuada, que consolida o de capacitação permanente, porque relaciona o aprimoramento profissional a processos pedagógicos a serem desenvolvidos ao longo de toda vida funcional do servidor e recomenda que eles sejam articulados a progressões funcionais nas diferentes carreiras da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Outra finalidade elencada na PNDP foi a que orientou os órgãos da APF a promoverem suas capacitações objetivando adequar as competências individuais aos objetivos institucionais. A partir de então, foi inserida a gestão da capacitação orientada ao desenvolvimento de competências.

Nesse sentido, no ano seguinte, em 2007, as ações de aperfeiçoamento oferecidas pela UFRGS passaram a ser estruturadas como complementares, compondo Linhas de Desenvolvimento vinculadas ao conceito de Formação Integral. Naquele ano, foi aprovado, no Conselho Universitário (CONSUN) da UFRGS, o Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento por meio da Decisão CONSUN nº 047, de 19 janeiro de 2007. Mais tarde, em 2009, foi assinada a Portaria UFRGS nº 1.583, 31 de março de 2009, que instituiu o Plano de Formação Integral de Servidores. Essas normativas trouxeram para a área de capacitação a perspectiva de formação continuada e de constituição de trilhas de aprendizagem e itinerários formativos, voltadas ao desenvolvimento de competências.

O conceito de trilhas de aprendizagem foi aprimorado pela UFRGS em 2013, com a assinatura da Portaria UFRGS nº 1.191, de 28 de fevereiro 2013, que adaptou o Plano de Formação Integral de Servidores da UFRGS, instituído pela Portaria UFRGS nº 1.583/2009, às novas regras do PCCTAE, as quais foram instituídas pela Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012. A nova lei, em relação à carreira dos técnicos administrativos em educação, alterou a remuneração do PCCTAE, autorizou o somatório de diferentes cursos de aperfeiçoamento e unificou a tabela de percentuais de incentivo à qualificação. Portanto, a Portaria nº 1.191/2013, adequou o Plano de Capacitação da UFRGS às regras da nova legislação e descreveu os conceitos de trilhas de aprendizagem e itinerários formativos, que perpassam todas as ações de aperfeiçoamento e qualificação destinadas aos servidores da Universidade. Dessa forma, a nova Portaria define que:

O Plano de Capacitação Formação Integral de Servidores da UFRGS é o resultado de um conjunto de processos permanentes e deliberados de aprendizagem estruturados por Itinerários Formativos e Trilhas de Aprendizagem.

1.1 - Itinerário Formativo: é o conjunto de etapas que compõem a organização da educação profissional em uma determinada área, possibilitando o aproveitamento contínuo e articulado dos estudos (Decreto nº 5.154 de 23 de julho de 2004; Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394, de 20 de novembro de 1996).

1.2 - Trilha de Aprendizagem: é o conjunto de atividades interdependentes que promovem o desenvolvimento pessoal e profissional do servidor, composto por ações de aperfeiçoamento e qualificação por ele escolhidas, conforme seu interesse e disponibilidade, em atendimento às necessidades do

trabalho e aos objetivos da instituição (UFRGS, 2013, p. 1-2).

É possível verificar que a PNDP manteve finalidades já apresentadas na Política Nacional de Capacitação de 1998 e ampliou outros conceitos e processos de trabalho que competem à área de capacitação de servidores. Houve uma pequena alteração nas recomendações relativas à divulgação de resultados e ao controle das ações, que passaram para divulgação e gerenciamento. Os conceitos de administração e avaliação ampliaram a perspectiva anteriormente restrita ao controle de gastos.

Outro elemento importante, aprofundado com a publicação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal em 2006, foi a definição de conceitos fundamentais para a área de treinamento, desenvolvimento, e educação na Administração Pública Federal. Nesse sentido, é relevante destacar os seguintes conceitos, apresentados no Art. 2º do Decreto nº 5.707/2006:

I - capacitação: processo permanente e deliberado de aprendizagem, com o propósito de contribuir para o desenvolvimento de competências institucionais por meio do desenvolvimento de competências individuais;

II - gestão por competência: gestão da capacitação orientada para o desenvolvimento do conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao desempenho das funções dos servidores, visando ao alcance dos objetivos da instituição; e

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

Com a definição dos conceitos supracitados, a capacitação passou a ser considerada como um processo permanente e deliberado de aprendizagem, ou seja, uma ação planejada e resultante de um diagnóstico de necessidades de capacitação, que gera um plano anual de capacitação, com metodologias e cronogramas. A gestão da capacitação orientada ao desenvolvimento de competências atribuiu um viés estratégico à área; e, por fim, a diversificação dos formatos de eventos marcou a modernização das formas de aperfeiçoamento, ao considerar como capacitação um vasto grupo de atividades e se contrapôs a uma perspectiva tradicional de aprendizagem, centrada em cursos na modalidade presencial e expositivos.

Dentre as diretrizes definidas pelo Decreto nº 5.707/2006, é relevante destacar a importância atribuída às iniciativas próprias do servidor nas escolhas de suas capacitações, onde são valorizadas as escolhas individuais, quando em consonância com as competências institucionais. A possibilidade de acesso às ações de capacitação passou a ser uma garantia que deve ser assegurada pela organização, por meio da realização de eventos internos ou externos, financiados por ela em algumas situações. É fundamental, ainda, referir sobre a exigência de elaboração de planos de capacitação, que trouxe profundidade aos programas de qualificação e aperfeiçoamento.

Como novidade, a PNDP introduz como diretriz a necessidade de “promover a capacitação gerencial do servidor e sua qualificação para o exercício de atividades de direção e assessoramento” (BRASIL, 2006b). O Programa de Qualificação e Aperfeiçoamento dos Servidores da UFRGS, de 1998, já trazia essa preocupação. Entretanto, a Política Nacional vigente no período não fazia referência a essa necessidade específica de formação, tão relevante para o serviço público diante do contexto de profissionalização.

Outra diretriz importante a ser ressaltada é a que recomenda a oferta e a garantia de cursos introdutórios de formação, que auxiliem a socialização dos servidores públicos e desenvolvam, desde seu ingresso na instituição, competências importantes relativas ao seu papel perante a sociedade.

É importante também destacar no Decreto nº 5.707/2006, a diretriz que recomenda “considerar o resultado das ações de capacitação e a mensuração do desempenho do servidor complementares entre si (BRASIL, 2006b). Essa recomendação reforça a necessidade de integrar os Programas de Capacitação e de Avaliação de Desempenho, uma vez que os resultados deste direcionarão o enfoque daquele. Sendo assim, a Avaliação de Desempenho gera o diagnóstico de lacunas de desenvolvimento que serão objeto do Plano Anual de Capacitação. Por consequência, os resultados do impacto das ações de capacitação no local de trabalho podem ser observados por meio da avaliação de desempenho.

Por fim, é importante falar sobre a publicação da Portaria nº 27, de 15 de janeiro de 2014, apresentada pelo Ministério da Educação (MEC), que institui o Plano Nacional de Desenvolvimento Profissional dos servidores integrantes do PCCTAE. Esse documento trouxe os seguintes objetivos:

2.1. Objetivo Geral - promover, de forma complementar, condições para o desenvolvimento dos servidores integrantes do PCCTAE com vistas ao desenvolvimento profissional e da gestão nas Instituições Federais de Ensino.

2.2. Objetivos Específicos – contribuir para o desenvolvimento do servidor, como profissional e cidadão; promover e apoiar as ações de capacitação e qualificação do servidor para o desenvolvimento da gestão pública, nas IFES; promover e apoiar a capacitação e qualificação do servidor para o exercício de atividades de forma articulada com a função social da IFE; criar condições para a plena implantação do Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do PCCTAE (BRASIL, 2014).

Essa Portaria foi publicada com o intuito de apoiar as IFES que ainda não tenham consolidados seus programas de qualificação e aperfeiçoamento, bem como fortalecer os programas existentes.

Trajetória da qualificação e do aperfeiçoamento de servidores na UFRGS

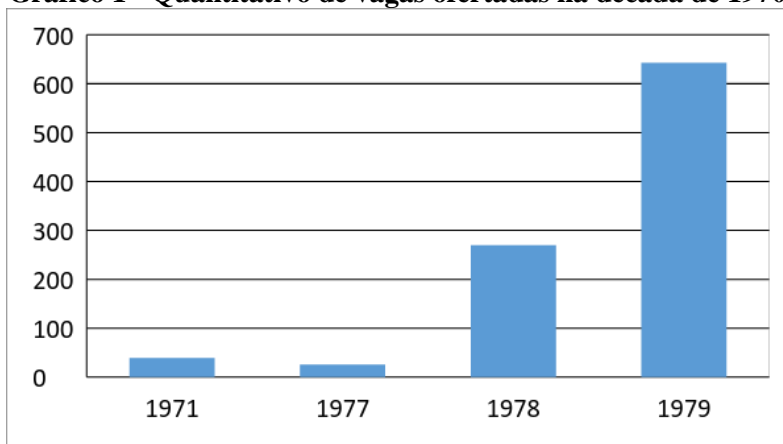
Com o intuito de apresentar a trajetória da qualificação e do aperfeiçoamento de servidores da UFRGS, nesta seção é feito um breve histórico sobre a gestão da capacitação dos servidores técnico-administrativos da UFRGS, desde o oferecimento da primeira ação de aperfeiçoamento, em 1971, por intermédio da Seção de Treinamento e Aperfeiçoamento, até a criação da Escola de Desenvolvimento de Servidores (EDUFRGS), em 2013. Ao iniciar esse resgate histórico, é importante salientar que a área de Treinamento, Desenvolvimento e Educação (TD&E), assim como a área mais ampla, a Gestão de Pessoas, passou por inúmeras transformações na UFRGS, que alteraram sua nomenclatura e ampliaram suas competências. Essas transformações estiveram relacionadas com a publicação de políticas nacionais de desenvolvimento de servidores e acarretaram mudanças na organização do trabalho em alguns setores da instituição, em especial na área de capacitação.

Na década de 1970, a UFRGS iniciou seus investimentos na capacitação do seu quadro de servidores. A primeira ação de aperfeiçoamento gerenciada pela então área de gestão de pessoas, para os servidores do quadro técnico-administrativo da Universidade, foi realizada no ano de 1971, intitulada “Curso de Desenvolvimento de Executivos”, tendo sido oferecidas 39 vagas em duas turmas, com carga horária de 90h e 100h.

Outros cursos de capacitação foram anteriormente realizados, possivelmente desde a criação da primeira escola superior, antes de a UFRGS se tornar universidade, e antes mesmo de ser federalizada. No entanto, essas ações foram oferecidas de forma independente e não resultaram de um programa institucional.

Entre os anos de 1970 e 1979, foram promovidas, pela Seção de Treinamento e Aperfeiçoamento, dezessete ações de capacitação, sendo 38 turmas e um total de 1.071 vagas. O gráfico 1 indica o número de vagas ofertadas de acordo com os registros existentes. Os anos que não aparecem no gráfico abaixo não foram informados, porque não foram encontrados registros de capacitações realizadas nesses períodos.

Gráfico 1 - Quantitativo de vagas ofertadas na década de 1970.



[OBJ]

Fonte: Sistema de Recursos Humanos da UFRGS.

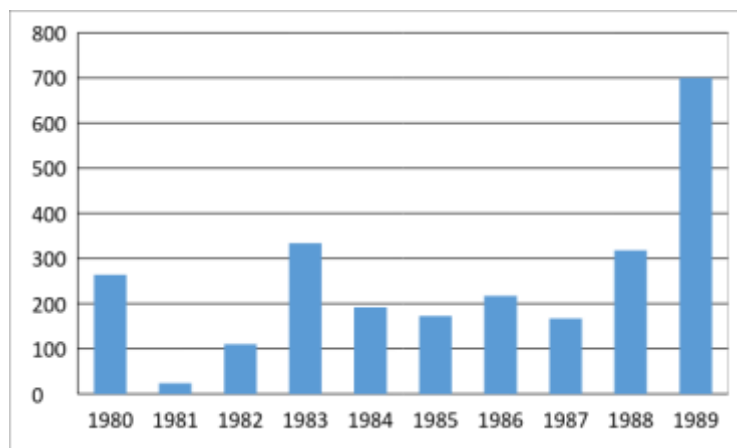
As ações de aperfeiçoamento realizadas nesse período concentraram-se nas áreas de desenvolvimento de executivos, direção e assistência, secretaria e apoio administrativo, despesa pública, redação oficial, administração de sistemas de informação na área de biblioteconomia e comunicação.

Na década de 1980, a Seção de Treinamento e Aperfeiçoamento valorizou a formação de viés técnico, ao concentrar cerca de 40% das ações de aperfeiçoamento nesse enfoque. A formação técnica foi composta pelas seguintes áreas: análises clínicas, química para tecnologistas, cromatografia gasosa, espectroscopia ultravioleta, materiais radioativos, AutoCAD, arquivologia, telefonia, recreação, biblioteconomia, fotografia, estatística, e normas e rotinas contábeis. Além disso, foram promovidas ações de desenvolvimento gerencial. A área administrativa contou com cursos de legislação de pessoal, organização e métodos, datilografia, digitação, operação de microcomputadores e Word Star. Foram realizados, como formação geral, os cursos de língua portuguesa, redação oficial, integração e comunicação, primeiros socorros, integração de servidores, e estrutura e funcionamento da UFRGS.

Entre os anos de 1980 e 1989, 75 diferentes ações de aperfeiçoamento foram realizadas, por meio de 152 turmas e 2.499 vagas. Cerca de 20% dessas turmas foram executadas por intermédio da contratação do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC). Nos anos de 1986, 1987, e 1988, o SENAC ministrou treze

turmas do curso de Datilografia, onze turmas do curso de Operador de Sistemas em Microcomputador e quatro turmas do curso *Word star*. O gráfico 2 demonstra esse quantitativo.

Gráfico 2 - Quantitativo de vagas ofertadas na década de 1980.



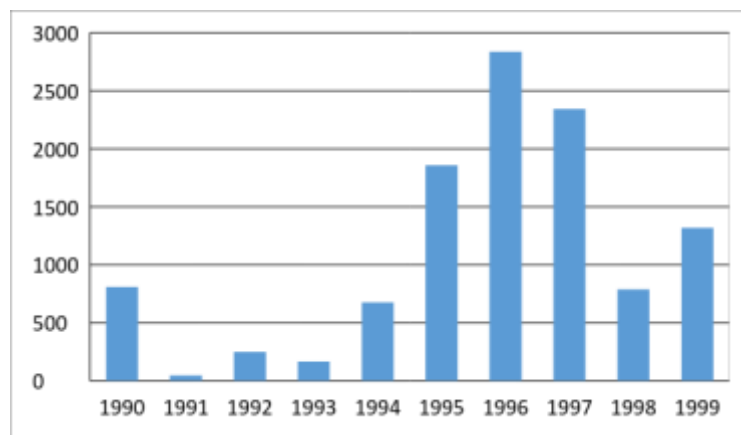
Fonte: Sistema de Recursos Humanos da UFRGS.

No início da década de 1990, a área de pessoal passou a denominar-se Superintendência de Recursos Humanos. Nesse momento, foi criada a Divisão de Desenvolvimento de Recursos Humanos, posteriormente transformada em Departamento de Desenvolvimento de Recursos Humanos. Esse novo departamento, com competência para desenvolver servidores, passou a contar com uma Divisão de Treinamento e Acompanhamento.

A segunda metade da década de 1990 foi marcada pela consolidação da área de pessoal, passando de Superintendência à Pró-Reitoria de Recursos Humanos e Serviços à Comunidade Universitária. Nessa nova Pró-Reitoria, o Departamento de Desenvolvimento de Recursos Humanos passou a contar com uma Divisão de Qualificação e Aperfeiçoamento. Ao final da década de 1990, a área responsável pelos serviços à comunidade universitária separou-se da área de pessoal e foi criada a Pró-Reitoria de Recursos Humanos. Portanto, a gestão de pessoas foi separada da assistência estudantil.

A área de capacitação da UFRGS, de 1990 a 1999, promoveu 170 ações de aperfeiçoamento, por meio da oferta de 576 turmas e um total de 11.090 vagas (Gráfico 3). A partir de 1998, com a consolidação de um Programa de Qualificação e Aperfeiçoamento, as atividades voltadas ao desenvolvimento profissional passaram a ser classificadas de acordo com as seguintes linhas de ação: Formação Profissional Geral; Formação Profissional Específica; Educação Formal; Programa de Ensino Fundamental para Jovens e Adultos Trabalhadores; Ensino Médio e Superior; e Pós-Graduação.

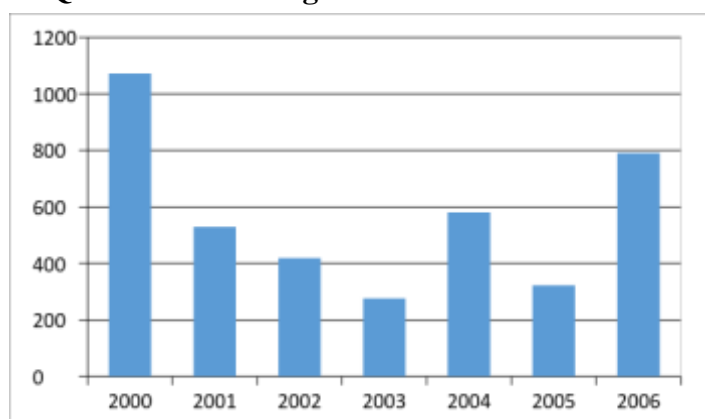
Gráfico 3 – Quantitativo de vagas ofertadas na década de 1990.



Fonte: Sistema de Recursos Humanos da UFRGS.

Ainda no Programa de Qualificação e Aperfeiçoamento foram desenvolvidos, entre os anos 2000 e 2006, 151 eventos de capacitação, 244 turmas e 3991 vagas (Gráfico 4).

Gráfico 4 – Quantitativo de vagas ofertadas entre 2000 e 2006.



Fonte: Sistema de Recursos Humanos da UFRGS.

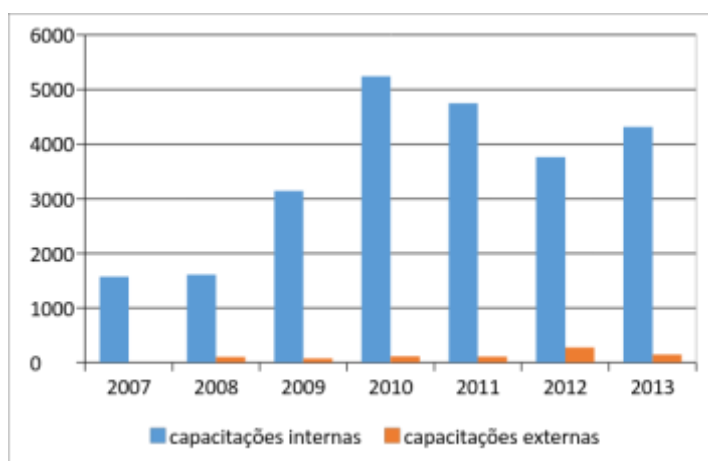
Em 2007, o Programa de Qualificação e Aperfeiçoamento foi substituído pelo Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento, em atendimento às exigências do PDIPCCTAE referidas no Decreto nº 5.825/2006. Esse novo programa apresentou o objetivo principal:

Promover, de forma continuada e vinculada ao planejamento institucional o desenvolvimento integral dos servidores da UFRGS, seu aperfeiçoamento e qualificação, visando à melhoria dos serviços prestados e o atendimento às necessidades dos usuários e possibilitar a realização pessoal e profissional dos servidores e o cumprimento de seu papel (UFRGS, 2007, p. 4).

Além disso, cabe destacar que o programa foi estruturado de acordo com as seguintes Linhas de Desenvolvimento: Iniciação ao Serviço Público; Formação Geral; Educação Formal; Gestão; Inter-relação entre Ambientes; Específica; e Saúde do Trabalhador e Qualidade de Vida.

O gráfico 5, que traça um comparativo entre o número de vagas ocupadas em cursos internos em oposição ao número de servidores que realizaram cursos externos, evidencia que o Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento da UFRGS tem sido a grande fonte de desenvolvimento para os servidores da instituição. A política de capacitação interna valoriza o conhecimento dos servidores do próprio quadro, os quais atuam como instrutores e coordenadores, e respeita o princípio da economicidade, já que possibilita realizar cursos de qualidade com um preço bem abaixo do mercado.

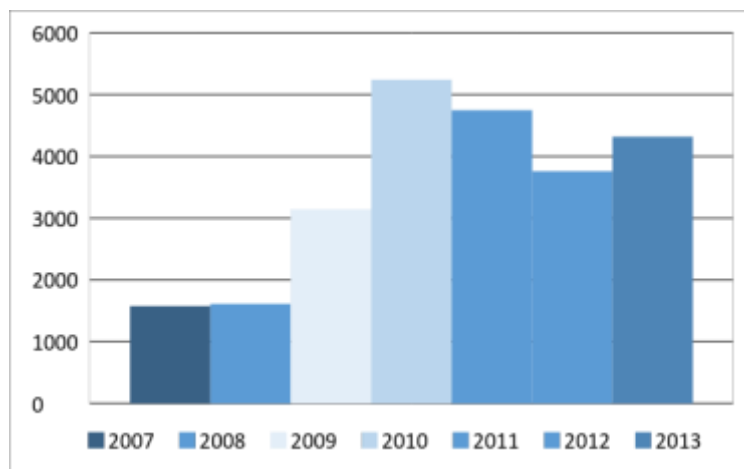
Gráfico 5 – Quantitativo de vagas ocupadas em ações de capacitação internas e externas, de 2007 a 2013.



Fonte: Sistema de Recursos Humanos da UFRGS.

Desde a aprovação do atual Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento, em janeiro de 2007, até dezembro de 2013, foram realizadas 878 diferentes ações de aperfeiçoamento, por meio de 1.384 turmas, que totalizaram cerca de 25 mil servidores frequentes (Gráfico 6).

Gráfico 6 - Quantitativo de vagas ocupadas, com aproveitamento, ofertadas no período de 2007 a 2013.



Fonte: Sistema de Recursos Humanos da UFRGS.

A regulamentação do pagamento da Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso (GECC)¹, por meio da publicação do Decreto nº 6.114, de 15 de maio de 2007, foi um dispositivo que impulsionou a consolidação do programa de desenvolvimento dos servidores técnico-administrativos da UFRGS, uma vez que ampliou as possibilidades de pagamento por instrutoria e coordenação técnico-pedagógica quando tais atividades não estiverem incluídas entre as atribuições permanentes dos servidores que atuam como instrutores ou coordenadores.

Em 2008, a Pró-Reitoria de Recursos Humanos foi transformada em Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas. O Departamento de Desenvolvimento de Recursos Humanos passou a denominar-se Departamento de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas, e o nome da Divisão de Qualificação e Aperfeiçoamento foi alterado para Divisão de Capacitação, porém suas competências seguiram as mesmas.

Em 2013, a Divisão de Capacitação foi transformada em Escola de Desenvolvimento de Servidores da UFRGS. A EDUFRGS foi vinculada ao Departamento de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas e passou a contar com dois novos setores: a Divisão de Qualificação e Aperfeiçoamento e a Divisão de Análise e Orientação do Desenvolvimento na Carreira.

A EDUFRGS tem como objetivo geral promover o aprimoramento de competências através da promoção e orientação de um conjunto de atividades de aprendizagem interdependentes, que promovam o desenvolvimento pessoal e profissional do servidor. Desde a sua implementação, passou a dedicar seus esforços não somente para o oferecimento de ações de aperfeiçoamento (cursos de curta duração), mas também para o incentivo à qualificação dos servidores docentes e técnico-administrativos, por meio do oferecimento de bolsas de estudo para o custeio da mensalidade de cursos de educação formal. Além disso, a EDUFRGS assumiu como competência orientar e acompanhar o desenvolvimento dos servidores na carreira.

Nesta seção, serão apresentados os principais resultados alcançados na gestão do desenvolvimento dos servidores da UFRGS, bem como os desafios que se colocam para o aprimoramento do Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento. É importante

¹ Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso de que trata o art. 76-A da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

destacar que as ações de aperfeiçoamento promovidas pela EDUFRGS são planejadas em atendimento às Linhas de Desenvolvimento definidas no Decreto nº 5.825/2006 e as demandas são identificadas por meio de um diagnóstico de necessidades de qualificação e aperfeiçoamento.

O Plano Anual de Capacitação é realizado com base em um diagnóstico de necessidades de desenvolvimento dos servidores. Esse diagnóstico de necessidades é composto pelo Levantamento de Necessidades de Capacitação (LNC), pela Proposta de Desenvolvimento Individual que integra a Avaliação de Desempenho, por indicações feitas na Avaliação de Estágio Probatório e por reuniões de planejamento do desenvolvimento realizadas nas Unidades Acadêmicas e Administrativas.

No período de 1998 a 2007, a identificação de necessidades de capacitação proposta pelo Programa de Qualificação e Aperfeiçoamento consistia no resultado de um trabalho conjunto do Departamento de Desenvolvimento de Recursos Humanos (DDRH), dos Núcleos de Recursos Humanos das Unidades e das Direções (UFRGS, 1998). A partir de 2007, com a publicação do Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento foi criado o Levantamento de Necessidades de Capacitação que, em 2009, passou a ser realizado de forma eletrônica, respondida individualmente pelos servidores, no Portal do Servidor da UFRGS.

Muito embora a aplicação do LNC tenha sido iniciada em 2007, foi somente a partir de 2013 que ele passou a ser orientado ao diagnóstico de competências governamentais e institucionais. A definição das competências institucionais foi realizada por meio da análise do Plano de Desenvolvimento Institucional, do Regimento Geral e do Plano de Gestão da Universidade. Um futuro desafio para a EDUFRGS será a definição das competências técnicas e gerenciais, que demandará um estudo extenso e aprofundado junto aos órgãos da Administração Central e das Unidades Acadêmicas, bem como acerca das atividades desenvolvidas nos diferentes ambientes organizacionais.

Outro ponto a ser mencionado refere-se à execução do programa: as ações de aperfeiçoamento são ministradas, prioritariamente, por instrutores internos (servidores docentes ou técnico-administrativos) que tenham formação e/ou experiência na área do evento a ser realizado. Essa política advém do entendimento de que a Universidade é um ambiente de excelência na produção do ensino, da pesquisa e da extensão como consequência do trabalho dos profissionais que a compõe. Como resultado da contratação de ministrantes internos, observam-se os seguintes benefícios: a redução de custos por turma oferecida; a adequação do conteúdo programático à realidade institucional; a valorização da formação acadêmica, do conhecimento tácito e da experiência profissional dos servidores; e a consolidação de uma rede de gestão de conhecimento interna.

Entretanto, como o pagamento da hora/aula dos ministrantes é efetuado por meio da GECC, a contratação de servidores da própria instituição apresenta algumas restrições, como, por exemplo, a limitação de 120 horas/ano por servidor, para o exercício de tal atividade; o valor da hora/aula instituído pelo MEC, que nem sempre condiz com o valor de mercado e com a expectativa do ministrante; a impossibilidade de pagamento a servidores aposentados, pois a GECC é devida somente a servidores ativos; e a impossibilidade de contratação de profissionais externos.

Dentro desse contexto, observa-se que foi alcançada uma das finalidades da PNNDP: a de racionalização dos gastos com capacitação, devido ao baixo custo por turma

e por aluno, como resultado da contratação de ministrantes internos, e da utilização da infraestrutura da própria instituição. Por outro lado, o crescimento da oferta de ações de capacitação, somando-se à expansão da UFRGS como um todo, tem apontado para o desafio de compor uma estrutura própria para atendimento das demandas da EDUFRGS.

Cabe ainda destacar a necessidade de se ampliar a captação de instrutores internos para o efetivo atendimento das áreas diagnosticadas nos instrumentos de levantamento de necessidades de desenvolvimento, bem como para o oferecimento do número de vagas que possam suprir a demanda. Atualmente, não há uma ampla divulgação das áreas diagnosticadas como necessidade de desenvolvimento, restringindo o banco de instrutores aos servidores que buscam a EDUFRGS com intuito de participar do Programa.

Além dos aspectos já mencionados, se faz necessário referir que grande parte das ações de capacitação atualmente ofertadas pertencem às Linhas de Desenvolvimento “Formação Geral” e “Inter-relação entre ambientes”, que visam à capacitação do servidor para execução de metas institucionais e de atividades relativas a mais de um ambiente organizacional. Assim sendo, entende-se como uma limitação do Programa a reduzida oferta de ações em áreas técnicas específicas. Muitas vezes, as necessidades de desenvolvimento não são explícitas e formalizadas; por outro lado, em outros casos, o são – mas a EDUFRGS não dispõe de servidores qualificados para ministrar as ações necessárias.

Da mesma forma que o atendimento às diferentes linhas de desenvolvimento é percebido como um desafio, as modalidades de ensino nas quais as ações são promovidas também precisam ser diversificadas. Atualmente, as ações de aperfeiçoamento são majoritariamente presenciais. Sabe-se que a ampliação da oferta de ações à distância ou semipresenciais poderia atender a um número maior de servidores, além de eliminar problemas relativos ao deslocamento, considerando que a UFRGS possui unidades em diferentes pontos da cidade e em diferentes municípios, e relativos à liberação por parte da chefia, pois muitas ações de aperfeiçoamento são realizadas em horário de trabalho. Contudo, se, por um lado, supõe-se que a modalidade à distância acarretaria benefícios ao programa, por outro, pode-se prever que a sua implementação traria dificuldades como, por exemplo, a necessidade de computadores com acesso à Internet; rotina e disciplina de estudos; controle e aproveitamento das aulas e conteúdos.

Por fim, no que diz respeito à avaliação das ações de aperfeiçoamento executadas, destacam-se a avaliação de reação, para mensurar o grau de satisfação dos participantes em relação ao evento, e a autoavaliação de aprendizagem, nas quais os participantes indicam a sua percepção sobre o seu grau de competência antes e após a ação, considerando os objetivos propostos. Resta como desafio, ainda, a mensuração dos efeitos produzidos pelo desenvolvimento de competências nas atividades efetivas dos servidores, ou seja, a formatação de uma avaliação de impacto no local de trabalho e a integração desta com a avaliação de desempenho.

Referências

BRASIL. **Decreto nº 2.794, de 1º de outubro de 1998.** Institui a Política Nacional de Capacitação dos Servidores para a Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2794.htm. Acesso em: 31 de jan. de 2014

BRASIL. **Decreto nº 5.825, de 29 de junho de 2006a.** Estabelece as diretrizes para elaboração do Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, instituído pela Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5825.htm. Acesso em: 31 de jan. de 2014

BRASIL. **Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006b.** Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm. Acesso em: 31 de jan. de 2014

BRASIL. **Decreto nº 6114, de 15 de maio de 2007.** Regulamenta o pagamento da Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso de que trata o art. 76-A da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6114.htm. Acesso em: 31 de jan. de 2014

BRASIL. **Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005.** Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/11091.htm. Acesso em: 31 de jan. de 2014

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 27, de 15 de janeiro de 2014.** Institui o Plano Nacional de Desenvolvimento Profissional dos servidores integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação. **Diário Oficial da União.** Brasília, DF, 16 de jan. de 2014, Seção 1, p. 26-28. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=16/01/2014&jornal=1&pagina=26&totalArquivos=92>. Acesso em: 31 de jan. de 2014

MENESES, Pedro; ZERBINI, Thaís; ABBAD, Gardênia. **Manual de Treinamento Organizacional.** Porto Alegre: Artmed, 2011.

UFRGS. **Decisão CONSUN nº 047, de 19 de janeiro de 2007.** Aprova o Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento da UFRGS. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/progesp/progesp-1/legislacao>. Acesso em: 31 de jan. de 2014

UFRGS. **Portaria nº 1.583, de 31 de março de 2009.** Institui, em conformidade com o Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento da UFRGS o Plano de Capacitação

intitulado Formação Integral de Servidores da UFRGS, organizado em eventos de caráter modular denominados Ações de Capacitação e Atividades Complementares, de estrutura adaptável às demandas identificadas através do Programa de Avaliação de Desempenho e em Levantamentos de Necessidade de Capacitação, ou a outras demandas institucionais. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/progesp/progesp-1/legislacao>. Acesso em: 31 de jan. de 2014

UFRGS. **Portaria nº 1.191, de 28 de fevereiro de 2013.** Declara que o Plano de Capacitação intitulado Formação Integral de Servidores da UFRGS, instituído pela Portaria nº 1583, de 31 de março de 2009, passa a vigorar, a partir de 1º de janeiro de 2013, com acepções e alterações decorrentes da Lei nº 12.772, de 28/12/2012. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/progesp/progesp-1/legislacao>. Acesso em: 31 de jan. de 2014

UFRGS. **Programa de Qualificação e Aperfeiçoamento da UFRGS**, 1998.