Enap Escola Nacional de Administração Pública

Planejamento da Formação *On-line* nas Organizações Públicas

Módulo 1 Unidade 2: A Administração Pública

Brasília - 2015

Conteúdo para impressão

Fundação Escola Nacional de Administração Pública

Presidente
Gleisson Rubin

Diretor de Desenvolvimento Gerencial
Paulo Marques

Coordenadora-Geral de Educação a Distância
Natália Teles da Mota Teixeira

Curso cedido pela Fundação CEDDET, Espanha, para a Enap em 2013. Tradução realizada pela Enap. Diagramação realizada no âmbito do acordo de Cooperação Técnica FUB/CDT/Laboratório Latitude e Enap.

Atribuição – Uso Não Comercial – Não a Obras Derivadas (by-nc-nd)

Este documento está sob licença Creative Commons Atribuição – Uso Não Comercial – Não a Obras Derivadas. É permitido copiar, distribuir e comunicar publicamente esta obra sempre e desde que reconhecida a autoria e sem fins comerciais. Mais informações sobre as licenças Creative Commons estão disponíveis em **http://www.creativecommons.org.br/as-licencas/**.

bullets projetados freepik.com

© Enap, 2015

Enap - Escola Nacional de Administração Pública
Diretoria de Comunicação e Pesquisa
SAIS – Área 2-A – 70610-900 — Brasília, DF
Telefone: (61) 2020 3096 – Fax: (61) 2020 3178

SUMÁRIO

1. Planejamento da Formação *On-line* nas Organizações Públicas 5

1.1. Influência do ambiente global sobre a formação nas administrações públicas..... 5

1.2. O planejamento da formação nas administrações públicas 7

1.2.1. O contexto externo e interno da organização 8
1.2.2. O diagnóstico da organização e a detecção de necessidades de formação 9
1.2.3. O desenho do plano de formação..... 9
1.2.4. A implementação das ações formativas..... 11
1.2.5. A avaliação 11
1.2.6. Singularidades do setor público e sua incidência na formação 12

1.3. Experiências de *e-learning* nas administrações públicas espanholas 13

1.4. A formação on-line na administração pública brasileira 16

1. Planejamento da Formação *On-line* nas Organizações Públicas

1.1. Influência do ambiente global sobre Planejamento da Formação *On-line* nas Organizações Públicas

A sociedade do conhecimento, como modelo social em direção ao qual avançamos, expõe-nos a um estado de mudança contínua. As Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs), causas principais dessa mudança, oferecem **oportunidade, às administrações, de estenderem o acesso à informação e aos serviços a todos os territórios e a todas as pessoas**, independentemente de sua localização, fomentando, assim, processos de inclusão social e participação cidadã.

Todavia, essa grande oportunidade pode se desvanecer se não formos capazes de assumir o desafio que a implantação das TICs e a provisão de acesso a todos os níveis da população supõem. Nesse sentido, os estados ibero-americanos têm, diante si, em maior ou menor medida, o desafio de reduzir o hiato digital, segundo se deduz do último Relatório do Fórum Econômico Mundial de 2008/09[1].

A crescente globalização produzida pelas mudanças tecnológicas desencadeia, por sua vez, outros processos inter-relacionados que afetam as administrações. Esses processos, tais como a descentralização política, a integração econômica, a harmonização de regulamentações ou a aparição de novos enfoques de gestão, estão provocando uma profunda transformação na gestão pública.

As administrações públicas, como parte deste mundo globalizado, viram a necessidade de iniciar **processos de modernização** de suas estruturas de governo e funcionamento para dar resposta a esses novos processos e mudanças do ambiente.

A tomada de consciência do uso das TICs como meio para melhorar a prestação dos serviços públicos e a aparição de novos enfoques, tais como a Nova Gestão Pública e a Gestão de Qualidade Total[2], que já não consideram o Estado como uma unidade monolítica e autárquica, mas sim em relação ao mercado e à cidadania, foram as principais causas dessas iniciativas de renovação.

Nesse novo contexto, as administrações públicas entenderam que só poderão se desenvolver e cumprir sua missão promovendo a implantação das novas tecnologias e capacitando de forma contínua seu pessoal. **A formação de seus trabalhadores é agora mais importante do que nunca para fazer frente aos novos desafios,** em um mundo em permanente mutação. Para adaptar-se e, na medida do possível, antecipar-se às mudanças do ambiente, o pessoal das administrações deverá se capacitar de forma permanente não só para cumprir com os requisitos do seu posto, como também para aproveitar ao máximo seu potencial de desenvolvimento.

1. Esse relatório situa a Espanha na posição de número 31 e o Chile na de 39. Ambos são os países melhor posicionados nesse estudo, que analisa o impacto das TICs no desenvolvimento e competitividade de 134 países. Para ver o relatório completo, consulte: http://www.weforum.org/pdf/gitr/2009/Rankings.pdf

2. Os documentos ratificados pelos governos latino-americanos, tais como a Carta Ibero-americana da Função Pública, Código Ibero-americano de Bom Governo, Carta Íbero-americana de Governo Eletrônico e Carta Ibero-americana de Qualidade da Administração Pública manifestam o interesse pela formação como um meio que contribuirá para a profissionalização da administração pública latino-americana e, em particular, a educação *on-line* como uma ferramenta eficaz para a formação do servidor, ao se reconhecer o direito dos cidadãos de se relacionarem eletronicamente com as administrações públicas.

Perante essa nova realidade, não basta que as administrações atuem de forma legal e objetiva e em concordância com os valores constitucionais para cumprir sua missão, mas também que contenha pessoas formadas e capazes de administrar de forma eficaz e eficiente o conhecimento interno e externo.

Como se menciona no Capítulo IV do apêndice sobre a troca cultural da Carta Ibero-americana da Função Pública[3], as administrações públicas deverão superar visões burocráticas com base na adoção de rotinas normalizadas e na reprodução de procedimentos estabelecidos, além de substituí-las por **enfoques orientados à produção de resultados, à inovação e à aprendizagem**. As competências do pessoal e da direção de uma organização se tornam um fator crítico para seu desenvolvimento.

Enquanto há alguns anos a visão dominante, inclusive em níveis diretivos, era a especialização, em plena sociedade da informação, parece cada vez mais necessário contar com uma série de **competências transversais** que sirvam para atuar em ambientes interdisciplinares e em mudança. Há aqueles que opinam que essas mudanças do ambiente afetarão as estruturas verticais da administração, as quais evoluirão para estruturas organizacionais mais parecidas com uma rede. De fato, já existem redes de colaboração entre organizações públicas, redes de projetos internacionais, redes internas dentro das próprias organizações.

O que é certo é que haverá uma mudança do modelo que a própria administração deve desenvolver para dar resposta às necessidades do novo ambiente, dado que não pode encontrá-lo diretamente em esquemas institucionais do setor privado. Todavia, isso não sugere que, diante de mudanças tão importantes do ambiente, as administrações não possam buscar soluções nas experiências de outros setores ou se inspirar nelas. Diferentemente da gestão no setor privado, sabemos que a gestão pública não se justifica somente pela provisão eficaz e eficiente de serviços, mas também por **valores que se podem deduzir diretamente da ordem constitucional**, tais como a **igualdade** de trato, o princípio do **mérito**, a **transparência**, a **imparcialidade** ou a prevalência dos **interesses gerais** sobre os particulares.

> *A gestão dos recursos humanos da administração pública, como se fossem de uma empresa privada, poderia entrar em colisão com o Estado de Direito e inclusive com a própria democracia, que requer sempre uma administração objetiva, imparcial e que garanta os procedimentos previamente estabelecidos (VILLORIA, 1997)[4].*

Essa singularidade justifica que a formação não pode se reduzir à aquisição de conhecimentos e habilidades para o exercício de uma profissão, pois deve ser incluída, nos planos de formação, a transmissão das atitudes e valores, que são imprescindíveis para o desempenho profissional no âmbito público, de tal forma que não é apenas necessário se formar em técnicas gerenciais privadas adaptadas às necessidades do público, mas também em ética pública, que é um valor permanente.

Há uma série de circunstâncias, elementos e fatores que diferenciam e impedem uma aplicação indiscriminada de técnicas privadas à **gestão da capacitação dos servidores públicos**. Essas diferenças derivam tanto da natureza das tarefas a serem prestadas pelas organizações públicas como das funções que desempenham seus servidores. Nesse contexto se enquadra a

3. Carta *Ibero-americana de la Función Pública*, aprovada na 5ª Conferência Ibero-americana de Ministros de Administração Pública e Reforma do Estado, Santa Cruz de la Sierra, Bolívia, 26-27 de junho de 2003. http://www.clad.org.ve/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf/view

4. *Manual de Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*. Villoria Mendieta, Manuel e del Pino Matute Eloisa. 2001.

formação do pessoal das administrações e, por isso, deve-se levar em conta as especificidades próprias de uma organização pública, que, tal como assinala Cuenca[5], são:

1. **o caráter público:** as transações das administrações devem garantir o interesse geral e os princípios constitucionais.
2. **a diversidade organizacional:** as administrações respondem a múltiplos fins, prestam diferentes serviços e empregam diversos grupos profissionais, tais como o pessoal administrativo, os dirigentes ou os agentes sociais[6].
3. **a dupla dimensão política e administrativa:** o nível político estabelece a orientação estratégica e o controle e o nível administrativo implementa as políticas públicas e presta os serviços.
4. **a necessidade de contemplar a estrutura normativa:** as administrações devem atuar com objetividade e conforme a legalidade, tal como se verifica nas constituições.

1.2. O planejamento da formação nas administrações públicas

A seguir vamos descobrir, em termos gerais, os passos necessários para **elaborar um plano de formação e as especificidades próprias do setor público** nesse processo, independentemente de se tratar de uma instituição dedicada exclusivamente à formação de servidores ou de uma diretoria de recursos humanos de qualquer organização pública.

> *Todo sistema de função pública necessita articular um instrumento de planejamento mediante o qual a organização realiza o estudo de suas necessidades quantitativas e qualitativas de recursos humanos a curto, médio e longo prazos, contrasta as necessidades detectadas com suas capacidades internas, e identifica as ações que devem ser empreendidas para cobrir as diferenças. O planejamento constitui a ligação obrigatória entre a estratégia organizacional e o conjunto de políticas e práticas de gestão do emprego das pessoas. (Capítulo 4 do Planejamento de Recursos Humanos da Carta Ibero-americana da Função Pública).*

Se levarmos em conta que um dos princípios orientadores dessa Carta é a promoção da comunicação, a participação, o diálogo e o consenso, orientados ao interesse geral como instrumentos de relação entre os empregadores públicos e seu pessoal, deve-se entender que é muito recomendável que esse processo se realize com a colaboração, tanto dos dirigentes públicos como dos próprios servidores.

A seguir, resumiremos, em um esquema, o processo de planejamento que inclui a análise do contexto externo e interno da organização, o diagnóstico das necessidades e o desenho das ações formativas, sua implementação e posterior avaliação.

5. *La dirección de Recursos Humanos en el ámbito municipal*. Cuenca Cervera J. Javier. 2002.
6. Consideram-se agentes sociais as organizações de economia social, os sindicatos, as organizações empresariais e os autônomos.

1.2.1. O contexto externo e interno da organização

Dada a complexidade do setor público e para ser coerente com o ambiente e a missão da organização, a política de capacitação de uma instituição deve ter como base uma **análise prévia do contexto social, político, institucional, jurídico e, inclusive, da cultura e da evolução histórica da organização**, fatores que podem condicionar o processo de desenho, implementação e avaliação das atividades da formação.

Para dotar as organizações públicas de planos de formação é necessária uma **vontade política clara** que as impulsione. Essa vontade política constitui hoje uma prova do grau de comprometimento dos poderes públicos na formação e na transformação que as instituições públicas em geral estão registrando. As **decisões políticas**, todavia, **podem afetar** os planos de formação de várias maneiras. Decisões tais como a transferência de certas competências do nível nacional ao regional, em uma determinada matéria (por exemplo, a saúde), afetarão os planos de formação das organizações envolvidas na mudança. Concretamente, farão com que a organização de nível central, que estava encarregada de formar os servidores da saúde, já não os incluía em sua política e plano de capacitação, que agora será de competência de uma organização regional.

Por outro lado, a política de formação está ligada à cultura e ao contexto legal da organização, motivo pelo qual as políticas e planos que se formulam deverão levar em conta o **desenho organizacional**. A estrutura jurídica, por exemplo, pode condicionar a alocação dos recursos para executar a formação de modo que obrigue a organização a desenvolver internamente todos os serviços necessários para a execução do plano de formação (docência, assessoria técnica e metodológica) e não possa terceirizá-los. A **cultura e a história** de uma organização também devem ser consideradas. Nesse sentido, pode ser difícil introduzir um projeto de formação *on-line* quando a organização, ou parte importante dela, **não está habituada ao uso das TICs**. Será necessário implantar primeiro as tecnologias, sensibilizar e formar o pessoal em seu uso para, **posteriormente**, **utilizá-las** como uma ferramenta das ações formativas.

1.2.2. O diagnóstico da organização e a detecção de necessidades de formação

Uma vez analisados os ambientes externo e interno da organização, cabe realizar seu diagnóstico e a detecção das necessidades de formação.

O diagnóstico da organização é a primeira análise; deve ser a **base para uma formação planejada**, organizada com instrumentos técnicos avançados, com uma adequada equipe de formadores e avaliada em todo seu processo. Para esse diagnóstico, podemos utilizar diferentes técnicas que não são exclusivas do setor público, tais como o diagrama causa-efeito, a técnica Delphi, a TGN ou a análise DAFO[7](ou SWOT, em inglês). Essas técnicas e as ferramentas que podemos utilizar na coleta de dados serão abordadas com mais detalhes no módulo 3.

O que é específico do setor público quando se faz um diagnóstico é **analisar as políticas públicas desenvolvidas e os serviços prestados** por cada instituição para poder compreender a variedade e a heterogeneidade organizacionais. Uma instituição pode ter a seu cargo a formação de todo ou parte de seu próprio pessoal (por exemplo, uma escola da Fazenda Pública), de todos os diretores da função pública a nível nacional (por exemplo, uma escola de diretores públicos) ou de todo o pessoal da administração pública de sua região (por exemplo, um instituto de formação a nível regional que deva formar o pessoal de nível básico, os diretores e os agentes sociais).

O processo de detecção de necessidades de formação é obtido pela **diferença entre os requisitos desejáveis e os reais**, ou seja, saber a distinção entre as competências – conhecimentos, habilidades e atitudes - que uma organização necessita e as que seu pessoal realmente tem. Para a detecção de necessidades, pode-se recorrer a qualquer das técnicas utilizadas na gestão privada. Dentre elas, cabe ressaltar a definição de um mapa de necessidades com base em descrições de postos de trabalho ou em competências, levando sempre em conta as especificidades dos destinatários.

Ainda que esse processo seja desenvolvido mais profundamente no módulo 3, podemos assinalar que a detecção das necessidades de formação no setor público
deve se basear em três pilares:

1. Que formação é necessária, a partir da perspectiva da própria administração?
2. Que formação solicita o próprio servidor público?
3. Que características o cidadão detecta na administração pública?

1.2.3. O desenho do plano de formação

Uma vez realizados o diagnóstico e a detecção das necessidades de formação, começa a fase de desenho do plano de formação. Para fazer o desenho do plano, é necessário **definir claramente os objetivos que se perseguem, o perfil dos destinatários**, as **ações formativas** a serem implementadas e analisar se é **viável** com os recursos disponíveis.

O plano de formação deve ser um **programa integrado** e não uma série de cursos soltos que dão resposta a necessidades pontuais da organização. Como se menciona no Capítulo 4 do Desenvolvimento da Carta Ibero-americana da Função Pública, elaboram-se planos de formação para apoiar prioridades claras da organização no contexto das políticas globais. O plano deve alinhar as competências dos indivíduos com as competências que a instituição requer, e deve levar em conta as necessidades de curto e longo prazo da mesma. Algumas vezes se priorizam, por equívoco, as ações formativas mais específicas, requeridas com certa

7. A abreviação **TGN** corresponde à Técnica de Grupo Nominal e à análise **DAFO** a Debilidades, Ameaças, Fortalezas e Oportunidades.

urgência (por exemplo, formar uma nova lei de contratos) sobre as mais gerais, cujos efeitos não se percebe em curto prazo (por exemplo, formar valores essenciais que devem orientar o trabalho do serviço público ou habilidades e atitudes que permitam enfrentar melhor as mudanças). A **formação geral** ou **central** é a base do adequado desempenho dos servidores públicos e **não deve ser subestimada** em relação à formação mais especializada.

A multiplicidade dos objetivos, funções e serviços, aos quais se deve dar resposta e que diferenciam as organizações públicas das empresas privadas, também implica diversidade de objetivos nos planos de formação.

Não obstante, podemos considerar que todos os objetivos se alinharão com o objetivo de **melhorar a prestação de serviços** que as organizações públicas oferecem a seus cidadãos, respeitando os valores constitucionais. Como assinalamos anteriormente, é condição necessária que os servidores públicos destinatários da formação se capacitem para oferecerem serviços eficazes e eficientes, próprios da administração gerencial, sem se esquecerem do valor do público.

A grande variedade de organizações públicas também determina que os **destinatários da formação** possam pertencer a públicos muito diferentes. Em particular, as instituições dedicadas exclusivamente à formação têm que equilibrar uma ampla demanda de múltiplos atores com diferentes interesses e necessidades: servidores públicos, agentes sociais (saúde, educação, etc.) e dirigentes. Além do pessoal próprio das administrações, estão as pessoas que querem ingressar na função pública. Os primeiros requerem formação contínua para complementarem sua formação inicial, adaptarem-se à evolução das tarefas e enfrentarem as mudanças organizacionais. Os segundos requerem uma formação de base que lhes permita apresentarem-se aos processos de seleção em igualdade de condições que os demais candidatos.

Tendo claros os **objetivos** e os **destinatários** da formação, é necessário determinar **que ações formativas** incluiremos no plano e **quais serão os conteúdos e as metodologias mais adequadas.**

Os conteúdos poderão ser adquiridos ou adaptados do mercado de formação ou desenvolvidos *ad hoc* (pontualmente/sob medida). Habitualmente, será mais eficiente comprar no mercado os conteúdos **padronizados** (aplicações informáticas, idiomas) e desenvolver sob medida os que sejam **mais específicos** da organização (procedimentos internos, utilização de um sistema próprio). Os conteúdos padronizados e que são suscetíveis de serem compartilhados com outras organizações públicas (ética pública, habilidades diretivas próprias da função pública) devem ser adquiridos ou desenvolvidos conjuntamente para diminuir os custos.

Para uma maior eficiência no uso dos recursos, é essencial que as administrações desenvolvam um mapa da oferta formativa disponível ou projetada e concordem sobre como selecionar os conteúdos e compartilhar os custos, assim como em uma política de cessão dos mesmos.

As **metodologias dependerão dos objetivos e das aprendizagens a serem alcançados**. Cada tipo de aprendizagem requererá uma metodologia diferente para conseguir os objetivos traçados (**eficácia**) com o orçamento disponível (**eficiência**), dado que é diferente a aprendizagem de um conhecimento, habilidade ou atitude. Por exemplo, informar sobre um procedimento, ensinar a utilizar uma aplicação informática ou promover o respeito à igualdade de gênero.

A **disponibilidade de recursos** financeiros, técnicos e de infraestrutura organizacional e de pessoal marcará o alcance do plano de formação. Como as administrações públicas prestam seus serviços à margem do mercado, a destinação de recursos para a formação de seu pessoal não vem marcada pelo sistema de preços, mas se realiza através do processo político. A parcela dos orçamentos anuais destinada à capacitação marca o limite dos recursos econômicos disponíveis para executar o plano para o mesmo período. No caso de, contando com os

recursos internos – técnicos e humanos – necessários, essa parcela ser insuficiente para cobrir as necessidades formativas detectadas pela organização, deve-se buscar alternativas mais eficientes para maximizar a oferta disponível e poder capacitar de forma sustentável todo o pessoal em médio e longo prazo.

No curto prazo, será necessário **focar-se em função das prioridades** da organização e elaborar um plano alinhado com essas, porém tentando não excluir as possibilidades de desenvolvimento profissional de todos os empregados[8]. A sensibilização das administrações pela formação e seu **reconhecimento como investimento e não como gasto** é um passo importante para – na medida de suas possibilidades – incrementar a dotação orçamentária para a capacitação de seus servidores.

1.2.4. A implementação das ações formativas

A implementação é a execução ou andamento das ações formativas. Durante essa fase, convergem tarefas de gestão da informação, coordenação e acompanhamento das ações. A qualidade da execução do plano estará condicionada por diversas variáveis, tais como erros, situações imprevistas, tempo de captação das incidências ou tempo de resposta.

A implementação é um processo que deve ser **rigorosamente planejado** pelas administrações, pois qualquer erro ou desvio temporal só poderá ser corrigido atendendo aos procedimentos burocráticos que correspondam. Por exemplo, se uma instituição decide terceirizar parte dos serviços (serviço de uma plataforma, apoio técnico aos professores), é possível que deva efetuar essas contratações mediante um concurso público aberto ou fechado, porém, em nenhum caso, poderá contratar discricionariamente no mercado. Esse contexto jurídico-administrativo, que é fundamental para evitar arbitrariedades na adjudicação de contratos, demove a flexibilidade na hora de implementar ações em um período de tempo escasso ou de resolver situações não previstas.

Outro exemplo pode ser o de uma instituição que não pode contratar tutores externamente e se encontre com uma elevada porcentagem de sua equipe docente em licença.

1.2.5. A avaliação

A avaliação é a última fase do ciclo de vida de um projeto, a qual tem por finalidade valorar de uma maneira sistemática o desenho, a execução, a efetividade, os processos e os resultados de um projeto em execução ou finalizado (ORTEGÓN, et. al, 2005, p. 48)[9]. Portanto, diferentemente das outras fases de um plano de formação, a avaliação ocorre durante todo o processo de formação.

Dentre os diferentes tipos de avaliação, podemos tratar de dois:

1. **a avaliação formativa:** essa se realiza **durante** o ciclo da ação formativa com a finalidade de **melhorar** o produto final (satisfação, aprendizagem, transferência do conhecimento ao posto de trabalho).
2. **a avaliação somativa:** é feita tanto após o **término** da ação formativa como vários anos **depois** de sua finalização (**impacto**). O objetivo é obter conclusões sobre a ação que, por sua vez, permitam **melhorar o desenho** de planos ou programas formativos futuros.

Além da **satisfação dos alunos** – que é condição necessária para garantir seu interesse e compromisso com a ação formativa –, sua **aprendizagem** e sua **capacidade de aplicá-la** no

8. Em algumas comunidades espanholas, existe o direito a um mínimo de 40 horas de formação valoráveis para fins de carreira profissional. Esse direito tem como objetivo articular os planos de formação com os planos de carreira.
9. Ortegón, Edgar; Juan Francisco Pacheco e Adriana Prieto. 2005. *Metodología del Marco Lógico para la planificación, el seguimiento, y la evaluación de proyectos y programas*. Chile: ILPES.

trabalho, a medida do êxito ou fracasso deve ser buscada na consecução do objetivo final da capacitação. Esse objetivo deverá estar associado à finalidade da administração pública: por um lado, o desenho, a elaboração, a implementação e a avaliação de **políticas públicas**, e, por outro lado, a **provisão de serviços** de qualidade aos cidadãos.

Todavia, é muito difícil avaliar a qualidade dos bens e serviços públicos, porque, diferentemente dos produtos que competem no mercado, essa não pode ser medida pelo nível de demanda de seus usuários. Tanto as ações formativas como o serviço prestado pela organização são produzidos normalmente em regime de monopólio. Portanto, é difícil obter medidas comparativas a partir da avaliação da satisfação, da aprendizagem e da transferência ao posto de trabalho por parte do aluno, assim como da melhoria no serviço prestado por parte da organização.

Outra razão que dificulta a medição, ainda que não exclusiva do setor público, deriva de que o resultado de suas intervenções quase nunca depende somente das atividades da organização, mas da ação conjunta de múltiplos atores.

1.2.6. Singularidades do setor público e sua incidência na formação

No quadro seguinte detalham-se as principais singularidades do setor público frente ao privado, durante as fases de desenho, implementação e avaliação de um projeto de formação.

Fases de um projeto de formação	Setor privado	Setor público	Incidência na política de capacitação
Desenho: Definir os objetivos.	Formulação de objetivos com base na eficiência e na eficácia.	Formulação de objetivos com base na eficiência e na eficácia, porém respeitando princípios.	Requer a aquisição de competências, não apenas em conhecimentos e habilidades, mas também em atitudes e valores “públicos”.
Desenho: Definir os destinatários.	Os públicos a formar são mais homogêneos.	Os públicos a formar são mais heterogêneos (servidores, diretores, agentes sociais e candidatos à função pública).	A heterogeneidade de públicos a formar exige um plano de formação muito mais complexo para atender a tão diversas necessidades.
Desenho: Determinar as ações formativas.	Requer menos variedade de ações formativas e estas podem ser desenvolvidas ou adquiridas no mercado.	Requer uma ampla variedade de ações formativas, muitas das quais são tão específicas que não podem ser adquiridas no mercado.	As ações formativas próprias do setor público devem ser compartilhadas com outras administrações com as quais será necessário estabelecer uma política de cessões. As ações muito específicas requererão desenvolvimento *ad hoc* (sob medida).
Desenho: Alocar recursos	A alocação de recursos surge do jogo de oferta e demanda que determina o sistema de preços.	Alocação de recursos se resolve mediante processo político (orçamento).	A dotação orçamentária dos programas de capacitação está sujeita à vontade política.

Fases de um projeto de formação	Setor privado	Setor público	Incidência na política de capacitação
Implementação das ações formativas	A contratação é livre e só está sujeita ao direito privado.	A contratação está sujeita ao direito público- administrativo.	A execução das ações formativas está submetida ao contexto jurídico-administrativo.
Avaliação dos resultados	Fácil quantificação dos resultados obtidos (por exemplo, incremento das vendas). Ambiente competitivo ou de livre mercado.	Difícil medição do valor criado. Regime monopolista.	Dificuldade para medir o impacto da capacitação sobre o serviço público. A avaliação se realiza dentro de um contexto limitado pela ausência de alternativas.

No módulo 3 nos ocuparemos da formulação do plano de formação, que será nosso ponto de partida para desenvolver um projeto de *e-learning*.

1.3. Experiências de *e-learning* nas administrações públicas espanholas

Como já vimos neste módulo, a implementação de um projeto de formação *on-line* traz uma série de vantagens e inconvenientes com relação às modalidades já conhecidas. Neste capítulo vamos descrever as razões que motivaram as várias administrações espanholas[10] a introduzir o *e-learning* em seus planos de formação, os obstáculos que encontraram no caminho, como resolveram, e como está o estado do *e-learning* no setor público.

Em geral, uma das principais motivações das administrações públicas, para introduzir projetos de *e-learning,* tem sido a **necessidade de formar públicos numerosos ou dispersos geograficamente**. Na Espanha, o processo de transferência de competências às comunidades autônomas, iniciado no final dos anos 70 e que ainda continua, significou para suas escolas de governo um crescimento tão importante da população a ser formada, que era difícil atendê-la com as estruturas e recursos disponíveis. Algumas delas viram se **multiplicar por dez os destinatários** da formação sob sua jurisdição, quando foram transferidas as competências em relação à saúde, educação e justiça. Em geral, as comunidades com maior dispersão geográfica foram as que primeiro iniciaram seus projetos de formação *on-line*. Algumas delas têm hoje entre oito e dez anos de experiência e cerca de 50% de sua oferta formativa nessa modalidade. A redução de custos, quando o coletivo é numeroso ou sua formação implica necessariamente deslocamento, é fundamental na hora de se fazer a opção pela formação *on-line*.

A esses dois critérios soma-se o da flexibilidade horária como outro fator importante na decisão de introduzir a modalidade de formação *on-line*, com o fim de não causar problemas para os horários dos servidores públicos.

10. Grande parte das experiências detalhadas neste capítulo foi compartilhada por dois grupos de especialistas em formação *on-line* de diferentes administrações públicas. O primeiro, convocado pelo Observatório de *e-learning* da Universidade de Salamanca (http://scopeo.usal.es) e pela Escola de Administração Pública de Castilla e León (www.jcyl.es/eclap.es) em Salamanca em março de 2009 o qual participaram dez especialistas de instituições de formação espanholas. O segundo, convocado pela Fundação CEDDET, em função do seminário da Rede de Capacitação Virtual em Administrações Públicas (RECAVAP), em Madrid, em maio de 2009 o qual participaram onze especialistas de vários institutos de formação da Espanha, do Brasil e da Costa Rica.

Outro argumento de peso é o fato de que se permite contar com os **melhores especialistas** de cada matéria, independentemente de sua disponibilidade de tempo e sua localização geográfica.

Existe também a visão de que as administrações, como gestoras de fundos públicos, estão obrigadas, a partir de um ponto de vista ético, a se converterem em **pioneiras na inovação** e na vanguarda da sociedade.

Em geral, as administrações espanholas deram seus primeiros passos no *e-learning* nos primódios desta década, limitando-se, primeiro, às ofertas do mercado (cursos sobre aplicações informáticas ou idiomas), para irem, progressivamente **ensaiando suas próprias apostas formativas**. Todavia, o investimento que supõe o desenvolvimento de conteúdos próprios é muito superior e, por isso, deve-se destacar a importância de trabalhar em coordenação com outras administrações para poder amortizá-lo conjuntamente. Nesse sentido é fundamental, para as administrações, compartilhar um mapa da oferta formativa, para serem mais eficientes no uso de seus recursos e desenvolverem uma política de cessão e uso comum dos recursos de aprendizagem[11].

Com o tempo foram desenvolvidos itinerários formativos, que, distribuídos em unidades didáticas de curta duração, facilitam a dedicação do pessoal sem perder a visão de uma capacitação mais integral. Também foram desenvolvidos portais formativos, nos quais se podem encontrar desde os conteúdos para preparar as provas de acesso ao serviço público, com seus respectivos fóruns acompanhados por tutores, em um espaço público aberto, até pequenas ações formativas, que utilizam todo tipo de recursos tecnológicos, ou fóruns de especialistas de acesso restrito.

Atualmente, há um grande foco de atenção na implantação de **redes virtuais profissionais** como um ambiente de aprendizagem mais informal, mas que pode ser muito eficaz. Essas redes podem ser lideradas pelos próprios profissionais das administrações que desejem compartilhar sua experiência com outros colegas ou guiar os mais jovens.

No início da vida dessas redes, pode ser necessária alguma tutoria para fomentar as atividades comuns, porém, quando alcançam uma massa crítica de participantes ativos, podem ganhar vida própria e se constituir em verdadeiras comunidades de prática, nas quais se intercambia e se constrói o conhecimento. É o caso da *Red Compartim*[12], que reúne vários grupos de trabalho do poder judiciário Catalão.

A opção pelo *e-learning* também significou, em muitos casos, um percurso de **obstáculos**, começando pelo da **resistência à mudança**. Essa resistência veio, às vezes, das próprias organizações que não apostaram realmente na formação *on-line*, até que foi possível demonstrar casos de sucesso. Como em qualquer projeto inovador e de certa envergadura, o **apoio decidido da alta direção** é fundamental para lançá-lo com certas garantias. Às vezes, também houve resistência entre professores e potenciais participantes. Essa resistência pode ser causada por diversos fatores, como a insegurança gerada pela falta de conhecimentos tecnológicos, a necessidade de mudar hábitos muito estabelecidos, o esforço adicional, que significa para alguns esse tipo de formação ou a perda de privilégios, como pode significar para outras pessoas o deslocamento a outra cidade para dar ou receber uma formação presencial.

Nesse caminho de tentativa e erro, que realizaram muitas administrações nos últimos anos, alguns especialistas assinalam a importância de **fugir de um excessivo foco na tecnologia** e centrar-se em ter uma **oferta formativa pertinente** e **eficaz** para todos os públicos a capacitar.

---

11. Em alguns países e regiões propôs-se a necessidade de estabelecer uma política de cessão e uso comum dos recursos de aprendizagem (por exemplo, um espaço virtual compartilhado ou alguns conteúdos que se cedem entre as organizações) para fazer um uso mais eficiente dos recursos econômicos destinados à formação.

12. A experiência da rede colaborativa Compartim foi apresentada no seminário da Rede de Capacitação Virtual em Administrações Públicas (RECAVAP), em Madri em maio de 2009. Para mais informações, pode-se consultar a apresentação, em http://trabajocolaborativoenred.wordpress.com/2009/05/12/algo- se-mueve-en-la-colaboracion/

Em anos passados parecia crítico ter uma plataforma própria com muitas ferramentas sofisticadas. Todavia, em muitos casos, **o investimento foi excessivo para o volume de atividade programado** e nem sempre garantiu os melhores resultados. Hoje em dia há uma tendência a utilizar **plataformas de código livre**, adaptá-las interna ou externamente e contratar o serviço de hospedagem e de manutenção.

A outra face da moeda da flexibilidade horária é a dificuldade de medir em horas o tempo que a formação *on-line* requer. Essa modalidade exige um esforço importante e nem sempre é fácil de quantificar. Enquanto se assume que a formação presencial se realiza no horário de trabalho, nem sempre se entende assim para a formação *on-line* e, às vezes, isso tem dificultado sua implementação. Por isso, é necessário poder **estimar adequadamente o tempo de dedicação** que implica, de forma que os participantes sigam o compromisso que adquirem, para que seus superiores considerem liberá-los desse tempo em horário de trabalho ou bonificá-los com licença ou férias. O **compromisso dos superiores do pessoal** a formar desempenha um papel importante no êxito da formação, e é aconselhável envolvê-los no desenvolvimento da atividade e informá-los dos resultados obtidos.

A **motivação real** dos participantes, para evitar o abandono de uma formação *on-line*, é outro aspecto importante para obter bons resultados. Para isso, é necessário entender as causas intrínsecas que motivam o estudante a participar de uma formação. Se o participante quer se capacitar e encontra, no curso, conteúdos didáticos sistematizados e de utilidade para seu trabalho, assim como um ambiente no qual se promove o intercâmbio de experiências com seu professor e seus pares e onde ele pode ter um papel de protagonista, seguramente fará todo o esforço necessário para concluir a atividade com êxito. Além disso, se existe uma causa extrínseca que lhe incentive, como os créditos a serem obtidos para sua promoção profissional ou o acompanhamento de seu desempenho por parte de seu superior, a motivação estará seguramente garantida. Não obstante, é importante ressaltar que essas motivações extrínsecas, como podem ser as certificações, os compromissos adquiridos ou mesmo a gratuidade da formação, não garantem os bons resultados de um curso, e que os baixos indicadores de abandono não significam necessariamente que o curso tenha sido bem-sucedido. Se não se consegue motivar realmente os participantes, é possível que só cumpram os requisitos mínimos diante da impossibilidade de escolher outra alternativa, e assim não dediquem todo seu potencial.

Na formação *on-line* existe certo risco de substituição de identidade. Esse tipo de situação tem consequências graves quando está em jogo uma certificação que afete a promoção e a carreira profissional do participante. Por isso, algumas administrações optaram por certificar somente aqueles cursos que têm uma prova em que é necessário se identificar.

A certificação pode consistir em um certificado de aproveitamento que permite somar créditos visando à promoção em sua carreira profissional. A participação em cursos sem prova só daria acesso a um certificado de assistência "virtual" com menor peso, visando a sua promoção interna.

Quando, no setor público, opta-se por uma modalidade como o *e-learning*, não se deve deixar de prestar atenção na **necessidade de garantir o acesso** a essa formação em igualdade de condições a todas as pessoas com direito a recebê-la. Existem públicos muito dispersos geograficamente, que têm a necessidade de se formar em horários flexíveis, porém que não têm acesso a um computador e à Internet a partir de seu posto de trabalho. Nesse caso, é necessário pesar as vantagens do *e-learning* e os custos associados para dar-lhes acesso e capacitação no uso das tecnologias. Algumas comunidades optaram por implantar uma rede de **telecentros** que permitem a todos seus empregados dispor dos meios para participar de uma formação *on-line*, com o conseguinte valor agregado de promover sua inclusão na sociedade da informação. Há iniciativas que buscam captar esses públicos por meio de programas de formação, que podem ser muito úteis para sua vida privada (compras, requerimento de

Enap

consulta médica ou pagamento de impostos pela *Internet*) e assim os sensibilizar sobre as vantagens do uso das TICs como passo prévio a sua participação em um programa de formação *on-line*.

As administrações introduziram decididamente projetos de formação *on-line* dentro de sua oferta de capacitação. A pergunta que cabe formular agora é onde pode estar o teto desse crescimento, considerando que, para muitas ações formativas, pode ser importante o fator da presencialidade. Levando-se em conta que as instituições pioneiras no *e-learning* podem ter entre 40% e 50% de sua oferta formativa sob essa modalidade, podemos concluir que **ainda existe um grande potencial de crescimento** dentro das administrações em seu conjunto.

A margem desse processo de introdução do *e-learning*, em muitas organizações, implica um crescimento quantitativo; cabe esperar avanços qualitativos nos projetos de formação *on-line* a partir de uma melhor integração entre os requerimentos do processo ensino-aprendizagem e os recursos tecnológicos disponíveis.

1.4. A formação on-line na administração pública brasileira[13]

A Educação a Distância (EaD) é uma modalidade voltada à aprendizagem de adultos. Essa modalidade está vinculada a vários princípios educacionais, entre os quais os de aprendizagem aberta, aprendizagem ao longo de toda vida ou educação permanente. No **Brasil**, ela está sendo adotada na educação formal, nos programas de qualificação e formação profissional e na educação corporativa.

Tradicionalmente, a EaD esteve vinculada às necessidades de educação suplementar, atendendo a um público-alvo excluído dos sistemas regulares de ensino, em especial, aqueles hoje atendidos pelos programas de Educação de Jovens e Adultos (EJA) e profissionalização técnica, apoiados por materiais impressos ou de rádio/teledifusão.

Com a expansão dos computadores pessoais nos anos 80 e a disseminação da *internet* na década seguinte, a EaD se transformou em uma alternativa contemporânea e de efetivo custo-benefício na formação e atualização do público jovem e adulto, seja nos cursos regulares de níveis médio e superior, seja nas ações de educação corporativa.

É crescente o número de instituições de ensino credenciadas pelo **Ministério da Educação** (MEC) para ofertar cursos nessa modalidade ou para utilizar modalidades híbridas de ensino-aprendizagem como estratégia de democratização do acesso à educação.

Mais recentemente, projetos de alcance federal, como a Universidade Aberta do Brasil (UAB) e a Escola Técnica Aberta do Brasil (e-Tec), sinalizam o reconhecimento potencial dessa modalidade para enfrentamento dos enormes desafios educacionais do País.

Em organizações públicas e privadas, a EaD amplia e democratiza o acesso de pessoas ao estudo e cria condições propícias à aprendizagem contínua. O uso de plataformas eletrônicas de gerenciamento da aprendizagem tem possibilitado a armazenagem e a organização de verdadeiras universidades virtuais com serviços de orientação profissional, guias de estudo ou trilhas de aprendizagem, cursos mediados pela intra ou *Internet*, bibliotecas virtuais, textos e materiais de apoio ao estudo em diferentes áreas.

13. Texto adaptado do artigo "Educação a Distância: o estado da arte e o futuro necessário". ABBAD, Gardênia da Silva. Revista do Serviço Público. Brasília-DF: Enap, 2007.

A educação corporativa no Brasil, impulsionada pela EaD, tem aumentado as oportunidades de aprendizagem contínua dos servidores, colaboradores, parceiros e demais constituintes da cadeia de valor das instituições.

Eboli (2004)[14] descreveu 21 casos de **universidades corporativas** (UC) de empresas sediadas no País, entre elas, 5 instituições ligadas ao setor público: Banco do Brasil, Banco Nacional de Desenvolvimento Social – BNDES, Caixa Econômica Federal, Companhia de Saneamento do Estado de São Paulo - Sabesp e Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. Todas essas universidades, no momento da pesquisa, estavam implantadas ou em fase final de implantação. Além das universidades pesquisadas pela autora, há muitas outras, entre as quais as Universidades do Banco Central (Unibacen), da Petrobrás e da Eletronorte.

No setor público brasileiro, a educação a distância constitui uma importante opção para atingir as centenas de milhares de servidores distribuídos capilarmente em um território com dimensões continentais.

O Decreto 5.707, de 2006, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP), trouxe a capacitação do servidor público para o centro da questão e, como diretiva legal, passou a exigir da administração pública a adoção de estratégias mais eficazes de capacitação do servidor para que serviços de qualidade possam ser oferecidos ao cidadão.

A Enap, Escola Nacional de Administração Pública, engajada nesse processo de ampliação do acesso à educação continuada e à aprendizagem ao longo da vida, oferece aos servidores públicos brasileiros diversos cursos a distância.

Já é visível no serviço público e nas empresas a adoção de comunidades virtuais de prática e de aprendizagem para o compartilhamento de experiências, a troca de informações e a construção coletiva de novas soluções para problemas e desafios apresentados no trabalho. Essas comunidades virtuais têm sido mais um instrumento de aprendizagem para os profissionais, pois, ao permitirem a reunião de pessoas interessadas em determinados assuntos, colaboram para o processo de educação continuada.

A **Enap**, por exemplo, estimula a formação desse tipo de comunidade por meio da inclusão de meio virtual como estratégia para unir pessoas em torno de temáticas de interesse recíproco e para apoiar a realização de cursos a distância mediados pela *Internet*.

No contexto do serviço público, a Enap tem envidado esforços para conscientizar os profissionais de educação e gestão de pessoas sobre o importante papel da EaD na promoção de oportunidades de aprendizagem contínua dos servidores públicos e na ampliação do acesso ao estudo a qualquer hora e em qualquer lugar. Além de oferecer cursos a distância ao servidor público, a Enap tem promovido relevantes debates sobre o papel da EaD no Brasil. Entre as iniciativas, destaca-se a organização de um importante ciclo de debates em 2006, que resultou na produção do livro denominado *Educação a distância em organizações públicas: mesa-redonda de pesquisa–ação* (2006)[15], trabalho pioneiro e que servirá de marco inspirador para novas pesquisas e, quiçá, para mais investimentos em EaD. Redigido com base nos dados obtidos a partir da mesa redonda, o livro possibilitou a descrição de tendências e perspectivas da EaD em 20 organizações públicas e privadas.

A adoção da EaD como importante modalidade de ensino-aprendizagem não é nova no serviço público. Merecem registro as experiências pioneiras do Exército Brasileiro e da Escola Superior de Administração Fazendária, que adotaram EaD em 1970 e 1975, respectivamente.

14. EBOLI, M. Educação Corporativa no Brasil: mitos e verdades. São Paulo: Editora gente, 2004.
15. Para conhecer as experiências relatadas, consulte o link: http://www.enap.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=260

No entanto, essa modalidade é ainda recente em muitas organizações brasileiras. O momento atual é de consolidação das novas práticas educacionais a distância.

Em todas as organizações participantes da Mesa-redonda organizada pela Enap, a EaD foi adotada como ferramenta de ampliação do acesso à educação, ao treinamento e à formação profissional e de apoio à introdução de mudanças tecnológicas nos processos de trabalho. Em todos esses casos, observa-se que a dispersão geográfica do público-alvo foi importante motivo para a adoção da modalidade com base em diversas mídias (materiais impressos, rádio, televisão, vídeo, DVD, CD, ambientes virtuais de aprendizagem, computador, etc.).

Observa-se ainda que a EaD está sendo bem recebida pelos funcionários das instituições. Entretanto, ainda permanecem altos os índices de evasão. Contudo, a EaD é uma modalidade em expansão no Brasil e no mundo, tanto em contextos educacionais como na educação corporativa e profissional.

Mas, **por que esse movimento está acontecendo e se ampliando na atualidade?**

A rapidez das mudanças ocorridas no mundo do trabalho e as constantes inovações tecnológicas tornam necessária a aprendizagem rápida e eficaz, a constante aquisição, retenção e transferência de aprendizagem. Para aumentar a competência das pessoas e para que essas possam evitar a obsolescência profissional, tem havido intenso esforço de instituições de ensino e de qualificação profissional para criar oportunidades de aprendizagem contínua. Isso também é uma realidade no serviço público. Enquanto se enfrentam os desafios da inclusão digital, mesmo dentro do serviço público, busca-se oferecer um serviço de qualidade, eficiente, de menor custo e mais rápido para o cidadão.

Entre os grandes desafios contemporâneos da EaD estão a inclusão digital e a familiarização das pessoas com as ferramentas da *Internet*, a melhoria dos cursos a distância, em especial das interações e da interatividade das estratégias de ensino-aprendizagem mediadas por novas tecnologias da comunicação e informação, bem como a adoção de sistemas de avaliação da efetividade das ações educacionais a distância. É preciso pesquisar as causas da evasão em cursos a distância, de modo a reduzi-la. Outro desafio é demonstrar que a modalidade a distância é tão ou mais eficaz do que a modalidade tradicional com presença.

As características e potencialidades da EaD precisam ser exploradas pela educação corporativa, por escolas de governo e pelas demais unidades educacionais, de modo a ampliar o acesso à educação e aumentar a sua efetividade. A adoção de formas educacionais mistas, apoiadas em diferentes mídias, tem o potencial de democratização, ao atender a profissionais cujo contexto de trabalho e de vida são pouco propícios ao estudo ao longo da vida.