



**O DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS DE GESTÃO DE COMPETÊNCIAS EM
AÇÕES DE FORMAÇÃO: UMA ANÁLISE EX ANTE EM ORGANIZAÇÕES
PÚBLICAS FEDERAIS NO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL (BRASIL)**

**THE UNFOLDING OF COMPETENCY MANAGEMENT POLICIES IN TRAINING
ACTIONS: AN EX ANTE ANALYSIS IN FEDERAL PUBLIC ORGANIZATIONS IN
THE STATE OF MATO GROSSO DO SUL (BRAZIL)**

Carolina Paiva Jovanelli

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, MS, Brasil
carolinajovanelli@outlook.com
<https://orcid.org/0000-0002-6182-7947>

Marcelo Ribeiro Silva

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, MS, Brasil
profmarceloufms@hotmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-5903-0023>

Renato de Oliveira Rosa

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, MS, Brasil
adm.renato.rosa@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0003-0697-0289>

Luciane Cristina Carvalho

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, MS, Brasil
luciane.carvalho@ufms.br
<https://orcid.org/0000-0002-1071-0028>

Álvaro Freitas Faustino

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, MS, Brasil
alvarodias93@icloud.com
<https://orcid.org/0000-0002-7477-8769>

Letícia Rodrigues da Fonseca

Universidade Vale do Rio Verde, MG, Brasil
leticia.rodrigues.vga@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-3528-2090>

Sheldon William Silva

Instituto Federal do Norte de Minas Gerais, MG, Brasil
sheldonwilliamsilva@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-2473-5728>

Resumo

A capacitação no setor público se mostra cada vez mais necessária, dessa forma o objetivo deste artigo é analisar, a partir de uma análise *ex ante* adaptada, o planejamento do processo de capacitação dos servidores dos principais órgãos da administração direta na esfera federal presentes no estado de Mato Grosso do Sul. Para o estudo utilizou-se o Decreto nº 2.794/1998 instituiu a Política Nacional de Capacitação dos Servidores e Decreto nº 5.707/2006, que define a Gestão por Competências como a gestão da capacitação orientada para o desenvolvimento do conjunto dos conhecimentos, das habilidades e das atitudes (CHA). A análise parte da metodologia qualitativa, por meio de análise documental sendo necessária a coleta de dados na qual foi realizada em duas fases: a primeira composta pelo mapeamento dos principais órgãos da administração pública direta na esfera federal presentes no estado de Mato Grosso do Sul; a segunda fase apresenta o levantamento dos marcos legais e políticas públicas (documentos) de capacitação dos servidores. De acordo com a análise *ex ante* realizada pode-se concluir que os órgãos definidos, atendem de modo satisfatório aos critérios sugeridos na análise, indicando que os mesmos seguem o que é proposto pelos marcos regulatórios legais.

Palavras-chave: Administração pública. Gestão por competências. Políticas Públicas. Capacitação. Análise *Ex Ante*.

Abstract

Training in the public sector is increasingly necessary, so the objective of this article is to analyze, based on an adapted ex ante analysis, the planning of the training process for the employees of the main agencies of direct administration in the federal sphere present in the state of Mato Grosso do Sul. Decree 2,794 / 1998 was used for the study, instituted the National Policy for Training Employees and Decree No. 5,707 / 2006, which defines Management by Competencies as the management of training oriented to the development of the knowledge, skills and attitudes (CHA). The analysis starts from the qualitative methodology, by means of documentary analysis, being necessary the data collection in which it was carried out in two phases: the first composed by the mapping of the main organs of the direct public administration in the federal sphere present in the state of Mato Grosso do Sul; the second phase presents the survey of legal frameworks and public policies (documents) for training civil servants. According to the ex ante analysis carried out, it can be concluded that the defined bodies, satisfactorily meet the criteria suggested in the analysis, indicating that they follow what is proposed by the legal regulatory frameworks..

Keywords: *Public administration. Management by competencies. Public policy. Training. Ex Ante Analysis.*

1. Introdução

A Constituição Federal (CF) de 1988 define capacitação 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. Segundo afirma Licório *et al* (2015) é necessário investimento na capacitação das pessoas, tanto no âmbito privado quanto no âmbito público, pois o serviço de qualidade depende da qualificação de seu capital intelectual.

De acordo com Borges (2015), em relação às mudanças no mercado de trabalho, o incremento das novas tecnologias tem afetado os trabalhadores quanto às exigências no que se referem à criatividade, soluções inovadoras, trabalho em equipe, dentre outros elementos pautados na competitividade do mercado, no caso das organizações privadas, e dos meios de controle, quando se refere à administração pública.

As organizações precisam dispor de pessoas competentes e motivadas para produzir. As organizações não podem escolher se treinam ou não seus colaboradores, porque as pessoas são admitidas com qualificações genéricas e toda a empresa tem sua peculiaridade. Sendo os recursos humanos o mais importante em qualquer organização, a capacitação e a motivação da equipe são indispensáveis para que o trabalho seja executado com eficiência e eficácia (Lacombe, 2011, p. 379).

Para Dutra (2002), cada vez mais as organizações são pressionadas, tanto pelo ambiente externo quanto pelas pessoas com as quais mantêm relações de trabalho, para investir no desenvolvimento humano, numa conjuntura em que se reconhece que o fator humano pode influenciar no nível de desenvolvimento da organização. De acordo com Clein, Toledo e Oliveira (2013), o investimento em pessoas reduz o número de falhas, pois quanto mais capacitadas e seguras no momento de realizar suas atividades, maior será o grau de discernimento para tomada de decisões. Além disso, na administração pública se faz de grande importância a realização de um planejamento complexo, a fim de desenvolver e capacitar os servidores para que se obtenha melhores resultados nos serviços prestados à população (Gemelli & Filippim, 2010).

Há algumas peculiaridades que diferenciam a administração pública das organizações privadas, como, por exemplo: a observância da finalidade pública, o respeito aos princípios da

moralidade administrativa, da legalidade, da eficiência, a realização de concursos públicos para a seleção de pessoal e, ainda, a elaboração de contrato com os particulares (Di-Pietro, 2006). Gemelli e Filippim (2010) explicam que no passado, dentro dos órgãos públicos, havia práticas patrimonialistas, tais como: apadrinhamento, nepotismo, sem contar na falta de capacitação desse pessoal. Nesse sentido, a Constituição de 88 iniciou um processo de mudança neste quadro e procurou buscar da Administração Pública maior transparência, profissionalismo e menos injustiças, além do concurso público que oferece aos cidadãos oportunidades iguais no ingresso ao serviço público.

É imperativo ressaltar que na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, inciso II, é posto que a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público e provas e títulos de acordo com a natureza e complexidade do cargo ou emprego. O decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006 fala sobre a questão da capacitação no setor público e revoga o decreto de nº 2.794, de 1º de outubro de 1998.

Art. 1º Fica instituída a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, a ser implementada pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, com as seguintes finalidades: I - melhoria da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão; II - desenvolvimento permanente do servidor público; III - adequação das competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições, tendo como referência o plano plurianual; IV - divulgação e gerenciamento das ações de capacitação; e V - racionalização e efetividade dos gastos com capacitação. (DECRETO nº 5.707, 2006)

Conforme Amorim e Silva (2012), as entidades públicas crescem de forma pouco articulada e planejada. Isso contribui como um fator impeditivo da modernização do Estado e da melhoria da prestação de seus serviços, todavia, acredita-se que a solução é o investimento no capital humano do setor público por meio de uma política de valorização de pessoal para que os servidores consigam atender às demandas da sociedade.

Desse modo, a capacitação no setor público se mostra cada vez mais necessária. Santos e Vicentin (2012) comentam que os profissionais, concursados ou detentores de cargos em comissão, não são necessariamente qualificados técnica e cientificamente para o exercício do cargo ou função que lhes cabe, como agentes públicos, visto que a preparação para concurso público difere da preparação para a vida profissional prática. Já Appugliese (2010), afirma que a capacitação do servidor público tem adquirido atualmente maior relevância, em uma realidade cada vez mais automatizada, e requer das pessoas novas abordagens profissionais, exigindo-se novas competências.

De acordo com Licório *et al.* (2015), as organizações precisam acompanhar a evolução da sociedade e desse modo a capacitação não se restringe ao setor privado e está sendo trabalhada dentro da Administração Pública. A oferta de serviços de qualidade, mesmo na Administração Pública e a transparência exigida, leva à necessidade de investimentos em capacitação de servidores.

Nesse sentido, Amaral (2006) afirma que a capacitação do servidor público é a criação de valor público, a capacidade de produzir serviços, resultados e criar confiança da população com relação às ações do setor público. Matias-Pereira (2010) acrescenta que a capacitação deve apoiar o gerenciamento das mudanças, a inovação, a formação de lideranças, a preparação para a sucessão, e a lidar com o público. Desse modo, para que a satisfação do cliente-cidadão seja possível, é necessário elevar o nível de capacitação do capital humano, infraestrutura e tecnologia, garantindo assim um serviço com eficiência, transparência, modernização e fortalecimento da Administração Pública (Amaral, 2006).

Diante disso, levando-se em consideração a importância que uma administração pública de qualidade deva ter, a partir da análise de decretos e diretrizes das políticas de capacitação expressas na forma de leis e das informações prestadas pelos órgãos públicos, esta pesquisa pretende responder a seguinte pergunta-problema: de que forma as organizações públicas institucionalizam as políticas de estado em forma de planejamento de capacitação dos servidores? Diante da questão-problema, o objetivo geral é analisar, a partir de uma análise ex ante adaptada, o planejamento do processo de capacitação dos servidores dos principais órgãos da administração direta na esfera federal presentes no estado de Mato Grosso do Sul. Os objetivos específicos são: mapear as instituições públicas federais presentes no estado de Mato Grosso do Sul; levantar os marcos legais de capacitação dos servidores e; analisar de que forma as políticas públicas são traduzidas em atividades de capacitação.

2. O papel da gestão por competências no processo de capacitação

De acordo com Lacerda (2013), em um contexto de trabalho diverso e mutável em que estão inseridas as pessoas que atuam no setor público, faz-se necessária a utilização e o desenvolvimento constante de novas competências, o que implica na necessidade da adoção de um sistema de gestão dinâmico e adaptável.

O Decreto nº 5.707/2006, define Gestão por Competências como a gestão da capacitação orientada para o desenvolvimento do conjunto dos conhecimentos, das habilidades e das atitudes (CHA) necessários ao desempenho das funções dos servidores, visando ao

alcance dos objetivos da instituição. Ainda de acordo com o Decreto, a Gestão por Competências deve ser adotada para possibilitar melhoria na qualidade e eficiência dos serviços públicos.

Lucas (2015) explica que a Gestão por Competências pode ser considerada como um modelo de gestão planejada e estratégica que, quando aplicada permite a identificação das competências organizacionais necessárias para que a instituição atinja seus objetivos. O autor acrescenta ainda que por meio da identificação das competências a instituição torna-se capaz de mapear as competências humanas, permitindo o planejamento estratégico. Neste momento são identificadas as lacunas que deverão ser preenchidas com o desenvolvimento desse novo modelo de gestão.

Esse tipo de gestão é feito a partir do mapeamento das competências (organizacionais, divisionais e individuais) necessárias e primordiais ao sucesso da organização e devem ser definidas de forma clara e objetiva para que todos os colaboradores possam compreender com facilidade as reais necessidades da organização. Depois desse processo, os programas de treinamento podem ser estabelecidos. O perfil adequado a uma unidade organizacional ou ao cargo deverá ser descrito, a partir, da identificação dos CHA's que o profissional possuir, facilitando com que ocorra a adequação do modelo as necessidades do serviço público (Pires, *et al.* 2005).

Para Mello e Filho (2010) a Gestão por Competências pode ser considerada um instrumento de mudança cultural e um meio de propiciar mais flexibilidade, adaptabilidade e espírito corporativo às instituições. Os modelos de Gestão de Pessoas por Competências impactam diretamente os principais processos de Gestão de Recursos Humanos, como o planejamento, a avaliação de desempenho, a educação corporativa, a identificação e alocação de talentos, a orientação ao trabalhador visando a sua ascensão profissional, a melhoria da remuneração e a obtenção de benefícios, bem como a excelência e a qualidade do trabalho, vinculando tanto os principais objetivos da instituição e o desenvolvimento de competências.

Lucas (2015) acredita que a efetivação da Gestão por Competências na Gestão Pública é o alinhamento dos atributos presentes nos CHA's dos servidores públicos aos valores e ao planejamento estratégico organizacional, reduzindo a distância entre os serviços efetivos prestados pelos integrantes da organização e o desempenho que a instituição necessita. Então, de acordo com a autora, a Gestão por Competências tem a missão de transformar o atual modelo de Recursos Humanos - ora operacional - em estratégico, permitindo que ocorra maior integração dentro da instituição.

2.1 Desdobramentos da gestão por competência no desempenho humano

Para que as instituições públicas aperfeiçoem e desenvolvam as competências necessárias para o alcance dos seus objetivos estratégicos, é essencial a avaliação constante dos seus servidores, uma vez que por meio da avaliação é possível identificar as necessidades de desenvolvimento de competências pessoais e profissionais, além de analisar os pontos fortes e fracos de cada avaliado (Benetti *et al.*, 2007; Schikmann & Crédico, 2007).

A Constituição Federal de 1988 (CF, 1988), nos artigos 37 e 41, determina que o servidor público, após o ingresso por concurso na instituição e o cumprimento do período de estágio probatório, adquire a estabilidade, consistente no direito de permanência no serviço público. O principal motivo de isso acontecer é permitir que o servidor aja de acordo com os princípios da impessoalidade, moralidade e legalidade, focando no interesse público, e evitar ao máximo os chamados cabides eleitorais. Tal aspecto faz com que a gestão por competências tenha esse desafio para lidar, uma vez que não são visualizados motivos para que o servidor público perca sua estabilidade, mesmo que não esteja desempenhando seu potencial máximo.

Posto isso, as avaliações realizadas na administração pública também necessitam ser revistas, pois somente pela avaliação não é possível identificar suas qualidades e potencial, e perceber se o servidor está apto para adquirir estabilidade, já que as atitudes comportamentais não estão sendo avaliadas. Para a avaliação das habilidades e atitudes devem ser utilizados outros critérios, como as técnicas de observação e análise dos resultados apresentados do trabalho. Assim, é possível identificar os pontos fortes dos servidores no desempenho de suas funções e no convívio com outros profissionais (Pires *et al.*, 2005).

Ao aplicar aquilo que recomenda a própria CF (1988), no seu Artigo 41, parágrafo 4º, a técnica de gestão, aliada as avaliações de desempenho, devem ser realizadas pelo chefe imediato, por servidores que tenham proximidade e pelo próprio servidor, é dada a possibilidade de se avaliar competências, habilidades e atitudes, e emitir o *feedback* como parte importante do processo. Outro fator importante é o do acompanhamento do setor de recursos humanos, para que seja possível o cumprimento do objetivo da avaliação: o monitoramento, a correção de possíveis falhas e o crescente desenvolvimento de competências que visam a melhoria contínua do desempenho (Grando, 2009).

Diante desse contexto, Lucas (2015) aponta que o processo de implementar e avaliar por competências acaba sendo feito de forma lenta e gradual, pois primeiro a cultura das instituições deve ser alterada, para depois o novo modelo ser aplicado. Assim, além de todo esse processo, que possui peculiaridades próprias, é necessário vencer a resistência à mudança,

que é percebida muitas vezes como de afronte com os direitos adquiridos e rotinas já estabelecidas.

3. A política de capacitação no âmbito da gestão pública federal

Em 1998, foi publicado o Decreto nº 2.794, de 1º de outubro, que instituiu a Política Nacional de Capacitação dos Servidores integrantes dos Órgãos e entidades que compõem a Administração Pública Federal de estrutura direta, autárquica e fundacional. Esse foi um grande marco para o processo de valorização da capacitação dentro do setor público e uma das primeiras medidas para que a participação de servidores públicos em treinamentos, congressos, palestras e cursos fosse valorizada. O Decreto estabeleceu as diretrizes para a capacitação dos servidores com o objetivo de alcançar melhoria da eficiência e qualidade do serviço público, assim como, o reconhecimento do servidor público ao longo do processo de capacitação permanente. Além disso, mudou a visão de que os servidores deveriam participar apenas de eventos referentes às atividades desempenhadas no seu respectivo cargo ou função.

Em fevereiro de 2006, por meio da revogação do Decreto nº 2.794 de 1998, momento pelo qual se inicia falar em modernização administrativa, é promulgado o Decreto nº 5.707, instituindo a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional (PNDP), tendo como objetivo atender finalidades como: melhoria da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos, desenvolvimento permanente do servidor público, adequação das competências requeridas dos servidores aos nove objetivos das instituições tendo como referência o Plano Plurianual e a racionalização e a efetividade dos gastos com capacitação.

Segundo o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (2015) a PNDP tem como principais instrumentos os planos anuais de capacitação, que devem ser elaborados por todas as organizações públicas; os relatórios de execução dos planos anuais de capacitação, que possibilitam avaliar permanentemente os resultados das ações de capacitação; e o sistema de gestão por competências, que tem por objetivo apoiar a implementação da gestão por competências na Administração Pública Federal.

Essa nova abordagem pretendia ir além da avaliação de atribuições formais nos postos de trabalho, e preocupa-se em incentivar as instituições a observar os comportamentos requeridos para determinadas situações profissionais que sejam um misto de conhecimento, habilidades e atitudes (Magalhães *et al*, 2010).

Em 8 de junho de 2011, a Portaria nº 1.547, da Secretaria de Recursos Humanos, institui a Rede de Desenvolvimento de Pessoas e suas finalidades, dentre as quais destacam-se:

subsidiar o Comitê Gestor de Capacitação, no que se refere à identificação e planejamento de estratégias voltadas à implementação da PNDP no âmbito da administração pública federal; monitorar, em articulação com os órgãos da administração pública federal direta, suas autarquias e fundações, a implementação da PNDP, conforme orientação do Comitê Gestor da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal e a atuação de forma articulada e coordenada com órgãos e entidades do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC) visando a potencializar o compartilhamento de conhecimentos relativos à gestão por competências.

O Guia da Gestão da Capacitação por Competências, ao comparar e analisar os dois decretos, mostra que é possível perceber as mudanças que ocorreram em relação as políticas de capacitação no âmbito da administração pública. Em 1996, falava-se apenas sobre a participação do servidor público federal em eventos de capacitação que se relacionavam às atividades desempenhadas no seu respectivo cargo ou função. Já, o Decreto de 1998 muda esse pensamento e insere a ideia da capacitação contínua e as bases para a Política Nacional de Capacitação. Logo, em fevereiro de 2006, institui-se a PNDP, que de fato passa a tratar a capacitação com um assunto que necessita de políticas próprias e destaque dentro da administração pública (Brasil, 2013).

Os benefícios advindos da PNDP podem ser percebidos em algumas resoluções, como: sistematização do Plano de Desenvolvimento dos Servidores (Brasil, 2019) a partir das reais necessidades, que passou a valorizar à organização e ao indivíduo, com foco em resultados; a possível formação de uma grande quantidade de pessoas capacitadas; maior publicidade do processo de capacitação que pode facilitar a aprovação dos planos nas mais diferenciadas instituições públicas; a construção de modelos informais de capacitação e desenvolvimento de baixo custo (treinamento no trabalho, pesquisas, palestras) e o estímulo ao servidor para tornar-se responsável pelo seu desenvolvimento.

4. Principais limitações encontradas no processo de capacitação

Segundo Dutra (2009) a gestão estratégica do setor de recursos humanos na organização pública tem início com uma vasta discussão sobre seu papel, diante das necessidades atuais da sociedade, pois são os fatores econômicos e políticos do ambiente que definirão as restrições orçamentárias a serem enfrentadas, além das competências e atribuições do quadro pessoal.

O autor afirma ainda que:

Na grande maioria dos órgãos públicos brasileiros, a área de RH continua limitada a esse papel (de gerir pessoas), ficando conhecida como departamento de pessoal. A inexistência da definição de diretrizes gerais para as políticas de recursos humanos

aliada à falta de informação faz com que a área de RH no setor público continue a possuir uma imagem burocrática, associada à ineficiência. De modo geral acaba sendo uma gestão de problemas, emergencialista, que trabalha para “apagar incêndios” constantemente, priorizando tarefas rotineiras e emergenciais, onde atividades como definição de políticas para contratar, capacitar e remunerar ficam em segundo plano. (Dutra, 2009, pg. 38)

Teixeira, Bassotti e Santos (2013) explicam que a Administração Pública vive um desafio constante de cada vez mais ganhar eficiência, modernizar-se e valorizar o servidor público, harmonizando diversos tipos de situações, leis e procedimentos, ou seja, para que os desafios possam ser atingidos, necessita-se de servidores públicos aptos para o desempenho das suas atividades administrativas.

De acordo com Carvalho *et al.* (2015), as organizações da administração pública possuem natureza permanente, todavia, podem sofrer com as constantes alterações ocorridas devido às mudanças de governo. Isso faz com que a organização pública tenha que desenvolver recursos, projetos e estratégias de maior flexibilidade, de forma que sejam mais racionais e permanentes. Por isso, os servidores públicos precisam estar preparados para adquirir e se atualizar quanto às novas competências exigidas nas mais variadas áreas, capazes de atender tanto os usuários internos quanto os externos à organização.

Brito (2015) acrescenta que o profissional que atua no setor público precisa controlar uma série de variáveis para tomar decisões acertadas e propor soluções aplicáveis. E, o conhecimento nesse caso é fundamental. Tanto o gestor, que atua no delineamento de políticas públicas, como o profissional que atua na execução propriamente dita dessas políticas, precisam estar em um processo contínuo de educação.

É imperativo ressaltar que para que o bom desempenho da administração pública aconteça é necessário servidores capacitados e aptos para realizar os objetivos organizacionais e atingir os resultados esperados. Além disso, o planejamento na gestão de pessoas deve considerar o ambiente interno e externo, buscando maior atuação e inserção dos agentes públicos para alcançarem os objetivos da instituição e a satisfação da população (Gemelli & Filippim, 2010).

Além disso, é possível que a estabilidade dos servidores públicos seja um fator impeditivo de melhoria e aprendizagem contínua, já que haverá certeza da garantia do emprego ao longo do tempo, até a aposentadoria. De acordo com Diniz *et al.* (2012), quando se considera um sistema de mérito, é pressuposta a existência de um estímulo à competitividade, ao desenvolvimento da carreira, à criatividade e esforço dos indivíduos. Entretanto, como Souza (2002) aborda, as Legislações que regem o serviço público brasileiro acabam engessando o

servidor (excesso de burocratismo), impedindo o espírito criativo e a iniciativa, uma vez que estabelecem normas que ditam o que é permitido e o que é proibido de ser feito, o que pode culminar numa postura reativa e acomodada por parte do indivíduo, mesmo que o objetivo inicial de terem sido instituídas fosse resgatar a questão da meritocracia no setor público e visando que o servidor tenha a estabilidade desejada.

5. Metodologia

Quanto aos seus objetivos trata-se de uma pesquisa descritiva, exploratória e de caráter qualitativo. Também pode ser classificada como documental, pois foi feita uma análise nos sítios eletrônicos das organizações pesquisadas. Conforme Lakatos e Marconi (2001), a pesquisa documental é a coleta de dados em fontes primárias, como documentos escritos ou não, pertencentes a arquivos públicos; arquivos particulares de instituições e domicílios, e fontes estatísticas.

Sendo assim, a coleta dos dados foi dividida em duas fases principais: a primeira composta pelo mapeamento dos principais órgãos da administração pública direta na esfera federal presentes no estado de Mato Grosso do Sul, conforme já citado. Portanto, não serão contempladas no estudo as empresas públicas, as agências reguladoras, os secretariados, os conselhos de classe, e as autarquias (com exceção das universidades federais). A segunda fase apresenta o levantamento dos marcos legais e políticas públicas (documentos) de capacitação dos servidores da esfera pública federal.

A pesquisa também pode ser classificada como sendo de avaliação de processos, o que compete dentro do contexto de uma análise *ex ante*. De acordo com Figueiredo e Figueiredo (1986), a avaliação de processos visa a aferição da eficácia, ou seja, busca avaliar se o programa ou política está sendo (ou foi) implementado de acordo com as diretrizes concebidas para a sua execução e se o seu produto atingirá (ou atingiu) as metas desejadas. Esse tipo de avaliação é importante, pois, é impossível prever todos os tipos de entraves, problemas e conflitos possíveis durante a realização de um programa.

Considerando as delimitações propostas na escolha das instituições, serão avaliadas oito delas: o Instituto Federal de Mato Grosso do Sul (IFMS), a Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), a Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), o Departamento de Polícia Federal (DPF), a Controladoria Geral da União (CGU), a Advocacia-Geral da União (AGU), o Ministério Público Federal de Estado de Mato Grosso do Sul (MPF-MS) e a Defensoria Pública de Mato Grosso do Sul (DP), o que cumpre com o primeiro objetivo da pesquisa, de mapear as instituições federais presentes no estado de Mato Grosso do Sul.

Ressalta-se que a escolha das instituições se deu pela importância de propor novas discussões relativas as políticas implementadas em órgãos públicos federais presentes no estado de Mato Grosso do Sul.

O levantamento dos marcos legais de capacitação dos servidores públicos da esfera federal e a posterior análise nos sítios eletrônicos das instituições definidas permitiram que fosse feita a análise *ex ante* – critério de categorização - sobre as políticas de capacitação dos locais selecionados e formar conclusões sobre a institucionalização e aplicação dos marcos legais sobre capacitação nesses lugares.

Conforme posto no percurso metodológico, a proposta *ex ante* busca analisar as políticas e sua implementação por meio de oito etapas distintas. Sendo assim, o Quadro 2 (página 13), terá como critério de organizar os dados e ajudar na análise e categorização.

6. Resultados e discussões

O processo de categorização dos dados levou em conta o conteúdo documental encontrado nos sítios eletrônicos das instituições pesquisadas com o objetivo de considerar como é a institucionalização, aplicação dos marcos legais e processos de capacitação dessas instituições. Para isso foi levado em consideração o critério sugerido pelo Guia Prático de Análise *Ex Ante* (IPEA, 2018), constituído como forma de auxiliar na avaliação de políticas públicas, ou seja, quando e como elas são aplicadas, bem como os seus desdobramentos práticos, conforme as etapas da análise *ex ante* descritas na Quadro 1.

Quadro 1 – Etapas da análise *ex ante*.

I)	Diagnóstico do problema;
II)	Caracterização da política: objetivos, ações, público-alvo e resultados;
III)	Desenho da política;
IV)	Estratégia de construção de confiabilidade e credibilidade;
V)	Estratégia de implementação;
VI)	Estratégias de monitoramento, de avaliação e de controle;
VII)	Análise dos custo-benefício; e
VIII)	Impacto orçamentário e financeiro.

Fonte: Guia Prático de Análise *Ex Ante* (IPEA, 2018).

Feitas as devidas adaptações, por motivos de se atingir os objetivos proposto no estudo, em decorrência do tempo e do espaço, foi decidido que era de maior pertinência utilizar as categorias identificadas da etapa I à etapa VI, avaliando as informações apresentadas como sendo as políticas das instituições. As etapas utilizadas para esta pesquisa foram selecionadas pela necessidade de compreender o processo de desenvolvimento das políticas de pessoal utilizadas por órgãos federais, não tendo como finalidade compreender, neste momento, os processos de implementação, avaliação, custo-benefício, dentre outros.

Cabe ressaltar que a análise *ex ante* aqui proposta servirá como embasamento para análise dos dados, aplicada no âmbito do artigo, entretanto, sabe-se que a abordagem é executada pelos órgãos, fundos, autarquias e fundações do Governo Federal. Posto isso, ela será adaptada para a realidade da pesquisa, ao mesmo tempo em que se utiliza um modo de avaliação real como base.

Quadro 2 - Análise Ex ante

Etapas/Instituições	IFMS	UFMS	UFGD	DPF
Diagnóstico do problema	Capacitação dos servidores	Capacitação dos servidores	Capacitação dos servidores	Capacitação dos servidores
Caracterização da política: objetivos, ações, público-alvo e resultados	art. 87 da Lei nº 8.112; no art. 10 do Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, e Notas Técnicas nº 178/2009/COGES/DENOP/SRH/MP e nº 595/2009/COGES/DENOP/SRH/MP Resolução nº 33/18 e 38/18.	Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006; Resolução CD nº 73, de 5 de agosto de 2015 e Resolução CD nº 132, de 25 de julho de 2017. Presente na Instrução de Serviço 71, de 07 de fevereiro de 2018.	Lei nº. 8.112/1990; Lei nº 12.772/2012; Decreto nº 5.707/2006 e o disposto na Resolução COUNI/UFGD nº 103/2018. Boletim de Serviços n. 3090.	Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006; o Plano Estratégico da Polícia Federal 2010/2022; o art. 5º da Portaria nº 6194-DG/DPF, de 16 de março de 2016, e a Instrução Normativa nº 100-DG/DPF, de 22 de março de 2016.
Desenho da política	I- Ações de capacitação; II - Licença para Capacitação; III - Plano de Capacitação Institucional; IV - unidade organizacional;	As linhas de desenvolvimento são: Iniciação ao Serviço Público; Formação Inicial e Continuada de Docentes; Desenvolvimento Profissional Geral; Educação Formal; Capacitação para Formação de Gestores; Capacitação Interambientes; e Capacitação Específica.	Art. 5º Consideram-se como modalidade de capacitação, para efeito destas normas, ações de capacitação assim definidas: I - mestrado; II - doutorado; III - estágio pós-doutoral; IV - visita; V - treinamento; VI - grupo formal de estudo; VII - intercâmbio profissional; VIII - evento de curta duração.	São considerados eventos de capacitação: I - conferência; II - congresso; III - curso; IV - estágio; V - fórum; VI - grupos formais de estudo; VII - intercâmbio; VIII - oficina de trabalho; IX - palestra; X - seminário; XI - simpósio; e XII - treinamento.
Estratégia de construção de confiabilidade e credibilidade	<u>Foi encontrado</u> no site do IFMS o documento que traduz as políticas de capacitação da Instituição, atualizado em setembro de 2018 e dirigido aos servidores.	<u>Foi encontrado</u> no site da UFMS o documento que traduz as políticas de capacitação da Instituição, atualizado em fevereiro de 2018 e dirigido aos servidores.	<u>Foi encontrado</u> no site da UFMS o documento que traduz as políticas de capacitação da Instituição, atualizado em junho de 2018 e dirigido aos servidores.	<u>Foi encontrado</u> no site do DPF o documento que traduz as políticas de capacitação da Instituição, atualizado em março de 2016.
Estratégia de implementação	Art 8º Para concessão da Licença para Capacitação, o servidor deve atender às seguintes condições prévias: I - estar em dia com os relatórios de projetos institucionais; II - ter sido aprovado na Avaliação de Desempenho; III - ter apresentado relatório de afastamento de liberação anterior, caso necessário; IV - não estar respondendo a processo	Estabelecido pela Resolução nº 132, CD, de 25 de julho de 2017, a seleção para participar de cursos de capacitação deverá atender aos seguintes critérios: 1. compatibilidade do curso e/ou atividade pretendida, com sua área de atuação e em consonância com os objetivos e metas institucionais; 2. expectativa da contribuição	Art. 9º O servidor poderá solicitar afastamento desde que seja apresentado um planejamento para continuidade das suas atribuições. Art. 16. Os afastamentos somente serão concedidos aos servidores titulares de cargos efetivos na UFGD, considerando que: I - esteja com o afastamento previsto no Plano Plurianual de Capacitação	Art. 4º A participação em ações de capacitação pode ser obrigatória ou facultativa, observados os seguintes requisitos I - correlação do evento com as atribuições do cargo ou função do servidor; II - adequação do evento às necessidades do serviço; III - interesse da unidade solicitante; e IV - assunção do compromisso de

	administrativo disciplinar; e V - não ter sanção determinada no período aquisitivo.	futura para a UFMS; e 3. aprovação do Conselho da Unidade da Administração Setorial. Os critérios observarão o disposto na Resolução nº 73, CD, de 5 de agosto de 2015:	vigente; II - esteja enquadrado em uma das condições específicas; III - não responde à sindicância ou processo administrativo; IV - cumpra os requisitos de tempo de serviço; e V - obtenha parecer favorável da unidade de lotação.	atuar como colaborador da Academia Nacional de Polícia e de cumprir interstício equivalente a igual período de duração do curso. Os critérios para participação estão no art. 5.
Estratégias de monitoramento, de avaliação e de controle	Art. 21 Ao término da Licença para Capacitação, deve-se <u>apresentar: Relatório</u> – Licença para Capacitação acompanhado do certificado ou da declaração de participação/conclusão da capacitação, e/ou documento comprobatório. Art. 22 Caso o servidor não conclua o curso ou a atividade com aproveitamento, por motivo injustificado, a Licença deve ser cancelada e os dias a ela referentes computados como falta, devendo ser compensados os dias da licença, em até 1 (um) ano da data do cancelamento. § 2º Caso a ação seja custeada pelo IFMS, o servidor deve restituir ao erário todos os valores despendidos com o referido custeio.	Para a obtenção do certificado, o <u>aluno deverá comparecer a 75% de presença</u> das aulas, obrigatoriamente, e alcançar a média 7,0 da carga horária total do curso. Fica, deste modo, a cargo do Instrutor, fornecer ao final do curso, <u>o relatório pormenorizado</u> da presença de cada participante, bem como a avaliação de participação e aproveitamento do curso.	Ao final do período de afastamento o servidor deverá encaminhar à unidade de lotação para apreciação em até 60 (sessenta) dias o <u>relatório final de afastamento e os documentos comprobatórios da conclusão do curso realizado</u> . Art. 23. Nos casos de afastamento por prazo de até 12 (doze) meses, o servidor deverá apresentar relatório único à unidade de lotação para apreciação. Art. 25. Ao ser constatado o desempenho insatisfatório no decorrer do afastamento, a unidade de lotação solicitará justificativa para deliberar sobre a continuidade do afastamento.	Art. 17. Apresentar: I - <u>comprovante de frequência e aproveitamento ou cópia do diploma ou do certificado</u> de participação no evento de capacitação; e II - relatório de capacitação. Art. 20. Os servidores que foram capacitados devem: I - atender às solicitações acadêmicas; II - participar de projetos do interesse da Administração relacionados ao conhecimento adquirido na área de capacitação realizada; e III - cumprir os demais compromissos firmados com a Administração.

(Continua)

Etapas/Instituições	CGU	AGU	MP	DP
Diagnóstico do problema	Capacitação dos servidores	Capacitação dos servidores	Capacitação dos servidores	Capacitação dos servidores
Caracterização da política: objetivos, ações, público-alvo e resultados	Art. 5º da Lei nº 13.346, de 10 de outubro de 2016; Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006; Decreto nº 6.114, de 15 de maio de 2007; Decreto nº 8.910, de 22 de novembro de 2016; e Portaria nº 2.217, de 17 de outubro de 2017.	Art. 87 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; art. 10 do Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006 e Portaria nº 191 de 22 de maio de 2017.	De acordo com: art. 26, incisos VIII e XIII, da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993 e art. 87 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Portaria PGR/MPU nº 34, de 23 de abril de 2018, nº 42, de 25 de junho de 2014 e nº 198, de 15 de abril de 2011.	Arts. 42, §§ 1º e 2º, e 45, inciso V, da Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994; arts 47, 87, 95, 96-A, 98 e 102 da Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990; Decretos n. 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, e n. 91.800/85; e Resolução nº 142, de 07 de fevereiro de 2018.
Desenho da política	Art. 9º Para efeitos desta Portaria, consideram-se as seguintes definições e classificações: I – desenvolvimento; II – capacitação; III - eventos de capacitação; IV - programas de capacitação; V - competência; VI - material didático; VII- atividade de instrutoria; VIII - atividade voluntária; IX – afastamento; X – oportunidade; XI – utilidade; XII - unidade organizacional; XIII - unidade administrativa; XIV - dirigente da unidade organizacional; XV - gestor da unidade administrativa.	Art. 2º Para os fins desta Portaria, considera-se: I – interesse da Administração: aquele relacionado ao exercício das atribuições constitucionais e legais inerentes aos cargos referendados no caput do art. 1º; e II – curso de capacitação profissional: todo e qualquer evento de formação, aperfeiçoamento e desenvolvimento, tais como cursos presenciais e a distância, intercâmbios, pesquisas, estágios, estudos pós-doutorais ou no âmbito de cursos de graduação e pós-graduação.	§ 1º Serão definidas como ações de treinamento, desenvolvimento e educação aquelas que utilizarem tecnologia instrucional na promoção do desenvolvimento de <u>conhecimentos, habilidades e atitudes</u> para suprir <u>lacunas</u> , aprimorar o desempenho e preparar os servidores para novas funções e/ou atribuições de maior complexidade, na forma de: I – treinamento; II – desenvolvimento; e III – educação.	Art. 12. Os membros e servidores após cada quinquênio de efetivo exercício, poderão, no interesse da Administração, afastar-se do exercício do cargo com a respectiva remuneração, por até 03 (três) meses, para participar de ação de capacitação. § 2º. Considera-se evento de capacitação profissional aquele promovido por entidade externa, pública ou privada, que contribua para o desenvolvimento do Defensor/servidor da Defensoria Pública da União e cujo conteúdo seja oferecido em carga mínima de 12 (doze) horas semanais. Art. 21. Ao requerente é possível o afastamento de suas funções para o fim de frequentar cursos de aperfeiçoamento e estudos, no país

				ou no exterior, por prazo não superior a 2 (dois) anos, prorrogável, no máximo, por igual período.
Estratégia de construção de confiabilidade e credibilidade	Não foi encontrado no site da CGU as informações sobre o plano de capacitação. Entretanto, no portal da Imprensa Nacional foi possível encontrar a última portaria, de outubro de 2017.	Foi encontrado no site da AGU o documento que traduz as políticas de capacitação da Instituição, atualizado em maio de 2017 e dirigido aos servidores.	Foi encontrado no site do MPU o documento que traduz as políticas de capacitação da Instituição, e sua portaria atualizada mais recente, de abril de 2018.	Foi encontrado no site da DP o documento que traduz as políticas de capacitação da Instituição, atualizado em fevereiro de 2018 e dirigido aos servidores.
Estratégia de implementação	Art. 20. Os eventos de capacitação deverão estar alinhados a esta Política de Capacitação e Desenvolvimento de Servidores e ao PAC, com vistas ao desenvolvimento de competências aderentes aos objetivos estratégicos da CGU. Art. 21. Os eventos de capacitação deverão ser realizados preferencialmente na localidade de exercício do servidor.	Art. 4º A concessão da licença capacitação fica condicionada à: I - pertinência entre a capacitação pretendida e as atribuições do cargo; II - compatibilidade entre o afastamento e o planejamento da unidade de lotação do membro ou Servidor.	Art. 3º A concessão da licença para capacitação, sujeita ao juízo da autoridade competente, condiciona-se: I – à correlação entre a capacitação profissional pretendida e as atribuições do servidor ou as atividades desenvolvidas pela instituição; II - à compatibilidade entre o afastamento e o planejamento da unidade de lotação do servidor; III – à conveniência e ao interesse da Administração.	Art. 12 § 1º. O estrito interesse da Administração é definido em razão da possibilidade de aproveitamento do conteúdo da capacitação para a melhoria do desempenho funcional do defensor/servidor ou incremento de sua produtividade nos processos de trabalho conduzidos pelas áreas da DPGU e dos órgãos da DPU nos Estados e no Distrito Federal.
Estratégias de monitoramento, de avaliação e de controle	Art. 62. O servidor deverá: I - <u>comprovar</u> a efetiva participação; II - avaliar a atividade ou o evento de capacitação; III - disseminar os conhecimentos adquiridos, no âmbito da CGU; e IV - apresentar semestralmente comprovante de frequência à chefia imediata durante todo o período de realização dos eventos de capacitação. O servidor deverá comunicar imediatamente à chefia imediata e à CDCAP qualquer situação que altere os eventos autorizados ou os	Art. 19 Para fins de <u>comprovação da capacitação</u> , o licenciado deverá encaminhar cópia de trabalho de conclusão, monografia, dissertação ou tese à Biblioteca da AGU, bem como o encaminhar o diploma ou certificado de conclusão de curso ou declaração da instituição à Coordenação de Afastamento e Licença Capacitação. § 1º Na hipótese de o membro ou o servidor administrativo licenciado não concluir com êxito a ação de capacitação, sem motivo justificado, deverá ressarcir à	Art. 11 O servidor deverá encaminhar ao órgão central de gestão de pessoas, no prazo máximo de 30 (trinta) dias contados do término do evento de capacitação, <u>certificado de conclusão</u> , comprovante de participação ou relatório das atividades desenvolvidas, endossado pelo orientador ou coordenador do curso, conforme o caso. Em caso de não conclusão do curso, a licença será cancelada e os dias a ela referentes computados como falta injustificada.	VII - os compromissos do requerente: b) de ressarcir a Administração Pública caso necessário d) <u>apresentar relatório de atividades</u> semestralmente, registros de frequência, a certidão de conclusão do curso, histórico escolar e menção obtida. e) o requerente deverá apresentar, ao menos, 01 artigo científico inédito, por ano de afastamento, para posterior submissão à Escola Superior da Defensoria Pública da União, para possível publicação.

	resultados esperados, sob pena de medidas de compensação.	União os valores correspondentes à remuneração percebida no período da licença.	Se o evento tiver sido custeado pelo Ministério Público da União, o servidor deverá devolver aos cofres da instituição todos os valores dispendidos com o custeio.	
--	---	---	--	--

Fonte: Dados da Pesquisa.

Considerando as informações coletadas, é possível analisar alguns aspectos das organizações, seus pontos fortes e fracos, além de compará-las. De modo geral, a Análise *Ex Ante* verificou que todas as Instituições pesquisadas possuem programa interno de capacitação em seus portais, podendo ser acessado por parte do cidadão, se diferenciando em quão atualizados estão e em seus conteúdos internos.

Partindo do princípio de que o problema principal de todas as instituições é a necessidade de capacitação, foram encontradas as portarias ou boletins de serviço com as diretrizes sobre capacitação de cada uma, com a maioria tendo redação ou atualização feita em 2018. As exceções são: o Departamento da Polícia Federal, com portaria de 2016, a Controladoria Geral da União e a Advocacia Geral da União, ambos de 2017.

Outra consideração a ser feita é que no portal CGU não foram encontrados os dados que eram procurados, sendo necessário fazer a pesquisa em outros locais, encontrando-os no portal da Imprensa Nacional. Disponibilizar para a população essas informações de uma forma de fácil acesso foi considerado como uma estratégia de construção de confiabilidade e credibilidade, pois permite que seja feita a cobrança do cumprimento da lei e respalda os servidores que desejam usufruir desses direitos, além de demonstrar transparência. Tão importante quanto os limites para as despesas e dívidas públicas ou as regras para que sejam cumpridas, é que elas sejam amplamente conhecidas e corretamente divulgadas (Reis, Santos & Rios, 2002).

Em comum entre as organizações pesquisadas, é possível identificar que ao apresentar suas políticas de capacitação, todas agem de acordo com o Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, que não apenas instaura a gestão por competências na administração pública e a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, mas também dá as diretrizes para que ocorra uma modernização do aspecto da capacitação nas instituições. Subsequente, cada uma obedece a portarias e resoluções internas, e decretos específicos para elaboração de suas diretrizes.

Em relação ao desenho da política, são encontradas referências em todas instituições sobre o interesse da Administração para que a licença capacitação seja concedida, além das definições que a instituição considera como programas de capacitação. A DP, por exemplo, classifica como pertinente as atividades visadas para promover o desenvolvimento do conhecimentos, habilidades e atitudes para suprir lacunas, aprimorar o desempenho e preparar os servidores para novas funções e/ou atribuições de maior complexidade. Isso vai de acordo com a PNDP, que entre seus objetivos, tem o de desenvolvimento permanente do servidor público.

Os objetivos da PNDP são atendidos também pela AGU quando ela regula a licença concedida, em que se faz necessária a existência de interesse da Administração, ou seja, ela tenha relação com o exercício das atribuições constitucionais e legais inerentes aos cargos ocupados ou desejados. A adequação das competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições, tendo como referência o plano plurianual, é parte dos objetivos do programa.

Avaliando as estratégias de implementação das políticas de capacitação, é possível perceber que além do interesse da administração e do cargo, como citado pelo DPF na forma de “adequação do evento às necessidades do serviço”, pela UFMS com “compatibilidade do curso e/ou atividade pretendida, com sua área de atuação e em consonância com os objetivos e metas institucionais” ou pela DP em “à correlação entre a capacitação profissional pretendida e as atribuições do servidor ou as atividades desenvolvidas pela instituição”, que são ideias citadas de alguma forma por todas as instituições, elas também apresentam alguns outros critérios e regras específicas.

A CGU cita em sua política que “os eventos de capacitação deverão ser realizados preferencialmente na localidade de exercício do servidor”, já UFMS fala sobre a expectativa de uma contribuição futura para a Universidade, a UFGD impõe como critérios o servidor não responder à sindicância ou processo administrativo e que cumpra os requisitos de tempo de serviço e a AGU cita “compatibilidade entre o afastamento e o planejamento da unidade de lotação do membro ou servidor”.

Essas não são características únicas de cada organização, pois textos similares podem ser encontrados em outras, mas não são regras estabelecidas para todas. Por exemplo, o IFMS também fala em o servidor “não estar respondendo a processo administrativo disciplinar” e o MP em “compatibilidade entre o afastamento e o planejamento da unidade de lotação do servidor”, que são critérios também de outras instituições, como citado anteriormente.

Na hora de apresentar as estratégias de monitoramento, de avaliação e de controle das licenças para capacitação, as organizações novamente apresentam pontos em comum e pontos específicos. Em comum, todas falam no ressarcimento à Administração Pública em caso de não conclusão ou abandono sem motivo justo de curso, treinamento ou qualquer atividade que foi paga pela instituição, além de ressarcimento do salário que continuou sendo pago e da reposição das horas de serviço que foram abonadas durante esse período ausente.

Em relação a apresentar documentos que comprovem participação, todas as instituições apresentam uma variação da forma de cobrança, mas em todas existe essa exigência. A CGU cobra que seja apresentado semestralmente o comprovante de frequência à chefia imediata durante todo o período de realização dos eventos de capacitação, e o MP pede a apresentação

de certificado de conclusão, comprovante de participação ou relatório das atividades desenvolvidas como comprovação. Não obstante há de observar o caso da UFMS que designa ao Instrutor a obrigação de fornecer, ao final do curso, relatório pormenorizado da presença de cada participante, bem como a avaliação de participação e aproveitamento do curso. No Quadro 1 (página 13), é possível encontrar os vários outros casos em que essa exigência é descrita.

De forma particular, algumas instituições fazem também outras cobranças para os favorecidos. A CGU cita “disseminar os conhecimentos adquiridos, no âmbito da CGU”, a AGU exige o encaminhamento da cópia de trabalho de conclusão, monografia, dissertação ou tese à Biblioteca da AGU. De forma mais rígida, DP informa que o requerente deverá apresentar, ao menos, um artigo científico inédito, por ano de afastamento, para posterior submissão à Escola Superior da Defensoria Pública da União, para possível publicação.

Nos portais das instituições é possível encontrar diversas informações sobre seus funcionamentos, de forma que é possível realizar um estudo sobre áreas específicas e no caso da capacitação, descobrir como ela está inserida dentro das organizações, se seguem as diretrizes impostas pela lei e suas especificidades, além de como é feito seu controle.

7. Considerações finais

De acordo com a análise *ex ante* realizada nos sítios eletrônicos das instituições públicas da esfera federal presentes no estado de Mato Grosso do Sul pode-se concluir que todas atendem de modo satisfatório aos critérios sugeridos na análise. Não houve discrepâncias ou não atendimento aos marcos legais, à institucionalização das políticas públicas. Entretanto, trata-se tão somente de uma pesquisa documental, perfazendo-se, assim, a nossa delimitação investigativa. Como sugestão para trabalhos futuros, recomenda-se uma pesquisa de campo na forma de estudo de casos múltiplos nessas instituições como forma de aprofundar, a partir da fala dos entes envolvidos, a forma pela qual ocorre na prática o processo de capacitação dos servidores públicos. Além disso, dado ao pouco espaço destinado ao presente artigo e às delimitações impostas pela análise documental, recomenda-se que as etapas VII e VIII da análise *ex ante* (análise dos custo-benefício; e impacto orçamentário e financeiro) sejam respondidas por meio de outras técnicas de coletas de dados presentes nos documentos internos, não presentes nos sítios eletrônicos.

Em relação às implicações teóricas, este artigo contribui para entender a forma pela qual a análise *ex ante* pode trazer contribuições para o entendimento de Políticas de Estado destinadas à capacitação de servidores públicos. Por exemplo, verifica-se que em quase todas

as instituições pesquisadas há preocupação sobre a aquisição de competências que possam atender às necessidades e objetivos dessas organizações, ou seja, os atributos do CHA (Conhecimentos, Habilidades e Atitudes) são postos como metas pessoais, que correspondam também às metas organizacionais ou conforme o interesse da administração. Além disso, progrediu-se teoricamente no campo dos estudos sobre capacitação no âmbito de analisar como os marcos legais se traduzem de diferentes maneiras para as instituições públicas em forma de políticas, mas de forma que todas ainda estejam de acordo com eles. O decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, por exemplo, tem a obrigação de ser seguido, mas suas diretrizes são apenas usadas como base pelas instituições de forma que os resultados finais das políticas apresentam diferenças de uma para a outra, em pontos como: desenho da política, estratégia de implementação e estratégias de monitoramento.

Em relação às implicações práticas, a maior contribuição prestada pelo presente trabalho remete ao fato de verificar que as instituições pesquisadas estão se esforçando para atender os requisitos mínimos de capacitação previstos em Lei e fazendo isso de forma transparente para a população e seus servidores. Se não foi o objetivo comprovar se as políticas estão sendo cumpridas de fato, e qual é o impacto financeiro no orçamento, foi possível identificar a existências das políticas, seus desenhos e suas peculiaridades, que estão de acordo com os marcos legais relacionados à capacitação.

Referências

- Amaral, H. K. (2006) Desenvolvimento de competência de servidores na administração pública brasileira. *Revista do Serviço Público*, Brasília: ENAP, 57(4), 549-563
- Amorim, T. N. G. F., Silva, L. B. (2012) Treinamento no serviço público: uma abordagem com servidores técnico-administrativos de universidade. *Teoria e Prática em Administração*, 2(1), 1-28.
- Appugliese, M.M.A. (2010) *Capacitação dos servidores visando eficácia dos serviços públicos: um estudo de caso do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo – Campus Cubatão (IFSP)*, (Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização). Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, Porto Alegre, RG, Brasil.
- Benetti, K.C. et al. (2007) Avaliação de Desempenho por Competências: a realidade do CODT – Centro Oftalmológico de Diagnóstico Terapêutico. *Revista de Ciências da Administração*, 9(19), 179-198.
- Borges, J. C. (2015) *A Qualificação Profissional do Trabalhador para o Mercado de Trabalho e Ambiente Organizacional*. (Artigo de Mestrado) - Faculdades Integradas de Taquara – FACCAT, Taquara, RS, Brasil.

- Brasil. *Portaria nº 191, de 22 de maio de 2017*. Dispõe sobre os requisitos e procedimentos para apreciação dos requerimentos de concessão de licença capacitação e dá outras providências. Órgão Emissor: Advocacia-Geral da União. Recuperado de <https://www.agu.gov.br/page/download/index/id/38147883>.
- Brasil. *Portaria nº 34, de 23 de abril de 2018*. Altera a Portaria PGR/MPU nº 42, de 25 de junho de 2014, que dispõe sobre a licença para capacitação no âmbito do Ministério Público da União e dá outras providências, e a Portaria PGR/MPU nº 198, de 15 de abril de 2011, que regulamenta o Programa de Treinamento, Desenvolvimento e Educação do Ministério Público da União. Órgão Emissor: Ministério Público da União. Recuperado de http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/11549/147714/PT_PGR_MPU_2018_34.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Brasil. *Boletim de Serviços nº 3.090, de 7 de junho de 2018*. Normas gerais de afastamentos para capacitação e qualificação dos servidores da UFGD. Órgão Emissor: MEC – Ministério da Educação. Disponível em: <<http://files.ufgd.edu.br/arquivos/boletins/3090.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2019.
- Brasil. *Constituição* (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: DF, 1988.
- Brasil. *Decreto nº 2.794, de 01 de outubro de 1988*. Institui a Política Nacional de Capacitação dos Servidores para a Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, DF, 02 out. 1988, p. 1. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2794.htm.
- Brasil. *Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006*. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Diário Oficial, Brasília, DF, 24 fev. 2006, p. 3. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm.
- Brasil. *Guia da Gestão da Capacitação por Competências*. Órgão Emissor: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Recuperado de http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/guia-gestao-da-capacitacao-por-competencias_2.pdf.
- Brasil. *Instrução de Serviço nº 071, de 7 de fevereiro de 2018*. Divulga o Plano Anual de Capacitação dos Servidores da UFMS 2018, aprovado pelo Reitor. Órgão Emissor: MEC – Ministério da Educação. Recuperado de https://progep.ufms.br/files/2018/02/SEI_UFMS-compilado-IS-e-Plano.pdf.
- Brasil. *Instrução Normativa nº 100, de 22 de março de 2016*. Regulamenta os procedimentos para a execução da Política de Desenvolvimento de Pessoal e do Programa de Capacitação da Polícia Federal, define os critérios para a participação dos servidores nos eventos de capacitação, e dá outras providências. Órgão Emissor: Ministério da Justiça. Recuperado de <http://www.sinpecpf.org.br/arquivos/3f3bbc2d92.pdf>.
- Brasil. *Instrução Normativa nº 201 de 11 de Setembro de 2019*. Dispõe sobre os critérios e procedimentos específicos para a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento

de Pessoas, de que trata o Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019, pelos órgãos integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC. Órgão Emissor: Ministério da Economia. Recuperado de <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-201-de-11-de-setembro-de-2019-215812638>.

Brasil. *Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012*. Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal; sobre a Carreira do Magistério Superior, de que trata a Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987; sobre o Plano de Carreira e Cargos de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico e sobre o Plano de Carreiras de Magistério do Ensino Básico Federal, de que trata a Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008. Diário Oficial da União. 21 dez 2012, p.1. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12772.htm.

Brasil. *Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990*, Artigo 87. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Diário Oficial da União. 19 abr 1991, p.1. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8112cons.htm.

Brasil. *Resolução nº 033, de 14 de agosto de 2018*. Aprova, na forma do anexo, o Regulamento da Licença para Capacitação do IFMS. Órgão Emissor: MEC – Ministério da Educação. Recuperado de <http://www.ifms.edu.br/centrais-de-conteudo/documentos-institucionais/resolucoes/resolucao-33-2018-regulamento-da-licenca-para-capacitacao-do-ifms.pdf>.

Brasil. *Resolução nº 142, de 7 de fevereiro de 2018*. Dispõe sobre a alteração da Resolução CSDPU nº 65, de 03 de julho de 2012 e da Resolução CSDPU nº 101, de 03 de novembro de 2014. Órgão Emissor: Defensoria Pública da União. Recuperado de <https://www.dpu.def.br/conselho-superior/resolucoes/41408-resolucao-n-142-de-07-de-fevereiro-de-2018-dispoe-sobre-a-alteracao-da-resolucao-csdpu-n-65-de-03-de-julho-de-2012-e-da-resolucao-csdpu-n-101-de-03-de-novembro-de-2014>.

Brito, M. (2015) *4 principais desafios da gestão pública*. 2015. Recuperado de <http://blog.unipe.br/graduacao/4-principais-desafios-da-gestao-publica>.

Carvalho, P.A.S., Torres, K.A., Borba, E.L., Martins, P.L. (2015, outubro). Análise da gestão de pessoas na administração pública: um estudo de caso. *Anais do Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia SEGET*, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. Recuperado de <https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos15/33022365.pdf>.

Clein, C., Toledo, M.I.K., Oliveira, L.S. (2013) *Qualificação e Capacitação: investir no capital humano como forma de crescimento e vantagem competitiva*.

Di-Pietro, M.S.Z. (2006) *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. (5ª ed.). São Paulo: Atlas.

Diniz, T.G.S., Cruz, E.P., Silva, F.N.S., Fontanillas, C.N. (2012, outubro) Estabilidade no emprego e o comportamento do servidor público municipal. *Anais do Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia - SEGET*, Resende, RJ, Brasil. Recuperado de <https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos12/1201677.pdf>.

Dutra, A. (2009) *Curso de Especialização em Administração Pública*. Gestão de pessoas na área pública, Unoesc, Joaçaba, outubro, 2009, p.38.

- Dutra, J.S. (2002) *Gestão de Pessoas: modelo, processos, tendências e perspectivas*. São Paulo: Atlas.
- Figueiredo, A.M.C; Figueiredo, M. (1986) Avaliação Política e Avaliação de Políticas: um quadro de referência teórica”. *Análise e Conjuntura*, 1(3), 107-127.
- Gemelli, I.M.O; Filippim, E.S. (2010) Gestão de pessoas na administração pública: o desafio dos municípios. *RACE Unoesc*, 9(1-2), 153- 180.
- Grando, J. (2009) *O modelo gestão por competências na administração pública*. (Trabalho de conclusão de curso). Faculdade de Tecnologia Internacional, Curitiba, PR, Brasil.
- IPEA. *Guia prático da análise ex ante*. Brasília, 2018. Recuperado de http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180319_cartilha_analises_politicas.pdf.
- Lacerda, J.A. (2013) *Capacitação e o perfil dos servidores públicos: um estudo descritivo de uma universidade federal mineira* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal de Lavras – UFLA, Lavras, MG, Brasil. Recuperado de http://repositorio.ufla.br/jspui/bitstream/1/1219/2/DISSERTACAO_Capacita%20e%20o%20perfil%20dos%20servidores%20p%20b%20ablicos....pdf.
- Lacombe, F.J.M. (2011) *Recursos Humanos: Princípios e Tendências*. São Paulo: Saraiva.
- Lakatos, E. M.; Marconi, M. A. (2001) *Fundamentos metodologia científica*. (4a.ed.). São Paulo: Atlas.
- Licório, A.M.O., Guimarães, Q.D., Mattes-Paula, L.M.A., Siena, O.O. (2015) Capacitação de servidores do ministério público de contas do Estado de Rondônia como estratégia de administração gerencial. *Revista Eniac Pesquisa*, 4(1), 17-33.
- LUCAS, F.C. Gestão por competências na Administração Pública: conceito e desafios. *Conteúdo Jurídico*, Brasília-DF: 21 maio 2015. Recuperado de <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/44282/gestao-por-competencias-na-administracao-publica-conceito-e-desafios#:~:text=Gest%C3%A3o%20por%20compet%C3%A2ncias%20na%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20P%C3%BAblica%20conceito%20e%20desafios,-Direito%20Administrativo&text=Trata%20de%20um%20tema,Pessoal%20da%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20P%C3%BAblica%20Federal>.
- Magalhães, E.M., Oliveira, A.R., Cunha, N.R.S., Carvalho-Lima, A.A.T.F., Campos, D.C.S. (2010) A política de treinamento dos servidores técnico administrativos. *Revista de Administração Pública*, 1(44), 55-86.
- Matias-Pereira, J. (2010) *Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais*. (3a Ed.) São Paulo: Editora Atlas.
- Mello, M.L.B.C; Filho, A.A. (2010) A gestão de recursos humanos em uma instituição pública brasileira de ciência e tecnologia em saúde: o caso Fiocruz. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, 44(3), 613-636.

- Ministério da Saúde. *Portaria nº 2.217, de 17 de outubro de 2017*. Dispõe sobre a Política de Capacitação e Desenvolvimento de Servidores no âmbito do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Diário Oficial, Brasília, DF, 19 out. 2017, Seção 1, p. 60. Recuperado de http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19362926/do1-2017-10-19-portaria-n-2-217-de-17-de-outubro-de-2017-19362635.
- Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Existe uma política para o desenvolvimento profissional dos servidores públicos federais?* Brasília, 2015. Recuperado de <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/gestao-de-pessoas/estrutura-e-politicas-de-pessoal/existe-uma-politica-para-o-desenvolvimento>.
- Pires, A.K., Prata, C.F., Santos, D.M., Brandão, H.P., Moraes, H., Carvalho, I.M., ... Dantas, V.C. (2005) *Gestão por competências em organizações de governo*. Brasília: ENAP.
- Reis, K.M.R.; Santos, L.M.B.; Rios, M.C.D. (2002) *Transparência na Gestão Pública*. (Trabalho de Conclusão de Curso) Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, Brasil.
- Santos, R.M.; Vicentin, R. (2012) *Administração Pública: a necessidade de qualificação profissional técnico-científica dos funcionários públicos como fim para um atendimento de excelência aos cidadãos*. Recuperado de <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/administra%C3%A7%C3%A3o-p%C3%ABlica-necessidade-de-qualifica%C3%A7%C3%A3o-profissional-t%C3%A9cnico-cient%C3%ADfica-dos-funci>.
- Schikmann, R.; Crédico, R.G. (2007) Utilização de indicadores de desempenho nos processos de avaliação de desempenho individual. In: Gonçalves. (Org.). *A construção do novo Tribunal de Justiça de São Paulo*. (pp. 155-180). São Paulo.
- Secretaria de Gestão Pública. (2013) *Guia da Gestão da Capacitação por Competências*. Brasília. Recuperado de <http://www.gespublica.gov.br/content/guia-da-gest%C3%A3o-da-capacita%C3%A7%C3%A3o-por-compet%C3%Aancias>.
- Secretaria de Recursos Humanos. *Portaria nº 1.547, de 08 de junho de 2011*. Institui a Rede de Desenvolvimento de Pessoas, define critérios de seleção dos órgãos que irão compor a Rede, e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, DF, 09 jun. 2011, Seção 1, p. 171. Recuperado de <http://www.asmetro.org.br/arquivosHTML/pdfs/clipping2011/Portaria1547SRH.pdf>.
- Souza, T.C.P. (2002) **Mérito, estabilidade e desempenho: influência sobre o comportamento no servidor público**. (Dissertação de Mestrado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. Recuperado de <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/3759>.
- Teixeira, H.; Bassotti, I.; Santos, T. (2013) *Contribuições para a gestão de pessoas na administração pública*. São Paulo: FIA, USP.