



FATORES CRÍTICOS NA IMPLANTAÇÃO DA EDUCAÇÃO CORPORATIVA NAS AGÊNCIAS REGULADORAS

Juliana Menezes Peixoto Dib

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, COPPE, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Engenharia de Produção.

Orientador: Fabio Luiz Zamberlan

Rio de Janeiro
Julho de 2012

FATORES CRÍTICOS NA IMPLANTAÇÃO DA EDUCAÇÃO CORPORATIVA NAS
AGÊNCIAS REGULADORAS

Juliana Menezes Peixoto Dib

DISSERTAÇÃO SUBMETIDA AO CORPO DOCENTE DO INSTITUTO ALBERTO LUIZ
COIMBRA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA DE ENGENHARIA (COPPE) DA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO COMO PARTE DOS REQUISITOS
NECESSÁRIOS PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM CIÊNCIAS EM
ENGENHARIA DE PRODUÇÃO.

Examinada por:

Prof. Marcos do Couto Bezerra Cavalcanti, D.Sc.

Prof. Ronaldo Fiani, D.Sc.

Prof. Fábio Luiz Zamberlan, D.Sc.

RIO DE JANEIRO, RJ - BRASIL

JULHO DE 2012

Dib, Juliana Menezes Peixoto

Fatores Críticos na Implantação da Educação Corporativa nas Agências Reguladoras. – Rio de Janeiro: UFRJ/ COPPE, 2012.

XII, 91 p.: il.; 29,7 cm.

Orientador: Fábio Luiz Zamberlan

Dissertação (mestrado) – UFRJ/ COPPE/ Programa de Engenharia de Produção, 2012.

Referencias Bibliográficas: p. 84 - 86.

1. Educação Corporativa. 2. Capacitação. 3. Agência Reguladora. 4. Fatores Críticos I. Zamberlan, Fábio Luiz. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro, COPPE, Programa de Engenharia de Produção. III. Título

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho as minhas filhas Julia e Paula, para quem mais quero ser motivo de orgulho e referência de dedicação e conhecimento.

AGRADECIMENTOS

A minha amiga Ana Claudia Freire, uma referência de conhecimento e atitude, que sem o seu apoio, eu não acreditaria que seria possível ter um título de Mestre pela Coppe.

Ao Meu pai, José Alberto, meu orientador para a vida.

A minha mãe Beth que mais que *in memoriam*, está presente em todos os meus atos, lhe devo eterno agradecimento.

Meu marido Daniel, por abdicar de tantos momentos juntos para realizar este trabalho.

Minha filha Julia, minha inspiração para ser uma pessoa melhor.

A Eliana Lasmar pelo apoio e por acreditar sempre nas minhas conquistas. O que sou hoje como profissional e estudante, também devo a ela.

A equipe da Coordenadoria de Desenvolvimento de Pessoas (CODPT) da ANS que trabalhou pesado para que eu me dedicasse a esse trabalho.

Ao Marco Paulo Brito, que além de me apoiar, me deu a oportunidade de me dedicar plenamente aos estudos quando necessário.

Ao Professor Michel Thiollent que inevitavelmente, também me orientou, meu agradecimento e admiração.

Aos amigos Maria Isabel Peixoto Guimarães, minha leitora, Cássio Alan, Fernando Matheus, Sol Klapztein, Hermann Mathow e Roberto Brito pelo apoio e parceria.

"Ninguém educa ninguém, ninguém educa a si mesmo, os homens se educam entre si,
mediatizados pelo mundo."

Paulo Freire

Resumo da Dissertação apresentada à COPPE/UFRJ como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de Mestre em Ciências (M. Sc.).

FATORES CRÍTICOS NA IMPLANTAÇÃO DA EDUCAÇÃO CORPORATIVA NAS AGÊNCIAS REGULADORAS

Juliana Menezes Peixoto Dib

Julho/ 2012

Orientador: Fábio Luiz Zamberlan

Programa: Engenharia de Produção

Este trabalho promove uma reflexão sobre os fatores críticos na implantação de um modelo de capacitação nas Agências Reguladoras Federais, partindo da desconstrução dos conceitos de Educação Corporativa e Universidade Corporativa. Primeiramente, faz-se uma revisão bibliográfica, considerando o contexto histórico e econômico e os tipos de gestão que definiram o desenho institucional da Agência Reguladora, bem como um entendimento das soluções de capacitação que surgiram nos últimos tempos nas organizações. Soma-se, ainda, uma pesquisa qualitativa por meio de um estudo de casos múltiplos das dez Agências Reguladoras Federais, o que torna possível compreender as melhores práticas e limitações e sugerir soluções na construção de um Programa de Formação Corporativa que melhor atenda às necessidades dessas organizações.

Abstract of Dissertation presented to COPPE/UFRJ as a partial fulfillment of the requirements for the degree of Master of Science (M.Sc.)

CRITICAL FACTORS IN THE IMPLEMENTATION OF CORPORATE EDUCATION IN
THE REGULATORY AGENCIES

Juliana Menezes Peixoto Dib

July/ 2012

Advisor: Fábio Luiz Zamberlan

Department: Production Engineering

This work promotes a reflection on the critical factors in the implementation of a training model in Federal Regulatory Agencies by starting from the deconstruction of concepts of corporate education and corporate University. First of all, was made a bibliographic review, taking into consideration not only the historical and economic context and management types that defined the institutional design of the Regulatory Agencies, but the understanding of training solutions that have emerged in recent times in organizations as well. In addition, this work presents a qualitative research through a multiple case study of ten Federal Regulatory Agencies, which makes it possible understand the best practices and the limitations, besides suggesting solutions in the construction of a Corporate Training Program that meets the needs of these organizations.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
1 AGÊNCIA REGULADORA NO CONTEXTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA	8
1.1 INTRODUÇÃO	8
1.2 A ORIGEM DAS AGÊNCIAS REGULADORAS.....	8
1.3 A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO.....	11
1.4 MODELOS DE GESTÃO PATRIMONIALISTA, BUROCRÁTICA E GERENCIAL	13
1.5 A AÇÃO INDIRETA DO ESTADO POR MEIO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS E A REGULAÇÃO	17
1.6 A ESTRUTURA DAS ORGANIZAÇÕES.....	20
2 EDUCAÇÃO CORPORATIVA.....	24
2.1 INTRODUÇÃO.....	24
2.2 O QUE É EDUCAÇÃO CORPORATIVA?	25
2.3 POR QUE EDUCAÇÃO?	28
2.4 ENTENDENDO O USO DO TERMO EDUCAÇÃO CORPORATIVA	30
2.5 EDUCAÇÃO CORPORATIVA PARA FORMAR QUEM?.....	33
2.6 EDUCAÇÃO CORPORATIVA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	36
2.7 FATORES CRÍTICOS PARA VIABILIZAR A CONSTRUÇÃO DE UMA EDUCAÇÃO CORPORATIVA	39
3 METODOLOGIA	45
3.1 INTRODUÇÃO.....	45
3.2 TIPO DE PESQUISA.....	45
3.3 SELEÇÃO DOS SUJEITOS	47
3.4 COLETA DE DADOS	48
3.5 TRATAMENTO DOS DADOS.....	51
3.6 LIMITAÇÕES DO MÉTODO	52
4 RESULTADO DA PESQUISA	55
4.1 INTRODUÇÃO.....	55
4.2 ANÁLISE DO QUESTIONÁRIO.....	55
4.3 ANÁLISE DAS ENTREVISTAS	64
CONCLUSÃO.....	76
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	84
ANEXOS.....	87

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Nº	FIGURAS	PÁG.
1	Perfil das Organizações: Pesquisa Nacional - Práticas e Resultados da Educação Corporativa 2009 Fonte: Fundação Instituto de Administração	36
2	Número de servidores por Agência Fonte: Elaboração própria	56
3	Formato da área de capacitação das Agências com quantitativo de servidores	56
4	Quantitativo de colaboradores na área de capacitação por Agência	57
5	Comparativo total de servidores por Agência e quantitativo de colaboradores na área de capacitação	58
6	Estrutura da área de Treinamento das Agências	58
7	Treinamentos, segundo forma de contratação – turmas abertas e turmas fechadas	59
8	Como são utilizadas as Tecnologias e-learning	60
9	Como é feito o PAC nas Agências	61
10	Houve pós-graduação interna na Agência?	62
11	Como os treinamentos são avaliados?	63

TABELAS

1	Principais diferenças entre a Administração Pública burocrática e a gerencial	15
2	Cronograma de Criação das Agências Reguladoras Federais	19
3	Os princípios considerados de sucesso da educação corporativa	43
4	Agências Reguladoras Federais	47

LISTA DE SIGLAS

ANA - Agência Nacional de Águas
ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil
ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações
ANCINE – Agência Nacional de Cinema
ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP – Agência Nacional do Petróleo
ANS – Agência Nacional de Saúde Suplementar
ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária
ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres
AR – Agência Reguladora
ARF – Agências Reguladoras Federais
ARs – Agências Reguladoras
EC – Educação Corporativa
FC - Formação Corporativa
LNT - Levantamento de Necessidades de Treinamento
MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
PAC – Plano Anual de Capacitação
PFC - Programa de Formação Corporativa
T&D – Treinamento e Desenvolvimento
TCU – Tribunal de Contas da União
UC – Universidade Corporativa

INTRODUÇÃO

Embora as organizações do século XXI pareçam apresentar estruturas flexíveis e processos de trabalho dinâmicos, que diferem do antigo padrão taylorista-fordista, muitas ainda têm dificuldade de manter todos os seus departamentos integrados e a clareza sobre seu negócio e desafios de trabalho. A preocupação com a inovação para garantir competitividade no mercado requer novas estratégias que fazem repensar os processos de trabalho dos diversos departamentos que compõem as organizações. No entanto, grande parte das soluções é apontada com base em modelos construídos fora da organização, não levando em consideração as estruturas e características próprias e, muito menos, seu contexto social.

Não se nega que o mundo do trabalho, hoje, é diferente de dez anos atrás e sua constante evolução desenhará um novo contexto para a próxima década. As estruturas das organizações devem acompanhar o dinamismo do conhecimento e as mudanças que ocorrem nos processos de trabalho, em função das novas exigências do mundo corporativo, buscando soluções inovadoras para todas as suas áreas. Tudo isso implica a formação de profissionais preparados para esse novo contexto.

A formação profissional ultrapassou as fronteiras das instituições de ensino e se tornou uma responsabilidade também do empregador. A capacitação, vista como um processo de ensino-aprendizagem contínuo – que precisa considerar o contexto na definição de conteúdos e metodologia –, justifica o papel das empresas na participação desse empreendimento. Soma-se a tal fato a importância da inovação como impulsionadora e necessária a todas as atividades das organizações. Assim sendo, a área de capacitação não pode ser olvidada: suas ações devem ser traçadas segundo o perfil de profissionais a serem formados, para atender a esse novo modo de relações de trabalho e estrutura dos processos, levando em consideração a singularidade de cada organização.

Não há dúvidas de que a formação profissional dentro da organização é um processo de trabalho que deve ser inseparável dos demais. Ressalta-se, ainda, o seu papel estratégico, na medida em que pode proporcionar o arcabouço necessário ao desenvolvimento institucional. Sobretudo, é inerente à área responsável por capacitação. Conhecer os processos de trabalho da organização, sua estrutura, cultura, suas características e seu modo de operar são medulares para se compreender que tipo de profissional é necessário e como prepará-lo para os desafios presentes e, principalmente, futuros.

Nesse contexto, surgem algumas soluções de construção de programas de formação chamados “Educação Corporativa” e estruturados em centros de capacitação chamados “Universidades Corporativas”. Pensar nesse novo modelo para as Agências Reguladoras Federais no Brasil (ARF), instituições públicas com características próprias, mas que também se relacionam diretamente com o mercado privado, é ainda mais desafiador. O desafio permeia, fundamentalmente, a tendência da administração pública atual, que percebe a necessidade de modernizar-se e adquirir soluções inovadoras, embora possuam fortes traços, em sua estrutura, do antigo modelo burocrático. É importante ter claro que alguns modismos fazem parte do mercado privado, com o objetivo de manter-se competitivo em seu meio.

Ainda assim, deve-se considerar a importância em refletir sobre novas soluções que já estão se consolidando nas organizações, principalmente quando se trata de formação profissional para a melhoria da relação do trabalhador com os processos de trabalho. O resultado positivo para a organização é uma consequência, tanto na instituição privada quanto na pública.

Quanto às Agências Reguladoras (ARs), pode-se afirmar que fazem parte de um conjunto de instituições que se enquadra em uma nova tendência da Administração Pública Brasileira de tornar-se mais moderna e eficiente, aproximando-se, assim, do modelo privado de administração. A história, marcada de paradigmas, sobre o papel do que deve ser uma Agência Reguladora, teve sua origem influenciada por uma tendência mundial, *New Public Management*. Esta, por sua vez, é resultado dos desdobramentos do Consenso de Washington, a “onda neoliberal”, que causou uma transformação na organização pública que, hoje, vislumbra uma gestão como a praticada no mercado privado. Tudo isso impacta no tipo de profissional que se quer formar e quais programas de capacitação desenvolver para atender a seus desafios de trabalho. Nesse contexto, observa-se a busca de soluções inovadoras, advindas do mercado privado, que se tornam quase obrigatórias, mas que não necessariamente são consistentes ou atendem à realidade da instituição pública. Desse modo, surge a indagação quanto aos processos modernos de formação profissional quando realizados na própria instituição do trabalho.

As Agências Reguladoras são instituições que marcaram a reforma do Estado. No contexto de privatizações, também de empresas que oferecem serviços de utilidade pública, surgiu a necessidade de um aparato regulatório que garantisse a prestação desses serviços e o equilíbrio do mercado. O Estado, antes fornecedor direto de serviços ao cidadão, passa a exercer o papel de fiscalizador, com um viés público e privado, na medida em que precisa

equilibrar seus interesses e os das empresas privadas. Significa a incorporação do papel de Estado Gestor, já que o aspecto burocrático permanece, com uma tendência a ser composto de profissionais mais dinâmicos. Ainda há forte influência da administração burocrática, que acarreta centralização de decisões nas ARs, distanciando-as, muitas vezes, do modelo gerencial defendido pela reforma do Estado e dificultando o processo de inovação e aceitação das mudanças.

Diferentemente das empresas privadas, que vislumbram o lucro como fonte de inspiração, os processos de trabalho da Agência Reguladora e órgão da Administração Pública Federal estão voltados para a prestação de serviços de atendimento à sociedade – com vistas a garantir a prestação dos serviços, preços justos e qualidade. No entanto, têm ação direta nas empresas privadas, uma vez que regula os serviços oferecidos por essas organizações. Desse modo, embora as ARs sejam organismos constituídos de poder público, os seus processos de trabalho devem acompanhar tanto a dinâmica das empresas quanto as necessidades de primeira ordem do cidadão, com uma postura ativa e não, reativa.

Se os processos de trabalho das Agências Reguladoras têm o viés público e privado, seus profissionais devem estar preparados para as responsabilidades de um órgão público e a dinâmica do mercado privado. Essas organizações têm, ainda, o desafio de trabalhar, no mínimo, com o mesmo nível de eficiência e de conhecimento que as empresas reguladas, para ser capaz de apontar diretrizes que acompanhem a velocidade das ações precursoras do mercado regulado.

A exemplo da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), o mercado de saúde suplementar garante o serviço na referida área para grande parte da população. Pode-se considerar abrangente a atuação da ANS, pois há um universo de 44 milhões de beneficiários¹ que usufruem de planos de saúde no Brasil – representando mais de 23% da população². A eficiência do trabalho da ANS está em garantir o serviço bem prestado pela operadora de plano de saúde e, conseqüentemente, sanar um problema para a saúde pública, pois diminui o seu uso. Para isso, concebe dois vieses para os seus processos de trabalho, pois tem de ser eficiente como serviço público para os beneficiários, mas também atender e garantir a eficiência das empresas privadas que fornecem o serviço de saúde suplementar.

Na missão da ANS consta:

¹ Dados do portal www.ans.gov.br. Acesso em: 11 dez. 2010.

² População brasileira em 2010 de 190.732.694 habitantes, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A ANS tem por finalidade institucional promover a defesa do interesse público na assistência suplementar à saúde, regular as operadoras setoriais - inclusive quanto às suas relações com prestadores e consumidores - e contribuir para o desenvolvimento das ações de saúde no País³.

Além disso, deve-se considerar que as ARs são organizações que surgiram em fins da década de 90, quando a área de gestão de pessoas das organizações já havia incorporado os conceitos de avaliação de desempenho, remuneração por desempenho e, mais adiante, gestão por competências. Isso tudo também foi implementado pelas ARs. Foi a partir dessa época que também surgiram os primeiros concursos para essas organizações, tornando o quadro de servidores jovem, composto por uma geração mais dinâmica, com maior acesso à informação e tecnologia e que se interessa por novos desafios.

Nesse contexto, a formação profissional passa a ter grande importância, devendo ser contínua. Seu papel torna-se estratégico, pois gera conhecimento, fornecendo subsídios para o próprio processo de trabalho da Agência, na medida em que se reflete em normas para o mercado e serviços para o cidadão.

É preciso que a estratégia de aprendizagem contínua e de formação profissional atenda a esses desafios de trabalho, de modo que haja maior proximidade e troca com seus interlocutores – empresas reguladas, usuários/consumidores, servidores e sociedade –, proporcionando o desenvolvimento institucional e, conseqüentemente, trazendo benefícios para a sociedade.

O compromisso público deve sobressair e, se possível, exercer suas responsabilidades em uma gestão moderna, com estrutura e profissionais dinâmicos. Para tal, cabe às áreas de capacitação criar programas que acompanhem essas mudanças.

As denominações Universidade Corporativa (UC) e Educação Corporativa (EC) têm sido usadas no lugar da chamada área de capacitação ou, até mesmo, do Treinamento e Desenvolvimento (T&D). Algumas instituições públicas têm seguido a mesma tendência, mas parece que as Agências Reguladoras Federais não construíram, ainda, a chamada EC. Cabe refletir quais as dificuldades por elas encontradas na transição de um processo estruturado como T&D para a EC e se, realmente, essa migração é tão necessária, tal como indicam os estudos sobre o tema.

³ Definição da missão que consta no portal www.ans.gov.br. Acesso em: 5 fev. 2010.

Entretanto, antes de adotar um novo processo de trabalho inovador como solução, primeiramente compete desconstruir o entendimento que se tem do próprio modelo Universidade/Educação Corporativa. Por outro lado, é preciso ter claro quais são os objetivos da organização ao capacitar seus trabalhadores, para, a partir daí, desenvolver um programa que atenda as suas reais necessidades.

Desse modo, a pesquisa apresenta dois eixos de estudo: a Agência Reguladora (AR), considerando seu contexto histórico e tipos de gestão, bem como a singularidade da sua estrutura e organização do trabalho e a desconstrução do conceito de EC, com o intuito de entender seu funcionamento enquanto prática. Parece simples o seu conceito, mas entender como acontece a operacionalização desse processo é ainda um desafio.

Fundamentalmente, há necessidade de entender quais os fatores críticos na construção do modelo de EC para as Agências Reguladoras. O encontro desses dois eixos traz à luz a possibilidade de se estabelecer um Programa de Capacitação Continuada ou Formação Corporativa Continuada, tal qual a chamada Educação Corporativa, apontada na pesquisa bibliográfica como possibilidade de formação profissional para as Agências Reguladoras Federais, salvo algumas considerações de ajustes.

Os fatores críticos compreendem a especificidade de cada organização e o objetivo deste trabalho é refletir o caso das Agências Reguladoras Federais.

Conforme afirma Vergara (2010), a “moldura” que define o que está dentro do estudo considera a congruência desses dois eixos: conceito da EC e desenho institucional das Agências Reguladoras. Particularmente, pretende-se, ao final desta pesquisa, apontar direcionamentos quanto aos fatores críticos que poderão ser considerados para as dez Agências Reguladoras.

Primeiramente, a pesquisa bibliográfica promove a contextualização da criação das Agências Reguladoras, perpassando tanto a questão da reforma do Estado brasileiro quanto a origem da regulação e suas bases conceituais.

Para a “moldura” da estrutura organizacional das Agências Reguladoras, é proposto um entendimento sobre os modelos de gestão patrimonialista, burocrática e gerencial, a partir da perspectiva do modo de funcionamento das organizações e baseando-se em autores como Bresser-Pereira e Mintzberg. Após essa reflexão, procura-se compreender, especificamente, como se dá o desenho institucional das ARs. A partir daí, insere-se o conceito de Educação Corporativa cunhado por Meister, responsável por uma das primeiras publicações sobre o tema

no Brasil, bem como os estudos assinados por Eboli e demais autores que versam sobre a temática. A pesquisa bibliográfica, nesse patamar, segue uma trajetória de desconstrução do termo EC. Ao perpassar por Paulo Freire, é possível destacar o conceito de Educação e diferenciá-lo daquela praticada nas corporações. A primeira diz respeito a um processo muito mais abrangente e seu desenvolvimento não está atrelado ao aprendizado nas organizações do trabalho. Deve estar claro que a formação profissional nesses ambientes tende a ser direcionada e voltada para interesses de determinada empresa, enquanto que educação é para a vida.

Diante dessas questões, este trabalho tem o objetivo de verificar o contexto do surgimento das ARFs para melhor compreender o seu desenho institucional e perspectivas de melhorias para a formação de seus servidores no capítulo 1; desconstruir os conceitos de EC e UC e refletir quanto ao uso desse modelo para as ARFs no capítulo 2; investigar o modelo de capacitação das ARFs por meio do estudo de casos múltiplos nos capítulos 3 e 4; e finalmente chegar a conclusão quanto aos fatores críticos para a construção de uma estrutura de capacitação que atenda as necessidades de formação corporativa para os servidores das ARs.

É imprescindível a inovação na gestão, com a proposição de novas ferramentas para os processos de trabalho das Agências Reguladoras – inseridas no contexto de um novo papel do Estado –, que precisam acompanhar essa evolução em todos os aspectos. Por isso, o recorte da pesquisa ocorre no universo das dez ARFs, na tentativa de compreender como as ARs estruturam seus processos de capacitação para uma formação profissional capaz de atender a seus desafios de trabalho. Não menos importante, é identificar os fatores críticos na implantação do modelo, partindo do conceito de EC. A busca de soluções de capacitação está embutida de questões de produção e do trabalho. A necessidade de se utilizar da tecnologia para a construção de ferramentas que irão contribuir para a formação de trabalhadores também é uma constatação já consagrada.

Ao entender como as Agências Reguladoras fazem uso de tecnologias e organizam seu modo de operação para a capacitação dos seus servidores e, ao mesmo tempo, conhecer as bases da EC, pretende-se buscar uma sugestão de programa de formação profissional consistente e que, pela similaridade das organizações, possa ser aplicado nas dez Agências Reguladoras Federais.

A ideia é reunir um material conclusivo da pesquisa que possibilite uma contribuição com soluções de capacitação na formação profissional dos trabalhadores das ARFs. Servidores

mais bem qualificados poderão exercer melhor o seu papel, contribuir para o desenvolvimento institucional e equilíbrio do mercado regulado, gerando benefícios para os usuários/consumidores e a população.

1 AGÊNCIA REGULADORA NO CONTEXTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

1.1 INTRODUÇÃO

A Agência Reguladora pode ser considerada a marca da nova Administração Pública Brasileira. Como órgão da administração pública federal, as dez Agências Reguladoras Federais têm como característica a modernidade, são permeadas de conceitos de economia da regulação, estrutura das organizações e gestão pública. Embora influenciadas por uma onda mundial de novas concepções acerca da Administração Pública, as Agências foram se moldando às características do Estado brasileiro.

As dez ARFs nasceram com a finalidade de regular o mercado voltado para serviços e produtos essenciais à população. No entanto, as características de cada serviço e setor da economia resultaram em desenhos institucionais singulares e que impactaram nos processos de trabalho das diferentes Agências. Embora possuam diferenças entre si, as Agências Reguladoras Federais ergueram-se em meio a uma mesma proposta de novo modelo para o setor público – e guardam semelhanças em suas estruturas. Ao emoldurar como objeto de estudo esse grupo de instituições, compete a este capítulo trazer o contexto político e histórico do surgimento das ARFs como um ponto crítico que influencia fortemente na estrutura de capacitação e direcionamentos que esses processos tendem a seguir.

Assim, pode-se dizer que considerar a singularidade de cada instituição é um fator crítico na construção de um modelo de capacitação capaz de atender as suas necessidades.

1.2 A ORIGEM DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

A primeira Agência Reguladora surgiu, no final do século XIX, nos Estados Unidos, como resposta a uma crise da agricultura. A conjuntura propiciava situações de enfrentamento entre fazendeiros, ferrovias, proprietários de estruturas de armazenagem, bancos e indústria. A partir desses conflitos, foi necessária a intervenção da Suprema Corte dos Estados Unidos, com o intuito de fornecer bases jurídicas para a regulação e combater irregularidades em atividades que, embora exercidas por empresas privadas, eram de interesse público e

impactavam em toda a população. Nunes *et al.* (2007) afirmam, mais precisamente, que a primeira agência reguladora americana nasceu, em 1887, para regulamentar os preços e evitar a concentração excessiva da propriedade no setor ferroviário. A *Interstate Commerce Commission* (ICC), como foi chamada, seguia um modelo administrativamente independente dos processos políticos. No entanto, ainda nos primeiros anos, não conseguiu controlar os preços e a concentração de mercados, pois era um órgão dependente do Legislativo e do Judiciário e não apresentava diretrizes muito claras.

É importante observar que a primeira agência reguladora surgiu para resolver um conflito de interesses e sua atuação era estadual, o que vai determinar o seu desenho institucional, que se apresenta de modo mais próximo dos agentes interessados. Só depois vai surgir uma agência federal que, ainda assim, copia o modelo das agências estaduais. Esse movimento de criação das agências reguladoras foi iniciado na esfera estadual; posteriormente, em nível federal. (FIANI, 2009).

Para Nunes *et al.* (2007), o modelo americano tem sua história marcada pela Revolução Industrial, quando favoreceu o surgimento de monopólios e deu origem ao movimento progressista, liderado por intelectuais no final do século XIX. Os progressistas entendiam que o monopólio capitalista deveria ser controlado para diminuir a concentração e manipulação de preços. Despontava, assim, o movimento pela regulamentação das atividades econômicas dos Estados Unidos, que impulsionou as políticas e a estruturação de burocracias estatais especializadas e baseadas em *expertise* científicas.

Desse modo, a defesa da concorrência emergiu do mesmo conflito que deu origem à regulação, mas Fiani (2009) volta a afirmar que as agências reguladoras surgiram da necessidade de arbitrar enfrentamentos na sociedade – estes, basicamente, relacionados a serviços de infraestrutura coletivos.

Em um segundo momento, a grande depressão da década de 30 provocou a regulação norte-americana e mobilizou grupos empresariais, sindicais e da sociedade civil, impulsionando o sistema regulatório para bases mais corporativas (NUNES *et al.*, 2007). Esse sistema tinha como referência políticas que mobilizavam setores produtivos para atender às exigências da Grande Guerra e repousava-se nas políticas do New Deal⁴. As agências e outras estruturas burocráticas criadas no período, segundo Nunes *et al.* (2007), passaram a ser

⁴ O New Deal ("Novo Acordo") foi o nome dado à série de programas implementados nos Estados Unidos de 1933 a 1937, durante a presidência de Franklin Delano Roosevelt, com o objetivo de recuperar e reformar a economia norte-americana e ajudar os prejudicados pela grande depressão. Disponível em: http://www.thinkfn.com/wikibolsa/New_Deal. Acesso em: 11 ago. 2011.

mediadoras no projeto de reforma, organização e recuperação dos setores produtivos americanos. A partir daí, inúmeras agências foram criadas, com o intuito de contribuir para a estabilidade em um momento de crise – e outras, para regulamentar os setores previamente livres, como alimentos, remédios e seguros.

Para Fiani (2009), a regulação vai derivando suas características de acordo com as mudanças políticas. Nesse segundo momento, a regulação toma um sentido de proteger a sociedade americana de uma grande depressão econômica.

A partir dos anos 1960 e início dos anos 1970, houve uma transformação na economia norte-americana que acarretou a queda da participação dos salários na renda interna bruta dos EUA e mudaram, de forma definitiva, a relação capital-trabalho (FIANI, 2009). Concomitantemente ao aumento da produtividade, fez surgir um excedente que demandou novas frentes de aplicação fora das esferas produtivas, havendo a necessidade de um movimento contrário à regulação para reduzir os controles. Desse modo, as décadas de 70 e 80 passaram por grandes transformações no processo de regulação, havendo, na verdade, uma desregulamentação no trabalho e no controle do Estado sobre as empresas.

Seguindo a tendência, nos anos 1990, os esforços se voltaram para as privatizações, liberalizações de economias em desenvolvimento, inserindo-se aí o Brasil nesse contexto. A desregulamentação nos EUA acarretou um escoamento do excedente de capitais para o Brasil. O País se abre para o capital estrangeiro, que investe em grandes corporações e na privatização das grandes estatais, gerando a necessidade de regulamentação.

Cabe ainda destacar, nesse contexto, o Consenso de Washington, que se configurou como um conjunto de medidas pensadas, no final da década de 80, por economistas de instituições financeiras de Washington. De cunho neoliberal, defendiam a abertura comercial, privatização de estatais e redução de gastos públicos. Essa onda de liberação de mercados influenciou diretamente na reforma da administração pública, principalmente em países em desenvolvimento. Essa visão de mundo afetou diretamente a gestão pública, fazendo surgir o termo *New Public Management* (NPM).

Hood (1991) afirma que o termo NPM abrange uma série de reformas no setor público em todo o mundo. A ascensão da "nova gestão pública", nos últimos anos, é uma das tendências mais marcantes internacionais na administração pública, privilegiando a descentralização, a cultura empresarial, incentivos e recompensas. Hood (1991) considera que essa inclinação está associada a melhorias na produtividade e na prestação do serviço público.

A redução – ou até remoção – de diferenças entre o setor privado e o público, segundo Hood *apud* Matias-Pereira (2009) reflete tanto a crença em métodos do mercado quanto em descrença nos servidores públicos.

No entanto, as pesquisas feitas por Hood (1991) não comprovam que houve essa melhoria e que, ao remover alguns princípios como honestidade, neutralidade e divisão clara do público e do privado podem trazer conceitos capitalistas e individualistas para os agentes públicos que não terão mais volta. Além disso, o autor considera que um modelo com matriz britânica dificilmente seja exportável para outras estruturas e culturas administrativas.

O NPM levanta problemas e contradições que, segundo Matias-Pereira (2009), já começa por reduzir cidadãos a consumidores. É uma mudança para a lógica do que é privado. Outra contradição destacada pelo autor é que, ao mesmo tempo em que os governos aliviam as responsabilidades de funcionamento dos serviços públicos, querem controlá-los. Considera, ainda, que há serviços públicos difíceis de serem medidos quanto à eficiência e avaliação de *performance*.

Matias-Pereira (2009) observa que a efetivação dessa nova forma de gestão tem sido consolidada de várias maneiras, além de privatizações, abertura de mercados protegidos e concessões de serviços públicos ao setor privado, na forma de criação de instituições com características especiais, como as Agências Reguladoras.

1.3 A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO

Nunes *et al.* (2007) afirmam que, em princípios da década de 90, o Brasil foi fortemente influenciado – política e economicamente – pela ideia de reforma do Estado. O contexto mundial de estagnação da economia apontava para a necessidade de liberação dos mercados, diminuição de intervenção do Estado e redefinição de seu papel. Para os autores, defendia-se a pouca ou nenhuma intervenção do Estado na economia, ideia que foi adaptada para um Estado regulador e fiscalizador de vários setores econômicos, preocupado com o bem-estar e o crescimento econômico.

A NPM, para Hood (2009), desdobrou-se no Brasil como Administração Pública Gerencial. Foi nessa linha que, no final da década de 80, o Plano Diretor da Reforma do Estado foi elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado,

liderado pelo então Ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, e definiu os objetivos e diretrizes para a reforma da administração pública brasileira com base numa gestão moderna.

No Brasil, embora esteja presente desde os anos 70, a crise do Estado somente se tornará clara a partir da segunda metade dos anos 80. Suas manifestações mais evidentes são a própria crise fiscal e o esgotamento da estratégia de substituição de importações, que se inserem num contexto mais amplo de superação das formas de intervenção econômica e social do Estado. Só em meados dos anos 90 surge uma resposta consistente com o desafio de superação da crise: a idéia da reforma ou reconstrução do Estado, de forma a resgatar sua autonomia financeira e sua capacidade de implementar políticas públicas. (Plano Diretor da Reforma do Estado, 1995, p. 11)

O processo de privatização, segundo Nunes *et al.* (2007), tinha o objetivo de reduzir a dívida pública e induzir a reestruturação produtiva do parque industrial brasileiro, aumentando a eficiência do sistema econômico. Já a reforma administrativa, visava à transformação de um modelo burocrático de administração para um outro, gerencial, que incentivasse a descentralização administrativa de recursos e de atribuições, a estrutura das organizações com poucos níveis hierárquicos, o controle por resultados e a administração voltada para o atendimento ao cidadão.

O foco no cidadão é o princípio central de reorganização do Estado no modelo gerencial, que busca reestruturar a prestação de serviços, bem como redirecionar as prioridades do funcionamento do aparelho estatal com base nas demandas entendidas como prioritárias dos cidadãos (MATIAS-PEREIRA, 2009).

Matias-Pereira (2009) considera a reforma e modernização do Estado como orientadas ao desempenho dos organismos públicos, no sentido de oferecer uma maior satisfação ao cidadão, que passa a ser denominado cliente. No entanto, avalia que a concepção de reformar o Estado deve ser acompanhada da ideia da “coisa pública”. Além disso, o autor ressalta que, mesmo inspirada no modelo da gestão privada, a administração pública não deve perder a perspectiva de que o setor privado visa ao lucro enquanto ela busca realizar uma função social.

1.4 MODELOS DE GESTÃO PATRIMONIALISTA, BUROCRÁTICA E GERENCIAL

A reforma da gestão pública brasileira acarretou a redefinição do papel do Estado. Quanto às suas formas de propriedade, Bresser-Pereira (2009) refere-se a uma divisão quanto aos objetivos: a privada, a estatal, a pública não estatal e a corporativa. A pública é orientada para o interesse público; a privada, quando serve aos interesses do indivíduo e sua família; e corporativa, quando representa o interesse de grupos e associações. As agências reguladoras são organizações cuja forma de propriedade é estatal.

O verdadeiro sentido da reforma da gestão pública é não carregar simplesmente as práticas e ideias administrativas do setor privado para o público, mas reelaborar criticamente e adaptar técnicas. Para Bresser-Pereira (2009), na abordagem gerencial política e sociológica, que acredita na competição administrada pela excelência e com mecanismos de controle social, bem como os valores republicanos dos funcionários públicos, a competição estabelecida não é por clientes e sim por excelência nos serviços públicos. O objetivo não é obter lucro e seguir princípios econômicos, mas o interesse público e os princípios do poder e da legitimidade.

Sendo assim, há um valor muito forte na participação do cidadão na gestão, pois é tanto objeto quanto sujeito dos serviços públicos – tanto na formulação das políticas públicas como na avaliação de resultados. “A idéia do cidadão como cidadão-cliente é central para a reforma da gestão pública”. (BRESSER-PEREIRA, 2009. p. 344).

De acordo com o Plano Diretor da Reforma do Estado (1995), a administração pública tem princípios e características que são diferentes dos da administração das empresas privadas e evoluiu através de três modelos básicos: a administração pública patrimonialista, a burocrática e a gerencial.

A administração patrimonial tinha como marca a fusão dos patrimônios público e privado. Nesse tipo de administração, o aparelho de Estado atua como extensão do poder do monarca. Para Matias-Pereira (2009), no Estado absoluto, não havia necessidade dos monarcas separarem o seu patrimônio do patrimônio público. Os servidores públicos tinham *status* de nobreza real e os cargos eram estabelecidos por recompensas, contribuindo, assim, para a corrupção.

A forma de administração patrimonial mostrava-se incompatível com o capitalismo industrial e com os regimes políticos liberais que surgiram no século XIX. As conquistas

políticas e sociais da população passam a exigir garantias da sua liberdade, na medida em que pagam impostos e exigem a separação entre o patrimônio dos governantes e dos cidadãos (MATIAS-PEREIRA, 2009).

A administração burocrática clássica resultou em reformas do serviço público de diversos países. No Brasil, essa reforma começou em 1930, no primeiro governo Vargas, e surgiu em substituição à patrimonial, tornando-se o principal aspecto da modernização do Estado (BRESSER-PEREIRA, 2009). Ela surgiu com o objetivo de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista e, por isso, a necessidade de estabelecer controles rígidos dos processos, do ingresso à carreira pública e das compras para evitar abusos, ineficiência e incapacidade (MATIAS-PEREIRA, 2009).

A administração burocrática, nascida em meio ao capitalismo liberal, momento que era necessário separar de forma clara o Estado e o mercado, baseava-se na centralização, em hierarquias bem definidas, rotinas rígidas, controles e disciplina. Conforme apresenta Bresser-Pereira (2009), o controle e a responsabilização dos administradores públicos, para agirem de acordo com o interesse público, eram garantidos, simplesmente, pela observância da lei e pelos procedimentos administrativos.

Na teoria da burocracia weberiana⁵, a racionalidade implica adequação dos meios aos fins, de modo que, no contexto burocrático, significa eficiência. Segundo Weber *apud* Matias-Pereira (2009, p.54),

(...) a burocracia pode ser compreendida como um conjunto de regulamentos, leis e normas que o funcionário, supervisionado pelo seu superior, deve cumprir, sempre respeitando a estrutura hierárquica, a qual deve obedecer fiel e dignamente.

Embora a burocracia seja sinônimo de engessamento e lentidão nos processos de trabalho e de centralização de decisões, essa forma de gestão apresenta algumas vantagens. A padronização dos procedimentos e a efetividade de decisões registradas em documentos dão segurança na execução, bem como responsabiliza os servidores pelo cumprimento de seu trabalho. Outro aspecto positivo é que o trabalho profissionalizado evita o favoritismo e, ainda, os servidores posicionados pela sua condição técnica podem se qualificar para seguir carreira dentro da sua especialidade.

⁵ Para Max Weber, a burocracia como forma de dominação possui caráter racional e se sustenta pelo conhecimento técnico. Implica regras formais que padronizam as ações conduzidas com racionalidade impessoal. As relações de poder e subordinação são definidas pela distribuição de atividades a serem executadas de acordo com os fins a que se visa. (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 53)

No entanto, as regras da administração burocrática passaram a se sobrepor aos interesses da sociedade. O Estado, pequeno, pode não ter dificuldades de executar diretamente os serviços sob sua responsabilidade, mas quando ele toma uma dimensão maior, há dificuldades de controle. Sendo assim, quando o Estado passa a ser democrático e tem como responsabilidade gerar o bem comum atendendo às crescentes demandas da população, ocorre ampliação de suas funções socioeconômicas e políticas (MATIAS-PEREIRA, 2009).

A burocracia passou a ser incompatível com os novos papéis assumidos pelo Estado diante da onda neoliberal. Empurrado pela globalização, o Estado passa a sofrer contenção de despesas, declínio na confiança pública e na qualidade dos serviços, bem como a necessidade de se inserir na nova ordem econômica internacional; daí a necessidade de conduzir a reforma da gestão pública (BRESSER-PEREIRA, 2009).

O verdadeiro sentido da reforma é tornar a organização do Estado mais eficiente e eficaz, incorporando conceitos diretamente relacionados à produtividade do mercado privado. Isso envolve uma mudança estrutural e o modo de administrar. Também se configura como uma transição da administração burocrática para a moderna gestão pública, a chamada Administração Gerencial. As principais diferenças entre a Administração Pública burocrática e a gerencial são exibidas na Tabela 1.

Tabela 1: Principais diferenças entre a Administração Pública burocrática e a gerencial

Administração Burocrática	Administração Gerencial
i. É autorreferente e se concentra no processo, em suas próprias necessidades e perspectivas, sem considerar a alta ineficiência envolvida.	i. É orientada para o cidadão, voltada para o consumidor e se concentra nas necessidades e perspectivas desse consumidor, o cliente-cidadão. No gerencialismo, o administrador público preocupa-se em oferecer serviços e não em gerir programas; visa atender aos cidadãos, e não às necessidades da burocracia.
ii. Acredita em uma racionalidade absoluta, que a burocracia está encarregada de garantir.	ii. Pensa na sociedade como um campo de conflito, cooperação e incerteza, na qual os cidadãos defendem seus interesses e afirmam suas posições ideológicas.
iii. Assume que o modo mais seguro de evitar o nepotismo e a corrupção é pelo controle rígido dos processos, com o controle de procedimentos.	iii. Parte do princípio de que é preciso combater o nepotismo e a corrupção, mas que, para isso, não são necessários procedimentos rígidos, e sim outros meios, como indicadores de desempenho, controle de resultado etc.
iv. Não existe confiança.	iv. A confiança é limitada, permanente controlada por resultados, mas, ainda assim, suficiente para permitir a delegação, para que o gestor público possa ter liberdade de escolher os meios mais apropriados ao cumprimento das metas prefixadas.
v. É centralizadora, autoritária.	v. Prega a descentralização, com delegação de poderes, atribuições e responsabilidades para os escalões inferiores.

vi. Prega o formalismo, rigidez e o rigor técnico.	vi. Preza os princípios da confiança e descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções e incentivos à criatividade e inovação.
--	---

Fonte: Hood (1991, 1995) *apud* Matias-Pereira (2009)

Essa mudança envolve práticas de gestão privada, mantendo o caráter essencialmente público, o que significa criar novas instituições jurídicas e organizacionais para transformar o que Bresser-Pereira (2009) assegura serem burocratas profissionais em administradores públicos. Talvez isto possa ser implantado nos setores mais modernos do Estado, mas nos antigos Ministérios, os funcionários públicos estão encastelados, por exemplo, quanto aos instrumentos de avaliação técnica. Avaliar a produtividade no setor público é ainda um desafio, pois, dificilmente, se traduz em números – e muito menos em lucro.

O pressuposto, segundo Bresser-Pereira (2009), é que, com a reforma, as decisões executivas são autônomas e descentralizadas, e, portanto, com mais qualidade e rapidez. Para isso, as Agências Reguladoras serão responsabilizadas por meio de contrato para o controle dos resultados. Os servidores devem ter conhecimento técnico e autonomia de decisão, além de oportunidades de treinamento, progressão na carreira e diferencial na remuneração por meio de avaliação de desempenho.

Do ponto de vista do regime político, Bresser-Pereira (2009) afirma que o Estado social-liberal, predominante no século XXI, é orientado para o mercado e apoia a privatização, rejeitando, assim, o seu papel de produtor de bens e serviços. Esse regime político promove mercados de trabalho mais flexíveis, abrindo espaço à privatização, processo que vem ocorrendo em todo o mundo desde os anos 1980. Esse cenário é campo fértil para o surgimento das Agências Reguladoras (BRESSER-PEREIRA, 2009).

Para Matias-Pereira (2009), é preciso destacar que o maior objetivo da Administração Pública é atender às necessidades públicas quanto aos direitos e interesses dos cidadãos e, para alcançá-los, é necessário evitar a burocratização. Por isso, a urgência de haver entidades com gestões mais ágeis e eficientes. Nesse aspecto, quanto à efetivação da reforma para fazer a gestão e garantir os direitos, segundo o autor, ainda está apenas começando.

1.5 A AÇÃO INDIRETA DO ESTADO POR MEIO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS E A REGULAÇÃO

O cenário político e mundial influenciou a reforma do Estado brasileiro que, diante dos fatos, culminou, com a implantação de um sistema de regulação, representado pelas Agências Reguladoras. Para Boyer (1990), embora a maioria dos economistas considere que os mercados são autorreguladores e que a crise é apenas um acidente, é preciso reconhecer as mudanças sociopolíticas. Para esse autor, há uma variabilidade no tempo e no espaço das dinâmicas econômicas e sociais e a regulação está diretamente relacionada ao seu contexto histórico e político.

Sendo assim, o desenho institucional, mergulhado na conjuntura histórica e política, vai determinar como será a interação com os agentes ou atores da regulação, bem como definir o perfil dos técnicos, trabalhadores e relações de trabalho na Agência Reguladora.

Para Giambiagi e Além (2000), conforme o processo de privatização atinge a prestação de serviços de utilidade pública, embora não exerça a função de produtor do serviço, é necessária a construção de um sistema de regulação eficiente, de modo que o Estado se faça presente. O Estado deve zelar pelo cumprimento das regras, pela prestação do serviço e garantir a sua continuidade, bem como a satisfação da população.

Benjó (1999) lembra que:

O processo de privatização dos serviços de infra-estrutura, iniciado na década de 90 e incluindo portos, ferrovias, energia elétrica, telecomunicações é marco importante no processo nacional de desestatização da economia nacional. O Brasil segue rumo ao Estado-mínimo, regulador e eficaz. (p.20)

Na ideia desse autor, os serviços que geram uma relação comercial devem ser produzidos pela iniciativa privada. O Estado deve se responsabilizar por prover serviços essenciais à sociedade.

Benjó (1999) afirma que foi a globalização da economia que impôs a redução do poder de coerção dos Estados Nacionais sobre as forças econômicas. “A economia moderna e globalizada nos leva à plena consciência da necessidade de um Estado mínimo, capaz de recuperar sua importância original, desempenhando atividades de caráter normatizador (a), regulador e fiscalizador da sociedade civil.” (BENJÓ, 1999, p.21).

O Estado interferiu fortemente no mercado quando fez surgir grandes empresas estatais de produção de bens e serviços. Tais empresas demandavam fortes investimentos, além de serem setores monopolistas que podiam se pagar com lucros elevados. No entanto, com a crise fiscal, o Estado perdeu a capacidade financeira e deu início às privatizações, deixando mais evidente, segundo Bresser-Pereira (2009), que a atividade empresarial não faz parte do Estado. O sistema de incentivos dos trabalhadores é difícil de aplicar no Estado e a administração nas empresas estatais está sujeita a influências políticas. Com o processo de privatização e a ampliação de setores monopolizados, foi inevitável a criação de Agências Reguladoras (BRESSER-PEREIRA, 2009).

Matias-Pereira (2009) afirma que, a partir de Keynes⁶, há uma mudança no papel do Estado como responsável por instrumentos de política econômica no que respeita a ingerência na regulação e formalização das regras do jogo econômico – tanto para a produção quanto para consumo. Sendo assim, para o autor, o Estado tem capacidade de gerar benefícios em certos grupos sociais, redundando em sua não neutralidade diante do seu papel distributivo. Daí denota um poder de extrair e reorientar recursos, podendo mudar o direcionamento e condições no processo de crescimento econômico.

Bresser-Pereira (2009) afirma que, no que se refere à atividade especificamente econômica, o Estado tem a responsabilidade de promover transferências de recursos, enquanto a atividade privada promove o intercâmbio de recursos. Uma das atividades exclusivas do Estado é a formulação de política econômica que ganhou relevância a partir da privatização de empresas estatais, que eram quase monopólios, e tornou necessária a criação de novas Agências Reguladoras.

As ARs também possuem outra característica importante quanto a sua atividade, considerada exclusiva do Estado. Este, conforme afirma Bresser-Pereira (2009), é a única organização que tem poder extroverso, ou seja, poder sobre cidadãos que, em si, dela não fazem parte, mas são membros do Estado-Nação. Portanto, deve assegurar a ordem social, a liberdade política, a igualdade – ou justiça social – e o bem-estar – ou desenvolvimento econômico.

No modelo básico do Estado há duas unidades básicas descentralizadas: as Agências Reguladoras, que executam as políticas do Estado conforme a lei e definem preços nos

⁶ Em *A Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*, Keynes, JM, rejeitou a visão de que o sistema econômico é estável e auto-regulável, tendendo a um equilíbrio ótimo se deixado a própria sorte, o que alterou os rumos da teoria econômica. (Matias-Pereira, 2009)

mercados regulados; e as agências executivas, que executam as políticas governamentais que não estão exatamente definidas em lei.

Ainda sobre a mesma matéria, Santos (2009) afirma que foi a mudança do Estado brasileiro intervencionista para um papel de Estado regulador que fez surgir as Agências Reguladoras, responsáveis pela regulação e fiscalização da exploração de bens e serviços de setores estratégicos da economia. Ainda que autarquias sob regime especial, as agências são dotadas de autonomia patrimonial, administrativa e financeira, com atuação independente, transparente e técnica. Monteiro (2006) acrescenta que as Agências Reguladoras estão inseridas no contexto de reestruturação do Estado Brasileiro. São resultado de uma tendência à supressão do regime burocrático de exercício da atividade administrativa, para a promoção de uma conduta gerencial que privilegie a transparência, a eficiência e a celeridade dos atos administrativos. Para essa autora, o processo resulta em significativas mudanças em toda a política de atuação do Estado na economia e na sociedade.

Sobre a forma de intervenção regulatória, segundo Bresser-Pereira (2009), as ARs são organizações estatais descentralizadas, autônomas e que implementam políticas. Requerem autonomia administrativa geral e autonomia legal, a fim de tomar decisões sobre os preços.

Em geral, as Agências Reguladoras produzem regras e normas que imputam custos às unidades reguladas. São órgãos da administração pública que atuam sobre setores vitais para a economia e para a sociedade e surgiram concomitantemente com as normas estabelecidas para esses setores delegados à iniciativa privada (NUNES *et al.*, 2007). Giambiagi e Além (2000, p.407) definem as agências como “organismos constituídos pelo poder público para regulamentar cada atividade específica e aplicar tais normas regulamentares” e funcionam, também, como instância decisória dos conflitos entre as empresas concessionárias e os usuários.

Sobre o histórico de criação, Bresser-Pereira (2009) ressalta que a reforma da gestão pública não deve ser confundida com a reforma regulatória que surgiu na mesma época, mas foi uma expressão neoliberalista para redução do tamanho Estado.

Na Tabela 2, é possível observar que as datas de criação das agências são recentes na Administração Pública Brasileira.

Tabela 2: Cronograma de Criação das Agências Reguladoras Federais

Datas de criação das Agências Reguladoras Federais	
Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL	26/12/96
Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL	16/07/97
Agência Nacional do Petróleo – ANP	06/08/97
Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA	26/01/99
Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS	28/01/00
Agência Nacional de Águas – ANA	17/07/00
Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT	05/06/01
Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ	05/06/01
Agência Nacional de Cinema – ANCINE	06/09/01
Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC	20/03/06

Fonte: Elaboração própria

Para Nunes *et al.* (2007), há dois vieses de interesses: o público e o privado. Isso implica uma necessidade de aproximação dos regulados para com os reguladores, na tentativa de influenciá-los. Para sanar imperfeições do mercado, o aparato regulatório torna-se uma mercadoria monopolista do Estado.

Os regimes regulatórios são, para Nunes *et al.* (2007), padrões de intervenção político-institucional, que estruturam as relações entre Estado e mercado. O modelo norte-americano foi criado para resolver conflitos e ter uma atuação mais próxima dos agentes envolvidos. O brasileiro inspirou-se naquele, já evoluído, embora se saiba que as características do momento histórico brasileiro são completamente diferentes.

A aproximação da forma que as empresas privadas gerenciam seus processos de trabalho tende a importar demais modelos usados por essa lógica de administrar voltada para a eficiência e a produtividade. É sob esse modo de gerenciar que se moldam a capacitação nas Agências Reguladoras.

1.6 A ESTRUTURA DAS ORGANIZAÇÕES

Há certo consenso entre os autores de que o desenho institucional é influenciado pelo momento histórico, impregnado de questões políticas e econômicas. Os processos de trabalho, ao incorporar essas duas questões, impactam decisivamente sobre como compreender as organizações. Mintzberg (2003) define a estrutura da organização como a soma das maneiras pelas quais o trabalho é dividido e como se organizam essas tarefas. Esse autor afirma que os elementos mais básicos – e que mantêm as organizações unidas – são: “ajuste mútuo,

supervisão direta, padronização dos processos de trabalho, padronização dos resultados do trabalho e padronização das habilidades dos trabalhadores” (MINTZBERG, 2003, p.14).

Para Mintzberg (2003), a padronização das habilidades ocorre quando o tipo de treinamento necessário para a realização do trabalho for especificado. O autor afirma, ainda, que treinamento é o processo de ensinamento das habilidades e conhecimentos relacionados ao trabalho; já doutrinação é o processo pelo qual as normas organizacionais são adquiridas. A especialização do trabalho configura-se na dimensão horizontal e esses trabalhos, quando complexos, são considerados profissionais (MINTZBERG, 2003).

As organizações o formalizam na tentativa de ter um controle e previsibilidade. Dessa forma, a estrutura burocrática caracteriza-se por: “quanto mais estável e repetitivo o trabalho, mais programado ele será e mais burocrática será a parte da organização que o contém.” (MINTZBERG, 2003 p.49).

Para uma análise mais criteriosa de suas características, Mintzberg (2003) refere-se a cinco configurações de estrutura básicas das organizações – a Estrutura Simples, a Burocracia Mecanizada, a Burocracia Profissional, a Estrutura Divisionalizada e a Adhocracia.

A Estrutura Simples é pouco complexa, geralmente existente em pequenas empresas nas quais a supervisão ocorre de forma direta, as decisões são centralizadas e funciona bem quando o número de funcionários é reduzido. Ao tomar uma dimensão maior, o seu modo de funcionamento não é mais eficiente.

Na Burocracia Mecanizada, há uma dependência grande da padronização de seus processos de trabalho operacionais e baseia-se em uma organização por funções. O pessoal de concepção e de execução é bem dividido. Sua necessidade de controle dos processos de trabalho exige fazer dela uma estrutura centralizada, com decisões vindas de cima para baixo. Mintzberg (2003) assegura que a especialização das unidades, com atividades bem definidas e inflexíveis, faz com que tenham dificuldade de lidar com as mudanças.

Para Mintzberg (2003, p.215), “enquanto a Burocracia Mecanizada baseia-se na autoridade de natureza hierárquica – o poder do cargo –, a Burocracia Profissional enfatiza a autoridade de natureza profissional – o poder do conhecimento especializado (expertise)”. Sendo assim, a padronização que nesse tipo de burocracia não deixa de existir, passa a ser das qualificações dos profissionais, ficando bem demarcadas as suas competências e especializações. O foco está muito mais nas qualificações individuais do que na divisão do trabalho, de modo que a padronização recaia, justamente, na questão profissional. Por esse

motivo, as decisões são descentralizadas e a autonomia acarreta um elevado desempenho na realização das tarefas pelos profissionais. No entanto, pode-se dizer que há um conflito de saberes e de objetivos profissionais, na medida em que os funcionários têm autonomia e interesses diferentes.

O que Mintzberg (2003) chama de Divisionalizada é uma estrutura formada por unidades menores, com sua própria estrutura, conjunto de regras e certa autonomia, podendo ser pequenas burocracias mecanizadas. A linha média coordena a produção e há uma padronização dos *outputs* do fluxo de serviços ou produtos que saem. Pode haver, nesse caso, retrabalho e, também, conflito entre as unidades.

Na Adhocracia, há uma estrutura flexível, descentralizada e a diferenciação de profissionais está na dimensão horizontal. Segundo Mintzberg (2003), é uma estrutura orgânica com pouca formalização, sendo, cada uma, formada por equipes multidisciplinares, que se unem por um projeto de inovação específico. “De todas as configurações, a Adhocracia é a que demonstra menor reverência aos princípios clássicos da administração, especialmente a unidade de comando.” (MINTZBERG, 2003, p.283).

Mintzberg (2003) defende que o momento não está favorável à burocracia. Os gestores que ainda a utilizam na administração de seus processos de trabalho têm dificuldade na tomada de decisão devido a sua estrutura altamente centralizada e hierarquizada. Suas ações baseiam-se em informações superficiais, vindas de relatórios desenvolvidos por níveis técnicos e distantes da sua realidade.

A classificação das organizações tem a finalidade de destacar características que podem impactar de determinada maneira nas organizações. Matias-Pereira (2009) afirma que a decisão do governo, ao reformar o Estado brasileiro, previa a construção de instituições legais e organizacionais que permitissem uma burocracia profissional e moderna para gerir o Estado.

Nas Agências Reguladoras, pode-se identificar características nos diversos modelos de Mintzberg, sem a pretensão de classificá-las em uma configuração específica. É possível observar características de uma Burocracia Mecanizada, oriundas de uma hierarquia ainda predominante nos processos de trabalho, marcada por algumas decisões vindas de quem tem o cargo superior. Outro traço desse modo de gestão, presente nas Agências, é a clara delimitação entre as atividades da área-meio e as da área-fim que, em muitas delas, impactam na divisão da estrutura e das ações de capacitação.

Também é possível notar fortes traços da Burocracia Profissional, pois, inevitavelmente, há uma forte divisão de saberes. As Agências são marcadas por grandes grupos de profissionais: servidores da área-meio, que atuam na parte administrativa e de apoio; especialistas da área jurídica; especialistas técnicos que exercem suas funções em áreas específicas da Agência; e economistas que atuam diretamente nas regras da regulação. Há ainda mais especificidades, pois se percebe que existe uma grande quantidade de servidores com pós-graduação, mestres e doutores, cuja formação é incentivada pela própria legislação relacionada à carreira do servidor das ARs. Isso gera uma especialidade ainda maior dos saberes e na formação profissional e acarreta alguns conflitos nos entendimentos. Parte desses enfrentamentos pode ser amenizado ao se oferecer um sistema de aprendizagem comum, em que se apresente uma uniformidade de julgamentos que evite diferentes respostas à sociedade, além de retrabalho.

Quanto à Adhocracia, Mintzberg (2003, p.304) opina que “Se a Estrutura Simples e a Burocracia Mecanizada foram as estruturas de ontem e a Forma Divisionalizada, a de hoje, claramente, a Adhocracia é a estrutura de amanhã.” Embora as equipes das ARs sejam multidisciplinares, com profissionais das diversas formações, existe uma padronização de processos e decisões que dificultam, o que na visão de Mintzberg é necessário para inovar. “Inovar significa romper padrões estabelecidos. Portanto, a organização inovadora não pode confiar em qualquer forma de padronização para a coordenação.” (MINTZBERG, 2003, p.282).

O grande desafio que permeia as organizações é sobre adaptar o modelo de capacitação inovador, praticado pelas empresas das quais “copiamos”, à forma de administrar para as ARs, embebidas ainda de burocracia, estrutura hierárquica rígida e mantendo o senso público.

2 EDUCAÇÃO CORPORATIVA

2.1 INTRODUÇÃO

A formação para o trabalho é uma trajetória iniciada ainda na educação infantil, pois, naquele momento, se formam as bases para todo o processo educacional – que vai até a fase adulta. Nesta última, pode-se dizer que há a continuidade dessa ação, na medida em que o mercado de trabalho é dinâmico e exige novos conhecimentos e técnicas, diferentes práticas, competitividade e inovação.

A construção desse caminho é feita com foco no sujeito e considerando um contexto a sua volta, pois o objetivo é prepará-lo para atuar neste mundo. No entanto, é uma gama de alternativas, empresas e carreiras – permeadas de escolhas individuais. Buscar uma ou outra formação diante de uma quantidade de possibilidades é dar ao sujeito a oportunidade de escolhas.

O caminho percorrido pela formação profissional, no entanto, não prepara o indivíduo para certas especificidades de uma determinada organização. O foco dado para um conhecimento, técnica ou prática, muitas vezes, interessa somente para certa empresa e é preciso que essa corporação apresente a esse trabalhador os conhecimentos específicos, necessários ao seu melhor desempenho.

Parece claro que, ao ingressar em uma instituição de trabalho, por mais que o indivíduo tenha adquirido uma sólida formação profissional, é preciso que seja continuamente qualificado para uma atuação específica da organização. Nesse aspecto, a formação para o trabalho também é realizada e financiada pela instituição do trabalho, pois é responsável e interessada por essa qualificação.

A educação formal e a formação profissional, exercidas por instituições de ensino, são estruturadas para atender ao mercado em geral, possibilitando escolhas para o sujeito que aprende. Na chamada Educação Corporativa, realizada nas empresas, os programas de capacitação e o foco da aprendizagem são voltados para as estratégias da organização, seus interesses de mercado e de crescimento. A formação praticada pela instituição do trabalho está estruturada para seu interesse próprio e seu desafio é atender bem a esse propósito, de modo que o trabalhador não tem escolhas quanto ao que vai aprender.

O que é essa educação, que pretende qualificar um profissional para atender aos interesses de uma determinada organização? Ao entender a educação como um processo muito mais abrangente do que simplesmente atender a um universo restrito, sugere-se usar uma outra denominação a esse processo, quando realizado pela organização – seja Formação Corporativa Continuada ou, mesmo, Programa Permanente de Capacitação –, embora se possam considerar alguns dos pressupostos utilizados pela chamada “Educação Corporativa” como válidos para esse tipo de formação.

2.2 O QUE É EDUCAÇÃO CORPORATIVA?

A formação profissional vem sendo cada vez mais praticada pelas empresas, moldada segundo os princípios da EC, com a proposta de relacionar sistemas de aprendizagem à gestão do conhecimento, em substituição ao tradicional Treinamento e Desenvolvimento (T&D). O termo *treinamento*, que já se encontrava em desuso – considerando-se que remete à ideia de adestramento e exercício continuado, sem conteúdo inovador –, foi sendo substituído pela expressão *Educação Corporativa*, que, além de mais convidativa, traz, segundo essa tendência, um sentido muito mais estruturante e pensante.

No Brasil, o modelo de aprendizagem organizacional, intitulado Educação Corporativa, vem sendo discutido nos últimos dez anos – com mais profundidade desde a tradução e publicação da obra da autora Meister.

Embora nem todas as organizações estruturem suas ações de qualificação do trabalhador nesse modelo, hoje, é possível afirmar que o termo EC não se trata de mais um modismo e está consolidado por inúmeras organizações. O simpático termo *Educação* parece fácil de entender quando aplicado para decifrar capacitação nas organizações, mas é difícil de compreender como se dá na prática, algo que é tão abrangente.

Para Meister (1999), a EC consiste em um processo de aprendizagem contínuo, com o objetivo de desenvolver os profissionais de uma organização e promover a gestão do conhecimento. Eboli (2004) afirma que a EC emerge como um veículo eficaz para o alinhamento e desenvolvimento dos talentos humanos, de acordo com as novas estratégias institucionais. Mesmo assim, é simplório para afirmar que isso é educação.

Ainda, segundo Meister (1999), a hierarquia corporativa, representada por uma pirâmide, tal que em seu topo é composto por pensadores e a base por quem realiza os

trabalhos, está dando lugar a uma organização de estrutura plana, flexível e com processo decisório descentralizado. Assim, cada vez mais funcionários passam a desempenhar papéis decisivos e precisam saber interpretar informações e aplicá-las, adquirindo um caráter gerencial. Essa mudança – e a exigência de qualificação em toda a organização – repercute no tipo de capacitação necessária para os trabalhadores. Mais do que o desejo de conclusão de um curso formal, é preciso desenvolver a capacidade de aprender e dar continuidade a esse processo.

Essa tendência das empresas privadas tende a se estabelecer, também, nas organizações públicas, que já vêm incorporando o seu modelo gerencial. Mais do que esperado, como os demais processos de gestão, a capacitação segue rumo à nova administração pública.

Para Meister (1999, p.29), a Universidade Corporativa tem um dogma que é “um guarda-chuva estratégico para desenvolver e educar funcionários, clientes, fornecedores e comunidade, a fim de cumprir estratégias empresariais da organização.” Para essa autora, o objetivo fundamental das Universidades Corporativas é ser uma instituição na qual o aprendizado seja permanente, de modo a mobilizar os trabalhadores a se qualificarem cada vez mais para estarem sempre preparados para os desafios do trabalho.

Nesse sentido, tal modelo pretende abarcar todos os que se relacionam com a organização e, desse modo, torná-la extremamente estratégica. Abrange muito mais do que representa uma Universidade em seu real conceito, pois está em prol de uma organização específica, colocando todos em função dela. Educar, para essa Universidade, tem um sentido não só de treinar, adestrar, formar, mas orientar toda a vida dos trabalhadores em função de um modo pensante para os interesses de determinada organização.

Não há dúvidas de que uma organização que se preocupa com a formação dos seus trabalhadores está em busca do sucesso do negócio, seja público ou privado. É importante que a capacitação esteja vinculada aos objetivos estratégicos da organização e necessidades de inovação, com vistas a atender o dinamismo e mudanças dos processos de trabalho, para manter os profissionais alinhados com o negócio. No entanto, configurá-la como um processo educacional e estruturante para a formação do trabalhador é uma proposta que tende a ser dominadora de um saber e de um espaço que seria para proporcionar possibilidades de escolhas – e não, direcionamentos.

Os objetivos e princípios de uma UC, defendidos por Meister (1999), remetem a um processo de aprendizagem que acontece independente de um espaço físico. A autora afirma

que não precisa ser em uma sala de aula, mas também à distância, por meio de tecnologias, diversos formatos de apresentação, acessados, até mesmo, de casa, mas sempre voltado a questões importantes para a organização. Modernos instrumentos de aprendizagem são usados como forma de atrair as pessoas, criar diálogos, tornar o ensino possível a qualquer tempo e lugar. Quase um domínio de tempo e espaço, como se não bastasse doutriná-lo no local de trabalho, o sujeito é seduzido a pensar a organização em todo momento e lugar.

Meister (1999) afirma veemente que a UC pode assumir a responsabilidade de treinar toda a cadeia de valor, como parceiros, fornecedores, distribuidores e, inclusive, clientes. Pois bem, se a UC pretende claramente treinar, por que se fala que isso é educação? São propostas tão distintas que não caberia chamar treinamento de educação. Como se educa um cliente? E um fornecedor? Certamente, pode ser considerada uma orientação – ou mesmo, capacitação. Já educação, é algo muito maior.

Meister (1999) tenta traçar diferenças, afirmando que o treinamento tradicional é um processo de aprendizagem que tem início, meio e fim. Assegura, ainda, que é uma ação que deixa o trabalhador “pronto” para exercer suas atividades, quando, na verdade, o conhecimento é algo dinâmico – bem como os processos de trabalho, que estão sempre mudando e adquirindo novas formas. Ou seja, na visão da autora, quando se fala em educação, refere-se a um processo contínuo de aprendizagem. Já o treinamento remete a algo estático e, assim, a formação profissional na empresa deve ser a Educação Corporativa. Mas educação também não é só isso.

A ideia da EC se espalhou rapidamente, sendo incorporada por empresas e tomando, cada vez mais, lugar nas organizações públicas. O Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior possui uma página na internet dedicada ao tema, que assim a define:

Educação corporativa é mais do que treinamento empresarial ou qualificação de mão-de-obra. Trata-se de articular coerentemente as competências individuais e organizacionais no contexto mais amplo da empresa. Nesse sentido, práticas de educação corporativa estão intrinsecamente relacionadas ao processo de inovação nas empresas e ao aumento da competitividade de seus produtos (bens ou serviços)⁷.

Esse movimento de investimento das organizações em capacitação, quando chancelada pelos termos da “educação” e “universidade”, desperta muito mais interesse no sujeito, pois além de se sentir prestigiado pela empresa que investe em sua “educação”, seu trabalho poderá ser mais reconhecido se melhor qualificado. A EC, assim apresentada pelos autores que

⁷ Disponível em: <http://www.educor.desenvolvimento.gov.br>. Acesso em: 05 jun. 2010.

defendem a ideia, funciona como meio de aproximação e subordinação do trabalhador aos interesses do empregador. Não só o trabalhador, mas clientes, fornecedores e demais parceiros também se seduzem por essa proposta.

As definições apresentadas pelos diversos autores demonstram que a EC se constitui como um sistema integrado de formação de pessoas para o trabalho, cada vez mais adotado pelas instituições nos diversos países. Haver nas organizações uma estrutura de formação profissional continuada para o negócio, que se utilize de modernas ferramentas de aprendizagem e organizada em programas, é uma evolução necessária para atender à dinâmica do mercado de trabalho e evolução dos processos produtivos. No entanto, chamar esse processo de educação seria dizer que a corporação está responsável por formar a ideologia e o caráter do trabalhador, de acordo com seus preceitos e crenças de mercado.

2.3 POR QUE EDUCAÇÃO?

Eboli (2004) refere-se à educação como um processo de desenvolvimento e realização do potencial que existe em cada ser humano, bem como aquele que transfere a herança cultural de uma geração para outra. A autora se inspira no sociólogo Karl Mannheim⁸, ao destacar o caráter histórico dos objetivos pedagógicos. Tanto as metas quanto as técnicas educacionais devem estar inseridas em um contexto social e histórico.

Além da situação histórica, a educação compreende cultura, a estrutura social, a orientação política e a vida econômica (LUZURIAGA *apud* EBOLI, 2004). A partir daí, Eboli (2004) apresenta o questionamento sobre o tipo de profissional que deve ser formado para atender às demandas de hoje e, ainda, qual instituição influenciará mais na formação desse sujeito: se é a organização do trabalho ou a instituição de ensino.

Se educar pressupõe uma interferência estrutural na vida do indivíduo, é exorbitante entregar tal responsabilidade nas mãos da organização do trabalho – voltada para seu próprio interesse. Não caberia à corporação esse papel educador e, nem mesmo, seria possível esse encargo, considerando-se a educação no seu sentido real e abrangente.

Ao afirmar que “Educar é substantivamente formar.”, Freire (1996, p.33) assegura que a educação é um processo contínuo, forma o indivíduo politicamente e, ainda, se constitui

⁸ Mannheim, K. Ideologia e Utopia. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968.

como um processo que provoca uma intervenção transformadora no mundo. A construção do conhecimento, fruto do processo de aprendizagem, deve ser compartilhada, pois só assim o saber se torna válido.

A concepção freiriana dá à educação um sentido muito mais amplo e problematizador. É preciso partir dos problemas para poder desenvolver uma visão crítica do que está em volta do indivíduo. Pensamento que parece contrário ao das organizações que não querem se apresentar como problema para seus empregados. Para Freire (1978, p.67), “a educação é o ato de depositar, de transferir, de transmitir valores e conhecimentos.” Os valores transmitidos seriam os dos chamados “opressores”, que impediriam a percepção real da situação de subalternidade dos oprimidos. Para se libertarem, é preciso que tenham consciência dessa condição. Parece que a organização do trabalho usa dessa ferramenta para exercer sua dominação – ao passo que o verdadeiro aprendizado do sujeito só acontece ao se libertar dessa posição.

Desse modo, ao discursar sobre a relação entre a educação e a consciência social, Gurgel (2003) questiona sobre o poder da educação na construção de formas de sociabilidade e afirma que “A tecnologia gerencial contemporânea tem com a educação uma relação bem mais estreita e intensa que as primeiras teorias da administração.” (GURGEL, 2003, p.57).

Mais uma vez, mostra-se que as organizações têm buscado promover a capacitação, na medida em que a formação profissional ganha destaque e proximidade com o trabalho.

Para Freire (1978, 1996), é fundamental considerar o contexto na escolha do método de aprendizagem. Para esse autor, é importante ir a campo, investigar essa realidade e buscar como e quais conteúdos servem para explicá-la. Esse pensamento aproxima a ideia da educação praticada no próprio contexto do trabalhador, onde nascem as situações-problema a serem aprendidas e questionadas. No entanto, consiste em uma visão ampla, de questionamentos da realidade como se apresenta.

Seria a educação nas corporações? A grande diferença é que considerar o contexto para desenvolver os educandos, do ponto de vista de Paulo Freire, é poder questionar essa realidade. A EC, tal qual apresentada por Eboli, inspirada em autores que defendem a necessidade de se atentar à realidade, tende a apresentar um contexto social, econômico e cultural – de acordo com os valores que determinada empresa quer passar. Não qualifica o trabalhador para o mundo do trabalho, mas, sim, para o meio e com o foco que interessa a essa organização. Se não há questionamento da sua realidade, não há liberdade de aprendizagem e, com isso, não há

educação. Isso implica restringir o modo como questionar a corporação da qual esse trabalhador faz parte. Torna-se contraditório questionar aquele que lhe dá emprego, benefícios e, até, formação profissional.

Tal entendimento se distancia dos preceitos de Paulo Freire e, ao invés de libertar para o mundo, aprisiona ao saber para uma determinada visão de negócio, direção contrária ao que se entende por educação. Aprende-se apenas uma realidade e não há proposta emancipatória, de educação transformadora, diálogo, compreensão da realidade social, com parâmetros que se distanciam da visão neoliberal e que criticam o próprio sistema capitalista.

Já uma verdadeira instituição de ensino tende a estruturar um projeto pedagógico com foco no indivíduo para o mercado de trabalho em geral e possibilita o questionamento e o diálogo entre as partes. Já a empresa foca seus projetos de capacitação para o interesse da organização.

Vê-se que a substância final produzida no chamado processo UC ou EC é tornar a organização mais competitiva e lucrativa – princípios do capitalismo. A grande vantagem para essas empresas, voltadas para o capital, é que esse movimento de aprendizagem ocorre norteando-se os trabalhadores de acordo com seus objetivos mercadológicos. Forma-os para atender às necessidades do seu mercado. A construção de saber assume uma tendência capitalista e neoliberal na medida em que precisa preparar os funcionários para uma melhor lucratividade empresarial, e não necessariamente formá-los para se tornarem pessoas com suas próprias opiniões e críticas.

2.4 ENTENDENDO O USO DO TERMO EDUCAÇÃO CORPORATIVA

A EC, como vem sendo pregada, parece ter se estabelecido como mais uma modalidade da educação. Assim como se aborda as educações infantil e fundamental, pode-se fazer o mesmo com a EC. No entanto, não se pode fugir do peso que o termo *educação* possui em todas as suas modalidades. Talvez possa ser esse o motivo pelo qual algumas organizações insistem nessa terminologia, ou seja, porque consideram necessário assumir essa responsabilidade diante dos desafios corporativos.

Entretanto, compete a este trabalho entender o termo EC. Ao recorrer às formas mais simples para obter o significado das palavras, como um dicionário, por exemplo, já é possível perceber que há contradições na definição dos termos usados para a Educação/Universidade Corporativa. Quanto à palavra *corporativa*, de acordo com o dicionário Michaelis, sua etimologia remete ao termo *corporações*, que significa “Grupo de pessoas submetidas às

mesmas regras ou estatutos. Associação, agremiação.” A partir daí, cabe um entendimento sobre a necessidade de se instituir a EC como uma modalidade de educação que dê conta do aprendizado específico para essa ou aquela organização.

Pode-se considerar que a utilização da palavra *educação* dá uma responsabilidade maior para a proposta de formação profissional, porque seu sentido se estabelece de modo mais amplo, sugere uma continuidade e busca ser substancial. Revisitando o dicionário Michaelis, ele apresenta o conceito de educação como “Desenvolvimento das faculdades físicas, morais e intelectuais do ser humano. Civilidade. Nível ou tipo de ensino.”

Quando se remete ao termo “Universidade Corporativa”, há uma dicotomia ainda mais presente, pois a palavra “universidade” tem a conotação de uma totalidade, universalidade e esbarra com o sentido de corporativa, que direciona para um grupo específico. Nesse sentido, é antagônico dizer que algo é universal e, ao mesmo tempo, corporativo.

Um das mais comuns fontes de consulta, a conhecida enciclopédia virtual Wikipedia⁹, define:

Uma universidade é uma instituição pluridisciplinar de formação dos quadros de profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano. Uma universidade provê educação tanto terciária (graduação) quanto quaternária (pós-graduação). Segundo Mazzari Júnior ‘as universidades gozam de autonomia para executar suas finalidades, em estrita observância ao texto constitucional, porém este direito não proíbe o Estado de verificar o uso desta prerrogativa nas atividades que lhes são próprias.’ No Brasil, para frequentar uma universidade, é obrigatório, pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação, concluir todos os níveis de ensino adequados às necessidades de todos os estudantes dos ensinos infantil, fundamental e médio (...)”

A universidade a qual se tem conhecimento está relacionada ao ensino superior, sua extensão e pós-graduação. Tende-se a compreendê-la como uma instituição de peso porque faz parte da formação superior e talvez, por isso, se confira o termo para traduzir a seriedade da capacitação nas empresas. No momento em que esse fato torna-se um elemento de competitividade, interessa ao negócio tê-la como *marketing*, no sentido de apresentar a organização como um modelo de inovação e modernidade por “investir nos seus trabalhadores”.

No entanto, é pertinente extrair do conceito EC a sua implicação com formação profissional quando se entende que os processos de trabalho são dinâmicos e demandam capacitação constante. O processo de ensino nas organizações deve ser contínuo. Esse pensamento precisa ser incorporado por toda a instituição e, necessariamente, traduzido em um

⁹ Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Universidade>. Acesso em: 21 maio 2011.

programa permanente, construído por uma política sólida e que indique diretrizes e, principalmente, visto como um processo estruturado. Para dar-lhe legitimidade, não cabe fazer o uso de termos e conceitos que mascaram o seu sentido real.

O processo de formação profissional dos trabalhadores deve se estender a cursos abertos ao mercado e em instituições externas, para que seja trazido conhecimento sobre outras realidades que contribuam para o desenvolvimento institucional. A aprendizagem acontece, também, na troca de informações e relação com diferentes pessoas, sendo favorável que ocorra, inclusive, entre profissionais de organizações diferentes.

Em suma, pode se extrair do conceito de EC aquilo que é um modo de se estruturar as ações de capacitação em processos de aprendizagem contínuos, com o intuito de desenvolver nos profissionais as competências que são estratégicas para a organização. Ainda, é relevante estabelecer um espaço específico para realizar essas ações, usar tecnologias diversas e modernos métodos de aprendizagem. No entanto, deve-se ter claro que esse processo não é Educação ou Universidade, pois, acima de tudo, é algo corporativo.

O foco dado pela chamada EC, sem dúvida, é no conhecimento necessário para a realização das tarefas de uma organização específica. Sendo assim, pode ser melhor conceituada de Formação Corporativa Continuada, ou Programa Permanente de Capacitação ou Programa de Formação Corporativa.

O que parece ser fundamental é que, primeiramente, definem-se as competências necessárias para, a partir daí, estabelecer as capacitações necessárias para desenvolver as tais competências. O programa para o desenvolvimento do profissional é criado com base nas competências necessárias para atuar na organização.

Quanto à definição de competências, Borges-Andrade (SIPEC, 2009) afirmam que é “a combinação de conhecimentos, habilidades e atitudes que um indivíduo mobiliza para alcançar um determinado propósito.” Já as chamadas competências organizacionais/institucionais representam expectativas da sociedade, de acionistas, ou de clientes ou usuários de serviços públicos em relação ao desempenho da organização. Situam-se no nível do macrocomportamento organizacional (ENAP, 2009).

Em um Programa de Formação Corporativa, como o próprio nome evoca, a escolha é da instituição. As opções de capacitação oferecidas são de interesse da organização, mas que, necessariamente, devem atrair o interesse dos funcionários e, para isso, lançar mão de recursos e ferramentas que as tornem atrativas ao trabalhador.

2.5 EDUCAÇÃO CORPORATIVA PARA FORMAR QUEM?

O propósito da organização é o que irá determinar os objetivos dos programas de capacitação. A conceituação de treinamento vem evoluindo e apresentando significados diferentes, sempre influenciados pela contemporaneidade das necessidades das organizações.

Quando a organização promove ações de capacitação para dar conta da formação profissional, as ações de ensino e aprendizagem são estruturadas não só pensando no perfil de profissionais que se quer formar para atender a esse novo modo de relações, mas, também, no que se quer passar efetivamente em termos de valores institucionais. Desse modo, as ações de capacitação se utilizam de recursos educacionais cada vez mais imaginados, ou seja, que traz um pensamento pronto, na certeza de capacitar o trabalhador no sentido mais amplo do ensino: formação política, ideológica, cultural, modo de relações de trabalho e especialização. Tudo isso dentro de uma cultura empresarial que favorece os detentores do modo de produção e do saber transmitido.

Para Cattani (2005), a EC – ou também chamada Educação Empresarial – é pensada a partir de políticas conservadoras que buscam submeter a educação às necessidades de acumulação de capital e às intenções do mercado. O autor classifica três dimensões da EC, alertando que são práticas que já existiam e que, agora, ganham um novo nome mais convidativo. A primeira é o sentido publicitário de se ter uma EC, bem como a vantagem social de um trabalhador cursar uma “universidade corporativa”, ao invés de um simples treinamento quando, na verdade, é mesmo um treinamento. A segunda dimensão é a da educação no seu sentido comercial, na qual o que vigora é a lógica do lucro e se ignora a pesquisa e a produção de conhecimento. Não é à toa que a primeira UC surgiu nos Estados Unidos, país que é a marca do capitalismo. Traz excelentes resultados financeiros para a empresa, mas seu indicador está distante do conhecimento. A última dimensão defendida por Cattani (2005) – e mais complexa – é a chamada exacerbação da lógica capitalista, que subordina a educação às necessidades de acumulação de capital. Desse modo, as instituições ligadas ao setor também são moldadas para o atendimento da demanda do setor produtivo, se distanciando da prática da liberdade. Assim, Cattani (2005) deixa claro seu pensamento de que a EC “(...) é parte das estratégias dominantes de acomodar e apaziguar os conflitos no espaço de trabalho e assim consolidar a assimetria de poder.” (CATTANI, 2005. p.322).

Para Fleury (2010), a maior parte das instituições da nossa sociedade recompensa o desempenho das pessoas muito mais pela sujeição aos padrões estabelecidos do que pelo

desejo de aprender, ou seja, é orientada mais para controlar do que para aprender. O autor afirma ainda que para desenvolver uma cultura de aprendizagem, as empresas precisam apoiar-se nas pessoas como base do processo.

Ainda, Ramos e Santos (2008) afirmam que essa iniciativa empresarial da EC surgiu em um contexto de adequação aos projetos para a classe trabalhadora e que essa prática desqualifica a cultura acadêmica e propõe às instituições de ensino superior, públicas e privadas, a parceria para a certificação dos seus programas educativos. Há importância da compreensão dos princípios educativos nos quais se baseiam esses novos espaços de formação profissional. No entanto, a educação, além de um instrumento de preparação de mão de obra, é, também, de dominação ideológica no contexto do capitalismo. Neste aspecto, a UC se consolida como processo de qualificação alienante, "À medida que a classe dominante se coloca como a educadora contemporânea, orientada pela mundialização do capital e exigindo profissionais formatados para esse fim." (RAMOS; SANTOS, 2008, p. 298).

À medida que "o caminho a ser trilhado pelo empregado é o caminho norteado pela estratégia empresarial", nota-se que a autonomia dos trabalhadores – em relação aos rumos da sua carreira – vai ao encontro da empregabilidade. O empregado, assim, "personifica as relações mercantilistas" e torna-se "preposto do modo de produção capitalista" (RAMOS; SANTOS, 2008, p. 298).

Sabe-se que a EC não tem o intuito de substituir os grandes centros acadêmicos e não se propõe a fornecer somente cursos universitários, mas também capacitação técnica, que é inerente não só há um trabalhador, mas aos demais, que compartilharão daquele conhecimento. Nada impede que um conhecimento específico venha a ser adquirido fora da organização, através de uma instituição de ensino desvinculada da empresa, como acontecem, por exemplo, nas participações em congressos e cursos de capacitação no exterior – e que podem, igualmente, ser financiados.

As organizações, ao responsabilizarem-se pela "educação" contemporânea, desqualificam o Estado das suas funções educativas, questionando o próprio papel da universidade. É possível afirmar que o contexto do surgimento e expansão de determinadas empresas faz com que a UC seja uma forma conveniente de mascarar as mazelas da ineficiência do Estado quando esta UC abraça toda uma sociedade a sua volta.

Segundo Meister (1999), a metáfora da aprendizagem pode ser entendida facilmente e imprime uma marca característica que chama a atenção dos funcionários, por ser uma proposta

convidativa. Possivelmente, atrai, também, os clientes a investir, pois a empresa passa a ser vista como uma organização orientada à educação de seus funcionários. Desse modo, estes ficam satisfeitos por se sentirem cuidados pelo seu empregador, além de passarem a pensar quase que exclusivamente para o negócio. Os clientes a associam a uma empresa “antenada”, que investe em conhecimento chancelado por uma universidade própria e preocupa-se com os trabalhadores. A UC parece, assim, ser mais uma questão de conveniência empresarial do que preocupação com a construção do conhecimento e pesquisa para o desenvolvimento do País.

O que precisa estar claro é que as ações de capacitação, realizadas pela instituição do trabalho, têm a finalidade de atender as suas necessidades, sejam ações proporcionadas por simples treinamentos ou por grandes centros de estudos, como as chamadas Universidades Corporativas. Obviamente, quando se trata de uma empresa privada, seu objetivo de desenvolvimento institucional é para alcançar maiores lucros, de modo que não somente a capacitação, mas todas as ações estarão voltadas para esse propósito.

Com esse pensamento definido, é possível estabelecer parâmetros para que a capacitação funcione ao que se propõe, sem a pretensão de substituir a educação proporcionada por instituições de ensino. Um programa de capacitação continuada tem o papel de complementar os conhecimentos específicos com os valores institucionais diferentes dos proporcionados pelas instituições de ensino. Estas últimas se voltam para uma formação geral e possibilitam que o profissional esteja preparado e livre para qualquer organização do trabalho.

A Universidade Corporativa entra no contexto dessa “carona mercadológica”, com a pretensão de abarcar algo que não é seu papel – e sim, de instituições de ensino supostamente livres. E, na verdade, percebe-se que o que se pratica na UC é capacitação. Não importa como serão denominadas – se universidade, treinamento, ou educação corporativa –; o que vale é sua função de alinhamento aos interesses corporativos, atendendo a um grupo específico – e o trabalhador deve ter ciência disso. Aliás, valores éticos e morais podem não estar presentes no que está sendo transmitido. A busca não é o saber e o conhecimento. O objetivo maior é a vantagem no mercado.

2.6 EDUCAÇÃO CORPORATIVA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Ao tomar como base o pressuposto de que a administração pública segue uma tendência de modernização e aproximação com a forma de gestão do setor privado, a EC tem sido um conceito usado, também, nas organizações públicas.

Segundo Saravia (2005), a criação das Agências Reguladoras é um dos fatos mais inovadores da moderna administração pública, pois foram constituídas com pessoal especializado na tarefa, carreiras organizadas e com estruturas mais ágeis do que as grandes máquinas ministeriais. Santos (2009), afirma ainda que “a independência técnica incita na especialidade de suas ações, possuindo corpo técnico altamente qualificado nas áreas de atuação, a fim de garantir maior eficiência regulatória e reduzir a assimetria de informações em relação ao regulado.” Por isso, a importância dos profissionais que compõem essas agências estarem qualificados para o trabalho e em sintonia com esta nova forma de atuação do Estado.

Saravia (2005) afirma que há necessidade de desenvolver a criatividade dos agentes reguladores para a elaboração de técnicas e metodologias inovadoras que permitam enfrentar os problemas.

De acordo com a Figura 1, extraída do relatório da Pesquisa Nacional - Práticas e Resultados da Educação Corporativa 2009, realizada pela Fundação Instituto de Administração (FIA), embora no universo da pesquisa haja um maior número de empresas privadas, algumas instituições públicas já possuem um sistema de EC.



Figura 1: Perfil das Organizações: Pesquisa Nacional - Práticas e Resultados da Educação Corporativa 2009 Fonte: Fundação Instituto de Administração

Como é possível observar, os fatores que levaram ao surgimento de um modelo de aprendizagem pautado na EC, no setor privado, estão sendo utilizados, também, na

Administração Pública. O conhecimento, como elemento estratégico nas organizações, vem sendo evidenciado no setor público. Na pesquisa *Melhores Práticas de EC*, apresentada por Eboli e publicada em 2004, das 21 empresas estudadas, cinco eram públicas (EBOLI, 2004).

Além de empresas públicas, instituições públicas de vários tipos já adotam o modelo EC ou UC. A Universidade Corporativa (UNICORP), do Tribunal de Justiça da Bahia, tem como pressuposto reafirmar a missão desse órgão estadual, que é

assegurar acesso à Justiça aos Cidadãos, com independência, ética e eficiência, visando a pacificação social e ser um modelo de excelência, comprometido com a celeridade na prestação jurisdicional. Surge também para imprimir uma nova diretriz da Justiça brasileira: qualificar e valorizar os Magistrados e Servidores, bem como contribuir para modernização dos trâmites processuais para que o cidadão possa dispor de uma Justiça mais ágil (sítio eletrônico UNICORP, 2008).

A razão de ser da UC do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia é para cumprir sua função com excelência, considerando a capacitação como determinante no cumprimento desse papel. Sabe-se que um Tribunal de Justiça – Estadual ou Federal – é um órgão cujo objetivo não é o lucro, mas prestar serviços aos cidadãos. Tampouco participa de comparativos de mercado que determinam a sua sobrevivência.

O Tribunal de Contas da União (TCU) possui uma EC cujas ações de capacitação estão organizadas em Programas Educacionais, que consideram as necessidades de desenvolvimento de competências profissionais e as diretrizes estratégicas do órgão. A chamada EC, para o TCU, visa

desenvolver e alinhar competências profissionais e organizacionais, permitir o alcance dos objetivos estratégicos, incentivar a colaboração e o compartilhamento de informações e conhecimentos, estimular processos contínuos de inovação e promover o aperfeiçoamento organizacional. (sítio eletrônico TCU, 2009)

A Universidade Corporativa do Serviço Público do Estado da Bahia (UCS) integra uma rede de Unidades responsáveis pelo desenvolvimento das ações de educação para o aprimoramento do serviço público, com capacitações voltadas para a área de gestão pública. A UCS também tem o objetivo de orientar as unidades vinculadas na elaboração e implementação dos Planos Anuais de Capacitação desses órgãos (PORTAL DO SERVIDOR DA BAHIA, 2010).

O comprometimento desses órgãos públicos é exercer sua função de responsabilidade pública com excelência e isso é suficiente para que vislumbrem a formação profissional dos seus trabalhadores. Adotar a chamada EC como prática demonstra que a administração pública está seguindo a tendência das demais organizações. Está muito claro que são programas para

atender aos anseios da organização, mas que desperta interesse nos profissionais que buscam melhor exercer suas funções. Ainda assim, pode-se, simplesmente, chamá-los de Programas de Capacitação.

Para as organizações que fazem parte da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, que é o caso das ARs, foi instituído o Decreto nº 5.707¹⁰, de 23 de fevereiro de 2006, que institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990¹¹. A Política Nacional de desenvolvimento de Pessoal institui, como instrumentos a serem implementados, o Plano Anual de Capacitação (PAC), relatório de execução do plano anual de capacitação; e um sistema de gestão por competência. Compete ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) disciplinar os instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal.

O PAC se consolida como um instrumento de planejamento das ações de capacitação e desenvolvimento dos servidores da instituição, vinculado ao orçamento para ser apresentado ao MPOG anualmente. Percebe-se que já existem, em lei, orientações quanto à capacitação vinculada a uma gestão por competências na administração pública. Cabe verificar se, no caso das Agências Reguladoras, já se utilizam o instrumento do PAC e se, efetivamente, possuem a chamada EC.

Por meio de lei, há ainda incentivo da Administração Pública Federal para a qualificação do servidor, em específico, o das ARs. De acordo com a Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004, que dispõe sobre a criação de carreiras e organização de cargos efetivos das autarquias especiais, denominadas Agências Reguladoras, e dá outras providências,

A promoção e a progressão funcional obedecerão à sistemática da avaliação de desempenho, capacitação e qualificação funcionais, conforme disposto em regulamento específico de cada autarquia especial denominada Agência Reguladora. (Lei nº 10.871, Art. 10º parágrafo 1º)

Observa-se que a capacitação e qualificação funcional são requisitos para o servidor das ARs se desenvolverem na carreira. As horas de capacitação, também de interesse individual, pois são necessárias para o crescimento na carreira do servidor, deverão ser destinadas a cursos

¹⁰ 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.

¹¹ Lei que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

previstos no PAC, além de considerar o desenvolvimento das competências definidas pela organização.

Desse modo, já há um incentivo para a realização de cursos, independente de nomes convidativos que o projeto terá. Pode-se definir como um Programa de Capacitação Continuada que se apresenta como uma forma de aprendizagem estruturada voltada para os objetivos da organização.

2.7 FATORES CRÍTICOS PARA VIABILIZAR A CONSTRUÇÃO DE UMA EDUCAÇÃO CORPORATIVA

A ideia de se trabalhar os fatores críticos remete, inevitavelmente, aos “fatores críticos de sucesso”, que “são os pontos-chave que definem o sucesso ou o fracasso de um objetivo definido por um planejamento de determinada organização.”¹² Como um entendimento bem genérico, presume-se que se tornam como uma referência para delinear os processos de trabalho para obter êxito na sua missão.

Um Programa de Formação Corporativa apresenta alguns fatores considerados peculiares para viabilizar a sua estruturação. Quanto ao nome a ser utilizado, *Educação Corporativa* – ou *Universidade Corporativa* – é o primeiro a ser considerado como ponto crítico. Para Eboli *et al.* (2010), a denominação tem a função de mobilizar o pessoal para uma mudança organizacional, voltada a se repensar a forma como a organização lida com a aprendizagem e a gestão do conhecimento. Sendo assim, para este trabalho, pode-se definir o termo Programa de Formação Corporativa (PFC) para se referir aos demais nomes, como UC ou EC.

Nesses termos, tanto o termo Universidade quanto EC são citados, referindo-se ao mesmo propósito que consiste em um “sistema de desenvolvimento de pessoas pautado pela gestão por competências” (EBOLI, 2004, p.48). A autora afirma que o conceito de competências deve ser incorporado como um princípio e uma prática na organização. A construção do conceito de competência que Eboli *et al.* (2010) consideram mais adequada é a que associa a ideia de agregação de valor e entrega em um contexto, independente do cargo.

Devem ser identificadas as competências críticas que são aquelas que vão diferenciar a organização estrategicamente. Cabe destacar, também, que, além dos programas estarem

¹² Wikipédia. Fatores Críticos de Sucesso. Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/Fatores_cr%C3%ADticos_de_sucesso. Acesso em: 10 jan. 2012.

construídos de forma a atenderem as competências críticas, eles precisam estar estruturados de maneira a serem continuamente trabalhados.

A Formação Corporativa (FC) pode ser considerada uma importante ferramenta de gestão do conhecimento. Para Eboli (2004), a UC deve ter como missão promover a gestão do conhecimento – geração, assimilação, difusão e aplicação – na organização por meio de um processo de aprendizagem contínua.

Davenport e Prusak (1998) afirmam que a geração do conhecimento é um processo fundamental para o sucesso organizacional, mas consideram como ponto crítico a falta de reconhecimento dos gestores, talvez pela ausência de meios concretos para medir os resultados. Para a implantação de mudanças estratégicas, como as que envolvem a gestão do conhecimento, tais autores percebem a necessidade de atenção aos fatores críticos como a alta administração, política de gestão de pessoas, cultura organizacional, sistemas de informação, aprendizagem voltada para processo e aferição dos resultados.

Observa-se que, embora pareça simples sua definição, são muitos os pontos considerados fundamentais para operacionalizar um PFC consistente. Estruturar os métodos de aprendizagem, conforme a orientação de uma EC, causa uma mudança profunda no processo de trabalho, promovendo, assim, a inovação. Segundo Baldam *apud* Davenport (1994) *et al.* (2006, p.51), inovação é uma alteração de processo que provoque uma transformação “importante e radical, ou seja, esta técnica modifica a estrutura das atividades do processo, visando ‘resultados visíveis e drásticos’.”

Para Eboli *et al.* (2010, p.277), a necessidade dessa mudança ser intensa parece muito clara quando afirmam que “Para que a educação corporativa não seja apenas um novo rótulo, ela deverá atender a dois propósitos: ser um diferencial competitivo e um fator de mudança cultural e organizacional.”

Ainda, Baldam *apud* Davenport *et al.* (2006) alega que a falta de uma metodologia adequada é uma das razões para o fracasso das iniciativas da inovação de processos em diversas organizações. Essa afirmação corrobora com a ideia dos diversos autores quanto à necessidade de se estabelecer os fatores críticos e estratégicos para se operacionalizar um Programa de Formação Corporativa como uma nova forma de se enxergar a aprendizagem nas organizações.

Os princípios básicos destacados por Meister (1999) como componentes fundamentais na construção de um Programa de Formação Corporativa são:

- formar um sistema de controle;
- criar uma visão;
- recomendar o alcance e a estratégia de obtenção de recursos;
- criar uma organização;
- identificar interessados;
- criar produtos e serviços;
- selecionar parceiros de aprendizagem;
- esboçar uma estratégia de tecnologia;
- criar um sistema de avaliação; e
- comunicar.

Quando a autora relaciona "criar uma organização", quer dizer construir um centro de capacitação, uma estrutura, o que nomeia de Universidade Corporativa. Ainda Meister (1999) define 12 lições para se criar força de trabalho de qualidade:

- 1 – Vincular as metas de educação e desenvolvimento às necessidades e aos resultados estratégicos da organização;
- 2 – Envolver líderes no papel de aluno e de docente;
- 3 – Selecionar um diretor de aprendizagem para definir a direção estratégica;
- 4 – Considerar o foco no funcionário um processo estratégico contínuo e não um evento que ocorre apenas uma vez;
- 5 – Elaborar um currículo básico para acentuar a cidadania corporativa, estrutura contextual/ambiente de negócios e competências básicas;
- 6 – Vincular o que os funcionários ganham ao que aprendem;
- 7- Fazer experiências com tecnologias para medir, acompanhar e acelerar a aprendizagem;
- 8 – Ampliar a atuação da FC aos principais membros da cadeia cliente / fornecedor;
- 9 – Operar o centro de capacitação como uma linha de negócios dentro da organização;
- 10 - Desenvolver uma série de alianças inovadoras com a educação superior;

11- Demonstrar o valor da infraestrutura de aprendizagem da Formação Corporativa; e

12 – Desenvolver a FC como uma vantagem competitiva reconhecida e como um centro de lucros.

A autora apresenta como lição estar na qualidade de “cidadão” da organização ao acentuar a “cidadania corporativa”. Ora, estar adequado à condição de membro da corporação não pode sobrepor a sua condição de cidadão no mundo. Que currículo básico é esse?

Quanto ao apoio da alta gestão, Meister (1999) afirma que o estímulo para a sua criação é a “força motriz” do Programa. São os grandes decisores da organização que precisam encarar o aprendizado como estratégico para a organização. De fato, a alta gestão é quem vai definir se o projeto será ou não implantado e, por isso, deve ter, de imediato, esse apoio.

Quanto a etapas básicas para elaboração de um projeto de UC, Eboli (2004) considera importante: comprometer a alta gestão no processo de aprendizagem; definir o que é crítico para o sucesso; realizar diagnóstico das competências críticas; alinhar as estratégias do negócio; definir públicos-alvo; avaliar e ajustar os programas existentes; conceber ações e programas educacionais sempre orientados para as necessidades dos negócios; avaliar tecnologia de educação disponível; criar um ambiente e uma rotina de trabalho propícios à aprendizagem; e estabelecer um sistema eficaz de avaliação dos resultados.

Para se construir PFC dentro de uma organização que seja eficaz, segundo Eboli (2004), é necessário que os objetivos sejam concretizados em ações e resultados visíveis. A autora vai mais além; afirma que é preciso definir princípios de sucesso considerados bases filosóficas e fundamentos que norteiam a ação na construção de uma FC. Esses princípios devem considerar o modelo de gestão, cultura, tecnologia e contexto. Sendo assim, Eboli (2004) define “sete princípios de sucesso”, apresentados na Tabela 3:

Tabela 3: Os princípios considerados de sucesso da educação corporativa

PRINCÍPIOS	PRÁTICAS
COMPETITIVIDADE	Obter o comprometimento e envolvimento da alta cúpula com o sistema de educação. Alinhar as estratégias, diretrizes e práticas de gestão de pessoas às estratégias do negócio. Implantar um modelo de gestão de pessoas por competências. Conceber ações e programas educacionais alinhados às estratégias do negócio.
PERPETUIDADE	Ser veículo de disseminação da cultura empresarial. Responsabilizar líderes e gestores pelo processo de aprendizagem.
CONNECTIVIDADE	Adotar e implementar a educação inclusiva, contemplando o público interno e externo. Implantar modelo de gestão do conhecimento que estimule o compartilhamento de conhecimentos organizacionais e a troca de experiências. Integrar sistema de educação com o modelo de gestão do conhecimento. Criar mecanismos de gestão que favoreçam a construção social do conhecimento.
DISPONIBILIDADE	Utilizar, de forma intensiva, tecnologia aplicada à educação. Implantar projetos virtuais de educação (aprendizagem mediada por tecnologia). Implantar múltiplas formas e processos de aprendizagem que favoreçam a “aprendizagem a qualquer hora e em qualquer lugar”.
CIDADANIA	Obter sinergia entre os programas educacionais e projetos sociais. Comprometer-se com a cidadania empresarial estimulando: - a formação de atores sociais dentro e fora da empresa; - a construção social do conhecimento organizacional.
PARCERIA	Parcerias internas: responsabilizar líderes e gestores pelo processo de aprendizagem de suas equipes, estimulando a participação nos programas educacionais e criando um ambiente de trabalho propício à aprendizagem. Parcerias externas: estabelecer parcerias estratégicas com instituições de ensino superior.
SUSTENTABILIDADE	Tornar-se um centro de agregação de resultados para o negócio. Implantar sistema métrico para avaliar os resultados obtidos, considerando-se os objetivos do negócio. Criar mecanismos que favoreçam a autossustentabilidade financeira do sistema.

Fonte: Eboli (2004, p. 60)

É importante reforçar que a utilização de ferramentas modernas de capacitação é fundamental, como por exemplo, a educação à distância *on line*, mas não a qualquer hora. Devem-se respeitar os limites e horários do trabalho. O indivíduo não pode viver em função de sua formação profissional.

Os princípios de sucesso apontados por Eboli também invocam a tal “cidadania” e deixam entender que se torna um papel da empresa formar o cidadão para fora dela. Nesta

dissertação, discorda-se da autora, porque se acredita que a Educação integral não cabe às organizações.

Eboli *et al.* (2010) definem as fases da implantação de um projeto de FC como pontos críticos, que devem ser observados para que se obtenha o resultado esperado. Consideram, ainda, o diagnóstico das competências críticas fundamental para definir as necessidades de qualificação da instituição, pois é a partir dessas competências que serão estabelecidos os eixos dos programas educacionais que deverão estar alinhados às estratégias dos negócios.

As principais fases do projeto de concepção são (EBOLI *et al.*, 2010):

- Alinhamento entre os aspectos estratégicos da organização e seu sistema de FC. Serão definidos os objetivos, a visão, missão e valores, de acordo com as estratégias do negócio.

- Mapeamento das competências. São as competências críticas, que darão origem aos programas educacionais.

- Validação estratégica do projeto de FC. Serão construídos os objetivos gerais e específicos do sistema de FC.

- Definição do centro do sistema. Serão delineadas as escolas que serão o conjunto de conteúdos agrupados, de acordo com as competências críticas.

Ao analisar os posicionamentos dos diversos autores quanto aos fatores críticos e decisivos, considerados como cruciais na implantação de um processo de aprendizagem estruturado nas bases da FC, é possível observar que há semelhanças nos entendimentos entre eles.

Alguns dos pontos elencados pelos autores, mais a avaliação das peculiaridades das ARs – bem como os resultados dos questionários e entrevistas – podem formar bases que ajudem a definir os fatores críticos de construção de um Programa de Formação Corporativa para a Agência Reguladora, considerando um novo modelo, diferente dos até aqui apresentados.

3 METODOLOGIA

3.1 INTRODUÇÃO

Nesta pesquisa, foi preciso definir a metodologia considerando a proximidade existente entre o pesquisador e as organizações investigadas. Por um lado, a falta de distanciamento pode propiciar mais segurança e melhor interação com os entrevistados; por outro, propicia dificuldade em manter a neutralidade e contaminar a pesquisa com intervenções.

A metodologia utilizada é o estudo de caso e essa escolha foi crucial para o resultado da pesquisa. Este método tem uma aplicação pertinente neste trabalho, pois conforme afirma Cauchick Miguel (2010), é uma metodologia que investiga um dado fenômeno dentro de um contexto real contemporâneo, possibilitando um conhecimento sobre um elemento que tem impacto na geração de uma teoria, ou seja, possibilita a generalização para as situações repetidas do fenômeno. Estuda-se o histórico do fenômeno de modo que qualquer dado é importante para a sua análise.

O caráter contextual e contemporâneo torna o estudo de caso um método de pesquisa utilizado, com frequência, na Engenharia de Produção. Mais especificamente, será feito o Estudo de Casos Múltiplos com as dez Agências Reguladoras Federais.

3.2 TIPO DE PESQUISA

A pesquisa realizada neste trabalho é do tipo qualitativa. Propõe-se dar uma maior evidência ao sujeito que está sendo estudado e poder, ainda, interpretar o ambiente que a problemática acontece. Cauchick Miguel (2010, p.131) afirma que “o ambiente natural dos indivíduos é o ambiente de pesquisa”.

Para Flick (2009), esse tipo de pesquisa se interessa pelas perspectivas dos participantes nas suas práticas do dia a dia, partindo da noção de construção social das realidades em estudo. Dessa forma, se utiliza de texto como material empírico, ao invés de números. Denzin e Lincoln *apud* Flick (2009, p.16) definem a pesquisa qualitativa como um conjunto de práticas interpretativas e materiais que tornam o mundo visível e o transformam. Nesse aspecto, segundo os autores, os pesquisadores estudam as coisas em seus aspectos e

tentam interpretar os fenômenos pelas perspectivas das pessoas. Dessa forma, para a pesquisa qualitativa, a realidade é construída pela interação de indivíduos com o seu mundo social (MERRIAM *apud* GODOI (2005, p.91).

Cauchick Miguel (2010) alega que, para a Engenharia de Produção, a realidade é poder observar e levantar evidências de uma organização ao visitá-la. Desta forma, tal autor afirma que esse tipo de abordagem tende a ser menos estruturado. Seu controle é um pouco mais difícil e, para isso, utiliza-se de técnicas de interpretação para se entender – e não para contabilizar frequência de variáveis de determinado fenômeno, como na abordagem quantitativa.

Cauchick Miguel (2010) lembra, ainda, que olhar para a dinâmica dos processos do objeto de estudo proporciona reflexão teórica durante o desenvolvimento da pesquisa. Dessa forma, pode-se incorporar esse novo conhecimento no trabalho. Esse autor alega que é na dinâmica dos processos, nas divergências de opiniões e proximidade com o fenômeno que se dá a pesquisa qualitativa. Complementa, afirmando que o processo é um elemento importante e o pesquisador está não só preocupado com o resultado, mas como se chega a ele.

A pesquisa do tipo qualitativa propõe-se a observar a dinâmica das relações, pessoas e processos. Constitui uma forma de lidar com a realidade como ela realmente se mostra. A sua vantagem está, justamente, em o pesquisador poder dar a sua perspectiva e, assim, contribuir na construção do conhecimento. É considerar a realidade subjetiva dos atores envolvidos, pois interfere no desenvolvimento da pesquisa e é importante na construção do conhecimento.

Cauchick Miguel (2010) pontua que, embora na pesquisa qualitativa haja flexibilidade no desenrolar da investigação e falte estrutura mais rígida, há, no entanto, o compromisso de estar dentro dos limites da busca científica. Para esse autor, o estudo de caso é um dos métodos mais apropriados para a pesquisa qualitativa em Engenharia de Produção.

A fonte de evidência muito utilizada nessa abordagem – e escolhida para a pesquisa – foi a entrevista semiestruturada – ou entrevista não estruturada. Desta forma, o pesquisador pode exercer influência sobre os sujeitos pesquisados, principalmente quando faz parte da organização.

Segundo Flick (2009), a pesquisa qualitativa provoca uma flexibilidade para abordar um campo e entrar nele – ou mesmo de entender a estrutura de um campo –, ao invés de projetar uma estrutura.

A abertura de possibilidades proporcionada pela abordagem qualitativa fornece uma liberdade de reflexão para o pesquisador que abre caminhos para o pensamento e a construção de conhecimento. A interação com o objeto de pesquisa permite uma maior fluidez de ideias e soluções muito mais reais. O pesquisador entende porque está perto e interage, podendo quase que viver o problema, tendo mais clareza nas suas conclusões e mais segurança ao contribuir com soluções.

Não se pode negar que a infinidade de formas de se interrogar os atores na pesquisa qualitativa é a sua maior riqueza. Considera-se que haja inúmeros aspectos que influenciam durante o processo da pesquisa qualitativa: seu contexto, intervenções do entrevistador, proximidade entre entrevistados e entrevistadores e muitos outros que acontecem pela natureza do método. Mas é na pesquisa qualitativa que é possível obter respostas para o que não se pode medir, mas, sim, investigar pelo “puro” relato.

3.3 SELEÇÃO DOS SUJEITOS

A escolha dos sujeitos partiu da necessidade de compreensão dos fatores críticos na construção de um Programa de Formação Corporativa de uma determinada instituição. Percebeu-se que havia algumas especificidades na organização que fizeram emergir o problema de pesquisa, de modo que caberia buscar experiências em instituições que tivessem características semelhantes.

Sendo assim, foi definido como universo de pesquisa as dez Agências Reguladoras Federais, apresentadas na Tabela 4, por terem sido criadas em um mesmo contexto histórico, com objetivos semelhantes e regidas pela mesma Lei nº 9986/2000.

Tabela 4: Agências Reguladoras Federais

Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL
Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL
Agência Nacional do Petróleo – ANP
Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA
Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS
Agência Nacional de Águas – ANA
Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT
Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ
Agência Nacional de Cinema – ANCINE
Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC

Fonte: Elaboração própria

A definição dos entrevistados teve como base o tipo de informação necessária para a pesquisa, que deveria ser fornecida pela área responsável por capacitação da Agência e, mais especificamente, pelo profissional competente.

Desse modo, apenas um indivíduo respondeu tanto ao questionário quanto à entrevista em cada Agência.

3.4 COLETA DE DADOS

A fase de coleta de dados, nesta pesquisa, configurou-se como a etapa mais produtiva e de dedicação profunda ao trabalho. O resultado contribuiu tanto para o produto que se tinha expectativa ao realizar o estudo quanto para a reflexão sobre a forma como foi feita a coleta de dados.

Sobre a coleta de dados na pesquisa qualitativa, Selltiz *et al.* (1974), ao discorrerem quanto aos métodos, afirmam que, tanto na entrevista quanto no questionário, há uma grande ênfase na descrição verbal. Nesses métodos, há uma interpretação do discurso e o pesquisador, ao fazê-la, pode descrever a pessoa que faz o relato. Por esse motivo, o questionário e a entrevista devem ser autorizados pelo entrevistado, bem como o material extraído desses métodos. Com o objetivo de entender de forma mais ampla o cenário, para depois investigar mais detalhadamente os sujeitos escolhidos, foi aplicado, em um primeiro momento, um questionário eletrônico para todas as dez agências e, depois, foram escolhidos alguns deles para entrevista pessoal. A aplicação do questionário teve o intuito de levantar dados de todas as agências, os quais pudessem refletir como estruturam seus processos de capacitação. Outra informação extraída, e fundamental na aplicação do questionário, é se alguma Agência Reguladora Federal estrutura seus processos de trabalho conforme a EC.

A aplicação de questionários, segundo os autores Selltiz *et al.* (1974), onera menos e é mais fácil de utilizar do que conduzir uma entrevista. Podem ser aplicados a um grande número de pessoas ao mesmo tempo e abranger uma área mais ampla. Esses autores entendem que a padronização das perguntas pode determinar uma uniformidade em situações de mensuração. Embora uma pergunta possa ter diferentes interpretações, para Selltiz *et al.* (1974), no questionário é possível assegurar uma certa igualdade de interpretação com alguns cuidados, como por exemplo, a orientação no momento da aplicação.

Selltiz *et al.* (1974) afirmam, ainda, que o questionário oferece maior confiança de seu anonimato e as pessoas se sentem mais livres em expressar suas opiniões. Como a resposta não precisa ser imediata, esses autores ressaltam que a pessoa pode ser mais cuidadosa ao responder às questões, o que nem sempre é bom.

No questionário padronizado, segundo os autores, deve haver uma preocupação com a igualdade de aplicação e ordem das perguntas, pois acreditam que determinada liberdade nesse processo pode influenciar no conteúdo das respostas. A partir daí, pode-se trabalhar com perguntas fechadas, abertas, respostas com alternativas previamente apresentadas ou com livre resposta. Para cada uma delas, há uma infinidade de vantagens e desvantagens.

Nesta pesquisa, o questionário foi enviado por *e-mail* e continha informações sobre a pesquisa e orientação quanto ao preenchimento (ANEXO 1). O *e-mail* tinha um *link* que remetia ao questionário eletrônico (ANEXO 2), que foi elaborado com a utilização do *Google Docs*¹³, estruturado para que fosse respondido por uma pessoa de cada uma das dez Agências Reguladoras. Foi necessário que apenas o responsável pela área de capacitação de cada Agência respondesse – e todas o fizeram no prazo de sete dias.

A pergunta central apresentada no questionário foi a de se as ARs possuíam uma EC. A partir daí, as informações denotariam a maturidade da organização nos seus processos de capacitação.

Conforme ANEXO 2, o sujeito da pesquisa, logo na primeira pergunta, identifica a Agência da qual faz parte. Em seguida, as perguntas investigam: o contexto da área de capacitação; quantos servidores há na instituição; quantos trabalhadores pertencem à área de treinamento e qual o seu nível estratégico – se coordenação, gerência, superintendência ou outro que denote o nível de importância que a instituição dá para esse processo. Depois, as perguntas voltam-se para o processo em si, como é estruturado, se dá ênfase aos treinamentos internos ou se buscam mais soluções de aprendizagem em outras instituições de ensino e se utilizam tecnologia de ensino à distância.

A pergunta número 9 merece destaque porque vai apontar a referência da organização para desenvolver o seu Plano Anual de Capacitação (PAC)¹⁴. As questões que finalizam são para apresentar o quanto a instituição evoluiu em relação à construção de um

¹³ Ferramenta de criação e compartilhamento de projetos *on line* do *Google*.

¹⁴ Instrumento de planejamento, criado por meio do Decreto 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, que compreende as definições dos temas e as metodologias de capacitação a serem implementadas.

curso na dimensão de uma pós-graduação interna e qual a ferramenta de avaliação que adota para seus processos de capacitação.

A partir desse primeiro resultado, algumas Agências Reguladoras foram excluídas do segundo momento da pesquisa. As agências que apresentaram respostas quanto a processos mais estruturados como Educação à Distância, pós-graduação interna, estrutura baseada em mapeamento de competências e linhas estratégicas foram conduzidas para uma fase de entrevistas qualitativas, por meio de um questionário semiestruturado, que contribuiriam para um estudo mais aprofundado.

Em um primeiro momento, ao comparar os métodos de questionário e entrevista, Selltiz *et al.* (1974) avaliam que o questionário limita-se a respostas escritas e questões pré-determinadas enquanto que, na entrevista, há uma flexibilidade para obter informações além da própria observação do entrevistado e todo o contexto a que responde.

A entrevista possui, segundo Selltiz *et al.* (1974), uma maior flexibilidade, havendo a possibilidade de se repetir as perguntas, apresentá-las de forma mais clara e ainda fazer outros questionamentos para se entender o sentido da resposta. Além disso, é possível observar como o entrevistado responde à pergunta – e não somente seu conteúdo.

Para esses autores, a entrevista constitui o método mais eficiente para se trabalhar assuntos complexos “emocionalmente carregados”. O pesquisador pode se aproximar mais na situação de mensuração e, com isso, interferir no ambiente da entrevista, de modo a deixar o entrevistado mais à vontade ou compreender melhor o contexto da pergunta. Desta forma, a entrevista parece um método bem propício para se trabalhar a abordagem qualitativa.

A ideia de se fazer as entrevistas de modo menos sistemático é para ajudar a revelar os aspectos afetivos, embutidos de valor, nas respostas de cada pessoa. Nesse caso, se atinge o objetivo justamente quando as respostas são espontâneas e reveladoras de sentimentos. Segundo os autores Selltiz *et al.* (1974), é uma vantagem, mas também um problema a liberdade do entrevistador que, muitas vezes, causa incompatibilidade de uma entrevista para outra. A análise também se torna uma etapa demorada.

Para Poupart *et al.* (2008), soma-se aos já citados, o argumento de ordem ética e política, já que a entrevista é um instrumento privilegiado para denunciar e dar voz ao sujeito que não tem poder na sociedade. Algumas correntes defendem que o pesquisador deve se envolver profundamente com as pessoas pesquisadas, no intuito de enveredar por suas

realidades. No entanto, esse envolvimento pode gerar certo controle sobre a população pesquisada, problema conhecido na antropologia. Os autores ressaltam que:

As convicções do pesquisador influem, portanto, em suas atitudes em relação aos grupos pesquisados, o que, diga-se, reflete na maneira como são produzidos os dados. (POUPART *et al.*, 2008, p. 222)

Enquanto “testemunha privilegiada”, segundo Poupart *et al.* (2008), o entrevistado será a base para o pesquisador tentar reconstituir a realidade.

Há inúmeras divergências quanto ao método, mas tais autores defendem que a “arte” da entrevista qualitativa possui estratégias para obter do entrevistado o máximo de informações e dados diversos. A colaboração negociada do entrevistado parece, para os autores, um grande desafio. O entrevistado deve entender a implicação da pesquisa e ter consciência da importância do seu resultado.

Poupart *et al.* (2008) indicam outras situações que devem ser evitadas, como interromper o entrevistado ou fazer algum julgamento de seu depoimento. O importante é deixá-lo à vontade e confiante. Sabe-se que as características do entrevistador podem influenciar o entrevistado e vice-versa. Mas é inegável que a melhor forma de se coletar dados pela entrevista qualitativa são os discursos no seu contexto natural.

O sentido que os atores dão às suas ações é o que importa para a entrevista qualitativa, a visão de quem vive o problema, pois é a partir desse sintoma que emerge a possibilidade de pensar o problema, não na sua perspectiva de solução, mas no *como* ele acontece.

3.5 TRATAMENTO DOS DADOS

As Agências foram classificadas em dois grupos: as que responderam somente ao questionário eletrônico e as que foram também entrevistadas e parecem apresentar-se em um nível mais avançado quanto à estrutura dos processos de capacitação.

Os fatores que determinaram a decisão de investigar ou não a Agência em nível maior de detalhe, por meio da entrevista semiestruturada, foram:

- a forma como estruturam seus processos de capacitação, apontados na questão 5 do questionário;

- a questão 6, que denota se a instituição customiza seus treinamentos utilizando a modalidade interna, característica da FC;

- ao apresentar opções de utilização de tecnologias de *e-learning*, a questão 8 tende a mostrar se a Agência está em busca ou já utiliza ferramentas modernas de ensino à distância;

- o modo como a instituição faz o Plano Anual de Capacitação é um parâmetro importante, pois demonstra se a Agência considera a capacitação estratégica para a organização; e

- a última pergunta do questionário, sobre ferramenta de avaliação, remete ao nível de preocupação que a organização tem com a melhoria e efetividade dos processos de treinamento.

Após a análise dos dados, foram definidas as instituições a serem entrevistadas.

3.6 LIMITAÇÕES DO MÉTODO

A pesquisa qualitativa apresenta um material muito rico em conteúdo, pois o sujeito pesquisado se sente mais livre na exposição de informações e isso ficou ainda mais evidente na entrevista.

No entanto, Cauchick Miguel (2010) considera alguns problemas nesse tipo de abordagem qualitativa: acesso, interpretação e análise de dados. Para ele, há necessidade de muito planejamento e controle do pesquisador para evitar dificuldade na análise de dados. Na medida em que não há direcionamento engessado para as respostas, pode haver dispersão tanto nas informações apresentadas quanto na interpretação do pesquisador.

Para Selltiz *et al.* (1974), nem sempre o indivíduo entrevistado, ou que responde a um questionário, deixa claro o que realmente quer dizer. Muitas vezes, seu discurso espelha a sua motivação momentânea ou pressões a que está exposto, de modo que sua resposta não é verdadeira. Entretanto, ainda assim, os autores afirmam que algumas informações ali extraídas não teriam outra forma de serem obtidas a não ser por métodos muito demorados.

3.6.1 Questionário

A ferramenta escolhida para a aplicação do método possui limitações que determinam os resultados da pesquisa. O questionário, embora seja uma ferramenta que pareça de fácil aplicação, apresentou alguns entraves na agilidade da resposta.

O questionário foi enviado em 29 de agosto de 2011, com prazo para devolução de cinco dias, ou seja, até 02 de setembro. Na data final do prazo, apenas cinco Agências haviam respondido. Para que esta fase da pesquisa ficasse completa, era fundamental que 100% das Agências que faziam parte do universo pesquisado respondessem, pois foi um compromisso definido no princípio do trabalho. Foi necessário um contato telefônico para incentivar que os sujeitos enviassem as informações. Alguns fatores determinaram que as Agências demorassem a responder o questionário:

- o contato da área de capacitação estava desatualizado e houve mudança do profissional responsável;
- o *e-mail* enviado com o *link* do questionário foi para o lixo eletrônico; e
- foi repassado para outro responsável responder.

Desse modo, é possível que um contato telefônico prévio e posterior pudesse evitar os atrasos. No entanto, a última Agência a responder atrasou apenas dois dias do prazo solicitado. Todas as Agências responderam.

Cabe ainda observar que nem sempre fica claro para quem responde ao questionário o que se é perguntado, ao passo que, na entrevista, é possível esclarecer melhor o sentido das perguntas. Complementar a pesquisa com a entrevista foi fundamental para confirmar informações imprecisas do questionário.

3.6.2 Entrevista

Das seis entrevistas realizadas, quatro ocorreram em Brasília, no Distrito Federal, e duas no Rio de Janeiro, assim definidas pela localização das áreas de capacitação das Agências. A entrevista pessoal, em sua essência, apresenta limitações, pois depende da

disponibilidade de sujeito entrevistado. Por questões de custo, também foi necessário conciliar, num curto espaço de tempo, a agenda de entrevistas em Brasília.

Entretanto, o maior desafio ao utilizar a entrevista nesta pesquisa foi manter a neutralidade, na medida em que estar na condição de pesquisador e profissional inserido no contexto do próprio trabalho requer muita disciplina para não ser tendencioso. Há uma propensão em dispersar para outros assuntos que não fazem parte da pesquisa, assim como há dificuldade de manter o distanciamento.

É preciso ressaltar que o estudo de casos, como método da pesquisa qualitativa, foi essencial para o aprendizado nos diversos sentidos que um trabalho de mestrado oferece. Além de poder identificar fatores críticos, foi possível entender a dinâmica dessas organizações, perceber as melhores práticas de trabalho do setor e apontar outras questões a serem investigadas para melhoria dos processos de trabalho.

4 RESULTADO DA PESQUISA

4.1 INTRODUÇÃO

Primeiramente serão analisados os dados do questionário e, posteriormente, os das entrevistas. A análise final irá considerar as informações das duas ferramentas de pesquisa.

O questionário traz uma visão geral de como as Agências Reguladoras estão evoluídas em seus processos de capacitação. Esse foi o principal objetivo em aplicar o questionário, pois já definiria um universo menor a ser entrevistado e investigado com maiores detalhes.

Poupart *et al.* (2008) consideram a análise dos dados sociais, com base nas perspectivas dos atores sociais envolvidos, o único meio de compreender as suas realidades. O que importa é exatamente o ponto de vista dos atores porque é o que vai explicar a determinada questão e ninguém melhor que eles para falar sobre ela.

4.2 ANÁLISE DO QUESTIONÁRIO

Conforme ANEXO 2, o questionário possui 11 perguntas. Apenas o responsável por capacitação de cada Agência respondeu-o e identificou, logo na primeira questão, qual instituição representava. Havia, na múltipla escolha, uma opção para cada uma das dez Agências. Desse modo, serão apresentados os dados referentes a dez questionários respondidos.

Na segunda questão, foi solicitada a informação quanto ao número aproximado de servidores que trabalha na Agência. Tais números são exibidos na Figura 2.

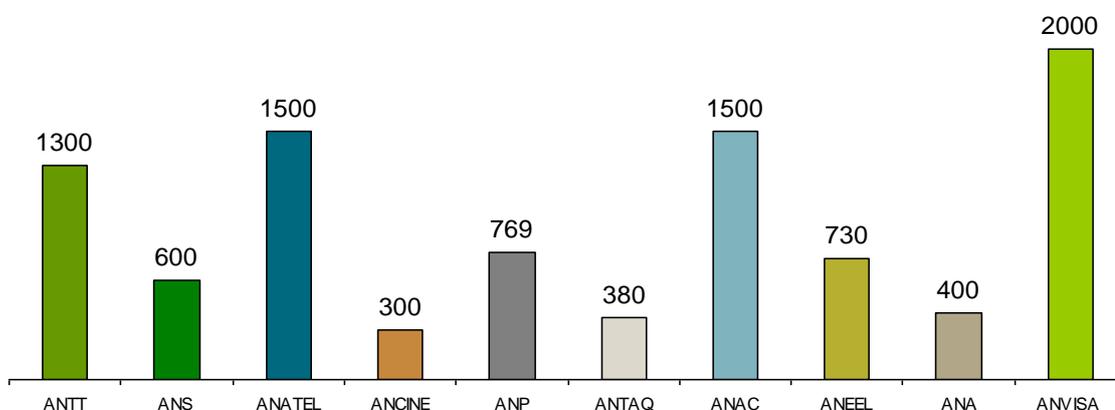


Figura 2: Número de servidores por Agência Fonte: Elaboração própria

Como é possível observar, o número de servidores em cada agência é bem variado. A ANVISA apresenta o maior quantitativo de servidores, 2000, e a ANCINE, o menor – 300.

Após informar a quantidade de servidores, o responsável por capacitação informou, na questão 3, se a área de capacitação é uma diretoria, uma superintendência, uma gerência, uma coordenadoria ou um processo de trabalho fora da área de Recursos Humanos (RH).

Ao comparar as questões 2 e 3, percebe-se que o número de servidores na Agência não determina o nível hierárquico ou como está formatada a área de capacitação. Essa afirmação pode ser melhor compreendida pela Figura 3.

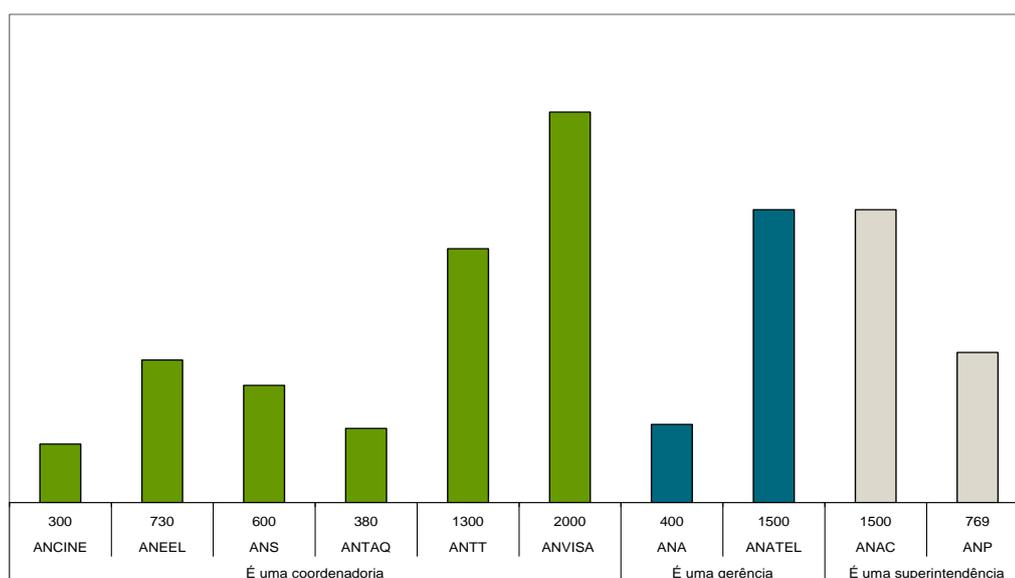


Figura 3: Formato da área de capacitação das Agências com quantitativo de servidores

Fonte: Elaboração própria

A ANVISA, por exemplo, possui o maior número de servidores, porém a capacitação é uma coordenadoria. A ANA está entre as Agências com o menor número de servidores e a área de capacitação está configurada como uma gerência.

O quantitativo de colaboradores que atuam na área de capacitação da Agência foi informado na questão 4. Tais dados foram apresentados na Figura 4. A ANAC destaca-se por apresentar 78 colaboradores, um número bem acima das demais Agências. Esse dado foi investigado com maior detalhe na entrevista.

Percebe-se, na mesma Figura 4, ao juntar os dados das questões 3 e 4, que o nível hierárquico em que se configura a área de capacitação na Agência também não define o quantitativo de colaboradores nessa área. A ANAC destaca-se quanto ao quantitativo de colaboradores e denota congruência com o nível hierárquico que ocupa a área de capacitação.

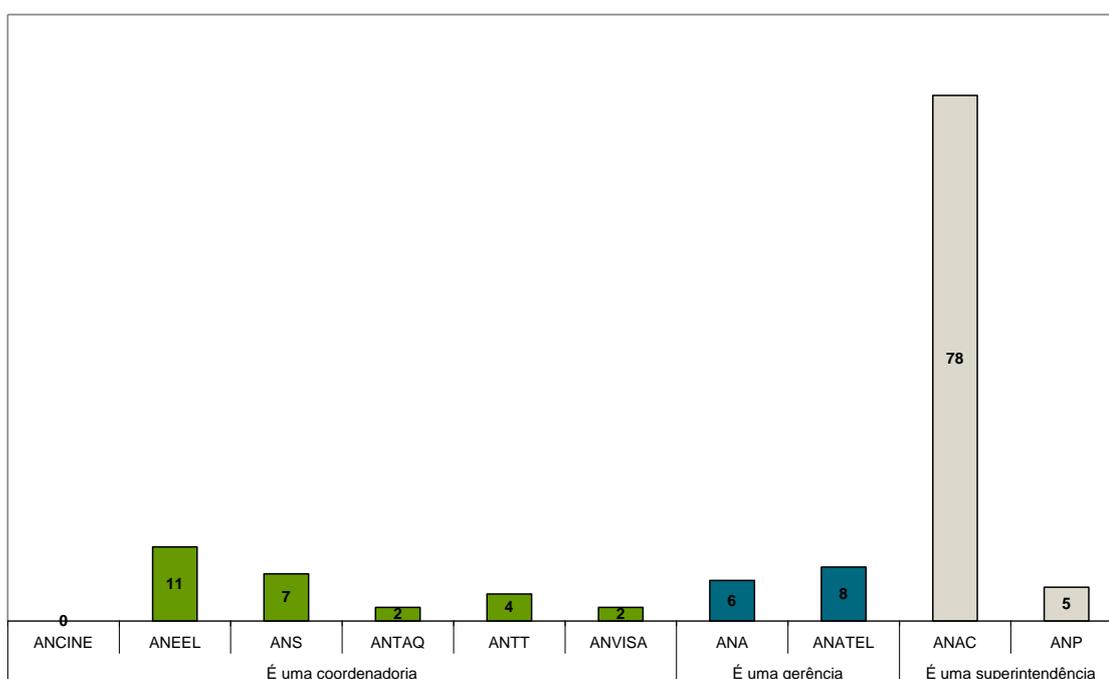


Figura 4: Quantitativo de colaboradores na área de capacitação por Agência

Fonte: Elaboração própria

É possível observar que não há relação entre o quantitativo de colaboradores na área de capacitação com a formatação da área, nem mesmo com o quantitativo geral de servidores da Agência, conforme Figura 5.

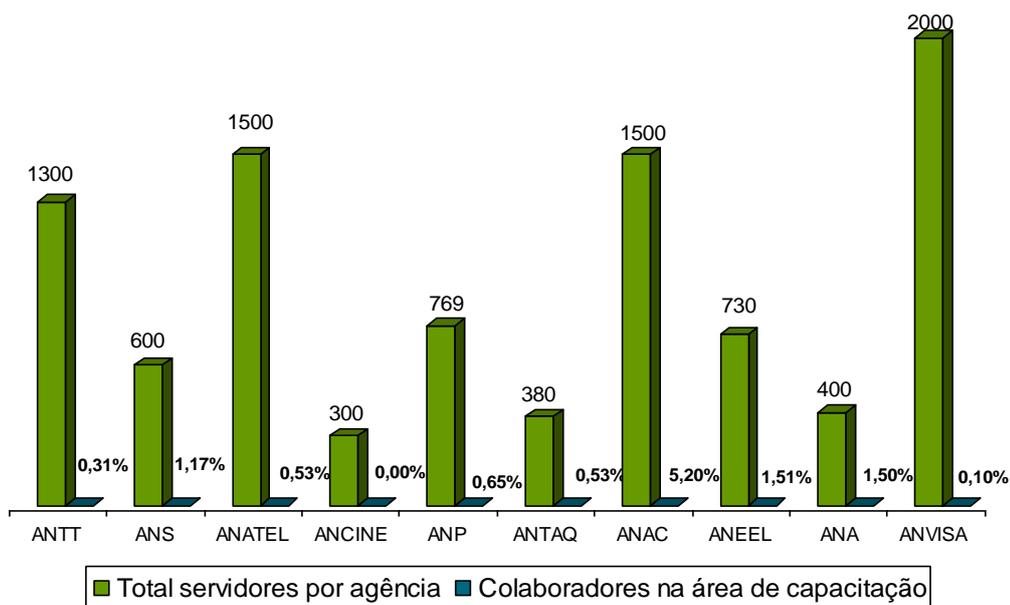


Figura 5: Comparativo total de servidores por Agência e quantitativo de colaboradores na área de capacitação Fonte: Elaboração própria

A questão 5 do formulário apresentou a confirmação de que nenhuma das Agências estrutura seus processos de capacitação em uma Universidade Corporativa, representada na Figura 6. Entre as várias possibilidades de escolha, havia a de assinalar mais de uma resposta. Nenhuma das dez Agências marcou a opção “Universidade / Educação Corporativa” como resposta. Desse modo, foi possível constatar, de forma clara, que as Agências Reguladoras Federais ainda não organizam seus processos de capacitação segundo a EC/UC. Embora seja uma tendência das organizações modernas – incluindo as instituições públicas –, deve haver entraves que fazem com que as Agências não a tenham seguido, fato a ser melhor investigado na entrevista.

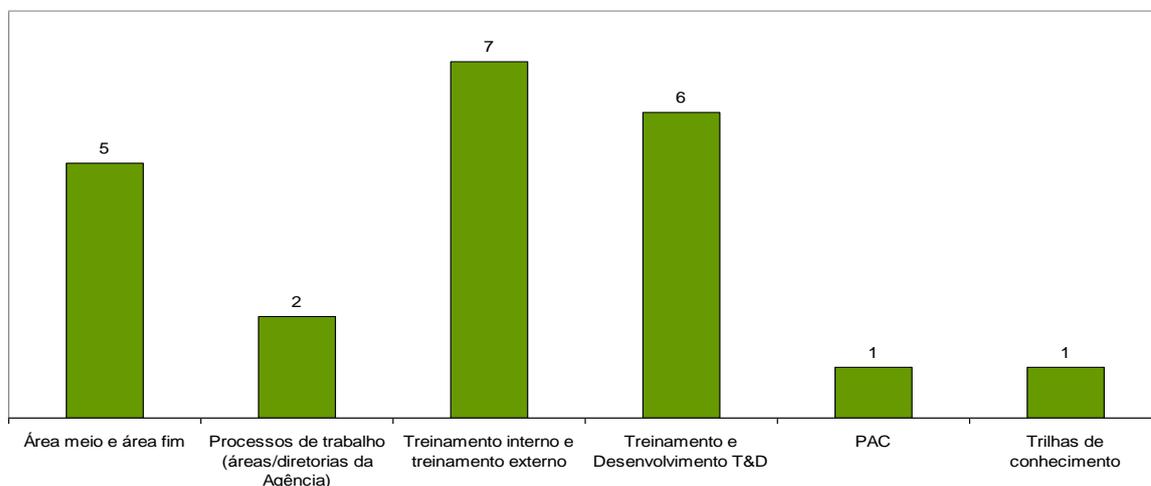


Figura 6: Estrutura da área de Treinamento das Agências Fonte: Elaboração própria

Ainda nessa questão 5, percebeu-se que 80% das Agências marcaram mais de uma opção para definir como se estruturam internamente. Do total, 70% considerou uma das descrições para sua estrutura “Treinamento Interno e Treinamento Externo”. O T&D está presente na descrição de 60% das agências e a divisão “Área-meio e área-fim” também foi assinalada com o mesmo percentual.

As agências que organizam seus processos em área-meio e área-fim, processos de trabalho e trilhas de conhecimento costumam agrupar as ações de capacitação por áreas temáticas.

Conforme apresentado na Figura 7, 60% das Agências consideram que há um equilíbrio na quantidade de capacitações internas e externas, mas ainda há um número significativo, 40%, que realiza mais treinamentos externos, por instituições contratadas em cursos abertos. Nenhuma delas informou que haja predominância de realização de cursos internos, o que demonstra a inexistência de um Programa Interno com ações continuadas de capacitação customizadas, muito usadas nas organizações que possuem UC/EC.

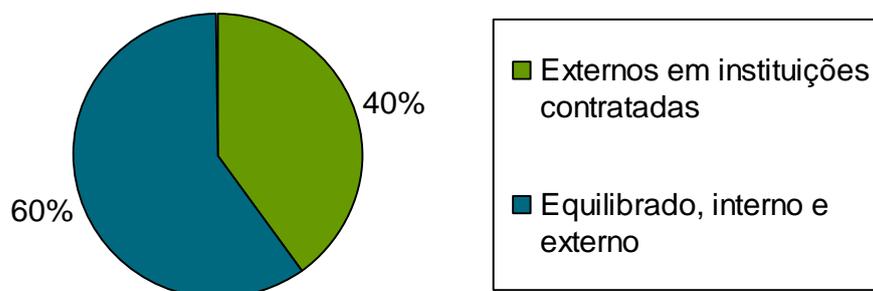


Figura 7: Treinamentos, segundo forma de contratação – turmas abertas e turmas fechadas

Fonte: Elaboração própria

Em 100% das Agências, os servidores realizam treinamentos na modalidade à distância, com o uso de tecnologias *e-learning*. No entanto, quando questionados como são utilizadas tais ferramentas, é possível observar as informações descritas na Figura 8.

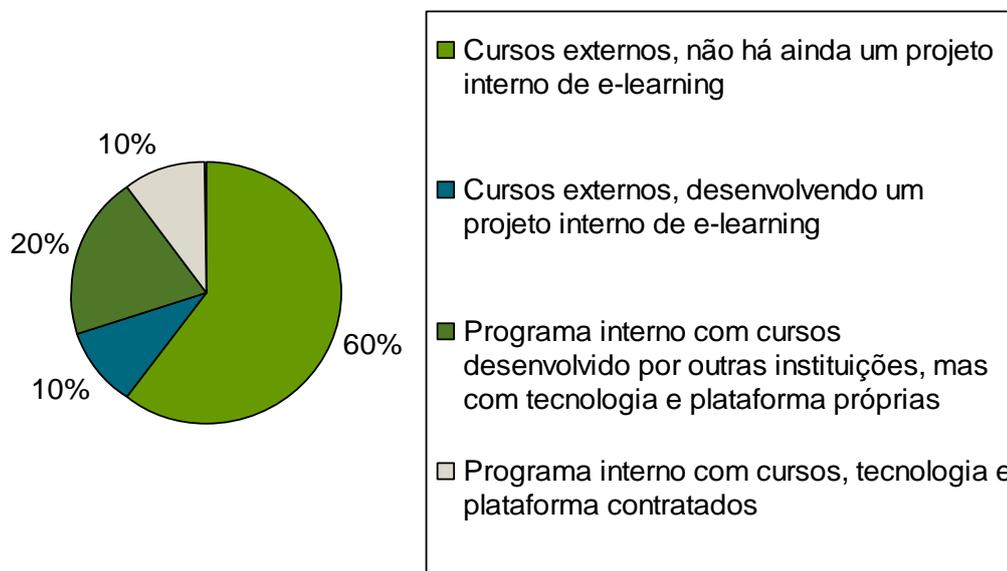


Figura 8: Como são utilizadas as Tecnologias e-learning

Fonte: Elaboração própria

Ao analisar os dados, é possível observar que 60% das Agências não possuem um projeto de *e-learning*. Cabe ressaltar que todas as Agências são federais e possuem atuação nacional, de modo que seus servidores estão dispersos no território brasileiro e todos precisam ser capacitados. Do total, 20% já possui plataforma própria, mas usam cursos produzidos por outras instituições. A questão 8, que abrange o uso de tecnologias de *e-learning*, reflete o quanto as Agências investem em ferramentas modernas de capacitação internas e customizadas usadas nos programas de capacitação.

A questão 9 do formulário apresenta dados sobre a construção do PAC, que, conforme apresentado na seção 2.5, é uma referência importante de definição dos processos de trabalho, pois é a ferramenta de planejamento utilizada por essas instituições e indica as diretrizes a serem seguidas. A questão sobre o PAC possibilitou a marcação de mais de uma opção, apresentada na Figura 9.

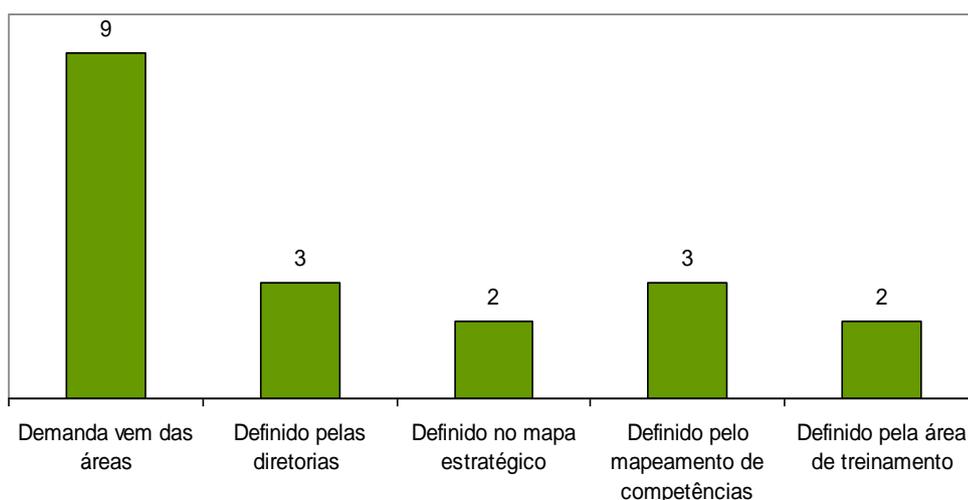


Figura 9: Como é feito o PAC nas Agências Fonte: Elaboração própria

De acordo com a Figura 9, 90% das Agências marcou a opção “Demanda vem das áreas” na pergunta que se refere à construção do seu planejamento de capacitação. Embora três das Agências tenham marcado a opção “definido pelo mapeamento de competências”, apenas uma delas usa essa ferramenta de forma abrangente, sem ter como base as demandas oriundas das áreas.

O Governo Federal, por meio do decreto nº 5.707, legitima a gestão da capacitação estruturada por competências. Pelas respostas recebidas, apenas 30% usa o mapeamento de competências para essa finalidade, embora autores como Eboli e Meister o considerem essencial na elaboração de um projeto de FC. Parece haver uma distância entre fatores relevantes na FC e o que é praticado nas agências.

A realização de uma pós-graduação interna é um dado que determina se a instituição buscou capacitação customizada para suas demandas de aprendizagem em nível de especialização. Esse dado é apresentado na Figura 10.

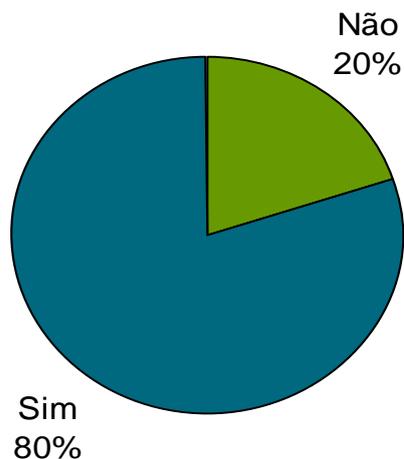


Figura 10: Houve pós-graduação interna na Agência? Fonte: Elaboração própria

De acordo com a Figura 10, 80% das Agências consultadas já realizou cursos de pós-graduação interna, promovidos por uma universidade que, em parceria com a Agência, elaborou um programa customizado para as necessidades específicas da organização.

A avaliação dos processos de capacitação é uma etapa fundamental, pois vai indicar a eficiência e efetividade de suas ações. Segundo Kirkpatrick (1998), criador do modelo mais conhecido de avaliação da formação e aprendizagem, existem quatro níveis de avaliação: reação, aprendizagem, comportamentos e resultados. A avaliação de reação diz respeito a como os participantes se sentem ao participarem de uma capacitação. Já a avaliação de aprendizagem vai medir o aumento do conhecimento antes e depois do evento de capacitação. A avaliação de comportamento refere-se à implementação, ou seja, é a aplicação de volta ao trabalho. Por fim, a avaliação de resultados mede o efeito prático do treinamento no negócio.

Quando a organização utiliza essa ferramenta de medição, é possível perceber o quanto se preocupa em aperfeiçoar essas avaliações de capacitação. Tal verificação possui várias etapas e, quantas mais se conseguem medir, mais profunda é a análise e, como consequência, maior possibilidade de melhorias. A Figura 11 mostra que duas Agências não chegam ao nível básico de avaliação, a denominada de *reação*. As demais apresentam alguma preocupação em obter dados dos resultados de suas ações de capacitação.

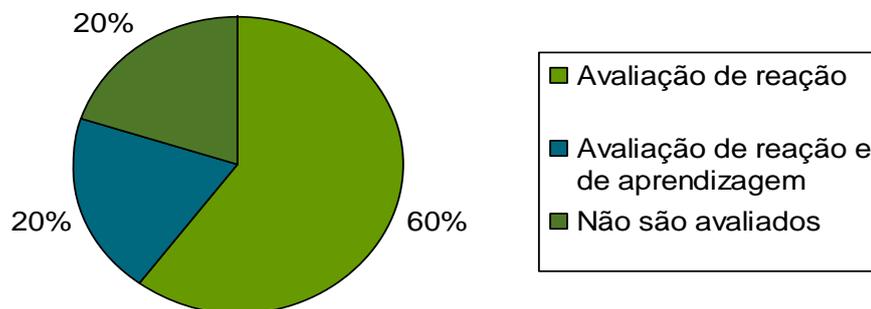


Figura 11: Como os treinamentos são avaliados? Fonte: Elaboração própria

De acordo com a Figura 11, o nível mais avançado de avaliação alcançado pelas agências é o de aprendizagem. Apenas duas Agências avaliam as capacitações até esse patamar.

Depois de fazer a análise dos dados dos questionários, bem como compatibilizar a disponibilidade dos entrevistados, foi possível entrevistar as seguintes agências:

Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL;

Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL;

Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS;

Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT;

Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ;

Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC.

4.3 ANÁLISE DAS ENTREVISTAS

As entrevistas foram realizadas nas ARs, no próprio local de trabalho dos entrevistados. Na pesquisa qualitativa, é possível inserir informações sobre esse ambiente, o que enriquece a análise com dados que ajudam a compreender o relato dos entrevistados.

As primeiras entrevistas foram realizadas nas Agências sediadas em Brasília. Foi possível observar a estrutura física, que reflete essa nova visão da administração pública moderna. Os ambientes parecem os das grandes empresas privadas, desde os edifícios, até o mobiliário e equipamentos. Os profissionais aparentam ser jovens e refletem a característica predominante no quadro de profissionais das agências, formado por servidores concursados, que ingressaram a partir do ano 2000. Os profissionais da recepção são terceirizados, uniformizados e atendem com prontidão e qualidade.

A entrevista foi realizada em cada Agência com quem respondeu ao formulário eletrônico – o gestor da área de capacitação –, com exceção da ANATEL, cujo questionário foi preenchido pelo Gerente de Desenvolvimento de Talentos e a entrevista, realizada com a Coordenadora.

Quanto aos profissionais que foram entrevistados:

ANEEL: Coordenador de Capacitação e Desenvolvimento;

ANATEL: Coordenadora de Capacitação;

ANS: Coordenador de Desenvolvimento de Pessoas e do Trabalho;

ANTT: Coordenadora;

ANTAQ: Analista Administrativo;

ANAC: Superintendente de Capacitação e Desenvolvimento.

A entrevista semiestruturada possibilita respostas muito ricas de conteúdo. As perguntas foram apresentadas e os entrevistados ficaram livres para fazer o seu relato, com algumas interrupções para que se obtivessem outras informações. As respostas dos depoentes são apresentadas a seguir. Os trechos entre aspas são transcrições literais dos depoentes.

1) - Como está estruturado o treinamento na Agência? Como está estruturado o programa de capacitação?

ANEEL – A área está estruturada em núcleos de trabalho por tipo de ação: ações internas, externas e de incentivo (pós-graduação e idiomas). “A Unidade de RH é dividida em quatro processos: folha de pagamento, saúde ocupacional, gestão de carreira e capacitação e desenvolvimento. Os núcleos de trabalho da capacitação são organizados por tipo de ação: ações internas, fechadas de treinamento e o uso de instrutores internos.” (Coordenador da ANEEL)

ANATEL – Estruturado pelos conhecimentos dos macroprocessos. “O que está no PAC, estruturado com base em macroprocessos e o que é demanda não prevista pelas áreas são considerados treinamentos específicos.” (Coordenadora da ANATEL)

ANTAQ – Ainda não está estruturado. As demandas são tratadas individualmente.

ANTT – Com base no Planejamento Estratégico. Assim foi estruturado o PAC também. Já iniciou o mapeamento de competências que vai ajudar na estruturação da área.

ANAC - A composição da área de capacitação da ANAC foi influenciada pela que ocorria na aeronáutica. “Não tinha foco em especializar profissionais no assunto, pois a carreira era militar. Quando surgiu a ANAC, que adquiriu toda a estrutura do antigo Departamento de Aviação Civil (DAC), o Instituto de Aviação Civil se transformou numa Superintendência de Capacitação. A capacitação da aeronáutica era só para a área-fim; por isso, a estrutura hoje é organizada em área-fim e área-meio. A parte da área-meio nasceu com o surgimento da ANAC, quando foi necessário se enquadrarem ao Decreto nº 5.707 e demais legislações que a Agência Reguladora deve seguir. A ANAC certifica os cursos voltados para a aviação civil. A capacitação sempre foi no Rio de Janeiro. Antes, era Instituto da Aviação Civil e, com a ANAC, a capacitação da área-meio ficava na Gerência de Gestão de Pessoas, em Brasília. Atualmente, as duas áreas estão juntas na mesma Superintendência e ambas no Rio de Janeiro. Antes, o foco era só capacitação e, hoje, também são Estudos e Pesquisas. Todas as demandas de capacitação vão para a Superintendência, que já possui um catálogo de capacitações oferecidas ao longo do ano. Cada superintendência tem um ponto focal de capacitação, um servidor responsável por traçar a trilha de capacitação de cada servidor da sua área. A trilha foi pensada em cima do Levantamento de Necessidades de Treinamento (LNT). O mapa de competências ainda não foi feito. Está em processo de construção do projeto.” (Superintendente da ANAC)

ANS - O Treinamento está estruturado por três grandes eixos, que são o Programa de Qualificação do Servidor (PQS), Programa de Desenvolvimento Gerencial (PDG) e Programa de Pós-Graduação (PPG). Para esses três programas, há eventos de capacitação internos, eventos de capacitação externos solicitados pelos servidores e eventos de capacitação realizados por outras áreas da Agência.

A primeira pergunta da entrevista teve a intenção de remeter a dois pontos críticos: se a área de capacitação está estruturada em processos; e se os processos têm como bases temáticas eixos estratégicos ou competências.

Com exceção da ANTAQ, que não considera sua área estruturada, as demais ARs têm suas áreas estruturadas de acordo com os processos de trabalho. Estes, na ANEEL e na ANS, parecem se diferenciar pela forma de contratação que divergem quando são cursos internos, externos ou até uso de instrutores internos. Na ANEEL, mais especificamente, que possui as competências mapeadas, as contratações são definidas com base nas competências a serem desenvolvidas.

A ANATEL e a ANTT demonstram estruturar seus trabalhos de acordo com os eixos temáticos e conhecimentos necessários e relatam que o PAC definiu a forma como organizam seus trabalhos. Ou seja, o PAC, como ferramenta de planejamento, consolidou-se como norteador dos processos. A ANAC apresentou uma justificativa histórica¹⁵ para sua estrutura de trabalho. Com seu surgimento, houve a necessidade de se treinar, também, a área-meio, distinguindo-se assim capacitações para esta área e para a área-fim.

2) Como é feito o Plano Anual de Capacitação (PAC) da Agência?

ANEEL – Com base no mapeamento de competências. Foram definidas as essenciais e as gerenciais. O que diferencia uma área de outra são os conteúdos técnicos trabalhados, detalhados pelos servidores, que indicaram, também, qual deveria ser sua entrega e qual o nível que se encontra. A partir daí, definiu-se quais os conteúdos necessitavam de capacitação para se chegar ao nível de entrega desejável para a competência. Esse material foi preenchido pelo servidor e enviado por formulário eletrônico. O PAC não chegou ao nível dos valores por cursos; foi feita uma estimativa geral. Não houve um detalhamento e o orçamento foi dividido

¹⁵ Quando a aviação civil era de responsabilidade das forças armadas, a capacitação era basicamente para a área-fim.

por núcleos de trabalho. “Em cada área da Agência há um representante de capacitação que concentra os assuntos dessa natureza.” (Coordenador da ANEEL)

ANATEL – As competências ainda não foram mapeadas. Desse modo, para definir as capacitações do PAC, “foram relacionados os conhecimentos necessários aos macroprocessos da Agência.” Essas informações, com os conhecimentos “mapeados” por meio desses macroprocessos, foram enviadas para as áreas definirem quais eram utilizados. Depois de estabelecerem níveis de prioridade 1, 2 ou 3, reenviaram o documento por meio de planilha. O PAC foi construído considerando o que foi relacionado como prioridade 1. “A demanda do PAC é trabalhada pela própria área de capacitação que oferece as oportunidades de capacitações.” (Coordenadora da ANATEL)

ANTAQ – No Levantamento de Necessidades de Treinamento (LNT), as demais áreas da agência definem as demandas e a área de capacitação as executa, de acordo com o seu orçamento.

ANTT – É realizado um levantamento das necessidades de capacitação com base nos eixos temáticos. “Já existe um trabalho de mapeamento de competências iniciado. (...) O mapeamento de competências é a base para estruturar os processos. (...) Trabalhar com só levantamento de necessidades de capacitação é trabalhar no escuro”. (Coordenadora da ANTT)

ANAC - O PAC de 2011 não foi publicado, pois foi construído atrelado ao programa permanente, que tinha sido revogado em 2009. Quando foi para a procuradoria, não foi aprovado, pois a ferramenta está sendo feita com base em uma legislação que havia sido revogada. Desse modo, foi feita uma espécie de LNT. Assim foi feito todo por trilhas de aprendizagem.

ANS - Há um comitê interno, formado por servidores de todas as diretorias, que se reúne na ocasião de elaboração do PAC para trazer as demandas de capacitação para o próximo ano. O PAC é baseado no mapa estratégico, de modo a relacionar as demandas às linhas estratégicas da ANS, bem como com as competências que deverão ser desenvolvidas. As demandas são ajustadas às Instruções de Serviço, são consolidadas em uma grande planilha que, junto à descrição das ações previstas, são inseridas em um livro chamado “book do PAC”, publicado em portaria.

A maioria das ARs faz referência à necessidade de se trabalhar com as competências mapeadas. A ANEEL já constrói seu PAC com base no mapeamento das competências e a ANS o utiliza como referência, embora ainda não de forma sistematizada. As demais Agências que constroem o PAC pelo LNT percebem que usam um modelo que deve ser superado. O LNT denota que as capacitações são construídas de modo a atender demandas individuais, sem temas previamente estabelecidos pela organização, com base nas necessidades de desenvolvimento institucional.

Verifica-se, também, alguns trâmites típicos da administração pública, como a criação de comitês para a construção do PAC, a necessidade de se adequar a alguma legislação e aprovação da procuradoria – órgão jurídico da Agência –, bem como a existência de um servidor responsável pelos assuntos de capacitação em cada unidade da Agência.

3) Qual é a maior dificuldade na construção do PAC?

ANEEL - Fazer com que as pessoas indiquem necessidades e não vontades próprias.

ANATEL – É não ter as competências mapeadas e a falta de um sistema para organizar. Nem sempre gestores repassam para os servidores o documento da capacitação para que eles relacionem suas necessidades. Normalmente, isso é feito pelo próprio gestor.

ANTAQ – É a indefinição dos temas. As áreas estão constantemente modificando as suas demandas. Quando areão setor de capacitação vai validar, já ocorreram novas mudanças.

ANTT – É o mapeamento de competências, que ainda não existe.

ANAC - Não consideram difícil fazer o PAC, pois já havia o LNT. Trabalham dividindo o valor *per capita* e, necessariamente, a área-fim está mais contemplada por ter mais servidores. Por meio das trilhas, que, embora não publicadas, estão bem visualizadas. Todos precisam passar por capacitações-base, a partir do que é considerado imprescindível ao conhecimento – e cada área segue a sua trilha.

ANS - Os servidores sempre superdimensionam suas demandas e não há posicionamento das chefias em restringir ou direcionar algumas ações. Normalmente, aquilo que é solicitado por sua chefia é autorizado sem critério. Há uma dificuldade, também, no próprio planejamento, ou seja, o conhecimento necessário para desenvolver suas atividades está relacionado à vontade pessoal do funcionário de ir a um congresso em que outros vão ou pelo local de realização.

Ainda há dificuldade de relacionar as competências individuais e institucionais. Tudo isso resulta em um PAC superdimensionado, inflado de demandas, na tentativa de garantir que ao menos parte do que foi publicado seja realizado.

A primeira grande dificuldade apontada pelos entrevistados é a falta de um mapeamento de competências, pois prejudica o estabelecimento dos temas das capacitações. Esse problema acaba gerando um outro, que é a definição de cursos pelos servidores, de acordo com os seus interesses individuais, desconsiderando o que é importante para o desenvolvimento institucional. Por não haver um direcionamento delimitado pelo mapeamento de competências, a demanda passa a ser individual. Essa forma tira o sentido da Formação Corporativa, que é atender aos interesses da organização.

Há, ainda, uma incongruência nas respostas, pois mesmo as ARs que possuem suas competências mapeadas consideram que seus servidores ainda definem para o PAC cursos de seu interesse. Nesse caso, pode ser que o mapeamento de competências não esteja sendo utilizado de forma tão precisa para as delimitações dos cursos.

Outra questão observada é que a falta de direcionamento da organização quanto à capacitação necessária descompromete o gestor de indicar a formação a ser seguida, simplesmente corroborando com os desejos do servidor.

4) Esta Agência possui um modelo de Educação/Universidade Corporativa¹⁶? Por quê?

ANEEL - Não considera uma EC porque acredita que ela abranja outros agentes da cadeia. É preciso alcançar regulados e demais agentes da cadeia de valor.

ANATEL – Não, pois os processos não estão assim organizados.

ANTAQ – Não, a área não está estruturada para isso.

ANTT – Ainda não, mas consideram que o caminho deve ser esse.

ANAC - Não se consideram uma UC. Houve uma proposta, há um tempo, de se transformar em universidade, mas não foi adiante.

ANS - Não possui ainda, pois as demandas de capacitação são vindas dos servidores. Não é ainda um movimento contrário que parta da demanda da

¹⁶ Conforme descrito pela Wikipédia: “Universidade corporativa, ou universidade empresarial, é uma instituição de ensino técnico e superior, em nível de graduação e pós-graduação, vinculada a empresas privadas e públicas. O objetivo da universidade corporativa (UC) é oferecer cursos técnicos específicos para os colaboradores da corporação. (...) A universidade corporativa difere de um departamento de treinamento e desenvolvimento porque está direcionada a programas específicos para atender à estratégia da empresa, enquanto que o treinamento e desenvolvimento está direcionado para desenvolver competências, habilidades e atitudes relacionadas a problemas presentes da organização.”

instituição em capacitar naquilo que é necessário para seu desenvolvimento. Embora o PAC já seja construído tendo como referência o planejamento estratégico, é uma referência ainda ampla para cada demanda individual. O mapeamento de competências já foi realizado, passo grande para a construção de uma EC, mas ainda está sendo usado com pouco critério pelas chefias, além de ser muito amplo, de modo a gerar muitas especificidades individuais.

No questionário eletrônico preenchido por todas as ARs, já foi possível constatar que as dez Agências Reguladoras Federais não possuem EC ou UC. Desse modo, na entrevista, as respostas confirmaram o resultado da primeira etapa da pesquisa. Há diferentes entendimentos quanto a esse modelo. A ANEEL afirma que é preciso abranger os demais agentes envolvidos com as ARs para ser uma UC. A ANS mostrou-se consciente quanto ao uso não adequado do mapeamento de competências para que este sirva de base para a construção de uma EC.

Percebe-se, também, que não há estranhamento ou críticas quanto ao termo. Alguns entrevistados vislumbram que "um dia a gente chega lá". Sabem que existe, mas não exploram seu conceito.

5) Acha que é viável a construção desse modelo na Agência Reguladora? Por quê?

ANEEL - Acha possível porque acredita que o papel da Agência Reguladora é muito mais do que fiscalizar; é educar, são ações educativas.

ANATEL - Acha que é possível, com competências mapeadas, processos mais bem definidos.

ANTAQ - Acha que pode haver uma Universidade Corporativa das Agências reguladoras. Uma Universidade Corporativa só da ANTAQ, não.

ANTT – Sim, o objetivo inicial é a criação de um centro de excelência que se desdobrará em Universidade Corporativa.

ANAC - É preciso amadurecer muito, é tudo muito novo, os programas são novos, é preciso criar a relação com competências e seu mapa ainda não foi feito. A ANAC tem só cinco anos. A estrutura de trilhas e comitês é recente. É possível a construção desse modelo.

ANS - É viável, não no sentido da construção de uma “Universidade”, mas num movimento pró-ativo, no qual a instituição antecipe as demandas, com base no mapeamento de competências e mapa estratégico da agência. As solicitações de

eventos de capacitação externos sempre existirão, porém serão mais direcionados, de acordo com as competências que necessitam ser desenvolvidas.

Todas as ARs entrevistadas consideram a possibilidade de um dia terem uma estrutura da capacitação como uma Educação Corporativa. No relato dos entrevistados, ficou claro que entendem ser uma tendência de evolução dos seus processos de trabalho. A ANTAQ pondera que cabe uma Universidade Corporativa das Agências e não especificamente de apenas uma, pela similaridade dos temas. Algumas se posicionam no lugar de uma organização em que, por ser pública, os processos demoram mais para se consolidar, pois ainda são organizações recentes. Não há um reconhecimento de que fazem parte de um novo contexto da Administração Pública.

6) Quais as dificuldades de se implantar um programa de *e-learning*?

ANEEL – Ainda não há um projeto para tal.

ANATEL – A dificuldade está na contratação, é preciso fazer boas parcerias. Há um projeto de *e-learning*. A plataforma gratuita de ensino à distância, o *Moodle*, já é usada pela Agência. Para começar a criar a cultura do uso, o *Moodle* é usado para inscrições em eventos e todo tipo de comunicação realizada por meio do representante de capacitação que está presente em cada área da Agência. Há uma parceira com o Instituto Legislativo Brasileiro do Senado Federal (ILB) para fornecimento de conteúdo de cursos à distância, que será desenvolvido por cada área que tenha a especialidade no assunto.

ANTAQ – Há convênio com instituição externa que fornece toda a estrutura. Não foi ainda realizado projeto interno.

ANTT – Fazer parcerias. “É fundamental, pois tem posto de fiscalização que só tem um servidor, não tem como tirá-lo para fazer capacitação, tem que ser à distância”. (Coordenadora da ANTT)

ANAC - No passado, houve um projeto com o uso de uma plataforma externa que não deu certo. Era um modelo de filmar aulas, só se tinha ferramenta, mas não conteúdo. Hoje, o Gerente Pedagógico que fica no centro de treinamento iniciou esse projeto e está implantando o primeiro curso, construído internamente. Usam a plataforma *Moodle*.

ANS - As dificuldades são relacionadas, basicamente, à prioridade dada à EaD pela alta direção. A falta de pessoal da área de informática, a burocracia na

contratação desses serviços e na contratação de capacitação são problemas rotineiros que dificultam sempre, mas que seriam amenizados se a EaD fosse considerada estratégica pelos que tomam decisões dentro da Agência. "No entanto, temos avançado lentamente e, para 2012, conseguiremos implantar o projeto" (Coordenador da ANS).

A pergunta sobre o programa de *e-learning*, ensino à distância com o uso de tecnologia de internet, por um lado se propõe a investigar o quanto a Agência investe nesse tipo de tecnologia, pois demonstra que segue uma tendência das grandes corporações quanto aos programas de FC. Por outro lado, apresenta a grande dificuldade das instituições públicas: o processo de contratação. Para obter-se essa tecnologia necessária nas ARs, que têm atuação nacional, é fundamental trabalhar com fornecedores externos, seja para configurar e customizar a plataforma de ensino à distância, seja para construir conteúdos com formatação didática apropriada. Essa ferramenta é essencial para desenvolver-se um projeto de Formação Continuada, já que é preciso fornecer conteúdo para pontos descentralizados das ARs espalhados no território nacional.

No caso da ANS, há uma clareza quanto à necessidade de apoio da alta gestão para a definição de ferramentas que tendem a impactar na cultura de aprendizagem, bem como para o gasto com contratação.

7) Há instrutores internos?

ANEEL – Sim. São identificados de acordo com a demanda, já apontam no próprio PAC esse tipo de habilidade. Os instrutores são remunerados.

ANATEL - Existem instrutores internos que são remunerados. Eles são identificados quando o RH divulga a necessidade de instrutoria interna para determinado assunto. A entrevistada alega que tem dado certo, pois considera que por entenderem do assunto, são mais dedicados. Não há curso de preparação para que deem aula.

ANTAQ – Não.

ANTT - Há instrutores internos, principalmente na área da fiscalização, mas não há um programa específico para a formação de instrutores.

ANAC - Sim. Hoje, há também “conteudistas” de cursos à distância e está sendo feito um novo normativo para regimentar o pagamento para esses servidores. O

programa de instrutores internos inclui pagamento para os servidores-instrutores. No ano de 2010, foi destinado 150 mil reais da verba de capacitação para pagamento de instrutores internos. Pagam também aos servidores de outros órgãos. Tem um banco de instrutores, que, futuramente, será banco de educadores, pois engloba instrutores e conteudistas. “As chefias liberam normalmente os servidores para participar”. (Superintendente da ANAC) É lançado um edital para lançar inscrições para cursos. O boletim informa tudo que sairá de cursos e muitos são voltados para público externo. Quem faz o crivo técnico de quem irá participar é a área técnica. Possuem um Comitê Técnico Pedagógico que lançam os programas de capacitação.

ANS - Sim, embora sejam ainda poucos. Há um projeto de instrutores internos sendo desenvolvido. Não são remunerados.

A questão sobre a existência de instrutores internos pretende retratar se, além de cursos internos, os próprios profissionais da instituição participam da formulação de conteúdos e instrutoria dos cursos que sejam direcionados especificamente para a Agência. Ao atuarem como instrutores internos, os servidores podem estar envolvidos e responsáveis pela aprendizagem dos demais. A administração pública federal ainda tem um fator estimulante, que é a previsão de pagamento da Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso, regulamentada pelo Decreto nº 6.114/2007.

8) Há um programa de desenvolvimento gerencial?

ANEEL – Há ações pontuais de desenvolvimento gerencial. “Uma das dificuldades é a cultural, embora esteja mudando; outra dificuldade é a contratação. Contratar a estrutura e não o conteúdo é complicado. É possível fazer parcerias entre agências que já tenham contratado o programa”. (Coordenador da ANEEL)

ANATEL – O programa usado é o da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), que trabalha temas básicos. É oferecido aos gestores que manifestam interesse. Normalmente, os gerentes operacionais são os que fazem.

ANTAQ – Não.

ANTT - Há investimento forte na formação gerencial. O programa é financiado pelo Banco Mundial e todos os 52 gestores participaram. Há um módulo

específico para identificá-los e, logo em seguida, um curso é preparado para esse perfil. “Todos os gestores participaram do curso com duração de 120 horas e realizado uma vez por mês.” (Coordenadora da ANTT). O programa apresentou um resultado muito bom porque os diretores se envolveram diretamente. Esteve no indicador do planejamento estratégico.

ANAC - Não, existem apenas cursos pontuais na ENAP.

ANS – Sim, o Programa de Desenvolvimento Gerencial (PDG) já capacitou praticamente todos os gestores da ANS e se estenderá aos futuros gestores, servidores com potencial para assumir cargo de gestão ou gerentes-substitutos. É feito por consultoria externa, mas que realizam as aulas em turmas exclusivas para a ANS.

O propósito de investigar se as ARs realizam programa de desenvolvimento gerencial é saber se há envolvimento, em nível estratégico, da organização com a capacitação. Para fazer um programa de capacitação voltado para o corpo gerencial, é preciso o apoio da alta gestão. Ao aderirem a um projeto desse porte significa que a Direção da Agência considera importante o investimento em capacitação.

Na análise dos dados do formulário e das respostas das entrevistas, bem como na observação do ambiente das Agências, é possível afirmar que as dez Agências Reguladoras pesquisadas são organizações que apresentam boas estruturas físicas, pessoal qualificado e condições de trabalho como as da maioria das empresas de grande porte. Essas características inserem as Agências dentro de um grupo de instituições públicas que seguem um novo modelo de administração pública influenciado pelo modelo gerencial das empresas privadas.

Embora as Agências tenham sido criadas para resolver um conflito entre atores do mercado e com isso ter a função de também orientar os regulados, apenas a ANAC oferece capacitação para além dos seus servidores, englobando os entes regulados. Possui esse formato porque herdou do antigo Departamento de Aviação Civil essa função. As demais Agências entrevistadas capacitam apenas dentro da própria instituição.

Algumas ferramentas definidas em lei para fazer a gestão da capacitação, como o PAC e o mapeamento de competências, já são utilizadas – e consideradas essenciais – por seus responsáveis nas Agências. Vê-se que os profissionais das áreas de capacitação conhecem essas ferramentas e o conceito de EC, de modo que é possível acompanhar as inovações no modo de gestão praticadas em grande parte das empresas.

Sobretudo, ficou claro que, embora as dez Agências tenham surgido num mesmo contexto histórico e tenham funções semelhantes, não se criou um modelo único de gestão das ações de capacitação. Os programas de capacitação foram construídos de forma singular, definidos em estrutura diferentes, mesmo que sob algumas regras iguais. Entretanto, práticas de sucesso podem ser compartilhadas e, com base nas experiências apresentadas, haver um modelo de Formação Corporativa que atenda às demandas comuns às agências, sem ferir os conceitos de Educação e Universidade.

CONCLUSÃO

A definição dos fatores críticos para a implantação da Educação Corporativa na Agência Reguladora pressupôs, primeiramente, entender esse tipo de organização dentro de um contexto histórico-político que foi crucial para caracterizar o seu desenho institucional. Além disso, foi possível investigar os conceitos Educação/Universidade Corporativa para verificar a pertinência de incorporá-los nas ARs.

Parece evidente, nessa análise, que as ARs, instituições públicas, apresentam-se com fortes traços da administração pública burocrática, que ainda se reflete em processos de trabalho engessados. Entretanto, as Agências surgiram num contexto diferente do das antigas instituições públicas. Já nasceram no momento de reestruturação do Estado brasileiro para uma administração gerencial, quando se clamava por qualidade e celeridade das ações em busca de inovação e profissionalismo. Essa diferença parece ter ficado bem clara no capítulo 1, bem como nas entrevistas relatadas no capítulo 4. Percebe-se, então, que a dinâmica dos processos de trabalho das ARs requer profissionais com as mesmas exigências de qualificação que as das organizações privadas, pois já se trabalham com conceitos de gestão semelhantes. A área de capacitação segue essa tendência e deve atuar de forma estratégica para acompanhar o dinamismo do trabalho e disseminar conhecimento voltado ao estímulo da inovação.

O outro desafio na trajetória da pesquisa foi a desconstrução do termo Universidade Corporativa. Nesse processo, no capítulo 2, foi preciso entender os verdadeiros sentidos da ideia de “universidade” e “corporativa”, para se concluir que o termo não é apropriado e é um artifício para dar seriedade às capacitações oferecidas pelas organizações, bem como atrair clientes e trabalhadores. Fazer o uso do termo “universidade” para designar um centro de estudo dentro de uma empresa específica faz perder a sua maior essência.

O uso do nome “Educação” pôde trazer reflexões que contribuíram para o estudo no capítulo 2. Primeiro porque não se pode deixar escapar a essência da educação como prática de liberdade e a tão famosa autonomia defendida por Freire. É na capacidade de se tomar decisões conscientes e sem determinações que a educação acontece. A formação profissional, vista como um processo de educação, necessita ter um cunho de liberdade muito mais no sentido de construção de conhecimento do que de imposição de saberes. Nesses termos, quando se reflete sobre capacitação específica para um tipo de negócio, com saberes formados e opiniões prontas, a educação não teria lugar, pois perderia o sentido de formar pessoas pensantes, com

capacidade de construir conceitos e opiniões desvinculadas de uma tendência. Também não cabe mais o uso do termo *treinamento*, que remete a um processo alienante e de adestramento.

Sem dúvida, há um enorme valor em refletir sobre a importância da capacitação e da formação profissional para que os processos de trabalho tenham qualidade nas organizações. Cada vez mais, é compartilhada a ideia de que a capacitação é uma oportunidade de desenvolvimento institucional por meio de trabalhadores mais bem qualificados. São profissionais com formação profissional – e preparados para processos de trabalho inovadores – que determinarão o bom desempenho das organizações e estas são as mais interessadas na formação do trabalhador. E, por isso, são as organizações que investem e valorizam o uso de ferramentas de aprendizagem cada vez mais atrativas e de qualidade para atenderem ao seu objetivo. Ainda assim, a capacitação deve ser um processo contínuo de aprendizagem planejada e estruturada por programas definidos tal como sugere a literatura apresentada no capítulo 2.

Entretanto, não é necessário intitular esse processo de Educação ou o lugar a ser praticado, de Universidade Corporativa, para dar legitimidade as suas ações. Fundamentalmente, as capacitações, quando bem estruturadas, podem atender a uma finalidade e estarem vinculadas às estratégias de uma determinada corporação. É necessário ter a ciência de que se está disseminando um conhecimento para atender a essa ou aquela organização e, ainda, ter o cuidado para que não haja uma doutrinação, pois o trabalhador precisa aprender a aprender, a pensar e a construir conhecimento, seja em qual for a organização. Caso contrário, é o antigo treinamento.

Ao pesquisar a ótica dos autores que tratam da temática, chega-se à conclusão de que o menos importante nisso tudo é o termo utilizado para designar aquilo que é uma capacitação continuada, com a finalidade de formação do trabalhador para atender às expectativas estratégicas de uma determinada organização. O mérito do modismo é poder refletir sobre a importância da Formação Profissional dentro da organização que, inevitavelmente, faz parte do desenvolvimento profissional. E não cabe afirmar que essa prática é educação.

Nas organizações públicas, o investimento em formação profissional tem um retorno ainda maior, pois há menos rotatividade de pessoal do que na iniciativa privada. No caso das ARs, outra diferença está no objetivo da capacitação, que é melhorar a qualidade de serviços para a sociedade, ao passo que nas organizações privadas é a obtenção de lucro.

Mais do que definir uma terminologia para um Programa de Capacitação Continuada ou Programa de Formação Corporativa, é preciso projetar esse processo de ensino e aprendizagem, bem como definir o objetivo, aonde se quer chegar com a capacitação do trabalhador.

Vale ressaltar que o estudo de casos, que é uma pesquisa qualitativa, foi essencial para o aprendizado nos diversos sentidos que um trabalho de mestrado oferece. Como apresentado no capítulo 3, a abertura de possibilidades proporcionada pela abordagem qualitativa forneceu uma liberdade que oferece caminhos para a reflexão e a construção de conhecimento. A aproximação com o objeto de pesquisa permitiu uma maior fluidez de pensamentos e a perspectiva de soluções muito mais reais. A compreensão das ideias tornou-se mais fácil, pois pôde haver interação, proporcionando mais clareza nas conclusões e maior segurança na contribuição de soluções. Sendo assim, além de poder identificar fatores críticos, foi possível entender a dinâmica dessas organizações, perceber as melhores práticas de trabalho do setor e apontar outras questões a serem investigadas para melhoria de seus processos.

Na pesquisa bibliográfica, além de verificar possíveis fatores essenciais para a criação de um Programa de Formação Corporativa nas ARs, foi possível perceber, nos diversos autores que versam sobre a temática, o que consideram fundamental para a implantação desse modelo. Com isso, pôde-se sugerir o que é crítico, considerando o tipo de instituição, bem como o modelo para capacitação. O estudo de casos múltiplos, com aplicação de questionários a todas as ARs – e entrevista em 60% delas – ratificou o que é possível chamar de fatores críticos na implantação de um PFC sem fazer o uso do termo Educação/Universidade Corporativa e de alguns radicalismos para a Agência Reguladora.

Considerando que foi possível construir uma compreensão dos dilemas existentes entre os processos de trabalhos nas ARs e o modelo formal existente de formação de saberes nesses processos, inclui-se, a seguir, alguns aspectos necessários à implantação de um Programa de Formação Corporativa nas Agências Reguladoras.

1. A construção de um mapeamento de competências

É uma ferramenta fundamental para a definição dos conhecimentos a serem trabalhados nas capacitações. Além de ser uma exigência definida por lei para ser praticada nas Agências Reguladoras, na pesquisa, foi apontada como instrumento importante na definição tanto do PAC quanto das linhas de atuação de um Programa de Capacitação. Os autores que abordam o tema de EC a consideram essencial.

O mapeamento de competências é uma ferramenta que poderia ser construída com os próprios servidores das ARs. Não é necessária a contratação de consultoria para a realização desse trabalho, já que as áreas de Recursos Humanos (RH) possuem profissionais com formação e conhecimento que poderiam desenhar esse processo, além de estarem dentro da AR e já conhecerem a organização. Seria útil que cada área indicasse suas competências e conhecimentos com a ajuda do RH. Seguindo essa hipótese, seria feito um levantamento individual para identificar o nível que cada um se encontra em relação ao conhecimento necessário para exercer suas atividades.

2. Definição de competências críticas para criação dos macroprogramas

As competências críticas irão determinar as linhas centrais do PFC que se desdobrarão em capacitações específicas para as diversas áreas da Agência.

As competências críticas ou macrocompetências das ARs seriam definidas no próprio mapeamento de competências, consideradas pontos fortes e comuns a todas as áreas e validadas pela alta gestão. Essas competências principais seriam traduzidas em grandes programas, que abordariam, cada um, em seu portfólio, os conhecimentos para o desenvolvimento dessas competências. Possivelmente, as ARs definiriam como um macroprograma a própria “Regulação” em si. Esse programa seria composto de capacitações voltadas para essa temática. Outro macroprograma poderia ser “Administração Pública”, que abordasse temas referentes à legislação, ao Direito Administrativo e às demais matérias para o desenvolvimento de competências que o servidor público da Agência Reguladora precisa desenvolver.

3. Vinculação das linhas centrais do Programa às linhas estratégicas da Agência

Para que o PFC seja efetivamente estratégico à organização, é desejável que as grandes linhas de atuação estejam desenhadas com base nos direcionamentos definidos pela alta gestão. É aconselhável que o Programa esteja alinhado a esse propósito e contribua para que o objetivo estratégico da Agência seja alcançado. É preciso que se tenha claro qual o papel de cada uma das Agências para se saber onde se quer chegar e de que forma a capacitação pode contribuir para afirmar o seu propósito.

As macrocompetências não seriam suficientes para a construção dos programas. As linhas estratégicas deveriam indicar as capacitações necessárias para dar suporte ao alcance dos objetivos e às políticas definidas. Por exemplo, a Agência Nacional de Saúde Suplementar

(ANS) possui uma ferramenta de planejamento, chamada de agenda regulatória, com um cronograma de atividades prioritárias. Um de seus itens é “Assistência ao Idoso”. É fundamental que um dos programas promova ações de capacitação que abordem saúde do idoso para que a ANS consiga alcançar esse objetivo estratégico. Seria aconselhável que os demais itens da agenda regulatória fossem contemplados nos programas de capacitação.

4. Comprometimento da alta gestão

Além de dar o direcionamento para os programas por meio das linhas estratégicas e das diretrizes, os tomadores de decisão devem se comprometer com a consolidação do Programa, de modo que todos os demais profissionais possam compreender sua importância na realização das capacitações.

Recomenda-se que toda diretriz e definição de políticas e ações insiram a capacitação aos demais processos utilizados para o cumprimento das metas. É preciso, também, discutir a comunicação, questões jurídicas, infraestrutura, profissionais necessários e demais envolvidos. A capacitação deveria estar na pauta como ação estratégica e discutida diretamente pelos diretores a cada tomada de decisão.

5. As competências como base do PAC

As competências deveriam nortear a construção do PAC que, consolidado como ferramenta de planejamento, irá apontar as capacitações necessárias para o desenvolvimento dos servidores no que realmente precisam para a realização do seu trabalho no ano.

A ferramenta para que os servidores façam seu planejamento de capacitações, seja por um sistema, em formulário de papel ou em planilhas, deveria direcionar para as competências apontadas no mapeamento. Dessa forma, o servidor saberá relacionar, dentro das competências apontadas como fundamentais para o desenvolvimento do seu trabalho, as capacitações que poderiam desenvolver. A AR iria se comprometer em financiar e promover essas capacitações relacionadas ao interesse institucional. Percebe-se que a escolha é da organização. O servidor, junto com a sua chefia, apontaria as suas necessidades de acordo com o que consideram estar deficiente na matéria.

6. Parceria entre as ARs e outros órgãos

A formação de parceria com organizações que já possuam programas que atendam aos conhecimentos elencados pelo mapeamento de competências é uma alternativa para diminuir o número de contratações externas.

Uma das vantagens de ser um órgão público da administração federal é que não há concorrentes e as organizações podem ser realmente parceiras. Principalmente as ARs, cujos programas podem ser comuns entre si. A troca de informações entre as ARs pode ser feita por meio de uma rede de parceria que utilize uma ferramenta da internet, de tal forma que possam oferecer e buscar capacitações. Há, ainda, outros órgãos que possuem cursos consolidados e escolas de governo com capacitações voltadas para a administração pública.

7. Programa de Ensino à Distância

Propõe-se estruturar uma ferramenta de *e-learning* que alcance os servidores da sede e os lotados em outros estados, além de oferecer espaços para debates que estimulem trocas de conhecimento e oportunidade de apresentar ideias inovadoras para os processos de trabalho.

Para que seja viável e de possível administração pela própria AR, deveria usar a plataforma *Moodle*, que é gratuita, de fácil acesso e manuseio e possui os recursos necessários para a construção e acompanhamento de cursos internos, bem como implantação de cursos trazidos de fora. Tanto os profissionais de dentro quanto as demais pessoas de fora da AR poderiam ter acesso aos cursos e os diversos recursos da ferramenta. Seria preciso o apoio da área de informática para que haja um acompanhamento técnico contínuo.

8. Sistema de avaliação

O sistema de avaliação refere-se à construção de uma ferramenta para medição de resultados e levantamento de indicadores para melhorias. Desde um formulário em papel ou mesmo um simples sistema poderia ser usado para as avaliações mais básicas, que são a de reação e de aprendizagem. Outra alternativa seria o uso da plataforma *Moodle* de ensino à distância, que possui o recurso da avaliação e pode ser utilizado também para os cursos presenciais. Para todos os cursos, seria preciso usar, ao menos, as formas mais elementares de avaliação, a de reação e a de aprendizagem, para saber a primeira percepção do servidor e o quanto aprendeu.

9. Programa de Desenvolvimento Gerencial

Esse programa específico seria voltado para o desenvolvimento das competências gerenciais e envolvimento das lideranças com o PFC.

Todo gestor, para assumir a função, deveria desenvolver conhecimentos e habilidades específicas. As competências seriam levantadas com os próprios gestores e, a partir daí, definiriam as capacitações apropriadas e as validariam com a alta gestão.

10. Incentivo à formação de instrutores internos

Os programas corporativos que aproveitam os profissionais da própria organização, além de promover uma capacitação mais customizada, comprometem ainda mais os instrutores e os servidores. A linguagem usada, os exemplos e demais recursos empregados nos cursos fazem com que os participantes aprendam conteúdos e visualizem soluções com mais facilidade. Capacitações promovidas por instrutores internos dariam mais celeridade e efetividade na execução dos programas por não estarem sujeitos aos entraves dos processos de contratação da administração pública. Há, ainda, previsão de pagamento de gratificação por esse trabalho, estimulando ainda mais a preparação dos palestrantes. Para viabilizar a instrutoria interna, seria necessário normatizar os procedimentos, a liberação de instrutores, o pagamento de gratificação, os critérios de escolha e formação dos instrutores, além de preparação de recursos. É um incentivo a disseminação de conhecimento e reconhecimento de que dentro da organização já existem muitos recursos necessários à formação dos profissionais.

A consolidação de um Programa de Formação Corporativa não depende de que exatamente todos os itens estejam preenchidos. No entanto, esses pontos apresentados, que são fatores críticos, são uma proposta do que seria necessário para a operacionalização de um PFC que melhor atenda à singularidade das ARs. Alguns desses fatores críticos já foram cumpridos por algumas das ARs, mas é preciso que compartilhem as suas experiências.

Assim, é possível ter como perspectiva que a construção de um programa bem estruturado, considerando os fatores críticos para implantação na AR, pode diminuir gastos com cursos externos, contribuir com a melhoria de qualidade na formação dos servidores e, conseqüentemente, do serviço público de responsabilidade das Agências.

Reconhecer que a capacitação não é educação é o primeiro passo para dirimir expectativas e falsas impressões dos servidores quanto ao comprometimento da organização com o seu conhecimento e seu desenvolvimento profissional. Ainda assim, é um espaço de construção de conhecimento, troca de ideias e formação de saberes que, isenta da censura das relações competitivas do mercado privado, pode criar uma relação mais próxima e colaborativa entre a organização e os servidores.

É possível herdar os aspectos positivos do modelo de capacitação intitulado de Educação Corporativa e inicialmente construído pelas organizações privadas, mas é preciso descartar a perspectiva alienante. Entretanto, por mais que não se pratique Educação, cabe fazer do PFC uma oportunidade de se fazer constantemente uma reavaliação da função de cada uma das Agências, criando oportunidades de melhoria com bases cada vez mais sólidas para o cumprimento do seu papel e com a clareza de para onde se quer ir. Uma das grandes perspectivas é que enquanto espaço de discussão e difusão de conhecimento, a capacitação possa efetivamente contribuir para uma melhor compreensão do escopo de atuação das ARs, a definição de políticas e para a construção de diretrizes para o mercado regulado.

O comprometimento deve vir dos próprios servidores, ao se reconhecerem como agentes que têm papel fundamental no cumprimento e definição de suas funções, cujo maior cliente é a sociedade. A capacitação vai dar suporte a cumprir com essa sua função e, por isso, será voltada para esse fim. O servidor público, respaldado pela sua estabilidade e compromisso com seu papel de agente público que serve à sociedade, deve trazer questionamentos em relação a práticas da organização, contribuindo com perspectivas de melhoria da regulação no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BENJÓ, Isaac. **Fundamentos de economia da regulação**. Rio de Janeiro: Ed. Thex, 1999.
- BOYER, Robert. **A teoria da regulação: uma análise crítica**. Tradução Renée Barata Zicman. São Paulo: Ed. Nobel, 1990.
- BRASIL. Escola Nacional de Administração Pública - ENAP. **Gestão por competências: guia de acompanhamento do treinando**. Programa de Capacitação em Gestão de Pessoas. Brasília: ENAP, 2009.
- BRASIL. Presidência da República. Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000. Dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9986.htm. Acesso em: 10 set. 2011.
- BRASIL. Presidência da República. [Decreto nº 6.114, de 15 de maio de 2007](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos2007-2010/2007/Decreto/D6114.htm). **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/Atos2007-2010/2007/Decreto/D6114.htm. Acesso em: 10 set. 2011.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Construindo o Estado Republicano: democracia e reforma da gestão pública**. Rio de Janeiro, Ed. FGV. 2009.
- CATTANI, Antonio David. O ideal educativo e os desígnios do mercado. BIANCHETTI, Lucídio; QUARTIERO, Maria, (Org.) **Educação Corporativa no mundo do trabalho e do conhecimento: aproximações**. EDUNISC, São Paulo: Ed. Cortez. 2005.
- CAUCHICK MIGUEL, Paulo Augusto (coord.) **Metodologia de pesquisa em engenharia de produção e gestão de operações**. Rio de Janeiro: Ed. Elsevier; ABEPRO, [cap. 6, p. 129-143], 2010.
- DAVENPORT, Thomas H.; PRUSAK, Laurence. **Conhecimento empresarial: como as organizações gerenciam o seu capital intelectual**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1998.
- MICHAELIS. Dicionário eletrônico da língua portuguesa. 2000.
- EBOLI, Marisa. **Educação Corporativa no Brasil: mitos e verdades**. São Paulo: Ed. Gente, 2004.
- EBOLI, Marisa et al. (Org.) **Educação Corporativa: fundamentos, evolução e implantação de projetos**. São Paulo: Ed. Atlas. 2010
- FIANI, Ronaldo. **A política da regulação e a regulação da saúde suplementar**. Rio de Janeiro: ANS, 2009.
- FLEURY, Afonso Carlos Corrêa. **Aprendizagem e inovação organizacional: as experiências de Japão, Coréia e Brasil** / Afonso Fleury, Maria Teresa Leme Fleury. 2. ed. 10 reimp. São Paulo: Ed. Atlas. 2010.

- FLICK, Uwe. **Desenho da pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Ed. Bookman; Artmed. [Cap. 1 a 5, p. 15-85] 2009.
- FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1978.
- _____. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1996.
- FUNDAÇÃO INSTITUTO DE ADMINISTRAÇÃO - FIA – **Pesquisa: práticas e resultados da Educação Corporativa**. Coordenação Marisa Eboli. 2009
- GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. Campus. 2000.
- GURGEL, Claudio. **A gerência do pensamento: gestão contemporânea e consciência neoliberal**. São Paulo: Ed. Cortez, 2003.
- HOOD, Christopher. A public management for all seasons? *Public Administration*. v. 69, p.3-19, 1991.
- KIRKPATRICK, Donald L. **Evaluating training programs: the four levels**. São Francisco: Berrett-Koehler Publishers, Inc., 2. ed. 1998.
- MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 2. ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2009.
- MEISTER, Jeanne C. **Educação Corporativa**. São Paulo: Ed. Makron Books. 1999.
- MONTEIRO, Adriana Carneiro. **Agências reguladoras**. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 11, n. 1033, 30 abr. 2006 . Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/8328>>. Acesso em: 30 maio 2012.
- MINTZBERG Henry. **Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações**/ Henry Mintzberg; tradução Ailton Bomfim Brandão. São Paulo: Ed. Atlas. 2. ed. 2003.
- NUNES, Edson. et al. **Agências reguladoras e reforma do estado no Brasil**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.
- POUPART, J. A entrevista de tipo qualitativo: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas. In: POUPART, J.; DESLAURIERS, J.P.; GROULX, L.H.; LAPERRIÈRE, A.; MOYER, R.; PIRES, A. P. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Ed. Vozes, [p. 215-253] 2008.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Plano diretor da reforma do aparelho do estado**. Brasília, Presidência da República, 1995 Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/ver_file_3.asp?id=2082. Acesso em: 10 set. 2009.
- .RAMOS, Giovane Saionara Ramos; SANTOS, Aparecida de Fátima Tiradentes dos. v. 6 n. 2, julho de 2008. **Valer (Vá Ler?): formação de trabalhadores sob a ideologia do mercado na Universidade Corporativa da Vale**. Disponível em: <http://www.revista.epsjv.fiocruz.br/>. Acesso em: 18 out. 2011.

SARAVIA, Enrique. 2005. A inserção das Agências Reguladoras nos sistemas de decisão e controle., X **Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.

SELLTIZ, JAHODA, DEUTSCH, COOK. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. São Paulo: Ed. Epu,USP, 1974, [Cap. 7. Coleta de dados, p. 263-311]

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. 2009. Disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/educacao_corporativa. Acesso em: 10 set. 2009.

UNIVERSIDADE CORPORATIVA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA BAHIA. 2008. Disponível em: http://www5.tjba.jus.br/unicorp/index.php?option=com_content&view=article&id=25&Itemid=53. Acesso em: 10 set. 2009.

UNIVERSIDADE CORPORATIVA DO SERVIÇO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA. 2010. Disponível em: <http://www.portaldoservidor.ba.gov.br/content/universidade-corporativa>. Acesso em: 17 maio 2011.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 12. ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2010.

ANEXOS

ANEXO 1 – Email de apresentação para o preenchimento do questionário eletrônico

Prezado,

Sou Analista Administrativa da Agência Reguladora de Saúde Suplementar - ANS e trabalho na Coordenadoria de Desenvolvimento de Pessoas e do Trabalho - CODPT, área responsável pela capacitação na Agência. Estou no final do mestrado da COPPE, UFRJ, área de pesquisa Gestão e Inovação - GI.

Minha pesquisa é sobre Educação Corporativa na Agência Reguladora. É um estudo de casos múltiplos no qual irei verificar como estão estruturados os processos de capacitação nas dez Agências Reguladoras Federais. Esse material será importante e dividido com todos vocês para que possamos trocar experiências e ter a oportunidade de aprender novas soluções para o nosso desenvolvimento institucional.

Sendo assim, enviarei um link com questionário a ser respondido apenas por uma pessoa de cada Agência, o responsável por capacitação, que responderá em aproximadamente 5 minutos. O prazo para preenchimento é sexta-feira, dia 02/9/11. Caso não seja você, peço que repasse esse email para o responsável responder.

Segue o link:

<https://docs.google.com/spreadsheet/viewform?formkey=dDhmanZqRkRER3dELWFjS0o1M0E2X1E6MQ>

Ao final da pesquisa informarei o resultado e me coloco a disposição para qualquer informação.

Agradeço desde já sua contribuição!

Atenciosamente,

Juliana Dib

[<http://www.ans.gov.br/portal/img/email/assinaturaANS4.jpg>]

Pesquisa de Mestrado - COPPE/UFRJ

Este questionário tem o objetivo de verificar qual o cenário das áreas de treinamento das Agências Reguladoras Federais. Faz parte da etapa necessária para realização da pesquisa.

1 - Qual é a Agência Reguladora que você trabalha?

- ANS
- ANP
- ANAC
- ANCINE
- ANEEL
- ANVISA
- ANTT
- ANA
- ANTAQ
- ANATEL

2 - Quantos servidores há na Agência aproximadamente?

3 - A área de capacitação na Agência:

- É uma diretoria
- É uma superintendência
- É uma gerência
- É uma coordenadoria
- É um processo de trabalho fora do RH

4 - Quantos colaboradores há na área de treinamento?

5 - Como está estruturado o treinamento na Agência? (é possível marcar mais de uma resposta)

- Universidade / Educação Corporativa
- Treinamento e Desenvolvimento T&D
- Trilhas de conhecimento
- Área meio e área fim
- Processos de trabalho (áreas/diretorias da Agência)
- Treinamento interno e treinamento externo
- Não está estruturado
- Outra. Qual?

Especifique:

6 - Os treinamentos são, em sua maioria:

- Internos, com instrutores internos
- Internos, com instrutores externos
- Externos em instituições contratadas
- Externo, por escola de governo
- Equilibrado, interno e externo

7 - Os servidores fazem treinamentos à distância (e-learning)?

- Sim
- Não

8 - Como são utilizadas as tecnologias de e-learning?

- Programa interno com cursos, tecnologia e plataforma próprios
- Programa interno com cursos desenvolvido por outras instituições, mas com tecnologia e plataforma próprias
- Programa interno com cursos, tecnologia e plataforma contratados
- Cursos externos, desenvolvendo um projeto interno de e-learning
- Cursos externos, não há ainda um projeto interno de e-learning

9 - Como é feito o Plano Anual de Capacitação – PAC da Agência? (é possível marcar mais de uma resposta)

- Demanda vem das áreas
- Definido pela área de treinamento
- Definido pelas diretorias
- Definido no mapa estratégico
- Definido pelo mapeamento de competências
- Outra. Qual?

Especifique:

10 - Há ou já houve curso de pós-graduação interno?

- Sim
- Não

11 - Como os treinamentos são avaliados?

- Avaliação de reação
- Avaliação de reação e de aprendizagem
- Avaliação de reação, de aprendizagem e comportamento
- Avaliação de reação, de aprendizagem, comportamento e resultados
- Não são avaliados

Submit

Powered by [Google Docs](#)

ANEXO 3 – Questionário para entrevista

- 1) Como está estruturado o treinamento na Agência? Como está estruturado o programa de capacitação?
- 2) Como é feito o Plano Anual de Capacitação (PAC) da Agência?
- 3) Qual é a maior dificuldade na construção do PAC?
- 4) Esta Agência possui um modelo de Educação/Universidade Corporativa¹⁷? Por quê?
- 5) Acha que é viável a construção desse modelo na Agência Reguladora? Por quê?
- 6) Quais as dificuldades de se implantar um programa de e-learning?
- 7) Há instrutores internos?
- 8) Há um programa de desenvolvimento gerencial?

¹⁷ Conforme descrito pela Wikipédia: “Universidade corporativa, ou universidade empresarial, é uma instituição de ensino técnico e superior, em nível de graduação e pós-graduação, vinculada a empresas privadas e públicas. O objetivo da universidade corporativa (UC) é oferecer cursos técnicos específicos para os colaboradores da corporação. (...) A universidade corporativa difere de um departamento de treinamento e desenvolvimento porque está direcionada a programas específicos para atender à estratégia da empresa, enquanto que o treinamento e desenvolvimento está direcionado para desenvolver competências, habilidades e atitudes relacionadas a problemas presentes da organização.”