

MESTRADO
CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO

**POLÍTICA DE FORMAÇÃO DE
SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS
BRASILEIROS: UM ESTUDO
EXPLORATÓRIO NO CONTEXTO DO
INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO
SOCIAL**

Karolina Vyvyan Lopes da Silva

M

2020



Dissertação apresentada à Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto, para obtenção do grau de Mestre em Ciências da Educação.

POLÍTICA DE FORMAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS
BRASILEIROS: UM ESTUDO EXPLORATÓRIO NO CONTEXTO DO INSTITUTO
NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Orientador: Prof. Dr. João Caramelo

Karolina Vyvyan Lopes da Silva

2020

Resumo

A investigação incide sobre a Política de Formação desenvolvida nas instituições públicas federais brasileiras, em específico no Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, tendo por objetivo geral compreender a concepção de formadores do INSS acerca da formação em que estão envolvidos e a relação que se estabelece entre aquela concepção e a prática formativa destes sujeitos. A população pesquisada compreendeu os formadores que atuam em ações formativas na modalidade presencial, em abrangência local/regional/nacional; além de formandos, numa amostra que se intencionou heterogênea num propósito de representar este Órgão, marcado pela capilaridade e pluralidade contextual. Para o levantamento de dados optou-se pela realização de entrevistas e observação participante. Foi ainda realizada análise documental de quatro normativos, sendo os Decretos nº 2.794 de 1º de outubro de 1998, nº 5.707 de 23 de fevereiro de 2006 e nº 9.991 de 28 de agosto de 2019, os quais instituem a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional; além do Projeto Político Pedagógico do INSS, que norteia a política de formação promovida no âmbito do Instituto. A análise dos dados foi realizada através de procedimentos de Análise de Conteúdo Categrorial Temática. A pesquisa possibilitou compreender as concepções de formação expressas nos discursos e normativos que enquadram as ações formativas do INSS; bem como a lógica de formação subjacente à prática formativa dominante no processo de formação do INSS e seus impactos nas ações/opções pedagógicas formativas. Além de verificar como os modelos de administração pública brasileira interferem nos modelos de formação, e o que isso representa para o processo formativo [e para seus sujeitos diretos e indiretos] neste contexto, as considerações geradas pela presente investigação vêm agregar valor ao cenário da formação profissional no Brasil, considerando que foi possível identificar as influências determinantes e os critérios adotados na tomada de decisão em relação à Política de Formação de Servidores Públicos Federais Brasileiros e, por conseguinte, as conseqüências na definição da lógica que regula a formação no contexto da administração pública federal. Em longo prazo, no que se refere a aspectos mais práticos, há uma expectativa de que esta investigação venha contribuir para a construção de um Programa de Formação dos Formadores do INSS, tendo em conta “o (re) pensar” sobre este processo formativo, a partir dos contributos de atores diretamente envolvidos, no tocante à definição das políticas e metodologias de formação no INSS.

Palavras-Chave: Formação de Formadores, Administração Pública, INSS, Formação Profissional, Formação Continuada

Abstract

The research focuses on the Training Policy developed in Brazilian federal public institutions, specifically at the National Institute of Social Security - INSS, with the general objective of understanding the conception of INSS trainers about the training in which they are involved and the relationship established between that conception and the formative practice of these subjects. The researched population comprised the trainers who work in face-to-face training actions, in local / regional / national scope; in addition, trainees were also included, in a sample that was intended to be heterogeneous in order to represent this institution, marked by capillarity and contextual plurality. For data collection, interviews and participant observation were chosen. Documentary analysis of four regulations was also carried out -namely Decrees n° 2,794 of October 1, 1998, n° 5,707 of February 23, 2006 and n° 9,991 of August 28, 2019 - which establish the Policy and Guidelines for Personnel Development of the Federal Public Administration Direct, Autarchic and Foundational; in addition to the INSS Political-Pedagogical Project, which guides the training policy promoted within the scope of the Institute. Data analysis was performed using thematic content analysis procedures. The research made possible to understand the conceptions of training expressed in the speeches and norms that frame the INSS training actions; as well as the training logic underlying the dominant training practice in the INSS training process and its impacts on educational training actions / pedagogical options. In addition to verifying how Brazilian public administration models interfere in training models, and what this represents for the training process [and for its direct and indirect subjects] in this context, the considerations generated by the present investigation add value to the professional training scenario in Brazil, considering that it was possible to identify the determinant influences and the criteria adopted in the decision making in relation to the Training Policy for Brazilian Federal Public Servants and, consequently, the consequences in the definition of the logic that regulates the training in the context of the federal public administration. In the long term, with regard to more practical aspects, there is an expectation that this research will contribute to the construction of a Training Program for INSS Trainers, taking into account “the (re) thinking” about this training process, considering the contributions of actors directly involved, regarding the definition of training policies and methodologies at INSS.

Keywords: Training of Trainers, Public Administration, INSS, Professional Training, Continuing Education

Résumé

La recherche se concentre sur la Politique de Formation développée dans les institutions publiques fédérales brésiliennes, en particulier au sein de l'Institut National de la Sécurité Sociale – INSS. Elle a pour objectif général de comprendre la conception des formateurs de l'INSS concernant la formation dans laquelle ils sont impliqués et la relation établie entre cette conception et la pratique formative de ces sujets. La population étudiée comprend les formateurs qui travaillent dans des actions de formation en présentiel, à l'échelle locale/ régionale/ nationale; plus des diplômés: l'échantillon se veut hétérogène pour représenter cet Organe, marqué par la capillarité et la pluralité contextuelle. Pour la collecte de données, il y a été décidé d'opter pour des entretiens et l'observation participante. L'analyse documentaire de quatre règlements a également été réalisée, avec les Décrets n ° 2794 du 1er octobre 1998, n ° 5707 du 23 février 2006 et n ° 9991 du 28 août 2019, qui établissent la politique et les lignes directrices pour le développement du Personnel de l'Administration Publique Fédérale Directe, de l'Administration locale; des Fondations en complément de l'analyse du Projet Politique Pédagogique de l'INSS, qui oriente la politique de formation promue dans le cadre de l'Institut. L'analyse des données a été réalisée à l'aide de procédures d'Analyse de Contenu Catégorique Thématique. La recherche a permis d'appréhender les conceptions de formation exprimées dans les discours et les normes qui encadrent les actions de formation de l'INSS; ainsi que la logique de formation qui soutiendra la pratique de formation dominante dans le processus de formation de l'INSS et ses impacts sur les actions/ options de formation pédagogique. En plus de vérifier comment les modèles d'administration publique brésiliens interfèrent dans les modèles de formation, et ce que cela représente pour le processus de formation [et pour ses sujets directs et indirects] dans ce contexte. Les considérations générées par la présente enquête ajoutent de la valeur au scénario de formation professionnel au Brésil, si l'on considère qu'il a été possible d'identifier les influences déterminantes et les critères retenus dans la prise de décision par rapport à la politique de formation des Fonctionnaires Fédéraux brésiliens et, par conséquent, les conséquences dans la définition de la logique qui régit la formation dans le contexte de l'administration publique fédérale. A long terme, en ce qui concerne les aspects plus pratiques, on s'attend à ce que cette recherche contribue à l'élaboration d'un Programme de Formation des Formateurs de l'INSS, entendant de «le (re) penser» ce processus de formation, à partir des contributions des acteurs directement impliqués, concernant la définition des politiques et méthodologies de formation à l'INSS.

Mots clés: Formation des formateurs, Administration publique, INSS, Formation professionnelle, Formation continue

Agradecimentos

Em primeiro lugar quero agradecer a Deus por acolher tão misericordiosamente os desejos do meu coração e transformá-los em sonhos possíveis.

Agradeço a minha mãe, Miliza Lenita Lopes da Silva, por ser minha referência na constituição dos meus valores, inclusive por me ensinar a amar a capacidade do crescimento por meio da formação.

Ao meu filho, Luan Lopes, que me motiva a ser melhor enquanto cristã, ser humano e mãe. Com quem eu aprendo todos os dias e construo uma relação de admiração e cumplicidade.

À minha família por representar “a mão que afaga” nos momentos mais delicados da minha vida, mas também por ser “sorriso e vibração” diante das minhas conquistas. Em especial às minhas irmãs, Karlene Kelly e Karleyde Kléa, pela ligação que nos mantém unidas em qualquer circunstância.

Às minhas referências masculinas: meu pai, Ubirajara Ribeiro da Silva. e meu irmão, Kleber Lopes da Silva; os quais não fazem mais parte deste plano terreno, mas que permanecem em mim e me fortalecem.

Aos amigos que sempre estiveram ao meu lado e aos recém-chegados que conseguiram estabelecer comigo a conexão que é indiferente à temporalidade e que encontra abrigo nos sentimentos verdadeiros.

À minha família em terras portuguesas: Michele e Rodrigo, Simone e Filipe, Mário e Luiz, Célia, Alan, Patricia Sá, Maria Silva, Marília, Suzana, Andree e Rick. Vocês sempre mantiveram o amor em minha vida, nos tempos em que estive distante das minhas raízes.

À amiga Sacha Pinheiro, com a qual dividi parte dos meus dias em Portugal e que sempre me apoiou em todos os meus projetos da minha vida lusitana [e não só].

Ao meu amigo Edson Fernando que sempre se mostrou um incentivador na minha trajetória acadêmica e que me impulsionou na busca dos meus objetivos.

Aos professores e colegas do Mestrado em Ciências da Educação por terem me auxiliado na redefinição das minhas concepções e práticas pedagógicas.

Ao INSS por me possibilitar o investimento em minha formação continuada.

Aos sujeitos desta pesquisa, os quais me oportunizaram a construção coletiva deste estudo, sem os quais a riqueza desta produção não seria evidente e real.

Ao professor João Caramelo por representar o “céu” em meio ao meu “inferno” dissertativo.

Agradeço as escutas afetivas e solidárias, as orientações assertivas e o apoio que me fez caminhar.

Lista de Abreviaturas

APS – Agência da Previdência Social

BPC – Benefícios de Prestação Continuada da Assistência Social

CEABS – Centrais de Análise de Benefícios

CEAPS – Centrais Especializadas de *Alta Performance*

CFAI – Coordenação de Formação e Aperfeiçoamento do Instituto Nacional do Seguro Social

CGGP – Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas

CGQVSDS – Coordenação-Geral de Qualidade de Vida, Saúde e Desenvolvimento do Servidor

DF – Distrito Federal

DGP – Diretoria de Gestão de Pessoas

DGPA – Diretoria de Gestão de Pessoas e Administração

DIROFL – Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística

DIVEAD – Divisão de Educação a Distância

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública

EPS – Escola da Previdência Social

GEX – Gerência Executiva

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

PDP – Plano de Desenvolvimento de Pessoas

PGSP – Programa de Gestão Semi- Presencial

PIB – Produto Interno Bruto

PMA – Programa de Melhoria do Atendimento

PPP – Projeto Político Pedagógico

RGPS – Regime Geral de Previdência Social

SGPP – Sistema Gerenciador de Projeto de Pesquisa

SIPEC – Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal

SR – Superintendência Regional

SUPERTEC – Supervisão Técnica de Benefícios

UNEB – Universidade do Estado da Bahia

Índice

Introdução	13
I. Opções Metodológicas e Contextualização do Terreno	18
1.1. Parte I – Opções Metodológicas	19
1.1.1. Pelas ruas que andei...	19
1.1.2. Nossas conversas.....	26
1.1.2.1. Sobre a construção dos Guiões	26
1.1.2.2. Sobre a escolha dos entrevistados	28
1.1.2.3. Sobre os procedimentos adotados na realização das entrevistas.....	31
1.1.2.4. Sobre a análise das entrevistas	32
1.1.3. Agradeço a visita.....	34
1.1.4. Sobre as dificuldades.....	36
1.1.5. Sobre as aprendizagens relativas ao processo de pesquisa	36
1.2. Parte II – Contextualização.....	38
1.2.1. “A gente sabe que o INSS é o cidadão” (Formador 5)	38
1.2.2. Mudanças organizacionais ocorridas na autarquia.....	40
1.2.2.1. Alterações estruturais e impactos no contexto do INSS	41
1.2.2.2. Modelo de atendimento eletrônico	41
II. Política de Formação dos Servidores Públicos Federais Brasileiros.....	45
2.1. Parte I – Política de Formação de Servidores Públicos Federais Brasileiros.....	46
2.2. Parte II – Lógicas de formação no INSS no contexto da Administração Pública brasileira: um olhar diacrônico	59
2.2.1. A formação no contexto da Administração Pública.....	59
2.2.2. O Projeto Político Pedagógico do INSS – PPP enquanto Política Interna de Formação.....	65
2.2.3. Influências dos Modelos Administrativos nos Modelos de Formação do INSS.....	75
III. Análise e Discussão dos Dados da Pesquisa	85
3.1. Análise e discussão de dados: uma visão genérica acerca dos achados da pesquisa.....	86
3.2. Considerações Finais	110
3.3. Limitações do estudo	114
Referências Bibliográficas	115
Outras Consultas	118

Índice de Tabelas

Tabela 1: Perfil dos formandos participantes da entrevista	30
Tabela 2: Perfil dos formadores participantes da entrevista	30
Tabela 3: Titulação de servidores do INSS considerando o patrocínio e copatrocínio das Bolsas de Estudo	81

Índice de Gráficos

Gráfico 1: Disposição do valor destinado anualmente às ações de capacitação no INSS	83
---	----

Índice de Anexos

Anexo 1: Relatos dos Formadores

Anexo 2: Entrevistas Transcritas – Formadores

Anexo 3: Entrevistas Transcritas – Formandos

Anexo 4: Atribuições Específicas dos Cargos de Analista do Seguro Social e Técnico do Seguro Social

Anexo 5: Finalidades do INSS

Anexo 6: Decreto nº 2.794 de 1º de outubro de 1998

Anexo 7: Decreto nº 5.707 de 2 de fevereiro de 2006

Anexo 8: Decreto nº 9.991 de 28 de agosto de 2019

Anexo 9: Projeto Político Pedagógico do INSS (Abril, 2013)

Índice de Apêndices

- Apêndice 1: Quadro de Categorização de Análise do Projeto Político Pedagógico do INSS
- Apêndice 2: Quadro Resumo “Modelos da Administração Pública *versus* Formação no INSS”
- Apêndice 3: Quadro de Análise de Dados da Pesquisa (Algumas Proposições)
- Apêndice 4: Planejamento da Visita *in loco*
- Apêndice 5: Diários de Campo
- Apêndice 6: Guião de Entrevista dos Formadores
- Apêndice 7: Guião de Entrevista dos Formadores (com atualizações)
- Apêndice 8: Guião de Entrevista dos Formandos
- Apêndice 9: E-mails padrão de encaminhamento das entrevistas – Formadores e Formandos
- Apêndice 10: Consentimento Informado – Formulário Modelo
- Apêndice 11: Quadro de Categorização das Entrevistas – Formadores
- Apêndice 12: Quadro de Categorização das Entrevistas – Formandos

Introdução

O tema de estudo emerge da vivência pessoal e profissional desta “investigadora-estudante” enquanto docente nos cursos de Pedagogia e Letras da Universidade do Estado da Bahia – UNEB, no período de 2003 a 2008, quando a reflexão acerca do papel do formador e de suas implicações no processo formativo estabeleceu-se como uma constante.

A atuação enquanto Analista do Seguro Social com Formação em Pedagogia, junto ao Instituto Nacional de Seguro Social – INSS, em ações de formação dos servidores públicos federais desta Autarquia – desde os anos de 2008 – redirecionou as inquietações existentes, estabelecendo como foco a formação em contextos organizacionais.

No INSS, minha atual lotação laborativa, a Pedagogia inscreve-se num espaço não escolar, cujas ações formativas são tidas como meio para o alcance dos objetivos institucionais. Neste cenário, a formação não compõe o quadro das prioridades da Organização – visto que “o seu negócio” é o reconhecimento do direito previdenciário.

Entretanto, os discursos prescritos e emergentes do contexto trazem um apelo educativo e enfocam a notoriedade da formação continuada para a melhoria da cultura organizacional e dos desempenhos profissionais. O que nutre uma inquietude pessoal em compreender as concepções e práticas formativas manifestas neste Instituto, porém de forma mais alargada: inscrevendo esta discussão numa problemática que trata da Política Pública de Formação de Servidores Federais Brasileiros.

Sobremaneira por reconhecer que a Política de Formação do INSS se insere na conjuntura da Política Pública de Formação de Servidores Federais Brasileiros, visto que o Instituto compreende uma organização pública autárquica¹ desta esfera federativa.

¹A administração pública no Brasil se divide em direta e indireta. No âmbito do Executivo Federal, a primeira é composta pela Presidência da República, os ministérios e as secretarias especiais. Já a administração indireta é composta por órgãos com personalidade jurídica própria, mas que desempenham funções do Estado de maneira descentralizada e em todas as esferas – federal, estadual, distrital e municipal. Isso quer dizer, por exemplo, que uma autarquia possui autonomia administrativa para desenvolver suas atividades. As autarquias são criadas por meio de uma lei com a finalidade de executar uma atribuição específica. Podem ser vinculadas à Presidência da República ou a ministérios. O patrimônio e receita são próprios, mas sujeitos à fiscalização do Estado. Sua finalidade é executar serviços relevantes à sociedade, como os sociais e científicos, por exemplo, o Decreto – Lei nº 200/1967 define autarquia como: “serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios para executar atividades típicas de Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.” Nessa perspectiva, as autarquias são instituídas para prestar serviço social e desempenhar atividades que possuam prerrogativas públicas, de forma especializada, técnica, com organização própria, administração ágil e não sujeita a decisões políticas pertinentes aos seus assuntos (Brasil, 2012; Politize, 2018; Significados, 2014).

Desde 2008, quando ingressei por meio de concurso no INSS, tenho atuado enquanto membro da Equipe de Educação e buscado agregar valor ao processo educacional desta Instituição. Nesta conjuntura, ainda, tenho participado da produção de documentos orientadores da formação, a exemplo do Projeto Político Pedagógico (2013) – quando representei os formadores da região nordeste no grupo de trabalho de elaboração de tais diretrizes.

De forma mais pontual e direta, o presente estudo visa contribuir com o mapeamento e discussão da(s) concepção(ões) de formação que permeia(m) a prática pedagógica dos formadores do INSS para (a partir daí) possibilitar a construção das bases de um Programa de Formação Continuada voltado para tais sujeitos. Portanto, para a formação de formadores.

Ressalta-se que as ações formativas referidas acontecem nas modalidades presencial e a distância – em âmbito nacional, regional e local – e são planejadas, executadas, acompanhadas e avaliadas internamente pelos servidores da Área de Educação do Instituto. Entretanto, esta investigação centra-se na modalidade presencial das ações, cujo cenário íntegro e onde atuo com mais frequência e propriedade.

A pesquisa assume a análise de uma perspectiva inusitada da formação, e também se enquadra num estudo cuja relevância social é significativa, pois abarca sujeitos que, em potencial, possuem responsabilidades/ações junto aos cidadãos, no que concerne a efetividade do reconhecimento de direitos. Trata-se de servidores públicos cuja missão é “garantir proteção aos cidadãos por meio do reconhecimento de direitos, com o objetivo de promover o bem-estar social” (INSS, 2013).

Assim sendo, a relevância social da pesquisa também se associa ao contributo que esta poderá ter para equacionar, de forma global, a partir de um viés educativo, as políticas de formação que estão definidas para os servidores públicos, e em particular para equacionar as políticas de formação no âmbito do INSS.

Ainda, delimita-se por preocupações e linhas teóricas do domínio de Educação, Comunidades e Mudança Social – do qual faço parte enquanto estudante do Mestrado – que:

cruza o patrimônio de conhecimento e de intervenção de duas áreas de investigação – Política, Políticas e Participação e Desenvolvimento Local e Formação de Adultos – numa proposta de formação que, globalmente, procura promover o desenvolvimento de modos de investigação e de intervenção atentos às dinâmicas de construção local e participativa de processos de educação e formação, em problemáticas e com públicos diversos (Universidade do Porto, 2018, “Educação, Comunidades e Mudança Social”, para. 1).

Assim, a problemática desta investigação engloba: políticas e práticas de formação de servidores públicos federais – numa perspectiva de investigação/intervenção participativa, cuja repercussão intenciona a promoção do bem-estar dos sujeitos sociais.

Portanto, o presente trabalho procura compreender as políticas e práticas de formação como uma construção dialética que ganham um “corpo” específico numa organização específica como é o INSS. Ou seja, assenta-se no pressuposto de que os processos educativos têm uma existência “local”, e não decorrem apenas de uma prescrição normativa emanada do exterior e “de cima”.

A pesquisa tem como principal objetivo compreender a concepção que os formadores e formandos do INSS possuem acerca da formação e a relação que se estabelece entre a concepção expressa e a vivência formativa destes sujeitos.

Em aspectos mais específicos, ainda, intenciona compreender as concepções de formação nos discursos políticos/normativos que enquadram as ações formativas do INSS; bem como a lógica de formação subjacente à prática formativa dominante no processo de formação do INSS e seus impactos nas ações/opções pedagógicas formativas. Neste sentido centra-se em questões investigativas orientadoras:

- Que concepção de formação é evidenciada pelos formadores responsáveis pelo processo formativo, no contexto do INSS?
- Como se traduzem pedagogicamente as concepções de formação nas práticas formativas?
- Qual a lógica de formação subjacente à prática formativa dominante no processo de formação no INSS e seus impactos nas ações/opções pedagógicas dos formadores?
- Como os formadores se relacionam com a(s) concepção(ões) de formação, institucionalizada pelos discursos e normativos da Instituição?
- Que percepção têm os formandos/servidores públicos da formação em que são envolvidos no contexto do INSS?

Em linhas gerais, objetiva discutir a lógica² subjacente à prática formativa dominante, no processo de formação no cenário da administração pública, e, em particular, no contexto do INSS.

² Para melhor entendimento das proposições, consideramos importante diferenciar o sentido atribuído aos termos “concepção” e “lógica” neste texto. Sendo este primeiro definido como “a compreensão ou conhecimento que se tem acerca de algo ou alguma coisa”, enquanto o segundo refere-se “aos princípios, modos e argumentações que organizam especificamente um raciocínio sobre as coisas e os fatos”.

A estrutura deste trabalho foi pensada a partir de uma sequência progressiva, cuja intencionalidade é expor a evolução da pesquisa – desde a definição do desenho de investigação até a análise de seus resultados.

Assim sendo, o presente trabalho está organizado em três capítulos. O primeiro capítulo trata das opções e percursos metodológicos que caracterizam esta investigação, além da contextualização do terreno em que se desenvolve o estudo – cujo enfoque trata da estrutura e sistemática do INSS. O segundo capítulo versa sobre a Política de Formação de Servidores Públicos Federais Brasileiros, numa abordagem analítica que considera a conjuntura em que esta foi elaborada e trata das orientações que influenciaram tal processo de construção. E o terceiro capítulo apresenta a análise dos resultados da pesquisa, tendo como norteadores da escrita os objetivos³ e as questões⁴ da investigação.

Finalmente, há ainda outras considerações sobre a experiência de realização deste trabalho, o valor que a investigação agregou no percurso acadêmico da autora, bem como os achados mais significativos [possibilitados pela pesquisa] sobre a formação continuada no contexto da administração pública federal brasileira.

Todas as referências consultadas, citadas ou não, estão presentes na bibliografia da dissertação, e há igualmente seções destinadas aos anexos e apêndices, os quais compilam o material utilizado para recolha de dados – a exemplo dos guiões e transcrições das entrevistas com formadores e formandos, diários de campo, termos de consentimento informado, e-mails de validação das entrevistas junto aos entrevistados, entre outros; além de documentos tidos como importantes para a concepção deste trabalho, que podem ser consultados na íntegra.

Ressaltamos, também, nossa opção por utilizar o português do Brasil como forma de auto-reconhecimento da autora na escrita do texto. Além da adoção de uma escrita orgânica, cuja intencionalidade centra-se na triangulação [durante todo o texto] das proposições e

³**Objetivos:** Identificar as concepções de formação expressas pelos formadores do INSS nas ações educativas/formativas implementadas; Caracterizar as práticas formativas dos formadores do INSS nas ações educativas/ formativas implementadas; Analisar as relações entre a concepção de formação expressa e a prática educativa/ formativa adotada pelos formadores do INSS no processo educativo/formativo; Problematizar as lógicas de formação expressas nos discursos e normativos adotados pelos formadores da Instituição; e Analisar a influência da(s) concepção (ões) de educação/formação, institucionalizadas pelos discursos e normativos da CFAI, nas ações educativas/formativas dos formadores do INSS.

⁴**Questões:** Que concepção de formação é evidenciada pelos formadores responsáveis pelo processo formativo, no contexto do INSS? Como se traduzem pedagogicamente as concepções de formação nas práticas formativas? Qual a lógica de formação subjacente à prática formativa dominante no processo de formação do INSS e seus impactos nas ações/opções pedagógicas dos formadores? Como os formadores se relacionam com a(s) concepção (ões) de educação/formação, institucionalizada pelos discursos e normativos da Instituição?

ideias da autora, com os dados analisados na pesquisa e as contribuições dos teóricos referidos no trabalho. Esta escolha nasceu do desejo de que não houvesse o compartimento de tais elementos discursivos.

I. Opções Metodológicas e Contextualização do Terreno

O capítulo I trata das opções metodológicas adotadas no percurso da pesquisa, além de caracterizar o terreno de investigação: o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Neste sentido, apresenta o papel da Instituição na concretização da Política de Previdência Social do Brasil, suas atribuições, estrutura, missão, princípios, valores e principais mudanças organizacionais ocorridas na Autarquia, a partir dos anos 90 – quando se inicia o movimento de modernização da administração pública no Brasil (Chiavenato, 2003). Além de trazer um breve enfoque acerca da Área de Gestão de Pessoas e, por conseguinte, da Área de Educação do INSS, uma vez que este campo é central na problemática em estudo.

1.1. Parte I – Opções Metodológicas

1.1.1. Pelas ruas que andei...

A escolha por iniciar a discussão deste trabalho pela metodologia de pesquisa tem a intenção de estabelecer um viés narrativo dos caminhos percorridos na busca por reflexões e respostas às questões norteadoras dessa investigação. A pretensão é “contar a história” desta experiência investigativa, numa perspectiva que permita, minimamente, o acompanhamento processual deste estudo. Por conseguinte, para uma maior pessoalidade da narrativa optei pelo uso da 1ª pessoa na elaboração deste texto.

Outro aspecto que auxiliou a construção da escrita foi a sistematização de alguns quadros-resumo, nomeadamente: Quadro de Categorização de Análise do Projeto Político Pedagógico do INSS, Quadro Resumo “Modelos da Administração Pública *versus* Formação no INSS e Quadro de Análise de Dados da Pesquisa (Apêndices 1, 2 e 3, respectivamente) os quais possibilitaram a organização – objetiva e relacional – dos dados produzidos no decorrer da pesquisa. Esta disposição dos dados oportunizou a correlação entre eles, além da visão global das informações levantadas na investigação, o que direcionou a escrita orgânica do texto.

A construção deste projeto de pesquisa teve início com a definição do “desenho de investigação”, considerando que o desenho de investigação é uma ferramenta importante no planejamento e na estruturação da pesquisa – visto que, antes de pensarmos nos métodos e técnicas a serem adotados no processo investigativo, devemos pensar previamente em que tipo de conhecimento pretendemos produzir acerca de determinada realidade e no nosso desenho de investigação para concretizá-lo.

De fato, é no desenho de investigação que delimitamos as opções epistemológicas, metodológicas e teóricas; e a questão de investigação que irá orientar a nossa pesquisa. Daí

a importância de sustentarmos bem a elaboração do nosso “desenho de pesquisa” (Clough & Nutbrown, 2012) e pensarmos na pertinência dos nossos anseios enquanto pesquisadores; e naquilo que objetivam nossos estudos.

No tocante à investigação que ora se apresenta, a escolha recai na *pesquisa qualitativa* pela crença de que esta corresponde a “uma atividade situada que localiza o observador no mundo” (Denzin & Lincoln, 2006, p. 17). Sendo assim, o interesse por esta modalidade investigativa passa pela asserção de que a realidade social é compreensível quando entendida enquanto construção dos sujeitos, a partir da interação e dos sentidos atribuídos/resultantes desta dinâmica.

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

Segundo Amado (2014, p. 41),

a investigação qualitativa assenta numa visão holística da realidade (ou problema) a investigar, sem a isolar do contexto ‘natural’ (histórico, socioeconómico e cultural) em que se desenvolve e procurando atingir sua ‘compreensão’ através de processos inferenciais e indutivos (construindo hipóteses durante e depois da análise dos dados).

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

Neste sentido, optamos por tomar como temática de investigação a *Formação de Formadores no INSS [cuja problemática insere-se na Política de Formação de Servidores Públicos Federais Brasileiros]*, uma vez que compreendemos a pesquisa como ferramenta que deve resultar em intervenção com vistas à melhoria da sociedade/do contexto do qual somos co-participes. Portanto, parece-me significativo refletir sobre as questões que permeiam minha atuação enquanto Analista do Seguro Social com Formação em Pedagogia na Área de Educação do INSS, para posteriormente contribuir com a Autarquia.

Desta forma, consideramos afirmar a pertinência social deste trabalho também pelo entendimento de que é salutar que partamos de um *lugar de pesquisa* no qual nos reconheçamos potencialmente enquanto sujeitos intervenientes; como membros integrantes

do contexto pesquisado, cuja possibilidade de acesso à “escuta sensível” dos sujeitos participantes da investigação oportuniza a construção conjunta desta realidade social.

O que justifica, aqui, um parêntese reflexivo em termos das vantagens [facilidade de acesso aos informantes, conhecimentos de normas implícitas e de uma linguagem própria ao campo...] e de como controlar os eventuais riscos dessa proximidade [enviesamento da análise; hierarquia real ou percebida entre pesquisadora e informantes; receio de confrontar o instituído, sendo profissional da Instituição...].

Tal fundamento nos remete a Denzin e Lincoln (2003) ao tratarem do papel do investigador na pesquisa qualitativa, numa abordagem acerca da proximidade entre o investigador social e o contexto da investigação, quando salientam como aspecto positivo que:

os investigadores qualitativos realçam a natureza socialmente construída da realidade, a íntima relação entre o investigador e o que é estudado, e os constrangimentos situacionais que dão forma à investigação. Procuram respostas a questões em torno de como a experiência social é criada e lhe é conferido sentido (p. 13, cit. in Amado, 2014, p. 40).

No caso específico, o terreno refere-se a uma instituição pública federal – cuja missão é “garantir a seguridade social do trabalhador e de sua família”⁵ – no qual desempenho a função de profissional da área de educação na promoção de ações formativas junto aos meus pares.

Com relação ao paradigma adotado elencamos o fenomenológico-interpretativo por entender que essa pesquisa se associa a elementos relacionais, contextuais e interpretativos (Amado, 2014). O paradigma fenomenológico-interpretativo considera os fenômenos sociais enquanto “resultado de um sistema complicado de interação dos sujeitos humanos entre si (em sociedade) e com o mundo natural” (*idem*, p.42).

Deste modo, entende que “os objetos, as situações, as ações e as atitudes valem mais pelos contextos, pelas interações que lhe dão sentido e validade, pelos significados culturalmente elaborados que possuem” (Boavida & Amado, 2008, p.157, cit. in Amado, 2014, p. 42).

A investigação que se norteia por tal paradigma leva em conta as relações evidenciadas e os contextos tomados como terreno na/de investigação, bem como as interpretações e interpelações que se estabelecem nas/pelas construções concretizadas pelos

⁵(INSS, 2013)

sujeitos-participantes enquanto seres sociais – portanto, criadores de sentidos e significados sócio-culturais, os quais são “encerrados na linguagem por eles utilizada” (*idem*, p.43).

Tal definição orienta-se pela intenção de realizar uma pesquisa que priorize os dados emergentes do contexto e considere as influências políticas-sociais-culturais que resultam das interações entre os sujeitos da investigação, com a compreensão de que tais elementos se interrelacionam no terreno. Portanto, uma investigação que se centra no modo como estes sujeitos problematizam, interpretam, experienciam e produzem as realidades sociais das quais são integrantes.

Consequentemente, uma investigação que requer a prática sistemática e fundamentada da interpretação, tendo em conta a complexidade proveniente da perspectiva construtivista da pesquisa, na qual os significados atribuídos precisam ser entendidos como circunstanciais e particulares num dado tempo-espaço. Assim,

central nesta investigação é a compreensão das intenções e significações – crenças, opiniões, percepções, representações, perspectivas, concepções, etc. – que os seres humanos colocam nas próprias ações, em relação com os outros e com os contextos *em que e com que* interagem. Procura-se *o que*, na realidade, faz sentido e *como* faz sentido para os sujeitos investigados (Amado, 2014, p. 40-41).

Desse modo, chegamos à pergunta central da pesquisa: quais as concepções e as práticas educativas dos formadores, responsáveis pelo processo formativo, no contexto do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS?

Neste sentido, foi preciso estabelecer um caminho que nos conduzisse à resposta aos questionamentos levantados, ou seja, definir um método pertinente à investigação, uma vez que os métodos e técnicas compreendem elementos imprescindíveis na busca pelo rigor científico na pesquisa em educação.

O método científico caracteriza-se por ser a materialização das questões para explicar o mundo. Nesse sentido “fazer investigação é produzir pensamentos sobre determinados fenômenos, objetos e realidades. Interessa, portanto, pensar que conhecimento se produz e como se produz e que decisões sócio-epistemológicas se tomam” (Silva, 2011, p. 119).

A princípio acreditamos que dois métodos qualitativos utilizados na investigação em educação poderiam melhor auxiliar a produção de dados relativos ao estudo que desejávamos desenvolver: a *entrevista* e o *grupo de discussão focalizada*. Entretanto, experimentamos a primeira proposição acadêmica que permeou o discurso dos professores em algumas aulas do Mestrado e que, até então, parecia-me um “romantismo docente”: a

autonomia da pesquisa, a força capaz de redirecionar e reconfigurar nossas primeiras convicções enquanto pesquisadores.

Sobretudo, estou certa de que esta autonomia ecoa paralelamente à sensibilidade e flexibilidade daquele que nutre respeito pelas vozes dos sujeitos participantes e dos elementos contextuais que emanam do terreno.

Algumas técnicas de produção e análise de dados, nomeadamente, a *análise documental* e a *entrevista* [pensadas desde o início do processo de pesquisa] se mantiveram enquanto agregadoras na elucidação das questões de investigação.

A análise documental centrou-se, basicamente, em duas políticas de formação institucionalizadas e direcionadas ao público participante da investigação: a Política de Formação de Servidores Públicos Federais [institucionalizada por meio dos Decretos nº 2.794 de 1º de outubro de 1998, nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006 e nº 9.991, de 28 de agosto de 2019] e o Projeto Político Pedagógico do INSS⁶ (2013), respectivamente diretrizes externas e internas relacionadas com o contexto da pesquisa.

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

Ao tempo que, o Projeto Político Pedagógico do INSS (2013) apresenta-se como política interna de formação – cuja finalidade é delimitar as perspectivas: políticas, pedagógicas, filosóficas e metodológicas das ações formativas do INSS. O que tornou, a nosso ver, inevitável a análise de tais documentos.

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

Para Moreira (2007, p. 203), “a entrevista é seguramente a técnica mais utilizada na investigação social, e isso muito provavelmente porque é tão próxima da arte de conversação”. Ademais, a entrevista investe na relação entre as pessoas, concede a voz ao

⁶As informações gerais acerca do Projeto Político Pedagógico do INSS, constantes neste documento, foram extraídas da página interna do Órgão.

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

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

Nesta lógica, Ferreira (2014) aborda a entrevista numa perspectiva de criativização, ou seja, a entrevista é o resultado de uma composição social e discursiva, construída pela interlocução de duas vozes e, enquanto tal, um discurso narrativo que resulta de intersubjetividades.

Assim, no presente estudo, a opção pela entrevista decorre, ainda, do entendimento de que esta técnica se insere na perspectiva de construção intersubjetiva – dialógica, direta e ativa – entre os sujeitos da pesquisa.

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

A população pesquisada, em linhas gerais, compreende os formadores do INSS que atuam em ações formativas na modalidade presencial e em abrangência local/regional/nacional, além dos formandos, numa amostra que se intenciona heterogênea, portanto, envolvendo sujeitos de diferentes idades, localização geográfica, tempo de atuação, formação acadêmica, percurso de vida num propósito de representar a heterogeneidade que caracteriza este Órgão marcado pela capilaridade e pluralidade contextual.

Em particular, nas entrevistas foram ouvidos 11 (onze) servidores do INSS, sendo 05 (formadores) e 06 (formandos), os quais serão caracterizados quando da descrição da realização das mesmas (Tabelas 1 e 2, p. 30).

Por conseguinte, além das entrevistas e da análise documental, realizamos uma *visita ao terreno* – à sede do INSS, em Brasília-DF, cujos objetivos expressamos no planejamento da atividade (Apêndice 4) dentre os quais destacamos: compreender o histórico da educação no INSS, atentando para as relações estabelecidas entre os modelos de formação e os

modelos de gestão adotados; e enriquecer os dados levantados – a partir de estudos teóricos – por meio de relatos/depoimentos que ilustrem os fatos identificados.

Em paralelo, procedemos a recolha de 10 (dez) relatos (Anexo 1), junto a servidores com aproximadamente 25 (vinte e cinco) a 30 (trinta anos) de trabalho no Instituto, cuja intencionalidade foi a de “dar voz” aos sujeitos que se enquadram no perfil dos respondentes, mas que se encontravam em outras localidades do Brasil. Neste aspecto, as ferramentas tecnológicas representaram um viabilizador determinante para a edição deste trabalho.

Assim sendo, o *grupo de discussão focalizada* foi substituído pela *observação-participante*, a qual “(...) impõe uma relação social com o meio estudado; essa relação é sobretudo centrípeta, pois será o observador a adaptar-se ao mundo social que quer estudar e a esforçar-se para nele encontrar seu lugar” (Peretz, 2000, p. 77).

No que diz respeito à inserção do observador, ressaltamos que, apesar de pertencer ao terreno e da familiaridade com os seus espaços e/ou sujeitos, foi feita uma recontextualização do papel assumido na observação – na condição de pesquisadora, uma vez que, após um período de distanciamento institucional, a visita teve uma intencionalidade explícita e justificada junto aos participantes desse cenário.

Segundo Henri Peretz (*ibidem*, p. 73), “cada organização social apresenta-se diferentemente a um observador potencial, em razão de regras próprias que definem a presença dos indivíduos em seu meio”.

Assim, com o intuito de partilhar – com os sujeitos da pesquisa – as dinâmicas cotidianas do contexto introduzi-me nessa conjuntura; a fim de me apropriar das atividades, interesses, construções e problemáticas produzidas “no campo”.

Neste sentido, a observação-participante foi adotada como estratégia para a compreensão dos significados e fluxos estabelecidos nesta Organização, na tentativa de ampliar o campo de análise – agregando informações relevantes aos dados produzidos.

Para Henri Peretz (*ibidem*, p. 115), “o conteúdo das próprias observações é determinado em parte pela escolha do lugar ocupado”, o que nos leva a crer que o planejamento/escolha acerca dos detalhes da observação estabelece, em certa medida, um recorte que contempla as expectativas da investigação.

Desse modo, a observação de que trata a pesquisa posiciona-se em duas direções: a (re)organização estrutural do Instituto e o sentido dado pelos servidores à construção histórica da educação/formação no INSS, visto que nos interessa compreender a concepção(ões) de formação emergente e dominante na conjuntura do INSS tendo em conta as influências contextuais que a define(m).

Assim, nos empenhamos em visitar as áreas estratégicas do INSS, em sua totalidade, e estabelecer conversas com seus representantes; além de promover a escuta/recolha de relatos de (ex)gestores – responsáveis pela tomada de decisão na área de educação/formação - e com formadores que atuaram/acompanharam as mudanças do processo formativo do INSS ao longo dos anos. Neste momento foram ouvidos 10 (dez) sujeitos participantes.

Além disso, realizamos uma visita à Escola Nacional da Administração Pública – ENAP, a qual é responsável [conforme preconiza o Decreto nº 9.991 de 28 de agosto de 2019] pelas ações transversais de formação no âmbito da administração pública federal brasileira. Na oportunidade participamos de uma conversa dirigida com duas representantes da Área de Educação da referida Instituição.

Portanto, uma observação que intencionava transpor a caracterização geográfica do terreno, por meio da visita *in loco*, e objetivava ampliar as fontes contributivas na produção de dados da pesquisa, mantendo a preocupação com as relações estabelecidas na dinâmica, fluxos e contextos institucionais da administração pública.

Neste sentido, o registro das conversas informais, realizadas durante a visita, foi sistematizado no que aqui classificamos como Diários de Campo (Apêndice 5), visto que “o diário pode também ser usado como método de colecta de dados, de descrição dos processos e estratégias da própria pesquisa e análise das implicações subjectivas do pesquisador” (Brazão, 2011, p. 1).

As estratégias complementares de produção de dados mostraram-se pertinentes por acrescentarem informações de outra natureza às entrevistas inicialmente realizadas, tendo em conta os questionamentos e assuntos introduzidos à investigação – pela exploração, em outra vertente, dos depoimentos dos formadores e/ou formandos entrevistados e/ou das referências evidenciadas nos documentos preliminarmente analisados.

1.1.2. Nossas conversas...

1.1.2.1. Sobre a construção dos Guiões

A partir das leituras acerca da temática da formação; da análise dos documentos norteadores das ações formativas no INSS e dos objetivos definidos no Projeto de Pesquisa foram elencadas dimensões de análise categorizadas/dispostas em blocos. Assim, as perguntas foram elaboradas como detalhamento/questionamentos emergentes dessas dimensões, num exercício de atender aos objetivos supracitados e contemplar os aspectos evidenciados nas leituras e análise documental prévia.

A organização dos guiões – Formadores e Formandos – em tabelas (Apêndices 6, 7 e 8, respectivamente) buscou uma melhor visualização da abrangência dos elementos relacionados no momento da elaboração do guião, incluindo observações tidas como pertinentes para serem consideradas durante a realização da entrevista propriamente dita.

Ressaltamos que um exercício esclarecedor foi o de rever o guião após a realização e transcrição da primeira entrevista. Ali procurei, a partir das respostas às questões direcionadas ao entrevistado, identificar se as perguntas haviam sido contempladas na sua integridade, mas também se haviam sido compreendidas pelo respondente. Tal exercício teve a intencionalidade de verificar a coerência, clareza e objetividade do instrumento direcionador das entrevistas – o guião.

O exercício trouxe algumas considerações importantes e o redimensionamento das entrevistas⁷. No geral o guião apresentava unidade quanto à cadência e transparência dos questionamentos; apesar de aparentemente extenso, possibilitou a exploração do tema sem gerar repetição de ideias ou exaustão do diálogo.

O guião utilizado para a entrevista com os formandos sofreu algumas adaptações⁸[em relação ao guião dos formadores], considerando o público entrevistado. Assim, foram suprimidas algumas questões específicas e outras foram reformuladas e/ou incluídas, tendo como referência o ponto de vista do respondente: o formador.

⁷ No Bloco II as questões 1 e 4 se mostraram suficientes para atender aos objetivos ali propostos; no Bloco III a questão 7 não foi mobilizada por observar que os elementos considerados na implementação das ações eram evocados ao longo das respostas emitidas no decorrer da entrevista, ou seja, estes elementos permeavam o diálogo de maneira transversal; no Bloco V notou-se uma equivalência entre as questões 1 e 2, expressa pelo entendimento dedutivo de que o INSS é uma Instituição que faz parte da Administração Pública, portanto o discurso dos entrevistados trouxe uma similaridade direta entre tais concepções. Assim, não existiu uma separação marcada nas referências sobre o INSS e a Administração Pública, o que houve – enquanto diferenciação - foi o reconhecimento de que o INSS atende um público específico (pessoas em condição de vulnerabilidade) e, portanto, precisa lidar de maneira peculiar com os cidadãos por ele atendidos; o Bloco VII oportunizou o enfoque de aspectos significativos para os entrevistados, uma vez que criou um ambiente aberto para a abordagem de aspectos ainda não mencionados no decorrer do diálogo e tidos como relevantes para estes. Portanto, mostrou-se um espaço agregador de ideias ampliando o debate acerca da problemática da investigação.

⁸ Foram suprimidas a questão 2, Bloco II; questão 9 do Bloco III; questões 3, 4 e 5 do Bloco IV; e questões 1 e 2 do Bloco V; e reformuladas e/ou incluídas as questões 4 e 5 do Bloco IV; questões 1 a 4 do Bloco V; por fim, o Bloco VI foi suprimido por se tratar de questões basicamente voltada para os formadores.

1.1.2.2. Sobre a escolha dos entrevistados

Foram entrevistados formadores e formandos do INSS. Os formadores foram selecionados atentando para alguns critérios:

- 01 (um) formador da área de educação com lotação e experiência no nível estratégico do INSS, visto que os normativos e orientações gerais em relação à formação no Instituto são sistematizados neste contexto da Autarquia, ou seja, tendo em conta que as diretrizes nacionais de formação são elaboradas com a participação destes profissionais. Assim, o formador selecionado, além de fazer parte desta área (nos últimos dez anos) também participou do grupo de trabalho que elaborou o Projeto Político Pedagógico do INSS (2013);
- 01 (um) formador que, além de atuar nas ações formativas do INSS – em âmbito nacional/regional/local, tivesse participado da elaboração do curso de Didática Básica [o qual é pré-requisito para atuar nas ações formativas enquanto formador do INSS];
- 01 (um) formador que, além de atuar nas ações formativas do INSS – em âmbito nacional/regional/local, tivesse participado da construção do Projeto Político Pedagógico do INSS. Assim, foi selecionado um formador que participou da primeira tentativa de elaboração do referido documento (em 2008) e também do segundo momento de elaboração do PPP (2013);
- 02 (dois) formadores que atuem em ações mais locais, ou seja, que não tivessem tido participação direta na elaboração das ações formativas e/ou orientações nacionais (definidas em nível estratégico), mas que tivessem atuado na implementação de propostas de formação no nível tático ou finalístico da Autarquia.

Assim, foi utilizada uma lista dos formadores que atuaram na última ação mais representativa do INSS (pela quantidade de participantes formados numa mesma etapa; e por ser voltada para a área finalística⁹, cuja categoria corresponde ao maior número de servidores do Instituto – os Técnicos do Seguro Social). Tal ação aconteceu em 2017 e foi realizada nas cinco regiões brasileiras.

Então, estes dois formadores foram escolhidos aleatoriamente – tendo por referência esta lista e o fato de serem de regionais ainda não representadas nesta altura da composição do grupo de formadores a serem entrevistados nesta pesquisa.

⁹ A área finalística representa o nível operacional hierárquico da Instituição. Portanto, que possui atuação direta junto ao cidadão no reconhecimento do direito previdenciário.

Quanto aos formandos, inicialmente, estes seriam indicados pelas áreas de educação de cada regional do INSS (Sudeste I, Sudeste II, Sul, Nordeste e Norte/Centro-Oeste) – a partir de uma solicitação (através de e-mail) direcionada, em primeira instância, à Coordenação Geral com este indicativo, a qual validou tal solicitação junto as suas equipes representativas nas regionais.

Neste momento, também foram encaminhados dois documentos à Coordenação - um elaborado pela pesquisadora e outro pelo orientador – com vistas à contextualização acerca do teor e importância da investigação proposta.

Cada Superintendência Regional do INSS deveria indicar dois servidores, possíveis voluntários para concessão das entrevistas, a partir do indicativo destes terem participado de ações formativas na modalidade presencial e na condição de formandos.

Portanto, seria um universo de dez formandos indicados e, destes, cinco entrevistados de fato, um de cada regional. Entretanto, duas das regionais não fizeram, em tempo hábil, a indicação solicitada e adotou-se outra estratégia para indicação destes servidores: o contato com a área de educação/seção operacional de gestão de pessoas das gerências executivas e/ou com os gerentes executivos oriundos destas regionais, uma vez que estes trabalham junto à área finalística e operacional do INSS e têm acesso a grande número de servidores que atendem ao perfil estabelecido para a realização das entrevistas.

Ao final, as indicações foram realizadas com sucesso e resolvemos incluir outro formando no rol dos entrevistados.

A realização de entrevista com mais um formando deu-se por considerar importante a escuta/inclusão de servidores dos níveis mais táticos e/ou estratégicos da Instituição. Assim, a escolha foi por um servidor da Superintendência Regional Norte Centro-Oeste/SR V, a qual está localizada no Distrito Federal – Brasília, onde também fica a sede da Administração Central do INSS e, portanto, há uma maior mobilidade geográfica de acesso entre ambas as unidades, ou seja, maior possibilidade de interação entre estes níveis. Além de igual condição de participação em ações formativas locais.

As Tabelas 1 e 2 apresentam, respectivamente, os dados relativos aos formandos e formadores participantes da entrevista.

Tabela 1: Perfil dos formandos participantes da entrevista

Item de análise		Número absoluto			
01	Tempo de atuação no INSS	0 a 10 anos	11 a 20 anos	21 a 30 anos	Mais de 30 anos
		03	02	00	01
02	Gênero	Feminino		Masculino	
		03		03	
03	Atuação antes do INSS	Iniciativa privada	Setor público	Não mencionou	
		01	05	00	
04	Atuação direta no reconhecimento de direito (área finalística/ Agência da Previdência Social – APS)	Sim	Não	Não mencionou	
		06	00	00	
05	Atuação em outras áreas do INSS (área meio/ área estratégica)	Sim	Não	Não mencionou	
		03	03	00	
06	Atuação como gestor no INSS	Sim	Não	Não mencionou	
		05	00	01	
07	Investimento na auto- formação, com vistas à melhoria na atuação no INSS e/ou progredir profissionalmente	Sim	Não	Não mencionou	
		03	00	03	

Tabela 2: Perfil dos formadores participantes da entrevista

Item de análise		Número absoluto			
01	Tempo de atuação como formador no INSS	0 a 10 anos	11 a 20 anos	21 a 30 anos	Mais de 30 anos
		03	00	02	00
02	Gênero	Feminino		Masculino	
		03		02	
03	Atuação antes do INSS	Sim	Não	Não mencionou	
		03	02	03	
04	Ingresso na Área de Educação no INSS	Concurso específico	Indicação do gestor	Iniciativa pessoal	
		01	01	03	
05	Formação inicial na Área de Educação ou área correlata	Sim	Não	Não mencionou	
		04	00	01	
06	Identificação com Área de Educação	Sim	Não	Não mencionou	
		05	00	00	
07	Investimento na auto- formação, com vistas à melhoria da atuação docente (Progressão acadêmica/ formativa no exercício da Formação)	Sim	Não	Não mencionou	
		04	00	01	
08	Atuação como gestor no INSS	Sim	Não	Não mencionou	
		02	00	03	

1.1.2.3. Sobre os procedimentos adotados na realização das entrevistas

A realização da entrevista seguiu alguns procedimentos: a princípio foi feito um contato, por meio de *whatsapp* e/ou *e-mail*, a fim de verificar a disponibilidade/ interesse de participação do entrevistado (ou seja, com a intencionalidade de sondar a possibilidade de concessão da entrevista).

Após confirmação dessa disponibilidade/interesse, foi enviado *e-mail padrão* (Apêndice 09) - o qual trazia conteúdo para contextualizar os entrevistados acerca do teor da investigação – juntamente com termo de *consentimento informado* (Modelo do Formulário – Apêndice 10) para assinatura e devolução prévia à entrevista.

Assim, mediante a sinalização, por parte do entrevistado, da data e horário para realização da entrevista procedeu-se à mesma. Inicialmente, as entrevistas foram realizadas por *skype* gravadas - tanto através do *skype* quanto do gravador de áudio para garantir que não existissem falhas técnicas (ou que estas fossem minimizadas). Entretanto, no decorrer do processo, as gravações em áudio foram tidas como desnecessárias, visto que a ferramenta *skype* atendeu inteiramente ao propósito com o qual foi utilizada. As entrevistas foram realizadas no período de 27/10/19 a 08/01/20.

O guião serviu como roteiro norteador das entrevistas, havendo uma flexibilidade quanto à ordem das perguntas por respeitar a dinâmica da fala dos entrevistados. Assim, a ordem das questões foi sendo definida pelas respostas apresentadas no decorrer do diálogo, o que atribuiu fluidez à atividade. Entretanto, as temáticas centralizaram-se em blocos, o que garantiu que as dimensões de análise definidas fossem exploradas em sua integridade.

Ressalta-se que a escolha do *skype*, como ferramenta, deu-se pela distância geográfica entre a pesquisadora e os sujeitos da pesquisa na altura da realização das entrevistas. Além do que representou otimização do tempo de investigação e pôde ocasionar a inclusão de outros dados/estratégias metodológicas à pesquisa; o que - num terreno marcado pela capilaridade e diversidade – agrega qualitativamente ao trabalho investigativo, ao tempo que fortalece a validação dos resultados junto aos sujeitos. Vale dizer ainda que o uso dessa ferramenta não representou enviesamento dos dados produzidos.

Após a transcrição, as entrevistas – dos Formadores e Formandos (Anexos 2 e 3, respectivamente), foram revisadas pela pesquisadora e enviadas – via *e-mail* – para a validação de dados pelos entrevistados.

1.1.2.4. *Sobre a análise das entrevistas*

Em se tratando da realização das entrevistas, por fim, fazemos referência à análise dos dados, a qual foi realizada através de procedimentos de Análise de Conteúdo Categórica Temática, no período de janeiro a março/2020.

Para Vala (1986, p. 101), “a Análise de Conteúdo é uma das técnicas mais comuns na investigação empírica realizada pelas diferentes ciências humanas e sociais”, o que nos inspira neste trabalho.

Amado (2014), ao caracterizar a *Análise de Conteúdo*, traz a conceitualização que dela faz Lassarre (1978):

para alguns a análise de conteúdo é senão um instrumento, uma série de operações destinadas a construir uma ‘grelha de análise’, cuja finalidade é a ‘observação do conteúdo’; para outros investigadores é um método geral de investigação, um estado de espírito, do mesmo modo que a experimentação e a observação participante; neste último caso, a análise cobre processos tão diversos como a elaboração de conceitos e a interpretação de resultados (Lassarre 1978, p. 167 cit. in Amado, 2014, p. 305).

No desenho de pesquisa traçado pareceu-nos coerente adotar a concepção da *Análise de Conteúdo* para além de um instrumental técnico – sem desconsiderar a dimensão operacional que naturalmente faz parte do universo investigativo.

Deste modo, assumimos a Análise de Conteúdo enquanto perspectiva metodológica em que “põem-se problemas de operacionalização de variáveis, amostragem, generalização”, entre outros (Amado, 2014, p. 305). Sobremaneira, numa visão que ultrapassa a comprovação de teorias e permita a construção do conhecimento a partir da apreensão dos resultados emergentes do terreno, ou seja, por meio de “inferências interpretativas dos conteúdos expressos” (*idem*, p. 348).

Em termos metodológicos operativos, adotamos como referência para esta análise as orientações sugeridas por João Amado (2014). Deste modo, em linhas gerais, o material recolhido nas entrevistas foi transcrito e categorizado, resguardando a finalidade de promover, posteriormente, uma discussão dos resultados - orientada pela perspectiva dialógica entre “as vozes” dos sujeitos, a teoria que sustenta a pesquisa e o sentido dado pela investigadora aos dados produzidos.

Assim sendo, realizamos, *a priori*, a “leitura flutuante” das entrevistas – cada uma delas em particular. Em seguida, procedemos à seleção das unidades de análise, definindo como unidades de registro frases e/ou parágrafos – com atenção especial aos temas relacionados à problemática da pesquisa e, em específico, às considerações diretamente

relacionadas com os questionamentos dos guiões. Por conseguinte, passamos à categorização das entrevistas.

Para Vala,

a classificação, a categorização, é uma tarefa que realizamos quotidianamente com vista a reduzir a complexidade do meio ambiente, estabilizá-lo, identificá-lo, ordená-lo ou atribuir sentido. A prática da análise de conteúdo baseia-se nesta elementar operação do nosso quotidiano e, tal como ela é, visa *simplificar* para potencializar a apreensão e, se possível, a explicação (1986, p. 110).

De certo, um exercício de deslocamento mental que mobiliza a capacidade reflexiva e a sensibilidade do pesquisador frente à necessidade de (re)definições de categorias e subcategorias que melhor exponham as formas de se expressar/pensar/atribuir sentido dos sujeitos entrevistados.

Entretanto, a categorização das entrevistas, a princípio, representou uma prática experimental, sem muita clareza e objetividade – na qual se intencionava a construção de um quadro de categorização para cada entrevista analisada e, posteriormente, a definição de um quadro referência de categorização.

Todavia, o (re)pensar sobre a análise das entrevistas trouxe-nos o redirecionamento desta atividade, estabelecendo uma percepção mais holística do processo e das suas etapas evolutivas – sem nos desviarmos das particularidades/especificidades de cada entrevista. Assim sendo, definimos como etapas lineares de análise: a leitura flutuante, a definição das unidades de análise e a categorização global das entrevistas.

Feito isso em todas as entrevistas da amostra – formadores – elencamos as categorias e subcategorias encontradas em particular, identificando os pontos comuns e distintos entre as entrevistas.

Por conseguinte, a sistematização do quadro referência de categorização levou em conta a descrição “do que se considerar em cada categoria”, e a necessidade de “dar respostas às questões de investigação”.

No tocante a análise das entrevistas dos formandos – os procedimentos foram similares. Contudo, a diretriz foi o quadro referência de categorização dos formadores, visto que os guiões – destinados aos dois públicos – traziam muitos aspectos comuns. A evidência, portanto – após a identificação das homogeneidades, foi o destaque às especificidades expressas em relação às categorias e subcategorias deste público em especial.

As categorias e subcategorias sofreram alterações ao longo do percurso, até chegarmos à sistematização dos Quadros de Operacionalização das Categorias e

Subcategorias das Entrevistas – Formadores e Formandos (Apêndices 11 e 12, respectivamente). Não obstante, mantivemos a atenção num fio condutor definido a partir dos guiões das entrevistas e do(s) objetivo(s) traçados quando da realização do desenho da investigação.

Reconhecemos que as subcategorias sofreram maiores modificações à medida que era construída uma relação superior com o conteúdo das entrevistas, os referenciais teóricos e os objetivos propostos na realização da pesquisa.

Ressaltamos que a organização sistemática das informações recolhidas e a classificação destas compreendem condutas imprescindíveis ao processo de análise dos dados da investigação.

1.1.3. Agradeço a visita...

No período de 31/01 a 13/02/20 estive na Administração Central do INSS, cuja sede é em Brasília/DF – onde se encontram representadas todas as áreas do INSS, além de servidores convocados de diversas partes do território nacional – o que potencializa a pluralidade de “olhares e dados institucionais”, concentrados num espaço geográfico. A visita foi realizada através de financiamento pessoal/próprio.

Inicialmente, realizei um planeamento das ações a serem desenvolvidas durante a visita, incluindo o agendamento prévio de duas reuniões: com a Coordenação Geral de Educação do INSS e com representantes da área de educação do Ministério da Economia (ao qual o Instituto está diretamente/hierarquicamente ligado).

Os objetivos das reuniões foram respectivamente “Apresentar o projeto de investigação e solicitar apoio no que se refere ao acesso a dados; ainda de espaço/equipamento para realização da pesquisa no período de 03 a 13/02/20” e “Identificar as mudanças ocorridas na educação do INSS, a partir das medidas tomadas pelo Governo em gestão em atenção ao Decreto 9.991 publicado em agosto/2019”.

Os demais contatos foram sendo agendados paulatinamente, de acordo com o planejado e/ou conforme necessidade identificada no terreno. Assim, foram realizados 10 (dez) encontros, e a metodologia utilizada para a produção de dados, neste momento, foi a observação-participante – sistematizada na forma de diário de campo, num propósito de condensar “o conteúdo da percepção selectiva do que acontece” (Peretz 2000, p. 115) no terreno.

Henri Peretz (*ibidem*) afirma que a redação dos diários “visa transformar os fluxos das informações fugidias (...) em dados sólidos, já razoavelmente organizados e consultáveis, que poderão ser reproduzidos e tratados enquanto escreve o relatório final”. Neste sentido, tomamos esta ferramenta como pertinente e aglutinadora na produção/organização de dados.

Esclarecemos que, ainda que os registros tenham sido feitos diariamente, dedicamos alguns momentos para revisão e /ou possíveis alterações dos diários, durante o período da visita, no intuito de estabelecermos “pontos de controle” dos registros e redefinirmos a agenda de observação posterior – numa perspectiva de processo e mantendo a flexibilidade, como princípio direcionador do trabalho.

Sob a justificação de que havia uma preocupação em compreender aspectos técnicos que não eram de domínio da pesquisadora; além de manter a fidedignidade na reprodução de dados levantados, algumas conversas foram gravadas – mediante ciência do interlocutor e com recolhimento de assinatura no termo de consentimento.

Ressaltamos como pontos altos da visita: o levantamento de um conjunto de informações relativas ao contexto e aos fluxos/dinâmicas inter-relacionais da Organização – inclusive agregando informações novas/pormenores aos registros sistematizados; e os dados sobre o funcionamento/modos de pensar/mudanças ocorridas na formação do INSS. Em suma, essa experiência nos possibilita a triangulação de dados produzidos, numa perspectiva de apresentar a pesquisa num viés mais globalizante/integral.

Em paralelo, adotamos a estratégia de enviar e-mail aos formadores do INSS - mediante sensibilização anterior ao envio destes - com atuação entre 25 (vinte e cinco) a 30 (trinta) anos no Instituto. A intencionalidade desta ação metodológica consiste em exercitar a “epistemologia da escuta”, a fim de compreender a significação atribuída por estes sujeitos aos eventos educacionais que caracterizam a história da formação no INSS. Deste modo, visou perceber “o sentido que foi dado” aos momentos descritos e pontuados como marcos formativos da Instituição.

No período de aproximadamente um mês foi preciso fazer novo contato (reenviar o e-mail ou mensagem via *WhatsApp*) como forma de reforçar o pedido e sinalizar a necessidade de estabelecimento de um prazo de entrega, o qual não comprometesse o cronograma da pesquisa; o que funcionou bem, uma vez que a devolutiva foi de 100%. Dos respondentes 80% são aposentados, visto que o critério de seleção definido foi o período de atuação na Área de Educação do INSS. Trata-se de servidores com 25 a 30 anos na Instituição.

Nosso objetivo era que esses momentos fossem presenciais – nos moldes da visita de campo realizada - numa relação face a face entre pesquisador e pesquisado. Entretanto, as peculiaridades do INSS (capilaridade/diversidade/dimensão organizacional) e a falta de um recurso próprio (patrocínio e/ou co-patrocínio) que viabilizasse a adoção desse formato de contato, nesta fase da pesquisa, mobilizou-nos a encontrar alternativas que mantivessem o foco no objetivo da tarefa.

Ressaltamos um critério linear desta pesquisa, o qual diz respeito à escolha de participantes provenientes das cinco regiões brasileiras e de níveis/áreas de lotação diversa. O que foi mantido também na escolha dos participantes que contribuíram com os relatos supramencionados.

Destacamos que, ainda que houvesse uma clareza de objetivos, tivemos o cuidado de respeitar o estilo de escrita dos participantes, por acreditar que se tratava de uma descrição(ões) elaboração de memória afetiva e pessoal acerca de experiências profissionais /históricas da formação no INSS.

Assim, nos preocupamos em orientar a produção destes dados de modo a permitir que a escrita se fizesse com autonomia e apropriação das informações relatadas. A intencionalidade final consistiu em encontrar pontos que pudessem se agregar à nossa pesquisa, e não produzir relatos formatados/modelados para atender às expectativas prévias da investigação. O que resultou em relatos enriquecedores, onde se notou o envolvimento e/ou diafaneidade dos participantes.

1.1.4. Sobre as dificuldades

Uma das preocupações relativas ao processo deste estudo referiu-se à proximidade entre a pesquisadora e os sujeitos da pesquisa, por se tratar de pares, com os quais - em alguns casos - esta mantinha uma relação de amizade. Existia, assim, a necessidade de pontuar dois papéis: a colega/a profissional e a investigadora - sem parecer presunçosa ou desconectada do terreno. Um exercício bilateral, que foi sendo trabalhado no decorrer da investigação. Deste modo, foi importante estabelecer um espaço inicial e final nas entrevistas para a “prática da informalidade”, em que os diálogos foram menos direcionados e mais espontâneos/pessoais.

Outro aspecto relevante foi o reforço, durante as entrevistas, de esclarecimentos e registros acerca da investigação – teor, objetivos e procedimentos institucionalizados no

âmbito do Mestrado em Ciências da Educação. Uma forma de marcar a atividade enquanto tarefa científica, ainda que voltada para o contexto do INSS.

Entretanto, essa proximidade representou um aspecto paradoxal: por um lado a preocupação com a confinidade entre os sujeitos, por outro uma maior mobilidade em relação ao acesso aos ambientes institucionais, aos normativos e documentos, aos servidores e gestores, aos níveis e áreas da Autarquia. Neste sentido, o elemento “proximidade” assumiu configurações relativas conforme a perspectiva de análise. Particularmente, avalio como positivo este aspecto, sobretudo por observar a empatia dos entrevistados neste processo.

Ficou evidente o desejo de colaborar e de integrar esta investigação pela expectativa de um resultado que pudesse trazer impactos efetivos na área estudada:

Foi um prazer conhecer uma colega distante, fazendo um trabalho científico, acadêmico e, creio eu, de grande valia. Não só para a “Casa”, acho que esse é um trabalho para a sociedade. Fico feliz de qualquer forma, de poder participar desse seu projeto (Formador 4).

Você passou dois anos fora, você vai chegar e vai ver uma “Casa”, extremamente, diferente, mas que vai ter de lutar, abrir espaço, inclusive, para mostrar esse trabalho, esse retorno para a “Casa”, mas eu tenho a certeza que você vai conseguir (Formador 5).

Eu fiquei muito assim... me sentindo lisonjeada por ter sido feito esse convite a mim e eu espero, sinceramente, que você tenha sucesso, que você volte para cá, para o INSS, com toda essa bagagem que você está absorvendo aí (Formando 4).

O fato de ser alguém da Instituição a realizar um trabalho como este, perceptivelmente, trouxe a “projeção do/no outro”, ou seja, o orgulho pela representatividade, mas também a esperança de que preocupações comuns e conhecidas, angústias partilhadas e vivenciadas por ambos os sujeitos – pesquisador e pesquisado – oportunizassem transformações posteriores e melhorias na formação desenvolvida no INSS; mais indiretamente, na prestação de serviço ao cidadão – a missão do Instituto.

1.1.5. Sobre as aprendizagens relativas ao processo de pesquisa

Inicialmente, gostaria de pontuar o processo de pesquisa enquanto espaço de aprendizagem – o que, aqui, não representa projeção conceptual, mas caracteriza-se enquanto relato de uma vivência que se mostra revigorante pelo simples prazer de se saber “aprendente”, de se sentir em estado de mutabilidade e evolução e de, em especial, confirmar

que essa mudança se tem feito na interação, na dialogicidade e na predisposição ao novo e no confronto com “o outro”:

(...) fiquei pensando num monte de coisa, depois que você me entrevistou. Temas situações que ainda não tinha pensado, que não tinha ainda... E a partir das suas perguntas já deu para olhar (Formando 3).

(...) a gente aprendeu hoje, um pouco um com outro (Formador 1).

Uma aprendizagem significativa, sobretudo, por representar uma aprendizagem bilateral, na qual pesquisador e pesquisados crescem mutuamente neste processo investigativo.

1.2. Parte II – Contextualização

1.2.1. “A gente sabe que o INSS é o cidadão” (Formador 5)

A Previdência Social é uma política de Estado, prevista na Constituição Federal de 1988 entre os Direitos e Garantias Fundamentais, tendo como missão a garantia de renda em situações de vulnerabilidade do trabalhador e de sua família (Brasil/MPS, 2015). Assim sendo, integra o sistema de seguridade social do País, juntamente aos serviços de saúde e assistência social; e tem contribuído para a redução da pobreza e desigualdade social.

Em prol da Previdência Social, o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS atua no reconhecimento inicial do direito aos benefícios previdenciários e dos benefícios de prestação continuada da assistência social – BPC. Entretanto, enquanto os benefícios previdenciários representam proteção social para os segurados - pois lhes garantem segurança nas circunstâncias que os impeçam de exercer suas atividades laborais – os de prestação continuada buscam garantir - às pessoas em situação de vulnerabilidade social, idosos ou pessoas com deficiência e impedimentos de longo prazo - sustento durante o tempo em que permanecer essa instabilidade.

O INSS, autarquia federal com sede em Brasília-DF, é vinculado ao Ministério da Economia. Caracteriza-se como uma organização pública autárquica, autônoma e descentralizada, prestadora de serviços previdenciários para a sociedade brasileira.

Neste sentido, compete ao INSS a operacionalização do reconhecimento dos direitos da clientela do Regime Geral de Previdência Social – RGPS¹⁰.

¹⁰O Regime Geral de Previdência Social possui caráter contributivo e filiação obrigatória, com vistas a garantir a cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada; proteção à maternidade, especialmente à gestante; proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; salário-família e auxílio-reclusão

O Instituto concede em torno de 478 (quatrocentos e setenta e oito) mil benefícios no período de um mês. Possui 34 (trinta e quatro) milhões de beneficiários e mais de 54 (cinquenta e quatro) milhões de segurados filiados. Ressaltamos que, conforme dados do próprio Instituto no ano de 2017, 84,6% da população idosa do Brasil tem proteção previdenciária e 26 (vinte e seis) milhões de pessoas saíram da condição de pobreza com o recebimento de benefícios (Brasil/INSS, 2018).

Trata-se de Instituição gigantesca em números, a qual possui representatividade em todo território nacional, com aproximadamente 1700 (mil e setecentas) agências de Previdência Social – APS (nível operacional) distribuídas em 1.346 (mil, trezentos e quarenta e seis) municípios da Federação e subordinadas às 104 (cento e quatro) Gerências Executivas – GEX do País, as quais estão vinculadas aos 05 (cinco) pólos regionais, nomeadamente as Superintendências Regionais – SR (Norte-Centro-oeste, Nordeste, Sul, Sudeste I e II). As Superintendências, por sua vez, recebem suporte da Administração Central da Autarquia (Brasil/INSS, 2018).

Hierarquicamente, o INSS se organiza em três níveis¹¹: estratégico¹², tático e operacional. O INSS possui em seu quadro funcional 21¹³ mil servidores ativos, cujos cargos são os Analistas do Seguro Social e os Técnicos do Seguro Social (Decreto nº 8.653; INSS, 2016) (Anexo 4), além dos prestadores de serviços.

para os dependentes dos segurados de baixa renda; pensão por morte do segurado ao cônjuge ou companheiro e seus dependentes. (Brasil/MPS, 2015).

¹¹Ressalta-se que o nível estratégico se refere à alta direção organizacional e ao processo administrativo que proporciona sustentação metodológica para estabelecer e melhorar o destino a ser seguido pela Organização. Ao tempo que o nível tático refere-se ao nível organizacional intermediário, cuja principal função é a utilização eficiente de recursos disponíveis para a consecução dos objetivos previamente fixados e otimizar determinada área de resultado; e o nível operacional refere-se à formalização das metodologias de desenvolvimento e implantação do estabelecido no nível tático, ou seja, é o nível em que a execução do planejamento estratégico se efetiva. (Fonte: Curso Gestão Estratégica (2011) – Escola da Previdência Social (<http://escolavirtual.previdencia.gov.br>)).

¹²No nível estratégico, a Administração Central é constituída por: Presidência; Diretorias (Atendimento; Benefícios; Gestão de Pessoas e Administração; Tecnologia da Informação e Inovação; e Integridade, Governança e Gerenciamento de Riscos); Procuradoria Federal Especializada, Auditoria Geral e Corregedoria Geral. Possui, ainda, assessoramento comunicacional e técnico: Assessoria de Comunicação; e Coordenação Geral de Projetos e Inovação.

As áreas da Administração Central têm representatividade nas Superintendências Regionais e nas Gerências Executivas (nível tático).

¹³Segundo o Boletim Estatístico Gerencial - INSS em Números (2018) seriam 36 mil servidores ativos. Vale esclarecer que não houve publicação de novos dados referentes a esta variante, entre janeiro/2019 a março/2020. Entretanto, o conhecimento de que grande número de servidores se aposentou nos últimos dois anos levou-nos a buscar informações junto à Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas a fim de atualizar tais dados. Assim, o dado supracitado corresponde à extração realizada em fevereiro/2020.

No exercício de sua finalidade, o INSS observa os seguintes princípios: ampliação da proteção social e melhoria contínua dos serviços prestados; reconhecimento automático de direitos; contratualização da gestão; integração e aperfeiçoamento gerencial contínuo do nível estratégico; transparência nas decisões; descentralização decisória com foco em resultados; autonomia às instâncias técnicas dos órgãos e unidades descentralizados, com provimento dos recursos necessários; gestão por processos, com características empreendedoras; e profissionalização de todos os níveis da Instituição (Brasil/INSS, 2010) (Anexo 5).

O INSS estabelece como sua visão de futuro “ser reconhecido pela excelência na prestação dos serviços ao cidadão”, e definiu como valores fundamentais da Instituição:

- *Ética* (agir com integridade, clareza de propósitos, idoneidade e honestidade, colocando o interesse público em primeiro lugar);
- *Respeito* (no relacionamento com os cidadãos, com os colegas de trabalho, com os membros da equipe. Respeito aos valores de cada um, à individualidade e à diversidade. Respeito ao meio ambiente);
- *Segurança* (proteção ao sigilo das informações dos trabalhadores. Garantia da integridade física de segurados e servidores);
- *Transparência* (na tomada de decisão. No relacionamento com os cidadãos. Na prestação de contas à sociedade);
- *Profissionalismo* (agir com competência e responsabilidade, orientado por princípios e direcionadores estratégicos que garantam o cumprimento da missão institucional de forma plena, em benefício da sociedade).

Tais princípios foram difundidos, em 2010, pela Carta de Gestão e Governança do INSS e reforçados no Workshop de Gestores, realizado no mesmo ano.

O Instituto procura preservar a integridade da qualidade do atendimento ao cidadão e, assim, vem buscando alternativas de melhoria contínua, com programas de modernização e excelência operacional, ressaltando a maximização e otimização de resultados e de ferramentas que fundamentem o processo de atendimento, além do investimento na formação continuada de seus servidores.

1.2.2. Mudanças organizacionais ocorridas na autarquia

No contexto da Administração Pública a configuração das estruturas organizacionais assume uma dinâmica de regular mutabilidade, mediante as influências internas e externas

que reordenam estes cenários. Entretanto, no tocante às mudanças organizacionais, nosso interesse particular neste capítulo diz respeito às alterações identificadas na Instituição, tendo como elementos delimitadores: o período de 2017 a 2019 – quando teve início a trajetória deste Mestrado – e a área de Gestão de Pessoas, mais especificamente, a área de Educação enquanto contexto central desta pesquisa.

1.2.2.1. Alterações estruturais e impactos no contexto do INSS

A publicação do Decreto nº 9.746 de abril de 2019, em vigor, determina uma nova Estrutura Regimental e um novo Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do INSS¹⁴. Dentre as alterações enfocamos a junção da Diretoria de Gestão de Pessoas – DGP com a Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística – DIROFL, dando origem à Diretoria de Gestão de Pessoas e Administração – DGPA.

No desenho atual, integrando a Diretoria de Gestão de Pessoas e Administração, temos duas coordenações-gerais relacionadas à área de Gestão de Pessoas: *Coordenação-Geral de Qualidade de Vida, Saúde e Desenvolvimento do Servidor – CGQVSDS*; e a *Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas –CGGP*, o que traz como consequência a substituição de uma diretoria por uma coordenação – geral e, por conseguinte, a extinção de algumas coordenações e divisões internas, ou seja, “um encolhimento” da área.

A nosso ver tais mudanças não representam apenas a redefinição do organograma e fluxos, uma vez que – em termos estratégicos e de status institucional – essa remodelagem impacta diretamente na tomada de decisões administrativas e políticas dentro do Instituto, ecoando no que concerne a organização do trabalho e na priorização de tarefas a serem desempenhadas. Neste contexto, a educação/formação assume caráter de atividade congruente para o “desenvolvimento” do servidor.

1.2.2.2. Modelo de atendimento eletrônico

Nos anos 90, o INSS prestava um serviço basicamente analógico, caracterizado pelo atendimento físico.

¹⁴ Apesar das alterações na Estrutura Regimental, previstas no Decreto nº 9.746 de abril de 2019, o INSS não publicou um novo Regimento Interno (até abril/2020). Assim, permanece em vigor o Regimento publicado pela Portaria nº 414 de 28 de setembro de 2017.

Em meados do ano 2000, o Instituto criou o agendamento eletrônico, cujo modelo não havia separação entre o atendimento ao cidadão e a análise processual relativa ao benefício requerido.

Por volta de 2015/2016, esta Autarquia começou a considerar o esgotamento do modelo vigente, em função da limitação do número de servidores aptos a operacionalizar a demanda existente.

Em 2017, o Órgão disponibilizou o aplicativo “Meu INSS” – uma solução multi-dispositivos para acesso aos serviços do INSS via internet.

Nesse contexto, o modelo do INSS Digital foi criado com o propósito de simplificar e organizar os fluxos de atendimento prestado ao cidadão, através do uso do meio eletrônico para realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional¹⁵. Assim, o Projeto do INSS Digital¹⁶assumiu um viés estratégico para a Instituição.

Ainda em 2017, o INSS migrou 100% (cem por cento) para os processos eletrônicos, de modo a expandir o modelo de gestão e consolidá-lo em 2018.

Como premissa deste novo modelo, se estabeleceu no INSS a desvinculação da “fase de requerimento de processo” da “fase de análise do pedido”. A lógica de organização laborativa foi a de que os servidores que não fossem treinados para análise pudessem dar entrada aos processos; enquanto os que detinham um conhecimento mais aprofundado acerca do direito previdenciário pudessem se focar na realização da análise processual.

Essa mudança é tida como positiva, pelas Áreas de Atendimento e Benefícios, por ocasionar uma melhor distribuição da força de trabalho – considerando o fato de que o número de servidores lotados nas Agências da Previdência Social – APS é bastante variável e díspar [entre si].

Neste momento institucional, a expectativa e investimento do Instituto centram-se em deslocar a força de trabalho do Órgão para a operacionalização do reconhecimento de direito - que é a missão do INSS.

Em paralelo, o cenário vigente é marcado pelo ingresso irrestrito dos requerimentos *versus* a redução massiva do número de servidores ativos e, conseqüentemente, pelo aumento do represamento de análise processual.

¹⁵Aspetos respaldados pelos Decretos nº 6.932, de 11 de agosto de 2009 e nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

¹⁶As informações gerais acerca do Projeto INSS Digital, constantes neste documento, foram extraídas da página interna do Órgão.

Em face disso, a área estratégica do INSS desenvolveu um trabalho para recrutar e treinar novos servidores para o desempenho dessa tarefa, por meio de três projetos: Centralização regionalizada dos requerimentos (criação dos pólos de análise por Superintendências Regionais em substituição aos pólos por Gerências Executivas – GEX); Teletrabalho (centrais especializadas de *alta performance*)¹⁷; e PGSP (Programa de Gestão Semi-Presencial).

Como desafios deste novo modelo colocam-se aspectos como: a garantia de orientação clara na uniformização de procedimentos; a necessidade de promoção da aprendizagem contínua dos servidores; a criação/aperfeiçoamento de meios de suporte técnico e aparato tecnológico para as unidades do INSS e para os servidores em teletrabalho; a necessidade de supervisão técnica¹⁸ para avaliar a qualidade da análise dos processos; a atualização dos normativos internos, referentes ao reconhecimento do direito previdenciário¹⁹; a criação de repositório nacional de processos virtuais, mantendo as cinco centrais de reconhecimento de direito regionalizadas – os pólos das Superintendências, como forma de organização do trabalho²⁰; o recrutamento de servidores com conhecimento especializado para integrar – em nível estratégico - as equipes de aprimoramento dos processos e definir estratégias de melhoria dos fluxos, conseqüentemente, afinar as diretrizes e ações organizacionais.

Ao nosso olhar, o modelo de atendimento digital traz alguns aspectos a serem considerados: compartimentalização da organização do trabalho, quando desvincula o atendimento ao cidadão da análise processual; foco na produtividade, numa perspectiva de maximização de resultados em paralelo com a minimização de recursos; atribuição

¹⁷ Vale, aqui, fazer uma diferenciação: as CEABS – Centrais de Análise de Benefícios (foco em processos regionais e meta de 90 pontos, com a possibilidade de aderir ao DGSP - Programa de Gestão Semipresencial, no qual o servidor terá que comparecer à unidade de lotação por três dias durante quatro horas cada dia) e as CEAPS – Centrais Especializadas de *Alta Performance* (teletrabalho, com foco processos nacionais e meta de 117 pontos). Se houver afastamento legal do servidor, a meta será fracionada-multiplicando a meta diária 5.5 pela quantidade de dias úteis trabalhados

¹⁸Em setembro/2019 iniciou-se um projeto piloto de supervisão técnica: SUPERTEC – Supervisão Técnica de Benefícios - com a intencionalidade é avaliar a qualidade da análise dos processos e uniformizar a tomada de decisões.

¹⁹Em abril/2019, a Coordenação Geral de Reconhecimento de Direitos iniciou um trabalho de atualização internas dos seus normativos, que culminará com a publicação de uma Instrução Normativa – IN e de um novo manual de procedimentos. Posteriormente será necessária uma (re) análise de todos os atos internos vigentes, relativos ao reconhecimento de direito, no sentido de promover a consolidação destes atos.

²⁰Tal medida é tida como fundamental, do ponto de vista do interesse público, ao garantir que os requerimentos mais antigos, independente da localidade do país de onde ele tenha originado, sejam analisados primeiro.

quantitativa ao conceito de “bom desempenho”; e o distanciamento nas relações interpessoais; e das subjetividades conjunturais. O que nos leva a crer que tal mudança requer uma análise contextual mais crítica da organização dos espaços-tempos institucionais, suas problemáticas internas e externas, e do sentido atribuído ao papel dos servidores na Instituição, e desta para com eles e para com a sociedade:

o atendimento [ao cidadão] só pode ser valorizado se o atendimento interno também for. Você não pode pensar só no atendimento de processo, ou na formalização e na conclusão de processos e esquecer esse processo de relação humana (Formando 4).

Neste sentido, corroboramos a preocupação de que haja um atendimento ao cidadão cuja qualidade da prestação de serviços não esteja atrelada apenas na quantidade e agilidade na resolução dos processos requeridos, mas que trabalhe no sentido de promover a humanização das relações internas e externas.

II. Política de Formação dos Servidores Públicos Federais Brasileiros

Este capítulo versa sobre a Política de Formação de Servidores Públicos Federais Brasileiros, numa abordagem analítica que considera a conjuntura social/histórica/política em que esta foi elaborada. Portanto, trata das orientações que influenciaram tal processo de construção. Deste modo, faremos um estudo comparativo entre os documentos que institucionalizam a Política. Além disso, a partir destes documentos, propomos um debate acerca da formação no contexto da administração pública e, em particular, sobre as lógicas e práticas formativas do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, numa perspectiva diacrônica. Por fim, trataremos sobre a relação que se pode estabelecer entre modelos de administração pública brasileira e os modelos de formação do INSS, no intuito de identificar as influências deste primeiro sistema no segundo.

2.1. Parte I – Política de Formação de Servidores Públicos Federais Brasileiros

A Política de Formação de Servidores Públicos Federais Brasileiros se institucionaliza pela publicação de três decretos: o Decreto nº 2.794 de 1º de outubro de 1998, assinado pelo então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso; o Decreto nº 5.707 de 2 de fevereiro de 2006, celebrado no primeiro mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva; e o Decreto nº 9.991 de 28 de agosto de 2019, firmado pelo atual Presidente Jair Messias Bolsonaro (Anexos 6, 7 e 8, respectivamente)

Em linhas gerais, os decretos supracitados dispõem sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional²¹, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112²² de 11 de dezembro de 1990, quanto a licenças e afastamentos para ações de desenvolvimento dos servidores.

Neste sentido, a Política de Formação de Servidores Públicos Federais Brasileiros surge (em 1998) no contexto de um modelo da Administração Pública Gerencial, num cenário marcado pela expansão das funções econômicas e sociais do Estado; pelo

²¹ A administração pública direta é composta de órgãos que estão diretamente ligados ao chefe do Poder Executivo – no caso do Governo Federal, ao Presidente da República. Assim, temos como exemplos os ministérios, suas secretarias, coordenadorias e departamentos. Por sua vez, a administração pública indireta é composta por entidades que, por meio de descentralização de competências do governo, foram criadas para desempenhar papéis nos mais variados setores da sociedade e prestar serviços à população. São exemplos de administração indireta as autarquias e as fundações. As autarquias são o que chamamos de pessoas jurídicas de direito público, enquanto as fundações são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos. (Fonte: <https://www.politize.com.br/administracao-publica-direta-e-indireta/>).

²² Lei que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

desenvolvimento tecnológico e globalização da economia mundial; e pelas críticas associadas ao modelo administrativo anterior – o de Administração Pública Burocrática.

No Brasil, numa dimensão histórica, a administração pública desenvolve-se a partir de três modelos básicos: a administração pública patrimonialista, a burocrática e a gerencial.

Na Administração Pública Patrimonialista “o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem *status* de nobreza real” (Chiavenato, 2008, p. 106). Neste sentido, os privilégios pessoais sobrepõem-se aos interesses públicos. Portanto, o nepotismo e a corrupção são inerentes a esse tipo de administração.

O fato de a administração pública brasileira ter sido marcada, historicamente, por uma base patrimonialista - expressa pela relação benevolente com grupos preferenciais – contrapõe-se a uma intencionalidade de modernização da administração, que venha atender amplamente o interesse público; o que ocasiona a descrença da sociedade em relação à administração pública e reforça a ideia de ineficácia do Estado em relação à equidade política, econômica e social.

A Administração Pública Burocrática surge no século XX, no contexto do Estado Liberal, e justifica-se pela necessidade de combate à corrupção e ao nepotismo patrimonialista. Deste modo, “constituem princípios orientadores do seu desenvolvimento: a profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo” (*ibidem*).

Contudo, o fato deste modelo administrativo partir de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos dirigidos por eles, resulta em controles rígidos dos processos internos. Como consequência, “o Estado volta-se para si mesmo, perdendo a noção de sua missão básica, que é servir à sociedade” (*ibidem*). Assim, limita-se a manter a ordem e administrar a justiça.

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

Assim sendo, o que diferencia, basicamente, a administração pública burocrática da gerencial é o fato da primeira basear-se no controle dos processos enquanto a segunda centra-se na efetividade dos resultados.

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

O foco na qualidade da prestação de serviços oferecidos pelo setor público mobiliza diretrizes pautadas na “definição clara de objetivos para cada unidade da administração, da descentralização, da mudança de estruturas organizacionais e de adoção de valores e de comportamentos modernos no interior do Estado” (*ibidem*, p. 108).

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

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

Ao procedermos a uma breve análise das características que marcam, historicamente, as três formas de administração pública – patrimonialista burocrática e gerencial – é possível dizer que a reconstrução do aparelho do Estado, numa perspectiva gerencial, precisa ter em atenção as problemáticas decorrentes de aspectos patrimonialistas da administração – a exemplo do nepotismo e da corrupção – e combater os excessos formais do modelo burocrático tradicional.

Contudo, é indispensável pensar em reformas administrativas que não estejam focadas apenas em responder com maior produtividade e por meio de certa qualidade [associada a uma eficiência numérica] à sociedade brasileira. Assim, que possam contemplar a democratização nas tomadas de decisão e oportunizar uma comunicação entre o público e a administração. Para tal faz-se necessária uma redefinição de novos espaços, regras e estruturas administrativas que garantam maior autenticidade na representação política dos sujeitos sociais.

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

Vale destacar que o conceito de modernização carrega em si a ideia de que o desenvolvimento das sociedades advém de um padrão evolutivo, o qual é influenciado por uma visão ocidental e eurocêntrica. Ou seja, reflete uma pseudo-salvação proveniente de uma progressão civilizatória – manifesta pelo crescimento econômico e, conseqüentemente,

pelo status de poder atribuído. Entretanto, a crítica a essa concepção mobiliza uma reflexão pertinente acerca da aculturação dos sujeitos sociais e de uma alternativa deturpada/ilusória de superação da pobreza.

Para Mike Featherstone (2000), a Teoria da Modernização baseia-se na industrialização, no desenvolvimento da ciência e da tecnologia, na urbanização, na criação de infraestruturas e no acesso a um mercado capitalista mundial.

Deste modo, a Teoria da Modernização está atrelada a uma linguagem neoliberal - construída num processo hegemônico, cuja estratégia de poder é promover um conjunto de reformas como solução para a problemática política e econômica mundial, com vistas ao desenvolvimento.

Assim, defende “a aplicação de uma série de rígidos controles de qualidade (também centralizados) que garanta uma alta produtividade, além da redução dos custos de produção e, em consequência, gere um aumento da rentabilidade” (Gentili & Silva, 1999, p. 23). Trata-se de uma lógica ancorada numa dimensão de otimização de recursos e de melhoria da qualidade das sociedades. Contudo, essa concepção de qualidade está atrelada a um nexo mercadológico que defende os baixos investimentos *versus* os resultados lucrativos para o Estado.

Isto posto,

a Teoria da Modernização tem sido convocada para explicar os processos de desenvolvimento *versus* subdesenvolvimento (em contextos pós-coloniais, sobretudo na Ásia, África e América Latina), mas também para dar sentido às mudanças sociais após a 2ª Guerra Mundial, na Europa, ou, mais recentemente, para justificar o suposto fim da história, enquanto redirecionamento inevitável em relação ao modelo de desenvolvimento de países mais avançados, como os EUA (Afonso, 2013, p. 269).

De fato a Teoria da Modernização presume uma minimização do Estado, supostamente, tornando-o mais eficiente.

Neste cenário, Motta (2007, p. 92) afirma que “reduzir o tamanho do Estado e modernizar a administração pública tornaram-se pontos importantes de uma nova agenda política. Ao contrário das experiências anteriores, essa modernização se inspirou fortemente nos modelos de gestão privada, considerados superiores e mais eficazes”.

Na verdade, essa é, essencialmente, uma argumentação que sustenta a privatização das funções do Estado, entregando-as à regulação do mercado. Consequentemente, são propostas de mudança que acarretam na transferência das funções estatais para a área

privada; em que as funções mantidas como de responsabilidade pública são administradas, o mais próximo possível, dos modelos praticados nas empresas privadas.

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

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

O Decreto nº 2.794 de 1º de outubro de 1998 insere-se num conjunto de medidas políticas que visam à otimização de recursos, o controle interno dos gastos e melhoria da prestação dos serviços públicos; inclusive, de investimento na profissionalização dos servidores, objetivando atendimento eficaz ao cidadão.

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

Até então, os normativos que antecedem este Decreto tinham como orientação a participação do servidor público em atividades eventuais de capacitação, a exemplo de congressos. Assim, o Decreto vem dar ênfase à qualificação do servidor e a capacitação é entendida como uma Política Nacional. A partir daí passa a haver promoção para que o servidor público possa participar de cursos de graduação, pós-graduação, mestrado e doutorado, numa intencionalidade de promoção da formação continuada.

No governo subsequente, a proposta de modernização do serviço público permanece e ganha força. Com a administração de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2006, há um investimento em mudanças de caráter econômico, social e político. Matteie Magalhães (2011) afirmam que, no plano internacional, o Brasil sob a administração de Lula exerceu uma posição de destaque no grupo de países emergentes frente aos mais ricos no G20²³.

²³G20(abreviatura para Grupo dos 20) é um grupo formado pelos ministros de finanças e chefes dos bancos centrais das 19 maiores economias do mundo mais a União Européia. Visa favorecer a negociação internacional, integrando o princípio de um diálogo ampliado, levando em conta o peso econômico crescente de alguns países, que, juntos, representam 90% do PIB mundial, 80% do comércio mundial (incluindo o comércio intra-UE) e dois

Num contexto de manutenção da estabilidade econômica, retomada do crescimento do País, redução da pobreza de 41% para 25,6%, crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) de 4% para 32,62% e da renda per capita de 2,8% para 23,05%, de implementação de Programas Sociais (Fome Zero, Primeiro Emprego e Bolsa Família, Universidade para Todos), combate ao trabalho escravo e mortalidade infantil, discutia-se medidas para otimização de recursos, controle interno dos gastos públicos e efetividade de resultados (Mattei & Magalhães, 2011). Nesta temporalidade, publica-se o Decreto 5.707 de 23 de fevereiro de 2006.

Em linhas gerais, o Decreto 5.707 de 23 de fevereiro de 2006 traz o fortalecimento da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP²⁴ e introduz o conceito de “competência”. Neste ponto, a Administração Pública se volta para o princípio da competência - enfocando não apenas a qualificação do servidor, mas priorizando as ações que possam contribuir, de fato, para o desenvolvimento de competências institucionais, numa ideia de qualificação simultânea [tanto dos sujeitos quanto das instituições que integram].

Ao estabelecermos um paralelo entre os Decretos supracitados, alguns aspectos merecem destaque.

Inicialmente, ao relacionarmos o Inciso II do Artigo 1º destes, compreendemos que no Decreto 2.794 a capacitação [formação] é vista como uma estratégia de valorização do servidor, enquanto no Decreto 5.707 é tida como processo contínuo que leva ao desenvolvimento. Ou seja, uma perspectiva mais evolucionar – para além do reconhecimento, a formação é tida como uma necessidade permanente e progressiva que contribui com a evolução pessoal/profissional do servidor. Vejamos:

valorização do servidor público, por meio de sua capacitação permanente (Decreto 2.794; Art. 1º, inciso II).

desenvolvimento permanente do servidor público (Decreto 5.707; Art. 1º, inciso II).

terços da população mundial. O peso econômico e a representatividade do G-20 conferem-lhe significativa influência sobre a gestão do sistema financeiro e da economia global (Fonte: <https://pt.wikipedia.org/wiki/G20>).

²⁴A ENAP trabalha com três frentes: formação de servidores nos sistemas/funções estruturantes do governo federal; desenvolvimento de competências sócio-emocionais e preparação de lideranças tático-operacional; formação inicial e aperfeiçoamento de carreiras que compõem o ciclo de gestão do governo federal. Também atua na formação de altos executivos com responsabilidade e de possibilidades de debater os rumos do país: DAS V – Diretores e DAS VI – Secretários Executivos e assessores de Ministros (Informações extraídas quando da pesquisa de campo, na qual foi realizada visita a ENAP).

Ainda no Artigo 1º, notamos uma variação acerca da expectativa em relação ao perfil dos servidores – forjado no contexto da formação. Enquanto o Decreto 2.794 explicita a necessidade de adequação dos servidores ao perfil profissional vigente no setor público, ou seja, traz a ideia de enquadramento num modelo pré-estabelecido; o Decreto 5.707 introduz a terminologia “competência” – articulando conhecimentos, habilidades e atitudes como aspectos a serem considerados – e afirma a necessidade de que estas estejam alinhadas aos objetivos/planos institucionais. Entretanto, ambas as proposições se iniciam com a palavra “adequação”, o que nos parece curioso quando as perspectivas textuais/conceptuais, aparentemente, são distintas:

adequação do quadro de servidores aos novos perfis profissionais requeridos no setor público (Decreto 2.794, Artigo 1º, inciso III).

adequação das competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições, tendo como referência o plano plurianual (Decreto 5.707, Artigo 1º, inciso III).

Destacamos que ambos documentos apresentam como finalidades a “melhoria da eficiência e qualidade dos serviços prestados” e a “racionalização e efetividade dos gastos com capacitação/formação”, ideias/termos diretamente relacionados com a Teoria da Modernização da Administração Pública.

Avançando nas considerações, observamos que no Artigo 2º o Decreto 2.794 agrupa atividades que são consideradas como ações de capacitação [formação], reconhecendo a necessidade de que estas contribuam para a atualização profissional e o desenvolvimento institucional do servidor; entretanto o Decreto 5.707 traz o conceito de capacitação [formação] como processo permanente e associa o desenvolvimento de competências institucionais ao desenvolvimento de competências individuais.

O Decreto 5.707, ainda, apresenta uma lista de atividades compreendidas como ações de capacitação [formação] que contribuem para o desenvolvimento do servidor e interesse da administração pública. Portanto, notamos, neste segundo documento, uma associação entre o desenvolvimento de competências pessoais e profissionais, numa perspectiva que compreende o servidor enquanto indivíduo a ser considerado num contexto organizacional. Neste cenário, ressaltamos que o inciso III do Decreto 5.707 se assemelha ao parágrafo único do Decreto 2.794:

Para fins deste Decreto, são consideradas ações de capacitação: cursos presenciais e à distância, treinamentos em serviço, grupos formais de estudos, intercâmbios ou estágios, seminários, congressos, desde que contribuam para a atualização profissional e o desenvolvimento do servidor e que se coadunem com as

necessidades institucionais dos órgãos e das entidades (Decreto 2.794; Artigo 2º, Parágrafo Único).

Para os fins deste Decreto, entende-se por: I - capacitação: processo permanente e deliberado de aprendizagem, com o propósito de contribuir para o desenvolvimento de competências institucionais por meio do desenvolvimento de competências individuais; II - gestão por competência: gestão da capacitação orientada para o desenvolvimento do conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao desempenho das funções dos servidores, visando ao alcance dos objetivos da instituição; e III - eventos de capacitação: cursos presenciais e à distância, aprendizagem em serviço, grupos formais de estudos, intercâmbios, estágios, seminários e congressos, que contribuam para o desenvolvimento do servidor e que atendam aos interesses da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (Decreto 5.707; Artigo 2º, incisos I, II e III).

Em se tratando das Diretrizes, em seu Artigo 3º, o Decreto 2.794 apresenta oito diretrizes da Política de Capacitação dos Servidores. Dentre estas destacamos a primeira, a qual objetiva “tornar o servidor como agente da sua própria capacitação” nas áreas de interesse do órgão ou entidade da qual faz parte. Assim, percebemos que a (auto)formação é tida como responsabilidade pessoal, mas com alcance voltado aos interesses institucionais. Por outro lado, o Decreto 5.707, traz doze diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas, e apresenta a (auto)formação como co-responsabilidade institucional, uma vez que explicita a necessidade de apoio e incentivo – por parte do órgão ou entidade – para com estas iniciativas, numa perspectiva de desenvolvimento individual e institucional:

tornar o servidor público agente de sua própria capacitação, nas áreas de interesse do respectivo órgão ou entidade (Decreto 2.794; Artigo 3, inciso I)

incentivar e apoiar o servidor público em suas iniciativas de capacitação voltadas para o desenvolvimento das competências institucionais e individuais (Decreto 5.707; Artigo 3, inciso I).

Destacamos, ainda, o conceito de ações de “educação continuada”, as quais são compreendidas enquanto aprimoramento profissional ao longo da vida funcional:

estimular a participação do servidor em ações de educação continuada, entendida como a oferta regular de cursos para o aprimoramento profissional, ao longo de sua vida funcional (Decreto 5.707; Artigo 3, inciso V).

Outro aspecto diz respeito à priorização de ações externas, quando promovidas pelas Escolas de Governo e coordenadas pela ENAP, com vistas à construção de um sistema educativo da União. Deste modo, notamos uma preocupação com o fortalecimento

institucional, ou seja, com a consolidação de uma rede que dissemine os princípios da administração pública:

priorizar, no caso de eventos externos de aprendizagem, os cursos ofertados pelas escolas de governo, favorecendo a articulação entre elas e visando à construção de sistema de escolas de governo da União, a ser coordenado pela Escola Nacional de Administração Pública – ENAP (Decreto 5.707, Artigo 3, inciso XII).

Os Decretos apresentam como pontos comuns: a capacitação [formação] como pré-requisito de promoção funcional; as oportunidades de requalificação aos servidores redistribuídos; a avaliação permanente de resultados da capacitação [formação]; e o resultado das ações de capacitação [formação] e a avaliação de desempenho/mensuração de desempenho como complementares entre si.

Quanto aos instrumentos reguladores, no Artigo 4º, ambos os Decretos trazem o “Plano Anual de Capacitação” [foco nas ações prioritárias/atendimento de necessidades específicas] e o “Relatório de Execução do Plano Anual” [ênfase dos resultados obtidos no cumprimento das metas].

Enquanto que o “sistema de acompanhamento e informações gerenciais” [indicadores que possibilitem a avaliação/divulgação de resultados da Política e atualização de dados relativos à capacitação dos servidores] é substituído pelo “sistema de gestão por competência” [cuja responsabilidade, quanto ao desenvolvimento e implantação, compete à Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – não há uma caracterização deste instrumento].

Tanto o Decreto 2.794 quanto o Decreto 5.707 instituem Colegiados, respectivamente, a “Comissão Interministerial de Capacitação” e o “Comitê Gestor”, cujas atribuições se relacionam com o acompanhamento quanto ao cumprimento das Diretrizes da Política, bem como da aplicação/alocação de recursos destinados às ações de capacitação [formação]. Entretanto, o Decreto 5.707 traz uma redução do quantitativo de representantes da instituição colegiada.

Por fim, destacamos que o Decreto 2.794 explicita caráter punitivo no tocante ao não cumprimento das metas estabelecidas no Plano Anual de Capacitação, impactando na revisão orçamentária para o exercício subsequente:

O não-cumprimento das metas estabelecidas nos Planos Anuais de Capacitação poderá implicar revisão da proposta orçamentária, nas rubricas da subatividade Capacitação de Recursos Humanos, para o exercício subsequente (Artigo 15).

O Decreto 5.707 ressalta a necessidade de priorização, nos dois primeiros anos de sua vigência, da qualificação das unidades de recursos humanos - no intuito de instrumentalizá-las para as ações de capacitação:

Os órgãos e entidades deverão priorizar, nos dois primeiros anos de vigência deste Decreto, a qualificação das unidades de recursos humanos, no intuito de instrumentalizá-las para a execução das ações de capacitação (Artigo 12).

Ao final da análise destes dois textos legais concluímos que - apesar de uma progressão frente à co-responsabilidade institucional com a formação; a ampliação do espaço-tempo das ações formativas; o enfoque na formação gerencial; e a inserção do conceito de “aprendizagem ao longo da vida” no cenário da administração pública – o sentido atribuído à qualidade, quando se refere à capacitação [formação continuada], centra-se em questões de gestão do sistema educativo e das instituições federais. Deste modo, a dimensão gestonária/managerialista sobrepõe-se às outras questões pertinentes à melhoria do processo ensino/aprendizagem, e da própria educação.

Ressaltamos, também, uma mudança em termos de representatividade nos órgãos com poder de decisão sobre as políticas de formação, o que implica numa redução de autonomia e abrangência dos órgãos e entidades federais quanto a tais decisões.

Em agosto de 2019, o Decreto, 9.991 é publicado, e traz novas diretrizes referentes à Política de Formação de Servidores Públicos Federais. Tal edição acontece numa conjuntura macro, de redefinição de medidas governamentais, dentre elas a alteração das regras de aposentadoria do Regime Geral de Previdência Social; e, numa instância mais específica, de redução do quadro de pessoal dos servidores do INSS [17%²⁵, no ano referido], mediante aposentadoria massiva; além de mudanças do modelo de atendimento ao cidadão no Instituto – por meio da consolidação do INSS Digital.

Numa análise global deste documento destacamos que o Decreto 9.991 mantém a perspectiva do “Desenvolvimento” com vista à atuação eficiente do servidor no tocante às funções administrativas desempenhadas, portanto, para atender aos objetivos institucionais. Entretanto, esse foco é mais enfatizado no Decreto em vigor que no anterior.

As principais alterações, às quais fazemos referências, tratam da supressão dos termos “Educação/Formação” em favor da utilização da palavra “Desenvolvimento”; e da atribuição relativa à elaboração anual do Plano de Desenvolvimento de Pessoas – PDP à autoridade máxima do órgão ou entidade. ou pelo gestor da área de gestão de pessoas -

²⁵ Dado informado pela Coordenação Geral de Gestão de Pessoas do INSS.

quando da delegação da competência. Tais medidas sinalizam uma desvinculação/distanciamento com/do o campo da educação, enquanto área de competência direta e específica da formação. Portanto, a educação perde protagonismo na concepção da política de formação.

Ainda, apresenta como uma das preocupações/competências a ser conferida pelo PDP a de gerir os riscos relativos à implantação das ações de desenvolvimento; além de analisar o custo-benefício das despesas [aspecto enfatizado pelo documento] com as ações de desenvolvimento, no exercício anterior. O que implica na responsabilidade direta das unidades de gestão de pessoas com todo processo de desenvolvimento dos servidores – desde o planejamento até a avaliação destas ações:

A gestão de risco faz com que o gestor tenha uma responsabilidade maior, tanto com o processo de contratação de cursos quanto de condução das ações formativas, visto que deverá analisar os fatores que poderão representar prejuízo nestes processos. Assim, o gestor se torna um personagem com atuação constante (antes/durante/depois) nas ações de formação dos servidores. A responsabilização do gestor ultrapassa a ação de apenas indicar quem deverá participar da formação (Considerações colhidas em visita de campo - Depoente 2).

Assim sendo, impende sobre os gestores uma pressão para que a definição de tudo o que envolve os processos de capacitação seja medido em função de uma racionalidade econômica estrita (custo/benefício; lucro/prejuízo).

Ressaltamos a ampliação das atribuições da ENAP pela inclusão de competências em promover ações transversais de desenvolvimento da administração pública federal, ou seja, pela responsabilidade em desenvolver ações cuja necessidade comum seja identificada e voltada para os servidores em exercício nos diversos órgãos ou entidades do governo federal – numa estratégia para otimização de recursos:

A Administração Pública observou que estava gastando muito com as diversas escolas de governo (e/ou instituições formativas que, mesmo não tendo esta denominação, têm status similar) e que os objetivos educacionais/ competências a serem trabalhadas junto aos servidores federais eram bem similares. Daí a proposta de fortalecer a ENAP e promover ações transversais de educação/formação (Considerações colhidas em visita de campo - Depoente 1).

O Decreto confere outras atribuições a ENAP: coordenar a rede de escolas de governo do Poder Executivo Federal e o sistema de escolas do governo da União; incentivar as universidades federais a que atuem como centros de desenvolvimento de servidores; propor ao Ministério da Economia critérios para o reconhecimento das instituições da administração pública como escolas de governo; coordenar as iniciativas de

desenvolvimento de pessoas dos órgãos e das entidades do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC; promover, elaborar e executar ações de desenvolvimento destinadas à preparação para o exercício de cargos de comissão e funções de confiança; e atuar em conjunto com os órgãos centrais dos sistemas estruturadores.

As novas deliberações, relativas às atribuições da ENAP e do SIPEC, representam uma estratégia de centralização, que implica, diretamente, na redução da autonomia dos órgãos e entidades da União – no que concerne às ações de desenvolvimento dos servidores públicos federais.

Outras proposições, acerca dos afastamentos dos servidores no que diz respeito às ações de desenvolvimento, merecem ressalva.

Neste sentido, o Decreto 9.991 disciplina que: a) nos afastamentos por período superior a trinta dias consecutivos o servidor deverá ser exonerado e/ou dispensado do cargo em comissão ou função de confiança; e que igualmente não farão jus a gratificações adicionais, vinculadas à sua atividade ou ao seu local de trabalho; b) os afastamentos poderão ser interrompidos, a qualquer momento, a pedido do servidor ou no interesse da administração pública; c) os afastamentos para participar de programas de pós-graduação *stricto sensu* serão precedidos de processo seletivo, conduzido pelo órgão e ou entidade específico e regulado pelo SIPEC; d) cada órgão ou entidade estabelecerá quantitativo máximo de servidores que usufruirão da licença capacitação simultaneamente, não podendo este número ser superior a 2% (dois por cento) dos servidores em exercício.

As medidas supracitadas compreendem limitadores que impactam diretamente nas possibilidades de desenvolvimento pessoal e profissional dos servidores, uma vez que reduzem benefícios e número de oportunidades formativas; além de reduzir a capacidade decisória dos órgãos e unidades federais, também desconsidera outras problemáticas intervenientes neste cenário – a exemplo da necessidade de reposição da força de trabalho no âmbito da administração pública federal:

Não há sinalização para realização de concurso e o grande quantitativo de servidores se aposentando interfere nas licenças e afastamentos, estabelecendo alguns critérios de análise (Considerações colhidas em visita de campo - Depoente 2).

o foco do Decreto é institucional porque antes era no pessoal” (...) “-Olha, a Administração Pública não está vendo o meu lado! Não existe mais isso” (...) “É possível, é importante para a Administração? Beleza! Se não, não! (Considerações colhidas em visita de campo - Depoente 1).

Por fim, o estudo do Decreto 9.991, nos possibilitou observar que o uso do termo “desenvolvimento” em substituição aos vocábulos “educação e formação” representa um demérito em relação à abordagem da “capacitação” enquanto processo estratégico e valorativo para uma aprendizagem contínua e progressiva dos sujeitos.

Algumas diretrizes – expressas no Decreto 5.707 são agora desconsideradas, a exemplo das relativas às atividades de capacitação enquanto requisito para a promoção funcional do servidor nas carreiras da administração; ao aproveitamento de habilidades e conhecimentos de servidores do próprio quadro de pessoal das instituições e ou entidades para atuação nas ações de capacitação interna; à avaliação permanente de resultados; e à oferta de oportunidades de requalificação aos servidores redistribuídos.

Em se tratando dos aspectos comuns entre o Decreto 5.707 e o Decreto 9.991 evidenciamos: a preocupação em adequar o desenvolvimento de competências aos objetivos institucionais; a racionalização de gastos com as ações de capacitação [desenvolvimento]; e a mensuração de desempenho do servidor mediante o investimento com capacitação [ações de desenvolvimento].

Em suma, a lógica que influencia a Política de Formação de Servidores Públicos Federais volta-se para uma perspectiva pautada em princípios neoliberais, pois “remete para as preocupações na Educação no sentido das necessidades externas (qualidade/mensuração) e não na qualidade da própria Educação” (Veiga, 2018 p. 5). Ou seja, sobrepõe os interesses gerenciais e administrativos aos pedagógicos e formativos. Assim, promove o empobrecimento dos objetivos e fenômenos educativos, além do desvio de foco/objeto de investimento relevantes às Políticas de Formação.

Neste sentido, evidencia uma preocupação com aspetos administrativos e não pedagógicos. Destacamos, aqui, uma visão redutora desta problemática, a qual não contribui para uma formação do sujeito enquanto ser social capaz de promover intervenções significativas no seu contexto de atuação:

(...) tenta aproximar muito com a questão da competência, algo vinculado com a atividade do servidor. É aquela questão: não é participar por participar... eu estou indicando, mas eu quero um retorno disso. (...) tanto que deixou bem claro... que nos cursos de longa duração, os projetos de pesquisa têm que estar vinculados às atividades do servidor, ou da unidade ou cargo que a pessoa ocupa. (...) É aquela questão a Administração está investindo no servidor em uma capacitação, agora ela quer saber qual é o retorno disso pra ela (Considerações colhidas em visita de campo - Depoente 2).

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

2.2. Parte II – Lógicas de formação no INSS no contexto da Administração Pública brasileira: um olhar diacrônico

2.2.1. A formação no contexto da Administração Pública

As transformações sociais e econômicas, influenciadas por processos de globalização dos mercados e pela generalização das novas tecnologias, têm mobilizado discursos e ações que convergem para o aumento significativo da oferta de oportunidades de formação profissional, justificada pela necessidade de aquisição de novos saberes e competências que possam responder às (in)contingências da atualidade.

Neste cenário ganha força a proposição de que a modernização da administração pública passa pelo investimento em políticas de formação de pessoal, enquanto estratégia de qualificação com vistas à melhoria dos serviços prestados à sociedade.

Assim sendo, “invoca[-se] a importância e a necessidade da formação como condição de aquisição de competências técnicas para a melhoria do desempenho individual e do aumento da produtividade” (Sarmiento, Marques & Ferreira, 2009, p.30), frente à ideia de “carência” e de “inadequação” dos trabalhadores às funções que estes desempenham.

Correia (2005), entretanto, alerta para o risco da **conversão da formação em obrigatoriedade massificadora**; bem como a utilização desta como atributo de hierarquização profissional e status social: “de direito reivindicado, a formação tornou-se num dever de adaptação às transformações tecnológicas dos contextos de trabalho, por vezes, num suplício que importava suportar para se assegurar as condições mínimas de sobrevivência sem se cair na exclusão profissional e na exclusão social” (p. 64).

De fato, há de se refletir sobre os desafios e necessidades que se colocam no cenário da formação. Portanto, é imprescindível que nos indaguemos a respeito da lógica, da intencionalidade, das condições e dos resultados efetivos do processo formativo, em âmbito global e local. Assim sendo, a formação precisa ser pensada de maneira holística e contextual

- tendo em conta a territorialidade, as influências deliberativas e as dinâmicas relacionais em que se insere o processo formativo.

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

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

Art. 2º Para fins deste Decreto são consideradas ações de *capacitação*: cursos presenciais e à distância, treinamentos em serviço, grupos formais de estudos, intercâmbios ou estágios, seminários, congressos, desde que contribuam para a atualização profissional e o desenvolvimento do servidor e que se coadunem com as necessidades institucionais dos órgãos e das entidades (p.1, grifo nosso).

Além de implicar em ferramenta de valorização e promoção profissional:

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

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

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

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

Ao questionar a natureza da formação neste contexto, parece-nos pertinente o ponto de vista de Finger (2005) quando discorre acerca da “instrumentalização organizacional [da formação]” disposta como “estratégia no quadro dos objetivos organizacionais, e,

desvinculada dos efeitos qualificantes que possa ter nos formandos (...) (Finger 2005, p. 27 in Sarmiento, Marques & Ferreira, 2009, p. 29).

A crítica centra-se no deslocamento da lógica da formação do indivíduo para a organização, desconsiderando o “efeito de totalidade que a formação poderia adquirir como construção de uma organização qualificada” (*ibidem*). Portanto, o autor se contrapõe a uma formação que se dilui na “finalidade instrumental direta” e individual.

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

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

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

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

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

Excepcionalmente, o termo *Educação* aparece no inciso V do artigo terceiro do Decreto, definida enquanto “oferta regular de cursos” com vistas ao aperfeiçoamento profissional. Portanto, a expressão reforça a natureza profissionalizante de tais ações educativas, ou seja, dos cursos indicados:

Art. 3º

V – estimular a participação do servidor em **ações de educação continuada**, entendida como a oferta regular de cursos para o aprimoramento profissional, ao longo de sua vida funcional (p.1, grifo nosso).

O termo *Formação* é citado apenas em duas passagens do Decreto, no inciso IX do artigo terceiro e no artigo quarto quando da definição das escolas de governo. Porém, em ambos os casos, não há uma referência acerca da compreensão conceptual impressa/adotada:

Art. 3º

IX – oferecer e garantir cursos introdutórios ou de *formação*, respeitadas as normas específicas aplicáveis a cada carreira ou cargo, aos servidores que ingressarem no setor público, inclusive àqueles sem vínculo efetivo com a administração pública (p.1, grifo nosso).

Art. 4º

Para os fins deste Decreto, são consideradas escolas de governo as instituições destinadas, precipuamente, à *formação* e ao *desenvolvimento* de servidores públicos, incluídas na estrutura da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (p.1, grifo nosso).

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

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

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

Ressaltamos que o termo *Capacitação* aparece, excepcionalmente, quando da nomenclatura de uma das modalidades de afastamento do servidor: a licença capacitação.

Afastamentos do servidor para participação em ações de desenvolvimento

Art. 18. - Considera-se afastamento para participação em ações de desenvolvimento a:

I – licença para *capacitação*, nos termos do disposto no art. 87 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 (p. 6, grifo nosso).

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

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

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

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

Promover a *formação* contínua e permanente dos indivíduos, a partir de *ações educacionais* integradas e com progressivo grau de complexidade (p. 28, grifo nosso).

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

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

Este documento traz, ainda, o termo *Capacitação*, cujo sentido é mais restritivo e utilizado numa acepção tecnicista:

É relevante destacar que nessa trajetória houve expressiva preocupação com a *capacitação* técnica dos servidores... (p. 18, grifo nosso).

Nesse contexto, o foco das ações educacionais era a *capacitação* técnico-operacional dos servidores... (p. 18, grifo nosso).

Percebe-se ainda, a necessidade de um estudo técnico para subsidiar a definição das metas de *capacitação*... (p. 23, grifo nosso).

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

Todavia, o Decreto 5.707 de 23 de fevereiro de 2006 e o Projeto Político Pedagógico do INSS (2013) estabelecem uma interseção quando utilizam os termos *Capacitação/Desenvolvimento* e *Educação/Formação* numa perspectiva processual de

aquisição/construção de saberes, que culmina com a sistematização de competências individuais e institucionais.

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

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

De certo, é imprescindível que a formação seja projetada para além da atomização de seus sujeitos, de seus tempos-espacos, de seus processos e de suas prospecções. Deste modo, *a priori*, é salutar entender a formação como um processo vivencial e contínuo. Assim, “em vez de *formar* (...) falar *formar-se* e ou *educar-se*, numa clara alusão a que, em qualquer caso, a formação pertence sempre àqueles que se formam, através de um processo reflexivo sobre si próprio, sobre as situações, os acontecimentos e as ideias” (*ibidem*, p. 34).

Além disso, importa relacionarmos a formação à perspectiva da aprendizagem organizacional²⁶, enquanto construção coletiva e transformadora dos órgãos e/ou entidades dos quais estes sujeitos são parte integrante.

Para Correia (2005, p. 67), “a *formação polivalente* terá de promover uma interação articulada junto aos indivíduos e dos coletivos de trabalho, abandonando o pressuposto de que lhe incumbiria produzir ‘competências transversais’ que uma vez adquiridas, seriam suscetíveis de uma aplicação a uma diversidade mais ou menos alargada de contextos.” Desta maneira, a proposta é em virtude de uma formação que extrapole a instrumentalização técnica e a aplicabilidade de conceitos e saberes, previamente, formatados.

Espera-se, assim, que a formação, no contexto da administração pública, possa articular-se com o trabalho enquanto contributo na construção de novos saberes e

²⁶Para Sarmento; Marques e Ferreira (2009, p. 32), a *Aprendizagem Organizacional* “corresponde à ideia de que a formação e a mudança se operam através da organização e dos processos participativos de tomada de decisão”.

instrumentais que promovam sistemas mais interativos/interpelativos; cuja experiência não seja um diagnóstico de carências a serem solucionadas, mas um meio para repensar a profissionalidade de maneira processual, dialógica, subjetiva, contextual e interventiva.

2.2.2. O Projeto Político Pedagógico do INSS – PPP enquanto Política Interna de Formação

As ações formativas do INSS possuem como documento norteador o Projeto Político Pedagógico – PPP (Anexo 9), o qual foi construído em 2013, por um Grupo de Trabalho portariado pelo presidente do Órgão e composto por servidores com formação técnica e/ou experiência na Área de Educação. Contou, ainda, com a colaboração/patrocínio das lideranças da Autarquia e com a contribuição dos servidores [que responderam à pesquisa eletrônica] e dos cidadãos [que opinaram através do blog da Previdência] – numa tentativa de envolver todos os segmentos interessados na elaboração da Política Interna de Formação.

O estudo e a análise do PPP do INSS permitem-nos, à partida, destacar três aspectos quanto à concepção educacional/formativa expressa: a lógica de construção; a relação entre os elementos didáticos; e a tensão estabelecida entre as influências da política institucional e o posicionamento pedagógico no contexto daquela Autarquia.

O PPP insere-se num enquadramento discursivo em que a educação/formação é tida como ferramenta que oportuniza a participação e autonomia dos sujeitos; a qual favorece o desenvolvimento integral, tornando o indivíduo capaz de ocasionar transformações no/do contexto em que está inserido, o educando/formando é descrito como “agente da aprendizagem”. Portanto, sujeito ativo e (co)responsável pela sistematização de novos saberes e promotor de mudanças sociais: “Nessa perspectiva, esses agentes interagem pela troca de informações, vivências, sentimentos, valores e expectativas, gerando contextos de ensino e aprendizagem, que oportunizam a sistematização de saberes” (p. 32).

Amiguiño (1992, p. 38), ao tratar do processo formativo, converge para os pressupostos expressos pelo PPP quando afirma que “a formação de adultos precisa ser uma formação participada, na qual se respeita a autonomia e promove a responsabilização do sujeito em formação em consonância com uma pedagogia da negociação e da contextualização”.

No seu trabalho, o autor destaca o fato de a formação profissionalizante tratar-se de uma proposta de “educação de adultos”, portanto considera a necessidade de atentar para os saberes que antecedem o projeto formativo, uma vez que vislumbra o sujeito enquanto

detentor de um repertório de saberes/experiências/expertises (...) construídos em situações formais e informais de aprendizagem.

A Política de Formação do INSS, em tese, visa ser uma proposta de “formação de cidadãos éticos e participativos, comprometidos com uma sociedade incluyente e solidária e sustentável” (p. 12), a qual evidencia a concepção de educando/formando que se pretende edificar.

De certo, um educando/formando com posturas éticas e políticas definidas, cujas ações interferem positivamente nos contextos dos quais é integrante, uma vez que a crença manifesta é a de que “a educação deve propiciar a discussão e a problematização visando à transformação da realidade social” (p. 25).

Referendamos, aqui, os sujeitos – integrantes das organizações sociais - enquanto seres capazes de tomar decisões e alterar as lógicas dos sistemas aos quais estão conectados, uma vez que “(...) o poder de decisão deve estar mais próximo dos centros de intervenção, responsabilizando directamente os [seus] actores (...)” (Nóvoa, 1995, p. 17).

O documento apresenta-se sob a perspectiva deste indivíduo. Dessa forma, o educando/formando é posto na centralidade do processo de construção do conhecimento. Assim, a lógica de construção que perpassa o PPP é a *lógica do sujeito*, ou seja, o Projeto traz a compreensão de que o processo educativo/formativo se dá, sobremaneira, por/para o “agente da aprendizagem”, em que: “o educando é visto como ser dotado de múltiplos saberes, de criatividade e historicidade, capaz de ampliar seus conhecimentos e alcançar objetivos, por meio da autodeterminação e da postura investigativa, na busca pelo crescimento pessoal”(p. 33).

A idéia de que o educando/formando é uma “tábua rasa” e de que o educador/formador, por sua vez, é o “detentor do conhecimento” é destoante da Proposta apresentada, visto que o patrimônio cultural/histórico/contextual do educando/formando é reconhecido como aspecto relevante na proposição de novas experiências educativas/formativas. De fato, reafirma-se a lógica de construção a partir do “olhar” para /pelo sujeito, o que faz desta tônica uma característica perceptível ao longo do PPP do INSS.

Ressalta-se que ao situar o educando/formando na centralidade do processo educativo/formativo não há uma proporcional intenção de excluir o educador/formador deste cenário pedagógico. O que ocorre é que os papéis são definidos numa relação dialógica e democrática na tomada de decisões, pois “a responsabilidade pela aprendizagem é compartilhada entre educador e educando, sujeitos ativos no processo” (p. 26).

Trata-se de uma abordagem que se sustenta no argumento de que a ação educativa/formativa é construída e reconstruída cotidianamente a partir da relação entre os sujeitos envolvidos nesta dinâmica: “Tal percepção reflete uma educação democrática e flexível, que se constrói na dinâmica do compartilhamento de experiências e no diálogo entre os envolvidos no processo educativo” (p. 33).

Portanto, uma formação que considera a aprendizagem enquanto fenômeno consciente, intencional, dinâmico e cumulativo; que se desenvolve ao longo da vida e encontra sentido no próprio processo de construção. Segundo Caspar (2007, p. 88), “é necessário saber-se já muito para poder aprender mais. É preciso maturidade para estar apto a desenvolver em si e para os outros a inteligência do saber. É preciso igualmente encontrar os meios de saber o que se sabe e o fazer saber. Finalmente, é necessário compreender que ter aprendido não constitui o termo do caminho...”.

Deste modo, o educador/formador precisa ser um mediador do processo de construção; e possui uma autoridade que lhe é conferida não apenas pela configuração de um papel definido socialmente, mas, principalmente, pelas funções que desempenha junto aos educandos/formandos e que lhe atribui um reconhecimento ontológico. Neste aspecto, o PPP salienta que “é importante, ainda, que o educador possua conhecimento técnico acerca de sua área de atuação, além de saberes didático-pedagógicos próprios da atividade docente” (p. 33).

Para além de reconhecido o saber diferencial do educador/formador, a proposta de formação quando estruturada sob a lógica do agente da aprendizagem, afirma a importância de que este domínio seja mobilizado em favor do educando/formando: “Nesse sentido, o educador deve preocupar-se com métodos de ensino e formas dialógicas de interação que viabilizem a aprendizagem contextualizada e significativa, a partir de novas experiências individuais e coletivas” (p. 33).

O educador/formador – enquanto mediador/facilitador do processo educativo/formativo – deve operacionalizar os conhecimentos técnicos e saberes didáticos – pedagógicos próprios da docência, numa perspectiva de potencialização das oportunidades de aprendizagens dos educandos/formandos.

Assim, [educador/formador] deve conhecer os agentes da aprendizagem [seus saberes e necessidades educativas/formativas], respeitando os contextos e utilizando estratégias e ferramentas coerentes para que este aprendizado se efetive de maneira proficiente e significativa.

Os elementos que compõem a organização do trabalho pedagógico – relativo ao processo educativo/formativo expresso no Projeto Político Pedagógico do INSS, se apresentam numa linha de *unidade textual*, ou seja, são construídos a partir de uma coerência argumentativa que se retrata nas opções políticas e didático-metodológicas adotadas. Trata-se de uma relação sistêmica, cuja concepção genérica de educação/formação – evidenciada no documento – se reflete nas partes que o compõem.

O PPP apresenta perspectivas – Política/Pedagógica/Filosófica/Metodológica – tidas como norteadoras das ações educacionais internas e externas do Instituto. O documento traz, também, princípios e pressupostos educacionais que “sintetizam os valores, as concepções e o caráter pedagógico que orienta o processo de formação e desenvolvimento” do INSS (p. 28).

A idéia de que “o processo educativo está pautado na construção coletiva do conhecimento, numa perspectiva dialógica, reflexiva, emancipatória e cidadã, que busque transformações significativas nos indivíduos, na organização e na sociedade” (p. 23) é o fio condutor do discurso em relação às concepções e, conseqüentemente, às diretrizes norteadoras das ações educativas/formativas da Instituição. Sendo assim são orientadores que direcionam a ação educacional/formativa para a transformação social, a autonomia/autoria do sujeito da aprendizagem/a construção individual e coletiva do conhecimento:

Sob a ótica Política, vislumbra a transformação da Instituição, buscando a superação das dificuldades enfrentadas pela sociedade, e por considerar o ser humano enquanto agente social, capaz de exercer a cidadania e transformar a realidade em que vive(...). Na visão Pedagógica e Metodológica, busca a sistematização das teorias e práticas educativas que nortearão as ações educacionais, oportunizando a construção do conhecimento individual e coletivo, nos diversos ambientes educativos. Propõe a organização do trabalho pedagógico com vistas a consolidar uma política de educação consonante com o contexto organizacional e social, numa prospecção temporal (...). Na dimensão Filosófica, intenciona construir espaços de avanço para a educação transformadora, por meio de ações educacionais que estimulem a reflexão, a proatividade e a autonomia dos sujeitos, a fim de proporcionar seu desenvolvimento integral (p. 13).

Aqui se destaca a problematização da realidade como estratégia política na promoção de mudanças dos/nos cenários micro e macro social. Nesta conjuntura, a organização do espaço-tempo de aprendizagem configura-se enquanto ambiente interativo em que são confrontados diversos/diferentes saberes, na perspectiva de operacionalizar uma cultura de educação/formação, de cunho filosófico transformador/crítico/proativo e autônomo, cuja

intencionalidade reflete a preocupação com o desenvolvimento integral dos agentes da aprendizagem.

O que se reafirma nos princípios e pressupostos eleitos pelo PPP como norteadores das ações educativas/formativas do INSS:

(...) as ações educacionais do CFAI serão norteadas pelos seguintes princípios e pressupostos: consonância com o Planejamento Estratégico do INSS; educando e educador como sujeitos ativos do processo educacional; desenvolvimento integral; educação continuada e permanente; e responsabilidade socioambiental e respeito à diversidade(pp. 28-29).

De forma mais específica e operacional vale abordar aspectos como a **definição das necessidades formativas**; as **opções metodológicas** adotadas; e as **etapas e os processo de implementação** das ações internas e externas do INSS, a fim de ilustrar a existência de unidade conceptual entre os elementos do PPP.

Ao levar em conta a centralidade do *agente da aprendizagem* no processo de educação/formação são consideradas as necessidades específicas do público participante das ações educativas/formativas do INSS – ainda que a dimensão da coletividade apresente maior protagonismo que a dimensão individual, no tocante a este aspecto.

Por conseguinte, o PPP orienta quanto à imprescindibilidade de “estimular os estudos e pesquisas de identificação de demandas, planejamento, implantação, acompanhamento e avaliação do processo de educação no INSS” (p. 14).

Deste modo prevê a autonomia dos sujeitos do processo, no tocante a definição da seqüência e elementos didático-pedagógicos a partir da contextualização destes sujeitos, de suas necessidades e prioridades. Neste sentido, a investigação torna-se ferramenta auxiliar no levantamento e análise de dados que possam subsidiar a tomada de decisões.

Nesta vertente,

...o apelo à formação deixa de ser formulado em termos de saberes a adquirir, mas de problemas a resolver, os formadores e, sobretudo, os responsáveis pela formação têm (...) a responsabilidade de verificar se a opção pela formação é uma opção pertinente e não um engodo que caracteriza a ausência de decisões prévias noutros níveis hierárquicos ou noutros setores (Caspar 2007, p. 90).

Assim, como se pode ler no PPP, há uma orientação latente para “levantar as necessidades de ações educacionais, por meio de estudos e pesquisas acerca do contexto existente, bem como dos resultados apresentados nos relatórios gerenciais e sistemas corporativos” (p. 30).

O PPP deixa expressa - como uma das funcionalidades da avaliação diagnóstica - a possibilidade de identificar a necessidade de análise das competências e experiências anteriores dos indivíduos, com o propósito de identificar pré-requisitos a serem trabalhados em novas ações educacionais:

A avaliação diagnóstica constitui-se por uma sondagem, projeção e retrospectiva do nível de desenvolvimento do indivíduo, dando elementos para análise dos conhecimentos, habilidades e atitudes sistematizadas em experiências anteriores. Objetiva identificar os pré-requisitos necessários ao desenvolvimento de novas ações educacionais, possibilitar a proposição de medidas de intervenção durante o processo formativo, bem como (re)ajustar as ações planejadas (p. 34).

Ainda, ao tratar a dimensão da intervenção formativa e da reestruturação didática a partir da **experiência** do educando/formando demonstra a preocupação com o sujeito fulcral deste processo e a importância que tem o patrimônio cultural/histórico/contextual na educação de adultos, bem como na trajetória educativa/formativa destes sujeitos:

(...) inserção de novas tecnologias educacionais, considerando as especificidades de cada modalidade de ensino (p. 30).

(...) incentivo à pesquisa, ao intercâmbio de saberes e ao autodesenvolvimento (p. 30).

(...) identificar modalidade de ensino consonante com a demanda existente (p. 30).

(...) definir metodologia adequada, articulando teoria e prática, com vista à aprendizagem significativa, à melhoria dos processos de trabalho e ao alcance dos resultados esperados das ações educacionais (p. 30).

É relevante destacar que a relação estabelecida entre a formação e a experiência do formando deve ultrapassar a verificação de conhecimentos, quando “o sujeito é encarado como sendo um produto da sua experiência e nunca um produtor de experiências” (Correia 2005, p. 63). Assim sendo, espera-se que a experiência não seja canalizada para um momento de aferição de habilidades/saberes, mas entendida como um sinalizador de novas possibilidades de construção individual e coletiva.

O documento, de forma genérica, demonstra flexibilidade acerca da metodologia a ser adotada nas ações educacionais, o que é justificado pelas necessidades contextuais a serem consideradas no processo de formação.

Entretanto traz aspectos relativos a um referencial metodológico que visa à autonomia e (co)gerenciamento da aprendizagem pelo educando/formando, uma vez que vê o processo educativo/formativo como dialógico, dinâmico e co-participado pelos sujeitos

implicados neste processo. Consequentemente, o PPP incentiva a adoção de técnicas e atividades que propiciem a construção autoral e participativa/coletiva do conhecimento.

O PPP não traz – de forma concreta e detalhada – a descrição das etapas de implementação das ações de educação/formação do INSS. Contudo, faz algumas referências acerca dos parâmetros a serem considerados neste processo; como são identificadas/implementadas as ações educacionais/formativas internas e externas; os sujeitos educadores/formadores; e a lógica de estruturação destas ações:

As ações educacionais são planejadas considerando os resultados esperados, as características do público participante, os objetivos de aprendizagem, as metodologias de ensino, o conteúdo programático e os critérios de avaliação, os quais são desenvolvidas ao longo de cada ano e norteadas pelas Diretrizes Pedagógicas do CFAI (p. 20).

A construção e execução das ações educacionais ocorrem internamente, com a participação de servidores que detêm o conhecimento tácito e explícito dos processos de trabalho da instituição; e por meio de contratação de cursos externos e oferta de bolsas de estudo, que buscam suprir as necessidades de capacitações não ofertadas no âmbito do INSS (p. 21).

(...) ações educacionais articuladas entre si e com progressivo grau de complexidade (p. 30).

Observa-se e reafirma-se uma *unidade textual* no PPP, na qual há – no geral – uma coerência que permeia o documento. No caso específico desta característica fica expressa a preocupação com a construção coletiva do processo a partir de indicadores que possam tornar a ação mais aderente às necessidades educacionais/formativas do público participante.

Neste íterim vale ressaltar um aspecto menos evidente, mas de grande importância no que concerne a análise global do documento em questão. Refere-se à tensão que se estabelece entre a concepção “porta voz” dos interesses da Administração Pública frente à concepção pedagógica defendida pelo PPP.

Ao abordar a expectativa final a que se propõe o Projeto, no espaço destinado a “Contextualização da Educação no INSS”, o documento traz a afirmativa de que “pretende, portanto, no âmbito da Administração Pública Federal configurar espaços para pesquisa, análise e sistematização de práticas educativas, na perspectiva de um processo contínuo de aperfeiçoamento pessoal e profissional, de modernização do Estado e na excelência na prestação de serviços à sociedade” (p. 21).

O que ilustra claramente a coexistência de mandatos contraditórios, ou seja, a tensão entre os interesses da Administração Pública – pelo viés da Teoria da Modernização da

Administração Pública, que defende conceitos neoliberais de *aperfeiçoamento*, *modernização* e *excelência* na prestação de serviços em contraposição aos interesses pedagógicos de *pesquisa*, *práticas educativas* e *processo contínuo* da/na formação.

Para Lesne (1984), o fato de a formação ser observada sob o ângulo de duas conexões fundamentais: relação com o *saber* e relação com o *poder* – cujas concepções relativas à escolha de conteúdos, às dimensões do conhecimento, ao caráter das relações interpessoais e à tomada de decisão devem ser consideradas para caracterização do trabalho pedagógico subjacente – conferem ao ato educativo/formativo influências e direcionadores para além dos aspectos eminentemente didáticos.

Daí a relevância dos contributos do autor quando trata da influência dos aspectos sociológicos no trabalho pedagógico no campo da educação de adultos. Nesta vertente, o educando/formando e o educador/formador, antes de qualquer coisa, são considerados sujeitos inscritos numa realidade social, conseqüentemente, agentes de socialização – conscientes ou inconscientes, portanto, determinados e determinantes do contexto educativo do qual fazem parte. O que nos conduz à reflexão acerca das interferências internas e externas na conjuntura da formação do INSS.

O próprio PPP descreve um pouco deste percurso histórico em relação às ações educativas/formativas internas e externas do INSS:

No início dos anos noventa, a Administração Pública Federal pautava suas ações em princípios racional-burocráticos voltados ao controle dos processos em detrimento dos resultados. (...) Nesse contexto, O foco das ações educacionais era a capacitação técnico-operacional dos servidores, com ênfase na eficiência (p. 18).

A partir de 2007, o INSS adotou novas práticas com a finalidade de reestruturar ações educacionais, buscando estabelecer diretrizes com o intuito de discutir e definir políticas de educação; qualidade de vida e responsabilidade socioambiental; carreiras e avaliação de desempenho, com foco no crescimento pessoal e profissional do servidor, estimulando uma busca constante dos valores: ética/respeito/segurança/transparência e profissionalismo (p. 20).

O Treinamento e Desenvolvimento – T&D evoluiu em sua trajetória, passando de uma abordagem mecanicista para uma abordagem sistêmica. Essa visão privilegia todas as etapas do processo: diagnóstico, planejamento, execução e avaliação, o que favorece uma ação transformadora (p. 24).

A implementação do PPP é tida como um momento marcante para o cenário da educação no INSS:

(...) momento histórico do INSS. Ali a gente passou a usar a palavra “educador”, efetivamente. Porque até então professor, instrutor... Ali a gente foi conseguir compreender um pouco mais essa coisa de “educador e educando (Formador 1).

(...) a partir dali, daquele norte, os educadores entenderam, viram a importância e muita gente começou a ter o respeito [pela educação no INSS]. Porque tinha sim um norte (Formador 5).

Entretanto, ainda que esta viragem tenha sido sinalizada e compreendida como marco de mudança paradigmática, passagens do documento demonstram que não há uma superação plena do modelo tecnicista das ações educativas/formativas no âmbito da Autarquia e que as influências de um modelo gestor perpassam, muitas vezes, as configurações e espaços de negociação/organização de cunho aparentemente pedagógico. Neste aspecto reflete a tensão entre os interesses do nível estratégico da Instituição – especificamente quanto às questões mais gerenciais – e o pensamento político pedagógico manifesto no PPP.

Como exemplo pode se referir um dos elementos da seqüência didática do processo educativo/formativo: a avaliação. No PPP a avaliação educacional é tida como um elemento integrante do processo ensino-aprendizagem, cuja finalidade é o “acompanhamento das ações de educação” (p. 33). Neste sentido, a avaliação “viabiliza a reformulação do fazer pedagógico, garantindo a qualidade dos resultados esperados e a (re)construção do conhecimento” (p. 33), o que a diferencia da verificação de desempenho.

A concepção de avaliação expressa no PPP configura-se como um referencial a ser considerado no sentido de promover a formação integral do sujeito da aprendizagem. Nesta perspectiva, o processo avaliativo não é uma ação descontextualizada e nem centralizada na figura do educador/formador:

A avaliação diagnóstica constitui-se por uma sondagem, projeção e retrospectiva do nível de desenvolvimento do indivíduo, dando elementos para análise dos conhecimentos, habilidades e atitudes sistematizadas em experiências anteriores. Objetiva identificar os pré-requisitos necessários ao desenvolvimento de novas ações educacionais, possibilitar a proposição de medidas de intervenção durante o processo formativo, bem como (re)ajustar as ações planejadas (p. 34).

Entretanto, o PPP integra uma citação de Rabelo (1998, p. 72 *in* Projeto Político Pedagógico do INSS p. 34), em que a avaliação se configura como: “momento de situar aptidões iniciais, necessidades, interesses de um indivíduo, de verificar pré-requisitos. É, antes de tudo, momento de detectar dificuldades dos alunos para que o professor possa melhor conceber estratégias de ação para solucioná-las”.

O autor citado pelo PPP apresenta uma concepção de avaliação como “momento estanque” e “identificador de déficit a ser superado”.

Assim, nosso destaque para esta passagem do documento justifica-se pela necessidade de denunciar a sobreposição de ideias contraditórias, quando estas são apresentadas enquanto concepção unívoca e linear. Ou seja, retratar que, ao nosso ver, esta parte do PPP traz uma incoerência conceptual.

Aqui se localiza um deslize conceitual [acerca da avaliação] que converge para inconsistências quanto às orientações norteadoras, cuja influência pode refletir-se nas ações de educação/formação do Instituto.

Em suma, a análise do PPP do INSS nos leva a intensificar o campo da formação enquanto espaço de coexistência de lógicas, em alguns momentos, antagônicas; e, sobretudo, complexas – as quais exigem dos sujeitos envolvidos, direta e indiretamente, uma predisposição à aprendizagem constante no sentido de superar limitadores e consolidar construções significativas.

Correia (2005, p. 70), insere a formação “num registro de complexidades” marcada pela necessidade dialógica de inter-relação entre quatro planos: cognitivo, metodológico, institucional e sociológico (ético)²⁷; de modo a permitir a “permeabilização das linguagens da formação pelas linguagens da prática e da experiência”.

Neste sentido, o exercício da problematização da realidade, da definição de prioridades, da tomada colegiada de decisões, da definição de soluções plurais/diversificadas e do investimento efetivo nas ações promotoras do desenvolvimento pessoal e

²⁷Para Correia (2005, p. 70) no *plano cognitivo* as linguagens da formação terão que promover “uma comunicação entre pontos de vista cientificamente instrumentados”, ainda que haja uma compreensão de que a estrutura dos pontos de vista que caracterizam esta dimensão promovem mais o disciplinamento que a interpelação. No *plano metodológico* a formação “terá que conviver com saberes que não são duplicáveis” e, portanto, terá que equacionar a superação de pressupostos de uma proposta formativa advinda de um modelo escolar com a permeabilização de saberes e experiências singulares “reconhecidos num diálogo que interessa privilegiar a escuta mais que a observação” (*ibidem*, p.70). No *plano institucional* a formação “tem de ter em conta a complexidade que a envolve tanto nos espaços de deliberação que constituem o domínio privado da intervenção da administração, como em espaços que delimitam a intervenção da organização do trabalho, como ainda nos espaços onde se constroem e negociam as trajetórias e as carreiras profissionais” (*ibidem*, p. 71). Assim, interpretar e encontrar soluções divergentes, sem desconsiderar/desvincular as dimensões que compreendem o contexto organizacional. No *plano sociológico* a formação terá que ultrapassar a concepção de “solução mágica” frente às problemáticas sociais e se reconfigurar enquanto *articuladora junto aos indivíduos e aos coletivos de trabalho*, compreendendo que a formação também abarca “o espaço da desqualificação simbólica dos que estão em risco de exclusão social, do dever, da vivência do suplício” (*ibidem*, p. 71).

organizacional são imprescindíveis quanto se trata da formação no contexto da administração pública, e em particular da formação no INSS.

2.2.3. Influências dos Modelos Administrativos nos Modelos de Formação do INSS

O Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS surge no ano de 1990, sob o modelo de administração pública denominado Burocrático (Chiavenato, 2003). Portanto, uma conjuntura marcada pela organização do trabalho baseada em princípios como: eficiência e resolutividade para melhor gestão e prestação de serviços; rigidez dos códigos e procedimentos administrativos; rigorosidade no controle dos processos internos; “boas” regras orçamentárias; e foco nos resultados.

O Modelo Burocrático centra-se nos procedimentos organizacionais e não nos indivíduos. Ou seja, volta-se, internamente, para a organização dos fluxos de trabalho, no intuito de promover a prestação de serviços com efetividade; e, externamente, no atendimento aos clientes, numa perspectiva de produtividade e agilidade – o que gera uma “despersonalização” (Chiavenato, 2003) neste processo. Assim, a organização não é concebida enquanto organismo integrado e sistêmico.

Portanto, um Modelo que apresenta fragilidades, ainda que tenha a intencionalidade positiva de promover a ordem dos sistemas sociais.

Para Chiavenato (2003, p. 283),

(...) a burocracia apresenta conseqüências imprevistas (...) como internalização das regras e apego aos regulamentos, formalismo e papelório, resistência às mudanças, despersonalização do relacionamento, categorização no processo decisório, superconformismo, exibição de sinais de autoridade, dificuldade no atendimento ao cliente e conflitos com o público.

Neste cenário, o segurado do INSS é tratado como cliente e fiscal do Estado; e os servidores se vêem pressionados, inclusive pela sociedade, a desempenharem com eficiência a prestação dos serviços públicos.

De certo, o modelo de formação implementado no INSS foi subscrito por influências dos direcionadores do Modelo Burocrático (a impessoalidade, o formalismo, a hierarquia funcional, o controle e a segurança dos processos administrativos, a eficiência e a otimização rigorosa de recursos) e pela lógica do taylorismo (produção pautada pela rentabilidade e aumento da eficiência; instruções descritas em por menor para execução da tarefa pelos

trabalhadores; e ausência da reflexão sobre os processos de trabalho), além de carregar a concepção de formação como estratégia reguladora das problemáticas da Instituição.

Assim, a formação do INSS, inicialmente, assumiu um caráter técnico-operacional, vista por Barroso (1996, p. 5) como uma formação à margem dos problemas organizacionais, fora dos contextos de trabalho e que “justifica-se unicamente de maneira pontual, selectiva, como complemento ou reciclagem da formação inicial e no quadro de processos específicos de aprendizagens restritas”. O que se apreende dos relatos de formadores que acompanharam/atuaram à época no Instituto:

A programação era basicamente de conteúdos técnicos de legislação e rotinas da área de Arrecadação e Fiscalização, sendo que os instrutores eram técnicos da área (Relator 2).

As ações de sala de aula eram formais com a utilização de exposição dialogada, mas o foco estava no instrutor, responsável pelo ensino (repasso do conhecimento). Poucos eram os trabalhos feitos pelos próprios alunos e muitos exercícios formais e a distribuição de material apostilado eram utilizados para estudo e consulta (Relator 10).

A metodologia para as ações do Programa Técnico Operacional não variava muito, via de regra, era aula expositiva e/ou dialogadas e treinamento prático (Relator 3).

Essencialmente, a formação dos servidores da área de atendimento ao público, daqueles que analisavam e executavam as concessões dos benefícios (Relator 10).

Neste sentido, a formação contínua reproduz um modelo escolar, no qual o formador assume o papel de transmissor do conhecimento e o formando não possui participação ativa na definição dos objetivos e/ou conteúdos de aprendizagem. Essa formação apresenta-se como continuidade das experiências de escolarização; e é compreendida como oportunidade de atualização e/ou de resolução de possíveis *déficits*; ainda, o sucesso da formação é atribuído, majoritariamente, à escolha assertiva de metodologias e recursos apropriados às ações formativas.

As ações formativas desenvolvidas no INSS, até então, eram iniciativas pontuais, indutivas e aleatórias. Entretanto, as influências da Reforma da Administração Pública no Brasil, fomentadas pelo Plano Diretor de Fernando Henrique Cardoso (1995), preconizavam a necessidade de promover uma formação com vistas à profissionalização dos servidores [entendida como qualificação para melhor desempenho de suas funções institucionais].

A Reforma da Administração Pública Brasileira defende um novo conceito de gestão, trazido da iniciativa privada para órgãos públicos: um Modelo Gerencial.

Segundo Pollit (1990 *in* Rodrigues, 2011, p. 138), o novo modelo de gestão pública tem como referência: “a gestão empresarial privada, esta corrente modernizadora coloca em destaque alguns princípios, no sentido de reforçar o poder dos gestores através da clarificação da missão e objectivos das organizações públicas, e da sua responsabilização perante os clientes e dos colaboradores”.

O Modelo Gerencial leva em conta a necessidade do desenvolvimento tecnológico frente à globalização da economia mundial. Portanto, considera como positiva a implementação de novas práticas de modernização com foco na utilização de instrumentos gerenciais e nos processos institucionais.

Com o propósito de incentivar uma cultura gerencial nas organizações, esse modelo prima pela definição de objetivos estratégicos; por uma maior autonomia na descentralização organizacional e no gerenciamento de recursos disponíveis; e pela preocupação com a gestão de pessoal, numa perspectiva de desenvolvimento de competências.

Todavia, apesar de uma maior flexibilidade, o Modelo Gerencial mantém princípios como: admissão por mérito; sistema estruturado e universal de remuneração e de carreiras; avaliação constante de desempenho; e treinamento sistemático. Além de valorização de maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil no âmbito da administração pública.

Neste contexto, o segurado do INSS é visto como cidadão-cliente, cuja assertividade, relativa ao desempenho do servidor e à prestação de serviço pela Instituição, centra-se no atendimento às necessidades deste indivíduo. Há uma mudança conceptual [gradativa], na qual o cliente passa a ser percebido como cidadão, e, conseqüentemente, a missão do INSS passa de concessora de benefício a reconhecedora e/mantenedora de direito.

O cenário global de mudanças no modelo da administração pública reflete-se internamente no INSS e se expressa tanto no modelo de gestão e organização do trabalho quanto na definição de procedimentos e decisões na formação dos servidores, através de medidas como: ampliação da infraestrutura tecnológica; discussão de conceitos, valores, atitudes e de novos perfis dos servidores; implantação do Programa de Melhoria do Atendimento na Previdência Social – PMA; e recomendação quanto a um processo de capacitação e de atuação dos servidores, adotando um perfil generalista nos conhecimentos e na execução das atividades de trabalho, priorizando as dimensões pessoal, relacional e técnica:

Surgiu, então, o Programa de Melhoria do Atendimento – PMA (1998/1999). Dentre os programas institucionais, acredito que o PMA tenha sido o mais completo do

ponto de vista educacional. O servidor era visto em sua totalidade, as ações educacionais ocorriam de forma simultânea com a melhoria das condições de trabalho, o ambiente físico era reformado e reorganizado para receber o servidor após sua imersão em capacitação. Capacitação essa que contemplava as áreas gerenciais, comportamentais, tecnológicas e técnicas. Alguns módulos que não exigiam conhecimento técnico foram desenvolvidos por instituições externas renomadas na área de capacitação empresarial (Relator 3).

Foi um período no qual houve uma grande ênfase na necessidade de melhorar o relacionamento interpessoal, o trabalho em equipe e o preparo para as chefias fazerem gestão de pessoas. As equipes de treinamento tiveram uma responsabilidade maior em identificar as necessidades de treinamento, acompanhar e avaliar as ações, propor ações gerenciais. Para capacitar os gestores foram contratadas consultorias, tanto de pessoas físicas como jurídicas. As programações de treinamento eram subdivididas em Programa de Ações Técnicas, Programa de Ações Comportamentais e Programa de Ações Gerenciais. O grande diferencial da década anterior foi o uso de métodos e técnicas que abriram espaço para que o treinando fosse mais participativo, menos ouvinte, a exemplo de: Seminário de Sensibilização para a Qualidade do Serviço Público (1994); Relações Humanas no Trabalho (1994); Treinamento Experiencial ao Ar Livre – Curso para Gestores (1997); Seminário Mudança Organizacional (1997) e Estratégias de Capacitação para o Setor Público (1999/ENAP)(Relator 2).

Efetivamente começaram os investimentos em educação para com o servidor por volta de 2000, mas ainda insípido, o foco estava sempre no gestor. A exemplo das Formações em Gestão e Consultoria para Agências e Equipes Autogeridas; Gestão e Liderança e Gestão do Atendimento (Relator 4).

Em concomitância, a proposição de uma Política de Formação de Servidores Públicos Federais Brasileiros (1998) traz consigo a intencionalidade de institucionalizar as ações formativas, enquanto estratégia consistente e regular de profissionalização do quadro de pessoal no âmbito da administração pública.

Para Barroso (1996, p. 8), os processos de institucionalização de um sistema de formação contínua, em sua maioria, decorreram “numa relativa marginalidade em relação aos problemas das organizações e das situações de trabalho”, no contexto “[d]a excessiva formalização da “educação permanente” e a sua transformação em “mito regenerador” de todos os problemas individuais, profissionais e sociais” (*ibidem*, p. 9).

O Decreto nº. 2.794, de 1º de outubro de 1998, cria diretrizes para uma Política Nacional de Capacitação dos Servidores da Administração Pública Federal.

Apesar das ações formativas assumirem estatuto de Política de Capacitação [agregando a qualificação do servidor a objetivos e diretrizes que visam, em última instância, o bem público] e, portanto, de responsabilidade do Estado, a formação é entendida, neste

cenário, como ferramenta para melhoria do desempenho do servidor. E a melhoria de desempenho, por sua vez, é compreendida enquanto capacidade de “fazer mais com menos recursos”, visto que o cenário social/político/econômico brasileiro priorizava a otimização de recursos [“enxugamento da máquina”] na prestação de serviços.

O Modelo Gerencial trouxe impactos de diversas ordens na administração pública brasileira. Em específico no INSS, não apenas alterou a dinâmica de trabalho ao tempo que estimulou a adoção de novas diretrizes organizacionais, mas imprimiu mudanças na estrutura e no regimento do Instituto:

Em 2005, foi criada a Coordenação de Planejamento e Gestão Estratégica (...), ligada ao Gabinete da Presidência (...). Em agosto de 2006 [Decreto 5.580 passa a ser Coordenação-Geral (...). Com o Decreto nº 7.556 de 2011 foi incorporada à estrutura regimental da Coordenação-Geral a Divisão de Gerenciamento de Projetos²⁸. Essa estrutura perdurou até 2018 (Depoimento recolhido durante a visita de campo, junto à ex-coordenadora da área).

Ainda na conjuntura do Modelo Gerencial foi instituído o Decreto nº. 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, que 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.

O referido Decreto estabelece como diretriz, dentre outras, estimular a participação do servidor em ações de educação continuada [entendida como a oferta regular de cursos para o aprimoramento profissional, ao longo de sua vida funcional] e, ainda, incentivar e

²⁸ I - coordenar e supervisionar as atividades do planejamento governamental, do planejamento estratégico institucional e o gerenciamento de projetos; II - coordenar e executar as atividades relacionadas com o Sistema Federal de Organização e Inovação Institucional - SIORG; III - propor diretrizes metodológicas para elaboração, acompanhamento e avaliação do Plano Anual de Ação do INSS, em articulação com o Gabinete, as Diretorias e outras unidades administrativas; IV - coordenar a integração das ações constantes do Plano Plurianual, do Planejamento Estratégico e do Plano Anual de Ação do INSS; V - coordenar e supervisionar as atividades relacionadas com os estudos socioeconômicos, a adequação da estrutura regimental e o desenvolvimento organizacional; VI - coordenar a sistematização dos indicadores de gestão propostos pelas áreas do INSS e propor o aperfeiçoamento dos indicadores relacionados com a sua área de atuação; VII - acompanhar o desempenho dos órgãos e das unidades do INSS e elaborar relatórios de avaliação de resultados; VIII - coordenar e acompanhar a execução dos projetos no âmbito da administração central do INSS, em articulação com as áreas de negócio responsáveis pelos referidos projetos, de forma a buscar o seu alinhamento com as diretrizes estratégicas; IX - propor ao presidente: a) intercâmbios com órgãos governamentais ou privados que desenvolvam atividades congêneres, visando à cooperação técnica; e b) o relatório sobre as atividades do INSS de que trata o art. 6º, V. X - coordenar a elaboração do relatório de prestação de contas anual.

apoiar o servidor público, em suas iniciativas de capacitação, voltadas ao desenvolvimento das competências institucionais e individuais; além de focar a qualificação de gestores.

Deste modo, o Decreto nº. 5.707, de 23 de fevereiro de 2006 reflete os princípios norteadores do Modelo Gerencial, sobretudo no que trata do desenvolvimento das competências generalistas dos servidores, numa perspectiva de progressão profissional.

Tal proposta também é incorporada às ações formativas do INSS, conforme relato dos formadores:

Essa década focou o estudo para um novo modelo de gestão para o INSS. Foi contratado um consultor externo na área da educação que forneceu os princípios metodológicos para um projeto político pedagógico da Organização. Nunca existiu antes. Todos os educadores das diferentes áreas passaram por formações específicas de como atuarem como educadores organizacionais. Houve um posicionamento mais significativo na Instituição sobre a importância da formação dos servidores que educavam e que atuavam nas ações de formação dos servidores técnicos. Importante salientar que nessa década o foco da formação dos gestores entrou em pauta e muito foi investido na preparação das chefias das várias instâncias. A entrada de novos profissionais - pedagogos, psicólogos e outros - modernizou o olhar da Instituição que também já havia caminhado bastante dentro das diretrizes modernas do sistema público (Relator 10).

O Programa de Gestão do Atendimento (2006) tinha o objetivo de trazer uma visão sistêmica dos processos de trabalhos e fomentar o trabalho em equipe. Buscava também melhorar os fluxos de trabalhos e a integração dos servidores na visão de futuro e missão do INSS (Relator 1).

Em 2007 foram oferecidas 28 mil oportunidades de capacitação para servidores que trabalham no Atendimento, Benefícios e demais áreas. Teve início da elaboração do Projeto Político-Pedagógico do INSS e o Desenvolvimento do Programa de Educação Continuada - Competências Gerenciais, Técnicas e do Atendimento (transversais). Foi implementado o Programa de Incentivo à Educação Formal – Bolsas de Estudo para cursos de graduação e pós-graduação lato sensu – 896 bolsas concedidas (...) (Relator 8).

Em 2008 houve a Constituição de GT para elaboração do Projeto de Criação dos Conselhos Pedagógicos e a Abertura do II e III Processos seletivos de Bolsas de Estudo (Relator 8).

Em 2008, o Curso de Ambientação de Novos Servidores foi uma ação educacional inovadora da Previdência, na abordagem e nos métodos pedagógicos. Os educadores foram preparados, por meio de atualização pedagógica de 80h/a e depois mais 80 h/a para atuação específica (Relator 7).

De treinamento para Educação Continuada. De Instrutores para Educadores. De público-alvo para público participante. De aluno para educando... Para além da mudança de nomenclaturas, houve uma profunda mudança de consciência e de

olhar a respeito da missão da área responsável por formar educadores e proporcionar oportunidades de educação continuada. E a nova proposta, na verdade, era transformar essas áreas em Áreas de Gestão com Pessoas, que promovessem educação continuada para educadores, gestores e técnicos. Uma educação formadora, transformadora, criativa, que cuidasse e despertasse em cada servidor a consciência de seu papel como agente transformador no processo educativo e no processo da gestão institucional (Relator 6).

O INSS adotou novas práticas de modo a reestruturar as ações educacionais, buscando estabelecer diretrizes com a finalidade de discutir e definir políticas de educação; qualidade de vida e responsabilidade socioambiental; carreiras e avaliação de desempenho, com foco no crescimento pessoal e profissional do servidor, estimulando uma busca constante dos valores: ética, respeito, segurança, transparência e profissionalismo.

O investimento na formação acadêmica dos servidores, enquanto medida de valorização pessoal e profissional; além de estratégia de promoção de desenvolvimento de competências individuais e institucionais foi consolidado pela implementação dos Processos Seletivos para concessão de patrocínio e/ou (co)patrocínio de Bolsas de Estudo pelo Instituto – no período de 2007 a 2014 [com intervalos nos anos de 2009, 2012 e 2013]:

Todos os processos seletivos de Bolsas de Estudo foram importantes para elevação da formação acadêmica dos servidores, com reflexos positivos na realização dos trabalhos e conseqüente melhoria do atendimento aos cidadãos (Relator 9).

A Tabela 3 apresenta os dados acerca da progressão acadêmica dos servidores por meio da Bolsa de Estudos.

Tabela 3: Titulação de servidores do INSS considerando o patrocínio e copatrocínio das Bolsas de Estudo

TIPO	Até 2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TODOS
Doutorado	36	8	11	1	1	3	2	3	68
Graduação	959	79	69	72	52	58	62	56	1462
Mestrado	108	15	11	23	11	12	6	6	212
Pós-Doutorado	4	0	0	1	0	0	0	1	6
Pós-Graduação	504	72	48	46	50	47	69	43	937

Em 2011 houve a unificação da Educação Continuada e da Educação Previdenciária, tendo como eixo o cuidado com a gestão do processo educacional pautado na formação de pessoas e na responsabilidade com a sociedade, o que impulsionou o movimento de retomada da instituição de uma Política Interna de Formação [fomentada em 2008] e desencadeou a construção e publicação do Projeto Político Pedagógico do INSS (2013).

Apesar do INSS, na época, ter sido destacado como a primeira instituição do Poder Executivo Brasileiro a publicar o seu PPP, e esta Política Interna ter suscitado diversas iniciativas organizacionais significativas²⁹, o documento reflete uma tensão entre os interesses da administração pública e os interesses do campo pedagógico da Instituição; além de uma incoerência entre o discurso veiculado pelos servidores e as práticas formativas, uma vez que as transformações institucionais não conseguem contemplar as expectativas expressas no contexto do INSS [em específico, dos sujeitos ouvidos nesta pesquisa].

Entretanto, percebe-se a consolidação de uma concepção didático-pedagógica e uma configuração concreta de uma política de formação, Além de uma clareza em relação ao cenário vigente. Assim, tem-se a adoção de estratégias educacionais pessoais e/ou de categoria com vistas a promover a formação num viés mais dialógico, significativo, prático e político com vistas às transformações dos micros contextos, a exemplo de ações que se seguem:

Em 2014 o INSS estabelece a Trilha de Gestores (...) para o cargo em comissão de Superintendente Regional e função comissionada de Gerente-Executivo e Gerente de Agência da Previdência Social” e “Em 2015 o “Mapeamento de Competências” (...) norteia os administradores da área de gestão de pessoas, bem como os servidores que atuam nas unidades de formação e aperfeiçoamento a buscarem desenvolvimento constante, para melhor realização de suas atividades (Relator 9).

Em 2017, a demanda por educação corporativa na Instituição apenas aumentava, diante dos projetos institucionais que propunham novas formas de atendimento à população, novas ferramentas de trabalho, digitalização dos processos de trabalho e necessidade de mudança de cultura organizacional. (...) Depois de realizado um diagnóstico da área, definimos algumas ações prioritárias para atacar as causas dos problemas encontrados e seguir em busca da melhoria contínua da educação no INSS. Dentre elas, podemos citar: Revisão e atualização das normas e manuais da área, Criação de Programas de Formação Continuada, Capacitação e

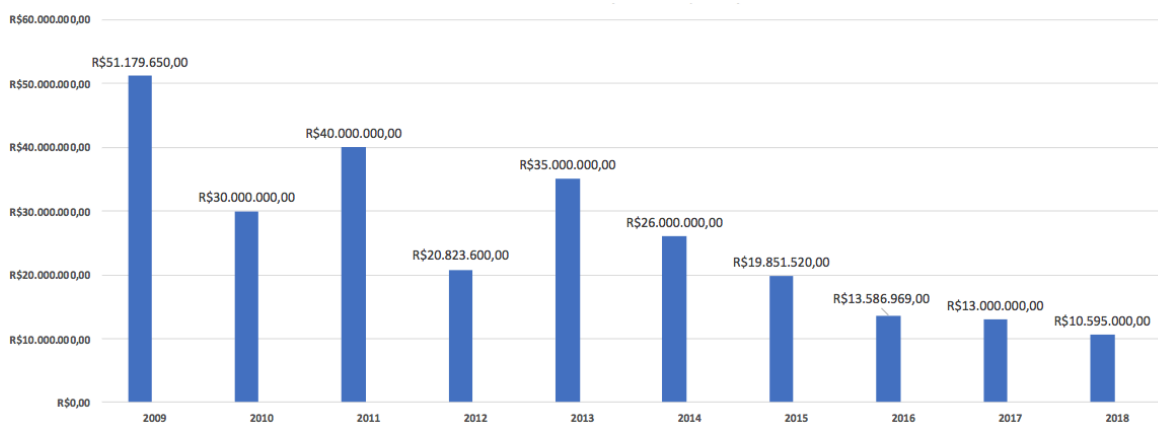
²⁹Em 2013, o PPP do INSS foi publicado e isto desencadeou algumas ações - no intuito de garantir a sua implementação; a exemplo das ações formativas voltadas para as equipes do CFAI e/ou Educadores. Assim, os Workshops tiveram dupla função: disseminação do PPP e formação/atualização pedagógica dos educadores/formadores do INSS. O objetivo central era promover a internalização da Política de Educação do INSS. Outra medida foi o aprimoramento de uma ferramenta de planejamento (construída para a Instituição/área de educação do INSS - por meio de consultoria da UNESCO - em 2008). Também, a criação de um “Banco de Educadores cujo objetivo foi a maior democratização/visibilidade de vagas/perfis para atuação como educador/formador do INSS, bem como mais transparência no processo de seleção. Além disso, houve a modernização do catálogo de cursos da EaD. Outra medida foi o fortalecimento e/ou formalização de parcerias com instituições no intuito de ampliar as ofertas de participação dos servidores em ações formativas (como: Advocacia Geral da União (AGU) /Tribunal de Contas da União (TCU) /Escola Nacional de Administração Pública (ENAP)/Escola de Administração Fazendária (ESAF)/Banco do Brasil, entre outros) (Depoimento recolhido em visita de campo, junto à coordenadora da área de educação da época).

alinhamento das equipes locais e regionais de educação, Criação e capacitação das equipes descentralizadas de Educação à Distância, Remodelagem do Programa de Educação Previdenciária – PEP, Implementação de premissa para a construção de todos os trabalhos da Coordenação: a participação efetiva do sujeito da ação desde a sua concepção (Relator 5).

No entanto, os anos de 2018 e 2019 foram marcados por prioridades definidas a partir do novo modelo de atendimento e das novas propostas de gestão do INSS, além dos impactos causados pela redução drástica dos servidores ativos no quadro de pessoal, em razão da aposentadoria em massa (cerca de 40%). Conseqüentemente, a área de educação do INSS passou por alterações consideráveis: aumento da **redução de recursos** destinados a meta de capacitação de servidores (contingenciamento orçamentário), o que ocorria desde 2016 e atingiu menor índice em 2018; execução prioritária de ações voltadas para o reconhecimento de direito (área finalística); retenção de ações planejadas (a exemplo da formação de formadores) e a redução da área de educação em virtude da reestruturação da Diretoria de Gestão de Pessoas, entre outras.

O Gráfico 1 apresenta o quadro orçamentário relativo ao valor descentralizado para as ações de capacitação do INSS.

Gráfico 1: Disposição do valor destinado anualmente às ações de capacitação no INSS



2019 -Muito do que foi construído foi, literalmente, desconstruído pela ausência de muitos profissionais referência e líderes devido a aposentadoria, além do que estes foram retirados de posições chave ou lugares de liderança, o que facilitou a não aplicação das metodologias utilizadas, da não observância do próprio Projeto Político Pedagógico (...). Pode-se dizer que neste período a desmotivação dos servidores é grande com o referido (...) (Relator 10).

Em agosto de 2019 houve um contingenciamento orçamentário. Conseqüentemente foram autorizadas apenas ações formativas voltadas para o Reconhecimento de

Direito – como a Trilha de Concessores (Depoimento recolhido em visita de campo, junto à servidora da área de educação da Administração Central do INSS).

Ao perder o status de Divisão, tanto a educação presencial quanto a educação à distância limita-se à condição de atividade a ser desenvolvida (Depoimento recolhido em visita de campo, junto à servidora da área de educação da Administração Central do INSS).

O Decreto nº 9.991 de 28 de agosto de 2019 [o qual dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, quanto a licenças e afastamentos para ações de desenvolvimento], como já referido anteriormente, também ditou novos procedimentos a serem adotados na Política de Formação de Servidores Públicos Federais.

III. Análise e Discussão dos Dados da Pesquisa

Este capítulo trata, mais detalhadamente, da análise e discussão dos dados recolhidos no âmbito da pesquisa, tendo como norteadores da escrita os objetivos e questões desta investigação. Em linhas gerais, **discute a lógica subjacente à prática formativa dominante, no processo de formação no cenário da administração pública, e, em particular, no contexto do INSS.**

3.1. Análise e discussão de dados: uma visão genérica acerca dos achados da pesquisa

Ao tratar da análise dos dados, relativos à pesquisa, cuja problemática é a Política de Formação dos Servidores Públicos Federais Brasileiros, o presente capítulo tem a pretensão de discorrer acerca da maneira como é concebida a formação - a partir da relação entre o ato formativo e o sistema social no qual este está inserido – ou seja, os impactos da prática formativa nos sujeitos [servidores públicos] e, por conseguinte, os reflexos da formação na prestação de serviços à sociedade.

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

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

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

Sendo assim, a discussão acerca da lógica subjacente à prática formativa dominante na esfera da administração pública, e, em particular, no INSS, precisa ter em conta as construções e dinâmicas estabelecidas na interface entre os agentes diretos e indiretos desta formação e os elementos pertinentes a este universo institucional. Portanto, requer uma

análise sociológica do trabalho formativo neste campo de formação, entendido, aqui, como “fruto da interação” indivíduo - indivíduo – meio.

A literatura pedagógica admite a educação enquanto processo contínuo “ao longo da vida”. Presente, portanto, em diversos contextos e podendo ocorrer nos múltiplos processos que permeiam a existência do indivíduo – quer enquanto formação sistematicamente organizada quer enquanto processo e produto de interações sucedidas no meio natural e social que este indivíduo integra. Assim sendo, entendida enquanto processo de socialização, o sujeito pode experienciar diferentes ações formativas nos mais diversos meios sociais.

Deste ponto de vista, importa salientar que o processo de socialização é realizado, de forma consciente ou inconsciente, por atores sociais que possuem valores, normas, formas de pensar/agir e sentir (...), que influenciam a “orientação da formação social a que pertence(m) e o quadro das suas condições de existência” (Lesne, 1984, p. 25), os quais funcionam como determinantes da finalidade formativa.

Por conseguinte, o processo de socialização não pode ser pensado sob uma lógica de normatização invariável do sujeito, ou seja, sob a crença da possibilidade e deseabilidade da definição de condutas e papéis regulares e constantes para todos os indivíduos de uma dada sociedade.

Neste sentido, a perspectiva formativa adotada pode representar a forma como o adulto é concebido no processo da socialização educativa, ou seja, se o adulto é tido como *objeto* ou *sujeito* da socialização.

Quando o adulto sofre persuasão cultural e controle social na definição de suas opções e nas relações que estabelece com os outros e com o meio no qual está inserido, aquele é visto como *objeto* da socialização. Todavia, o adulto é *sujeito* da socialização quando recorre a sua autonomia, num processo de adaptação que equaciona condições existentes com experiências anteriormente vivenciadas e hábitos incorporados na dialética social. Um exercício que se caracteriza pela “interiorização da exterioridade e exteriorização da interioridade” (*ibidem*, p. 32), através da relação estabelecida entre o processo de socialização e as necessidades do sujeito.

Assim, é preciso compreender contextos/papéis/lógicas/práticas/atores/relações estabelecidas no processo de formação, seus impactos nos sujeitos ativos deste processo e na própria sociedade. Logo, é salutar compreender a formação de forma relacional, situada e ampla – para além de aspectos reducionistas e recortes centralizados no trabalho essencialmente didático – ou seja, a formação na sua complexidade.

Lesne (1984), em sua obra *Trabalho Pedagógico e Formação de Adultos*, problematiza “o campo da pedagogia dos adultos”, numa tentativa analítica de buscar a lógica determinante que permitiria justificar as práticas pedagógicas empreendidas nesta área do conhecimento.

O autor busca um debate para além da habitual distinção entre métodos tradicionais e métodos ativos, numa abordagem sociológica que discute as lógicas formativas expressas por meio de técnicas e métodos pedagógicos utilizados, com vistas ao melhor entendimento das práticas formativas, visto que “(...) alargando o pedagógico ao social (ao político, ao económico, ao ideológico) melhores condições teremos de o compreender” (*ibidem*, p. 36).

Para tanto, discorre acerca de três modos de trabalho pedagógico: *modo de trabalho pedagógico de tipo transmissivo*; *modo de trabalho pedagógico de tipo incitativo*; e *modo de trabalho pedagógico de tipo apropriativo*:

- *O modo de trabalho pedagógico de tipo transmissivo, de orientação normativa*, pelo qual se transmitem saberes, valores ou normas, modos de pensamento, entendimento e acção, ou seja, bens culturais em simultâneo com a organização social correspondente;
- *O modo de trabalho pedagógico de tipo incitativo, de orientação pessoal*, que opera principalmente ao nível das intenções, dos motivos, das disposições dos indivíduos, e procura desenvolver uma aprendizagem pessoal dos saberes;
- *O modo de trabalho pedagógico de tipo apropriativo, centrado na inserção social do indivíduo*, considerada como uma mediação pela qual se exercerá o acto de formação, como ponto de partida e ponto de chegada da apropriação cognitiva do real. (*ibidem*, p. 34).

Assim sendo, o *modelo transmissivo* é aquele em que a pessoa em formação é considerada como objeto de socialização e cujas ações são determinadas socialmente, ao passo que o *modelo incitativo* é aquele que vê a pessoa em formação como sujeito da sua própria socialização, determinando-se e adaptando-se, de forma ativa, aos diferentes papéis sociais e às exigências do funcionamento social.

Por seu turno, o *modelo apropriativo* compreende a pessoa em formação enquanto agente de socialização – determinado, mas também determinante; agindo, ao mesmo tempo, em e sobre as condições estruturais do exercício do processo formativo, por consequência, agente social e agente de socialização-formação das outras pessoas.

Com base nas argumentações postas, ressaltamos que há de se considerar tanto os normativos disciplinadores quanto as vivências individuais/coletivas que caracterizam o contexto formativo – em específico, a administração pública federal – e, por conseguinte,

influenciam este cenário – a fim de equacionar possíveis tensões e promover uma formação aderente e significativa que tenha em conta as necessidades e expectativas dos servidores.

Contudo, é preciso pontuar a nossa crença de que não há purismo no campo educacional, uma vez que a complexidade do ato formativo se caracteriza pela/na diversidade de percepções, práticas, valores, expertises (...) híbridos, no qual coexistem diferentes “pensares e agires”. O que faz da educação/formação um espaço de tensões e problemáticas transversais, que emergem da pluralidade, e, portanto, um campo tanto desafiador quanto apaixonante.

Esclarecemos, sobremaneira, que as impressões compartilhadas neste capítulo - enquanto “achados da investigação” – são caracterizadas como lógicas acentuadas em dada ferramenta, fala e/ou contexto. Logo, não são tidas como proposições absolutas, mas circunstanciais, ou seja, enquanto impressões ascendentes da interlocução entre a pesquisadora e o objeto e/ou os sujeitos participantes da pesquisa, num dado tempo-espaço de estudo.

Ao tratar da **concepção de formação** evidenciada na Política de Formação dos Servidores Públicos Federais Brasileiros – tal como institucionalizada pelos Decretos nº 2.794 de 1º de outubro de 1998, nº 5.707 de 23 de fevereiro de 2006 e nº 9.991 de 28 de agosto de 2019 – em linhas gerais, é possível afirmar que esta traz uma abordagem da formação/capacitação enquanto estratégia de valorização do servidor e de adequação ao perfil profissional vigente no setor público. Portanto, **a formação é valorada como meio de promover a atuação eficiente do servidor, no tocante às funções administrativas desempenhadas.**

Contudo, o Decreto de 2006 agrega a concepção de formação/capacitação à ideia de **processo contínuo, o qual leva ao desenvolvimento de competências institucionais e individuais.** Tal perspectiva nos parece relevante na medida em que inclui o “olhar da formação” sobre o sujeito da aprendizagem e, conseqüentemente, sobre suas necessidades formativas pessoais.

Nossa compreensão de que o modelo formativo está diretamente relacionado ao modo como se concebe e intenciona a formação, nos impulsiona a fomentar a discussão acerca da concepção de formação expressa na conjuntura da administração pública federal brasileira, e, por conseguinte, no Instituto Nacional do Seguro Social.

No contexto do INSS, em específico, tanto o Projeto Político Pedagógico quanto os formadores e formandos do Instituto defendem uma **concepção de formação evolutiva e**

transformadora, relacionada ao desenvolvimento de competências com vistas à aprendizagem processual e progressiva.

O PPP do INSS apresenta a **educação** como um dispositivo prático para promover a formação, a qual se define **enquanto produto de um processo**, portanto, resultado final a ser alcançado a partir de uma perspectiva mais ampla de formação:“(...) o processo educativo está pautado na construção coletiva do conhecimento, numa perspectiva dialógica, reflexiva, emancipatória e cidadã, que busque transformações significativas nos indivíduos, na organização e na sociedade” (p. 23). E, ainda, “A educação deve propiciar a discussão e a problematização visando à transformação da realidade social” (p. 25).

Os formadores do INSS, ouvidos nas entrevistas, trazem uma lógica – comum entre si - ao abordar **a concepção e/ou expectativa em relação ao processo formativo**, o que reflete um modelo interativo e holístico, uma vez que a formação é tida por estes sujeitos enquanto ação dialógica, transformadora e mobilizadora de múltiplas competências:

a formação é a minha possibilidade de intervir no mundo (Formador 1).

é por meio da educação que você transforma as pessoas, transforma um ambiente de trabalho; que realmente consegue ver muito de perto o crescimento das pessoas (Formador 2).

é construir, é aprender junto (Formador 3).

a formação (...) é um processo contínuo e não final (...) uma ação contínua do a dia-a-dia, é natural, é a transformação social (Formador 4).

(...) um dando [compartilhando] a experiência, o outro pensando em cima [a partir] da experiência que o colega está lhe trazendo, e (...) fazendo paralelos com a sua experiência de vida e com a questão, muitas vezes, que a própria instituição também coloca (Formador 5).

Assim, tratam a formação enquanto processo dialógico, dinâmico, gradual e contínuo que oportuniza a transformação do indivíduo e do meio; além de preparar os sujeitos para o desempenho de suas funções. Deste modo, os formadores **compreendem a formação como sistema que equaciona as competências individuais, institucionais e sociais destes sujeitos.**

Ao tempo que os formandos - interlocutores desta investigação - reconhecem a formação como experiência dialógica, a qual promove a interação de saberes de diversas naturezas e o fortalecimento de vínculos entre os pares, mas **priorizam o lado operacional da formação**. Portanto, atrelam o processo formativo à necessidade de oportunizar o melhor desempenho das suas funções cotidianas, ou seja, **estabelecem um vínculo direto entre o**

momento da formação e o momento do trabalho, por meio de elementos como: a fundamentação da prática, o alinhamento de procedimentos e o domínio dos sistemas corporativos.

muitas vezes a gente acaba meio que aprendendo as coisas de uma forma empírica. Sem muito estudo em cima daquilo (...) o que eu acho importante, de quando tem as capacitações (...), é que é um momento (...) que a gente consegue parar e estudar a teoria daquilo que a gente está fazendo (...) um dos pontos que acho mais importantes é esse, é o de você conseguir entender porque é que você está fazendo determinadas coisas (Formando 1).

a formação, assim, especificamente para o servidor que é do INSS ou de outra carreira, seria mais a parte de padronização de normas; de você aprender a mexer no sistema, de você entender a ideologia do Órgão. Enfim, é mais uma formação para lhe colocar no ambiente de trabalho (Formando 2).

Você está indo para um curso de formação na área na qual está atuando... penso que é porque vou aprender algo novo, também tirar minhas dúvidas, poder, muitas vezes, ensinar algo... ou então, quando há alguma mudança, algo que não é mais daquela forma... Resumindo, quando penso que vou ter uma formação, vou voltar diferente do que fui. Eu vou vir com algo novo, seja algo que nunca fiz ou algo que vai ser feito diferente agora, a partir daquele momento (Formando 3).

A formação é um conjunto de conceitos e habilidades que são repassadas, digamos assim, transmitidas. Uma pessoa transmite para a outra, para que esta pessoa, realmente internalizar, absorver esses conhecimentos (...) e fazer a aplicação dentro do seu trabalho (Formando 4).

É a interação dessa coisa toda, das nossas vivências, com os nossos conhecimentos teóricos, com a nossa vida profissional. E até um pouco a nossa inteligência emocional em relação a vários e diversos assuntos (Formando 5).

dar ferramentas para que você consiga desenvolver o seu trabalho da forma que se espera. Com mais segurança, com mais conhecimento, e que essa formação repercute nas suas atribuições dentro do Órgão... que você consiga, principalmente, colocar em prática, aquilo que você aprende (Formando 6).

Ambos – formadores e formandos – valorizam a formação enquanto processo interativo e oportunizador de aprendizagens significativas e transformadoras. Conseqüentemente primam por um modelo formativo que se utiliza da mediação como estratégia dialógica de desenvolvimento de competências individuais, institucionais e sociais.

Diante do exposto, é possível afirmar que há uma **aproximação conceptual entre os pressupostos/pontos de vista dos formadores, dos formandos e do PPP acerca do que “a formação deva ser” no cenário do INSS.**

Contudo, destacamos a existência de variações conceituais em relação à concepção de formação expressa pelos formadores e formandos entrevistados [conforme excertos supracitados]: observa-se **uma tendência mais filosófica e existencial, por parte dos formadores, em relação às expectativas finais do processo formativo, enquanto os formandos exteriorizam anseios por impactos mais práticos e usuais quanto às/nas ações formativas.**

Para promover o alargamento da compreensão acerca da **concepção de formação** - expressa no cenário da administração pública federal brasileira - e, conseqüentemente, entender a **lógica** dominante traduzida **na organização do trabalho pedagógico** que orienta as práticas formativas nesta conjuntura, é válida a discussão sobre o **papel do formador e do formando** nas ações formativas; os **aspectos** considerados na **elaboração do Plano de Formação**; os **elementos** tidos como **relevantes no direcionamento e definição da prática formativa**; os **espaços-tempos** considerados formativos; e o **papel da avaliação** no processo de formação.

Neste aspecto, para consubstanciar a **concepção** (ou concepções que coexistem) **de formação** - atribuída por diferentes atores deste sistema social – prosseguimos a análise dos sentidos que caracterizam os elementos integrantes/inerentes do processo formativo no cenário da Administração Pública, e, em particular, do INSS.

Em se tratando do **papel do formador e do formando** na formação, o estudo da Política de Formação dos Servidores Públicos Federais Brasileiros nos mostra, a partir da análise dos Decretos de 1998 e de 2006, que a **figura do formador está atrelada à ideia de potencialização do servidor** [neste contexto, o formando], quando define o formador como responsável pelo apoio às iniciativas de crescimento e pela mobilização da educação profissional deste servidor. Ao tempo que **o formando precisa assumir responsabilidades para com o seu processo formativo**, pois atribui ao formando a incumbência de “tornar-se agente de sua própria capacitação”.

Curiosamente, o Decreto de 2019 faz uma explanação genérica acerca do desenvolvimento do servidor. Desta maneira, não trata dos papéis alusivos aos sujeitos diretamente envolvidos no processo formativo, o que levanta o debate acerca “do lugar” da formação, e de seus pormenores, na atual Política [ou ainda, do “não lugar” da formação – que pode ser evidenciada pela marginalidade e/ou ausência de abordagem temática].

No contexto do INSS – aqui retratado pela Política Interna de Formação e pelo discurso dos seus formadores e formandos – **o formador e o formando são vistos como sujeitos ativos/responsáveis do/pelo processo de construção de aprendizagem e por**

contribuírem com a transformação social. O formador é mediador deste processo, por possuir conhecimento técnico e saberes didático – pedagógicos próprios da docência. **O formando é tido como sujeito de direitos dotado de particularidades**, as quais são oriundas de contextos e trajetórias de vida que precisam ser respeitados no/pelo processo formativo.

Logo, é possível inferir que, apesar de existir uma relação bilateral entre os sujeitos diretos da formação, a concepção expressa neste ambiente organizacional acerca **do papel do formador e do formando no processo formativo** é uma relação de autoridade ontológica, atribuída ao formador pela posição que ocupa e pelos saberes específicos que agrega a sua função.

Trindade (2012), ao discutir a ação educativa como empreendimento ético, trata da autoridade no cenário educativo e argumenta que a tomada de decisões, relativas à formação, vai além do direcionamento do processo de ensino-aprendizagem.

De acordo com essa perspectiva, o modo como enxergamos os espaços-tempos de formação, bem como as relações que se estabelecem na dinâmica formativa, nos proporciona identificar qual a lógica de condução e os sentidos atribuídos a este/neste processo.

Partindo do pressuposto de que a aprendizagem configura um direito humano e de que a ação educativa é um empreendimento ético, a formação precisa estabelecer-se num contexto democrático e solidário; no qual as relações entre formadores e formandos assumem um caráter flexível e antiautoritário.

Segundo Baptista (1998), na educação perspectivada eticamente, tem-se inúmeros desafios a serem pensados e repensados quando o propósito são as negociações de tomada deste poder tanto pelos alunos, como pelos professores.

Desta maneira, ambos os atores da formação são inerentemente aqueles que partilham conhecimentos – num sentido divergente das orientações encaminhadas pelo paradigma da instrução, o qual é marcado por relações de poder horizontalizadas (Trindade, 2012). Contudo, cabe à figura do formador, pela sua alteridade pedagógica e temporal, o exercício da responsividade sobre o caráter mediador da formação. Melhor dizendo, espera-se que o formador assuma a atribuição de mediar o processo formativo, visto que, por norma, seu nível de conhecimento didático/pedagógico e experiencial sobrepõe-se ao dos formandos.

Para os formadores do INSS, no processo formativo, **seu papel é mediar e orientar a construção da aprendizagem** [que é mútua]. Ambos os atores são fundamentais e exercem papéis complementares na formação. Entretanto, é preciso considerar o nível de

experiências, expertises e conhecimentos técnicos dos formadores em relação aos formandos. Portanto, **o formador tem responsabilidade em mediar a ação educativa, numa vertente reflexiva e de transformação dos sujeitos**. Como referem os formadores entrevistados:

são partes fundamentais do processo, um é diretamente ligado ao outro (...). O que talvez o formador tenha... E como ele (talvez) tenha um preparo um pouco maior, pode trazer novos olhares para que o formando aprenda (Formador 1).

a gente participa na educação, deixa algum fruto, deixa algum aprendizado (...) quando a gente encontra os servidores depois, vê que houve transformação a partir daquilo (Formador 3).

meu papel como formador é passar para o formando de que a minha passagem ali é uma etapa e eu vou transmitir, para aquele formando, um nível de compreensão das coisas para que ele continue e me supere (Formador 4).

provocar a reflexão, porque a mudança só vem a partir da reflexão (...) é o grande papel do educador em qualquer circunstância (Formador 5).

Numa perspectiva mais prática, os formandos do INSS destacam que **o formador deve contextualizar a teoria com situações práticas, a fim de promover mudanças que impactem na dinâmica de trabalho/no cotidiano**; o que se torna possível quando o formador demonstra domínio técnico, agrega e aprofunda informações, e orienta os formandos - tendo em conta a importância da uniformização de procedimentos no contexto institucional [o que acaba por apresentar uma vertente paradoxal da argumentação, visto que a uniformização presume uma lógica puramente instrucionista e transmissiva].

O formador vai buscar toda a normatização, toda a dúvida... vai montar o material didático e levar de forma clara, simples para o formando (Formando 2).

(...) o formador direcionando o caminho dos ensinamentos que vão ser passados (Formando 5).

O papel do formador é crucial. Ele tem, principalmente, a função de conduzir o servidor (...). Está ali para tirar todas as dúvidas, dar todas as orientações técnicas, legislação, procedimentos operacionais (Formando 6).

Tanto o formador quanto o formando reconhecem que **o formando tem papel de co-participe neste processo**, devendo estar aberto à aprendizagem e comprometido com a socialização de saberes adquiridos.

o papel do formando nesse processo é estar aberto a novas ideias, tentar perceber o mundo de uma forma diferente (Formador 1).

um papel que vai propiciar um ambiente onde o educando possa trazer o seu conhecimento, a sua experiência; e através da troca entre os educandos, entre o formador e o educando... vai construir esse aprendizado (Formador 2).

que ele consiga, além de aprender aquilo, socializar (Formador 3).

gosto de ir para os cursos de capacitação devido a esse fato. Porque você volta para a agência para disseminar todo esse conhecimento, essa uniformização do atendimento, da ideia de análise [dos processos] (Formando 2).

além da responsabilidade do aprendizado, mas também da troca, justamente por estar interagindo com pessoas de diversas localidades. E de, quando voltar, também passar isso para os colegas que ficaram, que nem sempre pode ir todo o mundo para um treinamento; então temos essa responsabilidade de transmitir o que trouxemos na nossa bagagem de volta (Formando 3).

ele [formando] também tem de se manifestar (...) precisa colocar o que tem de conhecimento para poder fazer a interação até com os outros formandos e com o formador (Formando 4).

Em suma, o que une os discursos do Instituto [dos formadores, formandos e PPP], é a afirmativa que **no INSS existe a crença de que tanto o formador quanto o formando são agentes determinantes do/no processo de formação** - seja no que tange a construção do conhecimento, seja na tomada de decisões no contexto da formação. Aproximam-se, neste sentido, de uma **pedagogia apropriativa**. Tal como conceitualizada por Lesne (1984).

Embora seja comum aos discursos [presentes nas entrevistas] esta ideia de que ambos os agentes diretos da formação são igualmente relevantes do processo formativo, os excertos referidos acima enfocam a **responsabilidade do formador em apresentar domínio técnico, em relação ao conteúdo tratado; promover a organização dos espaços-tempos formativos; providenciar a construção e escolha do material didático a ser trabalhado; e criar um clima reflexivo e democrático, enquanto promotor da aprendizagem.**

Outro aspecto que possibilita um melhor entendimento acerca da **lógica formativa** que caracteriza o âmbito da administração pública federal no Brasil é a identificação de elementos considerados **quando da elaboração do Plano de Formação**, uma vez que o referido Plano retrata as intenções e orientações formativas voltadas para os servidores.

Neste sentido, o **Plano de Formação dos servidores públicos** é marcado por uma lógica central que prima pelo alinhamento das ações de capacitação com as prioridades formativas dos órgãos e entidades da administração federal, com vistas à solidificação de uma unidade e do fortalecimento desta rede institucional. Assim, os objetivos e interesses

organizacionais são priorizados quando da materialização da proposta formativa no cenário da administração pública.

Em se tratando do INSS, destaca-se o fato de que **as necessidades de formação precisam ser consideradas no processo formativo**. No item do PPP “Diretrizes para as Ações Educacionais Internas e Externas”, por exemplo, é evidente a alusão acerca do levantamento de necessidades no processo de identificação das demandas, planejamento, implementação, acompanhamento e avaliação destas ações.

Deste modo, no depoimento dos formadores entrevistados, incide a afirmativa de que **o plano de formação deve estar baseado no levantamento do perfil** (contexto, história de vida, necessidades, objetivos de aprendizagem, nível de conhecimento, etc) **do público participante**. Ainda, **o ideal é que haja um contato prévio com este público para apreender as informações prioritárias sobre os sujeitos da formação**.

a partir da história de vida dessas pessoas [dos educandos], a experiência deles, o conhecimento deles... é que traz para o educador a oportunidade de desenvolver uma ação que realmente traga resultado (Formador 2).

conhecer cada indivíduo, na sua individualidade (Formador 4).

é necessário você verificar... considerar o contexto, as necessidades, os objetivos e a partir daí propor algo que possa aderir àquela necessidade, aderir à realidade (Formador 2).

[identificar] necessidades em cima do que cada área traz para a gente (...) e analisar a questão social (Formador 5).

Nesta reflexão acerca do “para que” levantar o perfil do participante [ou, na linguagem da formação: para que se fazer a análise de necessidades], um posicionamento dito mais equilibrado [e pautado pela negociação entre saberes] converge para o *modo de trabalho apropriativo* (Lesne, 1984), cujo trabalho com os formandos centra-se no confronto entre o “que se sabe” com “outros/e novos saberes”, nomeadamente no INSS: com os saberes do Instituto.

Neste sentido, trata-se de uma visão mais agregadora e progressiva da aquisição de saberes. Portanto, não se trata de uma visão simplista de “saber o que eles [formandos] não sabem” do que “eu defino que eles devem saber”. Mais do que isto, trata-se da identificação de novas possibilidades de aprendizagem, com vistas à potencialização das competências individuais e coletivas dos sujeitos aprendentes.

Entretanto, há uma observação de que, na prática, muitas demandas são emergenciais e “encomendadas” pela área ou pelo gestor, o qual traça um perfil expectável deste público

– o que demonstra que as decisões pedagógicas nem sempre são tidas como prioritárias, mas se submetem a outros mandos organizacionais. Assim sendo, os formadores ouvidos enfocam, ainda, alguns aspectos condicionantes deste processo:

As limitações são muitas. A gente sempre tem trabalhado a capacitação em cima de determinada demanda que é urgente resolver (...). Então é uma coisa bem pontual e isso atrapalha muito, porque não é uma formação continuada (Formador 3).

o ponto complexo da gente, ali, dentro da educação, no âmbito corporativo; ainda mais de gestão pública... Porque a gente sabe que tem uma questão política muito forte, ainda mais no Instituto, onde eles, de certa forma, querem determinar o ângulo ou o caminho educacional que você deve dar, e na verdade a gente muitas vezes não concorda com aquilo, então tem que ter um “jogo de cintura” em relação a isso (Formador 5).

Na perspectiva dos formandos **o levantamento de necessidades formativas precisa ser feito por meio da escuta individualizada e direta dos servidores; além da identificação de pontos críticos junto às áreas e/ou chefias imediatas para elaboração do plano de formação:**

para perceber a questão da necessidade mesmo, eu acho que, hoje, no INSS, a única forma é fazer um levantamento junto aos servidores e tentar, individualmente, ver o que cada um tem mais dificuldade. Dentro disso, perceber quais são os pontos que mais são críticos (Formando 1).

[em relação às necessidades dos servidores] “quem vai conseguir identificar diretamente são as chefias imediatas (...) é quem tem mais condições de dar um melhor feedback (Formando 2).

tem que saber quem é que precisa, quais são as necessidades e quais são as dificuldades que essa clientela tem (Formando 4).

a partir de pesquisa que possa trazer as dúvidas mais frequentes repassadas à chefia (Formando 6).

Outras fontes destacadas, como elementos contributivos neste diagnóstico, são os canais e mídias sociais utilizadas coletivamente pelos servidores. Além de permitir a adequação dos sujeitos ao contexto instituído [a exemplo da atualização frente a nova legislação previdenciária]:

Então, eu acredito que os canais onde se tira dúvida (...) podem mensurar onde é que têm maior dúvida, quais os assuntos, quais as lacunas que existem nos nossos normativos. E, a partir daí, mudar também o curso (Formando 3).

quando há atualizações na legislação, como é o caso agora da Reforma da Presidência, acredito que isso já é um motivo para se fazer ações educacionais nesse sentido (Formando 6).

Em linhas gerais, nota-se que o PPP e os discursos dos formadores e formandos do INSS apresentam convergência **quanto à priorização do levantamento de necessidades dos sujeitos da formação e dos contextos nos quais estão inseridos**. Ou seja, **o levantamento das necessidades justifica-se por referência aos eventuais desejos e problemas que os formandos são mobilizados a manifestar/expressar**. Neste sentido, estratégias de identificação de informações são citadas [pelo documento] como ferramentas de diagnose: a exemplo da escuta sensível, da observação e da pesquisa *in-loco*.

Quanto aos normativos, referentes à Política de Formação de Servidores Públicos Federais [os Decretos], estes **apontam para a análise de necessidades formativas numa perspectiva de comparação do desvio entre as prioridades da formação [definidas centralmente] e o que formandos não têm para lhes responder ou para se adequarem a elas**. Ou seja, é uma lógica que tendencialmente conduz a desqualificar a experiência dos servidores e a ignorar as singularidades contextuais.

Em suma, nota-se uma **concordância quanto à importância de análises de necessidades**, mas uma **diferença no sentido que é dado a essa análise** [adequação do perfil dos formandos a partir de um modelo pré-definido ou identificação de saberes a serem agregados ao processo de aquisição de competências] e também quanto **às estratégias que são referidas para fazê-la** [designadamente umas que incidem na relação direta com os servidores e outras que decorrem da mudança dos normativos institucionais].

Uma análise complementar que agrega ao objetivo de caracterizar a lógica de formação adotada no ambiente da administração pública refere-se aos **elementos considerados relevantes no direcionamento e definição da prática formativa**.

Ao focar os elementos que influenciam a definição da prática formativa no contexto de uma dada formação, é possível identificar a transposição conceptual - que orienta o processo formativo – para o “fazer docente”, uma vez que, comumente, se estabelece uma relação direta entre “o fazer e o modo de pensar sobre o que se faz”.

Quanto à Política de Formação de Servidores Públicos Federais Brasileiros, esta **prioriza a definição de metas a serem alcançadas em consonância com os resultados institucionais esperados**; o que antepõe os objetivos estratégicos do órgão e/ou entidade associados às ações formativas.

No que diz respeito à Política Interna de Formação do INSS, de forma genérica, esta demonstra **flexibilidade acerca da metodologia a ser adotada nas ações educacionais**, justificada pelas necessidades contextuais a serem consideradas no processo de formação. Todavia traz aspectos relativos a um **referencial metodológico que visa à autonomia e (co) gerenciamento da aprendizagem pelo educando/formando**.

Os formadores destacam a **prática formativa enquanto promotora de espaço dialógico**, no qual é possibilitado o confronto de opiniões e experiências diversas, e, em paralelo, com a promoção da reflexão – a qual culmina com a transformação do sujeito.

Neste ponto, muitos **elementos são considerados** – pelos formadores do INSS – **relevantes na prática formativa**, dentre eles: **identidade própria e autoconfiança do formador; comunicação fluída e fundamentada entre os agentes da formação; construção coletiva do saber; flexibilidade e pluralidade didática; e o estabelecimento de uma relação afetiva e respeitosa:**

você deve descobrir o teu caminho! (...) se entregue naquela ação e viva da melhor maneira possível aquele momento... ele é único! (...) Quer mudar alguma coisa na atividade? Mude! Faça aquilo que você considera essencial. Só não perca o teu foco (Formador 1).

(...) confiança na atuação dela, que realmente lesse e procurasse se apropriar da ação, de todas as informações (...) que considerasse todo o saber dos educandos e oportunizasse a fala, a troca de conhecimento, a troca de experiências (...) respeitasse esse momento. Porque para mim a sala de aula é um espaço de respeito, de construção e de amor (Formador 2).

Eu me pergunto todos os dias, quando eu preparo uma aula (...) como eu devo levar [o conhecimento]? Quais são as técnicas novas? Então, eu vou à internet e vejo métodos mais hi-tech de levar a informação (...). Mas eu não me posso prender só a isso, porque algumas pessoas, principalmente na nossa Instituição, elas não estão tão modernizadas. Então eu tenho que pensar em levar atividades em que incluam questionários físicos, textos, dinâmicas (Formador 4).

Enquanto os formandos ressaltam a **necessidade de associar teoria à prática, promover a uniformização de procedimentos, oportunizar o intercâmbio de saberes e a construção de uma rede institucional entre os servidores**. Além do que citam alguns aspectos enquanto intervenientes diretos da formação: estrutural [ambiente físico] e didático – metodológico [modalidade da ação, material disponibilizado, carga horária, planejamento e metodologia adotados, e preparação dos formadores]:

que os servidores que estão atuando como educadores (...) realmente tenham um contato, que trabalhem mais próximo daquilo que está sendo ministrado (Formando 1).

a gente sabe que tem muita gerência do INSS que a estrutura, às vezes, deixa um pouco a desejar, não é? Por ser um órgão bem antigo, tem muitos prédios que não têm laboratórios de informática, não têm salas de aula (...) então eu acho que a estrutura, muitas vezes influencia (Formando 1).

Num primeiro momento acho que, alguns cursos, deviam ser primordialmente presenciais (Formando 1).

achei mais proveitosas [as ações] em nível de gerência, porque elas trataram (...) das dívidas pontuais (Formando 2).

(..) esse planejamento tem de ser antecipado porque, às vezes, acontece ter uma formação em que nós somos avisados muito em cima e então complica (...) Quanto antes, quanto melhor planejamento, acho que facilita. Facilita para o setor decidir quem vai, porque nem sempre pode ir todo o mundo, claro, porque tem de ficar alguém. Para a pessoa que quer participar se organizar nas suas demandas (..) E, na questão do curso em si é isso, é um local que dê para todo o mundo ir, que tenha uma boa estrutura e que os formadores, também, tenham conhecimento. Não só conhecimento, mas também a didática para passar porque, às vezes, a pessoa tem um bom conhecimento, é inegável isso, mas no ensino tem a questão da didática e da comunicação, que nem sempre é boa (Formando 3).

[as capacitações] devem ser bastante objetivas. Elas não devem fugir do foco a que se se propõem. Eu acredito que dentro da instituição nós temos de saber para onde está sendo direcionada essa capacitação (Formando 4).

A gente tem materiais didáticos bons. Acho que o material de apoio, na maioria das vezes, é bom. Temos também muitas potencialidades. Toda vez que você vai para um curso, os slides são muito bem preparados. O que eu tenho notado, nos últimos dois ou três anos, é que o material teórico tem vindo cada vez mais organizado e está se centralizando. O que eu acho muito legal para a questão da uniformidade e numa distribuição mais democrática desse conhecimento (Formando 5).

Em síntese, no que trata dos **elementos considerados relevantes no direcionamento e definição da prática formativa**, a Política de Formação de Servidores Públicos Federais Brasileiros evidencia as metas e resultados institucionais como determinantes, ao tempo que a Política de Formação do INSS destaca a autonomia dos formandos [servidores] enquanto prioridade neste aspecto. Por sua vez, os formadores enfocam a prática formativa dialógica como elemento essencial e os formandos trazem a necessidade de associação entre teoria/prática como imperativo no direcionamento da prática formativa.

Nosso entendimento conclusivo – em relação a este ponto – é de que, ao discutir a prática formativa é salutar pensar sobre a constituição do sujeito no exercício da formação,

ou seja, que sujeito se pretende formar e para quê? Consequentemente, delinear a concepção formativa que irá orientar este processo de formação.

Nogueira (2005) argumenta que o discurso vigente traz a necessidade da formação do “sujeito integral”. Entretanto, afirma que a clareza quanto à essência desse sujeito e ao objetivo dessa formação são inevitáveis para que sejam traçados estratégias e planos efetivamente significativos e coerentes.

O autor alerta sobre a eminência de rompermos com o “purismo pedagógico”, ou seja, com o extremismo educacional que, por vezes, nos aprisiona no interior do espaço institucionalmente educativo e nos impede de enxergarmos os estímulos externos – ocasionalmente, advindos das exigências do mercado e da sociedade.

Para o autor (*ibidem*, p.15), não se trata de “receber regras externas, de como deveríamos conduzir nosso trabalho pedagógico”, mas da racionalidade de que a constituição desse sujeito integral necessita considerar, também, as competências exigidas pelo mercado e pela sociedade capitalista – da qual este indivíduo é integrante.

Contudo, há de se considerar as influências que representam constrangimentos internos e externos na efetivação da formação continuada, cuja firmeza de propósitos e o compromisso ético/político dos sujeitos do processo – e das instituições da qual são integrantes – se apresentam como aliados, no sentido de equacionar estratégias de superação destes limitadores.

Portanto, atentar para o fato de que a prática formativa precisa se valer de diferentes táticas que auxiliem a equalização das tensões que caracterizam a interface do campo pedagógico com o campo socioeconômico; em específico, que marcam o conflito entre os interesses da formação e os da administração pública.

Desta maneira, a prática pedagógica não pode prescindir do caráter reflexivo e dinâmico. Compreendida por Freire (1975, p. 9) como “práxis” que se efetiva na interação humana, visto que “ninguém educa ninguém, como tampouco ninguém se educa a si mesmo, os homens se educam em comunhão, mediatizados pelo mundo”. Portanto, um processo de conscientização que se desenvolve na medida em que as pessoas, coletivamente, discutem e enfrentam problemáticas de interesse comum.

Para Schmidt, Ribas e Carvalho (2003, p. 23),

a prática pedagógica reflexiva tem como ponto de partida e chegada a prática social. Caracteriza-se pela indissociabilidade entre teoria e prática, em que as dicotomias tendem a desaparecer. Com um caráter inquieto, criador e acentuado grau de consciência, a prática pedagógica tem como preocupação produzir mudanças

qualitativas e para isso, procura munir-se de um conhecimento crítico e aprofundado da realidade.

O que situa a prática pedagógica numa relação intrínseca com a prática social e as torna indissociáveis.

Ressaltamos, contudo, que há de se compreender que o espaço formativo, aqui caracterizado, é marcado por tensões que se estabelecem entre o “gerencial” e o “pedagógico”. Por conseguinte, o contexto formativo da administração pública reflete o conflito entre o “instituído” e o “instituinte”, quando são confrontados os normativos institucionais e as expectativas formativas dos sujeitos diretos da formação.

Assim sendo, há de se pensar em estratégias resolutivas frente às tensões que podem decorrer de **elementos definidores e orientadores da formação**, a exemplo: do envolvimento [convencimento] dos gestores em fóruns de deliberações, que possuam um caráter coletivo e de representatividade das bases; da associação de decisões técnicas às políticas, a partir da compreensão da formação enquanto ferramenta estratégica; do fortalecimento da coerência/honradez entre/e para com os compromissos gerados entre os discursos [emergentes do contexto] e as práticas da/na formação; da concretude/alinhamento de propósitos da ação formativa dos formadores e das necessidades/expectativas do formando, bem como dos objetivos traçados pelas instituições e/ou órgãos federais.

É claro que não podemos ignorar que estamos nos referindo a um sistema em que os “poderes” não são equivalentes entre os vários atores intervenientes do processo/do cenário. E se o instituído não se altera, a tendência é para que a sua perspectiva se imponha e, portanto, caíamos em dicotomias: orientações antagônicas, com poderes diferenciados, que não se interpelam mutuamente. Daí a importância da dinamicidade estabelecida na ação política da formação, numa perspectiva de promover a flexibilização do “instituído” por meio da mobilização oriunda e articulada da ação “instituinte”.

Ao pensar a prática formativa é imprescindível analisar os espaços-tempos em que esta prática se materializa, visto que este aspecto também contribui para a compreensão da lógica de formação subjacente. Deste modo, consideramos que o estudo dos **espaços-tempos de formação no contexto da administração pública** concorre para a discussão que estamos travando neste capítulo.

Ao fazer referência aos espaços de formação, os Decretos de 1998, de 2006 e de 2019 trazem a ideia comum de que estes **são especificamente os espaços formais de capacitação** no âmbito do órgão e/ou entidade da federação ou em outras instituições com competência para tal.

Entretanto, este último decreto [em vigor] faz um destaque para as atividades conjugadas – por meio de atividades práticas em posto de trabalho, em órgão ou entidade da administração pública – e voluntárias como ações consideradas formativas, desde que relacionadas às funções do servidor e mediante comprovação formal e legítima de participação destes nas mesmas.

Nesta questão, é possível afirmar que, **prioritariamente, os normativos** [decretos] **que disciplinam a Política de Formação de Servidores Públicos Federais Brasileiros convergem para a instituição dos espaços-tempos formais enquanto campo legítimo da formação.** Ao passo que a **Política de Formação do INSS e os depoimentos dos servidores** – formadores e formandos – **trazem uma visão mais ampliada quanto a este item da formação.**

O **PPP** do INSS realça a importância de **conjugiar os espaços do trabalho e da aprendizagem**, visto que a ideia de continuidade e permanência caracterizam o processo de formação. Assim sendo, a lógica da ruptura é desconsiderada enquanto qualquer tipo de referência. Ou seja, [no PPP] a formação é posta enquanto condição linear ao longo da vida dos indivíduos, numa fusão entre o espaço-tempo do trabalho e o espaço-tempo da aprendizagem.

A fala dos formadores e formandos representa o reconhecimento de outros espaços-tempo de formação, além da sala de aula, no cenário do INSS– a exemplo das mídias sociais e das unidades de trabalho.

Conforme este ponto de vista, é possível afirmar que **há uma caracterização ampla da ideia de espaço formativo**, que se define pela ação e intencionalidade e não apenas pelo contexto em si. Assim, **o espaço laborativo e as ferramentas tecnológicas são evidenciados enquanto espaço de formação, desde que utilizados em prol da construção do conhecimento/aprendizagem** – a qual é proveniente da interação dinâmica e democrática:

todo espaço é um espaço de educação (...). Então, a minha sala de trabalho é um espaço educativo: “Quem sabe tal norma? Quem sabe tal regra?”(...) e a gente troca essa informação (Formador 1).

à medida que você estabelece um diálogo com o seu colega do lado, que vai buscar tirar dúvidas de algum procedimento (...) isso é um espaço formativo. Você está construindo conhecimento, está aprendendo, está levando até mesmo o seu colega a refletir sobre aquilo que ele está falando. E isso, na verdade, nos faz a rever os nossos conceitos (Formador 2).

Necessariamente não precisa estar numa sala de aula (...). Você não tem só um canal (...) temos também grupo de facebook que tem os servidores do INSS, lá tem mais de 15.000 (quinze mil)... todo o dia tem coisa interessante (...) tem dúvida operacional, você dirime dúvidas... e até esse bate papo via nacional. De a gente saber a realidade de outros locais. Diversos grupos de whatsapp... já existem dezenas deles. Então, tudo isso acrescenta no crescimento profissional (Formando 2).

Existem canais para se tirar dúvidas. Então, acredito que esses canais sejam... Um e-mail específico... Por exemplo, nós temos um e-mail específico (...) para damos sugestões de algo que a gente procura no Manual e não encontra, não está normatizado (...). Outra forma também, que é informal, mas que existe, é um grupo de Whatsapp que é utilizado para tirar dúvidas (Formando 3).

no dia-a-dia na APS realizam pequenos grupos, pequenas reuniões e interagem até em trios, dando aula (Formador 4).

A gente é muito mais formado pela rotina do que por uma formação realmente que possa dizer que seja institucional (Formando 5).

De certo, algumas condições oportunizam a **democratização dos espaços-formativos**, a exemplo: da predisposição dos pares em partilhar saberes; do reconhecimento/validação dos ambientes informais como espaços dialógicos de troca de experiências e expertises; do uso de dispositivos tecnológicos e canais remotos [de procedência institucional ou não], enquanto meio de comunicação/esclarecimento e solidificação de informações; do incentivo à criação de eventos locais e cotidianos de estudo e construção coletiva de saberes.

Ao refletirmos sobre prática formativa, no cenário de formação profissionalizante vigente, é suposto atentar uma intervenção que se concretiza em novos “territórios formativos” (Caspar, 2007). E, portanto, carece do reconhecimento e da análise de **espaços-tempos** inabituais, enquanto campos interventivos de formação. Segundo Caspar (2007, p. 89),

Hoje o estatuto atribuído ao saber permite a mistura de dados, informações e conhecimento, o que põe em evidencia a necessidade intelectual para tratá-los criticamente. Nesta conjuntura “resta progredir no sentido da identificação dos saberes pertinentes num dado momento, para uma dada pessoa ou um dado grupo, e no dos custos reais ou simbólicos de conexão e de acesso a esses saberes.

Assim, o fato de a produção do conhecimento não estar limitado aos espaços institucionalmente escolares, democratiza os espaços-tempos de formação e amplia a definição “de quem e o quê” se constitui como formador; além de aquecer o debate acerca da aplicabilidade assertiva deste conhecimento.

De acordo com Gohn (2005, p. 92), nos anos 90, as mudanças na economia, na sociedade e no mundo do trabalho conduziram a educação a um viés mais transigente, na qual “passou-se a valorizar os processos de aprendizagem em grupos e a dar-se grande importância aos valores culturais que articulam as ações dos indivíduos. Passou-se ainda a falar de uma nova cultura organizacional que, em geral, exige a aprendizagem de habilidades extra-escolares”.

A nosso ver, as considerações da autora reforçam a reflexão acerca das novas possibilidades de aprendizagem; e da redefinição do campo educativo e da cultura organizacional. Portanto, **impulsionam a considerar novas dinâmicas e configurações dos espaços-tempos institucionais, inclusive os espaços-tempos de formação** – suas ferramentas essenciais, estratégias de aprendizagem, natureza de conteúdos, valores e atitudes imprescindíveis à vida e à convivência em contextos sociais de trabalho.

Assim, **ajudam a ampliar o âmbito da formação para outras dimensões, além da sala de aula**, e a afastar “as interpretações habituais do saber que separam o conhecimento da ação e esta do valor” [ou seja, validam a capacidade de realizar ações competentes] (*ibidem*, p. 93). Nosso entendimento é o de que tal ideia advém da compreensão do saber enquanto ferramenta que potencializa as pessoas para a atuação efetiva na sociedade. Portanto, um saber significativo, contextual e transformador.

Ressalva-se, contudo, que na formação proposta pelo INSS ainda existe uma centralidade da sala de aula como espaço-tempo de formação padrão; e do ensino à distância como espaço-tempo de formação priorizado no cenário atual, como afirmam os formadores e os formandos entrevistados neste estudo:

O principal, que é o que tem mais volume hoje mesmo, é o ensino à distância, que seria através da Escola Virtual do INSS (Formando 1).

Hoje, a maioria das capacitações são à distância (Formando 4).

praticamente, é na sala de aula e também nos cursos à distância (Formador 5).

Outro aspecto analisado, que nos auxilia a compreensão da lógica que caracteriza a Política de Formação de Servidores Públicos Federais Brasileiros, refere-se ao **Papel da Avaliação** nas ações formativas, visto que o sentido que é dado a esta ferramenta no processo formativo reflete a concepção que se tem acerca da própria formação.

O presente estudo nos permite aferir que tanto o Decreto de 1998 quanto o de 2006 abordam **a avaliação enquanto ato permanente de verificação de resultados** advindos

das ações de capacitação. Portanto, evidencia a aferição de resultados como função prioritária, no que tange a avaliação nestas ações.

Ao tempo que, o Decreto de 2019 **agrega à avaliação a função de gerir os riscos** referentes à implementação das ações de desenvolvimento e de monitorá-las para o uso adequado dos recursos públicos; o que deixa evidente a preocupação com o controle de gastos/investimentos com a formação no âmbito da administração pública.

No INSS **a avaliação é tida como um elemento integrante do processo ensino-aprendizagem, cuja finalidade é o “acompanhamento das ações de educação”**. Neste sentido, “viabiliza a reformulação do fazer pedagógico, garantindo a qualidade dos resultados esperados e a (re)construção do conhecimento” – o que a diferencia da verificação de desempenho.

Os formadores e formandos do INSS comungam da ideia de que **a avaliação é ferramenta integrante do processo formativo, capaz de estabelecer *feedback* pessoal e, também, institucional [investimentos e resultados] em relação à ação formativa e de auxiliar na retroalimentação do processo formativo.**

Assim, **a avaliação é compreendida como estratégia de empoderamento da formação quando oportuniza a redefinição e melhoria da prática formativa; a realização da auto-avaliação, no que diz respeito ao desempenho e à progressão dos sujeitos no processo; a utilização da comunicabilidade dos resultados alcançados frente aos objetivos traçados; a relação entre o momento formativo e o momento subsequente, para fins de acompanhamento e reorganização de saberes:**

momento em que você pode rever situações em que tem oportunidade de melhoria. Essa avaliação traz informações: de que forma a gente segue nesse processo, de que forma a gente precisa alterar algum caminho (Formador 2).

a gente procura também trabalhar a avaliação durante a capacitação, tem que haver sempre um feedback. E de repente a gente pode mudar o rumo da capacitação, do momento (...) de acordo com o feedback que a gente está recebendo (Formador 3).

Depois eu procuro interagir com o gestor para saber se realmente a capacitação foi útil naquele momento (Formador 4).

no momento da avaliação a gente pode expressar a nossa opinião, o que achou do curso, consegue colocar individualmente sobre os educadores, qual é a impressão que a gente teve deles, o domínio do assunto e tudo mais. E é assim, eu acho importante (Formando 1).

Eu acredito que é uma ferramenta muito boa para que se melhore a cada treinamento. Se cada educando responder, de uma forma sincera, colocar o que achou que deve melhorar, os pontos positivos... fazer elogios também é importante porque a gente resalta o que foi muito bom, que deve continuar (...). Eu acredito que a avaliação pode ser usada, sim, deve ser usada como ferramenta de melhorar o próximo [curso] (Formando 3).

A ação precisa de um feedback (...) o principal motivo de existir uma avaliação é que, tanto a instituição tem um feedback do que está sendo investido... porque quando você faz um treinamento não é só dinheiro... são recursos humanos, você investe em recursos logísticos, e são inúmeros, a gente sabe disso... E acho que a instituição precisa desse feedback na nossa atuação, onde ela nos treina, e nós, no fundo, estamos avaliando, também, a capacidade dessa instituição de treinar a gente e tornar o nosso serviço mais eficaz. E acho que é uma questão de feedback mesmo, tanto da instituição, quanto nossa (Formando 5).

Entretanto, os formandos ressaltam a **ausência de uma avaliação sistemática em relação aos cursos, no que trata do impacto e/ou de resultados das ações formativas** no contexto laborativo/de atuação:

Normalmente se faz uma avaliação somente do curso em si (...) acho falha. Eu não vejo nas capacitações, tanto presenciais como à distância, uma avaliação que seja dentro da prática. Fica muito na teoria, e não se tem, assim, um retorno dessa aplicabilidade (Formando 4).

(...) Eu acho que deveria, por exemplo, pegar o e-mail de cada um e mandar [refere-se ao formulário de avaliação] e a pessoa faria depois, com calma, e iria para um lugar já específico de quem fosse analisar (Formando 2).

Na década de 90, final de 90, início de 2000...teve esse processo de acompanhamento após as capacitações, principalmente quando eram sistemas novos, procedimentos novos, hoje se perdeu um pouco isso (Formando 4).

Uma coisa que sinto falta depois da capacitação é contato com o educador (Formando 6).

Portanto, **há funções diferenciadas para a avaliação quando se determina o que deve ser avaliado, como deve ser avaliado e para que deve ser avaliado:** de um lado a avaliação pensada em relação ao sistema (decretos-lei) e outra em relação aos processos formativos (especificamente pelo INSS, formadores e formandos).

Os Decretos supracitados evidenciam uma preocupação com a eficiência econômica da formação, visto que é atribuída a esta a função de gerenciar os custos e riscos relativos aos investimentos destinados às ações formativas. Enquanto que os discursos dos agentes

diretos da formação no INSS preconizam a avaliação como ferramenta reguladora dos objetivos e expectativas pedagógicas.

Neste sentido, o problema não está na existência de diferentes entendimentos acerca das finalidades e procedimentos avaliativos (que são normais e naturais, pois estamos a nos referir a diferentes níveis do sistema de formação, cada um deles com as suas “preocupações específicas”). Contudo, a problemática aparece quando estas finalidades e procedimentos associados à avaliação, por estes diferentes níveis, se tornam incompatíveis sem que exista um “compromisso” entre eles.

Deste modo, a avaliação preocupada com a eficiência econômica não pode se impor ao ponto de inviabilizar que os formadores e formandos a entendam numa perspectiva formativa, o que representaria a deturpação da avaliação enquanto estratégia didático-pedagógica de retroalimentação do processo de formação.

Assim, reafirmamos a necessidade de que haja um compromisso da administração pública para com os interesses pedagógicos da formação, na perspectiva de garantir um processo formativo com efetividade e sentido para os sujeitos desse processo e, por conseguinte, a integralidade do atendimento aos cidadãos na prestação de serviços à sociedade. Uma formação construída na dimensão na responsabilidade social, na construção coletiva, na equalização de poderes e, portanto, no exercício da autonomia.

Para Sant’Anna (2001, p. 8) “as diferentes etapas da avaliação desempenham um papel decisivo e nenhuma delas exclui avaliador e avaliado do compromisso de ser o seu próprio agente de decisão e o responsável pelo processo educativo”.

A autora trata sobre a necessidade de que a avaliação perpassasse todas as fases do processo formativo, numa tentativa de revelar os saberes sistematizados e/ou construídos, as etapas vencidas no percurso de aprendizagem, os progressos qualitativos e quantitativos no intercâmbio entre os atores da formação; e lhes permita traçar estratégias que os conduzam ao nível pretendido.

Neste contexto, a avaliação tida como ferramenta de acompanhamento e análise do processo formativo, ganha sentido na “tomada de decisão” – com vista à promoção da aprendizagem significativa:

No paradigma educacional centrado na aprendizagem significativa (apoiado na pedagogia diferenciada e da autonomia), a avaliação é concebida como processo/instrumento de coleta de informações, sistematização e interpretação das informações, julgamentos de valor do objeto avaliado através das informações tratadas e decifradas, e, por fim, tomada de decisão (como intervir para promover o desenvolvimento das aprendizagens significativas) (Silva, 2006, p. 12).

Assim, o processo avaliativo “é espaço de mediação/aproximação/diálogo entre formas de ensino de professores e percursos de aprendizagem dos alunos” (*ibidem*, p. 13).

Ressaltamos que tal concepção avaliativa encontra ressonância muito maior nas expectativas dos sujeitos da formação do que no contexto real da administração pública – tendo em conta os testemunhos dos formandos, postos acima.

Diante do exposto, salvaguardada a natureza exploratória do estudo, nossa conclusão é de que **existe uma lógica determinista, e pouco flexível, quando se trata da Política de Formação de Servidores Públicos Federais Brasileiros**. Uma lógica que orienta as ações de capacitação/formação no âmbito dos órgãos e entidades da federação do Brasil, e que se institucionaliza por meio dos normativos disciplinadores, a saber, os Decretos nº 2.794 de 1º de outubro de 1998, nº 5.707 de 23 de fevereiro de 2006 e nº 9.991 de 28 de agosto de 2019.

Adotando como referência as reflexões de Lesne (1984) acerca da organização do modo de trabalho, ousamos enquadrar a Política de Formação de Servidores Públicos Federais Brasileiros na lógica “*de trabalho pedagógico de tipo transmissivo, de orientação normativa*”, uma vez que os saberes/valores/normas institucionais são priorizados na construção do Plano de Formação dos servidores, o que converge para uma prática formativa que prima pela adequação do formando a um perfil pré-determinado com vistas ao desenvolvimento eficiente de suas funções na prestação de serviços à sociedade.

Nosso entendimento é reforçado quando tal Política expressa a ideia hegemônica de que o espaço-tempo de formação deve limitar-se às ações formativas formais, as quais precisam estar direcionadas ao atendimento das necessidades específicas dos órgãos e/ou entidades da administração pública e voltadas ao alcance dos resultados institucionais esperados. Neste sentido, a avaliação é utilizada enquanto ferramenta de aferição dos resultados e o trabalho pedagógico é instrumentalizante do formando, o qual é tratado como “objeto” da formação.

Em se tratando da **Política Interna do INSS**, consideramos que a lógica de orientação do trabalho pedagógico é o “*de tipo apropriativo, centrado na inserção social*”, à medida que existe uma flexibilização metodológica das ações formativas no intuito de contemplar as necessidades formativas dos sujeitos aprendentes e/ou das condições emergentes do contexto da formação.

Assim sendo, a concepção de formação eminente é a da formação enquanto espaço de socialização coletiva e mútua, construído interativamente pelos agentes diretos do processo formativo, numa perspectiva progressiva e democrática.

Para tanto, os espaços-tempos de formação são múltiplos e se utilizam de ferramentas variadas, o Plano de Formação considera o perfil dos formandos e os elementos relacionais do contexto formativo. Deste modo, a avaliação é tida como *feedback* pessoal e institucional e converte-se em estratégia de retroalimentação das ações formativas. Desta maneira o trabalho pedagógico se concretiza na interação e socialização do formando, o qual é reconhecido como sujeito do processo de aprendizagem e/ou da própria formação.

Em síntese, pensar o modelo de orientação da formação na administração pública federal brasileira é, antes de qualquer coisa, apreender a concepção de formação expressa nos normativos e discursos que permeiam esta conjuntura [compreendendo a relevância de ambos]. Portanto, é estar aberto e sensível às maneiras de sentir, ver, edificar e sistematizar a formação, a partir das construções resultantes das vivências e das socializações deste/neste processo.

3.2. Considerações Finais

De partida, esclarecemos que, apesar de intitularmos esta seção do trabalho como “Considerações Finais”, não temos a pretensão de apresentar pensamentos e/ou proposições conclusivas acerca da formação no contexto da administração pública federal brasileira, mas intencionamos compilar o que consideramos ser contribuições do nosso estudo em relação à problemática em questão.

De um modo geral, em referência às concepções e práticas formativas na conjuntura da administração pública, os normativos e discursos analisados [no decorrer da investigação] nos possibilitou afirmar que a Política de Formação de Servidores Públicos Federais Brasileiros prima pela formação profissionalizante, numa perspectiva de qualificação que atende aos objetivos institucionais.

Os critérios adotados na tomada de decisão em relação à Política de Formação de Servidores Públicos Federais Brasileiros são definidos, prioritariamente, por aspectos gerenciais e/ou administrativos e não com base nas preocupações formativas, expressa pelos formadores e formandos deste contexto [conforme ilustramos por meio dos depoimentos transcritos no decorrer deste texto]. O que atribui ao processo formativo uma visão estritamente organizacional e o induz a uma lógica transmissiva do saber, no qual o indivíduo é tido como objeto.

Sob a justificativa da prestação de serviço eficiente e de qualidade à sociedade, as ações formativas [neste cenário] destinam-se a promover a adequação dos formandos [os

servidores públicos] a um padrão pré-definido e centralizado - tido como adequado para o atendimento, numa perspectiva de habilitação para o bom desempenho das suas atribuições; o que representa o aperfeiçoamento técnico e a otimização de recursos, com vistas ao aumento da produtividade.

Contudo, ressaltamos que os processos de formação continuada [em potencial] possuem uma vertente mais interessante, complexa e rica que pode ser explorada no contexto da administração pública, em contraposição a uma perspectiva reducionista e uma visão indutiva da formação. O que converge para a percepção que os servidores [formadores e formandos] têm sobre “o que é possível que a formação seja”, portanto, reflete a expectativa de uma lógica formativa mais dialogante, significativa e contextual.

Aqui identificamos um constrangimento caracterizado por um conflito evidente entre um discurso institucional [que tende a induzir uma lógica transmissiva de formação] *versus* um discurso instituinte [por parte dos servidores] que tende a mostrar que é possível e necessário a existência de outra lógica de formação [com outras características, objetivos e resultados].

Este discurso, a nosso ver, torna-se pertinente por exprimir uma proposta mais aderente à promoção da transformação do INSS e, por conseguinte, em prol das pessoas, de uma maior qualidade no trabalho e de um atendimento mais humanizado ao cidadão.

Neste sentido, a pesquisa que ora se apresenta [tendo por base os “achados” deste trabalho] corrobora para a afirmativa de que, “apesar dos constrangimentos existentes no cenário da administração pública federal brasileira [no tocante a formação dos servidores], os sujeitos do processo formativo [em especial, os formadores e formandos] encontram margens de autonomia.

Trata-se de um autogoverno que se manifesta naquilo que a prática formativa “instituinte” oportuniza como estratégia de ação e superação frente aquilo que o administrativo/gerencial coloca como “instituído”, uma vez que a firmeza dos propósitos formativos e da militância pedagógica são tidos como essenciais na promoção efetiva da formação.

Diante do exposto, há de se considerar que a formação no âmbito da administração pública [e em específico no INSS] possui particularidades. Assim, o processo formativo precisa oportunizar ao servidor a tomada de consciência de que o seu trabalho promove cidadania, por meio do (auto) reconhecimento de que ele - enquanto agente público - desempenha o papel social de reconhecimento de direito junto aos cidadãos brasileiros.

Desta forma, é importante compreender que as ações formativas poderão conter atividades de caráter instrucional, visto que a uniformização de procedimentos e entendimentos é inevitável na orientação de alguns fluxos de trabalho no Instituto; além do que o conhecimento técnico da área oportuniza uma maior segurança e coerência no desempenho das atribuições exercidas na Autarquia.

Contudo, destacamos que o foco da formação deve ter em conta critérios que justifiquem a definição de uma Política de Formação de Servidores Públicos Federais numa perspectiva mais alargada.

Para Barroso (1996, p. 9) a aproximação entre “formação” e “organização”, iniciada na década de 80, deve progredir numa perspectiva de mediação entre as necessidades de desenvolvimento pessoal e organizacional, com vistas a uma maior integração no sentido de “permitir aquilo que as “modernas teorias das organizações” aconselham: “pensar ao mesmo tempo o indivíduo e a organização”.

Portanto, propõe uma formação que se consolide na contextualidade, pela importância dada aos atores em suas instituições de atuação e pela compreensão das organizações como construções sociais que se configuram pela ação dos sujeitos que delas fazem parte.

Assim, uma formação que resulte numa aprendizagem organizacional e que seja fruto de uma trajetória de descobertas e tomadas de decisão coletivas, gerada na interface entre o servidor e a instituição.

Nóvoa (1995, p. 20) também defende a valorização das dimensões contextuais e ecológicas em relação à realidade educativa, “procurando que as perspectivas mais gerais e mais particulares sejam vistas pelo prisma do trabalho interno das organizações”.

Neste sentido, a formação não deve ser uma realidade dada e/ou concebida previamente, mas uma dinâmica constante e progressiva frente às problemáticas mobilizadoras dos cenários institucionais.

A formação contínua – no contexto da administração pública, e em específico no INSS – requer uma postura investigativo-reflexiva dos agentes promotores das ações formativas, no intuito de garantir condições para que os processos de inovação educacional e de mudança institucional confluem para o crescimento pessoal, profissional e organizacional em prol do bem público.

Outro ponto que consideramos importante destacar é a necessidade de articulação entre os espaços-tempo de trabalho e os espaços-tempo de formação, enquanto estratégia de potencialização de competências individuais e coletivas.

Caspar (2007, p. 92) aborda a relevância do desenvolvimento de competências no ambiente corporativo, sob a ótica da inserção do sujeito na conjuntura do trabalho por meio da formação quando refere que:

a formação, produtora de competências, insere-se mais directamente no posto de trabalho (...) porque se está duplamente consciente das relações indissolúveis entre o trabalho, o emprego e a formação e a obrigatoriedade da evolução da formação profissional determinada pelas transformações ou rupturas técnicas, econômicas, sociais e culturais que marcam as nossas sociedades.

Sendo assim, este autor trata da importante relação entre o trabalho e a formação profissionalizante, numa perspectiva de superação de um modelo técnico-racional frente ao reconhecimento das novas funções do processo formativo pelo próprio alargamento da função do saber, o qual marca a evolução da sociedade.

De fato, as reflexões de Caspar (*ibidem*) fortalecem a argumentação acerca da importância da dialética do indivíduo/instituição no processo formativo e comungam com a nossa compreensão de que a formação no contexto do setor público não poder ser entendida apenas sob o viés das exigências institucionais.

Para Sarmiento; Marques e Ferreira (2009, p. 157) é imprescindível discutir a necessidade de uma *rede de formação*, na qual uma articulação entre o tempo do trabalho e o tempo da formação dá sentido ao processo formativo para os sujeitos envolvidos, uma vez que:

supõe a passagem da ideia do exercício do trabalho segmentado e automatizado para uma perspectiva de formação de equipes de trabalho que se formam em exercício e contexto organizacional. Ou seja, a formação não se direciona estritamente para o posto de trabalho e a capacidade individual, mas para a consideração das dimensões coletivas do exercício do trabalho enquanto núcleo da ação cotidiana.

De certo, é legítima uma formação que considere as problemáticas do contexto organizacional e as experiências dos agentes da Instituição como elementos centrais para a construção dos projetos formativos, numa vertente de pesquisa-ação que resulte na aprendizagem coletiva e na melhoria da qualidade dos fluxos e relações institucionais; bem como na prestação de serviço à sociedade.

Neste sentido, o que se espera não é a supressão do desenvolvimento de competências técnicas nas ações formativas, mas a adoção de um modelo de formação que seja mais humanizante e transformador, que tenha um caráter mais político e ético e que promova um maior engajamento e compromisso social por parte dos seus agentes.

Por fim, ressaltamos que a presente investigação procurou assumir relevância no cenário da formação dos servidores públicos federais e abrir precedentes para estudos futuros, uma vez que o tema em discussão [devido a sua especificidade] possui um caráter inovador.

Além disto, a pesquisa buscou levantar dados que subsidiassem a tomada de decisões no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, por compreender que todo e qualquer estudo se torna valioso quando se converte em ferramenta capaz de auxiliar a intervenção social e promover a melhoria da qualidade de vida dos sujeitos sociais.

Em se tratando de sugestões mais operativas, junto ao INSS, a presente investigação orienta a revisão da Política de Formação Interna (PPP, 2013), visto que o próprio documento que a formaliza prevê sua atualização a cada 05 (cinco) anos. O que nos parece bastante pertinente dado o dinamismo institucional e as mudanças ocorridas no âmbito da formação continuada.

Além de propormos a construção de um Programa de Formação dos Formadores do INSS, tendo em conta “o (re)pensar” sobre este processo formativo, a partir dos contributos de atores diretamente envolvidos, no tocante à definição das políticas e metodologias de formação no INSS, numa tentativa de sistematização de um Programa mais democrático, colegiado, significativo e aderente às necessidades destes sujeitos.

3.3. Limitações do estudo

Ao refletirmos sobre os aspectos que poderiam ampliar e/ou ajudar a caracterizar melhor a problemática em questão, destacamos nosso interesse inicial em incluir [na etapa de produção de dados] a análise de projetos relativos à formação desenvolvida no INSS, cujo objetivo seria “compreender o racional que perpassa as ações formativas do Instituto, atentado para as concepções e práticas de formação adotada; bem como a relação estabelecida entre os modelos de formação e os modelos de gestão do INSS”.

Igualmente, e com intencionalidade similar, manifestamos a expectativa de ter podido observar a construção de uma ação formativa no INSS [desde o planejamento até a avaliação] no intuito de melhor compreender a dinâmica conceptual e operacional que rege a lógica de formação nesta conjuntura. Entretanto, o tempo destinado a pesquisa representou um limitador, o que inviabilizou, momentaneamente, a realização de tais estudos.

Referências bibliográficas

- Afonso, Almerindo Janela (2013). Mudanças no Estado-avaliador: comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada. *Revista Brasileira de Educação*. 18(53), abr.-jun., 267-284.
- Amado, João (2014). *Manual de Investigação Qualitativa em Educação*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Amiguiño, Abílio José Maroto (1992). *Viver a Formação: Construir a Mudança*. Lisboa: Ed. Educa.
- Baptista, Isabel (1998). *Ética e educação: Estatuto ético da relação educativa*. Porto: Universidade Portucalense.
- Barroso, João (1996). Formação, projeto e desenvolvimento organizacional In: Estrela, Albano, Canário, Rui e Ferreira, Júlia (Orgs.). *Formação, Saberes Profissionais e Situações de Trabalho*. Lisboa: AFIRSE Portuguesa e Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação.
- Brazão, Paulo. (2011). O diário Etnográfico Electrónico, um instrumento de Investigação: Três Testemunhos In Fino, Carlos (Org). *Etnografia da Educação* (pp.303-323). Funchal: CIE-UMa.
- Canário, Rui (2005). O impacto social das ciências da educação. O Estado da Arte em Ciências da Educação. *Actas do VI Congresso da SPCE*, VI, 13-28.
- Chiavenato, Idalberto (2003). *Introdução à Teoria Geral da Administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- _____. (2008). As três formas de Administração Pública. In Chiavenato, Idalberto. *Administração Geral e Pública* (pp. 105-108). Rio de Janeiro: Elsevier.
- Caspar, Pierre (2007). Ser formador nos dias que correm: Novos actores, novos espaços, novos tempos. *Sísifo. Revista de Ciências da Educação*, 2, 87-94. Disponível em: <http://sisifo.fpce.ul.pt>. Acesso em: 02 de abril de 2019.
- Clough, Peter, & Nutbrown, Cathy (2012). *A student's guide to methodology*. Londres: SagePublicationsLtd.
- Correia, José Alberto (2005). A Formação da Experiência e a Experiência da Formação num Contexto de Crise do Trabalho. In Canário, Rui e Cabrito, Belmiro (Org.). *Educação*

- e Formação de Adultos: Mutações e Convergências* (pp.61-72). Lisboa: Editora Educa.
- Denzin, Norman Kenti, & Lincoln, Yvonna Sessions (2006). *O planejamento da pesquisa qualitativa: Teorias e abordagens*. Porto Alegre: Artmed.
- Featherstone, Mike (2000). *O desmanche da cultura: globalização, pós-modernismo e identidade*. São Paulo: Studio Nobel: SESC.
- Ferreira, Vitor Sérgio. (2014). Artes e manhas da entrevista compreensiva. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, 23(3), 979-992.
- Freire, Paulo (1975). *Pedagogia do Oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Gentili, Pablo e Silva, Tomaz Tadeu da (Org.) (1999). *Escola S.A.: quem ganha e quem perde no mercado educacional do liberalismo*. Brasília: Editora CNTE.
- Gohn, Maria da Glória (2005). *Educação não-formal e cultura política: impactos sobre o associativismo do terceiro setor*. São Paulo: Cortez.
- Lesne, Marcel (1984). *Trabalho Pedagógico e Formação de Adultos*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Lüdke, Menga, & André, Marli Eliza Dalmazo. (1986). *A Pesquisa em Educação: Abordagens Qualitativas*. São Paulo: EPU.
- Maggi, Bruno (2006). As concepções da formação. In *Do agir organizacional. Um ponto de vista sobre o trabalho, o bem-estar, a aprendizagem* (pp. 169-186). São Paulo: Editora Edgard Blucher.
- Mattei, Lauro, & Magalhães, Luis Felipe (2011). A política econômica durante o governo Lula (2003-2010): cenários, resultados e perspectivas. In De Paula, Marilene (Org.). *Nunca antes na história desse país: um balanço das políticas do Governo Lula* (pp. 135-151). Rio de Janeiro: Fundação Henrich Böll.
- Moreira, Carlos Diogo. (2007). *Teorias e Práticas de Investigação*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Motta, Paulo Roberto (2007). A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. *Revista Administração Pública*, 41, 87-96.
- Nogueira, Nilbo Ribeiro (2005). *Pedagogia de Projetos: etapas, papéis e atores*. São Paulo: Ética.

- Nóvoa, António (Coord.) (1995). *As organizações escolares em análise*. Lisboa: Dom Quixote.
- Peretz, Henri (2000). As diferentes etapas da observação. In *Métodos em Sociologia* (pp. 73-133). Braga: Temas e Debates.
- Rodrigues, Carlos (2011). *Governança de Organizações Públicas em Portugal: a emergência de modelos diferenciados*. Lisboa: Edições Pedagogo.
- Sarmiento, Manuel Jacinto; Marques, Ana Paula e Ferreira, Fernando Ilídio (2009). *Administração Local: Políticas e Práticas de Formação*. Braga: Ed. Braga Books.
- Sant'Anna, Ilza Martins (2001). *Por que avaliar? Como avaliar? Critérios e Instrumentos*. Petrópolis: Vozes.
- Schmidt, Leide Mara; Ribas, Marina Holzmann; e Carvalho, Marlene Araújo (2003). A prática pedagógica como fonte de conhecimento. In Queluz, Ana Gracinda, e Alonso, Myrtes (Org.). *O Trabalho Docente: Teoria e Prática*. (pp. 20-36). São Paulo: Pioneira Thompson.
- Silva, Janssen Felipe da (2006). A avaliação do ensino e da aprendizagem numa perspectiva formativa reguladora. In Silva, Janssen Felipe; Hoffmann, Jussara e Esteban, Maria Teresa (Orgs.). *Práticas Avaliativas e Aprendizagens Significativas em diferentes áreas do currículo* (pp. 12-13). Porto Alegre: Editora Mediação.
- Silva, Sofia Marques da (2011). *Da Casa da Juventude aos Confins do Mundo. Etnografia das fragilidades, medos e estratégias juvenis*. Porto: Edições Afrontamento.
- Trindade, Rui (2012). A ação educativa como um empreendimento ético. In Garcia, Joe; e Trindade, Rui (Org.). *Ética e educação: questões e reflexões* (pp. 23-84). Rio de Janeiro: Wak editora.
- Vala, Jorge (1986). A análise de conteúdo. In Pinto, José Madureira & Silva, Augusto Santos (Eds.). *Metodologia das Ciências Sociais* (1ª ed., pp. 101-128). Porto: Edições Afrontamento.
- Veiga, Amélia (2018). Avaliação, qualidade e reconfiguração da Educação. In Carlinda Leite e Preciosa Fernandes (Coords.). *Currículo, Avaliação, Formação e Tecnologias educativas* (pp. 384-389). CIIE/FPCEUP.

Outras Consultas

Brasil. Decreto nº 2.794, de 01 de outubro de 1998. Institui a Política Nacional de Capacitação dos Servidores para a Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 02 out. 1998. Seção 1, p. 5.

_____. Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Funcional. Diário Oficial da União, 24 fev. 2006. Seção 1, p. 3.

_____. Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009. Dispõe sobre a simplificação do atendimento público prestado ao cidadão, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma em documentos produzidos no Brasil, institui a “Carta de Serviços ao Cidadão” e dá outras providências. Diário Oficial da União, 12 ago. 2009. Seção 1, p. 5.

_____. Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015. Dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União, 09 out. 2015. Seção 1, p. 2.

_____. Decreto nº 8.653, de 28 de janeiro de 2016. Dispõe sobre as atribuições específicas dos cargos de Analista do Seguro Social e Técnico do Seguro Social, de que trata a Lei nº 10.855, de 1º de abril de 2004. Diário Oficial da União, 29 jan. 2016. Seção 1, p. 4.

_____. Decreto nº 9.104, de 24 de julho de 2017. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e transforma e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Diário Oficial da União, 25 jul. 2017. Seção 1, p. 3.

_____. Decreto nº 9.746, de 08 de abril de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Diário Oficial da União, 09 abr. 2019. Seção 1, p. 61.

- _____. Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019. dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, quanto a licenças e afastamentos para ações de desenvolvimento. Diário Oficial da União, 29 ago. 2019. Seção 1, p. 1.
- _____. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. O Plano Diretor da Reforma do Estado (1995). Brasília. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 08 de agosto de 2019.
- _____. Ministério da Previdência Social. Caderno de Governança Corporativa, 2015. Disponível em: http://sa.previdencia.gov.br/site/2012/11/Caderno_de_Governan%C3%A7a_Corporativa_PS_vR1.pdf. Acesso em: 14 de janeiro de 2020.
- _____. Instituto Nacional do Seguro Social. Disponível em: <https://www.inss.gov.br/>. Acesso em: 16 de setembro de 2019.
- _____. Instituto Nacional do Seguro Social. Boletim Estatístico Gerencial - INSS em Números, 2018. Disponível em: <https://www.inss.gov.br/aceso-a-informacao/governanca/inss-em-numeros/>. Acesso em 21 de fevereiro de 2020.
- _____. Instituto Nacional do Seguro Social. Guia Prático do INSS, 2017. Disponível em: <https://www.inss.gov.br/wp-content/uploads/2017/02/Guia-da-Previd%C3%A7%C3%A3o-Social.pdf>. Acesso em: 21 de agosto de 2019.
- _____. Instituto Nacional do Seguro Social. Portaria nº 1.106 /PRES/INSS, de 30 de Junho de 2017 - Dispõe sobre procedimentos para expansão do Projeto INSS Digital – Uma nova forma de atender.
- _____. Instituto Nacional do Seguro Social. Resolução nº 111, de 15 de outubro de 2010. Aprova a Carta de Princípios de Gestão e Governança do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. Diário Oficial da União, 19 out. 2010.
- Ferrari, Marco (2016). Administração Pública - Aula 01 (Modelos Teóricos da Administração Pública). Disponível em:

<https://www.youtube.com/watch?v=SWG1YUp5hYQ>. Acesso em: 04 de novembro de 2019.

País do Futuro. Administração Pública no Brasil - Patrimonialista, Burocrática e Gerencial.

Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=I2e3kQql9Hg>. Acesso em: 04 de novembro de 2019.