

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

**ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA
NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DE PESSOAL**

MARIZAURA REIS DE SOUZA CAMÕES

Orientador: Prof. Dr. Pedro Paulo Murce Meneses

Dissertação de Mestrado

Brasília/DF

2013

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

**ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA
NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DE PESSOAL**

MARIZAURA REIS DE SOUZA CAMÕES

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Pedro Paulo Murce Meneses

BRASÍLIA - DF

2013

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE MESTRADO

Essa dissertação foi aprovada pela seguinte banca examinadora:

Prof. Dr. Pedro Paulo Murce Meneses – Presidente
Programa de Pós-Graduação em Administração
Universidade de Brasília – DF

Prof. Dr. Sandro Trescastro Bergue – Membro
Centro de Ciências da Administração
Universidade de Caxias do Sul – RS

Prof^a. Dr^a. Janann Joslin Medeiros – Membro
Programa de Pós-Graduação em Administração
Universidade de Brasília – DF

“É mais importante conhecer os temperamentos e características das pessoas que os das ervas e das pedras.

*Esta é uma das coisas mais sutis da vida:
os metais se conhecem pelo som e as pessoas pelo que dizem.
As palavras demonstram a retidão, mas os fatos muito mais ainda.
São necessários, em grau máximo, reflexão, observação e capacidade crítica”.*

Baltasar Gracián, Oráculo Manual y Arte de Prudencia, 1647

Para Renato, João Vitor e Tiago

AGRADECIMENTOS

*“Eu gostaria de lhe agradecer pelas inúmeras vezes
que você me enxergou melhor do que eu sou.
Pela sua capacidade de me olhar devagar,
já que nessa vida muita gente já me olhou
depressa demais “Fábio de Melo*

A **Deus**, meu Pai amado, minha luz e força.

Ao meu pai, **Chico Julho**, meu exemplo de garra e determinação; meu eterno “herói”.

À minha mãe, **Eleuza**, que na sua simplicidade e pouco estudo, me inseriu na vida acadêmica e sempre me estimulou e apoiou.

Ao **Renato**, pela paciência, amor e estímulo e por assumir a “turminha” inúmeras vezes nesses dois anos.

Aos meus filhotes, **João Vitor** e **Tiago**, alegrias da minha vida... Mesmo tão pequenos entenderam as minhas ausências.

Às minhas **irmãs** e meus **cunhados**, força tarefa nos momentos de sufoco.

Ao meu orientador, **Pedro Meneses**, sempre presente, além de embarcar comigo nesse desafio de unir gestão de pessoas e políticas públicas, contribuiu com excelência para o desenvolvimento da pesquisa.

Aos professores do **PPGA**, em especial à professora **Catarina Odelius** que há anos me estimulava a fazer o mestrado; à professora **Janann Joslin**, pelas excelentes contribuições ao meu trabalho e com quem aprendi muito nas aulas; à professora **Solange Alfinito**, pelo apoio, cuidado e amizade.

Aos colegas do grupo de pesquisa, em especial ao **Diogo Fonseca**, partilhamos as angústias e vitórias em todas as etapas deste percurso.

Aos meus colegas de mestrado, pelo apoio, momentos de descontração e “desabafo”.

À equipe da **ENAP**, em especial à **Helena Kerr**; **Paulo Carvalho** e **Bete Ferrarezzi**, que me orientaram e apoiaram no meu ingresso no mestrado. À **Leila Ollaik** pela ajuda com o referencial de implementação de políticas públicas.

Aos professores da ENAP, em especial ao professor **Sandro Bergue**, com quem compartilho a paixão por gestão de pessoas no setor público e aceitou prontamente fazer parte da minha banca.

À **Maria Júlia**, minha mestra e amiga, que me estimulou a fazer o mestrado e foi um grande suporte nesses dois anos.

A todas as pessoas que entrevistei e se dispuseram, com muita solicitude, a gastar um pouco do seu tempo nesse projeto.

A todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização deste trabalho e que não estão nominalmente citados.

RESUMO

A partir das mudanças ocorridas nas relações de trabalho contemporâneas, surge no mundo um campo teórico denominado Gestão Estratégica de Pessoas (*Human Resource Management*), cujo foco principal é relacionar a gestão de pessoal às estratégias e objetivos organizacionais. No setor público, a partir da perspectiva de reformas do denominado *New Public Management*, também ocorreu um movimento voltado para a implementação de uma gestão estratégica de pessoal. O mecanismo mais comumente adotado no setor foi o modelo de gestão por competências. No caso brasileiro, esse movimento se deu a partir da edição do Decreto nº. 5.707/2006, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP) cuja premissa teórica de fundo é a gestão por competência atrelada à capacitação. Nesse sentido, a pesquisa realizada, de natureza exploratório-descritiva, teve como objetivo caracterizar o processo de implementação da PNDP a partir da leitura desse processo enquanto uma das etapas do ciclo de políticas públicas. O estudo se caracterizou pela utilização: do método de Estudo de Caso; do recorte transversal com perspectiva longitudinal; e da abordagem qualitativa. As fontes de evidência foram 20 entrevistas semiestruturadas com dirigentes e implementadores e 30 documentos produzidos no âmbito da Política. A análise de conteúdo subsidiou o procedimento de análise dos dados, que foram discutidos a partir da literatura do campo. O estudo foi pautado em duas perspectivas: (i) *top-down*, na qual foram identificadas as arenas decisórias, os principais atores envolvidos, os instrumentos definidos para o alcance da política e o seu déficit de implementação; e (ii) *bottom-up*, que teve como foco a análise dos fatores intervenientes na implementação a partir pressuposto teórico de Yanow (1990). O estudo concluiu, a partir da análise das diferentes variáveis em uma perspectiva comparada, que a Política não foi implementada com o êxito esperado. Foi possível constatar: múltiplas arenas decisórias envolvidas, distintos atores e interesses; imprecisão de objetivos, especialmente os implícitos; e ineficiência dos instrumentos delimitados. No que tange aos fatores intervenientes, se destacaram (i) a interdependência entre os fatores identificados a partir das quatro lentes - estrutural, política, relações humanas e sistêmica; (ii) fatores políticos como cerne da problemática e, juntamente com os aspectos contingenciais, estruturais e de relações humanas determinaram o processo; (iii) a transversalidade das questões sistêmicas e sua influência sobre as demais.

Palavras-chave: Gestão Estratégica de Pessoas; Implementação de Políticas Públicas; Gestão por Competências; Políticas Públicas.

ABSTRACT

The changes in labor relations contemporary world generated a theoretical field called Human Resource Management, whose primary focus is to relate to people management strategies and organizational goals. In the public sector, from the perspective of reforms called the New Public Management, also there was a movement towards the implementation of a strategic management. The mechanism adopted in the industry, worldwide, was the model of competency management. In the Brazilian case, this movement occurred from the edition of 5.707/2006 decree establishing the Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP) whose premise theoretical background is management by competence linked to training. In this sense, this research, exploratory and descriptive, aimed at characterizing the process of implementation of the PNDP from the reading of this process as one step in the cycle of public policy. The study was characterized by the use: the case study method, the cross-sectional study with a longitudinal perspective, and the qualitative approach. The sources of evidence were 20 semi-structured interviews with managers and implementers and 30 documents produced under the policy. Content analysis supported the data analysis procedure, which were discussed from the literature of the field. The study was guided by two perspectives: (i) top-down, which were identified in the decision-making arenas, the main actors involved, the instruments defined for the scope of the policy and its implementation deficit, and (ii) bottom-up, which focused on the analysis of the factors involved in the implementation from the theoretical assumption Yanow (1990). The study concluded, based on the analysis of different variables in a comparative perspective, the policy was not implemented with the expected success. It has been observed multiple decision-making arenas involved, different actors and interests; imprecision of goals, especially the implicit, and inefficiency of the instruments defined. In terms of the intervening factors, were distinguished: (i) the interdependence between the factors identified from the four lenses - structural, political, human relations and systemic, (ii) political factors as core of the issue and, along with the contingent aspects, structural and human relations determined the process, (iii) the transversality of systemic issues and their influence in the others.

Keywords: Human Resource Management; Policy Implementation; Competency Management; Public Policy.

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Tabelas

Tabela 1. Pesquisa em Implementação e Avaliação.....	52
Tabela 2. Procedimentos metodológicos da pesquisa	65
Tabela 3. Caracterização dos Dados Coletados e Analisados	71
Tabela 4. Principais objetivos explícitos e implícitos da PNDP.....	86
Tabela 5. Instrumentos, técnicas e ferramentas delineadas para a PNDP.....	92
Tabela 6. Comparação entre objetivos da PNDP e técnicas para instrumentalizá-los.....	101
Tabela 7. Síntese dos resultados percebidos.....	109
Tabela 8. Comparação de objetivos e resultados da PNDP.....	114
Tabela 9. Resultados da lente política por lócus de atuação.....	118
Tabela 10. Resultados parciais da lente política: órgãos na percepção dos dirigentes.....	127
Tabela 11. Resultados parciais da lente política: órgãos na percepção dos implementadores.....	130
Tabela 12. Resultados da lente estrutural por nível de análise.....	140
Tabela 13. Resultados meso estruturais.....	148
Tabela 14. Resultados micro estruturais.....	154
Tabela 15. Resultados da lente de relações humanas.....	163

Quadros

Quadro 1. Quatro lentes para análise da Implementação	61
Quadro 2. Definições e indicadores das variáveis em estudo, perspectiva <i>top-down</i>	75
Quadro 3. Definições das dimensões e variáveis em estudo, perspectiva <i>bottom-up</i>	76

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Modelo de Gestão por Competências	26
Figura 2. Matriz Conflito-Ambiguidade: Processo de Implementação da Política	58
Figura 3. Matriz Analítica do Estudo	73
Figura 4. Matriz de resultado do processo de formulação da PNDP	79
Figura 5. Matriz analítica parcial: características da PNDP	86
Figura 6. Matriz analítica parcial: Arenas Decisórias e Principais Atores.....	104
Figura 7. Matriz analítica parcial: resultados alcançados.....	108
Figura 8. Matriz analítica parcial: fatores intervenientes.....	116
Figura 9. Processo de gestão de desempenho baseado nas competências	169

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APF – Administração Pública Federal

CG/PNDP – Comitê Gestor da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal

CGPDP – Coordenação-Geral de Políticas de Desenvolvimento de Pessoas

DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público

ENA – École Nationale d'Administration

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública

FUNCEP – Fundação Centro de Formação do Servidor Público

GP – Gestão de Pessoas

HRM – *Human Resource Management*

MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado

MP – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

NPM – *New Public Management*

PAC – Plano Anual de Capacitação

PNDP – Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal

RH – Recursos Humanos

SE – Secretaria Executiva

SEMOR – Secretaria de Modernização

SPOA – Secretários de Planejamento, Orçamento e Administração

SRH – Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

SEGES – Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

SEGEP – Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

SIPEC – Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
1.1.	Problematização.....	13
1.2.	Objetivos.....	15
1.3.	Delimitações do Estudo	15
1.4.	Justificativa	17
2.	REFERENCIAL TEÓRICO	19
2.1.	Gestão de Pessoas	19
2.1.1.	<i>Gestão de Pessoas – Fundamentos Teóricos Básicos</i>	20
2.1.2.	<i>Gestão Estratégica de Pessoas</i>	21
2.1.3.	<i>Gestão por Competência</i>	25
2.2.	Gestão de Pessoas no Setor Público	28
2.2.1.	<i>Gestão de Pessoas na Administração Pública Contemporânea</i>	28
2.2.2.	<i>Gestão de Pessoas no Setor Público Brasileiro</i>	32
2.3	Modelos de Análise de Políticas Públicas	38
2.3.1	<i>Políticas Públicas</i>	38
2.3.2	<i>Modelos de Análise de Políticas Públicas</i>	41
2.3.3	<i>O Ciclo Político</i>	46
2.4	A Implementação de Políticas Públicas	48
2.4.1	<i>O Processo de Implementação de Políticas Públicas</i>	48
2.4.2	<i>Perspectivas de análise</i>	52
3.	MÉTODO	64
3.1	Perspectiva Epistemológica	64
3.2	Procedimentos Metodológicos	65
3.2.1	<i>Método e Natureza do Estudo</i>	66
3.2.3	<i>Abordagem, Fontes de Evidências e Procedimentos de Coleta de Dados</i>	67
3.2.4	<i>Amostragem</i>	68
3.2.5	<i>Instrumentação e Procedimento de Análise dos Dados</i>	72
4.	RESULTADOS E DISCUSSÃO	78
4.1	Formulação	78
4.2	O Processo de Implementação.....	85
4.2.1	<i>Características da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal</i>	85
4.2.1.1	<i>Objetivos Explícitos e Implícitos da Política</i>	86
4.2.1.2	<i>Instrumentos, Técnicas e Ferramentas</i>	91

4.2.1.2.1	<i>Gestão Direta</i>	92
4.2.1.2.2	<i>Assistência Financeira</i>	99
4.2.2	<i>Arenas Decisórias e Principais Atores</i>	104
4.2.3	<i>Resultados Alcançados</i>	108
4.2.4	<i>Fatores Intervenientes nos Resultados</i>	116
4.2.4.1	<i>Fatores a partir da Lente Política</i>	117
4.2.4.1.1	<i>Fatores Políticos Intervenientes na Atuação do Comitê Gestor</i>	118
4.2.4.1.2	<i>Fatores Políticos Intervenientes na Atuação dos Órgãos</i>	126
4.2.4.1.3	<i>Discussão dos Fatores a partir da Lente Política</i>	135
4.2.4.2	<i>Fatores a partir da Lente Estrutural</i>	138
4.2.4.2.1	<i>Fatores Macro Organizacionais</i>	140
4.2.4.2.2	<i>Fatores Meso-Estruturais</i>	148
4.2.4.2.3	<i>Fatores Micro estruturais</i>	154
4.2.4.2.4	<i>Discussão dos Fatores a partir da Lente Estrutural</i>	158
4.2.4.3	<i>Fatores a partir da Lente de Relações Humanas</i>	162
4.2.4.3.1	<i>Relações Humanas no Comitê Gestor</i>	163
4.2.4.3.1	<i>Relações Humanas nos Órgãos Implementadores</i>	165
4.2.4.3.4	<i>Discussão Fatores a partir da Lente de Relações Humanas</i>	167
4.2.4.4	<i>Fatores a partir da Lente Sistêmica</i>	169
4.2.4.4.1	<i>Discussão a partir da Lente Sistêmica</i>	172
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	176
	REFERÊNCIAS	179
	APÊNDICE	193
	ANEXO	196

1 INTRODUÇÃO

Os estudos em gestão de pessoas se caracterizam pela adoção de diferentes modelos teóricos ao longo da trajetória histórica do campo no estudo das organizações. A retórica mais recente do setor aponta uma transição de uma perspectiva de gestão denominada Administração de Recursos Humanos, cujo foco se centra no controle de pessoal e em procedimentos administrativos para a chamada Gestão Estratégica de Pessoas, que intenta relacionar as pessoas com as estratégias e objetivos organizacionais.

No setor público, em consonância com essa transição, também ocorreu um movimento voltado para a implementação de uma gestão estratégica de pessoas, especialmente a partir da perspectiva de reformas do denominado *New Public Management* que tomou conta dos Estados Unidos e Europa a partir da década de 1980. Para atingir essa finalidade, adotou-se em diversos países o chamado modelo de gestão de pessoas por competência, por se entender que se tratava da melhor alternativa para tornar a gestão de pessoas mais estratégica (OCDE, 2010).

Na Administração Pública Brasileira, seguindo a tendência internacional, também houve um movimento no sentido de modernizar e profissionalizar o serviço público tornando a gestão de pessoas uma ferramenta estratégica. Os principais mecanismos utilizados foram aqueles relacionadas às reformas administrativas, especialmente as realizadas no período do presidente Fernando Henrique Cardoso. A iniciativa de adotar o modelo por competência, contudo, ocorreu nos primeiros anos do governo Luiz Inácio Lula da Silva pela edição do decreto nº. 5.707/2006 que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal – PNDP, cuja premissa teórica de fundo é a gestão por competência atrelada à capacitação.

1.1. Problematização

A implementação da gestão por competências nem sempre alcançou o sucesso esperado, tanto no setor privado quanto no setor público (OCDE, 2010). A partir da análise da experiência de países que vêm adotando esse modelo, Hondeghem, Horton e Scheepers (2006) afirmam que uma série de problemas devem ser considerados quando se trata de gestão por competências, pois, assim como na literatura mais ampla de gestão de pessoas, não há clareza nos conceitos, as teorias têm uma natureza extremamente prescritiva e faltam evidências empíricas da sua eficácia. Além disso, as autoras apontam para outras dificuldades de ordem prática do modelo de gestão por competência no setor público: os quadros

funcionais e a direção das organizações nem sempre aceitam a sua influência; há uma dificuldade em integrar os sistemas de competência e de desempenho; e o risco de emergência de uma nova burocracia voltada para a implementação do sistema.

A despeito das dificuldades, o movimento de competências tem crescido e a implementação desse modelo na gestão de pessoas está presente nos governos em todo mundo (HORTON, 2000). Na Administração Pública Brasileira, contudo, o modelo não foi implementado como em outros países da OCDE. O Decreto que instituiu a PNDP foi editado em 2006 e, em 2011, das 192 organizações vinculadas ao SIPEC – Sistema de Pessoal Civil da União, 166 enviaram o relatório dos Planos Anuais de Capacitação – PAC e destas, apenas 36 informaram ter realizado o PAC com base no modelo por competências, o que representa menos de 20% do universo (PANTOJA; IGLESIAS; BENEVENUTO; PAULA, 2012). Segundo relatório da OCDE (2010), sobre gestão de recursos humanos no governo, a implementação de uma gestão estratégica de pessoas no Brasil depende de uma mudança em todo o ciclo de gestão de pessoas, o que pode ser realizado a partir de um passo inicial bem consolidado – a formação e o desenvolvimento a partir da análise das competências requeridas para alcançar as prioridades de governo.

Apesar das evidências de dificuldades de implementação da gestão por competência apresentadas nos relatórios gerenciais explicitados, não foi encontrado, contudo, na literatura nacional, estudos empíricos a respeito do processo de implementação da PNDP ou que comprovem um déficit entre o que foi proposto pelos seus formuladores e o realizado na prática. Também não há clareza, na bibliografia citada, sobre os fatores que influenciaram o processo de implementação do modelo de gestão por competência nos processos de capacitação da Administração Pública Brasileira ou que expliquem o porquê de, apesar de quase sete anos de publicação do Decreto, menos de 20% dos órgãos haverem aderido ao proposto. Nesse sentido, este trabalho utilizou-se da literatura sobre implementação de políticas públicas como base teórica e empírica para conduzir estudo sistemático que permitisse suprir essa lacuna no estado da arte do campo.

1.2. Objetivos

A partir do explicitado, o presente estudo teve os seguintes objetivos:

Objetivo Geral

Caracterizar o processo de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal relacionando-o às características da Política e explicando-o a partir dos fatores intervenientes.

Objetivos Específicos

1. Descrever o processo de formulação da Política, identificando arenas decisórias e atores envolvidos;
2. Elencar e descrever as principais características da PNDP, seus principais objetivos pretendidos – explícitos e implícitos – e os instrumentos utilizados para a implementação;
3. Delinear as arenas decisórias envolvidas no processo de implementação e seus principais atores;
4. Caracterizar os resultados de implementação da Política e os possíveis déficits em relação aos objetivos pretendidos; e
5. Elencar e descrever os principais fatores intervenientes – políticos, estruturais, relações humanas e sistêmicos – no processo de implementação da PNDP.

1.3. Delimitações do Estudo

Para a realização da pesquisa e alcance dos objetivos propostos, considerando a viabilidade de tempo e recursos, optou-se por algumas delimitações aqui descritas.

O grande tema de fundo, que inspirou a realização deste trabalho, é a gestão estratégica de pessoas no Setor Público Brasileiro. Para ampliar a produção de conhecimento sobre essa temática, optou-se por analisar, de forma pormenorizada, a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal. A escolha dessa Política se deu por algumas razões: (i) trata-se de uma política estruturada de gestão de pessoas para o governo federal – além da edição do Decreto nº. 5.707/2006, um Comitê foi formado para sistematicamente discutir as ações de implementação da Política, o que produziu insumos para o estudo; (ii) essa Política traz, como modelo teórico estruturante, um componente presente na literatura de gestão estratégica de pessoas – o modelo de gestão por competências; (iii) o Decreto da Política foi lançado no início de 2006, o seu debate, porém, se iniciou em 2004, o que permitiu uma análise de um

período de oito anos – 2004 a 2012, suficientemente longo, segundo Fox (1990), para análise da trajetória de uma Política, embora não suficiente para esgotar os seus efeitos; e, (iv) finalmente, a opção por delimitar o estudo à PNDP, e não na implementação de um modelo de gestão por competências mais amplo, ocorreu por que não houve ações no sentido de ampliar o modelo para os demais subsistemas de gestão de pessoas no governo federal. Pressupõe-se, a partir da análise da literatura do histórico de gestão de pessoas no Setor Público Brasileiro, que a PNDP representa um avanço na tentativa de institucionalização e organização de material produzido em relação às demais vertentes da Política de Gestão de Pessoas.

A segunda delimitação se relacionou ao enfoque teórico a ser dado no estudo da Política. As evidências coletadas para a problematização deste estudo demonstraram evidências de que a Política não havia sido implementada em sua plenitude. Isso posto, optou-se por focar o estudo no processo de implementação da Política e, desta forma, seria possível, conforme aponta Draibe (2004), identificar fatores facilitadores e obstáculos que operaram ao longo do processo e que condicionaram, positiva ou negativamente, o cumprimento das metas e objetivos.

Finalmente seria necessário delimitar quais as variáveis seriam investigadas. Conforme será explicitado pormenorizadamente adiante no referencial teórico e no capítulo sobre método, os estudos sobre implementação possuem duas abordagens principais: *top-down* e *bottom-up*. Uma das recomendações de Fox (1990) é tentar incorporar múltiplos pontos de vista – *top-down* e *bottom-up* – para triangular e ampliar a compreensão sobre a problemática da implementação. Assim, optou-se por investigar as principais variáveis indicadas na literatura de cada uma das abordagens, definidas e descritas no capítulo de método, a partir da visão de múltiplas fontes.

Na abordagem *top-down* investigou-se, conforme apontam Majone e Wildavsky (1995), o processo de formulação, as arenas decisórias envolvidas, a identidade e os papéis dos principais atores, os instrumentos definidos para o alcance dos objetivos e os principais resultados. Além disso, como sugere Barrett (2004), foi feita a comparação entre os resultados obtidos com os resultados esperados na formulação e, dessa forma, tornou-se possível caracterizar o déficit de implementação. Na abordagem *bottom-up* foram investigados os fatores intervenientes a partir daqueles que influenciam o processo, conforme apontamento de Barrett e Fudge (1981) e variáveis que podem influenciar a performance da política, seguindo recomendações de O'Toole (2000). A investigação dos fatores intervenientes teve como parâmetro o modelo proposto por Yanow (1990) que estabelece quatro lentes de análise desses fatores: lente política, lente estrutural, lente sistêmica e lente de relações humanas.

Em suma, a pesquisa está restrita à Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal da Administração Pública Federal. Foi estudado o processo de implementação da política, a partir de diferentes variáveis presentes nas abordagens *top-down* e *bottom-up*. O objetivo foi caracterizar como ocorreu o processo a partir das características da política – arenas, atores, objetivos, instrumentos e resultados – e explicá-lo a partir dos fatores intervenientes no processo – fatores estruturais, políticos, sistêmicos e de relações humanas.

1.4. Justificativa

Os estudos sobre implementação de políticas públicas no Brasil, conforme afirma Souza (2003), são exaustivamente centrados nos seus fracassos e existe uma carência de pesquisas que identifiquem variáveis que causam impacto nos resultados das políticas públicas, não apenas enfatizando a perspectiva dos tomadores de decisão, mas, também, a dos implementadores. Além disso, aponta a autora, a área apresenta uso excessivo de narrativas sem se pautar em uma tipologia específica de análise de políticas públicas.

Nesse sentido, o presente estudo pretende contribuir para o campo uma vez que será realizado a partir das duas perspectivas presentes na literatura de implementação, a *top-down* e a *bottom-up*, tendo como foco tanto a perspectiva do processo decisório quanto a visão dos implementadores a respeito do processo na prática. Além disso, considera-se que a análise do processo de implementação da PNDP, tendo por base a tipologia do ciclo político e considerando as etapas de formulação e implementação como complementares e interdependentes, poderá ser de grande valia para a caracterização da Política e compreensão das variáveis que influenciaram o processo na prática. O estudo também propõe a utilização de uma tipologia teórica específica para a análise dos fatores que interferiram no processo: as lentes de análise de implementação propostas por Yanow (1990). Dessa forma, pretende-se ir além das narrativas na análise da Política.

Outro desafio teórico da temática de implementação de políticas públicas, apontado por O'Toole (2004), é a sua aplicação na prática. Segundo o autor, os resultados dos estudos, no geral, não oferecem recomendações aos implementadores da política. Afirma ainda que uma teoria válida permite a melhoria da prática e oferece conhecimento que pode ser aproveitado no campo da ação. Espera-se que os resultados do estudo aqui proposto possam fornecer subsídios para a melhoria da política de gestão de pessoas do governo federal, a partir da descrição do processo de implementação e dos fatores que o influenciaram, permitindo inferências sobre relações causais entre eles. Acredita-se que os resultados desta

investigação poderão ser úteis aos elaboradores de políticas públicas, gestores de políticas de gestão de pessoas no governo federal e em outras esferas que fazem uso da Política em questão e aos diversos profissionais que atuam na área de gestão de pessoas no setor público.

Aliado ao exposto, o estudo contribui para ampliação do conhecimento do campo, pois trata de uma questão de gestão de pessoas sob uma perspectiva de políticas públicas. Os modelos de gestão de pessoas – GP, mais especificamente o modelo de gestão por competências, conforme aponta Siqueira e Mendes (2009), foi desenvolvido para atender as necessidades do setor privado e sua utilização no setor público deve ser cercada de uma análise crítica profunda a partir da realidade do setor. Estudar a questão da gestão por competência no setor público, a partir do processo de implementação de uma política que se destinou a concretizá-la, é de importância significativa para a execução dos programas de governo que dependem, prioritariamente, das competências dos servidores públicos que as vão executar.

A fim de delimitar o escopo, o embasamento teórico e empírico da pesquisa, os resultados e principais conclusões, subdividiu-se o presente trabalho em três partes principais, além deste capítulo inicial de introdução:

- I. Capítulo II – Referencial Teórico. O segundo capítulo aborda o referencial teórico apresentado em quatro subcapítulos: (i) o campo da Gestão de Pessoas e a consolidação da teoria de gestão estratégica de pessoas que tem o modelo de competência como um de seus mecanismos; (ii) a trajetória da gestão de pessoas no setor público a partir das reformas administrativas e a inserção do modelo de competências na administração pública; e, finalmente, a descrição do campo na administração pública brasileira; (iii) o marco teórico dos modelos de análise de políticas públicas; e (iv) a teoria sobre implementação de políticas públicas a partir: da análise do ciclo político; das perspectivas e lentes de análise nos estudos sobre implementação; e das escolhas teóricas que embasaram o estudo.
- II. Capítulo III – Resultados e discussão. O terceiro capítulo apresenta os achados da pesquisa a partir de análises comparadas e discussões em relação à literatura.
- III. Capítulo IV – Considerações Finais com as principais conclusões, contribuições, recomendações e limitações do estudo.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico é apresentado em quatro seções. A primeira seção aborda o campo da Gestão de Pessoas a partir da conceitualização do termo e caracterização teórica da denominada Gestão Estratégica de Pessoas e sua relação com a gestão por competências. A segunda seção caracteriza a trajetória do campo no que tange ao setor público e suas particularidades e a descrição da temática no serviço público brasileiro, em especial no que se refere à esfera federal, sua relação com as reformas administrativas e a proposição da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, que insere o modelo de competências no setor. A descrição histórica do campo no setor público se justifica uma vez que a compreensão do processo de implementação de uma política pública, objetivo do presente estudo, não pode prescindir da compreensão do contexto e da cultura em que ela se insere. “A caracterização, a partir do processo histórico, auxilia nessa compreensão” (YANOW, 1990).

A terceira seção apresenta os principais modelos de análise de políticas públicas. Apesar de não ser utilizada diretamente na análise dos dados desta pesquisa, a caracterização do campo de políticas públicas e de seus diferentes modelos de análise se torna importante porque o estudo de gestão de pessoas a partir da literatura de políticas públicas é inovador. A escolha de um modelo que se adequasse às necessidades desta pesquisa exigiu o conhecimento geral do campo e das principais abordagens adotadas. A partir do estudo dos modelos apresentados na terceira seção deste referencial, é feita uma opção por uma corrente teórica específica – de implementação de políticas públicas, descrita na quarta seção. Essa última apresenta a conceitualização, principais abordagens, lentes de análise e comportamento do campo de implementação segundo a produção dos principais estudiosos do tema.

2.1. Gestão de Pessoas

A literatura contemporânea de gestão de pessoas, apresentada na primeira parte desta seção, está centrada nas características, influências teóricas e mecanismos do que se convencionou denominar Gestão Estratégica de Pessoas. Esta seção do referencial teórico se apresenta em dois tópicos: (i) um breve relato histórico de desenvolvimento do campo com ênfase nas principais influências teóricas; (ii) e as diferentes abordagens da Gestão Estratégica de Pessoas presentes na literatura científica, inclusive a variante representada pelo modelo centrado em competências.

2.1.1. Gestão de Pessoas – Fundamentos Teóricos Básicos

A trajetória do campo de gestão de pessoas, como descrita por Legge (2005), teve início com a revolução industrial, sendo marcada, substantivamente, por um movimento rumo ao aumento e busca pelo bem-estar. A partir do século XIX, com a entrada de mulheres e crianças nas indústrias – esse setor até então era de domínio exclusivamente masculino –, foram sistematizadas as primeiras legislações de horas e condições de trabalho. Segundo a autora, no começo do século XX surgem os chamados *female welfare officers* e a ênfase no cuidado começa a fazer parte das organizações industriais inglesas. Em 1912, em seu livro intitulado *Experiments in Industrial Organization*, Edward Calbury fez uma conexão entre bem-estar dos trabalhadores e sua eficiência no trabalho. Logo após esse período, e sobretudo entre as duas grandes guerras, surgem os “especialistas de pessoal” – função que não se restringia mais às mulheres –, responsáveis pelos processos de recrutamento, seleção de pessoal, treinamento e investigação sobre absenteísmo e *turnover* (LEGGÉ, 2005).

Nesse contexto, duas grandes escolas trazem relevantes contribuições para administração e, conseqüentemente, provocam ajustes na maneira como as organizações lidam com seu pessoal – o racionalismo e a escola de relações humanas (NORD; FOX, 1996). No racionalismo, destacam-se os estudos do norte americano Frederick W. Taylor (1856-1915) e a administração científica, cujo enfoque principal era a racionalização do trabalho e a coordenação de esforços para maximização da produção; e os do francês Henri Fayol (1841-1925) e sua concepção de gestão administrativa focada nos princípios de conhecer, prever, organizar, comandar, coordenar e controlar. Segundo Scoott (1998), Fayol infundiu os conceitos de coordenação, entendida como a ênfase na hierarquia organizacional na qual cada indivíduo é conectado a uma estrutura piramidal de controle das relações, e especialização, que inclui as decisões de como as várias atividades devem ser distribuídas entre as diferentes posições organizacionais e como estas podem ser efetivamente agrupadas em unidades de trabalho ou departamentos. Na escola de relações humanas, conforme aponta Reed (1997), destacam-se os estudos de Mayo, Durkhem, Barnard e Parsons. Essa perspectiva preocupava-se com os sentimentos de comunidade entre os membros de uma determinada organização e sua combinação com a questão da autoridade.

As ideias desses autores se tornaram mais influentes em alguns países que em outros; nos Estados Unidos, por exemplo, os pressupostos de Taylor e Fayol foram mais fortemente considerados (FISCHER, 2002). Esse fato está relacionado à ênfase comportamentalista dos pesquisadores norte-americanos e a concepção racional de organização (MARCH, 2007) que

tem como expoentes os trabalhos de Taylor e Fayol (SCOTT, 1998). A Inglaterra e boa parte da Europa, por outro lado, sofreram significativa influência da escola de relações humanas e do modelo ancorado no papel dos especialistas em recursos humanos como cuidadores. No caso Europeu, March (2007) aponta que o crescimento acadêmico foi fortemente influenciado pelos movimentos de protestos e contracultura ocorridos nas décadas de 1950 e 1960—contra a hegemonia americana; de apoio ao feminismo, retórica e perspectiva histórica; de crítica radical à sociedade e às ciências sociais; de pós-estruturalismo, pós-modernismo e uma visão de mundo construtivista; de entusiasmo romântico. Não se acreditava em uma ciência social que poderia servir à sociedade por meio de uma ciência racional baseados em pesquisas quantitativas sistemáticas. Esse modelo era visto como um instrumento branco, masculino, de opressão capitalista. Essa perspectiva de crítica ao racionalismo exacerbado vai ao encontro dos pressupostos da escola de relações humanas que, conforme aponta Scott (1998), considera questões como motivação, liderança e relacionamento interpessoal como fatores fundamentais na gestão organizacional.

A partir dessas influências se consolidam diversas legislações trabalhistas e, conforme apontado por Legge (2005), a partir da Segunda Guerra Mundial, surgem os departamentos de pessoal (*labour offices*), responsáveis pelo cumprimento das diversas legislações e direcionamento das ações dos trabalhadores. As décadas de 1960 e 1970, afirma a autora, foram marcadas por um movimento que enfatizava uma “nova filosofia de gestão”, mais aberta e confiante na capacidade da cultura organizacional de responder flexivelmente aos desafios das novas tecnologias e às expectativas de empregados e consumidores. A efetividade passa a receber mais ênfase que a eficiência e se inicia o debate sobre a importância de vincular a gestão de pessoas à estratégia organizacional.

Na década de 1980 se consolidam os movimentos da Gestão Estratégica de Pessoas e da Gestão por Competência. Devido a importância e grande presença na literatura atual, e por ser esse o entendimento conferido à Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (gestão estratégica de pessoas por meio do modelo de gestão por competências), optou-se por abordá-los de maneira mais pormenorizada nas seções seguintes.

2.1.2. Gestão Estratégica de Pessoas

A partir da influência do tema estratégia no campo organizacional, a área de gestão de pessoas também inseriu a questão da estratégia em sua retórica. Embora existam autores que afirmem que os principais elementos de estratégia já estivessem presentes na gestão de

pessoas desde a década 1920 (KAUFMAN, 2001), o ápice do debate sobre a importância de tornar estratégica a gestão de pessoas ocorreu em especial na década de 1980. Segundo Legge (2005), esse período foi marcado por diversas transformações nos produtos que deveriam estar direcionados para um mercado altamente competitivo e globalizado; foram transformações mediadas pelo desenvolvimento tecnológico e ideologias políticas direitistas. A autora afirma que as palavras que dão significado a essas mudanças são: intensificação da competição internacional, globalização, modelo de excelência japonês, cultura de excelência, tecnologia de informação, aprendizagem organizacional, ampliação do valor agregado e cultura empresarial.

Longo (2007) também aponta uma série de aspectos, associados às relações de trabalho, resultantes dessas transformações: (i) a transição da visão que priorizava a uniformidade e a padronização, que caracterizava a relação de emprego na era industrial, para ênfase na diversidade e na flexibilidade; (ii) o enfraquecimento do emprego estável, que gera uma transformação no contrato psicológico entre empregadores e empregados. É o fim da lealdade em troca de segurança; (iii) a necessidade de atrair, reter e motivar não apenas a mão de obra operacional, mas, sobretudo, pessoas qualificadas e capazes de gerar vantagem competitiva, o que torna a gestão bem mais complexa; (iv) os paradoxos do mercado globalizado, como a presença simultânea de desemprego e excesso de vagas para mão de obra qualificada; (v) a reordenação do tempo de trabalho e a flexibilização da jornada; e (vi) o aumento da diversidade nas organizações resultante, especialmente, da globalização.

Justamente por isso, o período foi caracterizado por uma ênfase na necessidade de flexibilização da gestão de recursos humanos – numérica, funcional, contratual e salarial (ATKINSON; MEAGER, 1986). Houve também o predomínio do lema do “alto desempenho”: as práticas de GP deviam ter como objetivo a obtenção do máximo possível de envolvimento, alinhamento e resultado dos empregados (LAWLER; MOHRMAN; LEDFORD, 1995).

A partir dessas mudanças ocorridas no mundo do trabalho após a década de 1980, surge no mundo o movimento da Gestão Estratégica de Pessoas – *Strategic Human Resource Management* –, uma tentativa de superar o formalismo extremo da perspectiva anteriormente denominada de Administração de Recursos Humanos – *Personnel Management*. Esse movimento representa uma maneira propositiva de vincular a gestão de pessoas à estratégia das organizações.

Essa nova abordagem é amplamente difundida na literatura do campo (eg. FITZ-ENS, 1990, 1997; WOOD, 1992; ULRICH, 1996; BREWSTER; LARSEN, 2000; MOHRMAN;

LAWLER, 2000; BEER, 2000; SHIM, 2001; SELDEN, 2002; LEGGE, 2005; WAY, JOHNSON, 2005; YOUNDT; SNELL; DEAN; LEPAK, 2006; STONE; STONE-ROMERO; LUKASZEWSKI; 2007; COLLINGS; WOOD, 2009; MURITIBA; MURITIBA; CAMPANÁRIO; ALBUQUERQUE, 2010; ARMSTRONG, 2011; GILL; MEYER, 2011). A proposta da gestão estratégica de pessoas é a transição de um modelo centrado em ações operacionais e administrativas para um vínculo com o negócio – a área de gestão de pessoas se tornando a responsável por fomentar a conexão entre as pessoas e os resultados que a organização pretende alcançar.

Amstrong (2011) descreve as principais bases teóricas para o conceito de Gestão Estratégica de Pessoas, que são: (i) teoria do comprometimento, definido como a força de identificação de um indivíduo e o seu envolvimento com determinada organização; (ii) teorias de comportamento organizacional, que descrevem como as pessoas agem nas organizações, de forma individual ou em grupo, e como as organizações funcionam em termos de estrutura, processo e cultura; (iii) teorias de motivação, descritas a partir de duas abordagens principais: intrínseca – fatores autogerados que afetam o comportamento das pessoas – e expectância – as pessoas são mais motivadas quando elas sabem o que fazer para alcançar determinada recompensa; (iv) teoria AMO, desenvolvida por Boxall e Purcell (2003), determina que o desempenho é a soma de habilidades (A), motivação (M) e oportunidade (O); (v) teoria do capital humano, que considera como as pessoas em uma organização contribuem com seus conhecimentos, habilidades e atitudes para melhorar a capacidade organizacional; (vi) teoria da dependência de recursos, na qual os grupos e organizações ganham poder uns sobre os outros a partir do controle de recursos com valor agregado; (vii) teoria baseada em recursos, que afirma que uma organização consegue vantagem competitiva quando seus recursos são valorizados, raros e difíceis de reproduzir; (viii) teoria institucional, segundo a qual as organizações se adequam às pressões do ambiente interno e externo a fim de garantir legitimidade e aceitação; (ix) teoria de custos de transação, cuja função é maximizar a racionalidade e minimizar o oportunismo; (x) teoria da agência, que afirma que a maioria das organizações faz uma clara diferenciação entre os proprietários – principal – e os agentes (gestores) e pressupõe que o conflito ocorre especialmente quando há assimetria de informação entre o principal e os seus agentes; e, finalmente, (xi) teoria da contingência, para a qual as práticas de GP dependem do ambiente organizacional e das circunstâncias.

A partir da influência dessas teorias, o autor afirma que a gestão estratégica adquiriu como características: a estratégia com ênfase em integração; a orientação para o comprometimento; o amparo na crença de que as pessoas devem ser tratadas mais do que

como recursos, de difícil reposição; uma visão mais unitária que pluralista, uma vez que se baseia no pressuposto de que gestores e empregados compartilham as mesmas preocupações e têm interesse em trabalhar juntos; um foco mais individualista que coletivista nas relações de trabalho; a responsabilização dos gerentes de linha pelas ações de gestão de pessoas; e o foco nos valores empresariais. Além disso, afirma ainda Armstrong (2011), a gestão de pessoas também tem uma dimensão ética expressa pela preocupação com a necessidade e direito das pessoas com as organizações por meio do exercício da responsabilidade social.

Lengnick-hall, C., Lengnick-hall, L., Andrade e Drake (2009) realizaram uma revisão em relação ao desenvolvimento da literatura de gestão estratégica de pessoas. Os autores dividem a gestão estratégica de pessoas em sete temas que refletem cronologicamente direções e tendências dos últimos 30 anos de pesquisa sobre o assunto: (i) explicações sobre o alinhamento das políticas de recursos humanos e estratégia organizacional – esses estudos procuraram demonstrar que as práticas de GP construídas a partir de objetivos específicos, condições e interesses estratégicos eram mais suscetíveis a produzir melhores desempenhos para a organização; (ii) mudanças do foco da administração de recursos humanos para a criação de contribuições estratégicas – os primeiros estudos buscavam afirmar que os funcionários tinham motivação e capacidade para alcançar os objetivos organizacionais estabelecidos (foco no indivíduo); com a inserção da visão estratégica de gestão de pessoas, os estudos passaram a focar a contribuição do capital humano, as capacidades estratégicas das pessoas e o desempenho competitivo da organização (foco na entrega dos resultados); (iii) elaboração de componentes e estrutura dos sistemas de gestão de pessoas – a exploração dos fatores de contingência e os esforços para relacionar aspectos específicos dos sistemas de GP a determinados resultados ou processos organizacionais, levaram os estudiosos a perceber que as políticas e práticas de RH são processos complexos e interdependentes, que não devem ser considerados à parte, mas, sim, como sistemas ou pacotes; (iv) expansão do escopo da gestão estratégica de pessoas para além da organização – visão internacional. Quando as ações de GP voltaram seu foco para a gestão dos empregados a fim de atingir determinado desempenho ou comportamento, iniciou-se um processo de expansão de busca de capacidades estratégicas e contribuições competitivas para além da unidade de negócio, firma ou grupo de *stakeholders*; (v) implementação e execução de políticas e práticas de gestão de pessoas para que a estratégica intencionada seja realizada. À medida que o marco conceitual da área de gestão estratégica de pessoas se tornou mais complexo e amplo, houve um aumento na preocupação das organizações em promover práticas de GP que levassem à emergência de resultados organizacionais; (vi) mensuração de resultados da gestão estratégica de pessoas – desenvolver

medidas válidas para determinar os resultados das ações de GP se tornou foco na literatura do campo, o que gerou uma percepção das limitações dos estudos e a composição de nova agenda de pesquisa; e (vii) avaliação de questões metodológicas – os autores acreditam que a análise multinível é aquela que se apresenta como apropriada de modo particular para estudos sobre gestão estratégica de pessoas.

Os estudos sobre a gestão estratégica de pessoas não são suficientes, contudo, para sustentar a viabilidade da integração dos modelos de gestão de pessoas à estratégia organizacional (BRANDL; POHLER, 2010). Há ainda grande distanciamento entre o discurso e a prática nas organizações (LACOMBE; TONELLI, 2001).

O desenvolvimento do debate sobre vinculação entre estratégia e capacidade organizacional, iniciado na década de 1980, conforme exposto, fomentou, além do desenvolvimento teórico-empírico do campo, a criação de modelos que auxiliassem na geração de potencial competitivo para as organizações. Esse diferencial competitivo foi denominado por Prahalad e Hamel (1990) como competências essenciais da organização o que fomentou, especialmente no Reino Unido e nos Estados Unidos, o desenvolvimento de um modelo integrado de gestão de pessoas focado na obtenção de competências, que resultou no modelo de Gestão por Competência (HONDEGHEN; HORTON; SCHEEPERS, 2006). Alguns autores consideram uma mudança de paradigma, a substituição das organizações baseadas em postos de trabalho pela baseada nas competências (LAWLER, 1994). O modelo de gestão por competência foi concebido como modelo de gestão organizacional e seu uso foi considerado como de grande valia na gestão de pessoas da organização (BOYATZI, 1982).

2.1.3. Gestão por Competência

A produção teórica sobre competência apresenta diversos significados para o termo. Dutra (2004) apresenta a existência de duas grandes correntes teóricas para a definição do termo competência no campo organizacional. A primeira, desenvolvida por autores estadunidenses, concebe competência como um conjunto de qualificações ou características individuais que possibilitam a realização de um trabalho ou o enfrentamento de determinada situação. A segunda corrente, representada por autores franceses, em sua maioria, trata o termo não como o atributo subjacentes a um indivíduo, mas como realizações da pessoa no ambiente de trabalho, traz o contexto como fator determinante. Carbone, Brandão, Leite e Vilhena (2005), tratam o termo segundo uma perspectiva integradora das duas correntes, para eles competência trata do conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessários para

a realização de uma atividade e, também, diz respeito ao desempenho expresso por uma pessoa no contexto do trabalho. Nessa visão, o conceito é abordado em uma perspectiva mais construtivista, atributos individuais e contexto de trabalho devem ser considerados e investigados (BRANDÃO; BORGES-ANDRADE, 2007).

As definições apresentadas tratam do conceito a partir do nível individual. Há autores, contudo, que tratam a questão da competência a partir de outros níveis – equipes de trabalho ou organizações. Zarafian (1999), por exemplo, afirma que as equipes de trabalho possuem competências coletivas que são mais que a soma das competências individuais. Prahalad e Hamel (1990), por sua vez, tratam do conceito em nível organizacional, trata-se de um atributo da organização que a torna eficaz e possibilita o alcance dos seus objetivos estratégicos. Para Brandão e Guimarães (2001) as competências individuais e organizacionais se influenciam e se determinam mutuamente.

As abordagens sobre competência, individual e organizacional, vistas de maneira integrada, permitiu às organizações a criação de modelos de gestão por competência para gerenciar, nos diferentes níveis organizacionais, as competências necessárias ao alcance de seus objetivos estratégicos (BITENCOURT; BARBOSA, 2004).

Buscando realizar uma síntese dos principais modelos e aplicações à gestão por competências, Brandão e Barhy (2005) propuseram o diagrama disposto na Figura 1, que ilustra as principais etapas ou fases para implementação do modelo.

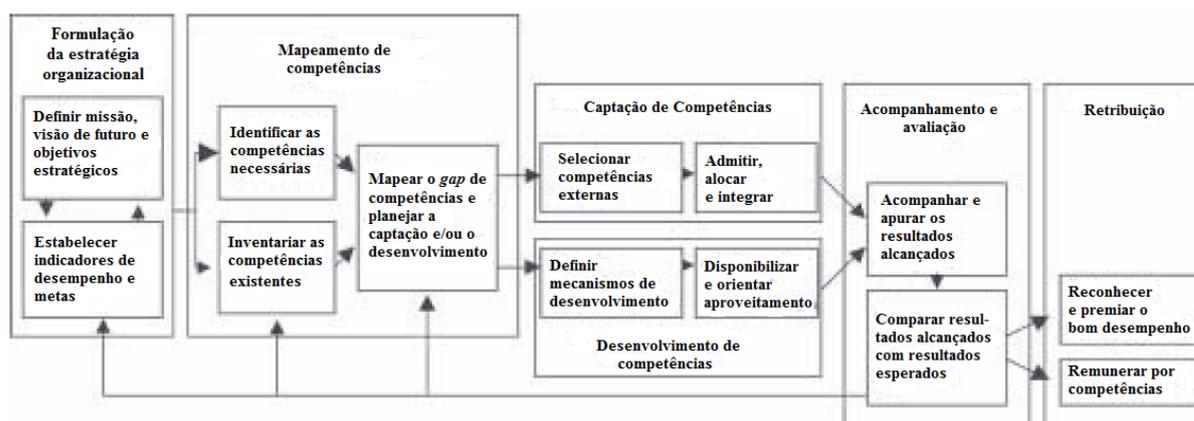


Figura 1. Modelo de Gestão por Competências.

Fonte: Brandão e Barhy (2005, p. 181)

Segundo esse modelo, a etapa inicial trata da formulação da estratégia organizacional a partir da definição de missão, visão de futuro e objetivos estratégicos. Além disso, nesta etapa

são estabelecidos os indicadores de desempenho e metas. Uma vez formulada a estratégia da organização, afirmam Brandão e Barhy (2005), é possível realizar o diagnóstico das competências por meio da identificação das competências necessárias ao alcance dos objetivos estratégicos, do levantamento das competências existentes na organização e, finalmente, da caracterização do *gap* ou lacuna de competências.

A identificação da lacuna de competência, ou seja, a diferença entre as competências necessárias e as existentes na organização é o insumo para a o passo posterior do modelo proposto por Brandão e Barhy (2005), que consiste em buscar mecanismos para suprir esse *gap*, seja pela captura de competências externas (contratação ou realocação de pessoal) ou pelo desenvolvimento de competências internas. Segundo os autores, na ausência de mecanismos para suprir a lacuna, ela tende a crescer e, por isso, é fundamental realizar periodicamente o mapeamento e planejar a captação ou o desenvolvimento de competências.

A etapa de acompanhamento e avaliação, por sua vez, consiste no monitoramento dos planos operacionais e de gestão além dos indicadores de desempenho estabelecidos (GUIMARÃES; BORGES ANDRADE; MACHADO; VARGAS, 2001). Essa etapa retroalimenta o processo e permite que a etapa final, de retribuição, seja realizada. Esse momento final do processo é aquele em que a organização reconhece, premia e remunera as pessoas ou equipes pelo desempenho alcançado e, dessa forma, estimula os comportamentos desejados e corrige eventuais desvios (BRANDÃO; BARHY, 2005).

Segundo Fleury e Fleury (2000), a gestão por competência tem sido utilizada pelas organizações como modelo para gerir estrategicamente as pessoas. Os autores compreendem que a perspectiva da gestão estratégica de pessoas é complementada pela de competência. A distinção entre as duas, conforme afirma Hondeghem e Vanderneulen (2000), contudo, não é clara. Apesar da abordagem por competência ter a vantagem de definir melhor o que é esperado das pessoas, os autores acreditam que o ideal é compreender as duas abordagens como complementares. Ruano (2003) realizou uma análise comparativa dos pontos de interseção entre a Gestão Estratégica de Recursos Humanos e a Gestão por Competência e constatou que: ambas têm como foco relacionar o desempenho das pessoas às metas organizacionais; buscam alinhar as práticas de RH com o plano estratégico da organização; e abordam integralmente os subsistemas que fazem parte da administração de RH. Segundo a autora, a gestão por competência está inserida dentro do modelo de gestão estratégica de organizações e sustenta todas as práticas de recursos humanos, ampliando sua importância, uma vez que tem como foco os objetivos estratégicos da organização.

O modelo por competência, assim como o de gestão estratégica de pessoas, tem exercido enorme influência no setor público internacional. Isso porque esse modelo tem demonstrado ser uma forma eficaz de definir os comportamentos necessários para que as pessoas façam bem seu trabalho; e de interligar importantes atividades de gestão de recursos humanos, assegurando a composição das organizações por pessoas competentes que atuam de forma eficaz (OCDE, 2010).

Além disso, o modelo de gestão por competência permite, idealmente, transformar as burocracias em unidades mais eficientes e flexíveis. A abordagem de competência centraliza a atenção no indivíduo e enfatiza a importância dos recursos humanos para o alcance dos objetivos organizacionais. Trata-se de uma ferramenta para mudar a cultura burocrática nas organizações públicas (HONDEGHEM; VANDERMEULEN, 2000). Para compreender como a questão da gestão por competência se inseriu no setor público, mundialmente e também no Brasil, é preciso caracterizar as peculiaridades do contexto histórico da gestão de pessoas nas organizações públicas, como se tornaram “burocráticas” – no sentido pejorativo do termo –, as tentativas de reformas e de modernização do Estado e o papel da gestão de pessoas nesse contexto de mudança. As duas seções seguintes tratam de tais assuntos.

2.2. Gestão de Pessoas no Setor Público

Nesta seção são apresentados os principais aspectos do surgimento e as características da gestão de pessoas no setor público e sua diferenciação em relação ao setor privado. Posteriormente são caracterizadas questões relacionadas ao comportamento do setor na administração pública brasileira, em especial influenciado pelas reformas administrativas.

2.2.1. Gestão de Pessoas na Administração Pública Contemporânea

No que tange ao setor público, foram os pressupostos da burocracia, analisados e sintetizados por Max Weber (1864-1920), que determinaram o seu funcionamento, inclusive em relação à gestão de pessoas, na primeira metade do século XX (SECCHI, 2009). O sucesso do modelo weberiano na administração pública se relaciona ao fato de ter sido uma alternativa ao sistema patrimonialista existente nos governos até então (MARCH, 1961). O patrimonialismo, forma de administração resultante dos governos absolutistas, era caracterizado por intenso nepotismo e corrupção. Não havia diferenciação entre a *res publica* e a *res principis*. Com o advento do capitalismo e da democracia, essa forma de gestão se

tornou insustentável e o modelo burocrático surgiu como a melhor opção para driblar os problemas inerentes ao modelo vigente no setor público mundial (BRESSER-PEREIRA, 1996; BRASIL, 1995). É válido ressaltar que, na prática, a gestão pública burocrática é caracterizada por intensa hierarquia funcional, mérito como critério de justiça e ascensão funcional baseada em critérios de senioridade e desempenho (BRESSER-PEREIRA, 1996).

A partir dessa mudança proposta – do modelo patrimonial para o burocrático – instituíram-se os departamentos de pessoal na gestão pública a fim de atender aos pressupostos do modelo em fase de implementação. Os procedimentos de recrutamento e seleção passaram a ser formais e baseados em rígidos critérios de controle e implementou-se a avaliação de desempenho para servidores públicos. O funcionário na administração burocrática deveria ser um profissional especializado, recrutado por mérito e ter sua conduta pautada pelas normas legais, e não pela vontade pessoal do superior imediato (AZEVEDO; LOUREIRO, 2003).

A partir da década de 1960, contudo, se inicia um conflito de gestão, tendo intensificado nos anos 1980. Por um lado havia uma necessidade de ajuste fiscal que exigia um intenso controle sobre os mecanismos burocráticos, por outro, a necessidade de aumentar o desempenho no setor público, possível apenas por meio de uma reforma institucional cuja premissa básica era a redução do controle e o aumento da flexibilização (REZENDE, 2002). Nesse contexto, surge no serviço público o movimento da *New Public Management* – *NPM*, que determinou as reformas chamadas gerenciais – gerencialismo – em boa parte do mundo (POLLITT; BOUCKAERT, 2000; HOOD, 2000; BARZELAY, 1998; CLARKE; NEWMAN, 1997; POLLITT, 1993).

Segundo Hood (1991), a doutrina da *NPM* enfatizava, dentre outros aspectos, a flexibilização na gestão; o estabelecimento de metas e objetivos; o foco nos resultados e não apenas nos processos; as recompensas atreladas ao desempenho; a descentralização da administração de recursos humanos; a utilização de ferramentas de gestão do setor privado como soluções para o setor público; e o aumento da eficiência – fazer mais com menos. Havia um forte movimento pela eficiência, influenciado pelas teorias econômicas do *public choice*, cujo enfoque era de redução do Estado e, somando-se a isso, uma perspectiva neoliberal (RANSON; STEWART, 1994) e a ênfase na qualidade e a visão do cidadão como cliente (BRESSER-PEREIRA 1996).

Inserida no contexto da reforma administrativa proposta pelo *NPM*, a retórica da gestão estratégica de pessoas exerceu grande influência também no setor público. Com isso houve uma tendência de se questionar o excesso de estabilidade e proteção ao emprego

público (POLLITT; BOUCKAERT, 2000); bem como de se estimular a mobilidade (LONGO, 1995) e fomentar a criação de mecanismos de negociação coletiva com os servidores (HORTON, 2000). Segundo Longo (2007), as reformas nas funções de gestão de recursos humanos foram significativamente diferentes em todo mundo em virtude de características diversas entre os países como: as diferentes percepções sobre o papel e o significado dos servidores públicos; a natureza das constituições e dos sistemas políticos; a cultura política; os sistemas legais; e a influência dos sindicatos. No geral, as mudanças ocorridas na área de gestão de pessoas no setor público, dentro do movimento de reforma e influenciado pela gestão estratégica de pessoas, focaram na opção por projetos descentralizados com transferência de responsabilidade para os gerentes de linha; no aumento da flexibilidade nas práticas de gestão de pessoas; e nas mudanças nas relações laborais (LONGO, 2007).

Apesar de tais objetivos, esse setor possui características que dificultaram o processo de replicação imediata desse modelo, inicialmente desenvolvido para a iniciativa privada. A relação de emprego costuma ser marcada pela estabilidade e, conseqüentemente, rigidez na demissão; sofre grande impacto das normas e qualquer forma de ação está restrita ao determinado por elas; prevalece uma grande rigidez nos procedimentos; e enfrenta grande dificuldade em mensurar desempenho devido à influência política (CASTILLO BLANCO, 2003). Para Longo (2007), as dificuldades inerentes à gestão de pessoas no serviço público seriam: ambigüidade das prioridades, caráter mutável, brevidade dos ciclos políticos; reticência para medir e avaliar; o peso imenso da inércia; as numerosas limitações legais; e, principalmente, as restrições intangíveis de natureza cultural. Melhorar a gestão de pessoas é um dos principais desafios da gestão pública e o que enfrenta maiores obstáculos e resistências. Para Ingraham, Peters e Moynihan (2000), o sucesso das reformas do setor público dependem, no longo prazo, de mudanças na gestão de recursos humanos.

Estudos na área de gestão estratégica de pessoas no setor público, por exemplo, apontam que o sucesso desse modelo pode ser maximizado com a descentralização das funções de gestão de pessoas (TESSEMA; SOETERS; NGOMA, 2009). Em um modelo descentralizado, as áreas de recursos humanos se responsabilizam apenas pelo suporte, planejamento e supervisão das ações (HOU; INGRAHAM; BRETSCHEIDER; SELDEN, 2000), delegando, ao máximo possível, a responsabilidade pelas ações de gestão de pessoas aos chamados **gerentes de linha** – *line manager* – (HARRIS; DOUGHTY; KIRK, 2002).

Seguindo a tendência apontada anteriormente, a gestão por competência também se insere no setor público como meio de implementar a gestão estratégica de pessoas. Segundo

Horton (2000), a inserção do modelo de gestão por competência no serviço público está atrelado ao movimento da *New Public Management* em diversos países da Europa e nos EUA e se torna um mecanismo de resposta às dificuldades anteriormente relatadas (HONDEGHEN; HORTON; SCHEEPERS, 2006). A gestão por competências é utilizada no setor público de muitos países como Canadá, Estados Unidos e Reino Unido Bélgica, Finlândia, Holanda, Suécia e Estônia, França e na Alemanha (OCDE, 2010). Apesar disso, sua implementação, em nível mundial no setor público, assim como a *NPM*, tem enfrentado dificuldades. A maior delas é o desenvolvimento de metodologias, técnicas e mecanismos adequados à implantação do modelo tendo em vista às especificidades culturais e atribuições particulares das organizações públicas em todo o mundo (ENAP, 2005)

Longo (2007) destaca algumas dessas particularidades. Segundo o autor, as mudanças legais, a reestruturação organizacional e a modernização tecnológica não são suficientes para mudar em profundidade o funcionamento das organizações públicas. As soluções de recursos humanos são quase sempre a médio ou longo prazo, o que obriga a tomar decisões cujos resultados não podem ser verificados imediatamente. Além disso, as pessoas têm pontos de vista, interesses e valores diversos, o que quase sempre acarreta em conflitos nas situações. Isso obriga a assumir uma visão não dogmática, um enfoque contingente das respostas; o contexto é tão influente que obriga a investir em diagnósticos e abandonar o valor prescritivo do precedente.

Hondeghen et.al. (2006) citam diversas dificuldades de implementação da gestão por competências no setor público. Primeiramente, o fato da noção do conceito competência ser vaga, o que gera métodos cristalizados de mensuração, insuficientemente voltados para o futuro e a identificação apenas de competências fáceis de serem mensuradas. Aliada à falta de clareza nos conceitos, a natureza prescritiva das teorias e a falta de provas empíricas para sua eficácia também prejudicam a sua implementação. As autoras citam ainda problemas práticos: não é integrada ao cotidiano da gestão operacional; os quadros funcionais e a direção nem sempre aceitam sua influência; a existência de uma lacuna entre a elaboração de um método ou proposta de gestão e sua aplicação em termos práticos; os quadros não necessariamente consideram a gestão por competência como valor agregado à organização; a dificuldade de integrar o sistema de competência e o de desempenho; e, finalmente, o risco do surgimento de uma nova burocracia que poderá tornar os instrumentos de avaliação de competência um fim em si mesmos. Contudo, continuam, a gestão por competência estabelece que os servidores devem ter todas as oportunidades de desenvolver e utilizar seus talentos para prestar um

serviço público melhor, possuindo, assim, o potencial de agregar real valor aos indivíduos, às organizações e à sociedade como um todo.

2.2.2. Gestão de Pessoas no Setor Público Brasileiro

No caso brasileiro, a gestão de pessoas no setor público também pode ser analisada a partir das reformas administrativas. A primeira reforma noticiada ocorreu na década de 1930, no governo Getúlio Vargas. A ênfase foi dada à alteração das atividades de administração e menos nas atividades consideradas fins para o governo (COSTA, 2008). O primeiro movimento marcante da tentativa de superação do modelo patrimonialista foi a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1936, que visava promover uma máquina administrativa nos padrões weberianos. Buscava-se atingir as características de impessoalidade, formalidade e profissionalismo (KLERING; PORSE; GUADAGNIN, 2010) e implantação de um sistema de mérito (NUNES, 1997). Na época, foram instituídos o concurso público e o treinamento, mas não houve uma política consistente de recursos humanos que atendesse às necessidades do Estado. O patrimonialismo ainda era muito forte e, no lugar do coronelismo que dominava o país até então, surgem, assim, o clientelismo e o fisiologismo (BRASIL, 1995). Apesar de haver na época, uma forte tendência à adoção do modelo burocrático, aumento da profissionalização – entendida como o processo de racionalização e modernização das atividades administrativas – e ampliação dos controles administrativos, visando evitar a corrupção e o nepotismo, imperava ainda uma desconfiança essencial nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigiam demandas. A administração de pessoal era realizada sob intenso controle (COSTA, 2008).

A primeira tentativa de reforma gerencial teve início, então, em 1967 com o decreto lei n. 200, cujo grande avanço foi o processo de descentralização político-administrativo – vários campos de domínio governamental passaram para a esfera privada e houve empoderamento dos governos locais. Conforme aponta Klering et. al. (2010), nesse período foram instituídos alguns princípios de racionalidade administrativa, dentre eles: o planejamento e o orçamento; o descongestionamento das chefias executivas superiores (visando a desconcentrar e descentralizar); a tentativa de reunir competência e informação no processo decisório; a sistematização; a coordenação e o controle.

Costa (2008) aponta, dentre outras, como causas do fracasso da reforma de 1967, a desarticulação entre planejamento, modernização e recursos humanos além da baixa prioridade conferida à área de RH. Como consequência, observava-se uma multiplicação

desarticulada de órgãos e a marginalização do funcionalismo. O governo se torna um ente central que deve conduzir, orientar, disciplinar e determinar os valores para o processo de mudança social. Para Klering, et.al. (2010), algumas características dificultaram o movimento de reforma no Brasil: domínio de estruturas formais de articulação e agregação de interesses (partidos, por exemplo); controle das estruturas burocráticas do governo; paternalismo e assistencialismo; e delimitação dos conflitos políticos à arena do Estado. Segundo os autores, a administração burocrática, muito arraigada e permeada ainda por valores patrimonialistas, trazia em si a prioridade da ênfase no controle dos abusos; por outro lado, havia um excesso de auto referência, de incapacidade de voltar-se para o seu fim principal – o atendimento à sociedade.

Os projetos de modernização do Estado brasileiro e os planos de desenvolvimento iniciados no governo de Getúlio Vargas e concretizados durante o governo de Juscelino Kubistchek exigiam quadros capacitados. No período JK foram criadas a Escola Interamericana de Administração Pública, o Instituto Rio Branco, o Centro Interamericano de Comercialização, a Escola de Administração de Empresas de São Paulo e a Escola Superior de Guerra. Foram reestruturadas as Academias Militares, o Instituto de Tecnologia da Aeronáutica e o Instituto Militar de Engenharia (ENAP, 2006).

Na década de 1970, houve uma iniciativa em busca da modernização do serviço público com a criação da SEMOR – Secretaria da Modernização. Formada por um grupo de administradores públicos, com formação no exterior, a SEMOR tinha como propósito implantar técnicas modernas de gestão, especialmente em relação à administração dos recursos humanos. Nos anos 1980 foi criado o Ministério da Desburocratização e lançado o Programa Nacional de Desburocratização com o objetivo de revitalizar e agilizar os órgãos públicos, descentralizar autoridades, melhorar e simplificar processos administrativos e promover a eficiência (BRASIL, 1995).

Para dar uma dimensão profissional à área de recursos humanos do governo federal, o DASP criou, pela Lei nº 6.871 de 3 de dezembro de 1980, a Fundação Centro de Formação do Servidor Público – FUNCEP. Era função da FUNCEP “promover, elaborar e executar os programas de formação, treinamento, aperfeiçoamento e profissionalização do servidor público da Administração Federal Direta e Autárquica, bem como estabelecer medidas visando ao seu bem estar social e recreativo” (Lei nº. 6.871/1980, art.3º). Seu estatuto, aprovado pelo Decreto nº. 85.524/1980, enfatizava a formação do corpo técnico da administração (ENAP, 2006).

Assim, em 1986 foi incorporada à FUNCEP a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, com o intuito de atender à formação de quadros superiores da Administração Pública Federal. A ENAP surgiu a partir de diagnóstico realizado pelo então embaixador Sérgio Rouanet que, em 1982, após análise de diferentes escolas, institutos e centros de formação nacionais e análise comparativa dos modelos franceses e alemão de capacitação de servidores, propõe a criação de uma Escola de Administração no Brasil nos moldes da *École Nationale d'Administration – ENA* francesa para formação de um grupo de servidores que pudesse ser diretamente incorporado às funções estratégicas do Estado (ROUANET, 2005). A proposta era criar uma elite de administradores públicos e formar dirigentes capazes de formular e implementar políticas públicas (ENAP, 2006).

Com o advento da constituição de 1988, contudo, houve aquilo que para alguns estudiosos foi chamado de retrocesso no processo de modernização do Estado (eg. BRASIL, 1995, SANTOS; MACHADO, 1995), uma vez que retirou da administração indireta sua flexibilidade operacional e instituiu o Regime Jurídico Único para todos os servidores civis da União (KLERING et al., 2010). Ocorreu, nesse período, um engessamento do aparelho estatal e a instituição de regras burocráticas rígidas e universais para a administração direta e indireta (BRASIL, 1995).

No período subsequente, conforme aponta Costa (2008), e embora pouco debatida na literatura do tema, ocorreu a reforma do governo Collor, que provocou impacto significativo na estrutura administrativa da época. Houve uma operação de *downsizing*, redução do número de ministérios, fusão e extinção de órgãos, afastamento e remanejamento de pessoal, enfim, o desmantelamento da máquina pública; processo esses todos permeados por uma forte ideologia neoliberal. Esse período foi marcado pela baixa profissionalização do serviço – no sentido de tornar a Administração mais eficaz, pautada em relações formais e meritocráticas –, de forma que não há relato de ação significativa no sentido de aumentar a dimensão profissional dos servidores. Na realidade, houve uma queda generalizada dos níveis reais de salário dos servidores, que começaram a ser recuperados no governo do presidente Itamar Franco, em 1993 (BRASIL, 2002).

A gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso foi marcada por uma nova e forte tentativa de reforma gerencial. Esse movimento, liderado pelo então ministro Bresser-Pereira, era voltado para o atingimento de eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações; a admissão segundo critérios de mérito com uma política de concursos regulares e recomposição permanente da força de trabalho; a definição de um sistema estruturado de carreiras; a avaliação constante de

desempenho e o treinamento sistemático. Nota-se que os princípios estavam fortemente vinculados aos das reformas anteriores; a principal diferença estava na forma de controle, que deveria deixar de se basear nos processos para se concentrar nos resultados (COSTA, 2008).

O governo Fernando Henrique Cardoso realizou um diagnóstico no qual se constatou uma administração pública fragmentada; uma Política de RH que tentava garantir uma isonomia na qual todos os servidores recebiam as mesmas condições, indiferente de qualificação ou atividade realizada; a ausência de diretrizes de gestão de pessoas; e a confusão em relação às regras relativas a pessoal. A partir desta constatação, o governo FHC retomou o projeto de criação de uma administração pública com profissionais altamente qualificados e, assim, propôs uma renovação planejada nos quadros de pessoal (BRASIL, 2002). A denominada Nova Política de Recursos Humanos se baseava em dois principais pilares: **reestruturação das carreiras**, por meio da revisão da política de concursos e da política remuneratória das carreiras de Estado; e **reorganização das carreiras e cargos e desenvolvimento profissional** dos servidores, por meio da consolidação da avaliação de desempenho como principal mecanismo para a concessão de incentivos, assim como para o diagnóstico das necessidades e conformação de políticas da capacitação (BRASIL, 1997).

Em 1998, o Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE lançou a Política Nacional de Capacitação dos servidores públicos federais a partir do decreto nº 2.794 de 1º de outubro de 1998, cujos objetivos eram a melhoria da eficiência do serviço público e da qualidade dos serviços prestados ao cidadão; a valorização do servidor, por meio da sua capacitação permanente; a adequação do quadro de servidores aos novos perfis profissionais requeridos no setor público; a divulgação e o controle de resultados das ações de capacitação; e a racionalização e a efetividade dos gastos com capacitação (Decreto nº. 2.794/1998, art. 1º).

Segundo Gaetani (2007), houve um grande esforço do governo federal, no período de 1995 a 2002, para capacitar os servidores, inclusive com o desenvolvimento de programas de formação para algumas carreiras. Esses esforços foram mantidos no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Segundo dados do relatório do Comitê Gestor da Rede Nacional de Escolas de Governo, em 2012, havia 194 instituições governamentais, com diferentes trajetórias e formatos, participando da Rede: escolas de governo propriamente ditas, centros de treinamento e capacitação, universidades, universidades corporativas, secretarias de administração de estados e de municípios, e outras instituições de governo interessadas, distribuídas em todas as regiões do país (ENAP, 2012).

Os movimentos de reforma, contudo, não foram tão bem sucedidos quanto o previsto. Para Klering et al. (2010), os três estágios históricos de administração pública –

patrimonialismo, burocracia e gerencialismo – se sucedem no tempo, sem que, contudo, qualquer um destes paradigmas tenha sido completamente abandonado. De acordo com Costa (2008), movimentos contraditórios têm marcado a história da modernização do Estado brasileiro. As tendências descentralizadoras que surgem são anuladas por movimentos de centralização. Iniciativas de flexibilização são inibidas por controles uniformes. Autonomias são difíceis de serem conquistadas e, quando o são, rapidamente são ofuscadas por padrões comuns de hierarquia e disciplina. Segundo Castor (2000), existe uma impossibilidade de adotar modelos mais flexíveis e descentralizados em toda a administração pública, pois o alto custo da flexibilidade e da autonomia, aliado a sua não universalidade, torna o acesso restrito a poucos, que o fazem pressionando as contas públicas, sendo então submetidos a fortes controles centralizados.

O resultado das reformas, nesse sentido, “gerou um mosaico de ferramentas para a modernização da gestão dos recursos humanos. Elas são, por vezes, incoerentes e desconexas, e enviam mensagens fracas sobre as prioridades na gestão de pessoal” (OCDE, 2010, p. 20). Segundo relatório da OCDE, o planejamento da força de trabalho dos ministérios é orientado por processos e dados e tem como foco o número de pessoas e custos; as contratações são feitas a partir de indicações dos ministérios sobre as futuras necessidades, e não embasadas em uma análise das competências exigidas para cumprir os objetivos presentes e futuros das organizações governamentais; a remuneração dos servidores não se baseia em uma visão estratégica de quais devem ser os níveis de salário; a gestão por competências está em seus estágios iniciais; o sistema de mérito é estritamente definido para a entrada no serviço público; existe um sistema rígido de carreiras que impede a retribuição a partir do desempenho e prejudica a mobilidade; a gestão por desempenho exerce um papel menor na carreira e na remuneração da maioria das pessoas; não existe um sistema de consultas sistemáticas que forneça uma base sólida para escolha dos gestores mais qualificados e competentes – em especial na ocupação dos cargos de livre provimento – DASs, o que levanta suspeita sobre o profissionalismo e a objetividade da administração pública; os regulamentos da gestão de recursos humanos não funcionam corretamente e, muitas vezes, reprimem a dinâmica dos processos da gestão de recursos humanos.

Os esforços empreendidos até então pela Administração Pública Brasileira no sentido de instituir uma política de gestão de pessoas para o setor público não haviam sido direcionados por um modelo específico de gestão de pessoas. No governo do presidente Lula, contudo, houve uma iniciativa em relação ao modelo de competência por meio do lançamento da Política Nacional de Gestão de Pessoas, que tem como prioridade o investimento em

capacitação; esse lançamento culmina com a publicação do Decreto nº. 5.707/2006, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal. O Decreto tem como premissa principal a temática da gestão por competência, definida, em seu art. 2º inciso II, como a “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”. O texto da política apresenta como suas finalidades: (i) a melhoria da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão; (ii) o desenvolvimento permanente do servidor público; (iii) a adequação das competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições, tendo como referência o Plano Plurianual – PPA; (iv) a divulgação e gerenciamento das ações de capacitação; (v) e a racionalização e efetividade dos gastos com capacitação –Decreto nº. 5.707/2006 art. 1º.As principais diretrizes apontadas para consecução da política estão previstas no artigo 3º do Decreto, que se encontra anexo (Anexo 1).

Apesar dos esforços, há indicativos de que a implementação da política não ocorreu conforme o planejado. O fato de haver um decreto não implica que a política tenha sido efetivada na prática. Conforme o relatório anual dos planos de capacitação, instrumento da política, em 2010, apenas 20% dos órgãos do SIPEC – Sistema de Pessoal Civil da União haviam iniciado a implementação da gestão por competência em suas unidades. As diversas mudanças nos personagens políticos envolvidos, o excesso de fragmentação e desarticulação entre os órgãos, a grande heterogeneidade da administração pública dificultam a implementação e análise dos possíveis resultados da política (relato verbal)¹.

Segundo relatório da OCDE (2010) “[...] as práticas de gestão de recursos humanos no Governo Federal tendem a concentrar-se mais no controle do cumprimento das regras e normas básicas, com pouco espaço para a gestão estratégica baseada em competências e desempenho” (p. 12). Este relatório aponta que a gestão por competência ainda está se iniciando, e que o rígido sistema de carreiras prejudica a sua plena execução. Além disso, falta capacidade das unidades de recursos humanos para lidar com as reformas estratégicas para além das atividades operacionais e administrativas cotidianas. O atingimento de uma

¹ Entrevista fornecida por Francisco Gaetani atualmente Secretário Executivo do Ministério do Meio Ambiente e atuou como Secretário de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão nos anos de 2007 a 2008 e como Secretário-Executivo Adjunto deste Ministério de 2008 a 2010.

gestão estratégica de pessoas no Brasil depende do reforço das competências como promotora de uma mudança radical em todo o ciclo de gestão de pessoas, o que depende da consolidação da formação e do desenvolvimento a partir da análise das competências requeridas para alcançaras prioridades de governo (OCDE,2010).

Diante dessa visível dificuldade de implementação da PNDP e da ausência de estudos empíricos sobre esse processo, buscou-se, na literatura de administração pública e ciência política, apresentada na próxima seção, a base teórica e empírica para conduzir estudo sistemático sobre o proceso de implementação da PNDP, que tem como pano de fundo a Gestão Estratégica de Pessoas por meio da Gestão por Competências no setor público brasileiro.

2.3 Modelos de Análise de Políticas Públicas

Esta seção apresenta o contexto em que se insere o campo de implementação de políticas públicas, referencial utilizado na pesquisa. É abordado o conceito de política pública e as principais tipologias e modelos teóricos de análise de políticas públicas; a apresentação dos modelos se justifica uma vez que este trabalho entende que o processo de implementação é permeado por diferentes contextos de tomada de decisão e que os modelos de análise política, em geral, estão centrados em diferentes formas de se conceber o processo decisório, influenciando a interpretação da implementação de determinada política.

2.3.1 Políticas Públicas

O surgimento da área de políticas públicas, enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica, se deu nos Estados Unidos e na Europa após a Segunda Guerra Mundial, período em que se percebeu ser possível estudar as ações de governo e sua relação com os cidadãos (HOWLETT; RAMESH, 1995); aquilo que o governo faz ou deixa de fazer poderia ser formulado cientificamente e analisado por pesquisadores independentes. Sinteticamente, nessa época, os pesquisadores de políticas públicas buscavam responder como e porque os governos optavam por determinadas ações (SOUZA, 2006).

Alguns grandes autores se destacaram no início desse processo e são apontados por Souza (2006) como “pais” fundadores do campo. A autora destaca os trabalhos de H. Laswell, responsável pela introdução do termo *policyanalysis* (análise política); H. Simon e seus postulados sobre a racionalidade limitada dos decisores públicos (*policymakers*); C.

Lindblom, que propôs a incorporação das relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório como variáveis da análise política; e D. Easton, que incorporou à área a visão de política pública enquanto um sistema. Previamente ao detalhamento das postulações desses precursores e seus desdobramentos e influência nos diferentes modelos para análise das políticas públicas, é importante explicitar a sua conceitualização.

Na literatura de campo, não é possível apontar um único ou um melhor conceito para o termo política pública, não há um consenso sobre a abrangência deste. Aguilar Villanueva (1992) aponta dois tipos de definições para política encontradas na literatura: **descritivas e teóricas**. Na perspectiva descritiva, o debate versa sobre a possibilidade de a política poder ser considerada primordialmente uma decisão de governo ou se implica em algo maior. Na teórica, a construção conceitual varia conforme a teoria política predominante e as respectivas conjecturas sobre as explicações para a ocorrência da política.

Em uma perspectiva **descritiva**, Howlett e Ramesh (1995) afirmam que as três definições mais amplamente utilizadas do termo – formuladas, respectivamente, por Thomas Dye, William Jenkin's e James Anderson – são suficientes para compreender a sua complexidade conceitual. Dye (2010) afirma que o conceito de política pública engloba aquilo que os governos escolhem ou não fazer. Para o autor, as políticas públicas podem regular, organizar burocracias, distribuir benefícios ou arrecadar impostos, ou tudo isso. Jenkins (1978 *apud* HOWLETT; RAMESH, 1995), a fim de definir de forma mais precisa o conceito, afirma que política pública trata uma série de decisões inter-relacionadas de um ator ou grupo de atores no que tange aos objetivos a serem alcançados por determinada política. Para o autor, o alcance desses objetivos, em determinadas situações, se relaciona ao poder dos atores para tal finalidade. Anderson, por sua vez, amplia o conceito e define política pública como “um curso de ação ou inação, relativamente estável, seguido por um ator ou um grupo de atores ao lidar com um problema ou motivo de preocupação” (2011, p. 6 tradução nossa).

Howlett e Ramesh (1995) fazem uma análise dessas três definições. Os autores consideram a definição de Dye, apesar de meritória, muito simples e insuficiente na provisão de significados para a conceitualização de política pública. A visão apontada por Jenkins, por sua vez, insere a noção de política enquanto processo e não apenas como uma escolha pontual de um determinado governo. Além disso, sugere que a capacidade de um governo em implementar determinadas decisões devem ser consideradas, assim como o tipo de decisão tomada. A definição de Anderson acrescenta às anteriores o destaque à ligação entre a ação de governo e a percepção de um problema que requer uma determinada ação. Afirmam os

autores, assim, que a política pública é um fenômeno complexo que consiste em diversas decisões realizadas por inúmeros indivíduos e organizações.

Outras definições para política pública são apontadas pela literatura. A partir de análise de dicionários de ciência política, Aguilar Villanueva (1992, p. 50) sintetizou os principais componentes comuns das definições de política: a questão **institucional** – a política é elaborada ou decidida por uma autoridade formal legalmente constituída; o **processo decisório** – a política enquanto um conjunto ou sequência de decisões; a **conduta** – que implica na ação ou inação, fazer ou não fazer; e a **relação causal** – os produtos de ações que tem efeitos no sistema político e social.

No Brasil, autores do campo têm adotado o conceito descritivo de política pública enquanto tradução dos propósitos dos governos em programas e ações que produzirão os resultados ou as mudanças desejadas no mundo real (AZEVEDO, 1997; MACHADO, 2006; SOUZA, 2005). Apesar de apresentar os componentes apontados por Aguilar Vilanueva, citados no parágrafo anterior, essa definição não considera aspectos importantes no fenômeno em estudo, como a inação enquanto escolha de governo e o fato de que as mudanças resultantes das ações podem ser inesperadas ou indesejadas.

Outro aspecto importante a ser esclarecido é a diferenciação entre política pública e administração pública. Hogwood e Gunn (1984) apontam a sobreposição ou a consideração dos termos como sinônimos pode gerar confusão no estudo do campo e, sendo assim, é importante considerar essa diferenciação para melhor compreender o significado de política pública. Segundo os autores, ao contrário da administração, a política envolve não somente comportamentos, mas também intenções, e assim analisa a inação tanto quanto a ação. A política tem resultados que podem ou não ter sido previstos; apesar de se referir a um determinado curso de ação, é possível que seus propósitos possam ser definidos de maneira retrospectiva. A política surge a partir de um processo ao longo do tempo o qual envolve relações intra e interorganizacionais. Política pública não é uma exclusividade de agentes públicos. Política é definida de forma subjetiva.

Neste trabalho optou-se pelo uso da perspectiva **teórica** definidora do termo políticas públicas, na qual diversos aspectos podem ser considerados. A análise de questões de governo, sejam elas regulamentais, orçamentárias ou administrativas, podem ser estudadas a partir de diferentes pontos de vista – como produto da dominação de classes, ajuste mútuo dos grupos de interesse, hegemonia de uma elite etc. –, a depender do corpo teórico escolhido pelo investigador na construção dos conceitos, hipóteses e procedimentos (AGUILAR

VILLANUEVA, 1992).Essa abordagem teórica apresenta diversas tipologias e modelos de análise, os quais serão sintetizados a seguir.

2.3.2 Modelos de Análise de Políticas Públicas

Para Flexor e Leite (2007), em razão da complexidade dos padrões de interação sociais envolvidos na formulação e na gestão das políticas públicas, os estudiosos dessas formas de ações coletivas organizadas têm procurado elaborar modelos analíticos capazes de capturar os elementos essenciais do processo de decisão. De acordo com Souza (2006), a literatura de modelos de análise de políticas públicas tradicionalmente apresenta dois enfoques distintos: o da abordagem racional e o da transacional.

O primeiro deles, da escolha racional, cujo precursor foi H. Simon, parte do pressuposto de que as decisões são tomadas a partir de informações e recursos suficientes para escolher a melhor alternativa, ou seja, aquela que garantirá a melhor eficiência (BONAFONT, 2004). Simon (1979) afirma que, diante da impossibilidade de considerar um número muito grande de variáveis no processo de decisão, a escolha racional envolve a seleção da alternativa que irá maximizar o ganho social e a seleção dessas alternativas se dá a partir do cálculo de valores políticos, sociais e econômicos. O autor propõe um método para a tomada de decisão a ser operacionalizado em três etapas. A primeira delas consiste em elencar as alternativas estratégicas para uma determinada escolha de comportamento. Na segunda etapa ocorre a identificação das possíveis consequências para cada uma das alternativas estratégicas elencadas. Por fim, é necessário comparar o conjunto dos grupos de consequências e eleger um “preferido” que irá pautar a decisão e os comportamentos a ela atrelados.

Existe, contudo, uma série de fatores limitantes a essa escolha racional. Segundo Simon (1979), o comportamento real não alcança a racionalidade objetiva porque o conhecimento completo e antecipado das consequências de cada uma das alternativas muitas vezes é fragmentado; as consequências pertencem ao futuro e são sempre antecipadas de maneira imperfeita. Além disso, no comportamento real apenas uma pequena fração de todas as alternativas é levada em consideração na tomada de decisão.

O segundo enfoque, chamado de transacional, determina que as políticas públicas ocorrem de maneira incremental a partir de debates e deliberações em torno de determinada questão. Essa perspectiva surge a partir dos trabalhos de Lindblom (1959, 1979), que, diferentemente de Simon, afirma que os governos podem decidir de maneira racional e responsável como lidar com os problemas públicos sem ter que se comprometer com os

pressupostos e requisitos da racionalidade máxima. O autor propõe um método de comparações sucessivas limitadas, denominado de incrementalismo desarticulado, cujo pressuposto é a escolha deliberada e estratégica de um conjunto de alternativas—dentre as diversas possíveis — a serem estudadas empiricamente a partir de análises incrementais simples. A análise incremental simples verifica apenas as pequenas variações ou possíveis incrementos no *status quo* de determinada política.

Para Dye (2010), os decisores públicos — *policymakers* — aceitam continuar, tacitamente, políticas prévias porque não dispõem de tempo, recursos e informações para investigar as alternativas existentes para a política. Além disso, a concordância costuma ser mais fácil se as propostas em disputa apenas aumentam ou diminuem o orçamento ou especificam pequenas modificações no programa existente.

Alguns autores procuram estabelecer um balanço entre o racionalismo e o incrementalismo. Dror (1964), por exemplo, faz críticas ao modelo racional exaustivo, afirmando que é possível diminuir a limitação da racionalidade, e ao modelo de comparações sucessivas, que reforça a inércia administrativa. O autor propõe um terceiro modelo, denominado “método ótimo” (*optimal method*), como forma de superar a tese de “obter a partir de” de Lindblom. O método proposto pelo autor pressupõe que: (i) a tomada de decisão ótima implica em um esforço pelo aumento da racionalidade por meio de um amplo esclarecimento de objetivos, uma busca mais extensa de novas alternativas, a elaboração de expectativas, a estipulação de limites explícitos e a formulação de critérios precisos de decisão; (ii) os processos não racionais também têm um papel importante na tomada de decisão em questões complexas, e, nesse caso, é necessário considerar questões como intuições e impressões frutos da experiência e do conhecimento tácito; (iii) a fase não racional da tomada de decisão pode ser melhorada a partir de discussões de caso, sessões de motivação e “tempestade de ideias”, assim como a fase racional pode ser melhorada com aumento de insumos —tempo em especial—, pela qualificação dos envolvidos na prática da política e pela criação de unidades especiais de pensamento dedicadas ao aprimoramento das ferramentas analíticas conceituais.

Em síntese, o método ótimo desenvolvido por Dror (1964) propõe que a base da tomada de decisão se ampare na teoria e na experiência, na racionalidade e em aspectos subjetivos. Trata-se de melhorar a qualidade do processo decisório por meio da aprendizagem sistemática, estimulando a iniciativa e a criatividade, desenvolvendo as habilidades dos gestores e favorecendo o esforço intelectual.

Outro autor que busca um equilíbrio entre as abordagens racional e incremental é Etzioni (1967). Argumenta que a exploração das alternativas, típica da visão racional, é extremamente sofisticada e envolve muitos recursos nem sempre disponíveis ao Estado. Em relação à abordagem incremental, o autor afirma que privilegia a tomada de decisão dos detentores de maior poder no ciclo político. Além disso, o incrementalismo fecha os espaços para inovações no setor público. O autor propõe uma estratégia de exploração combinada que pressupõe a descrição da estratégia que os atores de fato utilizam em uma grande variedade de políticas, e a comparação com a estratégia que eles deveriam seguir a partir de suas explorações. Em um primeiro momento faz-se uma análise geral – racionalista – dos aspectos envolvidos na política –sem entrar em detalhes– e, posteriormente, enfatizam-se os aspectos, descobertos na primeira análise, que necessitam de um exame com maior profundidade.

Além das abordagens ora expostas, outras são citadas pela literatura. Conforme Dye (2010), a abordagem institucional, considera a política como um resultado institucional; uma vez que as políticas públicas são implementadas por instituições governamentais, o seu estudo permite compreender de que formas essas instituições legitimam a política, envolvem universalidade, se relacionam com a sociedade como um todo, e como exercem seu papel como detentora do monopólio da coerção –poder de polícia. O autor trata também da teoria de grupo, cujo pressuposto aponta a política como um equilíbrio dos grupos de poder. Essa perspectiva propõe que a interação entre os grupos é um fator central em política. Indivíduos com interesses comuns se unem, de maneira formal ou informal, para pressionar suas demandas ao governo. Cabe ao sistema político o gerenciamento dos grupos de conflito uma vez que estabelece as regras do jogo; balanceia interesses; cria compromissos entre os grupos e os reforça. A influência dos grupos é determinada por seu número, força organizacional, liderança, acesso aos decisores e coesão interna.

Outras três teorias do campo são citadas por Dye (2010). A primeira delas, chamada de Teoria de Elite, afirma que a política pública é vista como resultado das preferências e valores de uma elite governamental. A sociedade é dividida em poucos com muito poder e muitos sem poder algum. Apenas um pequeno percentual da sociedade decide sobre políticas públicas e esse pequeno grupo nem sempre representa o todo da sociedade. A segunda, denominada teoria da escolha pública, que aponta a utilização de análise econômica no processo de *policy making*. Parte do pressuposto da lógica de mercado no qual as pessoas estão em busca de seus interesses particulares e de que, na arena pública, os atores perseguem sua própria noção de interesse público. Essa teoria auxilia no entendimento dos grupos de interesse e seus efeitos na política pública. Finalmente, a teoria dos jogos, cujo foco está nos

estudos de decisões racionais nas quais dois ou mais participantes têm escolhas a fazer cujos resultados dependem das escolhas feitas por outros. Os jogadores devem ajustar sua conduta de forma a refletir não apenas os seus desejos e habilidades, mas também suas expectativas sobre o que os outros farão. Um jogador pode ser um indivíduo, um grupo ou um governo nacional.

Além das citadas por Dye, outras abordagens exercem grande influência na produção teórica e empírica do campo de políticas públicas e são usualmente denominadas de modelos (SOUZA, 2006). Dentre eles estão o modelo de Theodor Lowi; o modelo *Garbage Can*; o modelo de múltiplos fluxos de Kingdon; modelo Coalizão de Defesa de Jenkins-Smith; modelo de Arenas Sociais; e o modelo de Equilíbrio Interrompido, brevemente detalhados a seguir.

O modelo de Lowi (1963) tem como premissa o conceito de arenas de poder, formadas pelas áreas de política ou de atividade governamental, em torno das quais ocorrem as decisões. Para Lowi, as políticas podem operar em um curto prazo e, nesse período, as decisões governamentais são tomadas sem considerar as limitações de recursos, o que caracterizaria as políticas **distributivas**; elas também podem ser consideradas **regulatórias**, uma vez que, no longo prazo, uma decisão governamental sobre a utilização de recursos termina por substituir ou reduzir as possíveis opções de decisão privada sobre os recursos; além disso, existem aquelas consideradas **redistributivas**, visto que, ao longo do tempo, algumas pessoas pagam mais impostos do que recebem em serviço. Há autores, como Hill (2009), que consideram essa a abordagem mais influente em políticas públicas.

O modelo *Garbage Can* de Cohen, March e Olsen (1972) tem o propósito de identificar os problemas, as soluções, os tomadores de decisões e escolher as oportunidades, agrupando-as como um resultado. As conexões entre as variáveis são assumidas para serem compreensíveis como consequências de autonomias no tempo, dependentes do fluxo dos problemas, soluções e decisões realizadas dentro da arena de escolhas. O modelo *Garbage Can* pressupõe ausência de racionalidade nas políticas públicas, ambiguidade das preferências dos atores e conflito.

O modelo de múltiplos fluxos de Kingdon (1995), fortemente influenciado pelo *Garbage Can*, tem como objetivo determinar o que leva as pessoas, em determinados governos e em um dado momento do tempo, a focarem em alguns assuntos e não em outros. Sabe-se muito mais sobre como assuntos são dispostos do que como eles se tornam questões na agenda de governo, como as alternativas são escolhidas pelos decisores – *decision makers* – e por que determinadas questões potenciais e alternativas nunca chegam a ser foco de

atenção séria. Esse entendimento é complexo; quando um determinado assunto está em alta na agenda governamental, nem sempre é fácil realizar uma retrospectiva e discernir o porquê. Assim, segundo o autor, compreender esse fenômeno de formação da agenda é fundamental para ampliar o entendimento sobre resultados de políticas públicas e processo governamental. Uma política pública deve ser considerada em um processo que inclui a formação da agenda; a especificação de alternativas; a escolha autoritária entre as alternativas especificadas –essa escolha pode ser caracterizada pelo voto legislativo ou decisão presidencial; e a implementação da decisão. O sucesso em um dos processos não implica necessariamente em sucesso nos demais.

Já o modelo de Coalizão de Defesa, de Sabatier e Jenkins-Smith (1993), é definido a partir de quatro premissas básicas: (i) o entendimento de que o processo da política é mutável e requer uma perspectiva temporal de pelo menos uma década; (ii) a maneira mais útil de pensar sobre a mudança política como uma extensão de tempo é focar nos subsistemas da política e observar a interação dos atores de diferentes instituições que buscam influenciar as decisões governamentais na área política; (iii) os subsistemas devem incluir a dimensão intergovernamental e envolver todos os níveis de governo; (iv) as políticas ou programas públicos podem ser concebidos da mesma maneira que o sistema de crenças, ou seja, como uma gama de valores prioritários e relações causais sobre como realizá-los. Esse modelo se difere dos demais, pois privilegia a análise dos sistemas, que são formados por uma série de coalizões de defesa e possuem um conjunto de crenças e valores formados a partir dos recursos disponíveis.

O modelo de Arenas Sociais, por sua vez, é descrito por Souza (2006) como aquele que considera a política pública uma iniciativa dos empreendedores políticos ou de políticas públicas. A autora, a partir da análise da vasta literatura internacional sobre redes sociais, cita que a divulgação de indicadores que demonstram o problema, os desastres ou as repetições de um mesmo problema e o *feedback* que aponte as falhas da política atual são os principais mecanismos que influenciam a tomada de decisão dos formuladores de políticas. Os empreendedores são especialistas dispostos a investir recursos em uma determinada política pública que favoreça suas demandas e cuja organização ocorre por meio de redes sociais.

O modelo Equilíbrio Interrompido –*Punctuated Equilibria*– desenvolvido por Baumgartner e Jones (1993), apregoa que uma política pública passa por longos períodos de estabilidade, interrompidos por períodos de instabilidade que geram mudanças nas políticas anteriores. O modelo foi desenvolvido com a finalidade de analisar a formulação da agenda tanto em períodos de grandes mudanças quanto nos períodos de estabilidade. Sua base se

ancora em dois eixos: as estruturas institucionais e o processo de formação da agenda (*agenda setting*).

A visão panorâmica dos modelos explicitados permite perceber que a temática de políticas públicas é extremamente complexa e pode ser estudada a partir de múltiplas lentes que dialogam, se complementam e, por vezes, se opõem. A evolução temporal dos modelos muitas vezes se dá a partir de análises ou questionamentos dos anteriores que, contudo, não são necessariamente superados ou abandonados na análise política. Abordagens que se opõem, por exemplo, como no caso do racionalismo e do incrementalismo, tendem a subsidiar outras que propõem um equilíbrio na dialética proposta.

Segundo Dye (2010), a maioria das políticas públicas é uma combinação de planejamento racional, incrementalismo, competição entre grupos, preferências da elite, escolha pública, processo político e influência institucional. Para o autor, a escolha de um modelo analítico particular para estudar uma política é baseada no quanto se percebe que (i) ele simplifica e clarifica o pensamento do pesquisador sobre políticas públicas; (ii) identifica importantes aspectos dos problemas políticos; (iii) ajuda a comunicar aos demais a partir do foco nas principais características da vida política; (iv) direciona os esforços para um melhor entendimento da política pública; e (v) sugere explicações para a política pública e prediz suas consequências.

A partir das considerações propostas por Dye (2010), optou-se, no presente estudo, pela análise aprofundada a partir da abordagem do ciclo político, detalhada a seguir. Considera-se que esta seja a maneira mais adequada de identificar os aspectos propostos nos objetivos da pesquisa. Este trabalho busca a caracterização da complexidade decisória envolvida no processo de implementação da política em questão e dos múltiplos fatores envolvidos. A abordagem do ciclo político permite a utilização de aspectos presente nas demais para compreensão de suas etapas.

2.3.3 O Ciclo Político

O modelo do ciclo político, também denominado **modelo processual**, propõe a análise do processo político a partir de uma série de estágios ou subestágios (HOWLETT; RAMESH, 1995). O modelo processual permite a simplificação da realidade uma vez que cada uma das atividades pode ser analisada de maneira independente. Além disso, ele possibilita o diálogo de diferentes perspectivas teóricas em cada uma das etapas estabelecidas, o que favorece o entendimento da política analisada.

Essas afirmativas se confirmam nas colocações de Hill (2009), que aponta como grande vantagem da teoria de sistemas baseada em estágios o provimento de uma maneira de conceituar um problema político em geral complexo. O autor ressalta que os estágios não são insulados e que, frequentemente, os mesmos atores são envolvidos em diferentes estágios participando, no jogo político, em diferentes etapas do processo. Em termos pragmáticos, o estudo de políticas públicas se dá a partir da escolha de um dos estágios do ciclo, mas não se podem desconsiderar as influências mútuas entre eles – sobretudo da *agenda-setting* com a implementação. Cada uma das etapas do ciclo de políticas públicas pode ser analisada a partir de diferentes modelos e abordagens, como as citadas anteriormente, consideradas apropriadas para tal tarefa (HILL; HUPE, 2005).

Um dos primeiros autores a propor um modelo de políticas a partir de estágios foi David Easton (1965), que desenvolveu um modelo circular do sistema político no qual alguns indicadores denominados insumos – *inputs*– são processados por um determinado sistema político por meio de suas estruturas e processos internos e os transformam em produtos – *outputs*– que oferecem *feedback* ao sistema. Outro precursor foi Lasswell (1951) que inseriu a perspectiva de fases ou estágios do ciclo de políticas públicas. O autor afirmava que o processo de formulação da política, de sua elaboração e implementação, se tornou objeto de estudo como esperança de se aumentar a racionalidade das decisões.

Há na literatura diversas categorizações para os estágios do ciclo político que apresentam o processo a partir de diferentes quantidades de etapas. Três etapas, contudo, são comuns às diferentes propostas e amplamente utilizadas e difundidas na literatura do campo (HOGWOOD; GUNN, 1984; HOWLETT; RAMESH, 1995; YANOW, 1996; GERSTON, 1997; BIRKLAND, 2001; HILL, 2009; DYE, 2010; ANDERSON, 2011): formulação, implementação e avaliação. Por não ser objeto, do presente trabalho, aprofundar a análise de todas essas fases, será brevemente abordada a formulação e a avaliação e, em seguida, detalhadas as teorias da área de implementação, foco do estudo.

Em relação à formulação, a literatura está centrada, principalmente, na formação da agenda –*agenda setting*– e nos argumentos de como são construídas as decisões e quais os assuntos trazidos para a esfera pública. Dentre os modelos que enfocam o processo de formulação de políticas públicas, em especial no que tange à formação da agenda, a literatura do campo (CALMON; COSTA, 2007; CAPELLA, 2006; BARZELAY, et.al., 2003) aponta dois que se destacam por sua capacidade de explicar como as agendas governamentais são formuladas e alteradas – o modelo de múltiplos fluxos (*multiple streams*) de Kingdon (1983) e modelo de Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium Model*), de Baumgartner e Jones

(1993), citados anteriormente. Na pauta da literatura sobre formulação estão também os eixos temáticos que abordam a análise da arena de onde os assuntos emergem (FUCKS, 2000), e o papel das instituições e sua legitimação no debate público (COBB; EDER, 1983).

A avaliação, segundo Howlett e Ramesh (1995), refere-se ao processo pelo qual os resultados são monitorados e podem fornecer subsídios para a reformulação das políticas, seus problemas e soluções. Fischer (1995) afirma que a avaliação pode focar no resultado da política ou do programa (avaliação de resultados ou de impacto). Além disso, a avaliação pode estar centrada nos resultados esperados da política –avaliação *ex ante*– ou nos resultados reais a partir da sua execução –avaliação *ex post*. Idealmente a avaliação provê aos políticos e cidadãos as bases para discussão e julgamento dos conflitos de ideias, propósitos e resultados. Belloni, Magalhães e Souza (2003) apontam ainda que a avaliação de políticas públicas deve prever uma análise e uma autoconscientização institucional para que os resultados sejam aplicáveis no processo de tomada de decisão.

A principal crítica ao modelo do ciclo político, afirma Saetren (2005), é que as análises que o utilizam incorrem no risco de simplificar e não representar totalmente a complexidade e recursividade do processo político. Contudo, afirma o autor, as pesquisas sobre os processos de implementação, foco do presente estudo, não são discretas ou simplificadas e há uma necessidade de ampliação da compreensão sobre os desafios da implementação, o que atesta a importância do foco de análise nesta etapa específica do ciclo político. A fim de ampliar o entendimento desta etapa específica, a próxima seção apresenta de forma pormenorizada os principais conceitos, as correntes teóricas e o comportamento empírico revelado pelos estudos de implementação de políticas públicas.

2.4 A Implementação de Políticas Públicas

Nesta seção são apresentadas os principais conceitos de implementação, como se deu o surgimento do campo e as principais perspectivas de análise utilizadas por pesquisadores da temática.

2.4.1 O Processo de Implementação de Políticas Públicas

A década de 1970 foi marcada por grandes inovações nos estudos sobre políticas públicas e por grande ênfase na efetividade das políticas e na governança (BARRETT, 2004). Segundo Hecló (1972 *apud* BARRETT, 2004), no campo acadêmico essas tendências se

refletiram em três áreas principais que focavam a análise política, cujo objetivo aponta para: (i) o entendimento e explicação do conteúdo político e do processo de tomada de decisão; (ii) os estudos de avaliação, centrados no entendimento e mensuração dos resultados das políticas como base para determinação de sua efetividade; e (iii) os estudos organizacionais, cujo foco estava no entendimento da operação das políticas e das organizações administrativas enquanto sistemas comportamentais e nas prescrições para aumentar o desempenho dessas políticas. Esses estudos, afirma Barrett (2004), forçaram os pesquisadores a questionar por que as políticas falham e, a partir da compreensão do processo de transformação da política em ação, a ampliar a ênfase nos estudos sobre implementação. Aliado a isso, começou-se a perceber que havia uma enormidade de leis e decretos criando programas, mas poucos estudos dedicados a analisar se essa legislação estava sendo cumprida como deveria (SABATIER, 1986).

A partir desses questionamentos e constatações, as pesquisas sobre a etapa de implementação de políticas públicas ganharam força no início da década de 1970, nos Estados Unidos e, em seguida, na Europa (HILL, 2009). Esse movimento foi denominado de “Elo Perdido” entre os estudos que enfatizavam a fase de formulação e aqueles que focavam na avaliação das políticas (HARGROVE, 1975). Na realidade, as pesquisas no campo da implementação são anteriores a esse movimento. Antes dos anos 1970, havia uma visão fortemente baseada nos trabalhos de Max Weber de que a burocracia era apenas um conjunto de pessoas, organizadas de maneira hierárquica e que realizavam um trabalho meramente operacional, rotineiro e repetitivo (HILL; HUPE, 2005). Essa perspectiva previa uma clara distinção entre a cúpula decisória e o núcleo operacional das políticas, sendo que este atuaria de maneira cega e indiferente. Nesse sentido, os tomadores de decisão dispunham da informação completa sobre o que ocorria dentro e fora da organização e a situação de contexto seria estável o suficiente. Nenhuma reformulação da decisão seria necessária no processo de implementação (SUBIRATS, 1989).

Barrett (2004) afirma que a maior parte dos estudos seminais sobre implementação estava centrada no processo de tomada de decisão e assumia a implementação como um processo hierárquico; as políticas eram formuladas e legitimadas pelos dirigentes e posteriormente executadas pelo sistema administrativo. Nessa visão, denominada de *policy-centred*, os executores eram claramente subordinados aos tomadores de decisão. A observação empírica do campo demonstrou, entretanto, o contrário do que afirmavam as teorias de Weber sobre a burocracia. Constatou-se que o processo de implementação apresentava falhas por diferentes fatores, como: (i) a falta de clareza nos objetivos das políticas que levava a

diferentes interpretações da política; (ii) a multiplicidade de atores e organizações envolvidas no processo, que gerava dificuldades na comunicação; (iii) a subestimação da autonomia dos implementadores; e a (iv) a diferença entre os valores e as crenças dos executores, que gerava distintas motivações para a implementação (PRESSMAN; WILDAVISKY, 1984; GUNN, 1978). Segundo Subirats (1989), quanto mais complexa e extensa for uma organização – o caso da administração pública –, maior a possibilidade de presença de discricionariedade entre os atores.

As novas perspectivas de análise, então, começaram a assumir a implementação como parte de um processo contínuo entre política e ação uma vez que esta não começa necessariamente quando termina o processo decisório (HILL; HUPE, 2005). Como defende Barrett e Fudge (1981), os processos políticos envolvidos na etapa de formulação continuam sendo impactados pelos implementadores que desejam manter seus valores e crenças. Os conceitos de implementação, assim, passam a incorporar a perspectiva de negociação, definindo-a enquanto fonte de retroalimentação e de mudança no processo decisório, que não se dá mais de maneira meramente hierárquica. Bardach (1977), por exemplo, entende a implementação como um processo de interação estratégica no qual os interessados envolvidos estão perseguindo seus próprios objetivos, os quais podem ou não coincidir com aqueles estabelecidos na formulação da política.

A definição de Mazmanian e Sabatier (1981), por exemplo, traz evidências sobre essa nova perspectiva. Segundo os autores, o processo de implementação toma como base a decisão política, normalmente resultante de uma norma, de decisões políticas importantes ou de ordens judiciais. No geral, essas normas identificam os problemas a serem enfrentados, estipulam os objetivos a serem perseguidos e apontam os instrumentos a serem utilizados no processo de implementação. Para os autores, esse processo costuma ocorrer em estágios, a partir da aprovação de uma determinada lei ou norma, seguido pelos resultados esperados pelas agências de implementação, a concordância do público-alvo com essas decisões, os impactos reais –percebidos e não percebidos– desses resultados e, finalmente, as revisões –ou tentativas de– na norma, lei ou decreto. Apesar da aparente precisão conceitual, O’Toole (2000) aborda a dificuldade de se definir o que se entende por implementação. Segundo o autor, a implementação se desenvolve entre o estabelecimento de uma intenção por parte do governo em fazer alguma coisa, ou parar de fazer, e o impacto dessa intenção no campo da ação.

Os resultados de pesquisas, advindos dessas novas conceitualizações a respeito da implementação, representam um grande avanço no campo de análise de políticas públicas,

uma vez conduzem à constatação da política enquanto um processo que se retroalimenta, e não apenas como uma sequência linear de etapas independentes; há uma interação entre a formulação, implementação e avaliação (MENICUCCI, 2006). Essas pesquisas agora encontram, contudo, alguns grandes desafios em sua execução.

O primeiro deles é a distinção entre formulação e implementação que, na teoria, são bem delimitados, mas na prática são sobrepostos e se mesclam. Para Hill (2009), essa diferenciação se dá a partir da identificação das decisões que são cruciais para determinar as principais questões da política, que não necessariamente ocorrem durante o processo de formulação. Pelo contrário, segundo o autor, há uma série de razões pelas quais diversas decisões importantes são delegadas ao processo de implementação, dentre elas: a impossibilidade de resolver os conflitos durante o processo de formulação; as decisões cruciais devem ser tomadas após uma avaliação dos fatos pelos implementadores; são os implementadores que tem maior preparação e conhecimento da ação para tomar essas decisões; e as decisões do dia-a-dia terão de envolver negociação e compromisso com grupos de poder.

Outro aspecto desafiador é a diferenciação em relação à avaliação. O foco dos estudos sobre implementação está no processo e não nos resultados do programa analisado. É importante diferenciar quais os elementos que possibilitam explicar a transformação dos programas em resultados, um processo muitas vezes complexo e confuso. Essa análise, contudo, permite caracterizar os fatores que causaram o sucesso ou o fracasso dos objetivos planejados (SUBIRATS, 1989). Para Parsons (1995), a diferença entre implementação e avaliação está no fato de que esta examina como a política pública e as pessoas que a entregam podem ser apreciadas, auditadas, avaliadas e controladas, enquanto aquela se refere a como a política é posta em prática. Hill e Hupe (2005) diferenciam avaliação e implementação a partir do foco de pesquisa, no qual a implementação está centrada em todo o processo da política desde a entrada dos insumos até o resultado alcançado e a avaliação foca apenas nos resultados alcançados e no valor que esses resultados agregaram para o público-alvo da política. A síntese dessa diferenciação foi resumida na Tabela 1.

Tabela 1. Pesquisa em Implementação e Avaliação

	Objeto	Ação de pesquisa
Implementação	Processo/comportamento	Descrição
	Outputs	Explicação
	Outcomes	Construção de teoria e testagem
	Conexões causais	Julgamento analítico
		Julgamento de valor
Avaliação	Outcomes – valores relacionados	

Fonte: Adaptado de Hill e Hupe (2005) pp.12

Com bases nos novos estudos e perspectivas de análise do processo de implementação anteriormente citados, a academia categorizou os estudos da área de implementação a partir de duas perspectivas principais – *top-down* e *bottom-up*. Segundo Matland (1995), os teóricos da abordagem *top-down* concebem o desenho da política com função dos atores centrais e concentram sua atenção nos fatores que podem ser manipulados pela cúpula decisória. Já os estudiosos da abordagem *bottom-up*, afirma o autor, enfatizam os públicos-alvo e a entrega de serviço e argumentam que a política é realmente realizada no nível local. Diversos autores explicitam o que poderia ser chamada de uma terceira vertente que busca conciliar ambas abordagens, detalhadas a seguir.

2.4.2 Perspectivas de análise

Os estudos centrados nas abordagens *top-down* e *bottom-up* derivam das teorias de tomada de decisão. Em diversos estudos do campo se percebe fortemente a presença dos conceitos e postulações de teorias como o racionalismo, o incrementalismo, a teoria de jogos, as arenas de poder, além de outras focadas em modelos de tomada de decisão (VAN METER; VAN HORN, 1975; SABATIER; MAZMANIAN, 1981; PRESSMAN; WILDASVSKY, 1984; SABATIER, 1986; AGUILAR VILLANUEVA, 2000; O'TOOLE, 2000; HILL; HUPE, 2005; BARRET, 2004).

Os estudos da abordagem *top-down* concentram-se no grau em que as ações oficiais de implementação e os públicos-alvo coincidem com os objetivos previstos pelo núcleo decisório (MATLAND, 1995). Há uma clara separação entre política e administração (BARRETT, 2004). De acordo com Hill (2009), a primeira etapa de estudos nessa perspectiva é a delimitação dos atores, a diferenciação entre os formuladores e os implementadores. Na

sequência, a mensuração de poder e legitimidade entre eles. Não necessariamente os formuladores estão no topo da hierarquia, acima dos implementadores, mas, nessa perspectiva, o processo de formulação e tomada de decisão é anterior à prática efetiva do programa derivado da política. A abordagem *top-down* conceitua a implementação como consequência das determinações estabelecidas em documentos oficiais que delimitam os objetivos da política e os meios para alcançá-los (HILL; HUPE, 2005).

Exponentes teóricos da perspectiva *top-down*, Pressman e Wildavsky (1984) consideram que a implementação consiste em criar uma cadeia causal, com seus respectivos elos, entre a política e a ação, e desta forma, atingir os resultados esperados. Para os autores, as políticas devem ser implementadas exatamente como foram formuladas: não se considera a discricionariedade como variável presente no processo. Além disso, a perspectiva teórica *top-down* provê uma clara direção para a pesquisa em implementação: a ênfase deve centrar-se na extensão da concordância entre os objetivos estabelecidos e as atividades da maquinaria de implementação legalmente constituída (HOWLETT; RAMESH, 1995). Assim, os estudos dessa perspectiva focam a lacuna de implementação, a diferença entre os objetivos iniciais os resultados finais de uma política formada a partir do somatório dos resultantes de pequenos desajustes de cooperação. Essa lacuna constitui o déficit de implementação, definido por Lahera Parada (2005) como a diferença entre o proposto e o esperado, além de fatores inesperados.

As pressuposições desse modelo, contudo, sofrem algumas críticas. Matland (1995) as sumariza em três conjuntos. Primeiro, o modelo adota a linguagem legal como ponto de partida, deixando de considerar as decisões tomadas antes do processo de formulação de determinada política, vitais para a análise política. Segundo, os adesistas dessa perspectiva consideram a implementação como um processo meramente administrativo e ignoram as questões políticas envolvidas, tentando eliminá-las. Finalmente, a abordagem é criticada por considerar apenas atores estatutários como os principais no processo; os atores locais são vistos como impedimento para o sucesso da implementação da política e por isso seus comportamentos precisam ser controlados.

Hill (2009) também aponta algumas importantes críticas ao modelo, presentes na literatura: (i) a implementação faz parte da definição da política pública, não existindo “a priori”; (ii) muitas políticas são formuladas sem previsão dos recursos e condições necessárias para a implementação, por vezes representando “formulações simbólicas” com finalidade de atender a propósitos meramente políticos e não práticos, o que inviabiliza um estudo de implementação a partir da visão de que os decisores previram todas as ações para o processo

seguinte; e (iii) muitas das tomadas de decisão são realizadas no processo de implementação, e não na formulação, como previsto pela perspectiva *top-down*.

Essas análises levaram à percepção de que a elaboração de políticas, em geral, continua durante o processo de implementação. *Subirats* (1989) afirma que a análise a partir do modelo *top-down* considera os funcionários de nível mais baixo como aqueles que, dentro da estrutura administrativa, possuem a menor cota de poder. Contudo, os estudos têm demonstrado que a chamada *street level bureaucracy*— terminologia utilizada por Lipsky (1980) ao se referir aos quadros da burocracia do Estado que ocupam a linha de frente: os agentes públicos mais próximos dos públicos-alvo das políticas públicas— mantém um alto grau de discricionariedade no exercício de suas funções e que a capacidade de controle da estrutura hierárquica é relativamente reduzida.

A partir dessas críticas, os estudiosos desenvolveram uma abordagem denominada de *bottom-up*, na qual são analisadas as mudanças geradas pelos agentes implementadores no resultado da política (HOWLLETT; RAMESH, 1995; HILL; HUPE, 2005). Segundo Yanow (1996), essa perspectiva considera uma participação mais ativa da burocracia por meio da discricionariedade no processo de interpretação e aplicação das proposições da política, o que transforma as definições da formulação no decorrer do processo de implementação. A análise da implementação a partir de uma perspectiva *bottom-up* prevê a observância das decisões nos níveis mais altos da hierarquia organizacional e do papel dos implementadores, os que estão mais próximos do público-alvo e que fazem uso da discricionariedade a partir de lacunas na legislação ou a partir de diferentes interpretações do que foi determinado.

Subirats (1989) afirma que a burocracia (*street level*) possui uma série de recursos que explicam a importância do seu papel no processo de determinação e implementação das políticas públicas: ela detém o controle sobre a informação, é quem melhor conhece o que realmente está acontecendo na aplicação dos programas públicos; possui uma ampla rede de contatos formais e informais com o público-alvo da política e mesmo com a cúpula decisória; é a menos suscetível às mudanças políticas; e permanece por mais tempo em seus cargos fazendo com que conheça melhor o panorama que se forma, podendo, dessa forma, absorver ou neutralizar determinadas decisões políticas. Segundo o autor, no próprio processo de tomada de decisão, o apoio da burocracia é fundamental na análise das diferentes alternativas possíveis e das possíveis consequências que podem ocorrer a depender da decisão tomada. Os burocratas fazem parte das comunidades geradoras de alternativas e, assim como outros especialistas (pesquisadores, assessores parlamentares, acadêmicos, grupos de interesse etc.),

procuram difundir suas ideias a fim de persuadir os tomadores de decisão em relação ao caminho a seguir (KINGDON,1995).

Diante dessas visões, nos anos 1980, o debate acadêmico sobre implementação foi polarizado nas abordagens aparentemente competitivas *top-down* e *bottom-up* (BARRETT, 2004). Os papel dos estudos sobre a implementação na perspectiva *top-down* era identificar as causas para o fracasso e sugerir maneiras de aumentar a conformidade com os objetivos políticos, geralmente apontando maneiras de aumentar a comunicação, a coordenação dos “elos da cadeia”, a gestão dos recursos e o controle dos agentes implementadores. O campo *bottom-up*, por outro lado, focava as pesquisas na micropolítica, cuja análise centrava-se nos comportamentos intra e interorganizacional. As análises eram realizadas a partir de uma gama de modelos que enfatizavam ou a construção de consenso, a influência e o processo de troca –persuasão, negociação de soma positiva e aprendizagem, ou o conflito e o exercício de poder –negociações de soma-zero e poder de barganha– na relação política-ação (BARRETT, 2004).

Apesar de prolongado e confuso, afirma Barrett (2004), o debate entre as duas abordagens trouxe uma série de questionamentos importantes sobre o propósito da análise da implementação e seus significados, tais como: analisar o que os estudos de implementação pretendem fazer, prescrever ou descrever; compreender se o foco está em melhorar o desenho das políticas, ampliar o controle sobre os resultados da política ou simplesmente em ampliar a compreensão do que acontece na prática. A abordagem *top-down* é essencialmente prescritiva e falha na descrição da complexidade de interações envolvidas no processo. A *bottom-up*, por outro lado, foca em descrições e explicações, mas é criticada por não oferecer soluções práticas.

A partir desse conflito, surge na literatura uma chamada terceira perspectiva, mais contemporânea, na qual os estudos abordam a temática de implementação a partir de uma visão mais contingencial e de papel dos atores no processo. Segundo O’Toole (2000), existem evidências empíricas para validar tanto os argumentos da abordagem *top-down* quanto da *bottom-up*,apesar de ambas oferecerem explicações parcimoniosas sobre o campo e sobre a complexidade do processo. Matland (1995) afirma que a literatura tem reconhecido que a convergência entre as explicações de nível macro organizacional fornecidas pelos estudos *top-down* e as de nível micro alcançadas pelos *bottom-up* é necessária para o desenvolvimento do campo. O autor propõe que os estudos de implementação devem considerar a significância da ambiguidade e o nível de conflito presente na implementação das políticas.

O presente estudo pretende adotar o mesmo posicionamento de Goggin et.al. (1990), que defende a utilização de ambas as perspectivas de maneira combinada como forma de possibilitar uma visão complexa do processo de implementação. Em uma perspectiva *top-down* é necessário comparar os resultados obtidos com os resultados esperados na formulação (BARRETT, 2004), por meio da análise da política oficial, da definição da arena, da identidade e dos papéis dos principais atores e dos instrumentos definidos para o alcance dos objetivos (MAJONE; WILDAVSKY, 1995). Lascoumes e Le Gales (2007) afirmam que, apesar de serem vistos como periféricos nos estudos de políticas públicas, os instrumentos constituem um dispositivo, técnico e social, que organizam as relações sociais entre o Estado e aqueles a quem a Política se destina e carregam uma série de representações e significados. Os autores propõem uma diferenciação entre: (i) instrumentos – um tipo de instituição social; (ii) técnicas – mecanismos concretos de operacionalizar os instrumentos; e (iii) ferramentas – micro mecanismos dentro de uma determinada técnica. Por outro lado, uma investida na abordagem *bottom-up* implica em elencar os fatores que influenciaram o processo de implementação, considerando o ambiente político, os processos de negociação e de barganha (BARRETT; FUDGE, 1981) e como os sistemas de governança afetam as políticas públicas, a partir dos múltiplos níveis de ação e dos tipos de variáveis que podem influenciar a performance da política (O'TOOLE, 2000).

Nesse sentido, a análise a ser realizada parte da necessidade de abordar a questão a partir do olhar sobre diferentes níveis. Alguns teóricos do campo têm desenvolvido modelos que buscam sintetizar inúmeras variáveis do processo de implementação. Parsons (1995), por exemplo, utiliza os modelos metafóricos de Morgan (1996) sobre análise organizacional para explicar as diferentes perspectivas de análise possíveis em relação à implementação. O autor demonstra, a partir de diferentes metáforas, as possíveis causas e consequências para o fracasso na implementação que podem estar relacionadas a uma cadeia de comando pobre e problemas de estrutura e processos – metáfora da máquina; dificuldades nas relações humanas ou no ambiente organizacional – metáfora do organismo; falta de informação ou problemas de aprendizagem – metáfora do cérebro; conflitos de gestão – metáfora da dominação; forças subconscientes, defesas do ego ou representação de instintos sexuais reprimidos – metáfora psicológica; um sistema auto referenciado – metáfora autopoietica; poder em torno do processo de implementação – metáfora do poder.

Scheirer e Griffith (1990) afirmam que é necessário analisar o processo da micro implementação, entendida como as mudanças ocorridas nas organizações locais após a adoção do programa, para compreender a macro implementação que corresponde ao processo pelo

qual o governo federal executa a política de forma a influenciar que a entrega de serviço pelas organizações locais ocorra de determinada maneira. Para os autores, a análise da micro implementação deve considerar as características estruturais; a maneira como as diferentes burocracias administram ou financiam o programa; e as diferenças no processo político que precede a decisão de adoção. Os estudos de macro implementação, dessa maneira, têm demonstrado que o processo em nível local deve ser estimulado pelo nível mais alto de decisão.

Outra possibilidade, apresentada pela literatura, é analisar o processo de implementação a partir de diferentes perspectivas. Yanow (1990) define quatro lentes de análise de implementação de políticas públicas: das relações humanas, política, estrutural e sistêmica. No modelo proposto por Yanow (1990), cada uma das lentes incorpora uma questão chave a ser analisada no estudo de implementação. Cada lente utiliza um conjunto particular de conceitos e uma terminologia específica para definir esses conceitos. Pressupõe-se que essas lentes possibilitem a identificação dos diferentes fatores que influenciam no processo de implementação de uma forma mais completa e abrangente a partir de distintos níveis de análise. A primeira delas, a **lente das relações humanas**, foca no comportamento dos atores individuais no contexto organizacional e nos comportamentos interpessoais. Seguindo a metáfora da “família”, essa análise abrange os papéis psicológicos sociais, expectativas, regras, necessidades e motivações. Comportamento ineficiente, habilidades interpessoais pobres e ignorância em como motivar os outros são fontes de problemas. Conforme aponta Lipsky (1980), análises dos *street-level bureaucrats* apontam que a definição de papéis, as expectativas e as regras são componentes do comportamento para implementação. Para a autora, é fundamental no processo de implementação, analisar a discricionariedade e a autonomia da burocracia responsável pela implementação, assim como os conflitos que dela decorrem. Esse conflito pode ser analisado pela perspectiva do principal-agente que, conforme afirmam Meier e O’Toole (2006), pressupõe um conflito entre os objetivos do principal – núcleo decisório/dirigente – e os do agente – implementadores – causado, essencialmente, pela assimetria de informações e pelo conflito de interesses.

Nessa perspectiva das relações humanas destaca-se também o papel dos empreendedores de políticas públicas, apontados por Kingdon (1995) como componente fundamental para a política. Trata-se do indivíduo especialista em determinada temática, que geralmente possui habilidade em defender uma proposta diante dos demais atores envolvidos, ou que possui uma posição de autoridade dentro do processo decisório, o que faz com que suas ideias sejam acolhidas pelos demais. Embora o termo tenha sido cunhado para processos

de formação da agenda, há autores que ampliam sua utilização nos processos de implementação (EXWORTHY; BERNEY; POWELL, 2002; ZAHARIADIS, 2003).

A segunda lente proposta por Yanow, denominada de **lente política**, examina a dinâmica intra e inter grupos. Essa abordagem aceita o conflito como um ingrediente natural das relações humanas. Usando a metáfora da “guerra”, considera questões de poder, influência, interesses, construção de coalizões, negociação e barganha como termos analíticos chave. De acordo com Saetren (2005), diversos estudos na área de implementação consideravam apenas um determinado ator como foco da análise. Os resultados empíricos do campo, contudo, começaram a apontar para a necessidade de considerar a implementação enquanto fruto da interação de diversos atores, pertencentes a diferentes grupos organizacionais, que interagem, se relacionam, negociam e conflitam (HJERN; PORTER, 1981). Partindo dessa premissa, Matland (1995) propôs um modelo, denominado ambiguidade-conflito – *ambiguity-conflict model* –, como forma de conciliar os achados sobre implementação. Esse modelo caracteriza os estudos a partir de quatro paradigmas, registrados na Figura 2.

Figura 2. Matiz Conflito-Ambiguidade: Processo de Implementação da Política

	Baixo Conflito	Alto Conflito
Baixa Ambiguidade	<p><i>Implementação Administrativa</i></p> <p>Recursos</p>	<p><i>Implementação Política</i></p> <p>Poder</p>
Alta Ambiguidade	<p><i>Implementação Experimental</i></p> <p>Condições de Contexto</p>	<p><i>Implementação Simbólica</i></p> <p>Forças de Coalizão</p>

Fonte: Adaptado de Matland (1995, p. 160)

Na Implementação Administrativa, os resultados são desenhados a partir dos recursos disponíveis. O processo de implementação pode ser comparado a uma máquina. No topo está a autoridade central que detém informações, recursos e capacidades para determinar as aspirações da implementação. Nessa perspectiva os atores são estáveis ao longo do tempo e desenvolveram procedimentos operacionais padronizados para realização do trabalho.

A Implementação Política tem como premissa que os resultados da implementação são desenhados a partir de uma perspectiva de poder. As metas são claramente definidas, mas são incompatíveis com as necessidades e interesses dos atores ou grupos envolvidos.

A Implementação Experimental, por sua vez, define que as condições contextuais determinam o processo. Os resultados dependem fortemente dos recursos e atores presentes no ambiente de micro implementação. Essa perspectiva funciona como um processo de “lata de lixo” no qual fluxos de atores, problemas, soluções e oportunidades de escolha se combinam para produzir resultados que são difíceis de prever.

Finalmente, a Implementação Simbólica tem como princípio central que os resultados são vinculados às forças de coalizão. O curso da política é determinado por uma coalizão de atores que, no nível local, controlam os recursos disponíveis e determinam os resultados. A diferença em relação à Política é que esta se dá no nível micro enquanto aquela se situa no nível macro.

O autor conclui afirmando que o estudo do nível de conflito e ambiguidade da política permite determinar previsões testáveis de como o processo de implementação irá se desdobrar.

A terceira lente de Yanow, a **lente estrutural**, analisa a organização e o seu desenho de regras comportamentais. Questões como alocação, linhas de autoridade e abrangência do controle se integram nessa perspectiva. A partir da metáfora da máquina, essa lente enfatiza o fato dos elementos estruturais serem determinantes na problemática de sucesso da implementação. Essa abordagem está em consonância com as perspectivas da implementação administrativa e da implementação experimental, propostas por Matland (1995), citadas anteriormente. Na mesma linha, Cline (2000) fez uma análise da denominada perspectiva de gestão organizacional, cujos pressupostos vão ao encontro do enfoque da lente estrutural. Para o autor, essa perspectiva analisa a especificação de objetivos e o controle dos subordinados como os elementos dos problemas de implementação. Considera como fatores a competência técnica dos agentes burocratas, a gestão da comunicação e dos recursos e a disponibilidade de corpo burocrata para execução. Segundo o autor, esses aspectos devem ser levantados, mas não podem ser a chave para compreensão do processo de implementação, uma vez que incorrem em um estreitamento da complexidade envolvida.

Finalmente, a **lente sistêmica** analisa como as metas organizacionais estão relacionadas com outras organizações em um determinado ambiente. A partir da metáfora da ecologia populacional, essa lente examina a interdependência entre organizações e entre subunidades organizacionais. Nessa perspectiva sistêmica, insere-se a abordagem de redes, uma vez esse conceito emerge na administração pública, de acordo com os apontamentos de Klijn (2005), a partir de estudos sobre implementação e tem sido amplamente utilizado por teóricos da abordagem interorganizacional. Segundo o autor, os estudos interorganizacionais

destacam o fato de que os atores governamentais, especialmente os implementadores, operam em uma configuração complexa e tem que lidar com diversos programas e políticas de governo ao mesmo tempo, o que implica em uma complexa rede de atores. Destaca ainda que o principal foco da perspectiva de redes é a complexidade do processo político, que resulta da interdependência dos atores na realização das iniciativas derivadas da política.

Assim como em análise organizacional, o diagnóstico de implementação é realizado utilizando diferentes combinações das quatro lentes. Yanow (1990) sintetiza sua proposição de análise no Quadro 1.

Quadro 1. Quatro lentes para análise da Implementação

		Individual	Interpessoal	Grupo	Intergrupos	Organizacional	Interorganizacional
Conjunto de Conceitos analíticos	Relações Humanas	Disposições; Mudança comportamental desejada; Necessidades dos implementadores	Liderança Motivação Incentivos Expectativas Papéis				
	Política			Acumulação de concordância; Poder; Influência; Negociação; Jogos	Normas de barganha; Estratégias; Táticas; Grupos de interesse; Coalizões		
	Estrutural					Estrutura e desenho burocrático; Modelo de controle; Autoridade; Discricionabilidade dos trabalhadores; Questões de alocação.	
	Sistêmica						Federalismo; Relacionamento intergovernamental; Decisões de coordenação; Comunicação de metas; Ambientes; Ligações; Feedback; Informações

Fonte: Adaptado de Yanow (1990) p. 217.

As pesquisas no campo de implementação de políticas públicas têm, em geral, como variável dependente a lacuna de implementação e como variável independente os fatores que a influenciam (HILL; HUPPE, 2005). Matland (1995), realizou uma síntese nos estudos de implementação a partir das revisões de artigos e livros sobre a temática. Segundo o autor, a literatura do campo tem em comum a ênfase no fechamento e coerência dos modelos teóricos e a enorme diversidade de variáveis. O texto aponta para a necessidade de sumarizar as variáveis e propor uma estrutura para a teoria. A partir da análise dos estudos das duas maiores escolas da área de implementação, *top-down e bottom-up*, o autor propõe o seu modelo conflito-ambiguidade, citado anteriormente.

Outro levantamento de literatura foi realizado por O'Toole (2000) o qual afirma, a partir da análise da produção no campo, que os estudos, apesar de apresentarem relativo progresso, ainda não encontram soluções para os problemas práticos que continuam sendo enfrentados pelos implementadores de políticas públicas. O autor ressalta a importância de alguns temas complementares que podem auxiliar na solução dos problemas de implementação. Dentre eles estão: a análise institucional; o estudo da governança; e redes e gestão em rede. O artigo também ressalta o fato das análises indutivas, até então predominantes no campo, estarem sendo suplementadas por análises dedutivas e formais, embora ainda de forma incipiente. Essas iniciativas combinadas oferecem um aprimoramento das respostas dadas aos problemas de implementação e aos desafios a eles relacionados.

Um terceiro estudo, revisando a literatura de implementação de políticas públicas, foi realizado por Barrett (2004) a partir da trajetória histórica do campo. A autora, partindo da análise da evolução dos estudos, aponta quatro importantes conclusões em relação à pesquisa sobre a temática: (i) a necessidade de investir em estudos sobre implementação e processo de mudança, tanto teórico quanto empiricamente, estudos esses que visem o entendimento e a explicação da dinâmica dos processos da relação política-ação, considerando o processo na teoria de governança; (ii) a necessidade de renovar a ênfase em trabalhos multidisciplinares nos estudos sobre política, há benefícios substanciais no desenvolvimento de teorias que sintetizem a pluralidade de ideias das diferentes disciplinas; (iii) a necessidade de se abordar novamente o paradoxo de controle *versus* autonomia, buscar a melhor forma de equilibrar as exigências de responsabilidade pública e desempenho com o respeito às diferenças e autonomias locais, resposta do público-alvo, criatividade etc.; e (iv) a necessidade de uma nova ênfase, em políticas e práticas, que considerem a responsabilidade social, *accountability*

e controle na implementação; aumentar a atenção para questões como ética e para o conflito de valor entre os princípios do profissionalismo e os imperativos da gestão de desempenho.

Nesse sentido, o presente estudo terá, então, como base investigativa, por um lado, a perspectiva *top-down*, por meio da qual será realizada a análise da política oficial verificando a arena, a identidade e os papéis dos principais atores e os instrumentos definidos para o alcance dos objetivos, conforme proposto por Majone e Wildavsky (1995); e a identificação do déficit de implementação da política, a partir da diferença entre o previsto e o realizado, conforme apontado por Lahera Parada (2005). Em uma segunda abordagem, será incorporada a perspectiva *bottom-up* para a identificação dos fatores que influenciaram o processo de implementação, que, neste caso, terá como base as lentes de análise propostos por Yanow (1990).

3. MÉTODO

Neste capítulo são explicitadas as opções metodológicas que orientaram a condução deste estudo. Serão elencadas a perspectiva epistemológica definida, as opções procedimentais adotadas, a estrutura analítica proposta e sua operacionalização e as limitações da pesquisa.

3.1 Perspectiva Epistemológica

O presente estudo foi realizado a partir de uma perspectiva epistemológica interpretativista. Segundo essa visão, as ações humanas são resultado de um sistema de significados atribuídos pelos atores; “para encontrar significado em uma ação ou para afirmar que se entende o que determinada ação significa, é necessário que se interprete de um modo específico o que os atores estão fazendo” (SCHWANDT, 2006 p.196). O significado da ação surge a partir da compreensão da consciência ou da intenção subjetiva do ator (*Verstehen*). Um estudo com olhar interpretativista busca “compreender o significado subjetivo da ação (entender as crenças do ator, seus desejos, etc.), porém, de uma maneira objetiva” (SCHWANDT, 2006 p.197). Segundo Burrell e Morgan (2001), a perspectiva interpretativista tem como preocupação interpretar e entender os produtos da mente humana. A realidade é um fenômeno construído pelo homem que inventa conceitos, modelos e esquemas para entender uma experiência e estes são testados e modificados a partir de novas experiências.

A escolha por essa perspectiva epistemológica se justifica uma vez que é considerada a mais adequada para a compreensão do fenômeno em estudo (HILL; HUPE, 2005). Yanow (1990) afirma que os estudos sobre implementação devem ser realizados a partir de uma perspectiva interpretativista por quatro razões principais: (i) os implementadores sempre interpretam as políticas; (ii) por envolver múltiplos significados, o processo de implementação sempre envolve persuasão a outros atores sobre qual significado deve ser adotado; (iii) a implementação ocorre de forma interativa e adaptativa a partir das múltiplas interpretações e reinterpretações; e (iv) todo processo político expressa valores e crenças que podem ser analisados de maneira interpretativista.

3.2 Procedimentos Metodológicos

Este estudo teve como objetivo caracterizar o processo de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal relacionando-o às características da Política e explicando-o a partir dos fatores intervenientes. A pesquisa foi feita a partir de dois enfoques. O primeiro, pautado na perspectiva *top-down*, visou à identificação das arenas decisórias, dos principais atores envolvidos, dos instrumentos que foram definidos para o alcance da política e o seu possível déficit de implementação. O segundo enfoque, embasado na perspectiva *bottom-up*, analisou os fatores intervenientes na implementação. A caracterização do estudo e os procedimentos metodológicos utilizados para alcançar os objetivos propostos foram sumarizados na Tabela 2.

Tabela 2. Procedimentos metodológicos da pesquisa

Objetivos Específicos	1. Descrever o processo de formulação da Política, identificando arenas decisórias e atores envolvidos
	2. Elencar e descrever as principais características da PNDP, seus principais objetivos pretendidos (explícitos e implícitos) e os instrumentos utilizados para a implementação
	3. Traçar as arenas decisórias envolvidas no processo de implementação e seus principais atores
	4. Caracterizar os resultados de implementação da Política e os possíveis déficits em relação aos objetivos pretendidos
	5. Elencar e descrever os principais fatores intervenientes (políticos, estruturais, relações humanas e sistêmicos) no processo de implementação da PNDP
Caracterização do Estudo	Método Estudo de Caso
	Natureza Exploratório-Descritivo
	Recorte Transversal com perspectiva longitudinal
	Abordagem Qualitativa
Procedimentos Adotados	Fontes de Evidência Relatos das Entrevistas com dirigentes e implementadores e documentos da Política
	Procedimentos de Coleta Entrevista e Análise Documental
	Amostragem Rígida (documentos) Flexível (entrevistas)
	Instrumentação Roteiros de entrevista semi estruturado
	Procedimento de Análise Análise de conteúdo

3.2.1 Método e Natureza do Estudo

A partir da escolha epistemológica explicitada anteriormente, optou-se pela realização da pesquisa a partir do método de estudo de caso. Segundo Goldenberg (1999), o método do estudo de caso supõe que se pode gerar conhecimento a respeito de um fenômeno a partir da exploração intensa de um único caso. Na pesquisa proposta neste trabalho, buscou-se uma compreensão ampla e aprofundada de uma única política – a PNDP – a partir da descrição do “como” a Política foi implementada e do porquê dos resultados alcançados no processo de implementação, a partir dos fatores intervenientes. Para Yin (2010) o método de estudo de caso é relevante nas situações nas quais se procura explicar alguma circunstância presente. Além disso, afirma o autor, “o estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de vida real” (p.39).

Quanto à natureza, a pesquisa se caracteriza como exploratório-descritiva. Essa caracterização está relacionada à ausência de consolidação teórica e escassez de estudos empíricos que analisem o processo de implementação de políticas de gestão de pessoas no serviço público brasileiro. A pesquisa realizada possibilitou a contribuição para ampliar o conhecimento acerca do objeto investigado, aprimorando ideias sobre a temática e gerando hipóteses ou questões para pesquisa adicional, o que caracteriza uma pesquisa exploratória (COOPER; SCHINDLER, 2003). Além disso, verificaram-se características do objeto proposto, ou seja, foi realizada a descrição da maneira pela qual a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal foi implementada, os instrumentos utilizados e os fatores que interferiram no processo de implementação gerando resultados não especificados e inesperados, o que caracteriza a pesquisa descritiva (COOPER; SCHINDLER, 2003).

3.2.2 Recorte da Pesquisa

Quanto ao recorte, tratou-se de um estudo transversal com perspectiva longitudinal. Transversal uma vez que analisou a percepção dos formuladores, dirigentes e implementadores envolvidos na política a partir de uma coleta única. Apesar dos estudos transversais representarem um determinado momento da realidade e serem realizados de uma só vez, conforme aponta Cooper e Schindler (2003), a coleta junto aos entrevistados ocorreu no momento atual, contudo, foi relativa não apenas ao momento presente, mas, sobretudo, a períodos anteriores, o que caracteriza um estudo transversal com perspectiva longitudinal (PETTIGREW, 1990).

A análise dos documentos da Política, da mesma maneira, se deu por um recorte transversal com perspectiva longitudinal, uma vez que analisou documentos que foram produzidos em diferentes períodos de tempo – de 2006 a 2011.

3.2.3 Abordagem, Fontes de Evidências e Procedimentos de Coleta de Dados

Quanto à abordagem, tratou-se de pesquisa qualitativa, pois investigou a percepção dos atores envolvidos por meio da produção documental e do relato verbal. A pesquisa qualitativa ressalta a natureza socialmente construída da realidade e realça o modo como a experiência social é criada e adquire significado (DENZIN; LINCOLN, 2006). Por se tratar de estudo que pretendeu fornecer *insights* teóricos e ampliar o conhecimento sobre o tema, o foco está centrado na consistência interna das conclusões inerentes à aplicação desse estudo, pois pretendeu gerar conhecimento especialmente para a compreensão dos processos envolvidos na implementação de políticas públicas de gestão, mais especificamente relacionadas à gestão de pessoas na Administração Pública Federal. Conforme apontam Denzin e Lincoln (2006), a pesquisa qualitativa está mais voltada à riqueza das descrições que às generalizações. Embora a abordagem qualitativa não permita generalização dos resultados, a pesquisa pode gerar *insights* para o aprimoramento teórico do campo e para a construção de hipóteses a serem investigadas em estudos futuros (FLICK, 2009).

As fontes de evidência utilizadas no estudo foram os relatos das entrevistas com dirigentes e implementadores e documentos da Política. Segundo Marshall e Rosmann (2006), entrevista e documentação estão entre as evidências qualitativas mais utilizadas em estudos de caso. Barzelay; Gaetaeni; Verlade e Cejudo (2003), apontam para a necessidade do uso intensivo de entrevistas em pesquisas relacionadas ao setor público, por diferentes justificativas: ajudam a obter os fatos, uma preocupação central em pesquisas que envolvam perspectiva histórica; auxiliam a entender a dinâmica do processo político, incluindo a sequência de ações, mudanças, pontos de vista, conflitos e resultados transitórios intermediários que não são visíveis no final do processo; contribuem com o registro de palavras para melhorar as descrições analíticas do fenômeno social e cobrir as lacunas em uma investigação; são recursos de tomada de decisão que ajudam a fornecer uma explicação coerente para os fatos que ocorreram no passado; permitem ao pesquisador ter acesso às informações armazenadas em um nível pessoal

Segundo os autores, as mudanças ocorridas na gestão pública não são normalmente experiências bem documentadas. Elas se concentram em áreas cinzentas do setor público que

não se beneficiam da exposição pública. Sendo assim, a coleta por meio de entrevistas é particularmente útil na descrição de como e por que as situações evoluem, embora também seja útil para capturar ideias, valores, opiniões e impressões relevantes dos protagonistas. Além disso, as entrevistas podem fornecer dados objetivos e revelar outras fontes de informação negligenciadas e são apropriadas a induzir os protagonistas a relembrar experiências que estavam em suas memórias em busca de discrepâncias e lacunas nas descrições disponibilizadas anteriormente. Entrevistar é particularmente crítico nesse modelo de pesquisa porque a bibliografia sobre gestão pública na América Latina é desestruturada, frequentemente insuficiente, laudatória, superficial e repleta de juízos (BARZELAY et al., 2003).

O uso de documentos como fonte de evidências em estudos de caso, por sua vez, é importante para corroborar e aumentar as evidências de outras fontes (YIN, 2010).

Nesse sentido, este estudo utilizou como procedimento de coleta de dados a realização de entrevistas em profundidade a partir de roteiros semiestruturados, descritos a seguir, e coleta de documentos produzidos no âmbito da Política, especificados posteriormente.

3.2.4 Amostragem

Antes de explicitar a amostra definida para o estudo, é importante descrever, brevemente, o universo abrangido pela Política em estudo. A PNDP foi concebida para instituir diretrizes referentes ao desenvolvimento de pessoal da Administração Pública Federal, direta, autárquica e fundacional. A Administração Direta é composta pela Presidência da República, os Ministérios e as Secretarias Especiais. Também estão sob a regência do decreto da PNDP as fundações públicas, agências executivas e reguladoras e empresas públicas.

Todas as atividades referentes à administração de pessoal estão sob a responsabilidade do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC que é composto por todas as unidades organizacionais, de qualquer grau, incumbidas especificamente das atividades de administração de pessoal da Administração Direta e das Autarquias (Decreto nº. 67.326, de 5 de outubro de 1970). Atualmente o SIPEC é composto por 187 órgãos da Administração Federal entre setoriais – Ministérios e Secretarias Especiais – e seccionais – Autarquias.

Diante desse universo, optou-se por coletar dados a partir três amostras principais, seguindo as orientações de Flick (2009), que aponta que a amostragem na pesquisa qualitativa

deve buscar estabelecer um conjunto de casos, materiais ou eventos deliberadamente selecionados e obter um conjunto de exemplos empíricos que permita estudar um determinado fenômeno. A primeira amostra, composta por documentos da Política, foi operada a partir de levantamento intencional com base em autorização fornecida pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP. A determinação da amostra foi feita *a priori* e seguiu a estratégia, definida por Flick (2009), de coleta completa – todos os documentos disponíveis compuseram a amostra. Os documentos foram disponibilizados pela presidência da ENAP e pela Diretoria de Desenvolvimento e Desempenho Institucional do MP em maio/junho de 2012. Foram coletados e analisados: o decreto que institui a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal - PNDP, nº. 5.707 de 23 de fevereiro de 2006; as atas de 25 das 35 reuniões do Comitê Gestor da PNDP nos períodos de 2006 a 2011 – as demais não estavam arquivadas; e os relatórios de planejamento estratégico do Comitê Gestor da Política.

A segunda amostra, constituída desta vez por meio de entrevistas semiestruturadas, foi formada por gestores envolvidos, direta ou indiretamente, na formulação da PNDP assim como o núcleo decisório que compunha o Comitê Gestor da PNDP – CG/PNDP no decorrer do processo de implementação, totalizando 10 entrevistas. A escolha por analisar o ponto de vista dos formuladores se justifica uma vez que estudos sugerem que os eventos organizacionais envolvidos no processo de implementação são influenciados por crenças e valores presentes durante a fase de formulação da política (YANOW, 1990). Essa amostra, aqui denominada de “dirigentes”, foi definida a partir da contagem da participação nas reuniões do Comitê Gestor da PNDP, realizada a partir dos relatos das atas disponíveis. Dentre as dez pessoas que mais participaram das reuniões, sete foram entrevistadas – dentre elas, as cinco com maior participação. Foram ainda entrevistados dois dirigentes, que estavam entre as 15 pessoas que mais participaram das reuniões e foram indicados pelos demais como relevantes para o processo. Por fim, um dos dirigentes entrevistados, embora tenha participado apenas de uma reunião, foi entrevistado por ter sido ator fundamental, indicado pelos demais, no processo de formulação da Política. Os demais dirigentes não foram entrevistados, pois se percebeu a existência de repetição nas falas, as entrevistas não estavam gerando novos conteúdos a serem agregados ao estudo. Nota-se que as entrevistas com os dirigentes obedeceram aos critérios da amostragem teórica. De acordo com Flick (2009), nesse procedimento de amostragem os casos são selecionados conforme seu conteúdo e não seguindo critérios abstratos; são utilizados critérios de relevância e não apenas de representatividade. Nesse sentido buscou-se entrevistar os dirigentes que tiveram maior

relevância no processo de implementação da Política e a opção pela interrupção das entrevistas ocorreu quando se percebeu que havia se chegado à saturação teórica, as entrevistas não estavam possibilitando novos *insights* para o fenômeno em estudo.

A terceira amostra, formada pelos “implementadores”, foi definida em duas etapas. Inicialmente foram definidos os Ministérios que comporiam a amostra. Optou-se por restringir a Ministérios, e não a outros órgãos da APF, para minimizar vieses estruturais e facilitar a comparação. A proposta foi buscar casos de sucesso e insucesso da PNDP que viabilizassem comparar e contrastar o processo nos diferentes órgãos. Essa escolha foi realizada a partir de três critérios: (i) nas entrevistas com os dirigentes foi solicitado que apontassem Ministérios nos quais, em sua percepção, a política foi mais ou menos bem sucedida; (ii) dos órgãos mais citados foi feita a verificação, a partir dos bancos de dados consolidados do PAC – Planos Anuais de Capacitação, sobre a realização ou não do Plano a partir da metodologia de competência; (iii) verificação, junto à Coordenação-Geral de Políticas de Desenvolvimento de Pessoas – CGPDP do MP, se os ministérios elencados poderiam ser considerados casos de sucesso e insucesso na implementação da PNDP. Chegou-se, por fim, a quatro Ministérios investigados, sendo dois considerados como “casos típicos de sucesso” e dois como “casos típicos de insucesso”. A pedido dos órgãos e a fim de garantir maior fidedignidade nas respostas, optou-se pela não identificação. Nesse caso, os órgãos de sucesso foram denominados Ministério “X” e Ministério “Y” e, os casos de insucesso foram denominados de Ministério “W” e Ministério “Z”. A amostra com os implementadores foi intencional seguindo a alternativa, proposta por Patton (1990), de utilizar casos “típicos” de sucesso ou fracasso. Nesses casos, aponta o autor, é importante obter um consenso sobre quais os casos podem ser considerados como “típicos” dos extremos analisados. Além disso, o autor afirma que os resultados obtidos a partir da escolha dessa alternativa de amostragem não podem ser considerados definitivos, mas são úteis para descrever e ilustrar fenômenos.

A segunda etapa da definição da amostra dos implementadores consistiu em definir quais seriam as pessoas entrevistadas em cada um dos órgãos. Essa definição contou também com o apoio da CGPDP/MP que indicou as pessoas designadas, em cada um dos órgãos escolhidos, como responsáveis pela área de desenvolvimento de pessoas e, conseqüentemente, pela implementação da PNDP. A partir dessa primeira entrevista com o sujeito designado, foram realizadas entrevistas adicionais com outros atores que participaram ativamente do

processo, sobretudo quando os indicados iniciais não acompanharam todo o período de implementação da Política. Conforme a Tabela 3, foram entrevistados 10 implementadores sendo 3 (três) no Ministério X; 3 (três) no Ministério Y; 2 (dois) no Ministério W; e 2 (dois) no Ministério Z.

A maior parte das entrevistas foi realizada de forma presencial a partir de agendamento prévio por telefone. Apenas duas entrevistas foram realizadas a distância, com o suporte do software de comunicação de áudio e vídeo *Skype*. As entrevistas foram realizadas individualmente, a exceção do Ministério W onde foi realizada em dupla, a pedido das entrevistadas. A condução das entrevistas seguiu roteiro semiestruturado concebido conforme os objetivos pretendidos. (Apêndice 1). A síntese dos documentos coletados e das entrevistas realizadas encontra-se descrita na Tabela 3.

Tabela 3. Caracterização dos Dados Coletados e Analisados

Dados	Descrição	Total
Documentos Analisados	<ul style="list-style-type: none"> - Decreto nº. 5.707 de 23 de fevereiro de 2006 - Ata de 25 das 35 reuniões do Comitê Gestor da PNDP de 2006 a 2012 - Relatórios das Oficinas de Planejamento Estratégico do CG/PNDP de 2007 e 2010 - Relatório da SRH para preparação para o Planejamento Estratégico 2010 - Relatório de Consolidação dos PAC (Planos Anuais de Capacitação) de 2006. 	30
Entrevistas com Dirigentes	<ul style="list-style-type: none"> - Presidente da Escola Nacional de Administração Pública de 2003 a 2010 - Chefe de Gabinete da ENAP de 2003 a 2005 - Chefe de Gabinete da ENAP de 2005 a 2008 - Diretor de Formação Profissional da ENAP de 2007 a 2010. - Secretária Adjunta da Secretaria de Recursos Humanos de 2007 a 2012 - Coordenadora-Geral de Desenvolvimento do MP de 2007 a 2008. - Coordenadora-Geral de Desenvolvimento do MP de 2010 a 2012 - Assessora técnica da CGDP do MP de 2008 a 2012 - Diretor do Departamento de Desenvolvimento de Desempenho Institucional desde 2011 - Assessor da Secretaria de Gestão de 2008 a 2012 	10
Entrevistas com Implementadores	Ministério X: <ul style="list-style-type: none"> - Coordenadora-Geral de Desenvolvimento desde 2010 - Coordenadora-Geral de Desenvolvimento de 2005 a 2007 - Assessor técnico da CGDP de 2006 a 2012 Ministério Y: <ul style="list-style-type: none"> - Coordenadora-Geral de Recursos Humanos de 2010 a 2012 e - Coordenadora de Desenvolvimento de 2006 a 2010 - Coordenadora de Desenvolvimento de 2009 a 2011 - Coordenador-Geral de Recursos Humanos de 2003 a 2010 	6
	Ministério W: <ul style="list-style-type: none"> - Coordenadora de Desenvolvimento desde 2009 Casos de Insucesso <ul style="list-style-type: none"> - Coordenadora de Administração desde 2005 Ministério Z: <ul style="list-style-type: none"> - Coordenador-Geral de Recursos Humanos desde 2011 - Coordenadora-Geral de Recursos Humanos de 2009 a 2011 	4

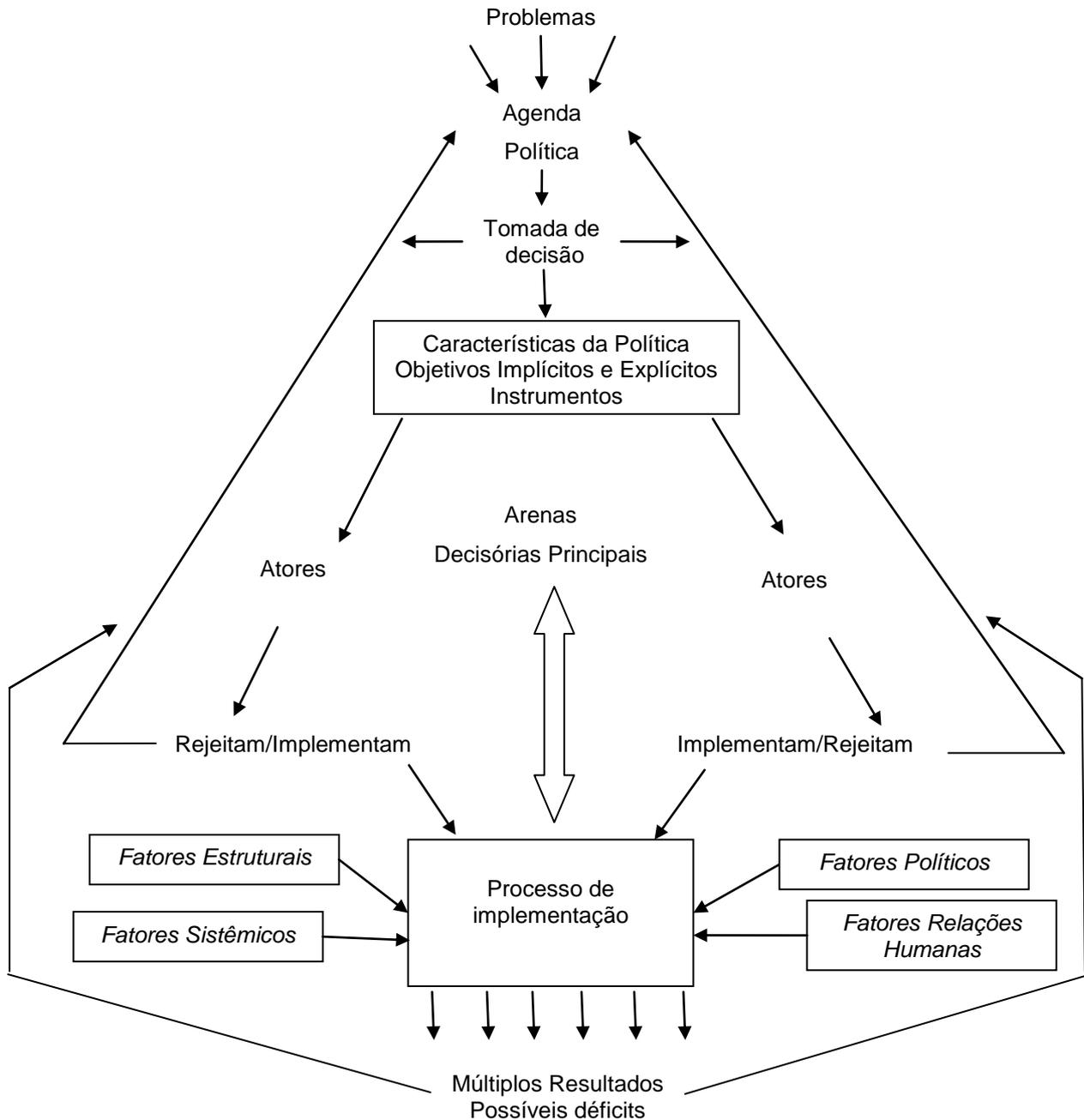
3.2.5 Instrumentação e Procedimento de Análise dos Dados

Para construção dos instrumentos de coleta e delineamento do procedimento de análise dos dados optou-se pela construção de uma matriz analítica. Conforme apontam Bruyne, Herman e Schoutheete (1977), uma estrutura analítica é uma simulação teórica para explicar uma realidade concreta e não pretende ser uma cópia fiel da realidade empírica. A proposta é a adaptação de um modelo existente para tentar explicar o que foi identificado como aspecto fundamental do fenômeno em estudo, em relação aos demais aspectos ou elementos da situação (GIBBS, 2009).

A construção de um modelo relaciona-se ao fato de que este estudo partiu da visão de que o sucesso ou fracasso do processo de implementação é afetado não apenas pelo que ocorre após a elaboração da legislação, mas também por fatores anteriores e contemporâneos ao processo em questão; e de que não se pode esperar que os implementadores atendam literalmente aos significados propostos na política, uma vez que a linguagem pode carregar múltiplos significados a depender de quem está interpretando (YANOW, 1990). Isso posto, compreende-se o processo da Política como algo complexo e interativo e não linear.

Os elementos que compõem as duas abordagens presentes nesse estudo, *top-down* e *bottom-up*, não são isolados entre si, antes, pelo contrário, existe uma série de complexidades no processo e o uso da estrutura analítica pode ajudar a compreendê-las, uma vez que permite, conforme aponta Gibbs (2009), comparações, associações e explicações. Grindle e Thomas (1991), para descrever o processo interativo de implementação de uma reforma política, delinearum um modelo teórico que, em grande parte, contemplava aspectos das duas abordagens e poderia, com adaptações, atender às necessidades deste estudo. Desta forma, optou-se pela construção de uma matriz analítica, expressa na Figura 3, que congregasse os dois olhares – *top-down* e *bottom-up* – e que subsidiasse a construção dos instrumentos de coleta, assim como processo de análise e discussão dos resultados de forma sistêmica e integrada, e não apenas pela descrição dos fatos. Isso posto, a matriz analítica foi elaborada a partir do modelo de Grindle e Thomas (1991), acrescentando-se os principais aspectos dos referenciais teóricos adotados neste estudo, particularmente o que tange às quatro lentes de análise propostas por Yanow (1990): Relações Humanas; Política; Estrutural; e Sistêmica.

Figura 3. Matriz Analítica do Estudo



Fonte: Elaborada pela autora com base no modelo de Grindle e Thomas (1991)

Em consonância com o modelo analítico proposto, os roteiros de entrevista semiestruturados (Apêndice 1) foram elaborados buscando investigar, inicialmente, o processo de formulação – no caso dos entrevistados que participaram dessa etapa – e de implementação da Política, a partir dos processos decisórios envolvidos, os atores, as arenas e

os instrumentos. Em seguida buscou-se levantar as expectativas em relação à implementação da PNDP e seus resultados alcançados, o que permite a caracterização de um possível déficit. Os roteiros também buscaram investigar os principais fatores intervenientes nos resultados com: (i) uma questão geral sobre o quê, na percepção do entrevistado, interferiu de forma mais significativa na implementação da PNDP; (ii) questões específicas sobre cada uma das lentes analisadas.

Após serem transcritas integralmente, as entrevistas, assim como os documentos coletados, foram analisados por meio da metodologia de análise de conteúdo, que é definida por Bardin (1977) como:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens (p.42).

De acordo com Goggin, Bowman, Lester e O'Toole (1990), há uma série de vantagens no uso da análise de conteúdo em estudos de implementação de políticas públicas uma vez que permite: (i) uma análise muito mais detalhada sobre as crenças dos atores, que podem ser resultados de afiliações partidárias ou pertencimento a grupos de interesse; (ii) uma maior precisão no exame das mudanças nas crenças da elite ao longo do tempo; (iii) e a coleta e categorização de relatos de indivíduos representantes dos diferentes grupos de atores envolvidos na política.

A análise de conteúdo foi executada a partir da técnica de categorização aplicada com o auxílio do software QSR NVivo 7. A partir das recomendações de Bardin (1970), os elementos constitutivos do conjunto – nesse caso as variáveis previstas na matriz analítica proposta – passaram por um processo de diferenciação e, em seguida, por reagrupamento a partir de analogia. Esse processo permitiu a realização de inferências sobre as relações causais entre esses elementos e os resultados de implementação. Além disso, possibilitou a verificação da apropriação teórica do modelo classificatório específico, proposto por Yanow (1990) e descrito no referencial teórico deste estudo, na implementação de políticas de gestão de pessoas na APF brasileira.

Na análise do processo de formulação da Política utilizou-se como parâmetro o modelo de múltiplos fluxos de Kingdon (1995). As falas foram categorizadas buscando-se diferenciar os três fluxos propostos pelo autor: fluxo de problemas – quando determinadas questões de governo apresentam condições que carecem de alterações; fluxo de alternativas –

ideias que circulam em comunidades de especialistas, dentro e fora do governo; e o fluxo político – forças políticas organizadas para destacar determinado item e fazer com que ele componha a agenda política.

Para a categorização dos aspectos *top-down* utilizou-se, para cada variável selecionada, uma definição e indicadores que permitissem a vinculação do trecho do documento ou da entrevista com determinada categoria. As variáveis analisadas a partir dessa perspectiva estão sumarizadas no Quadro 2.

Quadro 2. Definições e indicadores das variáveis em estudo, perspectiva *top-down*

	Definição	Indicadores	
Arenas decisórias	É o espaço do governo no qual a política ou atividade governamental é constituída. As arenas decisórias podem ser definidas como os centros de decisão, o <i>loci</i> para o qual as demandas e pressões dos diversos atores envolvidos são dirigidas e onde as decisões são efetivamente tomadas (CASTRO, 2000)	Relatos nos documentos ou nas falas dos entrevistados que identifiquem atores e/ou funções (cargos) ou grupos responsáveis pela tomada de decisão tanto no órgão central quantos nas unidades implementadoras	
Atores	Atores sociais e políticos são aqueles que possuem capacidade de articular interesses, formalizar reivindicações e convertê-las em iniciativas, prescrever soluções, promover sua solução ou impedir que as decisões sejam implementadas. Pode haver uma infinidade de atores nas diferentes arenas que compõem uma política. (MARTINS apud TAPIA, 1995)	Pessoas que efetivamente cumpriam funções, tanto no plano intelectual quanto em relação à dimensão do poder de que dispunham durante a implementação da política	
Instrumentos	<p>“método identificável por meio do qual a ação coletiva é estruturada para lidar com um problema público” (OLLAIK; MEDEIROS, 2011, p.1945). Podem ser analisados a partir das técnicas e ferramentas Lascoumes e Le Gales (2007).</p>	<p>Técnicas: mecanismos concretos de operacionalizar os instrumentos Lascoumes e Le Gales (2007)</p> <p>Ferramentas: micro-mecanismos dentro de uma determinada técnica Lascoumes e Le Gales (2007)</p>	<p>Relatos verbais ou documentais que demonstrem os mecanismos utilizados para operacionalizar os instrumentos identificados</p> <p>Relatos verbais ou documentais que demonstrem as ações operacionalizadas em cada uma das técnicas identificadas</p>
Objetivos	Resultados esperados para a Política. Podem ser explícitos ou implícitos	<p>Objetivos explícitos: resultados esperados descritos nos documentos oficiais</p> <p>Objetivos implícitos: resultados esperados não descritos nos documentos oficiais</p>	<p>Trechos dos documentos oficiais que apresentem resultados esperados</p> <p>Trechos das falas ou atas das reuniões que descrevam expectativas de resultados</p>

Definição		Indicadores	
Resultados	Resultados alcançados pela Política, sem julgamento de valor para o público-alvo (HILL e HUPE, 2005)	Processos, <i>outputs</i> e <i>outcomes</i> resultantes do processo de implementação da Política.	Fragmentos de falas ou relatos documentais que explicitem consequências da implementação da política
Déficit de Implementação	É a diferença entre o proposto e o esperado, além de fatores inesperados (LAHERA PARADA, 2005)	Diferença entre os objetivos iniciais e os resultados finais	Discrepância entre os objetivos e resultados identificados a partir dos relatos verbais e documentais

No que se refere aos fatores intervenientes no processo – perspectiva *bottom-up* – foram identificadas variáveis para cada uma das dimensões do modelo de Yanow (1990). As variáveis foram construídas previamente e alteradas – algumas suprimidas e outras acrescentadas – no decorrer do processo de análise das entrevistas e documentos, conforme os achados da pesquisa. O compilado com as definições das dimensões e das variáveis encontradas, encontra-se descrito no Quadro 3. É válido ressaltar que, neste caso, as categorias poderiam configurar fatores intervenientes ou causas e consequências desses. Nessa perspectiva, os indicadores foram sempre trechos de entrevistas ou documentos analisados que apresentassem características descritas na definição.

Quadro 3. Definições das lentes e variáveis em estudo, perspectiva *bottom-up*.

Definição das Lentes Yanow (1990)		Definição das Categorias Identificadas	
Lente Política	É aquela cuja análise está centrada em aspectos da dinâmica intra e inter grupos que afetam o processo de implementação	Conflitos de interesses – situações em que há divergência sobre os interesses dos atores ou grupos decisórios.	
		Força de agenda do tema – capacidade do tema fazer parte das discussões dos <i>policy makers</i>	
		Não priorização da temática – situações em que o tema da política não foi considerado.	
Lente Estrutural	É aquela que foca na análise de aspectos da estrutura da organização e no desenho de regras comportamentais.	Legitimação – capacidade da área em influenciar as ações relativas à Política.	
		Variáveis Macro organizacionais ou contingenciais – são aquelas relacionadas ao contexto em que a Política se insere e não dependem do órgão implementador.	
		Variáveis Meso-estruturais – são aquelas referentes aos recursos da organização como um todo. Inclui: planejamento estratégico, gestão da comunicação e da informação, método de implementação e recursos orçamentários.	
		Variáveis microestruturais – são aquelas referentes a recursos da equipe ou atores responsáveis pela implementação. Inclui competência técnica e disponibilidade de pessoal.	

<p>Lente das Relações Humanas</p>	<p>É aquela que foca nos comportamentos individuais dos atores no contexto organizacional ou das relações interpessoais que afetam o processo de implementação.</p>	<p>Habilidades interpessoais – refere-se às relações amigáveis ou conflitivas entre os atores.</p> <p>Empreendedorismo – refere-se a indivíduos identificados como propulsores da Política, influenciadores.</p> <p>Liderança – refere-se ao comportamento dos atores ocupantes de cargos de direção.</p> <p>Comprometimento – refere-se ao engajamento dos atores implementadores nas ações da política</p> <p>Autonomia – refere-se à capacidade das áreas ou atores em realizar ações e/ou tomarem decisões de forma independente.</p>
<p>Lente Sistêmica</p>	<p>É aquela que analisa as relações com outras organizações em um determinado ambiente.</p>	<p>Complexidade das relações – refere-se às complexidades envolvidas nas interações entre as diferentes organizações relacionadas à Política.</p> <p>A rede como alternativa – refere-se a situações em que a utilização de redes é considerada uma alternativa para solucionar questões de implementação.</p>

A partir dos procedimentos metodológicos descritos, foram encontrados os resultados previstos, descritos e discutidos na seção seguinte.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Neste capítulo são apresentados os resultados e as discussões relativas aos achados da pesquisa. A ordem de apresentação seguirá a sequência da matriz analítica proposta para o estudo. Em primeiro lugar é descrito e analisado o processo de formulação da PNDP. Em seguida são abordados os aspectos da abordagem *top-down* presentes no processo de implementação: (i) características da PNDP descritas a partir da explicitação dos objetivos explícitos e implícitos e dos principais instrumentos delineados para o seu alcance; (ii) as arenas decisórias e os principais atores envolvidos no processo; (iii) os principais resultados percebidos como alcançados pela política, a partir de seus objetivos propostos e a caracterização do déficit de implementação. Na sequência são apresentados os aspectos relacionados à abordagem *bottom-up*, a partir dos fatores que interferiram positiva ou negativamente na implementação da PNDP. O resultado será discutido comparando e contrastando a visão dos dirigentes e dos implementadores e, no caso destes, diferenciando as percepções dos entrevistados dos casos considerados de sucesso e de insucesso. A apresentação traz os aspectos relacionados às lentes política, estrutural, relações humanas e sistêmica.

4.1 Formulação

A primeira etapa da discussão dos resultados se refere ao processo de formulação da política - *agenda setting*, representado na parte superior da matriz analítica proposta, que, após o preenchimento com os resultados apreendidos nas entrevistas e análise documental, permitiu a elaboração da Figura 4.

Figura 4. Matriz de resultado da análise do processo de formulação da PNDP.



A explanação do processo de formulação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal – PNDP se justifica tendo em vista os objetivos de pesquisa cunhados. A PNDP começou a ser pensada e estruturada em um contexto de mudança de governo, do até então presidente Fernando Henrique Cardoso - FHC para o presidente Luiz Inácio Lula da Silva – Lula. Em geral, mudanças nos modelos de gestão são comuns nas alternâncias de governo. Segundo Kingdon (1995), a mudança de pessoas estratégicas dentro do governo (e.g., mudança de gestão, das lideranças estratégicas ou chefia de órgãos, da composição do congresso) potencializam a inserção de novos itens na agenda governamental. Para o autor, o início de um novo governo é o momento mais propício para mudanças na agenda. Nesse caso específico, segundo relato dos entrevistados, houve grande mudança nos cargos políticos de liderança no país, inclusive naqueles responsáveis pelas políticas de gestão.

O governo FHC tinha como projeto a criação de uma administração pública com profissionais altamente qualificados e, com tal intento, lançou, em 1998, uma política nacional de capacitação dos servidores públicos federais (Decreto nº. 2.794/1998) visando aumentar a eficiência dos serviços prestados aos cidadãos. A Política tinha como premissa o treinamento contínuo e permanente de servidores, o servidor como agente de sua capacitação e a adoção de ações internas e formas não convencionais de capacitação de forma a

possibilitar o acesso de um maior número de pessoas às oportunidades de treinamento (BRASIL, 2002).

O processo de formulação da Política surge então pelo diagnóstico de alguns *problemas* na capacitação do governo federal. Segundo relato das entrevistas realizadas com dirigentes que atuaram no processo de formulação, tal como exposto adiante, a avaliação do novo governo considerava que o Decreto de 1998 era muito engessado e impossível de ser implementado por dois aspectos principais: o seu foco centrava-se na questão do custo/treinamento, e não na qualidade; e, a denominada “Comissão Interministerial de Capacitação” (Decreto nº. 2.794/1998), responsável pela tomada de decisão no âmbito da Política, era formada por um número muito grande de pessoas, com representantes de todos os órgãos e entidades do governo federal, além das escolas de governo, o que tornava impossível a formação de um fórum permanente de discussão e deliberação.

[...] você ter uma política de capacitação que embora falasse de metodologias de aprendizagem de uma forma bem abrangente, esse é o lado positivo da política que existia, ela buscava trabalhar com o menor custo possível. Ou seja, aquilo que norteava a política em geral no governo FHC e que em matéria de políticas era muito saudável, você ter uma política eficiente, que não gastasse muito, na política de capacitação me parecia muito esquisito. Você avaliar pelo custo. E não por outros elementos do desenvolvimento de pessoas. (Dirigente “A”²)

Na verdade a política foi uma revisão de um decreto anterior. (Dirigente “F”)

A expectativa era de flexibilizar a participação porque o outro decreto era muito engessado, muito em cima de cargo, o servidor só podia participar de algum evento se tivesse alguma atividade prevista no cargo, era engessado demais e hoje não é mais assim. (Dirigente “H”)

Aí a gente foi buscar referência na política que existia que tinha um olhar muito voltado pra reforma, que era o contexto onde ele foi gerado, década de 90. Então de cara isso já não dialogava tanto com o projeto desse governo que era um projeto mais social, de investir em gestão... a própria questão da gestão de pessoas como um todo, recuperar a capacidade de alguns órgãos, [...] a visão desse decreto, tinha que ser revista pro contexto do governo Lula. (Dirigente “B”)

Já existia uma legislação anterior, mas, pelo menos pra ENAP, havia uma grande clareza de que o decreto anterior era praticamente impossível de ser implementado né? Tinha um comitê gestor de ministros e que ia ser praticamente impossível fazer com que eles se encontrassem, tinham as exigências ali para os planos de capacitação e os relatórios eram muito grandes, então a ideia era tornar uma coisa mais compacta, enxuta, dentro do ministério do planejamento com instrumentos que ajudassem a gestão. (Dirigente “C”)

²Como parte dos entrevistados pediu para não ser identificado, as referências serão feitas a partir de letras.

Além do Decreto anterior, outro **problema** a ser atacado por uma nova política foi a percepção das lideranças da época de que havia necessidade de organizar, aprimorar e ampliar os resultados dos processos de capacitação realizados nos órgãos e também balizar e tornar mais efetiva a oferta de cursos realizados pelas escolas de governo. A proposta era atuar tanto na demanda quanto na oferta de ações de capacitação.

Acho que a principal influência talvez seja a insatisfação que os órgãos gestores tinham, tanto a SEGES quanto a SRH, em como os órgãos setoriais e seccionais estavam conduzindo os seus planos de capacitação e direcionando os seus investimentos em capacitação” (Dirigente “F”)

A área de recursos humanos não estava tendo uma comunicação clara com as organizações. O processo de capacitação estava muito desconectado da organização com suas demandas no ajuste orçamentário. O que se pensou na época, a gente já vinha trabalhando na SEGES, com a construção do sistema capacitação, que já estava bem avançado na época, já tinha a primeira versão inclusive. (Dirigente “I”)

[...] o centro da discussão era isso e tentar organizar um pouco toda a política de desenvolvimento de pessoas mesmo a partir de uma percepção, até por que não existiam estudos que pudessem, vamos dizer, subsidiar de forma mais consistente as análises, a partir da percepção de que se gastava muito com capacitação, com poucos resultados, de forma muito dispersa, que ninguém sabia direito como e por que, que a coisa era meio que um varejão que qualquer... enfim, qualquer posicionamento mais claro e objetivo. (Dirigente “J”)

O decreto, a revisão do anterior, veio como uma forma de dar rumo e legitimidade ao trabalho, como é que a gente vai botar ordem nisso, como a gente vai fazer com que as outras escolas olhem pros mesmos objetivos, inclusive já tinha um regulamento que não tinha nenhuma aderência ao que as escolas faziam. Tinha tido na gestão da [...] (presidente anterior da ENAP) uma reunião com as escolas que tinha dado um pontapé inicial. Então a ENAP se viu no papel de organizar essa parte de capacitação por que ela viu que a SRH tinha um pedaço, a SEGES tinha outro, as escolas, cada uma tinha o seu quadradinho. A [...] (então presidente da ENAP) precisava de respaldo pra dialogar com as outras escolas. (Dirigente “B”)

Nesse sentido, fez-se necessária uma mudança no modelo vigente. A **alternativa** que se apresentou na ocasião foi a adoção de um modelo de desenvolvimento de pessoas pautado na perspectiva de gestão por competências. Essa percepção foi influenciada pelo fato de governos em diversos países, particularmente na Europa, estarem adotando a metodologia de competência na gestão de seus servidores. Nesse aspecto, houve forte influência da experiência do Canadá, cuja principal escola de governo (*Canada School of Public Service*) mantinha um programa bilateral de transferência de conhecimento com a ENAP, bem como o modelo de gestão por competência como pressuposto de atuação. Além disso, alguns pesquisadores nacionais, dentro da ENAP e em escolas de governo parceiras da ENAP, como era o caso da Universidade Cooperativa do Banco do Brasil, vinham desenvolvendo estudos sobre a gestão por competência e sua aplicabilidade no setor público brasileiro.

Além das influências na ENAP, os relatos das entrevistas também demonstram que a então Secretaria de Gestão - SEGES do Ministério do Planejamento, a partir da experiência de alguns órgãos específicos que vinham adotando esse modelo, estava estudando a criação de um sistema de capacitação a partir de competências como forma de direcionar os investimentos em treinamento. A partir dessas influências, deu-se a escolha da metodologia de competências para balizar a nova política, que seria lançada em 2006.

Este relato permite verificar que o processo de formulação da PNPD foi realizado conforme preconizado por Kingdon (1995). Segundo o autor, na formulação de uma política, as alternativas são explicadas a partir de uma analogia com o processo de seleção natural, ou seja, as ideias são geradas em comunidades, algumas sobrevivem, outras se confrontam e se combinam e outras são eliminadas. No geral sobrevivem as ideias mais viáveis do ponto de vista técnico e orçamentário, que representam valores compartilhados e contam com a aceitação do público em geral e dos formuladores de políticas. O autor afirma, ainda, que as comunidades geradoras de alternativas são compostas por especialistas (pesquisadores, assessores parlamentares, acadêmicos, servidores públicos, grupos de interesse, etc.) que demonstram interesse em uma determinada área. Esses especialistas procuram difundir suas ideias e fim de persuadir os tomadores de decisão em relação ao caminho a seguir. Os seguintes trechos das entrevistas constituem evidências nesse sentido.

Nessa época a gente já tinha algumas diretrizes relacionadas à gestão de competências então elas foram inseridas, a gente já estava trabalhando com o tema na SEGES, estudando o tema, vendo o impacto em outros órgãos, alguns órgãos já estavam isoladamente fazendo alguma coisa nesse sentido, então a gente achou relevante colocar essa temática na política. (Dirigente “F”)

Então essa noção de competência surgiu pra dar uma racionalidade ao processo de planejamento de capacitação nos órgãos. Tornar o processo mais lógico, pra o que realmente está interessando ao órgão. Mas também não deixa de ter surgido por um certo modismo que esse termo de gestão de competência tomou nas áreas de recursos humanos nos últimos anos. Então acho que foi um pouco as duas coisas. (Dirigente “F”)

Tinha uma moça que trabalhava na ENAP, uma das coordenadoras, que estava estudando essa questão da gestão por competência. Além disso, nas reuniões da rede de escolas (*iniciadas em 2004 – grifo da autora*) tinha um cara do banco do Brasil chamado [...], o cara é bom nesse negócio de competências, eu lembro que ele falava muito disso nas reuniões sabe? Tanto que ele participou de uma mesa redonda depois, do Canadá. (Dirigente “B”)

Então existia um certo consenso, com a [...] (Presidente da ENAP) também, da conveniência do modelo de gestão por competências como referência. Ela estava tendo vários contatos com o pessoal do Canadá, da França, mais fortemente com o Canadá, na área gerencial em particular. Então, tínhamos clareza de que esse era um caminho. (Dirigente “I”)

Na análise das entrevistas, percebe-se, ainda, que havia um *fluxo político* favorável à nova Política. Destaca-se a relação próxima da presidente da ENAP e do então Secretário Executivo do Ministério do Planejamento e o fato de ambos terem interesse e convergência de pensamento em relação à necessidade de melhorar a questão da capacitação no setor público brasileiro e a visão de que o modelo por competências seria o mais adequado naquele momento. Ambos haviam trabalhado na escola fazendária do Estado de São Paulo, escola essa que estava atuando pela lógica de capacitação por competências. Havia, ainda, uma confluência de atores à época, na ENAP, no Ministério do Planejamento e na própria Casa Civil, que compactuavam com a proposta de uma política de gestão mais voltada para o desenvolvimento das pessoas e menos para contabilizar os custos da capacitação. Percebia-se uma convergência em relação à temática.

Percebe-se que houve o que Kingdon (1995) denominou de processo de *coupling*, e abriu-se uma “janela de oportunidade” para a realização de uma mudança na agenda. Nessa circunstância um problema foi diagnosticado, a necessidade de qualificar e reformular o modelo de capacitação no governo federal. Uma solução estava disponível, o modelo de gestão por competência; e havia uma configuração política propícia para a mudança.

Além disso, a fala de um dos dirigentes ressalta que o planejamento estratégico da ENAP (2004), estabeleceu como missão da Escola “desenvolver competências de servidores públicos para aumentar a capacidade de governo na gestão das políticas públicas”, o que não poderia ser alcançado, na percepção da equipe dirigente que assumia a Escola, a partir do que era proposto como molde para capacitação previsto pelo decreto anterior. A ENAP se colocava, então, em uma posição de auxílio na elaboração da política de capacitação do governo federal, e não apenas como executora. Nesse sentido, a presidente da escola à época, atuou como “empreendedora” da política.

Depois que a ENAP fez seu planejamento estratégico e estabeleceu aquela missão de aumentar capacidade de governo que você conhece né? Então a ENAP se viu no papel de organizar essa parte de capacitação por que ela viu que a SRH tinha um pedaço, a SEGES tinha outro, as escolas, cada uma tinha o seu quadradinho (Dirigente “B”)

Conforme a teoria dos múltiplos fluxos de Kingdon (1995), o empreendedor é um indivíduo especialista em determinada temática, geralmente possui habilidade em defender uma proposta diante dos demais atores envolvidos, ou que possui uma posição de autoridade dentro do processo decisório, o que faz com que suas ideias sejam acolhidas pelo processo de formulação de políticas públicas. Quando as janelas se abrem, os empreendedores “amarram”

os três fluxos (problemas, soluções e político) e entram em ação a fim de promover a mudança na agenda. São eles que vasculham a “lata de lixo” (em referência ao modelo *garbage can*) em busca de soluções para os problemas que se apresentam. Os empreendedores de políticas no Brasil, que, conforme apontam Abrúcio e Gaetani (2006), em geral, são servidores de carreira e que possuem um híbrido de técnico e de político, são considerados fundamentais no processo de mudança administrativa.

A partir dessa convergência de fatores que possibilitou a abertura da “janela de oportunidade”, aliada ao empreendedorismo da presidente da ENAP, foi redigida uma minuta do decreto pela ENAP, que foi debatida e alterada com os dirigentes do MP e, posteriormente, enviada para a assessoria jurídica do Ministério e, em seguida, para a Casa Civil da Presidência da República.

O processo de formulação sofreu, contudo, algumas dificuldades que atrasaram a sua publicação (o debate começou em 2004 e o decreto só foi publicado em 2006). A principal delas se deu em relação à procuradoria jurídica do MP que considerava que o termo “competência” poderia ser confundido com a terminologia de competência utilizada no jargão jurídico. Houve também discussões que se estenderam, especialmente com a Casa Civil, em relação a detalhes do decreto, o que atrasou o processo. Por outro lado, o fato desses atores terem se envolvido no debate sobre o decreto, empoderou e deu força política ao mesmo.

[...] teve que convencer o jurídico do MP de que desenvolvimento de competências não era competências no sentido jurídico do termo de status de atuação, de jurisdição. Foi um parto provar pra eles que competência era um termo já consagrado na área de gestão de pessoas. (Dirigente “A”)

Na época era responsável pela área e tinha uma dificuldade muito grande pra entender a expressão competências. Por o direito já ter uma definição própria, eles não aceitavam a ideia de colocar uma política nacional de desenvolvimento de competências, ou mesmo dentro do decreto, toda vez que aparecia o termo competência ele queria que a gente mudasse e colocasse alguma outra coisa no lugar e a gente ficou nesse embate. Mas não era possível falar da política sem falar de competências. (Dirigente “C”)

Entre começar a fazer a política e ela virar um decreto, demorou muito mais do que eu achava que ia demorar. (Dirigente “A”)

A análise dos resultados acima explicitados permite perceber que a política foi, conforme previsto no modelo de arenas sociais, descrito por Souza (2006), fruto da iniciativa de um empreendedor político a partir da leitura de que havia indicadores que demonstravam o problema e do *feedback* que apontava falhas na política vigente à época. Souza (2006) afirma ainda que, no modelo de arenas sociais, os empreendedores são especialistas dispostos a

investir recursos em uma determinada política pública que favoreça suas demandas e cuja organização ocorre por meio de redes sociais, o que também é observado na PNDP. A ENAP tinha uma demanda clara por uma política de desenvolvimento que a legitimasse enquanto escola de governo, e a rede de relações da presidente à época permitiu a organização da Política.

Tendo em vista que o processo de formulação da PNDP, os problemas e a formação da agenda para a publicação do decreto foram descritos nessa seção, a seguinte descreverá o que ocorreu após a edição do decreto.

4.2 O Processo de Implementação

Esta seção trata, inicialmente, das características da Política, os instrumentos propostos para sua implementação; dos objetivos explicitados no decreto e aqueles, chamados implícitos, que faziam parte das expectativas dos dirigentes e dos implementadores em relação à PNDP. Ainda nessa seção são analisadas as arenas decisórias e o papel dos atores envolvidos no processo. Na sequência, são apresentados os resultados alcançados pela Política e a comparação com o que se esperava, o que caracteriza, conforme explicitado no referencial teórico, o déficit de implementação na percepção de dirigentes e implementadores.

Por fim, optou-se por iniciar a descrição dos fatores intervenientes – cujas categorizações serão descritas a frente – a partir da lente política, uma vez que entende-se que a compreensão dos aspectos políticos favorece o entendimento das demais lentes. Em seguida, são descritos os fatores estruturais, abordados a partir dos aspectos macro, meso e micro estruturais. Finalmente, são apresentados os fatores de relações humanas e sistêmicos a partir das categorias encontradas na análise de conteúdo.

4.2.1 Características da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal

O decreto nº. 5.707/2006 (Anexo I) instituiu a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento da administração pública federal, direta, autárquica e fundacional, além de regulamentar dispositivos da Lei nº. 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Com a publicação da PNDP, foi revogado o Decreto nº. 2.194 de 01 de outubro de 1998. A análise desse tópico é apresentada na figura 5, que destaca o processo decisório na Matriz Analítica proposta para este estudo.

Figura 5. Matriz Analítica Parcial: características da PNDP

Fonte: elaborado pela autora

4.2.1.1 *Objetivos Explícitos e Implícitos da Política*

A análise dos documentos da Política e das entrevistas realizadas permitiu a identificação de alguns objetivos esperados, aqui categorizados como explícitos e implícitos, sumarizados na Tabela 4.

Tabela 4. Principais objetivos explícitos e implícitos da PNDP

Objetivo Geral	✓ Tornar a capacitação no governo federal orientada por competências
Objetivos Explícitos	<ul style="list-style-type: none"> ✓ melhoria da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão; ✓ desenvolvimento permanente do servidor público; ✓ adequação das competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições, tendo como referência o plano plurianual; ✓ divulgação e gerenciamento das ações de capacitação; ✓ racionalização e efetividade dos gastos com capacitação.
Objetivos Implícitos	<ul style="list-style-type: none"> ✓ o transbordamento da metodologia para outros subsistemas de gestão de pessoas do governo federal; ✓ ampliação do poder de agenda da temática junto aos dirigentes; ✓ envolvimento de outros atores no processo, não apenas aqueles vinculados à área de Recursos Humanos; ✓ aproximação entre escolas de governo e executores.

O objetivo explícito principal era a criação de uma política que conduzisse a capacitação no governo federal a ser orientada por competências contribuindo para o desenvolvimento de competências institucionais por meio do desenvolvimento de competências individuais (art. 2 Inciso I).

Em seu artigo primeiro, o Decreto nº. 5.707/2006 estabelece como finalidades da política alguns objetivos explícitos: I- melhoria da eficiência, eficácia e qualidade dos

serviços públicos prestados ao cidadão; II - desenvolvimento permanente do servidor público; III - adequação das competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições, tendo como referência o plano plurianual; IV - divulgação e gerenciamento das ações de capacitação; e V - racionalização e efetividade dos gastos com capacitação.

O Decreto estabelece, ainda, uma série de diretrizes para o alcance dos objetivos esperados (artigo 3, inciso I). Apesar dessas diretrizes, o Decreto não especifica um projeto estruturado para a implementação da política. Nesse sentido, foram realizados dois planejamentos estratégicos da Política. O primeiro, realizado em 2007, teve como base o estabelecimento de estratégias de gestão para o alcance dos objetivos explicitados no Decreto. Dentre eles destacaram-se: a melhoria na alocação de recursos para capacitação; o fortalecimento das capacidades dos ministérios em planejar, demandar e avaliar ações de desenvolvimento de seus servidores; a criação de um sistema de gestão por competências consolidado e disseminado nos ministérios; a gestão por competências como parte da agenda dos dirigentes; as tecnologias alternativas de desenvolvimento disseminadas; o empoderamento das instituições para praticar a gestão de pessoas de forma estratégica e inovadora; e o desenvolvimento de pessoas contribuindo efetivamente para a melhoria da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos.

A análise das estratégias de gestão estabelecidas no planejamento de 2007, assim como as falas dos dirigentes e trechos de documentos analisados (detalhados na sequência) permitem perceber que se esperava que a política fosse além da capacitação; havia objetivos implícitos que não estavam previstos na letra do Decreto. Dentre eles é possível elencar: (i) o transbordamento da temática para outros subsistemas de gestão de pessoas do governo federal; (ii) a ampliação do poder de agenda da temática junto aos dirigentes; (iii) o envolvimento de outros atores no processo, não apenas aqueles vinculados à área de Recursos Humanos; e (iv) a melhoria da oferta de capacitação por parte das escolas de governo.

No que tange a **expectativa de transbordamento da temática para os demais subsistemas** de recursos humanos do governo federal, percebe-se, a partir das falas dos dirigentes envolvidos com a política, evidências dessa visão.

A expectativa no começo era que os órgãos conseguissem conduzir seus processos de capacitação orientados por competência, acho que a expectativa era essa e que depois pudesse se expandir pra outras áreas... desempenho... (Dirigente "F")

O decreto era só pra capacitação. Mas ele supunha que você tivesse uma estratégia que completasse o resto por iniciativa do Ministério do Planejamento. (Dirigente "A")

Então nesse sentido a gente tinha a expectativa de que a coisa pudesse começar a transbordar mais... transbordou um pouquinho, eu acho (Dirigente “J”)

Os documentos da Política, especialmente as atas das reuniões do comitê gestor, também retratam essa expectativa.

[...] necessidade de fazer um “*up grade*” nas áreas de desenvolvimento e capacitação. Salientou que as áreas de desenvolvimento precisam trabalhar avaliação de desempenho junto aos gerentes. Os gerentes não estão preparados para avaliar seus servidores. O Governo instituiu as gratificações de desempenho, mas não trabalhou a questão cultural da avaliação de desempenho. (Ata 6ª. reunião)

Necessidade de definição de um projeto comum capaz de ampliar a abordagem de gestão por competências para a administração pública, enfatizando seus aspectos organizacionais e sua importância em outros sistemas de gestão de pessoas, não restritos à capacitação (Ata 14ª. reunião)

Necessidade de discutir os temas avaliação de desempenho e avaliação continuada para promoção, aliados ao tema capacitação e desenvolvimento. (Ata 15ª. reunião)

O objetivo de **umentar o poder de agenda da temática junto aos dirigentes** se evidencia no objetivo do planejamento de 2007 de que, até 2010, a gestão por competências fizesse parte da agenda dos dirigentes e que estes estivessem comprometidos com a educação continuada.

A expectativa de ter **outros atores envolvidos no processo**, sobretudo dirigentes e gerentes, também se evidencia nos trechos das entrevistas com os dirigentes.

Na minha fantasia seria uma coisa muito mais estruturada, pensando curto, médio e longo prazo, pensando no envolvimento de vários atores e agentes aí no caso o papel dos órgãos centrais que aí no caso seria a SRH e de modo coadjuvante, mas importante, a ENAP e a SEGES, mas, sobretudo os órgãos setoriais né? (Dirigente “D”)

Quando começou a proposta de oficina de mapeamento de competências, a articulação do sistema de escolas de governo, as capacitações pra DAS, acho que a gente achava que várias atividades que envolviam a ENAP iam ter uma espiral... não sei, acho que eu tinha essa expectativa. Que desse uma contaminada nas outras áreas (finalísticas) e que tivesse uma repercussão maior não é? (Dirigente “C”)

Esperava-se, adicionalmente, uma **aproximação entre escolas de governo e executores**. Não apenas a demanda seria mais qualificada, mas também a oferta teria como foco nas competências a serem desenvolvidas.

“No meu caso específico que ia na reunião de escolas e no sistema de escolas de governo acho que a política tinha a função de criar essa ponte sabe? Entre quem faz as ações de capacitação e quem demanda. Pelo menos na ENAP a gente sentia muito assim, poxa, tem demanda de todos os tipos, toda hora, se a gente for atender tudo a gente não dá conta, mas a gente podia então de repente passar pra outra escola, a

gente não sabe o que as outras fazem, a política também tinha que ter esse papel de comunicadora, de articuladora né?” (Dirigente “C”)

“Eu tinha muitas expectativas com isso por que desde sempre eu via a distância que havia entre as escolas e a vida cotidiana dos órgãos e uma política devia fazer uma transição, uma aproximação entre esses mundos. O aspecto motivacional, subjetivo meu era muito forte, ainda é até hoje, apesar de eu não ter muita condição de atuação eu ainda acho que a política é importante” (Dirigente “D”)

Em 2010 foi realizado um segundo planejamento estratégico. Nesse caso, as diretrizes focaram os aspectos referentes à capacitação e se voltaram para os objetivos explícitos do Decreto. Os objetivos implícitos, destacados no planejamento de 2007, não estão mais presentes, conforme apontam os objetivos constantes do relatório de 2010:

Avaliar a observância à PNDP a partir dos relatórios anuais de capacitação dos órgãos; orientar os órgãos na definição sobre a alocação de recursos para fins de capacitação de seus servidores; promover a disseminação da PNDP entre os dirigentes dos órgãos, os titulares das unidades de recursos humanos, os responsáveis pelas áreas de capacitação; disseminar conhecimentos para o desenvolvimento de competências individuais e institucionais na Administração Pública Federal; participação conjunta na Secretaria Executiva do Comitê Gestor da PNDP.

Percebe-se que o planejamento focou nos objetivos finais previstos pelo Decreto e não faz referência aos demais – transbordamento de metodologia, aumento do poder de agenda, envolvimento de outros atores e aproximação entre escolas e executores.

No relatório do planejamento de 2010 é possível constatar que, passado o momento inicial, percebeu-se a dificuldade de se implementar o modelo de competências até mesmo no subsistema de capacitação – previsto inicialmente no Decreto. É válido destacar que a Política, inclusive, reduzia a gestão por competência à gestão da capacitação - “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” (art.2º. inciso II, Decreto nº. 5.707/2006). A avaliação foi de que a extrapolação para os demais subsistemas seria mais complexo do que se imaginava inicialmente. O comitê deveria se centrar na capacitação. Houve, na época, propostas de alteração do próprio Decreto.

[...] embora todos concordassem que a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas não deveria estar restrita às atividades de capacitação e desenvolvimento de competências — e sim a medidas mais amplas de fortalecimento das capacidades institucionais dos órgãos, considerando o reflexo das seguintes temáticas na política de desenvolvimento de pessoas: estrutura; carreira; remuneração; concurso; modelo/arranjo institucional, entre outros — havia uma dúvida quanto ao foco do trabalho do Comitê (relatório de planejamento 2010)

Embora o Decreto 5.707/06, que instituiu a PNDP, trate o desenvolvimento sob a ótica da capacitação, é necessário destacar que “desenvolver pessoas” não se limita a esta ação. Apesar de ser comum ligar o desenvolvimento à capacitação esta é um dos

fatores que constituem o processo de desenvolvimento de pessoas. Assim, o desenvolvimento de pessoas tem um espectro mais amplo. Ele também está relacionado com a construção de carreiras, com a distribuição equitativa e qualificada das pessoas em seus postos de trabalho, com a capacidade de avaliá-las individual e coletivamente, a partir do estabelecimento de metas relacionadas ao desenvolvimento institucional. Assim, o desenvolvimento das pessoas as acompanha durante todo o tempo em que ela está em atividade na organização. Esta consideração foi a motivação da CGDEP/SRH para fazer a proposta de alteração do Decreto, defendendo que o invés de instituir a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal ele deveria instituir a Política Nacional de Desenvolvimento de Competências Profissionais (pois só se relaciona com as ações de formação e capacitação) (relatório de preparação para o planejamento estratégico 2010).

Algumas falas dos dirigentes também constataam essa visão de que o processo de implementação de uma gestão por competências mais ampla e abarcando os diferentes subsistemas de recursos humanos seria mais lento do que se imaginava no início.

Em paralelo ao decreto estava havendo uma discussão sobre o quadro geral da União. Era uma proposta de reestruturação dos cargos e carreiras com base em competências. Nesse sentido o plano era apenas um instrumento pra trazer essa discussão mais a baila e a discussão ser compreendida. Entretanto eu confesso que não tinha uma expectativa assim tão grande... eu acompanhava a experiência da Bahia, onde o processo de gestão por competências estava sendo implantado com muita qualidade, mas em uma velocidade muito baixa. Eles só começaram a poder expandir depois de uns 6 a 7 anos de acúmulo. E acúmulo teórico e não metodológico. A minha expectativa era que os órgãos com mais necessidade de aprimorar qualitativamente os recursos humanos comesçassem a trabalhar isso. (Dirigente "I")

Alguns aspectos podem ser discutidos a partir dos resultados apresentados. No que tange ao objetivo implícito de transbordamento do modelo de competência para os demais subsistemas de RH do Governo Federal, infere-se que a equipe dirigente da PNNDP percebia a importância do alinhamento horizontal dos Subsistemas de Recursos Humanos. Wright e McMahan (1992) afirmam que a integração e a atuação coordenada das diversas atividades de gestão de pessoas tais como recrutamento e seleção, capacitação, remuneração e avaliação de desempenho são fatores fundamentais para diferenciar a gestão estratégica da gestão tradicional de pessoas. Segundo os autores, a prática desarticulada dos diferentes subsistemas torna-os inconsistentes, contraditórios e com baixa convergência com uma estratégia de longo prazo. Essa importância da articulação dos subsistemas fazia parte dos debates do CG/PNNDP. Outros fatores, que serão debatidos a frente, impediram que essa estruturação sistêmica do modelo de competências fosse adiante.

A análise dos objetivos implícitos da PNNDP e as mudanças apontadas nos planejamentos de 2007 e 2010 permitem perceber, ainda, aquilo que Saetren (2005)

denominou de recursividade do processo político. Os objetivos da Política foram alterados durante o processo de implementação, os objetivos do planejamento de 2010 são diferentes daqueles planejados em 2007. Uma série de decisões sobre as políticas ocorrem durante o processo de implementação, momento no qual há uma maior preparação e conhecimento sobre as possibilidades e limitações da Política (HILL, 2009). Percebe-se, conforme apontam Barrett e Fudge (1981), o processo político da etapa de formulação sendo impactado pela implementação, os objetivos propostos na formulação sendo alterados pelo processo de implementação.

4.2.1.2 Instrumentos, Técnicas e Ferramentas

Neste tópico são relatados os principais instrumentos, técnicas e ferramentas delineados para a implementação da PNDP, conforme definições explicitadas no referencial deste estudo, sumarizados na Tabela 5. Os instrumentos foram identificados nos documentos analisados e nas falas dos entrevistados, evidências estas pormenorizadas na sequência. Ao final da seção, são discutidos os dados com base na literatura do campo.

Tabela 5. Instrumentos, técnicas e ferramentas delineadas para a PNDP

Instrumentos	Técnicas	Ferramentas
Gestão direta	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Plano anual de capacitação - PAC; ✓ Rede de Escolas de Governo ✓ Formação do Corpo Técnico ✓ Rede desenvolvimento de Pessoas 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Relatório de execução do plano anual de capacitação; ✓ Sistema de gestão por competência. ✓ Reuniões da Rede ✓ Sistema MAPA - mapeamento da oferta por parte das escolas de governo ✓ Curso de Especialização em Gestão de Pessoas ✓ Oficinas de mapeamento de competência ✓ Programa de capacitação dos Subsecretários de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOAs) ✓ Regulamentação do encargo de curso ou concurso ✓ Programa multiplicadores ✓ Encontros Nacionais e Regionais ✓ Reuniões da Rede Instituída por Portaria
Assistência Financeira	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Programa de Fomento 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Portarias do programa de fomento

4.2.1.2.1 *Gestão Direta*

Como se trata de uma política de gestão, a PNDP foi concebida para funcionar a partir da gestão direta. Conforme aponta Leman (2002) a gestão direta é aquela em que a entrega de um bem ou serviço é feito pelo próprio governo e seus servidores. Neste caso específico, o próprio governo, a partir de seu órgão central (MP) e do Comitê Gestor da Política, foi o responsável pelas diretrizes e orientações para a Política que deveria ser implementada pelas unidades de recursos humanos dos órgãos da administração direta, autárquica e fundacional com o suporte das escolas de governo.

No caso da gestão direta, a fim de viabilizar a implementação por parte dos órgãos, algumas técnicas foram concebidas, dentre as quais se destacam: (i) o plano anual de capacitação; (ii) a rede de escolas de governo; (iii) a formação do corpo técnico e funcional; e

a (iv) a rede de desenvolvimento de pessoas. Cada uma dessas técnicas foi operacionalizada a partir de determinadas ferramentas.

I. Técnica – Planos Anuais de Capacitação

No texto do Decreto, art. 5, foram definidos três “instrumentos” para a implementação da Política: (i) os planos anuais de capacitação; (ii) os relatórios dos planos anuais de capacitação; e (iii) o sistema de gestão por competência. Apesar da nomenclatura adotada no Decreto e considerando as definições adotadas nesse estudo, os três mecanismos explicitados no Decreto foram consideradas como técnica (i) e suas ferramentas (ii e iii), respectivamente. Entende-se que o mecanismo para operacionalizar a gestão da política (técnica) eram os planos anuais de capacitação.

Conforme os relatos das entrevistas, parte dos órgãos da APF já utilizavam os planos anuais de capacitação - PAC como mecanismo para gerenciar a capacitação interna de seus servidores.

Na verdade o decreto apenas estabeleceu coisas que já existiam. O sistema capacitação, as escolas de governo, os relatórios do PAC. (Dirigente “I”)

O decreto se formou a partir de algumas coisas que estavam em andamento, ele prevê o uso de um sistema que era o capacitação, prevê o uso de gestão por competências que era um consenso (Dirigente “E”)

A ferramenta definida para o acompanhamento da elaboração dos Planos, por parte do órgão central, foram os relatórios do PAC. Essa ferramenta, contudo, revelou algumas dificuldades em sua aplicação. Em primeiro lugar, não havia nenhum mecanismo de sanção ou incentivo para que os órgãos encaminhassem seus relatórios consolidados. A única “penalidade” era o fato do órgão que não enviasse o relatório não poderia concorrer ao fomento no ano seguinte, mas, como será exposto adiante, a dificuldade central dos órgãos não estava centrada na falta de recursos financeiros, o que tornava essa sanção ineficaz. Além disso, não havia um retorno sistemático para os órgãos sobre os resultados consolidados dos relatórios do PAC. A falta de clareza sobre os objetivos do relatório, considerado complexo e de difícil preenchimento, desestimulava as áreas a utilizarem a ferramenta.

Ficou acertado que seria incluído artigo para conceder incentivo aos órgãos que publicarem seus planos de capacitação. A SRH ficou responsável pela apresentação da proposta de incentivo e conclusão da minuta da portaria a ser apresentada na próxima reunião. (Ata 2ª. Reunião)

Informalmente, por contatos telefônicos com os órgãos para esclarecimento de dúvidas, foi verificada resistência pelas próprias áreas de RH ao preenchimento de

mais um relatório com metodologia diversa da metodologia desenvolvida pelo próprio órgão, sob a alegação de que seria mais uma demanda para a área sem a efetiva contrapartida da Administração no que se refere à implementação de políticas ou mesmo de retorno dos resultados do levantamento solicitado relatório (Consolidado do PAC 2006)

A gente tinha uma fala muito desestimulante com relação ao ministério do planejamento, de quando a gente mandava, por exemplo, o relatório do PAC, que ela falava “nossa, a gente nem tem tempo de ler isso”, então isso desestimula muito (Impl.”B”/Minist.”Y”)

Relatórios dos Planos de Capacitação do ano de 2006”. Foi distribuída a Nota Técnica com a análise dos resultados, acompanhada de gráficos para ilustrar as conclusões apresentadas dos dados quantitativos. Foram recebidos apenas onze relatórios de órgãos centrais e cerca de 43% do total de órgãos que compõem o Sistema de Pessoal Civil – SIPEC, portanto, os dados não representam a realidade da capacitação na Administração Pública Federal. (Ata 10ª. Reunião)

As sugestões apontadas são: i) Criação de mecanismos de estímulo para envio dos Relatórios Anuais de Execução, bem como para elaboração dos Planos Anuais de Capacitação; e ii) Divulgação ampla dos resultados da apuração dos relatórios anuais de capacitação, pois grande parte dos órgãos não encaminha os relatórios por não ter feedback dos dados apresentados (Ata 17ª. Reunião)

Além do exposto, não havia consenso, nem no próprio comitê, de que essa técnica poderia, efetivamente, contribuir para a implementação da PNDP.

Eu acho que as dimensões ligadas ao relatório de capacitação, eu nunca vi tanta importância. (Dirigente “A”)

A (...) argumentou que, antes dessa conversa, é necessário que o Comitê defina algumas questões estratégicas de atuação. Sugeriu usar outro tipo de instrumento para conhecer a realidade da capacitação no serviço público, pois o relatório não vai dar subsídios para análises mais qualitativas. (Ata 9ª. Reunião)

Enquanto os relatórios do PAC eram a ferramenta para monitoramento da Política pelo Comitê Gestor, no que tange aos órgãos, outra ferramenta seria estruturante para a organização e sistematização do mapeamento de competências: um sistema de gestão por competências, que foi chamado de sistema capacitAÇÃO. A proposta era ter um sistema único no governo federal que permitiria o levantamento e o registro de dados dos mapeamentos de competência realizados, dados esses que subsidiariam a elaboração dos PACs. Na prática, até o momento em que foram realizadas as entrevistas deste estudo, o sistema não estava finalizado e em condições de ser efetivamente utilizado, apesar de inúmeras tentativas, inclusive dos implementadores.

Entre as dificuldades apontadas para implantação da Política estão: Ausência do sistema de apoio (Sistema de Gestão por Competências) (Ata 17ª. Reunião)

Infelizmente não houve um ritmo de andamento do capacitAÇÃO, ele avançou conceitualmente, mas no ponto crucial não teve avanço. (Dirigente “I”)

Por outro lado, eu acho que a concepção que já existia na SEGES, que tinha o sistema na frente da cabeça da gestão por competência (...) não ajudou muito. (Dirigente "A")

Eu fiquei não sei quanto tempo esperando por uma senha de treinamento no sistema de capacitação que funciona na web e não consegui. Enquanto isso, todo dia tem empresa oferecendo sistema de gerenciamento de competências aqui pra gente (Impl."A"/Minist."X")

As falhas em relação ao sistema geraram descrédito em relação ao Ministério do Planejamento e, em consequência, à própria Política de Desenvolvimento.

E a terceira perna da política que é o sistema, esse a gente brigou muito por ele, a gente foi em tudo quanto é evento possível patrocinado pela secretaria de recursos humanos na época, tentando discutir isso... a última tentativa que eu fiz eu disse gente esse sistema não tem nenhum futuro, ele não vai pra lugar nenhum, vocês não dão conta de fazer mais do que já estão fazendo (Impl. "C"/Minist. "Y")

A gente falava assim "cadê o sistema capacitAÇÃO?" "ah, já liguei não sei quantas vezes e eles não dão retorno", como que pode ministério que tá dentro do decreto que deveria trabalhar e não responde (...), é muito sério, acho que isso compromete muito (Impl. "B"/Minist. "X")

II. Técnica – Rede de Escolas de Governo

A formação de uma rede das escolas de governo, também prevista no Decreto, foi outra técnica adotada para a implementação da PNDP. Caberia às escolas "auxiliar na identificação das necessidades de capacitação dos órgãos e das entidades, que deverão ser consideradas na programação de suas atividades" (art. 4º. parágrafo único, Decreto nº. 5.707/2006). Nesse sentido, duas ferramentas principais foram adotadas para a construção da Rede: (i) as reuniões da rede das escolas e (ii) o sistema MAPA.

A rede de escolas, liderada pela ENAP, tem como objetivo:

Aumentar a eficácia das instituições que trabalham com formação e aperfeiçoamento profissional dos servidores públicos dos três níveis de governo; e como perspectiva de trabalho, busca o compartilhamento de conhecimentos e de experiências sobre boas práticas das Escolas de Governo, incentivando trabalhos em parceria (ENAP, 2013).

Em um dos relatos se identifica certa resistência e dificuldade no começo das reuniões da rede em aceitar a ENAP como coordenadora do processo, o que se dirimiu com as reuniões.

Acho que no início o sistema da rede de escolas de governo teve sim uma resistência, um "o que é isso exatamente?" Depois as escolas entenderam que a gente não tinha intenção de "olha vamos mandar aqui", aí foi melhorando a interlocução... Mas faltava clareza do que cada um fazia, faltava uma estratégia de cada escola. (Dirigente "C")

Conforme dados disponíveis no sítio da Rede de Escolas (http://www2.enap.gov.br/rede_escolas/ acessado em 07 de janeiro de 2013), no período de 2006 a 2012 foram realizados nove encontros nacionais e sete encontros das escolas federais totalizando 191 escolas envolvidas em todos os estados do país. Dessas instituições, 91 atuam em nível estadual, 54 em nível federal e 46 em nível municipal. A proposta, conforme trecho de entrevista abaixo, era envolver as escolas para que elas assumissem a concepção do decreto.

[...] o que nós usamos no começo [...] foi a dimensão de escolas em rede. Por que uma política não podia ser implementada por uma das escolas do executivo público federal. Fazer reunião com outras escolas do executivo federal [...] a gente achava que se elas não assumissem a concepção do decreto, ele teria tanta força quanto o decreto anterior. (Dirigente “A”)

O sistema MAPA – Mapa da Oferta de Capacitações pelas Escolas de Governo, por sua vez, tinha por objetivo coletar e organizar as informações sobre a oferta de capacitações das instituições integrantes da Rede. A construção do Sistema foi debatida e custeada com os recursos do fomento à PNPD. O Sistema, contudo, é de preenchimento voluntário e, segundo dados de ENAP (2012) ainda há carência de informações suficientes para traçar o quadro da oferta de capacitação no país. Das 191 escolas participantes da Rede, apenas 84 (44%) inseriram alguma informação institucional sobre seus eventos de aprendizagem ofertados (ENAP, 2012).

Mapa de Oferta de Capacitação, cujo objetivo é identificar as ofertas de capacitação em gestão pública nas três esferas federativas, com a finalidade de propor ações para garantir que esta oferta atenda às principais necessidades de capacitação (Ata 13ª. Reunião)

III. Técnica – Formação do Corpo Técnico

Nas primeiras reuniões do CG/PNDP percebe-se uma preocupação com a capacitação do corpo técnico para aumentar a capacidade de governo no atendimento das demandas que a implementação da Política exigia. Na realidade, a formação prioritária das áreas de recursos humanos já havia sido prevista no próprio Decreto, como uma disposição transitória: “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” (art. 12).

A ENAP apresentou necessidade de rediscutir com a SRH o Programa de Capacitação em Gestão de Pessoas e se ofereceu para apresentar proposta de diretrizes para a qualificação das unidades de recursos humanos. (Ata 1ª. Reunião)

Ele sugeriu que a SRH e ENAP propusessem a SEGES ações para reforçar as áreas de desenvolvimento. Ele citou como exemplo, a criação de centro de tecnologias da

área de desenvolvimento para dar suporte às áreas de RH; ou a realização de concurso público, organizado pela SRH, exclusivo para as áreas de desenvolvimento. A ENAP e SRH ficaram de indicar técnicos para discutirem algumas ações de incremento (Ata 4ª. Reunião)

O objetivo da oficina foi atingido – sensibilizou as pessoas para a gestão por competências. Ela salientou a necessidade de dar continuidade aos trabalhos e intensificar o oferecimento de Oficinas; as demandas estão começando e não haverá instrutores suficientes para atendê-las (Ata 6ª. Reunião)

Diante dessas demandas, a análise dos documentos e das falas dos entrevistados permitiu identificar algumas ações que foram criadas – ou planejadas – para fomentar a formação do corpo técnico capaz de implementar a Política, dentre elas:

- I. o Curso de Especialização em Gestão de Pessoas, idealizado e financiado a partir de demanda do CG/PNDP. Teve três edições realizadas na ENAP no período de 2006 a 2012;
- II. as oficinas de mapeamento de competência, realizadas na ENAP, que tinham como um dos objetivos principais a demonstração e propagação do sistema CapacitAÇÃO (não há relato nos documentos de quantas oficinas foram realizadas);
- III. o Programa de capacitação dos SPOAs, que foi debatido nas reuniões do Comitê, mas não chegou a ser operacionalizado;
- IV. regulamentação da Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso, pelo Decreto N. 6.114, de 15 de maio de 2007, que permite remunerar os servidores que participem de atividades de instrutoria para outros servidores no âmbito da APF.
- V. o programa multiplicadores que, apesar da expectativa de que atuasse nos temas estratégicos (gestão por competência, capacitação, gestão de desempenho), acabou se restringindo ao sistema estruturante (SIAPE).

Há ainda uma série de opções estratégicas de suporte à formação profissional, previstas nas diretrizes do Decreto (art. 3º), que não surgiram nas falas ou nos documentos analisados da política como: o uso de “cursos presenciais e à distância, aprendizagem em serviço, grupos formais de estudos, intercâmbios, estágios, seminários e congressos”; e “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”. Embora esses aspectos possam ter sido contemplados por órgãos individualmente, não estavam presentes nos debates do CG/PNDP.

A questão da competência técnica é debatida adiante neste estudo, na seção sobre fatores intervenientes.

IV. Técnica Rede de Desenvolvimento de Pessoas

A proposta de construção de uma rede, entendida neste trabalho como a criação de uma teia de parcerias, contratos e alianças para realizar o trabalho (GOLDSMITH; EGGERS, 2006), teve seu início, de forma embrionária, com os encontros nacionais e regionais de desenvolvimento de pessoas. A proposta se consolidou com a publicação da portaria que institui a rede de desenvolvimento de pessoas.

As falas dos dirigentes, assim como as atas das reuniões do Comitê Gestor da PNDP, apontam os Encontros do SIPEC e os Encontros Nacionais de Desenvolvimento de Pessoas como ferramentas da Política. Em acesso ao portal SIPEC (<https://portalsipec.planejamento.gov.br/> acesso em 08 de janeiro de 2013), foi possível constatar que o tema do decreto já havia sido discutido em alguns dos Encontros Nacionais de Dirigentes e Técnicos de Recursos Humanos do SIPEC, realizados anualmente desde 2003. Entretanto, a gestão por competência não era o foco desses encontros, que tinham como pauta os diversos assuntos referentes a recursos humanos.

Em 2010, iniciam-se os trabalhos para a construção de uma rede a partir da realização do primeiro Encontro Nacional de Desenvolvimento de Pessoas cujo objetivo foi “avaliar as conquistas e desafios da implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal - PNDP, bem como compartilhar as experiências bem sucedidas de implementação dessa política”. O segundo Encontro Nacional, realizado em 2011, contudo, foi que apresentou, em sua descrição, a proposta da formação de rede para troca de experiências. O objetivo desse segundo Encontro foi a “disseminação e apreensão de informações práticas e conhecimentos técnico-científicos, contribuindo para o aperfeiçoamento e desenvolvimento da área de Gestão de Pessoas e incentivando a integração entre os diversos órgãos do SIPEC, bem como, o estabelecimento de parcerias na busca de soluções inovadoras”. Nos anos de 2011 e 2012 foram realizados também os Encontros Regionais de Desenvolvimento de Pessoas, cujo propósito foi apresentar e debater temas relacionados à PNDP dos órgãos da APF, “visando propiciar o compartilhamento de informações entre as áreas de desenvolvimento das instituições localizadas em cada região relativas aos desafios encontrados na implementação da PNDP”.

Não obstante, apenas em 2011 houve a formalização, com a publicação da Portaria nº. 1.547, de 8 de junho de 2011, da Rede de Desenvolvimento de Pessoas, gerida pela Coordenação-Geral de Desenvolvimento de Pessoas - CGDEP, vinculada ainda à Secretaria de Recursos Humanos (SRH), hoje Secretaria de Gestão Pública (SEGEP). Dentre as finalidades dessa rede, destacam-se: subsidiar o Comitê Gestor da PNDP na identificação e planejamento de estratégias e ações de capacitação e desenvolvimento voltadas à implementação, pelos órgãos e entidades do SIPEC, das diretrizes da Política; subsidiar o Comitê Gestor da PNDP no planejamento, execução e avaliação de ações voltadas à identificação, valorização e disseminação de experiências relevantes na implementação da PNDP, no âmbito da Administração Pública Federal; atuar de forma articulada e coordenada com os órgãos e entidades do SIPEC com o objetivo de potencializar o compartilhamento de conhecimentos relativos à gestão da capacitação por competências; e monitorar, em articulação com os órgãos da administração pública federal direta, suas autarquias e fundações, a implementação da PNDP, conforme orientação do Comitê (MP, Portaria nº. 1.547/2011).

4.2.1.2.2 Assistência Financeira

O segundo instrumento adotado para a implementação da PNDP foi a assistência financeira. Salamon (2002) a define como um tipo de instrumento que repassa recursos de uma organização governamental (neste caso do MP) para outra com o propósito de estimular ou apoiar determinadas atividades ou serviços. A competência é de quem recebe os recursos. Na PNDP, a assistência financeira se deu a partir dos recursos do que se designou “programa de fomento”. Nesse programa, os órgãos deveriam enviar projetos que atendessem às diretrizes de portaria específica, publicada anualmente, cujo propósito principal era a implementação da gestão por competência nos órgãos.

Para implementação da política foi criado um recurso específico, que foi chamado de fomento à PNDP, era uma ação do PPA, com recurso específico destinado pra dar suporte aos órgãos pra implementar a política. (Dirigente “F”)

Era uma forma de garantir um recurso efetivamente destinado a essa finalidade, que era ofertar recursos pros órgãos, os órgãos apresentariam os seus projetos e a partir daí os projetos seriam selecionados e você estaria então bancando aquela iniciativa no órgão (Dirigente “E”)

Segundo a percepção dos dirigentes entrevistados, esse instrumento não foi o mais adequado para a Política naquele momento por que os projetos apresentados eram voltados ao

atendimento de demandas pontuais de capacitação e não se enquadravam em um plano maior de desenvolvimento da gestão por competência, conforme as especificações do decreto.

Acho que o modelo de você apresentar os planos e repassar recursos também acho que não surtiu muito efeito. (Dirigente “E”)

Põe o terceiro escalão lá pra analisar os planinhos de capacitação dos órgãos, pra coisas muito pontuais: “ah, eu quero capacitar o pessoal na metodologia de análise do PPA, sei lá coisas assim que não tem efeito. Do ponto de vista de política de desenvolvimento de pessoal zero, nenhum. (...) não tinha mais sentido nenhum ficar tocando aquele fomentozinho, tanto que não tá mais tendo... por que o resultado prático daquilo era nenhum. (Dirigente “J”)

Quando o fomento foi criado estava colocado o reforço às áreas de recursos humanos, uma das possibilidades que eu havia levantado era contratar consultorias que funcionassem como *coaching* dos órgãos, durante dois anos, de forma a permitir que eles desenvolvessem um bom trabalho e não apenas uma discussão teórico-conceitual, mas não foi pra frente”. (Dirigente “I”)

Diante da apresentação dos resultados sobre os instrumentos da Política, alguns aspectos gerais se destacam para discussão. Conforme apontam Ollaik e Medeiros (2011), os instrumentos de uma Política exercem grande influência na forma e na qualidade da implementação. As autoras acrescentam, contudo, que não há estudos empíricos suficientes, no contexto brasileiro, para subsidiar um debate técnico sobre os “melhores” instrumentos governamentais. Apesar disso, algumas considerações em relação aos instrumentos merecem ser apresentadas.

A fim de possibilitar uma avaliação dos instrumentos, foi feita uma comparação, explicitada na Tabela 6, entre os objetivos e as técnicas propostas para a Política. A comparação foi feita considerando o resultado a ser obtido em cada um dos objetivos e atrelando as técnicas que poderiam, diretamente, contribuir para o alcance do que se propunha em cada objetivo.

Tabela 6. Comparação entre objetivos da PNDP e técnicas para instrumentalizá-los

Objetivos	Técnicas relacionadas
<p style="text-align: center;">Objetivo Geral:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Tornar a capacitação no governo federal orientada por competências 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Todas
<p style="text-align: center;">Objetivos Explícitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ melhoria da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão; ✓ desenvolvimento permanente do servidor público; ✓ adequação das competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições, tendo como referência o plano plurianual; ✓ divulgação e gerenciamento das ações de capacitação; ✓ racionalização e efetividade dos gastos com capacitação 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Não identificada ✓ Formação do corpo técnico e funcional ✓ Plano anual de capacitação ✓ Programa de Fomento ✓ Formação do corpo técnico e funcional ✓ Rede de desenvolvimento de Pessoas ✓ Plano anual de capacitação ✓ Rede de escolas de governo ✓ Não identificada
<p style="text-align: center;">Objetivos Implícitos</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ o transbordamento da metodologia para outros subsistemas de gestão de pessoas do governo federal; ✓ ampliação do poder de agenda da temática junto aos dirigentes; ✓ envolvimento de outros atores no processo, não apenas aqueles vinculados à área de Recursos Humanos; ✓ a melhoria da oferta de capacitação por parte das escolas de governo. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Não identificada ✓ Não identificada ✓ Não identificada ✓ Rede de Escolas de Governo

Em primeiro lugar, percebe-se que os instrumentos foram definidos tendo em vista objetivos propostos para a Política, embora não contemplem todos. No que tange aos objetivos explícitos, o desenvolvimento contínuo dos servidores seria atingido a partir dos planos anuais de capacitação e da formação de um corpo técnico e profissional. Conforme visto no detalhamento dos instrumentos, o monitoramento dos relatórios do PAC apresentou dificuldades e não forneceu subsídios para retroalimentar a Política. A implementação da capacitação a partir de um modelo de competências, por sua vez, deveria ter sido realizada a partir do incentivo do fomento. Os órgãos, conforme explicitado, elaborariam projetos para o processo, que seriam implementados com recursos da Política. Os projetos, contudo, estavam muito pautados em cursos pontuais e o fomento não atingiu a finalidade proposta e nenhuma

outra ferramenta foi utilizada para suprir essa lacuna. Alguns trechos das entrevistas com dirigentes apontam para essa “falta de instrumentos” para a execução da Política.

Olha, fazendo uma avaliação hoje, acho que o modelo não foi o mais adequado, acho que a gente conseguiu dar as diretrizes gerais, isso sim, mas [...] você traduzir na prática os programas de capacitação a partir da identificação das competências, nós não demos outros instrumentos para que os órgãos pudessem atuar dessa forma. (Dirigente “E”)

Nós fizemos uma política, mas oferecemos muito pouco pra que ela se concretizasse de fato. Não foi uma ação que se estendesse em mais de uma frente. Se esperou que a área de Rh se virasse. Esperávamos muito e oferecemos relativamente pouco. Nessa parte política também não houve uma atuação mais forte do ministério do planejamento junto aos outros ministérios (Dirigente “I”)

Os objetivos de melhoria da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão e de racionalização e efetividade dos gastos com capacitação não tiveram técnicas específicas relacionadas, mas poderiam ser consequência do atingimento dos demais objetivos propostos.

Em relação aos objetivos implícitos, percebe-se que apenas a melhoria da oferta de capacitação teve uma técnica a ele atrelada, a Rede de Escolas. Os demais estavam presentes nas expectativas, mas não houve desenho de instrumentos específicos para atingi-los. Além disso, mesmo as técnicas concebidas e relacionadas a objetivos, tiveram ferramentas desenhadas que não foram executadas na prática ou não foram monitoradas e avaliadas. Essa descontinuidade das ações pensadas pelo Comitê aparece em trechos de entrevistas.

Várias discussões no comitê no início tentaram delinear diretrizes maiores, mas acabou que a gente não conseguiu avançar muito. E aí a gente avançou onde a gente sempre consegue avançar, naquela coisa pequenininha. (Dirigente “J”)

Mas ficava tudo muito solto, a gente começava uma ação e aquilo se perdia, não ia atrás pra ver se aquilo teve impacto, o que poderia ser feito. (Dirigente “H”)

Percebe-se que ocorreu aquilo que Salamon (2002) denominou de falta de efetividade dos instrumentos, ou seja, as atividades previstas não alcançaram os objetivos esperados em toda a sua extensão. Além disso, ainda conforme os critérios de Salamon (2002), os instrumentos da Política apresentavam problemas: (i) de **gerenciamento** uma vez que, para serem desenvolvidos com o êxito necessário, envolveriam ações circunais, complexas e com uma multiplicidade de atores envolvidos; e (ii) de **legitimidade**, de apoio dos envolvidos e afetados, para fazer uma contrapartida ao fato de a Política não possuir nenhum instrumento de coerção, de punição ou de incentivo para a sua implementação. Ao se optar por uma política que não se vale de instrumentos de controle, aponta Salomon (2002), é necessário

desenvolver habilidades de persuasão e negociação, o que torna o processo ainda mais complexo, fato percebido pelos dirigentes:

Não podemos, na implementação da Política de Capacitação, entrar na lógica de cobrança, que seria um mau começo. (Ata 9ª. Reunião)

Mas eu acho assim, (...) um decreto aberto desse jeito não pode prescindir do que a gente tem começado a esboçar agora, o monitoramento sistemático, o decreto é aberto, exige que o ministério se apresente monitorando (...) sistematicamente, devolvendo os dados, orientando tecnicamente, falando como que tem que ser, ele não pode ser um ministério que não dialoga com esses órgãos, que não apresenta quais as etapas que devem ser seguidas, que fica do lado de cá aguardando os ministérios mandarem seus dados, e por outro lado apontando que nada tá conseguindo ser feito, entende?” (Dirigente “G”)

O decreto deixa várias coisas em aberto. Você ter que fechar obrigou as pessoas a discutirem de verdade “(Dirigente “B”)

Talvez seja um pouco ingênua minha visão, mas não era uma questão de autoridade né? Era uma questão de mostrar caminhos, mostrar resultados, mostrar potenciais... Então acho que a gente, [...] tentava fazer esse tipo de *approach*, algo mais assim “olha, vamos mostrar um caso de excelência [...] pra mostrar o que tá acontecendo ali, o que tal... e não dizer, olha vocês tem que fazer o planejamento estratégico, depois fazer a capacitação de tantos mil servidores, mas eu lembro de alguma coisa que aconteceu (Dirigente “C”)

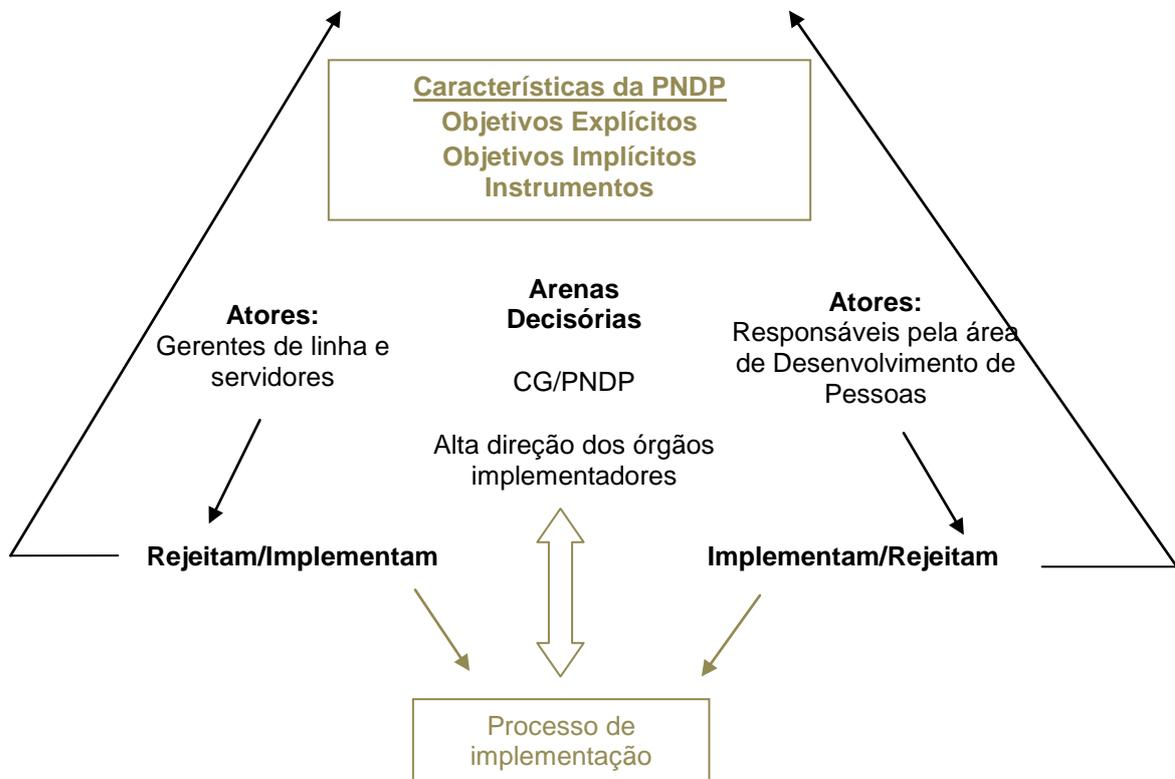
A história do fomento veio do Ministro do Planejamento, a história da cenoura e tal, a cenourinha era o fomento, mas a gente corta a cenourinha se o órgão não enviar o PAC... é uma expressão. Era a ideia do Ministro que era um cara de orçamento né? Então ele falava: não pode sair desse jeito assim, tem que sair com essa penalidade... aí vai dificultando ainda mais a relação com os órgãos. Aí anula todo o potencial, toda a capacidade de mudança. Aí vira mais um decreto daqueles que ninguém obedece e pronto (Dirigente “C”)

A discussão sobre os instrumentos governamentais utilizados na PNDP permite afirmar sua relevância no processo de implementação de Política. As escolhas realizadas em relação a esses instrumentos, contudo, provavelmente são determinadas por outros fatores envolvidos no processo. O fato da Política não prever um componente de coerção, por exemplo, supostamente tem relação com a visão individual – crenças e valores – dos atores sobre o modelo de capacitação que estava sendo proposto. Além disso, a Política é dirigida pelo Comitê Gestor, mas parte importante das decisões ocorre nos órgãos, cujos atores nem sempre compactuam com a visão proposta pelo órgão central. Para ampliar a compreensão dessas questões, é preciso identificar as arenas decisórias do processo de implementação e os principais atores envolvidos no processo político em análise neste estudo.

4.2.2 Arenas Decisórias e Principais Atores

Seguindo a matriz analítica proposta para este estudo, são detalhados alguns aspectos políticos determinantes para o processo de implementação: arenas decisórias e os principais atores envolvidos, sintetizados na Figura 6. Este tópico se propõe a descrever as arenas e atores identificados no estudo e traz, ao final, uma breve discussão sobre esses aspectos. A análise dos documentos e entrevistas permitiu a identificação de dois tipos de arenas decisórias principais: o Comitê Gestor da Política – CG/PNDP e o Núcleo Dirigente de cada um dos órgãos no qual a Política deveria ser implementada.

Figura 6. Matriz Analítica Parcial: arenas decisórias e principais atores



Fonte: Elaborado pela autora

O Comitê Gestor da Política foi instituído pelo Decreto nº. 5.707/2006, em seu artigo 8º, que apontava que o Comitê deveria ser formado pelos dirigentes máximos dos seguintes órgãos e entidade do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, designados pelo Ministro de Estado: i - Secretaria de Recursos Humanos, responsável pela coordenação; ii - Secretaria de Gestão; e iii - ENAP. As competências do Comitê, relatadas no art. 7º., eram: i - avaliar os relatórios anuais dos órgãos e entidades, verificando se foram observadas as diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal; ii - orientar os órgãos e

entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional na definição sobre a alocação de recursos para fins de capacitação de seus servidores; iii - promover a disseminação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal entre os dirigentes dos órgãos e das entidades, os titulares das unidades de recursos humanos, os responsáveis pela capacitação, os servidores públicos federais e suas entidades representativas; e iv - zelar pela observância do disposto no Decreto. O CG/PNDP deveria observar ainda as orientações da Câmara de Políticas de Gestão Pública.

Além do CG/PNDP, os achados desse estudo demonstram um segundo tipo de arena como prioritária no processo decisório. Trata-se da alta cúpula dos órgãos setoriais e seccionais abarcados pela PNDP, em especial representada por Secretários Executivos – SEs e Secretários de Planejamento, Orçamento e Administração – SPOAs, responsáveis pelas políticas de gestão nos órgãos. É nessa arena que a implementação ou não de um modelo de capacitação estratégico, pautado na lógica de competências, seria definido. As atas do CG/PNDP retratam a importância desse núcleo para a implementação da Política.

[...] propôs que o Comitê agendasse uma reunião com o Secretário Executivo para expor o que o Comitê já deliberou até o momento e as propostas para o ano que vem e sugerir uma apresentação do Comitê no Fórum dos Secretários Executivos e no Fórum dos SPOA's." (...) reiterou a necessidade de envolver os Secretários Executivos para facilitar a continuidade dos trabalhos das CGRH's. (Ata 6ª. Reunião)

Para o agenciamento do capital político é necessário:
Sensibilização dos Secretários Executivos (Fórum)
Sensibilização dos SPOAS (Fórum)
(Relatório Planejamento 2007)

Nas atividades previstas pelo Comitê Gestor, necessário ofertar melhor (*no sentido de convencer*) para os SPOA e fazer maior articulação das carreiras do ciclo de gestão (Sugestão: ter alguns segmentos prioritários como aliados para fortalecer a política de capacitação)" (Ata 9ª. Reunião)

Quanto a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas: necessidade de construção de uma agenda de sensibilização junto dirigentes (Secretários-Executivos e participação no Fórum dos SPOA's) (Ata 13ª. Reunião)

Quanto ao desenvolvimento dos SPOA's:
ENAP realizará uma oficina de mapeamento de competências dos subsecretários de planejamento, orçamento e administração ou equivalentes; Necessidade do comitê de aproveitar o espaço do fórum dos SPOA's (Ata 15ª. Reunião)

Sobre as estratégias de divulgação, relatou que a ENAP encaminhará ofício aos secretários executivos e pretende, com o auxílio dos membros do Comitê Gestor, realizar reuniões com secretários executivos dos órgãos definidos como prioritários (Ata 27ª. Reunião)

[...] apresentou proposta de fazer um momento com os SPOA's de balanço e compromisso. (Ata 29ª. Reunião)

Nas entrevistas com os dirigentes também foi possível perceber a importância dessa arena, embora não de modo consensual. Dentro do comitê havia pessoas que acreditavam que apenas o fortalecimento das áreas de RH dos órgãos seria suficiente para a implementação da Política.

[...] então para a implementação da política, um dos elementos centrais era o envolvimento e a sensibilização, conscientização dos órgãos, dos dirigentes dos órgãos para desenvolver ações concatenadas e tal. Então havia algumas vezes que se falou sobre isso. (Dirigente “D”)

Então se falava assim, isso se falava e se falou durante muito tempo, o papel do comitê gestor de envolver os secretários executivos pra que a política tenha um caráter estratégico. (Dirigente “D”)

O grande desafio é como transbordar para os gestores em geral e aí o grande desafio que a gente tem que vencer é como fazer chegar pra cima, a gente fazer chegar como um elemento importante da gestão do ministério a dimensão pessoas, qual a melhor forma de fazer isso, e aí, neste contexto, o desenvolvimento. (Dirigente “J”)

Essa era uma divergência grande por que eu achava mais importante influenciar os SEs e os líderes de políticas e programas de governo do que tentar ir pelos RHs. Eram estratégias diferentes que eu achava importantes. (Dirigente “A”)

Na política analisada dois grupos de *atores*, além daqueles que compõem as arenas decisórias explicitadas, se destacaram como aqueles que devem ser envolvidos e participar ativamente para que o processo ocorra: (i) os responsáveis pela área de desenvolvimento de pessoas, que podem ser as CGRHs ou Coordenações de Desenvolvimento, a depender do órgão; e (ii) os gerentes de linha e os servidores em geral – que são o público-alvo da política.

As áreas de recursos humanos dos órgãos da APF, que recebem diferentes nomenclaturas a depender do órgão, são os setores responsáveis pela implementação das ações de gestão de pessoas delineadas pelo órgão central – o Ministério do Planejamento. Conforme apontado neste estudo, o “fortalecimento” das áreas de RH foi um dos mecanismos adotados para a implementação da Política, o que evidencia a centralidade desses atores para a implementação da PNDP.

Outro grupo de atores diretamente envolvidos na implementação da PNDP são os gestores em geral, denominados pela literatura de GP como “gerentes de linha”, e os servidores em geral. No caso da PNDP, e das políticas de gestão estratégica de pessoas em geral, esses atores não são meros receptores passivos das ações coordenadas pelas áreas de RH. Como público-alvo eles devem participar ativamente (e.g. fornecendo informações, preenchendo instrumentos de coleta de dados, participando de reuniões devolutivas). O não engajamento desses atores pode gerar o fracasso na implementação da Política. Alguns estudos, como o conduzido por Harris, Doughty e Kirk (2002), sugerem que os gerentes de

linha no setor público deveriam ser os responsáveis pelas ações de gestão de pessoas, e os especialistas em recursos humanos seriam responsáveis apenas pelo monitoramento das ações. Os autores afirmam, contudo, que há resistência por parte daqueles, pois se consideram despreparados para essa função, que, tradicionalmente, é exercida pelo RH.

Em relação aos gerentes de linha e aos servidores em geral, a despeito da importância desses atores, apenas três referências foram feitas a esses grupos no processo de implementação da política.

Na verdade esse é um desafio que eu não sei como a gente poderia avançar por que quem faz gestão de pessoas efetivamente são os gestores das áreas, quem efetivamente manda as pessoas pra curso A ou B, pra isso ou praquilo, põe a pessoa pra lá ou pra cá, muda lá dentro, dá um trabalho, faz a gestão do desempenho efetivo, (...). Então o grande desafio é, como é que a gente contamina esse pessoal? Como é que a gente mostra a importância de tentar fazer uma gestão que seja também orientada por competência? Não é colocar gestão por competência como mais importante que o resto porque isso não cola. Só o pessoal do RH que acha isso. Então a visão tem que ser diferente, tem que ser como é que a gente tenta fazer com que o processo de gestão real que acontece nas áreas também seja orientado por competência. (Dirigente “J”)

Todo aporte do desenvolvimento de competências tem por trás o conceito de que qualquer gerente é gerente de pessoas, ou seja, a estratégia de desenvolvimento da equipe tem que partir, em primeiro lugar, do chefe dela. Não tem muito como imaginar que eu possa, como RH, saber da sua equipe o que eu preciso fazer. Você é que tem que ter esse conceito. O melhor RH é aquele que dá competência pras pessoas fazerem a gestão de pessoas. Ele provê os meios, ele não faz por...[...] Eu não sei exatamente se é o SE que é o ponto chave. Os secretários das áreas fins, todos poderiam ser lideranças pra discussão de gestão por competências (Dirigente “A”)

O gerente é quem tem que fazer a avaliação de competência na prática, não a área de recursos humanos, então essa área de RH fica uma coisa meio genérica (Dirigente “I”)

A descrença ou rejeição do modelo por esses grupos de atores tornariam a Política inviável. Os gerentes e servidores não foram considerados de forma premente pelos entrevistados. As áreas de recursos humanos, por outro lado, estão contempladas em diversos aspectos nos resultados dos fatores intervenientes discutidos adiante.

Antes de adentrar na especificação de questões relativas a interesses e preferências dos atores e arenas, consideradas como fatores políticos intervenientes no processo de implementação, optou-se por apresentar os resultados identificados da Política e caracterizar o déficit de implementação. Assim, torna-se possível relacionar os fatores intervenientes aos resultados da Política e à lacuna de implementação.

4.2.3 Resultados Alcançados

Uma das perguntas do roteiro semiestruturado utilizado neste estudo questionou os entrevistados, tanto aos dirigentes quanto aos implementadores, sobre a sua percepção quanto aos resultados da implementação da Política. Embora estejam posicionados na parte inferior da matriz analítica delineada para esse estudo, é importante sua explanação prévia, pois a partir dos resultados e déficits encontrados é que são debatidos os fatores intervenientes e suas possíveis relações.

Figura 7. Matriz Analítica Parcial: resultados alcançados



A descrição dos resultados será realizada em duas partes: (i) a partir da percepção dos dirigentes: resultado geral percebido e seus resultados específicos; (ii) a partir da percepção dos implementadores, particularmente a diferenciação entre órgãos de sucesso e insucesso: resultados pontuais da PNDP em cada órgão analisado. A síntese dos resultados alcançados é apresentada na Tabela 7.

Tabela 7. Síntese dos resultados percebidos

Grupo de entrevistados	Resultados Percebidos
Dirigentes	<p>Resultado Geral: Amadurecimento em relação à temática</p> <p>Resultados Específicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Qualificação da oferta e da demanda de TD&E ✓ Reorganização de processos de capacitação ✓ Ampliação da disseminação da temática ✓ Favorecimento da aceitação do tema por outras unidades organizacionais além do RH ✓ Fortalecimento das áreas de RH e das escolas de governo
Implementadores	<p>Sucesso:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Favorecimento do mapeamento das competências em um ou mais níveis (gerenciais, individuais) ✓ Qualificação gestão da capacitação e integração parcial a outros subsistemas <hr/> <p>Insucesso:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Ausência de resultados

Dentre os dirigentes, de forma geral, a percepção é de que, embora tenha ficado aquém das expectativas iniciais, que eram muito altas, a Política alcançou resultados positivos. O resultado geral da Política é o amadurecimento em relação à temática gestão por competências na Administração Pública Federal.

Acho que hoje talvez isso (a questão da gestão por competências) esteja mais maduro (Dirigente “F”)

O Decreto significou um avanço naquele momento por que ele foi um sinal claro e objetivo de que, olha, esse é um tema relevante, que a gente está dando importância, ele colocou gestão por competências como pano de fundo, ele instituiu um locus, de discussão, de decisão sobre o assunto (Dirigente “J”)

[...] você construindo essa cultura, essa necessidade do debate e acho que o maior ganho foi isso, você colocar esse tema na ordem (Dirigente “E”)

Então hoje eu acho que do nível de compreensão política existe uma compreensão maior, mas ainda extremamente desigual sobre a importância de determinadas diretrizes que estão postas pelo decreto 5.707 (Dirigente “D”)

As falas dos dirigentes retratam que esse amadurecimento está relacionado a alguns resultados específicos, detalhados na sequência.

Houve uma qualificação da oferta de cursos, em especial por parte da ENAP, que começou a ser realizada a partir da lógica de competências; e, de certa forma, parte da demanda também se qualificou no sentido de buscar desenvolver perfis adequados, com as competências necessárias para cada função dentro do órgão.

[...] você vai suscitando tanto na demanda quanto na oferta uma discussão sobre isso e começa a evidenciar os resultados de melhoria [...](Dirigente “B”)

Um ponto importante foi a incorporação da lógica da política pela ENAP nos eventos que ela organiza, nos outros cursos, enfim, ela passou a reproduzir o discurso técnico de maneira mais uniforme, acho que isso foi um ponto bem positivo (Dirigente “I”)

Mas o que eu acho que a gente teve de resultado mais relevante, na minha opinião, foi a gente começar a ter uma discussão um pouco mais abrangente nos diversos órgãos em maior ou menor grau dependendo do órgão, da necessidade a gente de fato começar a orientar todas as ações, vamos dizer de desenvolvimento profissional por competência, da gente começar a se preocupar com isso, da gente começar a se preocupar com que perfil de pessoas eu preciso pra determinado lugar e como tentar construir ou desenvolver esse perfil, a importância de você colocar as pessoas certas nos lugares certos, então isso acho que foi o ponto mais positivo (Dirigente “J”)

Há também uma percepção, por parte dos dirigentes, de que houve uma reorganização dos processos de capacitação, em especial por conta da necessidade de apresentação dos planos anuais de capacitação.

Acho que ela (a Política), ela organizou isso, ela fez com que os órgãos tivessem a necessidade de elaborar os seus planos, isso é muito importante, porque é uma forma de você se programar pra isso, é uma forma de você fazer uma programação ao longo do ano de capacitar os servidores [...] teve seus méritos no sentido de definir as diretrizes gerais e fazer com que os órgãos organizassem seus planos, portanto, voltassem para essa discussão, levantou a importância do tema.” (Dirigente “E”)

Quando chega o Decreto e fala agora nós temos uma política, dá uma mexida nessa rotina, eu acho, torna explícito um papel para as escolas de governo, é um dos aspectos que pra nós é bastante importante, faz redefinições sobre o conceito de capacitação que daria alguma margem maior para quem está nos órgãos a como atribuir, coloca aquela prioridade, que a gente nunca soube fazer adequadamente nos primeiros anos, nas coordenações gerais de Rh (Dirigente “D”)

[...] houve um acompanhamento sistemático dos planos de capacitação, houve um aumento na capacidade de resposta porque começou a ter gente trabalhando nisso, monitorando e cobrando e, de certa forma, entregando uma resposta. Outra questão é que esses sistemas todos de Rh demandam muito de treinamento daqueles sistemas, daquelas coisas, e houve uma evolução bastante positiva no decorrer do período em relação a isso que é o multiplicadores. (Dirigente “D”)

Como foi relatado nos instrumentos, houve um grande investimento na formação do corpo técnico e isso, ampliou a disseminação da temática nos órgãos dos servidores formados.

Acho que o que está acontecendo é que somente agora isso começa a ter uma certa relevância, talvez. Três turmas formadas pelo processo da ENAP, mesmo que as alocações não sejam as mais adequadas, o tema se espalha pelos órgãos. O capacitAÇÃO está em condições de ser implantada. (Dirigente “I”)

Mesmo que de forma ainda incipiente, existe a percepção de que a Política favoreceu a aceitação do tema competência por outras unidades organizacionais fora o RH.

Acho que hoje nós temos menos resistências, no geral. Pelo menos em relação ao desenvolvimento de pessoas. (Dirigente “I”)

Esse é um tema (competências) que pelo menos hoje já se fala sobre ele. De alguma forma isso transbordou para além das áreas de recursos humanos (Dirigente “J”)

Repito, em alguns lugares mais, em outros menos, hoje já tem um espaçozinho pra gente... já não é uma coisa ah, isso é coisa do Rh! Ainda é um pouco coisa do Rh, mas as pessoas já começam a perceber que, bom, eu tenho que ter uma preocupação mínima com isso, quer dizer, isso é uma coisa que faz sentido. Agora, não tem espaço praqueles modelos, praquelas construções mais elaboradas, nisso as pessoas entendem que é perda de tempo, que é coisa de acadêmico, de quem não tem o que fazer. É isso e gestão do conhecimento (Dirigente “J”)

Finalmente, houve algum fortalecimento das áreas de recursos humanos e escolas de governo.

Acho que alguns passos importantes foram dados. Essas diretrizes do decreto, acho que foram... de tornar mais focadas determinadas ações, essa coisa de desenvolvimento de competências de ocupantes de DAS, o fortalecimento das áreas de recursos humanos, ter em algum lugar onde se falasse o que era escola de governo... o decreto pras ações iniciais acho que foi importante (Dirigente “C”).

A análise desses resultados apresentados, a partir da visão dos dirigentes, permite perceber que, em geral, os resultados da Política são vistos como positivos, mas qualificados como incipientes, iniciais, parciais ou atrelados a técnicas – como é o caso dos Planos Anuais de Capacitação – que não funcionaram plenamente na prática, conforme debatido anteriormente. Essa constatação permite inferir lacunas na Política, o é confirmado na percepção dos implementadores.

No que tange aos implementadores, a percepção dos entrevistados lotados nos órgãos tidos como de sucesso e aqueles considerados como de insucesso é bastante diferenciada em relação aos resultados da política. Nos casos considerados de sucesso, os resultados são considerados positivos, apesar de serem apontados *gaps*. Segundo a visão desses entrevistados, o decreto favoreceu o mapeamento das competências em um ou mais níveis –gerenciais, individuais – em diversos setores. Essa evidência pode ser observada nas falas dos entrevistados dos ministérios X e Y, identificados como de sucesso, quando questionados sobre os resultados da Política.

Nós ainda não temos todo o ministério mapeado nas competências. Nós temos identificado as competências organizacionais; temos mapeado as competências gerenciais, são cinco competências gerenciais, a gente agora já vai fazer segundo ciclo de mapeamento que faz todo ano. (Impl.”B”/Minist.”Y”)

[...] agora nós estamos identificando todas as competências gerais e específicas de todas as secretarias do ministério. Um mapeamento começou em março, mas já fizemos reunião com gestores, estamos fazendo um grupo focal com todos os

servidores da secretaria, pra eles então identificarem quais são as competências daquela secretaria. Vamos validar com eles, ainda, essas competências todas de cada secretaria (Impl. "B"/Minist. "Y")

[...] a gente pergunta qual o objetivo estratégico que vai ser atingido com aquele curso, qual a diretriz do decreto que está sendo atingida, qual a competência gerencial? Então eles preenchem, a gente analisa e vê se está de acordo e disponibiliza o orçamento pra eles que é centralizado aqui (Impl. "B"/Minist. "Y")

Gestão por competência a gente já teve duas consultorias para mapear a competência, a primeira lá em 2006 fez um desenho de competência mais em cima do mapa estratégico, a segunda [...] ampliou o leque de competência, fez uma divisão de competências que são gerais e competências gerenciais. (Impl. "A"/Minist. "X")

As competências estão lá mapeadas, as institucionais, balizaram um pouco o plano de educação continuada, mas de maneira muito geral (Impl. "A"/Minist. "X")

Além disso, as respostas apresentadas ao questionamento sobre os resultados da Política evidenciaram uma qualificação na gestão da capacitação, as áreas de desenvolvimento se percebem atuando a partir de uma sistemática de capacitação pautada em procedimentos e responsabilidades previamente definidas e que dialogam com a estratégia do órgão.

O que eu posso te dizer, no que se refere ao procedimento de como fazer, quando fazer, quem fazer, a gente conseguiu avançar e assim também da utilidade da participação, as pessoas participam de determinados eventos, as pessoas que precisam daquele tipo de capacitação, aquele tipo de trabalho. (Impl. "A"/Minist. "Y")

Uma área que consegue falar de uma sistemática de capacitação e não de um cardápio de curso, que hoje continua na Secretaria Executiva, numa perspectiva muito mais arrojada do que era em 2006, porque (...) a coordenação hoje integra desenvolvimento, planejamento de carreira e avaliação de desempenho. (Impl. "B"/Minist. "X")

O Ministério tem um comitê de educação corporativa, esse plano não é aprovado pelo Secretário nem pelo Ministro, ele é aprovado pelo comitê com representações de diferentes Secretarias do ministério, ele é revisado à luz do planejamento estratégico que é atualizado todos os anos, é muito diferente, Marizaura, quem tem isso na Esplanada? (Impl. "B"/Minist. "X")

O plano de capacitação totalmente articulado como plano estratégico, que conversa, que dialoga, que tem essa noção de que é programa, projetos, ações de capacitação, modalidades, tem toda uma compreensão. (Impl. "B"/Minist. "X")

No caso do Ministério X, o modelo tem sido utilizado, inclusive, na avaliação de desempenho, o que demonstra um atrelamento parcial a outros subsistemas de RH.

Cada servidor fez o seu PDI, fez o seu plano de desenvolvimento individual pra gente tá atendendo na capacitação. Eles têm uma meta pra avaliação de desempenho, inclusive eles colocaram uma meta de cada servidor do fundo ter 30 horas de capacitação de evento de capacitação por ano durante o ciclo da avaliação de desempenho. (Impl. "B"/Minist. "Y")

O plano de capacitação desde o ano passado ele já é feito assim com base nas competências gerenciais, com base no relatório de avaliação de desempenho, o instrumento tem se o servidor precisa ou não de capacitação, então os objetivos específicos, os objetivos estratégicos do Ministério e as diretrizes do Decreto. (Impl."B"/Minist."Y")

No caso dos ministérios em que a política não foi implementada, considerados de insucesso, o discurso é bem diferenciado em relação aos anteriores. Quando questionados sobre resultados da Política o que surge é que nada foi feito, não há resultados; a responsabilidade sobre capacitação no órgão se restringe ao recebimento e autorização de ações de capacitações demandadas pelas áreas finalísticas, o que eles denominam “atendimento de balcão”.

Não teve nada de competências, apenas o atendimento de balcão (Impl. "A"/Minist. "Z")

Quando eu li o Decreto eu pensei: ta, é lindo na teoria, mas eu nunca vou conseguir implantar isso aqui. Eu sensibilizava os meus chefes quando eu dizia tem um decreto que determina, tem um decreto que pede. Agora implantação da gestão por competência... anos luz de acontecer [...] então a sensação com o decreto foi essa, existe alguma coisa onde eu posso me embasar, mas eu sei que não vou conseguir aplicar isso. (Impl."B"/Minist."Z")

O Ministério do Planejamento falava nas palestras vocês tem que fazer, o caminho é a gestão por competência, e eu ficava rindo... vai que eu fico te olhando. (Impl."B"/Minist."Z")

O Ministério não vai caminhar pra esse sentido nunca. (Impl."B"/Minist."Z")

Agora se você me disse assim: cursos pontuais de curta duração, capacitação, educação, eu não estou falando de capacitação, eu estou falando de educação, desenvolvimento, não existe! (Impl. "A"/Minist. "W")

Nós nunca nem chegamos a tentar mapear competências. (Impl."A"/Minist."W")

A partir da análise dos resultados percebidos é possível constatar que os objetivos da PNNDP não foram alcançados em toda sua extensão. Mesmo nos ministérios nos quais se avançou, o principal resultado relatado é o mapeamento de competências que, de acordo com o modelo teórico de gestão por competências, é apenas um passo inicial necessário à geração de resultados, que advém, em sua plenitude, a partir das etapas seguintes do modelo: captação de competências; acompanhamento e avaliação; e retribuição (BRANDÃO; BARHY, 2005). Houve, assim, o chamado déficit de implementação. Conforme apontado por Barrett (2004), a compreensão da implementação de uma Política Pública depende da comparação entre os resultados obtidos e os esperados no momento da formulação. Essa comparação, neste estudo, está sumarizada na Tabela 8.

Tabela 8. Comparação de objetivos e resultados da PNDP

Objetivos	Alcance/Avanços
<p>Objetivo Geral:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Tornar a capacitação no governo federal orientada por competências 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Algumas tentativas em órgãos de sucesso.
<p>Objetivos Explícitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ melhoria da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão; ✓ desenvolvimento permanente do servidor público; ✓ adequação das competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições, tendo como referência o plano plurianual; ✓ divulgação e gerenciamento das ações de capacitação; ✓ racionalização e efetividade dos gastos com capacitação 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Não há relato ✓ Parcial ✓ Algumas tentativas em órgãos de sucesso. ✓ Parcial ✓ Não há relato
<p>Objetivos Implícitos</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ o transbordamento da metodologia para outros subsistemas de gestão de pessoas do governo federal; ✓ ampliação do poder de agenda da temática junto aos dirigentes; ✓ envolvimento de outros atores no processo, não apenas aqueles vinculados à área de Recursos Humanos; ✓ a melhoria da oferta de capacitação por parte das escolas de governo. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Há tentativas incipientes em um dos órgãos de sucesso. ✓ Relatos de pequenos avanços ✓ Relatos de pequenos avanços ✓ Parcial

Fonte: Elaborado pela autora com base nos resultados da pesquisa

Esses dados permitem constatar que alguns objetivos não foram atingidos, outros parcialmente e, em alguns casos, não há relatos de resultados relacionados. Neste ponto é interessante ressaltar que os objetivos não atingidos, e para os quais há apenas tentativas pontuais e incipientes, são justamente aqueles para os quais não houve instrumentos definidos (explicitados na Tabela 5 deste trabalho). Os objetivos que tinham uma técnica atrelada avançaram mais e tiveram um alcance parcial. O achado vai ao encontro das considerações de Lascoumes e Le Galès (2007), cujos debates afirmam que os instrumentos são os elementos estruturadores das políticas públicas e produzem resultados. A ausência de instrumentos para determinados objetivos inviabiliza resultados.

É válido ressaltar que este estudo tem como foco os resultados do processo de implementação e não de avaliação da Política, esta implicaria, segundo Hill e Hupe (2005),

juízo de valor, qualificação e outros parâmetros de mensuração de eficácia, eficiência e efetividade. Os objetivos de melhoria da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão; e racionalização e efetividade dos gastos com capacitação, tratam de resultados que agregam valor para o público-alvo da Política; os achados deste estudo não permitem afirmar que esses objetivos não foram atingidos, embora seja evidente que lacunas no processo de implementação impactam nos resultados de avaliação de uma Política.

A lacuna de implementação da PNDP pode ser constatada não apenas a partir da comparação dos objetivos e resultados; as falas dos dirigentes, dos servidores dos ministérios de sucesso e insucesso, retratam a existência de um déficit na implementação da política. Embora muitas vezes de forma subjetiva, sem apontar dados que justifiquem suas falas, os entrevistados expressam que os resultados ficaram aquém do que se esperava ou do que poderia ter ocorrido. As falas dos dirigentes deixam claro que a Política não alcançou todos os objetivos estabelecidos, conforme alguns trechos retratados a seguir.

Eu imagino, eu pensava que as coisas estariam muito mais articuladas, que a gente ia fazer uma capacitação mais dirigida, o órgão aprendendo a demandar aquilo que realmente precisa, mandando as pessoas que estão precisando daquela capacitação em função disso e daquilo, não uma coisa totalmente matemática, mas uma coisa mais sistematizada, com visão em resultados. Não era uma coisa assim de aumentar o nível de consciência do pessoal, não, era uma coisa de aumentar a capacidade de fazer. (Dirigente “D”)

Na minha opinião ainda não tem uma implementação tão eficaz pelos órgãos. A minha expectativa era que seria muito difícil a implementação. (Dirigente “I”)

De resultados efetivos, na prática mesmo, acho que muito pouca coisa. Por que ela começou, depois do decreto, o comitê começou a se reunir e começou a ter umas discussões mais estratégicas e tal e tal... Depois por razões diversas de agendas, de prioridades, de sei lá o que exatamente, na prática o que acabou acontecendo é que o trabalho realizado, executado de maneira mais forte ele ficou circunscrito à aprovação de pedidos de projetinhos de curso sem impacto nenhum, localizados... Então ele perdeu um pouco de sentido na prática, a forma como foi implementado. (Dirigente “J”)

[...] numa outra via eu acho que a implementação da política está muito longe do que era, pelo menos a idealização que eu tenho. (Dirigente “D”)

Na minha opinião, uma discussão pra realmente agregar valor, a política de desenvolvimento de pessoas devia discutir essas questões. A maior parte deles foi sequer tangenciada nesse primeiro momento, nessa primeira fase. A gente acabou descendo pra ah, pega aquele fundinho lá, órgãos apresentem aí seus planinhos e aí vem os planinhos mais... que não tem sentido ir pra uma política de desenvolvimento... são coisas que são interesse do órgão lá. Os órgãos percebem a política como uma janelinha pra implementar qualquer coisa que eu queira... treinamentos que precisam ser feitos pra viabilizar o uso de determinadas ferramentas, mas que não tem nada a ver com um projeto de desenvolvimento de pessoas. Isso não são assuntos pra chegar em um comitê de alto nível... aí a coisa desceu lá pro chão de fábrica e perdeu completamente a razão de ser, aí ninguém mais dá atenção, todo mundo falou é melhor parar com isso (Dirigente “J”)

Na percepção dos implementadores, mesmo nos casos de sucesso, também são apontados déficits na implementação da política.

Primeiro é o seguinte, esperava que a gente podia fazer muito mais em relação ao que a gente tava fazendo em relação ao decreto, então essa questão mesmo das competências e isso de fazer tudo. Porque ela foi muito assim, separado. (Impl. "B"/Minist. "Y")

A implementação não é fácil, mesmo aqui que a gente começou desde 2006 a tentar colocar os objetos, digamos assim, os instrumentos da política, agora que algumas coisas estão ganhando maior maturidade. (Impl. "A"/Minist. "X")

Mas está muito longe disso, e a política é muito capenga (Impl. "C"/Minist. "Y")

Eu acho assim, eu acho que, claro, o ideal seria que tivéssemos trabalhando num modelo sistêmico, que nós tivéssemos o nosso recrutamento, o nosso concurso público, todo por competência, preparando já o desenvolvimento profissional, para a avaliação e preparando para quem sabe um dia para os processos de remuneração, mas eu nem falo em remuneração, mas eu falo muito mais no ganho no desenvolvimento dessas competências. (Impl. "B"/Minist. "X")

A partir da constatação de que a implementação ficou aquém do que se esperava, de que a comparação entre objetivos e resultados apresenta uma lacuna, a etapa seguinte consistiu na investigação dos fatores que interferiram no processo de implementação.

4.2.4 Fatores Intervenientes nos Resultados.

Nesta seção são apresentados os fatores identificados como intervenientes, que facilitaram ou dificultaram o processo de implementação da política, a partir da análise dos documentos e nos relatos dos entrevistados e a discussão dos achados frente à literatura. A construção desta seção teve como base a perspectiva *bottom-up* e compara a percepção dos dirigentes e implementadores em relação aos diferentes aspectos abordados. A matriz analítica utilizada neste estudo traz os fatores intervenientes como críticos para o processo de implementação (Figura 8).

Figura 8. Matriz Analítica Parcial: fatores intervenientes



Fonte: elaborado pela autora

Optou-se pela apresentação de cada uma das lentes em separado. A ordem de apresentação se deu a partir daquela na qual se identificou um maior número de categorias e quantidade de trechos categorizados – lente Política; seguida pelas subsequentes: lente estrutural; lente de relações humanas e, finalmente, lente sistêmica.

4.2.4.1 Fatores a partir da Lente Política

Na análise dos fatores políticos foram considerados os pressupostos do modelo de Yanow (1990), no qual essa lente de análise – Política – considera as dinâmicas intra e intergrupos. Para facilitar a compreensão geral desses aspectos, os resultados encontrados, resumidos na Tabela 9, são apresentados a partir do lócus de atuação da Política investigados. A descrição dos fatores políticos é realizada em três partes: (i) que interferiram no Comitê Gestor da Política, identificados nos relatos dos dirigentes e em trechos dos documentos analisados; (ii) que interferiram nos órgãos implementadores como um todo, a partir da percepção dos dirigentes entrevistados e dos relatos documentais; e (iii) que interferiram nos órgãos, a partir da visão dos implementadores; nesta terceira parte é feita, adicionalmente, uma comparação entre os casos de sucesso e insucesso, a partir da qualificação de determinado fator como facilitador ou dificultador do processo. Ao final da seção é feita a discussão dos resultados à luz da literatura.

Tabela 9. Resultados da lente política por lócus de atuação

Lócus	Categorias		
Comitê Gestor	Fator Principal: - Conflito de Interesses Causas: - Força de agenda do tema - Outras agendas emergentes Consequências: - Comitê não se configura como espaço de decisões estratégicas - Inação		
Órgãos <i>Percepção dos dirigentes</i>	Fator Principal: - Interesses dos grupos de poder Causa: - Força de agenda da temática Consequência: - Não priorização das ações da Política pela alta cúpula		
Órgãos <i>Percepção dos implementadores</i>	Fator Principal: - Interesses dos grupos de poder Causas: - Força de agenda da temática Consequências: - Priorização das ações da Política pela alta cúpula - Legitimação da área de desenvolvimento de Pessoas	<i>Sucesso</i>	<i>Insucesso</i>

4.2.4.1.1 Fatores Políticos Intervenientes na Atuação do Comitê Gestor

A análise dos documentos e das entrevistas permitem identificar algumas questões políticas que dificultaram a atuação do Comitê e, como consequência, a implementação da Política. A principal delas, que aparece como central enquanto empecilho à implementação eficaz, é o denominado conflito de interesses. Simon (1979) em sua explicação sobre a racionalidade limitada, apontava que os atores e grupos tomam decisões pautados na maximização de seus interesses individuais e não em escolhas racionais. Olson (1971), em seu livro sobre a lógica da ação coletiva, complementa afirmando que o bem público não é estímulo suficiente ao dispêndio de energia ou recursos necessários para sua execução. A ação coletiva, aponta o autor, só se realiza se houver mecanismos de coerção, incentivos

econômicos ou incentivos sociais –como prestígio, respeito, amizade e outros ganhos sociais e psicológicos.

Como será descrito nos resultados, a questão dos interesses dos diferentes grupos envolvidos no processo decisório, em particular a diferença entre os interesses da ENAP, SEGES e SRH, aparece de forma premente. Os resultados também apresentam algumas possíveis causas e consequências desse conflito.

Conflito de interesses

A análise do Decreto que institui a PNDP permite identificar alguns papéis delimitados à SRH, SEGES e ENAP. As três, em conjunto, eram responsáveis pelas competências estabelecidas ao CG/PNDP: avaliar os relatórios anuais dos órgãos e entidades; orientar os órgãos e entidades na definição sobre a alocação de recursos para fins de capacitação de seus servidores; promover a disseminação da PNDP; e zelar pela observância do disposto neste Decreto (art. 7º. Decreto nº. 5.7070/2006). Cabia à SRH coordenar o Comitê; desenvolver mecanismos de incentivo à atuação de servidores dos órgãos e das entidades como facilitadores, instrutores e multiplicadores em ações de capacitação; e prestar apoio técnico e administrativo e os meios necessários à execução dos trabalhos do Comitê Gestor (art. 8º. Decreto nº. 5.7070/2006). À ENAP, por sua vez, cabia promover, elaborar e executar ações de capacitação e a coordenação e supervisão dos programas de capacitação gerencial de pessoal civil executado pelas demais escolas de governo da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional (art. 5º. parágrafo único Decreto nº. 5.7070/2006). A competência da SEGES se restringiu a desenvolver e implementar o sistema de gestão por competência.

No que tange às competências comuns, o que é possível retratar, a partir das falas dos dirigentes, é que havia divergências latentes interferindo no processo. São relatados conflitos entre SEGES e SRH e certa liderança e isolamento da ENAP na atuação referente às ações da PNDP.

Eu acho que a grande limitação não era o decreto, mas a falta de capacidade de relacionamento entre a SEGES e a SRH. Nas estratégias de implementação foram feitas diversas oficinas, tentando criar um ambiente de colaboração entre as três. Mas você conhece melhor do que eu a genética da tensão entre as duas de saber qual a secretaria que lidera. Eu não sei como está a secretaria grande que foi criada, talvez por ter posto tudo dentro ela tenha escondido o conflito, era um conflito quase que insanável entre as atribuições. (Dirigente “A”)

E principalmente SEGES e SRH tinham culturas muito diferentes no que se refere a serviço público e servidor público. A SEGES, por mais que ela não aplique, ela tem

áreas que se voltam pra estudar novos modelos, o que está acontecendo, cenários, perspectivas na área de recursos humanos, você tinha uma SRH travada nesse sentido, a SRH era legislação e SIAPE. Ela nunca se voltou mais para essa área de tendências, de como pode melhorar... acho que a ENAP não, ela tem uma cultura até mais parecida com a SEGES do que com a SRH. A visão de Rh de uma era bem diferente da outra. Isso dificultava ter um consenso sobre o que deveria ser feito, ter normativo pras áreas, ter maior contato com as áreas. (Dirigente “F”)

Acho que isso tinha a ver com funcionamento independente de SEGES, SRH e ENAP. Nós tínhamos uma aproximação grande com a ENAP, mas mesmo assim não conseguimos alinhar algumas coisas importantes. A divisão de tarefas era mais ou menos a seguinte, tendo a ENAP como centro, a SEGES iria se preocupar com o desenvolvimento de competências gerenciais e, no caso da SRH, com a questão dos cargos e carreiras. A SRH praticou uma política de fomento a ações isoladas que não tinham qualquer vinculação com a política e que eram muitas vezes contrários à gestão de competências. Não houve então essa amarração. (Dirigente “I”)

O funcionamento não sistêmico conforme o decreto explica foi muito danoso. Minha percepção é que a ENAP e SRH tinha dialogado, assumiram e deram andamento naquilo que foi possível fazer e só foi possível chegar até onde se chegou porque já tinha essa interlocução, SRH e ENAP, muito forte, você lembra. (Dirigente “G”)

No final ficava uma interlocução entre SRH e ENAP. Na verdade a SRH era a que tinha a competência pra fazer a implementação, tudo né? A SEGES assessorando na parte do sistema, que era o principal projeto deles dentro da política né? (Dirigente “C”)

Seja por que o Ministério ao ver a ENAP cheia de iniciativa deixava por nossa conta cuidar de uma coisa que não era da ENAP. A Política de desenvolvimento de pessoas é uma política de Estado e o Ministério deveria liderar isso. (Dirigente “A”)

Essa era uma divergência (...). Por que eu não queria saber dos RHs. E a SRH tinha uma agenda voltada pros núcleos de RH do sistema da SRH. (Dirigente “A”)

A PNNDP era vista, muitas vezes, como algo restrito à ENAP, como se os benefícios advindos pudessem, de certa forma, privilegiar mais –ou apenas– a Escola do que o Ministério do Planejamento.

Então a (...) (presidente da ENAP) ficava tentando pautar... Não que eles não dialogassem com isso, mas sabe... era uma necessidade da ENAP. (Dirigente “B”)

A ENAP, a meu juízo, dava um peso maior por que era muito significativo pra ela ter uma política bem orgânica pros nossos projetos de capacitação terem maior eficácia e efetividade. (Dirigente “D”)

Olha, sempre foi a ENAP que puxou. Inclusive dá pra notar pelas atas da reunião do comitê, pelo menos pra mim ficou bem evidente que as outras secretarias não tinham preparado nada, não sabiam nem como conduzir a reunião. Acabava sendo meio que a ENAP que conduzia mesmo sabe? Terminava a reunião e a gente falava, a próxima reunião vai ser sobre o quê? E a gente propunha e tal, tal, tal... a ta bom, então pode ser. (Dirigente “C”)

Mas na política, que dependia muito [...] de construção de um projeto coletivo, os secretários não viam... eles viam como se o sucesso da PNNDP fosse o sucesso da ENAP. (Dirigente “A”)

[...] as iniciativas bem sucedidas vinham da ENAP, mas a ENAP sozinha não é a política de capacitação do governo. O papel da ENAP é formar lideranças, formar para o aspecto que ta no decreto e a gente não fez até onde devia (...) porque a gente não conseguia, sem o suporte do próprio planejamento, impor pras outras escolas. (Dirigente “A”).

No caso específico da SEGES, o desinteresse da secretaria também foi relatado nas falas dos dirigentes entrevistados. É válido ressaltar que coube a essa secretaria o desenvolvimento do Sistema CapacitAÇÃO, o que, conforme explicitado, não ocorreu de forma satisfatória. Além disso, quando criada a coordenação, vinculada à SRH, para operacionalizar as decisões do Comitê –questão que será abordada mais a frente, o sistema passou a ser responsabilidade dessa coordenação e, portanto, da SRH. Sendo assim, a SEGES era destituída de seu papel específico na Política e, de fato, na análise das atas, de 2008 a 2011, houve apenas uma participação do Secretário de Gestão nas reuniões do Comitê. A secretaria era representada por substitutos ou, como ocorreu algumas vezes, por ninguém. Há relatos, contudo, de que a secretaria tentou avançar em outros processos de gestão de pessoas, tendo como base o modelo de competências, porém sem grandes sucessos justamente por embaraçamento de instâncias superiores.

A seges não dava o menor valor ao comitê gestor, não era importante. (Dirigente “H”)

A SEGES acho que não tinha muito interesse. (Dirigente “E”)

Do ponto de vista da SEGES, teve alguns avanços mas nós não conseguimos dar um avanço suficientemente forte por que todas as tentativas que foram feitas estavam associadas à definição do processo de profissionalização da gestão. Houve projeto de todos os postos de trabalhos definidos por competência... outros casos de projetos técnicos... mas todas essas definições acabaram entrando em choque com definições de instâncias superiores e acabaram não tendo continuidade. Então nunca se chegou perto de ter uma política de desenvolvimento gerencial, seja uma orientação de que tipos de qualificações deveriam ter os gerentes em cada nível e não se conseguiu chegar a isso. (Dirigente “I”)

Duas questões aparecem nas falas como *causas* para o conflito. Em primeiro lugar, a força de agenda do tema “capacitação dos servidores” que era pauta prioritária da ENAP, mas não tinha o mesmo eco nas secretarias do MP; de certa forma esse tema era considerado de menor importância. Em segundo, as outras agendas dessas secretarias que emergiam como mais prioritárias, conforme relatado a seguir.

Força de agenda da temática

A percepção dos dirigentes é que a temática de capacitação não tem reconhecimento no Brasil, em especial no setor público, e ainda é considerada como temática “menor” na

gestão. As atenções em políticas não estão focadas em questões de gestão, menos ainda quando se trata de gestão de pessoas. Em virtude desse olhar que se desconhece as potencialidades do desenvolvimento humano nos processos de gestão pública, é que não houve um “patrocínio” político para que a PNDP fosse implementada de forma efetiva.

Acho que essa área na administração pública, no Brasil pelo menos, é vista assim como a última coisa a se engajar... se não a última uma das últimas... aquela história assim, mas qual o espaço da capacitação? Muita gente tem dificuldade de ver, às vezes é até um espaço negativo né? Aí o dia a dia vai consumindo a ponto de falar assim, vim aqui pra trabalhar nisso... ainda tem muito, não chega a ser um pré-conceito, mas acho que desinteresse e desinformação sobre a capacitação. (Dirigente “C”)

Eles estavam preocupados com otimização, redução de custos, vantagem competitiva, eles não enxergavam isso como uma coisa importante, achavam bonitinho... tipo... ah legal, bom trabalho ENAP sabe?(Dirigente “B”)

Havia um apoio do planejamento, mas não um envolvimento, uma priorização dessa área. Não era o tema prioritário da pauta. (Dirigente “B”)

[...] essa dimensão é dimensão esquecida, (...) esse é o posicionamento deles com relação ao decreto 5707 (...) o ministério prioriza as questões políticas e não de gestão, também tem dificuldade, ele não tem essa dimensão política estruturada, embora todo mundo concorde, mas não conseguimos mobilizar uma base de atores políticos que faça essa convergência, e isso é importante, você sabe disso. Dirigente “G”)

Mas acho que foi um pouco reflexo de todo o contexto né? Não era uma área de relevância pras secretarias [...] talvez alguns técnicos mais interessados, mas eles tinham dificuldade muitas vezes de ter espaço ali com os secretários para começar a propor mais coisas. (Dirigente “C”)

Porque não é pauta, principalmente do órgão coordenador, se não é para o coordenador, que dirá para os órgãos setoriais, eu acho assim que realmente essa dimensão dos atores, da compreensão desses atores, da compreensão da importância dessa política, ela não é ponto de pauta, muito menos ponto central e como nós não temos pessoas que compreendem essa articulação entre os processos no nível micro e dos processos no nível macro fica esse vácuo (...) o mundo privado já sabe disso a muito tempo, que essa é uma ferramenta poderosa de gestão, aqui nós não conseguimos articular esse discurso, nós temos um decreto da maior importância, que quem conhece sabe, (...) ele tá abrindo de possibilidade, ele consegue fazer a articulação, mas nós não temos aqui (no MP) atores que consigam fazer essa articulação. (Dirigente “G”)

Outras agendas emergentes

No momento em que a Política foi formulada e durante o processo de implementação, tanto SEGES como SRH, e o próprio Ministério do Planejamento como um todo, tinham pautas prioritárias que demandavam tempo, disponibilidade e interesse, o que tornava uma política de desenvolvimento de pessoas um tema secundário.

Os diferentes ministros, nenhum deles, por mais simpáticos que fossem eles não tomaram isso como a prioridade do ministério. O ministério sempre teve uma prioridade maior pro equilíbrio, pra poder lidar com orçamento, e as outras dimensões não foram prioridades. (Dirigente “A”)

[...]o tempo todo do comitê gestor (...), e não tinha um processamento em que a reunião fosse assim o momento inicial de um processo ou final de outro, não, a coisa só se resumia a reuniões e a SRH, que tinha a função de coordenação, tinha uma pauta do passado, que a aprisiona diretamente em todas as suas áreas, dos processos relacionados a mobilização dos servidores e reivindicações e o perfil do secretário que era essencialmente relacionado a isso... então todas as outras coisas acabavam tomando a energia do investimento político que uma parte deveria ser para a PNDP. (Dirigente “D”)

Não sei... O que eu sei é o seguinte, a SEGES na época estava muito envolvida com outras coisas e isso não era prioridade na época, a gente entrou pra cumprir o nosso papel de forma mais burocrática, mas isso nunca entrou como uma prioridade real, forte aqui dentro da secretaria, só posso falar pelo lado da SEGES. No lado da SRH era uma prioridade forte, mas muito ligada, eu não vou dizer restrita, mas fortemente ancorada em um lócus muito específico que era a área de desenvolvimento profissional, mas que tinha a atuação fortemente calcada em capacitação mesmo, então a SRH entrou de cabeça, mas com uma área bem específica. Então isso de certa forma se refletiu em como a proposta foi levada e a coisa foi sendo conduzida. (Dirigente “J”)

A SRH, por outro lado, o tema dela era a mesa nacional de negociação coletiva, então tinha lá a mesa MNNP... Era o tema deles. (Dirigente “B”)

[...] digamos, se você tiver que fazer uma ordem de prioridades ela está lá, mas tinha outras coisas que tomavam mais a agenda de fato dos dirigentes. (Dirigente “E”)

Eu posso dizer assim, a agenda dos dirigentes no RH à época, dirigente, secretário, secretário adjunto, todos eles foram tomados por outras questões, por exemplo, teve um período em que a negociação com o funcionalismo é uma agenda pesada, é uma agenda política que tem uma repercussão muito forte, é uma agenda que exige muitas reuniões, é uma agenda que resulta na alteração dos vencimentos da remuneração dos servidores, de uma crítica ativa, então é uma discussão que você leva até à Presidência da República, enfim, esse sim, essa era uma agenda que tomava um tempo. (Dirigente “E”)

Não sei, talvez porque [...] tenha tido uma certa dificuldade de resultados, também pelas agendas de cada área SRH com a sua, a SEGES com a dela. (Dirigente “E”)

No mais, como o foco do processo de negociação era unicamente salarial, todo o resto foi abafado. Era difícil por que era uma secretaria que passava praticamente 3, 4 meses no ano imersa no processo de negociação, incorporar isso no desenho de cargo e carreira, enfim. (Dirigente “I”)

A análise das entrevistas permitiu também perceber duas consequências interligadas e resultantes do conflito de interesses: o comitê não se tornava um *espaço de decisões estratégicas*; o que acabou gerando a **inação**. Essas consequências são os fatores que, de fato, interferiram negativamente na implementação da Política.

Comitê não se configura como espaço de decisões estratégicas

Apesar de sua previsão legal, não havia clareza suficiente sobre o papel do Comitê, de como as ações seriam operacionalizadas ou de quais pessoas seriam as responsáveis pelas atribuições. Esses fatos se evidenciam, especialmente, na análise dos relatórios dos planejamentos estratégicos ocorridos em 2007 e 2010 e nas atas subsequentes a esses planejamentos.

O relatório do planejamento de 2007 relata que a oficina de planejamento tinha como um dos objetivos “Definir linha geral de trabalho do Comitê Gestor (visão de longo prazo / estratégias / modo de funcionamento)” e teve como uma das ações a clarificação dos papéis do Comitê e de cada um de seus entes – SEGES, SRH e ENAP – no Processo de Implantação do Modelo de Gestão por competências e na implementação da PNDP. Apesar de a questão ter sido abordada no Planejamento de 2007, na ata da reunião seguinte ao planejamento–12^a. Reunião, ocorrida em 11 de julho de 2007– foi salientado que o funcionamento do Comitê foi um dos pontos não concluídos na Oficina de Planejamento. Nesta reunião ficou deliberado que haveria um encontro entre os três membros titulares do CG/PNDP para essa definição de papéis, e que seria criada uma secretaria para auxiliar nos trabalhos. A ata da reunião seguinte, (13^a reunião ocorrida em 03 de outubro de 2007), não há menção ao acordado na reunião anterior.

Em diagnóstico realizado para subsidiar o processo de planejamento ocorrido em 2010, foi feita uma avaliação, segundo a qual os dirigentes da ENAP, SRH e SEGES consideraram a Oficina de Planejamento de 2007 insuficiente para o alcance dos objetivos. O planejamento anterior não teve o alcance esperado: de fazer das reuniões mensais do Comitê um espaço para as discussões e deliberações de caráter estratégico.

Antes, o que se observou ao longo de 2007 e 2008, foram reuniões centradas em aprovações de encaminhamentos burocráticos. Não por acaso, a frequência de reuniões do Comitê foi reduzida durante os anos de 2009 e 2010. (Relatório Planejamento 2010, p. 3).

No planejamento realizado em 2010 foi deliberado que o comitê deveria “pensar a PNDP de maneira global e agir com foco no desenvolvimento de competências e na capacitação, no âmbito da administração pública federal” (RELATÓRIO PLANEJAMENTO, 2010, p. 5). Esperava-se que o Comitê pudesse servir como um fórum para: a) o compartilhamento de informações para tomada de decisão; b) análises de diagnósticos e mapeamentos; c) reconhecer e apoiar as prioridades de cada órgão; d) subsidiar tomadas de decisão de cada um dos três órgãos; e) subsidiar –oferecer insumos para– a definição da

Política mais ampla do MP. A partir dessas definições foram atribuídas tarefas e ações para cada um dos três órgãos para a implementação da PNDP que deveriam ser monitoradas e avaliadas pelo Comitê.

Apesar da tentativa do planejamento de 2010 de trazer um caráter estratégico ao Comitê Gestor, não houve continuidade nas ações. Em 2011, foram realizadas apenas três reuniões, sem grandes deliberações ou decisões estratégicas em relação à Política. Os relatos das atas estavam centrados em informes sobre as atividades de cada um dos três entes do Comitê. Cabe aqui ressaltar que em 2011, houve a mudança ministerial, e, com ela, se iniciou um processo de fusão entre SEGES e SRH formando a Secretaria de Gestão Pública (SEGEP), embora o decreto de fusão tenha sido publicado apenas em 2012. Até o momento de realização das entrevistas, entre agosto e outubro de 2012, não havia sido realizada nenhuma deliberação sobre a nova forma de funcionamento do CG/PNDP após a criação da SEGEP. A mudança estrutural certamente contribuiu para a não continuidade das proposições do Planejamento de 2010 e para a diminuição das reuniões no período de 2011.

Inação

A maior consequência da não priorização da temática e dos conflitos de interesse foi a inação. Diversas propostas e planejamentos foram realizados, ações foram concebidas e não operacionalizadas. Embora existisse uma coordenação-geral responsável pelas ações do Comitê, em virtude do baixo capital político da PNDP, as ações do Comitê não eram prioritárias, nem mesmo para essa coordenação.

Para contextualizar, é importante relatar que, quando da edição do Decreto, foi estabelecido que as ações definidas pelo CG/PNDP deveriam ser executadas pela área de carreiras, o que não funcionou devido a outras prioridades. Em 2008 foi criada uma coordenação-geral de desenvolvimento, vinculada diretamente à Secretaria de Recursos Humanos, que deveria ser a responsável pela operacionalização das ações do Comitê. Essa coordenação, contudo, recebeu conjuntamente diversas outras responsabilidades, fazendo com que as ações do comitê ficassem em segundo plano. Em 2011, com a reestruturação e a criação da SEGEP, a coordenação passou a ter como foco apenas o desenvolvimento de pessoas; era o momento de mudança de gestão e, conforme tratado anteriormente, a Política estava com os rumos indefinidos.

Os trechos, descritos a seguir, deixam claro que a não priorização da temática e outras agendas emergentes – causas do conflito de interesses – inviabilizavam as ações:

E tinha a área de carreiras e aí botaram lá a política de capacitação. Mas imagina, ficava perdido no meio de carreiras né? Por que carreiras tomava todo o tempo (Dirigente “H”)

E lá a nossa parte que fazia parte do secretariado do comitê, era dentro da coordenação geral de carreiras, imagina se vai parar pra cuidar de capacitação com essa confusão que tinha, com a reestruturação das carreiras todas que tava a mil por hora... não tinha condições.

E a coordenação criada na SRH, ela tinha a política, tinha toda a capacitação dos órgãos do SIPEC, no que se refere a SIAPE, legislação, programa de estágio. Então tudo que tava acontecendo em termos de desenvolvimento na SRH foi pra essa coordenação. Então também tinha outras atribuições. (Dirigente “F”)

A coordenação deveria ser coordenada pelo comitê, mas quem coordenava era a SRH por que ele (o Secretário) era o coordenador do comitê, então ela atendia às necessidades da SRH. (Dirigente “H”)

As falas dos dirigentes tornam evidente que a inação prejudicou o andamento da PNNDP:

Acho que faltou as outras áreas (SEGES e SRH) ali terem um papel mais implementador mesmo, fazer com que todas as ações se articulassem ao programa... o que dava pra fazer pela ENAP foi feito, mas precisava de muito mais pra tornar algo visto assim como estratégico né? Acho que é muito difícil exigir dos demais se o próprio ministério, e acho que era essa uma grande frustração, o planejamento era o que tinha mais dificuldade. (Dirigente “C”)

Essas coisas que emergiam em algum momento – temos que fazer isso – mas não demos conta de fazer por conta das agendas desses dirigentes que não davam conta de colocar como prioridade máxima, não sei, as decisões assim. (Dirigente “D”)

Alguns aspectos abordados aparecem também na avaliação referente aos órgãos, conforme será exposto a seguir.

4.2.4.1.2 Fatores Políticos Intervenientes na Atuação dos Órgãos

As variáveis de cunho Político, identificadas como intervenientes ao processo de implementação nos órgãos, são apresentadas a partir de duas visões: a primeira retrata a visão dos dirigentes da PNNDP em relação aos órgãos de maneira geral; a segunda foca na visão dos implementadores e compara os casos considerados de sucesso e insucesso.

A percepção dos dirigentes sobre a implementação nos órgãos

Na percepção dos dirigentes entrevistados, no que se refere aos aspectos políticos que interferiram no processo de implementação nos órgãos que compunham o público alvo da política, se destaca, mais uma vez, a questão do interesse, nesse caso específico, mais relacionado aos grupos de poder. Não havia, na percepção dos entrevistados, interesse dos

Ministérios, de forma geral, em desenvolver uma política de capacitação para seus servidores. Assim como no âmbito do comitê, a força de agenda do tema aparece como causa para o desinteresse e, como consequência, se destaca a não priorização da temática pela alta cúpula dos órgãos. Esses resultados, apresentados na Tabela 9, estão sumarizados na Tabela 10.

Tabela 10. Resultados parciais da lente política: órgãos na percepção dos dirigentes.

Lócus	Categorias
<p style="text-align: center;">Órgãos <i>Percepção dos dirigentes</i></p>	<p>Fator Principal: - Interesses dos grupos de poder</p> <p>Causa: - Força de agenda da temática</p> <p>Consequência: - Não priorização das ações da Política pela alta cúpula</p>

Força de agenda do tema

Apesar do desenvolvimento de pessoas ser um dos únicos instrumentos de gestão de pessoas com alguma discricionariedade no modelo de gestão de pessoas brasileiro, a temática, em geral, não é vista com a relevância necessária para que faça parte da agenda política dos dirigentes nos órgãos. Essa questão se evidencia tanto nas falas dos dirigentes quanto em trechos dos documentos analisados.

A gente na administração federal a gente tem uma gestão muito limitada de pessoas. Você quase não seleciona, você quase não demite, no máximo você aloca um pouquinho melhor né? O recurso que a gente podia inclusive avançar mais seria no desenvolver. Pras pessoas conseguirem entregar mais do que elas entregam. Mas isso é um jeito de ver né? Por que muitas pessoas pegam e falam, eu quero mais DASs e eu vou por mais pessoas que eu conheço no cargo e não tentar desenvolver os que têm... trás o pronto e deixa no limbo quem já tá lá invés de achar que aquela pessoa poderia ser muito melhor por que ela já conhece muito melhor onde elas estão do que quem acabou de chegar. (Dirigente "A")

A alta direção não credibiliza de forma eficaz as ações de capacitação. (Ata 10ª. Reunião)

Um dos fatores que pode estar atrelado a isso é o fato dos programas de capacitação não apresentarem resultados de curto prazo e a dificuldade de criar instrumentos de mensuração do impacto das ações de desenvolvimento nos resultados da organização.

Eu acho que os dirigentes, de modo genérico, com exceções muito raras, eles vivem sob uma lógica dos resultados rápidos do tempo da gestão, do tempo político, do partido (alguns deles), do tempo da gestão política e de resultados rápidos. Então,

por exemplo, se hoje a política X ela é fundamental, a pessoa, o dirigente responsável por essa política não vai ter pudor nenhum de arrancar profissionais daqui e levar pra lá pra poder fortalecer essa política por que é uma política que vai dar resultados rápidos e necessários para a população, é mais evidente e imediato o resultado. A meu juízo, em geral os dirigentes não compreendem suficientemente o papel e a relevância dos processos de capacitação e desenvolvimento dos servidores e nós, o comitê gestor não tem potência, não tem estratégias inovadoras, ou não tem capacidade, conhecimento [...]. (Dirigente “D”)

Se coloca no lugar de um gestor, eu sou um secretário, um secretário executivo de uma área qualquer, não importa, a política chega lá com um blá, blá, blá, que é importante a gestão por competências, que todo órgão tem que ter um plano de capacitação e isso e aquilo e.... (silêncio) e... isso melhorou o que pra mim, isso me traz o que de forma objetiva e concreta?(Dirigente “J”)

Outro fator é a questão do desconhecimento, por parte dos dirigentes, dos potenciais implícitos ao desenvolvimento de pessoas. O debate fica restrito àqueles que atuam na área de recursos humanos, setor que nem sempre tem poder de influência junto aos dirigentes.

Esse tema só é objeto de compreensão e discussão no restrito círculo da política de desenvolvimento de pessoas, entre as secretarias e a ENAP, mas nunca virou agenda de secretário executivo, de ministro, pra poder dar um suporte maior pras ações se desenvolverem. A política não tinha um patrocinador político. (Dirigente “I”)

É uma briga garantir prioridade e garantir prioridade são duas coisas, é o orçamento, que não acho que é o grande problema da capacitação, e outro é tempo do dirigente pra priorizar aquilo e o entendimento do próprio dirigente de que ele também precisa de capacitação. São as confusões de por que a coisa não vai. (Dirigente “D”)

Primeiro acho que passa também pela visão do dirigente do órgão, em que nível ele percebe esses assuntos como assuntos relevantes e aí você dá mais ou menos apoio, tem unidades que não conseguem sequer chegar ao ministro executivo, tem unidade que tem uma agenda com o secretário executivo pra discutir os assuntos diversos da área, então, certamente se você olhar somente por esse viés, você vai ver que o resultado nos órgãos é diferenciado. (Dirigente “E”)

Até mesmo junto às escolas de governo houve relatos de dificuldades de convencimento em relação à PNDP.

[...] se você for olhar nas atas da reunião de escolas da rede federal, o sistema desde a primeira reunião está em pauta e as escolas não dialogavam, tipo assim, não tinha eco entendeu? As pessoas respondiam, mas você via que as pessoas não davam a esse decreto a importância que a ENAP sempre deu... então você via que aquilo não pautava o trabalho de ninguém. O correto pra que se tenha uma ação mais efetiva, coerente e colaborativa entre os órgãos é que todo mundo esteja *linkado* pelos mesmo princípios pelo menos.

Falta de priorização das ações da Política pela alta cúpula

Na percepção dos dirigentes, o envolvimento da alta cúpula seria fundamental para a implementação da política, o que foi muito difícil durante todo o processo. Essa não priorização da Política é a consequência da falta de interesse na temática tornando-se, assim, fator que interfere negativamente na implementação.

Se você olhar as atas sempre se fala nisso. Teve reunião com o secretário executivo (...) (do MP), o comitê pediu pra ele pra marcar uma reunião do fórum dos Secretários Executivos (...). É o que mais a gente escuta dos órgãos é isso, dificuldade com os dirigentes, falta de sensibilização, se isso não acontecer não vai pra frente. Os órgãos que conseguiram foi por que tiveram esse apoio dos dirigentes e o trabalho foi adiante. (Dirigente “H”)

Então implementação da política, um dos elementos centrais era o envolvimento e a sensibilização, conscientização dos órgãos, dos dirigentes dos órgãos para desenvolver ações concatenadas e tal. (Dirigente “D”)

A gente tinha desistido de tentar pelo SPOA. A gente tava tentando pelo Secretário Executivo. Mas não funcionava muito bem. O (...) (Diretor de Gestão Interna da ENAP) frequentava as reuniões dos SPOAS, eles até tentavam influir. A gente fez um programa de desenvolvimento do próprio SPOA. Mas se nem ele via que o principal recurso que você tem na administração pública federal são as pessoas e que ele tem que desenvolvê-las, é difícil né? (Dirigente “A”)

O grande desafio é como transbordar para os gestores em geral e aí o grande desafio que a gente tem que vencer é como fazer chegar pra cima, a gente fazer chegar como um elemento importante da gestão do ministério a dimensão pessoas, qual a melhor forma de fazer isso, e aí, neste contexto, o desenvolvimento. (Dirigente “J”)

Na visão desses dirigentes, os órgãos que conseguiram avançar na implementação do modelo de competências nos programas de capacitação foram, justamente, aqueles que tiveram apoio da alta cúpula no planejamento e execução das ações.

O avanço na implementação da Política aconteceu localizadamente, em órgãos que por algum fator os dirigentes e/ou os técnicos responsáveis pela área tinham maior maturidade ou aderência a esses desafios. (Dirigente “D”)

Todos os ministérios que de alguma forma viam na capacitação a prioridade pra política pública (...) eles investiam no desenvolvimento de pessoas. Todos os que achavam isso secundário, continuaram levando isso como secundário. (Dirigente “A”)

A Percepção dos Implementadores sobre a Política nos órgãos

Conforme apresentado na Tabela 9, em parte reproduzida na Tabela 11, no que tange aos implementadores, a visão sobre os aspectos políticos de diferenciam entre os casos de sucesso e insucesso nas categorias presentes.

Tabela 11. Resultados parciais da lente política: órgãos na percepção dos implementadores

Lócus	Categorias	Sucesso	Insucesso
Órgãos <i>Percepção dos implementadores</i>	Principal: Interesses dos grupos de poder	Alto	Baixo
	Causas: - Força de agenda da temática	Facilitador	Difícultador
	Consequências: - Priorização das ações da temática pela alta cúpula	Facilitador	Difícultador
	- Legitimação da área de desenvolvimento de Pessoas	Facilitador	Difícultador

Assim como na visão dos dirigentes, os implementadores entrevistados também apontam o interesse dos grupos de poder como fundamental para o sucesso ou insucesso da Política nos órgãos. É válido ressaltar que os casos aqui considerados de sucesso são aqueles que avançaram no processo de implementação, o que não significa que todos os objetivos tenham sido alcançados. O propósito dessa comparação é delinear aspectos, nos órgãos, que podem ter atuado como diferencial para esse avanço. Há, contudo, aspectos gerais, como a própria atuação política do Comitê já abordada e questões estruturais que serão debatidas adiante, que impediram que o avanço fosse ainda mais efetivo.

Os resultados demonstram que, quando o tema é considerado relevante pelos altos dirigentes do órgão –**força de agenda**– para o alcance de seus **interesses** – aumento de profissionalização, melhoria de desempenho, alcance de metas, resultados etc. –, há uma **priorização da temática** e uma maior **legitimação da área** responsável pelo desenvolvimento de pessoas. Essa cadeia causal surge nos dois casos de sucesso analisados. Por outro, nos casos de insucesso, a lógica é inversa – o tema não entra na agenda, não há interesse da alta cúpula, as ações para implementação da política não são realizadas e a área de RH é deslegitimada.

Força de agenda da temática

O aspecto relacionado à força da agenda do tema desenvolvimento, presente também nas falas dos dirigentes, apresentou-se como fator relevante tanto para o sucesso quanto para o insucesso da implementação da PNDP, conforme os relatos dos implementadores dos casos de sucesso e insucesso, respectivamente.

Nos relatos dos casos de *sucesso*, percebe-se que, a partir de experiências bem sucedidas e resultados exitosos em outros órgãos, a temática da gestão por competência entrou na agenda dos dirigentes do ministério. Os implementadores, contudo, acreditam que o tema poderia exercer mais influencia se estivesse presente na agenda do Ministério do Planejamento de forma mais incisiva.

Então, aí eles (*se referindo à nova Cúpula de governo que assumia*) passaram a reconhecer a lógica da gestão de competência, como é que a partir de então a capacitação vai se dar. (Impl. "B"/Minist. "Y")

Minha filha, é um choque de competências", foi isso que fez a EMBRAPA, essa que foi a ideia de fundação da EMBRAPA, então ele falava com o (...) (Ministro) "Para a mudança na envergadura que você vai fazer, você tem que contar com uma área de desenvolvimento profissional, você tem que ter um centro de inteligência (...)" e era isso que o (...) (Ministro) queria instituir; o decreto oportunizou, legitimou o discurso e legitimou a estrutura que ele estava propondo, que propôs e que havia sido autorizada.(Impl."B"/Minist."X")

Eu vejo que eles (*o Ministério do Planejamento*) não dão muita bola pra isso não, [...] eu acho que no geral ninguém discute isso na Esplanada, ninguém tá preocupado com isso, porque se tivesse alinhava tudo, alinhava todos os processos, pra ser assim, carreira tem que ser assim, vamos discutir, são coisas todas fragmentadas, pode ser agora com a mudança que eles tão lá, com ações conjuntas, pode ser, eu tenho esperanças, mas por hora o olhar ainda é muito no orçamento.(Impl."A"/Minist."Y")

Nos casos considerados de insucesso, por outro lado, os relatos demonstram que a temática não tem qualquer reconhecimento pelos dirigentes do órgão. Assim como na fala dos dirigentes, o tema é visto como algo que não traz retorno no curto prazo, ou não é visto como instrumento que pode alavancar a gestão e, portanto, não é sequer debatido pela alta cúpula.

Os dirigentes não conhecem o que é recursos humanos e a PNDP entra nesse pacote. (Impl. "B"/Minist. "Z")

A vontade da Secretária Executiva era totalmente política. Por que eu vou dar pro RH se eu posso dar pra uma secretaria que vai me dar retorno de mídia, de numerário, de recurso. Falta sensibilização dos cargos de natureza especial, da secretaria executiva, de entender que isso pode gerar um resultado. Só que no recursos humanos o resultado não é no curto prazo e não interessa por que eles estão ali por pouco tempo. (Impl."B"/Minist."Z")

Não se pensa o que é melhor pro ministério, mas o que é melhor pra mim, o que vai agradar o ministro. O RH não dá resultado agora e não é direto. (Impl. "B"/Minist. "Z")

Se você imaginar a gente que está na área de RH não entendeu aquela necessidade, você imagina o SPOA que tá lá, que tem um milhão de coisas pra resolver, aqui já não é fácil, você imagina uma pessoa que está em um nível hierárquico maior, com responsabilidade maior. (Impl."A"/Minist."W")

Os implementadores de insucesso também percebem que a temática de gestão de pessoas não tem força de agenda no próprio Ministério do Planejamento. “Pessoas nunca foi prioridade pro Ministério do planejamento.” (Impl. ”A”/Minist. ”W”)

Priorização das ações da Política pela alta cúpula

Uma das consequências da força da agenda para o atendimento dos interesses dos dirigentes, conforme relatado, é a priorização ou não das ações da Política pela alta cúpula.

Nos casos de sucesso, o apoio da alta cúpula é dado como variável fundamental para os avanços que ocorreram.

Porque com relação à gestão, o conhecimento é a gente é que passa. Aqui de dentro a gestão sabe a importância, a gente tem o patrocínio dela. Isso é importantíssimo. O patrocínio da gestão do Secretário Executivo, o secretário é fundamental. (Impl. ”B”/Minist. ”Y”)

Por que eu acho que a gente saiu na frente dos outros? Porque acho que a gente tinha uma liderança visionária, realmente preocupada com o desenvolvimento da casa como um todo, (...), e que priorizou as ações que nós queríamos realizar. (Impl. ”A”/Minist. ”X”)

[...] os fatores propulsores, foi um direcionamento claro do primeiro escalão, como projeto ministerial, não foi um projeto, não foi mais um decreto, esse decreto foi um apoio a um grande projeto de mudanças dentro do setor (...), acho que tem isso, tem o apoio da administração. (Impl. ”B”/Minist. ”X”)

[...] na reunião de sexta-feira passada até a assessora da [...] (*Secretária Executiva*) falou “esse assunto tem que ser debatido no colegiado do Ministro”, eu concordo, falei “Tem que ser levado ao colegiado do Ministro”, esse Ministro, [...] é um ministro que chama pra discutir questões de recursos humanos, eu já fui cinco vezes no colegiado dele discutir recursos humanos, como é a situação de trabalho, que carreira é essa nossa, que situação que estamos, quando tem que intervir pra abertura de concurso, ou pra resolver [...], entendeu? O Ministro dá essa prioridade pra questão dos recursos humanos” (Impl. ”A”/Minist. ”Y”)

Nos casos de insucesso, as falas são diametralmente opostas às anteriores. A sensibilização dos dirigentes em relação à temática é considerada nula. A visão é de que essa sensibilização deveria ser feita pelo órgão gestor da Política, o Ministério do Planejamento.

Não adianta a base ser excelente se o dirigente não compra essa ideia” (Impl. ”A”/Minist. ”Z”)

A impressão que dá é que nenhum dirigente acha... esse trabalho não é simples, é trabalhoso, tem que ter todo um conjunto de coisas... os dirigentes acham que isso é teoria, na prática é outra coisa. Falta essa sensibilização da área superior (Impl. ”A”/Minist. ”Z”)

É assim que o SPOA pensa, aí você liga lá e ele fala que: não, essas ações não estão na ordem de prioridade não! (Impl. ”A”/Minist. ”W”)

Aí você tocou no ponto central, a boa vontade de quem? Do Secretário Executivo. Essa visão que não é a visão do nosso Secretário Executivo (Impl. "A"/Minist. "W")

[...] eu estou te falando, se não vier uma determinação do Ministério do Planejamento dizendo: as ações de gestão de pessoas são prioridade, ela tem que ser vista como prioridade, o que sair de gestão de pessoas, se sair um decreto, prioridade! A mudança da estrutura, no nome? Prioridade! A implementação do decreto? Prioridade! Porque se não fizer não vai ter recursos ano que vem, não tem nada, não recebe é nada, não adianta. É o Planejamento, se o Planejamento intervir não vai rolar (Impl. "A"/Minist. "W")

Eu acho que crucial é a sensibilização dos gestores aqui dentro, vou colocar logo o nome, do SPOA, do SPOA, ai, e porque não houve sensibilização? Porque não houve uma demanda do Planejamento. Então é uma cadeia, eu visualizo como uma cadeia, se houvesse uma efetividade do Ministério do Planejamento na compra da ideia, olha, instituir, isso é um decreto que venha pela casa civil, que venha... Se isso vier de lá não tem... (...), você tentar sensibilizar mais com carinho, agora chegou num nível, sei anos depois, em que você ou põe goela adentro ou põe goela adentro, não tem mais essa questão de olha, vem cá. (Impl. "A"/Minist. "W")

Legitimação da área de Desenvolvimento de Pessoas

Outra consequência dos itens anteriores é a legitimação da área responsável pelo desenvolvimento de pessoas dentro do órgão. Em um dos casos de sucesso, conforme já relatado anteriormente, essa área foi vinculada diretamente à Secretaria Executiva do órgão.

A legitimidade da área de RH favorece a implementação do modelo de competências na capacitação e, a sua ausência, impede qualquer tentativa do setor, conforme pode ser observado na comparação dos relatos de sucesso e insucesso.

No caso do Ministério X, onde a coordenação de desenvolvimento está vinculada à SE, perceber-se maior legitimidade da área. No Ministério Y, a legitimidade é percebida, mas há um discurso de luta, de necessidade de ampliação do espaço, da força para atuação.

O contexto político era extremamente acolhedor, onde nós nos encontrávamos, então quando eu vi o decreto eu falei "Vamos fazer tudo, é possível fazer tudo, nós temos patrocínio, nós temos uma equipe que não poderia ser melhor dentro de um órgão executivo. (Impl. "B"/Minist. "X")

Então nós fizemos a apresentação pra ela (*Secretária Executiva*) tanto pro subsecretário constando tudo o que a gente faz, como é que a gente faz. Mas qual é a lógica? Por que tem que ser assim dessa maneira? Demos pra ela o decreto e é claro que ela não tem obrigação de saber de tudo, a gente (*área de desenvolvimento*) é que tem que instrumentalizar e formar. (Impl. "B"/Minist. "Y")

Fez toda a diferença a mudança da coordenação. Por que antes passava por várias pessoas. Saia daqui pra coordenação-geral, depois pro subsecretário, depois pro secretários e aí pro Secretário Executivo. Agora não, sai daqui e vai direto pro Secretário Executivo. (Impl. "C"/Minist. "X")

A gente tem muito trânsito, já tivemos mais, tinham pessoas mais conhecidas, toda vez que tinha câmara técnica de recursos humanos a gente falava "Olha, fala com o fulano" "Fala com não sei quem", a gente já tinha os contatos, hoje a gente chega na chefia do gabinete também tem um contato muito bom com todo mundo, estou aqui

há 30 anos, não temos dificuldade nenhuma de falar com ninguém em lugar nenhum” (Impl. ”A”/Minist. ”Y”)

A gente conversa direto com as centrais dos sindicatos, temos reuniões temáticas, resolvemos muita coisa por intermédio da mesa de negociação, temos uma boa relação com o grupo sindical, temos a nossa central de atendimento pessoal que aqui ela já atendeu mais de 20 mil pedidos, pra você ter uma ideia do volume de atendimento aqui, os outros órgãos não têm isso, a nossa política de capacitação aqui já é uma coisa antiga e consolidada também. (Impl.”A”/Minist.”Y”)

Você faz uma luta danada pra que você consiga ter uma condição mais estratégica de gestão de pessoas dentro da casa. E esporadicamente acontece. (Impl.”C”/Minist.”Y”)

A partir daí começamos a fazer reunião com todos os gestores. Cada dia era a reunião com um grupo, no auditório, todos os gestores de cada secretaria, até o DAS 1”. (Impl. ”B”/Minist. ”Y”)

[...] a gente participa. Não somos mais o velho RH. (Impl. ”B”/Minist. ”Y”)

Mais estratégica... mas agora vem sendo chamada, o ministro tem acompanhado os processos de trabalho ele acompanha vários processos de trabalho do ministério, um deles é o da CGRH, participa mais das discussões, embora eu acho que tenha que participar muito mais, é uma coordenação tão importante que eu acho que no colegiado de secretários teria que participar mas não participa (...) tem sido mais chamada, mais levada em consideração (Impl.”B”/Minist.”Y”)

Nos casos de insucesso, por outro lado, as falas são carregadas de termos que demonstram uma visão negativa da área de recursos humanos: “pedra no sapato”, “lixo”; o que denota um descrédito, desvalorização e, conseqüentemente, falta de legitimidade para atuação.

“Muitas vezes o dirigente prefere pegar uma pessoa totalmente de fora pra realizar determinada coisa de capacitação que o da casa saberia a solução” (Impl. ”A”/Minist. ”Z”)

“O nosso PAC a gente fez em outubro de 2011, eu saí em agosto de 2012 e não tinha voltado da secretaria executiva” (Impl. ”B”/Minist. ”Z”)

“Eles diziam, ah, você quer florear, quando eu dizia que dava pra fazer uma capacitação, um programa. É uma questão de sensibilidade quanto ao recursos humanos. Eu sei que fui uma pedra no sapato, por que eu queria implementar qualidade de vida no trabalho, mas aí me perguntavam: dá trabalho? Então deixa... ele (o SPOA) tinha uma série de coisas pra fazer e se ele guardasse recursos humanos no bolso era mais confortável, e ele vinha da área de convênios, que é muito diferente” (Impl. ”B”/Minist. ”Z”)

“Nada ia adiantar se a gente não conseguisse mais poder dentro da instituição. Várias vezes eu levei bronca por falar diretamente com o SPOA. Se não ouve-se falar do RH, é porque vai bem” (Impl. ”B”/Minist. ”Z”)

“Não existe apoio, o triste é que não existe, como isso, eu acho que tem que partir daqui, o modelo tem que partir daqui, mas a gente não tem força, (...) tem que partir por aqui a questão das competências, de ser feito o mapeamento das competências, olha, a gente tem um instituto de pesquisa, pra você ver como não existe vontade política, nós temos um instituto de pesquisa, (...) , nos temos uma doutora, ela é doutora né? Que ela fez mapeamento de competência no (...), tá tudo pronto, eu não

preciso pagar ninguém de fora, eu pago pra ela, faço negociação, faço passagem, ela vem aqui e ajuda a gente, ela me mandou vários e-mails colocando a disposição. Você tem vontade política? Não existe, a vontade política, eu tenho recurso e tenho dinheiro, eu tenho uma pessoa que me pode me dar um braço, que ela é doutora, (...) foi o trabalho dela. Ela é servidora nossa...” (Impl.”A”/Minist.”W”)

“Quando fala em RH, é o lixo do lixo, é assim” (Impl.”A”/Minist.”W”)

“Então quando o servidor chega aqui, ele fala assim pro servidor: “você tem dois dias para procurar uma lotação, se não, nós vamos procurar uma lotação”. Então hoje em dia não existe mais a figura de devolver pro RH, se devolve pro RH, não fica aqui. Agora só que a gente veio de uma política massacrada há anos em que se aceitava isso, então hoje nós temos resquícios aqui de gente que não quer nada, por quê? Porque era só o podre que ia pro RH, já fizemos muita limpeza né? Mas você não pode porque tem servidor que nenhuma área quer, você vai fazer o que com eles?” (Impl.”A”/Minist.”W”)

“a (...) liga lá pra mim do Planejamento: pelo amor de Deus, como é que você consegue trabalhar aí? Aí fala, fala, fala e xinga, aí eu falo: minha irmã, o que é que eu posso fazer? Eu não tenho atuação, eu não posso pedir: olha, deixa participar, não posso! Não tenho autonomia” (Impl.”B”/Minist.”W”)

“nem o coordenador geral me deu ouvido” (Impl.”A”/Minist.”W”)

“Sem contar que quando eles planejam alguma coisa, nunca conta com o apoio dos técnicos do RH, nós não somos sequer consultados” (Impl.”B”/Minist.”W”)

4.2.4.1.3 Discussão dos Fatores a partir da Lente Política

O debate da lente Política perpassa a discussão sobre os níveis de conflito e interesses dos grupos de poder, a partir da literatura do campo. O principal *conflito* presente se relaciona à importância da temática “Capacitação” para os dirigentes públicos e sua relação com seus *interesses*. Esse conflito aparece nos resultados a partir dos três lócus analisados (Comitê Gestor, Órgãos na visão dos dirigentes e Órgãos na visão dos implementadores). Nos três casos, a força de agenda do tema e a não priorização das ações da Política pela alta cúpula, surgem como fatores que interferem no sucesso da implementação da Política.

Antes de adentrar na análise da PNDP quanto ao nível de conflito, é importante uma breve digressão em relação à teoria de interesse e à teoria democrática e sua relação com *accountability*. No início da seção, foi apontado que a literatura de tomada de decisão afirma que são os interesses dos atores ou dos grupos de poder que determinam o processo decisório. Conforme aponta Rua (2009) quando uma solução para um problema é formulada criam-se expectativas sobre suas consequências. A autora afirma ainda, que há atores que acreditam que essas expectativas possam ou não ser vantajosas e atender a seus interesses individuais. É a partir desses interesses, que eles mobilizam ou não recursos, segundo suas preferências. No

caso da política de capacitação do governo federal, há de se considerar os interesses dos idealizadores da Política e dos dirigentes dos órgãos, duas arenas decisórias principais.

É importante ressaltar, contudo, que, em uma democracia pública, conforme ressaltam March e Olsen (1996), duas noções são fundamentais: (i) os indivíduos e grupos devem ter empatia com os sentimentos e desejos dos outros e, em algumas circunstâncias devem subordinar seus interesses para o alcance do bem coletivo da comunidade; e (ii) os decisores agem a partir de uma identidade cívica e de acordo com regras e práticas socialmente construídas e aceitas e o seu cumprimento, as ações não são, necessariamente, vinculadas ao atendimento de interesses individuais ou de pequenos grupos.

A democracia, afirmam ainda Abrúcio e Loureiro (2005), está centrada em três pilares principais: o governo deve emanar da vontade popular; os governantes devem prestar contas ao povo, responsabilizando-se pelos atos e omissões cometidos; e o Estado é regido por regras, que delimitam seu campo de atuação, em prol da defesa dos direitos dos cidadãos. Segundo os autores, para atender a esses ideais democráticos surgem as formas de *accountability* definida por eles como “a responsabilização política ininterrupta do Poder Público em relação à sociedade” (p.2). Existem três formas principais de *accountability*: o processo eleitoral; o controle institucional durante o mandato; e a criação de regras estatais intertemporais, que não podem ser mudadas por governos de ocasião.

Ainda conforme o debate proposto por Abrúcio e Loureiro (2005), *accountability*, em todas as suas formas, afeta as políticas públicas. Ela funciona como mecanismo de coerção, uma vez que dá visibilidade e controla as ações do Estado. Os autores afirmam, a partir da análise de estudos realizados em democracias em todo o mundo, que quanto maior o controle efetuado pelos cidadãos, mais o Poder Público tem condições de corrigir e melhorar as políticas públicas.

A grande questão em relação às políticas de gestão e em especial a uma política de gestão de pessoas focada em capacitação, que é o caso da Política aqui estudada, está no fato desta ser, de certa forma, *unaccountable*, pois os seus resultados não são diretos. Os achados desse estudo, apresentados anteriormente, vão ao encontro das afirmativas de Longo (2007) quanto às dificuldades das políticas de gestão de pessoas. O autor argumenta que as soluções de recursos humanos são quase sempre a médio ou longo prazo, o que obriga a tomar decisões cujos resultados não podem ser verificados imediatamente. Além disso, as pessoas têm pontos de vista, interesses e valores diversos, o que quase sempre acarreta conflitos nas situações.

No âmbito do Comitê a temática está no centro das atenções da ENAP, mas se torna secundária nas Secretarias do MP. Os resultados evidenciam que havia um interesse forte por parte da ENAP de ter uma política que a legitimasse e permitisse um maior alcance em sua atuação. Para o MP, os ganhos da Política não eram tão evidentes e “perdiam” espaço para outras agendas prioritárias. Nos órgãos de sucesso, a temática de “desenvolvimento” ganha força por conta de valores pessoais de dirigentes e a PNDP entra como suporte para implementação de projetos mais amplos de melhoria no desempenho organizacional. Nos casos onde esse “ganho” não é percebido, a problemática é sequer discutida.

Segundo Matland (1995), em geral, métodos coercivos são utilizados para conseguir a concordância dos atores. Quando não há coerção, exige um longo processo de negociação e barganha, afirma o autor. Conforme apontam Sabatier e Weible (2012), nos casos em que há diversas arenas e atores envolvidos no processo decisório, a alternativa para garantir o sucesso de uma política é a formação de coalizões, ou seja, atores de uma variedade de organizações governamentais e em níveis diferentes do governo, que compartilham um conjunto de convicções políticas, procuram realizá-las influenciando o comportamento das instituições governamentais. Os autores afirmam, contudo, que o compartilhamento de crenças, valores e ideias são importantes para o processo de coalizão.

No caso da PNDP, não havia mecanismos de coerção previstos no decreto; a Política não podia ser facilmente enquadrada em uma das formas de *accountability*; e, além disso, não havia o compartilhamento de crenças, valores e ideias entre as duas arenas principais (CG/PNDP e os dirigentes dos órgãos), o que impediu uma coalizão forte. Esses fatores reunidos geraram um enfraquecimento político na sua implementação, o tema não ganhou espaço na agenda do Executivo. O resultado disso foi a inação, também apontada por Matland (1995) como frequente no caso em que os atores não são hábeis o suficiente para alcançar concordância.

Outra questão resultante do enfraquecimento político da PNDP é a falta de legitimação das unidades de RH. Os implementadores costumam clamar por legitimidade e poder baseados em sua expertise no campo, mas, em uma democracia moderna, o poder maior está vinculado em atender às demandas prioritárias de governo e a implementação de uma política é bem sucedida quando ela atende fielmente os desafios e significados do mandato estatutário (Matland, 1995). Como foi apresentado nos resultados, a política de capacitação não estava entre as demandas prioritárias do governo, de forma geral.

Isto posto, no processo de implementação da PNDP percebe-se, então, aspectos, apontados por Matland (1995), das denominadas Implementação Política e Implementação Simbólica. O grande objetivo estabelecido para a Política – de tornar a capacitação no governo federal orientada por competências – era incompatível com as necessidades e interesses dos atores ou grupos envolvidos tanto no comitê gestor, cujo interesse estava em outras agendas emergentes; quanto em grande parte dos órgãos implementadores, que, muitas vezes, considera questões de gestão de pessoas como assunto secundário. Essa incompatibilidade entre metas e interesses caracteriza a chamada Implementação Política. Hill (2009) aponta que muitas vezes as políticas são formuladas com propósitos mais políticos que práticos; nesses casos, de “políticas simbólicas”, percebe-se claramente que os decisores não previram todas as ações para o processo seguinte. A PNDP teve um componente simbólico forte e muitas das decisões tiveram que ocorrer durante o processo de implementação, o que gerou os resultados apresentados. Nos casos em que, no nível local, houve uma coalizão de atores, controladores de recursos e responsáveis pelos resultados, com interesse no modelo proposto pela Política, o sucesso de implementação foi maior.

Parte da discussão sobre conflito surge novamente quando do debate sobre a lente das relações humanas, uma vez que fatores humanos influenciam e são determinados por questões Políticas. Embora o modelo teórico utilizado, de Yanow (1990), apresente quatro lentes para analisar o processo de implementação da Política, conforme será discutido adiante, os fatores se entremeiam e influenciam. Parte dessas interfaces são abordadas neste estudo.

4.2.4.2 Fatores a partir da Lente Estrutural

No modelo teórico adotado para análise dos fatores intervenientes, de Yanow (1990), os aspectos estruturais são categorizados no nível meso, ou seja, na análise da organização e do seu desenho de regras comportamentais. A análise estrutural, afirma Donaldson (1996), analisa o conjunto recorrente de relações entre os membros de uma organização a partir de questões de autoridade, comportamentos determinados por regulamentos, padrões adotados na tomada de decisão e de comunicação, além de outros padrões de comportamento. Considerando a política analisada e as características da estrutura administrativa brasileira, na qual padrões e normas não são determinadas pelas organizações, mas advém do contexto maior da administração pública como um todo, percebeu-se, nos relatos verbais e documentais analisados, que aspectos contingenciais do ambiente, além dos meso e

microestruturas, interferiram na implementação da PNDP. Sendo assim, optou-se pela análise dos aspectos estruturais não pelo lócus de atuação, como na lente política, mas a partir dos diferentes níveis. Os resultados são apresentados em três partes: (i) aspectos macro organizacionais ou contingenciais da administração pública brasileira e da PNDP, cujo foco está nas questões do contexto e do ambiente em que as organizações envolvidas se inserem e que, independente da vontade de cada órgão em particular, tiveram alguma interferência na implementação da Política; (ii) aspectos meso-estruturais, neste caso o foco está nas questões estruturais relativas às organizações analisadas e na comparação entre aquelas consideradas de sucesso e insucesso; (iii) aspectos micro estruturais, aqui a análise centra-se nas estruturas das áreas responsáveis pelo desenvolvimento de pessoas nos órgãos e, assim como na análise meso, na comparação das categorias entre os casos de sucesso e insucesso.

É válido ressaltar que as categorias foram criadas a partir dos relatos de documentos analisados e falas dos entrevistados. Na delimitação do estudo optou-se por não realizar uma investigação comparativa sobre as diferenças estruturais inerentes aos órgãos investigados (tamanho, quantidade de servidores, normativos etc.) ou fatores contingenciais intrínsecos à administração pública, focando o estudo nos aspectos destacados a partir da percepção dos envolvidos e dos registros documentais. Os resultados dos fatores estruturais estão sintetizados na Tabela 12.

Tabela 12. Resultados da lente estrutural por nível de análise

Nível de Análise	Categorias		
Macro (contingências) <i>Ambiente e Contexto</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Descontinuidade Administrativa - Falta de integração entre os subsistemas de Gestão de Pessoas - Entraves Legais - Modelo Conceitual Metodológico da Política 		
Meso <i>Organizações</i>		<i>Sucesso</i>	<i>Insucesso</i>
	- Plano Estratégico da Organização	Realizado	Não realizado
	- Gestão da Informação	Presença do sistema	Ausência do sistema
	- Recursos Orçamentários	Disponíveis	Insuficientes
	- Método de Implementação	Eficiente	Não houve tentativa
Micro <i>Unidades de GP</i>		<i>Sucesso</i>	<i>Insucesso</i>
	- Competência Técnica	Muito desenvolvida	Pouco desenvolvida
	- Disponibilidade de pessoal	Suficiente	Insuficiente

4.2.4.2.1 Fatores Macro Organizacionais

Conforme a teoria da contingência estrutural, defendida por Donaldson (1996), as estruturas das organizações são influenciadas por fatores contingenciais que refletem o ambiente em que a organização está inserida. Scheirer e Griffith (1990) afirmam que a macro implementação corresponde ao processo pelo qual o governo federal executa a política de forma a influenciar que a entrega de serviço pelas organizações locais ocorra de determinada maneira. Embora o propósito deste estudo não tenha sido mapear todos os fatores contingenciais que interferiram nas estruturas de gestão de pessoas das organizações pesquisadas, alguns desses fatores surgiram, nos relatos verbais e documentais, como intervenientes no processo de implementação da Política. Dentre eles estão: a descontinuidade administrativa; os entraves legais; a falta de integração entre os subsistemas de gestão de pessoas; e as estratégias adotadas para a implementação da Política.

Descontinuidade Administrativa

A descontinuidade administrativa, entendida aqui como o excesso de rotatividade nos cargos de direção, normalmente relacionada a aspectos políticos e não técnicos, surgem como fator relevante enquanto dificultador da implementação da PNDP. Esse fator esteve na atuação do comitê e dos órgãos. No que tange ao Comitê Gestor, foram apontadas, como fator dificultador relevante, as diversas mudanças ocorridas na SEGES no período e a continuidade da direção da ENAP, apontada como fator positivo para a política.

[...] até a própria instabilidade da SEGES... ela teve vários secretários temporários, não sei se você acompanhou isso, mas teve primeiro o (...), depois veio o [...] ficou um ano com um projeto de uma reforma gerencial revisitada com outro olhar mas com aquele conceito mais de teoria entendeu? Criar um arcabouço pra depois começar a implementar as mudanças, uma coisa assim, mais acadêmica até... que faz sentido, mas não atende os tempos de governo... Acho que ele ficou um ano. Depois ficou um temporário não sei quantos anos aí... O [...], que também ficou um ano... então as coisas eram muito instáveis. (Dirigente “B”)

Outro aspecto positivo foi a continuidade da [...] (*presidente da ENAP*) nos 8 anos” (Dirigente “B”)

A SEGES teve muitos secretários, dificulta a continuidade do trabalho. (Dirigente “A”)

E quando a gente tava super animada [...], entrando com tudo e criando um ambiente de colaboração, [...] deixou de ser secretário. Daí o [...] chegou, mas até ele vir... A troca de secretários acho que levou à limitação de não completar os outros pedaços do sistema de competências, de gestão por competências. (Dirigente “A”)

Aliada à troca dos Secretários da SEGES, houve uma troca do Secretário da SRH no período. No caso da Coordenação-Geral de Desenvolvimento, criada para dar suporte e subsidiar o processo decisório do CG/PNDP, a descontinuidade dos coordenadores também fomentou a fragmentação das ações. No período de 2007 a 2011 foram 4 (quatro) coordenadores diferentes, com rotatividade anual. As mudanças, na percepção dos dirigentes, geram morosidade nos processos lentos e dificultam as ações.

Teve inclusive alguns momentos em que a coisa se desenvolve bastante, depois se perde ou até se interrompe por que houveram mudanças administrativas e tal. (Dirigente “D”)

No tocante aos órgãos implementadores, em ambos os casos, de sucesso e insucesso, a mudança excessiva de gestão é apontada como aspecto interveniente de forma negativa na implementação da política.

Agora pra frente eu não sei dizer por que que não continuou o processo aqui, porque interrompeu e por que iniciou de novo em 2009 em outra coordenação.. (Impl."B"/Minist."Y")

Esse último ano teve mudança de ministro e isso gera insegurança no grupo da casa. O problema é a descontinuidade, por que muda chefe. Dependendo de quem venha, você tem que começar do zero. Os cortes drásticos desmotivam o servidor, ele já está inserido num contexto e muitas vezes muda um dirigente e é praticamente um baque... é frustrante. O que foi pra trás não vale nada. (Impl."A"/Minist."Z")

[...] mas desde ao longo do tempo a gente passou aí por muitas mudanças de chefia, acho que eu sou a quinta chefe desde que ela foi criada em 2005, tem muita rotatividade. (Impl."A"/Minist."X")

A descontinuidade eu acho que grande parte dela foi em função das trocas de alta liderança. (Impl."A"/Minist."X")

[...] outros ministros vieram, outras perspectivas se apresentaram. (Impl."B"/Minist."X")

[...] nós não tivemos tempo hábil de construir um mecanismo mais elaborado, mais fortalecido, porque se tivesse dado tempo de construir talvez tivesse minimizado muito as paradas, as retomadas do projeto em função das mudanças políticas, elas existem, eu acredito que esse é o costume, quer dizer, nós já deveríamos estar preparados pra isso, não é isso? (Impl. "B"/Minist. "X")

Em alguns relatos é possível perceber a descontinuidade é fator restritivo porque a decisão de implementar ou não a Política está relacionada aos interesses dos dirigentes vigentes.

E as mudanças são mudanças, o Ministro, o foco dele era a capacitação, ocupava o centro do processo, o seguinte não necessariamente, focou outra coisa, depois o subsequente, enfim, mas se você for pensar nessas três mudanças, a pasta sofreu três ou quatro mudanças. (Impl."B"/Minist."X")

Não adianta, treina um monte de cara, muda tudo, jogou fora o dinheiro. Via de regra é isso que tem acontecido. Você faz um projeto, depois no outro ano muda a gestão toda, não é mais isso, bota outra coisa, joga tudo fora, começa tudo do zero. (Impl."C"/Minist."Y")

Outra coisa também que envolve muito processo é a questão da rotatividade de chefia, são pessoas que não tem compromisso nenhum com a instituição e que não sabe quais são os interesses. Eu percebo que eles não têm interesse em capacitar as pessoas que são do quadro, não há esse interesse. Até porque quando se tem cargo comissionado, eles já indicam pessoas que vêm de fora. Então a cada vez que entra uma chefia vai ter um retrocesso, os servidores vão ficando... (Impl. "A"/Minist. "W")

Falta de integração entre os subsistemas de Gestão de Pessoas

A não integração entre os subsistemas de gestão de pessoas é apontado como fator contingencial dificultador do processo de implementação da PNDP. Atualmente, na administração pública brasileira, os diferentes subsistemas são regidos por lógicas diferenciadas e, em alguns casos, por legislações que não dialogam entre si. Os relatos deste estudo apontam para essa questão: a impossibilidade em implementar um modelo de competências na capacitação se os mecanismos, especialmente de entrada por concurso público, seguem uma lógica diferenciada, pautada em critérios de vacância ou de criação de novos cargos, e cuja seleção se dá por provas de mensuração de conhecimentos, em sua maioria, teóricos; não consideram as lacunas de competências. Essa necessidade de integração aparece no planejamento de 2010 e nas falas dos atores, dirigentes e implementadores.

A definição da política de recursos humanos nos aspectos relativos à capacitação e seus reflexos nos outros subsistemas de RH (carreiras, dimensionamento, avaliação de desempenho, política de saúde) devem ser melhor articuladas, seguindo o planejamento traçado pelo comitê. (Relatório preparação planejamento 2010)

Agora tá tendo concurso público, 500 vagas pro Ministério, esse concurso deve tá sendo aberto nos próximos dias, [...] nós queríamos fazer um concurso com foco na nossa realidade, pra suprir as lacunas de competências que nós identificamos. Mas houve uma mudança de direcionamento nessa questão da carreira [...] o concurso será feito pelo MP, a gente não sabe ao certo o perfil, o que vai ser solicitado e aí quando essas pessoas chegarem a gente vai saber exatamente quem vem pra atender as nossas necessidades... como eu faço gestão por competências com essa realidade?(Impl. "A"/Minist. "Y")

Houve projeto de todos os postos de trabalhos definidos por competência... outros casos de projetos técnicos... mas todas essas definições acabaram entrando em choque com definições de instâncias superiores e acabaram não tendo continuidade (Impl. "B"/Minist. "X")

A primeira função básica de GP é recrutamento e seleção, entendendo que é importante, vai subsidiar as demais, mas jamais ela será central, jamais. A nossa perspectiva é a gestão do comportamento humano no trabalho, então nós estamos captando, mas ele tem uma trajetória dentro dessa instituição, e nós temos que fazer uma gestão boa [...] dos processos de permanência desse servidor desmotivado, sem a qualificação necessária, desalinhado daquilo que ele tá fazendo, sem o seu trabalho organizado de uma maneira inteligente, aqui (*no MP*) parece que tudo isso é perfume e o básico é entrar, como que pode ser entrada? A principal variável dentro de uma gestão, no comportamento das pessoas e dos grupos? É importante, não é central, principalmente função do nosso formato, da administração pública que nós temos uma vida longa aqui nós temos que ter processos muito estruturados de orientação profissional, de desenvolvimento, de educação, os servidores públicos. (Dirigente "G")

[...] Então, por exemplo, a avaliação de desempenho, como a avaliação de desempenho sem relação com a competência? (Impl. "B"/Minist. "Y")

Entraves legais

Dentre os aspectos legais apontados como intervenientes, o que se destacou foi o próprio decreto que, na percepção dos dirigentes, precisaria ser revisado (Ata 32ª reunião). Alguns entrevistados consideram positivo o fato de o decreto ser amplo e não estabelecer prazos ou obrigadoriedades, pois aumenta a flexibilidade dos implementadores. Os que se opõem a essa visão argumentam que, sem sanção e obrigadoriedade, não há empoderamento suficiente para implementar. Os entrevistados dos órgãos mais fortalecidos, onde a política avançou, tendem a perceber a flexibilidade como algo mais positivo que os que não avançaram.

O Decreto 5707 não traz nenhuma obrigadoriedade, isso que parecia, que algumas pessoas acham que é uma coisa ruim, eu acho que é uma coisa interessante porque ele tem que entrar é gradual mesmo, ele tem que ser operacionalizado a partir de uma base de competência, não adianta, porque se não nós vamos fazer valer mais uma vez o formalismo, então implanta a sistemática, você não quer nem saber, não serve pra nada e as pessoas não estão preparadas pra isso, porque é mais sério, então nós vamos fazer de qualquer maneira, faz um manual bem bonito, não, o decreto não é assim.(Dirigente “G”)

[...]como não houve uma sensibilização dos dirigentes em relação a isso, de dizer: “Olha, isso é obrigatório!”, tá? Se houvesse essa mobilização dos dirigentes necessariamente... (...) Porque veio de lá, a determinação veio de dentro da SPOA! Aí sim entra, fizemos aqui num tempo recorde né? (*em relação à LAI – grifo da autora*) (...) se o ministro não entrasse de peito e colocasse em caráter obrigatório, isso não ia rolar aqui dentro. Então foi feito, e fizemos né? No caso da PNDP se eu fizer ou não fizer, não vai fazer diferença nenhuma. (Impl.”A”/Minist.”W”).

O que a gente faria para mudar essa situação, primeiro que tinha que dá uma corrigida no decreto, depois, atrelar aos ministérios a liberação do recurso de capacitação para implementação dentro do prazo, se você faz isso quem é que vai ficar sem recurso? Ninguém, todo mundo vai correr atrás né? A força política vai acontecer, já que não sensibilização, vamos pelo empurrão né assim? [...] Se não houver isso vai ser mais um decreto que vai ficar sem ser cumprido. (Impl.”A”/Minist.”W”)

O fato de o Decreto estabelecer a gestão por competência e o desenvolvimento profissional focado apenas em capacitação e não nos demais subsistemas de RH, também surge como uma questão que interferiu no processo. Neste caso houve certo consenso de que se tratou de fator dificultador.

A gente discutiu essa necessidade cada vez mais integrar a função de competência, capacitação e avaliação do desempenho. (Dirigente “G”)

Não, não é o impedimento e eu acho o seguinte, antes de se pensar no modelo de gestão por competência, gestão de pessoas por competência, antes disso, nós temos que ver as políticas, antes, não estamos nem falando, departamento pessoal, antes, tem uma tarefa anterior que são as políticas, não pode ter princípios de diretrizes incompatíveis, que tratam do mesmo sujeito, entendeu? Sabe o que isso gera?

Doença mental, um fala de competência, o outro fala que você ganha dinheiro se for bem avaliado, aí você aprende que é por competência, mas você quer seu dinheiro, você quer gratificação, olha a dissonância. (Dirigente “G”)

A gente não tava fazendo gestão por competência, não está fazendo ainda, existe um monte de equívoco no decreto [...] Por que você diz que tem um modelo de gestão por competência, conceitualmente prejudicado por que o conceito que está no decreto não traz a questão de resultado como parte do modelo de gestão por competência, já começava assim com um pé atrás em cima daquilo que tá dado, mas não é só isso, uma leitura errada de que é possível implantar o modelo de competência em uma área só. Então pega a área de capacitação e bota o modelo de competência lá, não vai, modelo de competência não é isso não... aí você passa a chamar de remuneração variável o fato de ter uma gratificação, ou seja, conceitualmente as pessoas não sabem do que estão falando, criam uma norma e criam um corte, mas esse corte é impossível de ser implementado dessa forma, ou trabalha o todo ou não trabalha. (Impl.”C”/Minist.”Y”)

Um dos implementadores citou ainda o atrelamento do decreto às escolas de governo como fator negativo para o andamento das ações.

Agora a gente tem algumas dificuldades. Tem alguns cursos que a gente acha que é importante para os gestores, mas que não é de escola de governo, existe dificuldade de autorizar. Às vezes a ENAP não tem como atender e a gente quer desenvolver as competências gerenciais então a gente tem que contratar não é? A prioridade é escola de governo, o decreto fala isso, mas quando não pode oferecer... (Impl.”B”/Minist.”Y”)

Modelo conceitual-metodológico para Implementação da Política

No tópico deste trabalho no qual foi abordada a análise dos instrumentos da Política, foi constatada uma ausência de um instrumental metodológico para operacionalização das diretrizes do decreto. A expectativa era de que cada órgão, utilizando recursos do fomento, formulasse e operacionalizasse um projeto para implementação da PNDP sem seguir um modelo específico, utilizando o sistema CapacitAÇÃO. Conforme relatado, a ferramenta do fomento não gerou os resultados esperados e o sistema CapacitAÇÃO não foi finalizado no prazo esperado. Houve muita expectativa sobre instrumentos que não funcionaram e não foram concebidas outras ferramentas para auxiliar na implementação do modelo, carência essa relatada por dirigentes como interveniente no processo de implementação.

Engraçado, eu falei pra você, um dos estímulos foi o modelo canadense, a gente estudou todos os modelos europeus, da OCDE, de comparação de como eles desenvolvem competências. Todos tinham alguma autoridade pública direcionando pra alguma competência chave. Mas o modelo que a SEGES queria era de baixo pra cima levantar o que eram as competências chave. (Dirigente “A”)

Nós fizemos uma política, mas oferecemos muito pouco pra que ela se concretizasse de fato. Não foi uma ação que se estendesse em mais de uma frente. Se esperou que a área de Rh se virasse. Esperávamos muito e oferecemos relativamente pouco. Nessa parte política também não houve uma atuação mais forte do ministério do planejamento junto aos outros ministérios. (Dirigente “I”).

Essa ausência de ferramenta possivelmente está atrelada à falta de um consenso sobre a definição do conceito de competência, do amadurecimento sobre o tema.

“[...] de certa forma, o setor público não se apropriou do tema, não tem um conceito único. (Dirigente “F”)

O próprio Ministério do Planejamento não estava apropriado do tema, nem ele sabia muito o que era, nem a SRH, nem a ENAP um pouco... então os 3 órgãos que construíram a política não tinham ainda muita ideia de como isso iria se estabelecer. (Dirigente “F”)

Havia uma baixa capacidade das áreas de recursos humanos em operacionalizar esse conceito de competência (Dirigente “F”)

Falta de apropriação da temática de gestão por competências e de como que ela tem que ser aplicada no setor público (Dirigente “F”)

Esse tema de desenvolvimento de competências passou a ser um tema recorrente nas áreas de Rh, significava que as pessoas achavam o tema interessante, mas não tinham clareza do que se tratava além da generalidade (Dirigente “I”)

Não há consenso sobre o conceito. (Dirigente “I”)

[...] várias coisas que foram propostas não tinham os elementos maduros nesse ambiente, nem em cima nos órgãos coordenadores e muito menos nos órgãos do SIPEC, então estabelecer a gestão por competências ou a capacitação baseada em competências, e essa foi uma das grandes confusões uma vez que a gestão por competência era uma coisa praticamente impossível de ser pensada globalmente na administração pública federal, então ficou um desenvolvimento ao longo desses seis anos eu acho assim em ilhas [...] (Dirigente “D”)

No caso da PNDP, a maturação conceitual começou a ocorrer após a edição do decreto, inclusive aparecendo com um de seus resultados positivos. Entretanto, o fato da implementação iniciar sem que houvesse essa maturação conceitual, é uma das explicações para a ausência de um aparato teórico-metodológico que delineasse, minimamente, as estratégias de implementação do modelo.

Além disso, o tempo de maturação das políticas não é o mais adequado, mas quando as questões caem na agenda o tempo de elaboração da proposta e de discussão da política e o encaminhamento para o congresso é um tempo pouco adequado e muitas vezes não se consegue levantar informações suficientes pra embasar a política. (Dirigente “I”)

De como aquele tema é visto e de como a gente consegue inseri-lo no momento e aí acho que o momento só possibilitou que a gente avançasse isso. Você tem que construir um capital na sociedade, no nosso caso, na administração pública, onde você fica às vezes 3, 4, 5 anos construindo capital, na verdade preparando terreno, construindo condições, construindo maturidade, pra que depois você venha e dê

avanço, consiga avançar de forma mais rápida em determinados temas. Então é mais ou menos assim. Então esses avanços, às vezes, você fica um tempo trabalhando, trabalhando, trabalhando e você na verdade está trabalhando na construção do capital pra possibilitar que em determinado momento a coisa aconteça de forma mais significativa. Pra algumas coisas é assim que a gente vai evoluindo. (Dirigente “J”)

Nós não temos nenhuma discussão no nível político conceitual e principalmente [...] como é que essas políticas estão diante do plano de fundo Estado? Nós temos que fazer essa discussão, não são políticas estruturadas a partir do setor privado, estamos falando de políticas públicas de Estado, então é preciso dar uma perspectiva mais profunda a essa discussão. [...] dentro da atual realidade que nós temos, essa discussão precisa começar lá na base conceitual, lá no marco normativo, é lá que precisa começar, antes de qualquer coisa, como que as coisas se resolvem [...] nós precisamos entender muito as coisas, metodologicamente, conceitualmente, porque daqui a pouco a gente cai na panaceia de novo, banaliza tudo de novo. (Dirigente “G”)

A ausência de ferramenta gerou, na percepção dos dirigentes, casos de fragmentação; de uso abusivo de consultorias, nem sempre qualificadas; e de perda de eficiência.

O que a gente vê são descrições diferentes, cada órgão faz por uma metodologia, as metodologias não conversam, você não ganha em termos de eficiência de plano (Dirigente “F”)

Existe uma enorme defasagem entre um instrumento de aferição de competências que é construído com o rigor metodológico necessário e o que é construído como produto de consultoria. (Dirigente “F”)

Então o planejamento fala muito sobre o que deve ou não fazer, o que é ou não aplicável, mas na área de capacitação falta esse esmiuçado o que a área tem que fazer. Então sempre deixa as áreas muito soltas e cada uma conduz da sua forma. E também a gente não tem nenhum incentivo e nenhuma sanção pra não fazer. Quem não faz não tem nenhuma sanção. Quem faz até tem incentivos... Apolítica ficou vaga nesse aspecto. (Dirigente “F”)

Apenas em 2012 se começou a pensar na elaboração de um manual metodológico para subsidiar os órgãos na implementação do modelo, desenhado a partir de experiências bem sucedidas e apoio dos implementadores. Até o momento de realização das entrevistas esse manual ainda não estava finalizado.

Assim, vamos trabalhar no monitoramento, vamos trabalhar nas orientações, acho que a gente vai caminhando, vai sair um guia, o ministério falando, olha as recomendações, nós vamos agora começar um trabalho todo de orientações técnicas junto aos órgãos, montar grupos pra gente orientar, trazer as consultorias, pra que a gente possa conversar, ajudá-los dialogar com as consultorias, a gente pode fazer isso é nosso papel, não podemos deixar os órgãos que não tenham a competência instalada estarem a mercê dessas consultorias desse jeito, então o ministério tem que se colocar, eu acho que são perspectivas promissoras para a implementação. (Dirigente “G”)

É o que temos feito agora em 2012, eu tenho voltado em todas as regiões do país, eu tenho sentado com os representantes das instituições já a partir de uma estratégia que nós definimos no nosso último encontro que seria interessante, que poderia apoiar a implementação da política, então a gente já tá construindo um monitoramento com orientações técnicas com produtos muito claros pra ajudá-los na implementação, a

partir da realidade deles, isso, não é aquilo que se espera dentro do gabinete, mas aquilo que é possível dentro da realidade, não é um mapeamento completo, é um mapeamento possível e a gente vai ajudando, vai orientando, eu volto outras vezes, eles vêm até o ministério, essa noção de que a implementação é coletiva, a política é para a sociedade, ela não é para o Ministério do Planejamento e é esse coletivo que a gente tem que mobilizar. (Dirigente “G”)

Essas questões contingenciais, pertencentes ao contexto em que a Política se inseriu, embora não estejam previstas no modelo teórico adotado deste estudo, interferiu no processo, especialmente por influenciar as questões estruturais das organizações, relatadas na sequência.

4.2.4.2 Fatores Meso-Estruturais

Os aspectos meso-estruturais são apresentados, especialmente, a partir de uma perspectiva comparativa entre os órgãos de sucesso e insucesso, embora, em alguns casos, as questões também tenham sido identificadas em relação ao CG/PNDP. Algumas questões contrastantes se destacaram como: a realização ou não de um plano estratégico estruturado no órgão (além do Plano Plurianual, obrigatório); a presença ou ausência de um sistema de informação próprio para questões de desenvolvimento de pessoas; a disponibilidade de recursos orçamentários para capacitação; e, finalmente, a própria metodologia adotada para implementar o modelo de capacitação por competência, que, nos casos de insucesso, não houve sequer tentativa. Os resultados meso-estruturais estão sumarizados na Tabela 13.

Tabela 13. Resultados Meso-estruturais

Nível de análise	Categorias		
		<i>Sucesso</i>	<i>Insucesso</i>
Meso Organizações	- Plano Estratégico da Organização	Realizado	Não realizado
	- Gestão da Informação	Presença do sistema	Ausência do sistema
	- Recursos Orçamentários	Disponíveis	Insuficientes
	- Método de Implementação	Eficiente	Não houve tentativa

Plano Estratégico do Órgão

No Brasil, o planejamento governamental é realizado por meio do Plano Plurianual – PPA; que é um instrumento, previsto no art. 165 da Constituição Federal, e tem como objetivo organizar e viabilizar a ação pública e declarar o conjunto das políticas públicas do governo para um período de 4 (quatro) anos. Apesar de sua função legal, afirma Paulo (2010), o PPA ainda não é reconhecido como instrumento de gestão estratégica sendo, por vezes, visto como instrumento burocrático e de pouca utilidade. Diante dessa realidade, alguns órgãos realizam planejamentos estratégicos específicos, com uso de ferramentas de mercado (eg. PES, BSC). Neste estudo, fato de o órgão possuir um planejamento estratégico apareceu também, na percepção dos implementadores entrevistados, como diferencial significativo para os avanços no modelo de competências na capacitação.

Nos dois ministérios de sucesso investigados havia um plano estratégico estruturado; os entrevistados atribuem a implementação da capacitação baseada em competências à visão estratégica do órgão, como consequência do planejamento estratégico estruturado. O decreto 5.707/2006 serviu como uma ferramenta para operacionalizar algo que já vinha sendo gestado no órgão.

Como a gente desenhou o mapa estratégico, a perspectiva de pessoas tá no BSC na parte de baixo, eu fiquei trabalhando durante muito tempo com a construção de indicadores, com a construção de projetos estratégicos, depois para o acompanhamento, então na época foram desenhados, em 2006, dois projetos estratégicos aqui pra área, três se contar com a parte de qualidade de vida, com a parte de capacitação e tudo a gente teve implantação da gestão por competência, e teve uma implantação do centro de formação corporativa do ministério, são dois projetos estratégicos concluídos. (Impl. "A"/Minist. "X")

Até 2004 a área de capacitação era uma coordenação dentro da coordenação geral de recursos humanos e aí era uma área que por estar no meio das rotinas do departamento de pessoal a área some, então houve essa decisão estratégica em 2004 pelo Ministro da época, mas mesmo antes de sair decreto, PNDP é de 2006, antes da política, a área não foi criada em função da política, ela foi criada na percepção de que o tema é muito importante e precisava ter maior relevância, assim como a gestão estratégica que não existia aqui no Ministério, foram duas áreas novas que foram criadas dentro do Ministério, a gestão estratégica ligada diretamente ao Ministro e a CGDP que saiu de dentro da SPOA, de dentro do RH e passou a ser vinculado ao Secretário Executivo. (Impl. "A"/Minist. "X")

Se você olhar a sistemática de capacitação e desenvolvimento no Ministério você vai ver o quanto ela dialoga com o plano estratégico, porque isso foi feito em conjunto, nós participamos também, então veio o decreto, dá total suporte ao projeto do Ministério naquele momento, entendeu? (Impl. "B"/Minist. "X")

Por outro lado, nos casos de insucesso, quando questionados sobre os fatores que interferiram na não implementação da PNDP, lembrando que esses são os Ministérios em que nenhuma ação foi feita nesse sentido, os entrevistados relataram a ausência de planejamento estratégico; o plano se restringia a aspectos orçamentários obrigatórios do PPA.

Eu creio que tenha planejamento estratégico, mas eu desconheço. Temos uma área de planejamento aqui... Mas o planejamento está voltado pras áreas finalísticas. Nosso planejamento é muito voltado pra área financeira, orçamentária, o componente subjetivo, as pessoas são vistas apenas como uma peça. (Impl. "A"/Minist. "Z")

O Ministério não tinha nem missão... eu não consegui achar. (Impl. "B"/Minist. "Z")

Na ultima reunião que eu participei do resultado das pesquisas do Ministério do Planejamento se falava de planejamento estratégico a longo prazo, estamos longe de fazer um trabalho dessa natureza (Impl. "A"/Minist. "W")

Não temos nenhum tipo de planejamento (Impl. "A"/Minist. "W")

Gestão da Informação

Outro aspecto meso-estrutural se relaciona a gestão da informação. Dentre as diferentes questões que envolvem essa temática, o que ficou mais evidente como influente, foi a falta de sistematização e acesso a informações para monitoramento da Política. Nos trechos descritos a seguir, retirados do relatório consolidado do PAC de 2006, essa questão torna-se premente.

Gerentes responsáveis pela área de capacitação não têm acesso direto às informações do Canal SRH.

Falta de acesso ao Sistema CapacitAÇÃO. No que se refere a esse item, foi levantada a dúvida acerca da obrigatoriedade ou não da utilização desse sistema, uma vez que a Administração em suas Oficinas sobre Mapeamento de Competências o coloca como facultativo, mas o próprio Decreto nº 5.707, de 2006 o estabelece como o terceiro instrumento da Política de Capacitação de Pessoal e a Portaria nº 208 registra que caberá à SEGES o desenvolvimento desse sistema o que remete à interpretação de que esse sistema será de utilização obrigatória.

A questão da gestão da informação é relatada por um dos dirigentes como fator importante na política, especialmente por conta da não consolidação dos PACs:

Do ponto de vista do Ministério do Planejamento, é assim, relacionada a esta é a ausência ou precariedade dos mecanismos de gestão da informação, o ministério não tem banco de dados, relatórios qualificados pra você se inteirar e acompanhar essas políticas, [...] o ministério que é o coordenador que não tem o banco de dados que nós não podemos puxar dados das políticas todas da área de gestão. (Dirigente "G")

Não tem relatório dos consolidados do PAC, 2008 nós recebemos 14! Que banco de dados a gente tem? 2007, 150 mandaram, mas ninguém foi pro SIPEC então como é que mandou? Num modelo de relatório que nós não podemos nem fazer o

comparativo, o que há de mais precário dentro desse relatório, não dá nem pra você fazer comparação, entendeu? Não é um banco de dados estruturado que você pode comparar variáveis, é assustador se você for pensar em termos de uma casa cuja expertise é a gestão, mas não tem o banco de dado como que você monitora? Acho que é essa coisa da identidade, da ausência de mecanismo, de tecnologia de gestão, mas o ministério não desenvolveu esse tipo de coisa. (Dirigente “G”)

A despeito da dificuldade de gestão da informação da Política como um todo, a existência, nos Ministérios de sucesso, de um sistema de gerenciamento das informações de gestão de pessoas, foi apontado como fator de sucesso na Política uma vez que permite subsidiar a negociação com instâncias superiores e a otimização do tempo.

Então por exemplo, a gente tem um sistema de avaliação de desempenho, que é muito bom o sistema, pra trabalhar com esse universo só poderia ser com sistema mesmo. O sistema de capacitação já tá quase pronto, e o de gestão de competência a gente tá fazendo um módulo que vai tá incluído no sistema de avaliação de desempenho. (Impl. ”B”/Minist. ”Y”)

Nos casos de insucesso, por outro lado, a carência de um sistema de gestão de informação é apontada como mais um restritor aos avanços do setor.

É tão importante, porque assim, até o sistema que a gente pede de controle do RH, a informática acha que tudo é importante menos o sistema do RH. Então hoje a gente vive aqui uma realidade manual de controle praticamente manual dos processos que a gente faz, [...] eu não tenho nenhum programa aqui dentro que me dê resultados quantitativos, qualitativos de recursos de quanto foi gasto, em que área que foi aplicado” (Impl. ”A”/Minist. ”W”)

Pois é e essa área de cadastro mesmo, essa área administrativa, metade do trabalho podia ser automatizado, se a gente tivesse a informática ao nosso favor, né? (Impl. ”A”/Minist. ”W”)

Recursos Orçamentários

No que tange aos recursos orçamentários da Política como um todo, de responsabilidade do CG/PNDP, percebe-se que sua gestão ficou aquém do esperado. Embora se tenha disponibilizado recursos financeiros para fomentar a implementação da PNDP, esses não eram executados em completude, o que ocasionou a diminuição gradual do volume orçamentário previsto anualmente. Em fevereiro de 2012 o programa de fomento foi suspenso, em portaria publicada pela SEGEP. Propostas para o uso do recurso e a preocupação com a não execução do fomento foram debatidas nas reuniões do Comitê.

Discutir o uso/execução dos recursos previstos para capacitação (7milhões), por exemplo: (a) levantamento de dados / contratar pesquisas; (b) realização de atividades formativas (curso especialização, programa capacitação gestão de pessoas, etc.). (Ata 9ª. Reunião)

Informe sobre a minuta de Portaria que estabelece critérios para o gasto na ação: [...] necessidade de revisão e adequação da minuta considerando: a definição de prioridades, as ações do Comitê Gestor em 2008 e o incentivo aos órgãos na implantação da Política e em seus projetos de Capacitação. (Ata 14ª. Reunião)

Quanto à atuação do Comitê e a disponibilidade de recursos: Informações sobre a previsão orçamentária de 2008, no valor de R\$ 4.800,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais). (Ata 14ª. Reunião)

Observar a urgência para publicação da portaria em razão baixo percentual de execução em 2007 e a conclusão do texto sem a preocupação com a próxima reunião do comitê. (Ata 15ª. Reunião)

Foi informado que estão previstos R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais) no orçamento de 2011 para o programa de fomento. ”(Ata 29ª. Reunião)

Conforme relatado quando da descrição dos instrumentos, a despeito de um alto recurso, os projetos apresentados não contemplavam o que estava sendo esperado; e o Comitê não realizou ações para execução de toda a verba disponibilizada para a Política. Há relatos dos dirigentes em que se questiona o não gasto do orçamento destinado ao fomento.

Tinha sido criada aquela ação do PPA de fomento e então estava sendo discutido como é que seria utilizado o recurso. Tanto que no primeiro ano da ação, o valor dela era de 7 milhões, sabe quanto que foi gasto? Não foi gasto nem 100 mil porque não tinha um projeto. (Dirigente “H”)

No que tange aos implementadores, por sua vez, percebe-se uma clara diferenciação nas falas quando se trata de disponibilidade orçamentária. Enquanto nos casos de sucesso o orçamento não é considerado problema, nos casos de insucesso esse assunto aparece como fator interveniente na não implementação da Política. Quando questionados sobre o fomento, os entrevistados dos casos de insucesso relataram não ter capacidade (técnica e de pessoal) ou apoio superior para submeter projetos ao Comitê.

A gente tem um bom orçamento de capacitação, a gente tem 10 milhões, então a gente descentraliza e eles fazem relatórios trimestrais dizendo o que já foi utilizado e tal. (Impl.”B”/Minist.”Y”)

Então nós tivemos a possibilidade na época de contar com recurso de agências internacionais, os projetos foram feitos, aprovados, então nós tínhamos um recurso bastante significativo e grande parte desse recurso foi utilizado pra capacitar os servidores (Impl. ”B”/Minist. ”X”)

Mesmo aprovado esse plano a gente esbarra na questão do orçamento. Agora no final do ano que começa a liberar e a gente começa a atender os pedidos de capacitação. (Impl.”A”/Minist.”Z”)

A gente teve um corte muito grande esse ano de recurso. Eles zeraram o recurso de capacitação esse ano, zeraram!!! Eu tinha 10 mil reais, pra 6 meses... chegou pedido da conjur, dois servidores, 2500 reais cada, acabou com o dinheiro... (Impl.”B”/Minist.”Z”)

Método de Implementação Adotado pelo Órgão

Conforme relatado, na ausência de uma definição de metodologia por parte do órgão central, cada órgão teve que desenvolver um projeto metodológico para implementação da gestão da capacitação por competências. A questão da metodologia surgiu apenas nos casos de sucesso analisados, que adotaram diferentes métodos para implementar o modelo de competências na capacitação, conforme relato a seguir. Nos casos de insucesso não houve qualquer tentativa de implementação do modelo, o que impossibilita a avaliação desse aspecto.

No Ministério X, a metodologia escolhida é tida como fator positivo no processo. Houve uma opção por envolver os servidores no desenho das competências, considerando a cultura presente no órgão, o que facilitou a implementação, o que pode ser percebido no relato da implementadora que iniciou o processo no referido Ministério:

Mais uma coisa, eu colocaria como um fator facilitador, nós trabalhamos fazendo com que a cultura da casa nos ajudasse, nós não trabalhamos contra cultura, isso foi fundamental, eu penso que talvez esse elemento seja um elemento importante para que isso tenha ficado, nós não nos confrontamos com as pessoas dentro do ministério, nós empoderamos os nossos servidores para que eles pudessem estar conosco nesse processo [...] nós fizemos um massivo, uma formação pra que as pessoas pudessem também se sentir preparadas e empoderadas a trabalhar no processo e pegamos assim todas aquelas pessoas críticas do sistema, então gente às vezes muito idoso, pessoas mais novas, e criamos mecanismos de reconhecimento [...] eu acho que esse tipo de processo de você valorizar os elementos da cultura em prol do projeto novo que é construído, ele também é um fator facilitador mais do que aquela coisa do choque, de você dizer “ninguém aqui tá preparado, nós vamos botar uma turma de fora, vamos trazer consultoria”, nada disso foi feito no ministério, nós trabalhamos com eles, cada secretaria tinha agente de desenvolvimento, acho que isso foi um fator facilitador” (Impl.”B”/Minist.”X”)

No Ministério Y, por sua vez, os atores entrevistados consideram que houve avanços, pois se escolheu trabalhar com competências transversais, ou seja, aquelas necessárias a todos os servidores do órgão, indiferente de cargo ou função; e não técnicas específicas, o que, devido à estrutura do Ministério – considerada muito grande pelos entrevistados por conta da quantidade de servidores e pelo fato de ser descentralizada em todo o país – seria inviável em um prazo razoável.

[...] eu falei com a [...] (*consultora*) contratada que eu queria um trabalho que eu não dependesse de mapear todo o processo da casa pra eu ter uma gestão de competência implantada aqui no Ministério, a gente ia levar 300 mil anos, o que eu queria eram todas as competências transversais do Ministério, vamos trabalhar com essas grandes porque aí já tem o direcionamento pra capacitação e a partir daí a gente vai vendo se a gente vai entrando mais em cada área, vamos ver quais são os processos e aí (...) (*consultora*) mudou um pouco a metodologia e tá começando um trabalho com todas as Secretarias finalísticas e nós vamos fazer o mapeamento das competências gerais dentro da Secretaria, aí depois parece que a gente vai desdobrar,

enfim; as competências gerenciais já foram mapeadas, parece também que tá tendo um pequeno desdobramento. (Impl. "A"/Minist. "Y")

A partir dessas reuniões com os chefes nós solicitamos as pessoas que participassem dos grupos focais, fizemos vários grupos focais, atingimos 465 pessoas das diferentes secretarias. A gente pedia pra mandar servidor novo, servidor antigo, e de qualquer vínculo por que às vezes é o consultor que está lá há anos que conhece mais o trabalho da secretaria. Embora a capacitação não possa, ele vai receber a trilha dele de aprendizagem. (Impl. "B"/Minist. "Y")

4.2.4.2.3 Fatores Micro estruturais

Durante o processo de implementação da PNDP, alguns aspectos estruturais das equipes responsáveis pelo desenvolvimento de pessoas se configuraram como intervenientes. Destacam-se, conforme especificado na Tabela 14, a competência técnica das equipes e a disponibilidade de pessoal. Os resultados apresentam como essas questões interferiram nos órgãos como um todo – a partir da percepção dos dirigentes e relatos documentais –; e a comparação entre a percepção dos implementadores dos casos de sucesso e insucesso.

Tabela 14. Resultados micro estruturais

Nível de análise	Categorias	
Micro Unidades de GP		<i>Sucesso</i> <i>Insucesso</i>
	- Competência Técnica	Muito desenvolvida Pouco desenvolvida
	- Disponibilidade de pessoal	Suficiente Insuficiente

Competência Técnica

A carência de competência técnica na área de gestão de pessoas aparece de forma premente nas atas das reuniões do comitê gestor, nos primeiros dois anos da política. Conforme pode ser observado nos relatos adiante, em diversos outros momentos, a questão da competência técnica dos atores de RH dos órgãos e da formação em relação à gestão por competência foi debatida e colocada como ponto central para a implementação da Política.

[...] é essencial a capacitação das áreas de Recursos Humanos no mapeamento de competências e posterior elaboração dos planos de capacitação (Ata 3ª. Reunião)

Com relação às dificuldades enfrentadas na implementação da nova política de desenvolvimento de pessoal, foram apontados: 1. insegurança dos gerentes das áreas de capacitação, quanto ao arcabouço teórico do novo modelo adotado (Gestão por Competências). (Ata 10ª. Reunião)

Identificação das inquietações levantadas pelas escolas frente à PNDP que consistem, principalmente: na compreensão de aspectos do Decreto n.º 5.707/2006, na necessidade de compreensão e apreensão dos conceitos e metodologias de mapeamento de competências. (Ata 14ª. Reunião)

Entre as dificuldades apontadas: Falta de pessoal qualificado. (Ata 17ª. Reunião)

As falas dos dirigentes também trazem a questão da capacitação como tema central e o quanto as ações realizadas nesse sentido – de ampliar a formação sobre o tema, de debater o modelo proposto – funcionam como fonte de fortalecimento da Política. Note-se que esta categoria micro está intrinsecamente vinculada à categoria contingencial que trata do amadurecimento conceitual metodológico do campo; se o conceito de competência adotado não estava claro e bem delimitado, a capacitação para operá-lo, conseqüentemente, se torna frágil.

Acho que a gente teve problemas de falta de capacidade dos órgãos, falta de conhecimento técnico na temática. (Dirigente “F”)

Tem a questão da preparação né? Às vezes o órgão tem técnicos mais preparados, isso conta lógico. (Dirigente “H”)

Eu acho hoje, estou mais do que convencida de que se a gente tivesse feito esse esforço de fomentar a capacitação dessas unidades de gestão de pessoas, por exemplo, as unidades de forma geral eu acho que o resultado teria sido outro [...] então nós como órgão central deveríamos, seria uma forma de estar fomentando, fortalecendo essas unidades, acho que o resultado teria sido melhor. (Dirigente “E”)

Quanto esforço nós fizemos? Quantos alunos nós tivemos? É só levantar os dados. [...] onde você não tinha nada, não tinha nada, ninguém sabia, [...] acho que a ENAP teve um papel central e o ministério assume essa parceria junto com a escola numa implementação, talvez num acompanhamento mais sistemático, não é? (Dirigente “G”)

O setor está mais qualificado, não tem nem comparação, você sabe disso, dentro desses ministérios é pelos menos um oi você dá pra uma colega de especialização, eu ando nos ministérios [...] não é um conhecimento aprofundado, mas já é um conhecimento, isso muda muito, é outro contexto, não é o conhecimento aprofundado, mas é um conhecimento especializado” (Dirigente “G”)

Os implementadores também apontaram a centralidade desta categoria para a Política. Nos casos de sucesso, a percepção é de um acúmulo maior em relação à competência técnica para implementar as diretrizes.

Eu acho que além da alta liderança, obviamente você tinha a questão da experiência muito grande da primeira coordenadora geral aqui da substituta dela, o restante da equipe não tinha muita experiência, não pode se dizer que essas pessoas foram determinantes, mas as duas [...] realmente foram pessoas que tem bastante conhecimento e fizeram diferença pras coisas andarem, [...] então esse conhecimento e experiência fez uma diferença enorme”. (Impl. ”A”/Minist. ”X”)

Outra coisa, a qualificação, nós tínhamos uma equipe de segundo escalão de coordenadores gerais que era impecável, nós tínhamos uma rede tão forte de

confiança, nós fizemos isso, nós fizemos, nós obedecemos todas as etapas prescritas no decreto em menos de um ano, a tomada de decisão era rápida, nós tínhamos uma equipe muito preparada, muito coesa no segundo escalão. (Impl."B"/Minist."X")

Então nós tínhamos uma rede de gente que sabia o que era planejamento/treinamento, que já sabia o que era avaliação/treinamento, que sabia o que era diagnóstico, nós fizemos um, massivo, uma formação pra que as pessoas pudessem também se sentir preparadas e empoderadas a trabalhar no processo e pegamos assim todas aquelas pessoas críticas do sistema. (Impl."B"/Minist."X")

Nos casos de insucesso, por outro lado, o despreparo técnico da equipe é visto como fator restritor no processo de implementação.

O decreto, o nosso decreto, 5707, ele saiu assim, mas foi pouco, porque é aquela historia, ninguém tá preparado. É aquela visão que vocês já têm, [...] que no RH as pessoas não têm essa preparação, elas vivem de rotina, elas não vivem de planejamento, não é um RH estratégico. Então saiu o decreto, aquilo ali era até pra mim no início, até a leitura do decreto era difícil de entender cada coisa, hoje como eu estou na área eu consigo destrinchar o decreto e dizer: gente, mas isso aqui como a gente vai incrementar, isso aqui? Até pra que não tá na área, eu acho que é difícil. (Impl."A"/Minist."W")

Eu tenho dificuldade de saber como exatamente mapear as competências, o que eu pensei em pegar inicialmente um regimento interno onde tem as competências de cada secretaria, em cima de cada competência de cada secretaria nós fazemos ali uma ou duas competência para cada secretaria, no máximo, sentar com a área validar aquela competência, em cima daquelas competências, oferecer aquele leque de cursos, porque hoje eu estou muito solta. (Impl."A"/Minist."W")

Disponibilidade de Pessoal

Alguns aspectos da implementação da Política também foram influenciados pela questão da disponibilidade de pessoal. Em documentos analisados, assim como na fala dos dirigentes, essa questão aparece como empecilho para execução de ações no âmbito do Comitê Gestor. Em 2007 foi criada uma coordenação, subordinada diretamente ao Secretário de Recursos Humanos, que tinha como função assessorar o CG/PNDP. No entanto, essa coordenação também se tornou responsável pelas capacitações de todo o SIPEC no que tange aos sistemas estruturantes (eg. SIAPE, SIAFE), o que demandava um número muito grande de servidores para a realização do trabalho, o que, na maior parte das vezes, não era possível; o problema da insuficiência de pessoal não foi sanado. Essa carência se torna evidente na 15ª reunião de 14 de março de 2008 na qual se aponta a necessidade de formatação de um grupo executivo, para o Comitê, capaz de reforçá-lo e auxiliá-lo a implantar suas demandas.

[...] não tinha uma equipe de suporte, não se pensou em uma estrutura disso, não tinham pessoas, as pessoas que contribuía na área de apoio era muito só fazer a ata e não dar uma assessoria, assim, uma assistência técnica... Tanto que na fase final disso a gente criou um grupo de trabalho, [...] pra tentar fazer com que fossem pré-processadas algumas questões e processadas posteriormente ao comitê” (Dirigente “D”)

A baixa disponibilidade de pessoal nos órgãos implementadores, na visão dos dirigentes, também é apontada como fator interveniente no processo de implementação da Política.

Porque a gente sabe das dificuldades que as áreas de RH têm de operacionalizar essa parte. Desde que eu conheço, que eu tenho contato com os órgãos setoriais de Rh, você vê que essa parte de administração, folha, cadastro, férias, frequência, ela consome muito os coordenadores e a parte de desenvolvimento fica um pouco mais de lado. Essa questão é um fator crítico pra política que a gente já tinha visto, mas não teve nenhuma intervenção. Se não tiver mudança nesse quadro acho que a gente sofre porque a gente já tem 6 anos de decreto. (Dirigente “F”)

Quanto à percepção dos implementadores, contudo, percebe-se uma diferenciação nas falas dos órgãos de sucesso e insucesso. Nos primeiros o relato é do fortalecimento da equipe como um fator propulsor.

Mas houve concurso em 2010, pra nível superior, o que fortaleceu a equipe. Essa é uma área extremamente estratégica pra coordenação geral de gestão de pessoas. Se vocês não me derem uma equipe que seja uma equipe boa pra trabalhar com esse processo de trabalho, o que eu vou fazer? E aí entrou muita gente boa. (Impl. ”B”/Minist. ”Y”)

Foi uma equipe grande que chegou, uma equipe para área de gestão estratégica. (Impl. ”B”/Minist. ”X”)

Nos segundos, por outro lado, vê-se a insuficiência de pessoas como impedimento.

Falta estrutura, somos poucos pro trabalho. Não há uma área de capacitação estruturada (Impl. ”A”/Minist. ”Z”)

Hoje esta tudo centralizado na figura do coordenador. Não temos equipe, falta estruturação. (Impl. ”A”/Minist. ”Z”)

Eram 3 ou 4 pessoas no RH em 2010... em 2011, após o concurso, eram 10 pessoas no RH inteiro. (Impl. ”B”/Minist. ”Z”)

Sempre foi uma pessoa pra cuidar de avaliação de desempenho e capacitação. Então eu tinha meio servidor. Pra ter uma ideia não tinha plano de capacitação antes de eu entrar (Impl. ”B”/Minist. ”Z”)

Não dava pra cobrar do coordenador geral um envolvimento com a gente quando ele cuidava da logística inteira, licitação e contratos e recursos humanos. Disso tudo o RH era o que dava menos trabalho. Acho que é bem estrutural. (Impl. ”B”/Minist. ”Z”)

4.2.4.2.4 Discussão dos Fatores a partir da Lente Estrutural

Os aspectos contingenciais, neste trabalho chamados de macro organizacionais, encontrados nos resultados, permitem visualizar o alto nível de ambiguidade da PNDP. Matland (1995) aponta que o nível de ambiguidade pode ser observado a partir de falta de clareza em relação às metas e em relação aos significados da Política. Na PNDP, percebe-se clara indefinição em relação às metas e indicadores pelos quais seriam mensurados os resultados da Política. Outra ambiguidade diz respeito aos significados da Política, a começar pelos significados conceituais que eram dúbios e passíveis de múltiplas interpretações.

A dificuldade conceitual possivelmente é resultado não apenas da escassez de debate ou formação sobre a temática, mas também da ambiguidade do conceito de competência na própria literatura recente do campo. Santos, Coelho Jr. e Moura (2011), em análise da literatura nacional especializada sobre o constructo “competência”, concluíram que trata-se, a despeito de ampla produção e debate, de um conceito em construção e que possui múltiplas dimensões e facetas. Santos (2011) realizou uma compilação da literatura nacional e internacional sobre competência no que tange à esfera pública, e percebeu que, a despeito da complexidade e fragmentação teórica da literatura do tema, existe uma convergência no sentido de o setor público tratar o conceito enquanto conhecimentos, habilidades e atitudes expressos pelo desempenho profissional dentro de determinado contexto organizacional. A autora ressaltou, contudo, que na análise da literatura nacional, não foram identificados estudos específicos sobre a administração pública federal, o que sugere uma lacuna de discussão do constructo nesse segmento.

Essa questão do amadurecimento conceitual também remete ao debate sobre o *timing* das políticas públicas. Segundo aponta Monteiro (2007), em situações nas quais há baixa capacidade de rastreamento, isto é, diante da escassez ou ausência de bases de dados estratégicos que subsidiem a tomada de decisão e da baixa flexibilidade de tempo, aumenta-se o risco de estabelecer políticas não totalmente ajustadas à realidade e que demandem ajustamentos e correções.

De acordo com Baier, March e Saetren (1986), muitos problemas de implementação poderiam ser evitados se as políticas fossem desenhadas de forma menos ambígua. O alto nível de ambiguidade, assim como o de conflito, caracterizam a implementação simbólica, tratada na discussão sobre a lente política, altamente presente na PNDP. Nessas situações de ambiguidade, algumas questões inerentes ao contexto, não resultantes de conflito, mas

inerentes à administração pública como um todo, influenciam o processo de implementação; são aspectos da chamada implementação experimental, do modelo de Matland (1995). Na PNDP duas condições se ressaltaram: a descontinuidade administrativa e falta de integração entre os subsistemas de recursos humanos.

Rego e Peixoto (1998) afirmam que a instabilidade política e a troca de cargos no poder, geram descontinuidade dos programas de governo no Brasil o que, somando-se a não persistência na busca de objetivos de longo prazo, são aspectos que inibem o fortalecimento das instituições públicas e dificultam o melhor desempenho de seus agentes. Por outro lado, Abrucio e Loureiro (2004), apontam que estudos recentes têm mostrado que a coerência das decisões e a estabilidade das políticas públicas podem ser aumentadas e não reduzidas, se foram criadas estruturas institucionais a partir de amplas negociações e debate entre os diferentes atores políticos envolvidos com tais decisões ou políticas. Volta-se aqui à necessidade de coalizão entre as arenas, debatida na lente Política, como aspecto fundamental, para assegurar parte das questões estruturais necessárias à implementação da Política.

A outra categoria contingencial, da não integração entre os subsistemas de gestão de pessoas, é apontada na literatura como aspecto fundamental na implantação do modelo de gestão estratégica de pessoas e da gestão por competências. Segundo Marconi (2005), para alcançar um modelo estratégico de gestão de pessoas no Brasil, não é suficiente apenas definir regras para contratar, remunerar e capacitar. O alcance dos objetivos de profissionalização exige que essas políticas tenham as mesmas premissas, sejam integradas, coerentes e consistentes entre si. A literatura de competências também traz como condição a integração dos subsistemas. Brandão e Guimarães (2001) afirmam que a melhoria do desempenho em um sistema de competências deve estar atrelada à identificação e ao desenvolvimento de competências internas e à seleção de competências externas, tendo como base a formulação da estratégia organizacional e dos objetivos e indicadores de desempenho organizacional. A PNDP, conforme apontado nos resultados, não foi suficiente para criar mecanismos que tornassem esse modelo sistêmico em toda a gestão de pessoas na APF. Mais uma vez é possível perceber aspectos políticos determinando os estruturais. Conforme foi discutido, o tema gestão de pessoas não tem força para fazer-se prioritário nas agendas dos decisores (*policy makers*); desta forma, não são criadas condições – espaço – para o debate e a criação de políticas sistêmicas e integradas de gestão de pessoas.

No que tange aos aspectos meso e micro estruturais, algumas questões merecem ser discutidas. Segundo Hill (2009), nos casos de políticas simbólicas, percebe-se que não houve

previsão de recursos ou de condições necessárias para a implementação. A análise dos aspectos meso e micro estruturais da PNDP permitem inferir que, no plano geral, os recursos para sua implementação não estavam disponíveis. Conforme apontado nos resultados, os sistemas de gestão da informação; a disponibilidade e a gestão de recursos financeiros; a existência de uma metodologia eficiente para implementação – aspectos meso; e a disponibilidade de pessoal e a competência técnica – aspectos micro; foram os fatores que diferenciaram os órgãos que avançaram no processo de implementação dos demais caracterizados como casos de insucesso. Além disso, de forma geral, essas questões também aparecem como problemas presentes na estrutura do CG/PNDP, o que, mais uma vez, permite perceber componentes simbólicos na Política.

Um aspecto meso estrutural merece destaque nesse debate: a presença ou não de um plano estratégico. O pressuposto elementar para a implementação da gestão estratégica de pessoas a partir do modelo por competências é que o órgão tenha delimitado um plano com objetivos e metas definidas. O plano estratégico, apontado por Brandão e Bahry (2005), é ponto de partida para as demais etapas do processo de gestão por competência. Diversos estudos apontam que a identificação das competências individuais devem estar atreladas ao alcance das competências organizacionais e essas, por sua vez, são formatadas a partir dos objetivos estratégicos que a organização pretende atingir no médio e longo prazo (eg. BRUNO-FARIA; BRANDÃO, 2003; BRANDÃO; GUIMARÃES; BORGES-ANDRADE, 2001; SANTOS, 2001). Além disso, a própria concepção de planejamento impacta sobre as políticas de gestão de pessoas, pois exige um perfil mais elevado de qualificação dos servidores para a concepção, formulação detalhada, condução, acompanhamento e avaliação das estratégias detalhadas para os programas governamentais (BERGUE, 2005). É possível assim considerar que, nos órgãos onde não há um plano estratégico com metas organizacionais definidas, a implementação da Política se torna praticamente inviável nos moldes previstos pelo modelo teórico adotado.

Há de se considerar, contudo, que o plano estratégico é essencial, mas não suficiente para tornar as questões de gestão de pessoas como parte da estratégia das organizações públicas. No modelo hoje vigente no governo federal, predomina a abordagem clássica de planejamento de gestão de pessoas, definida por Legge (2005) como aquela em que a etapa de planejamento é separada, em termos funcionais, da etapa de implementação: as unidades de planejamento estratégico têm a função de supervisionar a implementação pelas unidades de execução. O planejamento de recursos humanos na APF compete ao Ministério do

Planejamento e a sua execução às áreas de RH dos órgãos setoriais e seccionais. Essa estratégia assume assim, um fluxo *top-down* que cria uma dependência dos níveis inferiores em relação aos níveis superiores (LEGGE, 2005); mesmo que um órgão faça seu planejamento e cunhe questões para tornar a gestão de pessoas mais estratégica, legalmente, ele depende das determinações do MP. Além disso, nessa perspectiva *top-down*, as políticas de Gestão de Pessoas se tornam reféns das mudanças de direção e são diretamente atingidas pela descontinuidade administrativa e, conforme debatido na lente política, dependem de legitimação da alta cúpula.

Uma alternativa à abordagem clássica, proposta pela literatura de gestão estratégica de pessoas, é a denominada abordagem informal-incremental (BREWSTER et.al., 2000), que vai ao encontro da proposição *bottom-up* de implementação de políticas públicas, uma vez que considera os elementos que emergem durante a implantação da estratégia organizacional. Essa abordagem parte do pressuposto que, diante da racionalidade limitada dos atores e da instabilidade do ambiente organizacional, um processo estratégico não se concretizará conforme sua concepção (PAAUWE, 2004). Os estudos de gestão estratégica de pessoas, contudo, ainda estão centrados em uma perspectiva teórica clássica e não consideram a complexidade do processo de elaboração de estratégia nem as contingências que implicam no ajustamento da gestão de pessoas à estratégia da organização (BREWSTER et. al., 2000; PAAUWEE, 2004). É importante questionar se o modelo de gestão estratégico que está sendo proposto, por meio de etapas para implementação da gestão por competências – de forma linear e sem considerar fatores externos, coalizões políticas e condições ambientais – é possível de ser implementado na prática das organizações públicas. Como afirmam Wright e Snell (1998), nem sempre os sistemas de Gestão de Pessoas terão um papel estratégico como o previsto na literatura, uma vez que dependem de condições ambientais e organizacionais.

Diante do exposto, é possível perceber que questões estruturais foram determinantes para a implementação da Política. A análise dos resultados permite inferir também que as questões políticas interferiram e, por vezes, determinaram as questões estruturais, especialmente as contingenciais. É provável, por exemplo, que haveria a formulação de políticas integradas de recursos humanos e a diminuição de entraves legais se não houvesse tantos conflitos de interesses entre os dirigentes responsáveis pela Política – e pelas Políticas de GP como um todo; além disso, se a Política fosse *accountable*, como discutido na lente política, não haveria tanta interferência da descontinuidade administrativa uma vez que um dos resultados da *accountability*, conforme afirmam Sacramento e Pinho (2009), é permitir o

controle político pelo público-alvo da Política e diminuir a interferência de interesses individuais dos tomadores de decisão nas políticas públicas. Outra evidência da relação entre questões políticas e estruturais está no fato de que, nos órgãos nos quais havia espaço na agenda da alta cúpula para a temática, os recursos necessários –meso e micro estruturais– foram disponibilizados; nesses casos, a Política não tinha um caráter apenas simbólico, mas assume uma perspectiva mais experimental que, conforme os pressupostos do modelo de Matland (1995), nesses casos são os recursos e o contexto que determinam os resultados.

4.2.4.3 Fatores a partir da Lente de Relações Humanas

A lente de relações humanas foca no comportamento dos atores individuais no contexto organizacional e das relações interpessoais (YANOW, 1990). Sendo assim, nesse caso específico, foram categorizados relatos verbais e documentais referente a aspectos atitudinais dos atores. Da mesma forma que na lente política, optou-se pela apresentação dos resultados a partir do Lócus de atuação uma vez que os comportamentos humanos interferiram tanto na atuação do CG/PNDP quanto nos órgãos implementadores. A análise realiza a comparação entre: (i) as percepções dos dirigentes em relação ao CG/PNDP; e (ii) as percepções dos implementadores de sucesso e insucesso, seção em que se destacam os fatores considerados facilitadores e dificultadores do processo de implementação. Diferentemente da apresentação da lente política, contudo, neste caso não foram consideradas as percepções dos dirigentes em relação aos órgãos implementadores como um todo, pois, embora algumas questões tenham surgido, devido à escassez e falta de convergência de opiniões, não foi possível configurar categorias analíticas.

Conforme pode ser observado na apresentação dos resultados, nesta seção há uma diminuição dos trechos categorizados em relação aos anteriores. Nenhum trecho dos documentos analisados apontou questões atitudinais e/ou comportamentais como intervenientes no processo de implementação. Nas entrevistas, observou-se uma tendência a relatar aspectos políticos e estruturais e desconsiderar questões individuais e relacionais. Mesmo quando questionados sobre questões humanas, alguns entrevistados retomavam aos aspectos anteriores. Isso não evidencia, contudo, que estes aspectos não tenham a mesma relevância dos demais; é possível que, diante dos desafios estruturais e políticos evidentes, as questões humanas tenham ficado menos ressaltadas. A síntese dos resultados encontra-se descrita na Tabela 15.

Tabela 15. Resultados dos fatores a partir da lente de relações humanas.

Lócus	Categorias		
Comitê Gestor	- Relações Interpessoais - Empreendedorismo		
Órgãos <i>Percepção dos implementadores</i>	- Liderança	<i>Sucesso</i> Facilitador	<i>Insucesso</i> Dificultador
	- Comprometimento	Facilitador	Sem relatos
	- Autonomia	Facilitador	Dificultador

4.2.4.3.1 Relações Humanas no Comitê Gestor

A partir da análise dos dados coletados, três categorias emergiram no que tange aos aspectos humanos/atitudinais do Comitê: relações interpessoais, motivação e empreendedorismo, descritas a seguir.

Relações Interpessoais

As relações interpessoais ora negativas, ora positivas foram consideradas, respectivamente, favoráveis ou restritivas ao desenvolvimento da PNDP. Na percepção dos dirigentes entrevistados, as relações se tornavam mais amigáveis ou menos conforme a troca de atores nos cargos políticos dos membros representantes do CG/PNDP.

A relação da SEGES com o [...] (*Secretário de Recursos Humanos*) foi muito boa, um diálogo bem mais próximo. O período anterior [...] tinha sido marcado por um conflito muito intenso a ponto dos dois secretários serem demitidos. No período do [...] (*Secretário de Recursos Humanos*) havia um respeito pelo diálogo, um consenso de que se estava trabalhando pelo mesmo objetivo. Quando veio o [...] (*Secretário de Recursos Humanos subsequente*) a situação mudou. Ele era muito imponderado politicamente e redefiniu a estrutura, mudou muita coisa e não foi um processo que fosse feito sem perdas, sem desconforto. Durante um curto espaço de tempo teve o [...] (*referência a um dos secretários de gestão*) que tinha uma relação muito boa com ele e com a ENAP, mas foi pouco. (Dirigente “T”)

Quando tinha um Secretário de Gestão bom, o de RH não estava muito interessado... Quando o de RH era bom, o de Gestão era complicado... Na gestão do [...] (*referência a uma dos Secretários de Gestão*), funcionou razoavelmente enquanto estava o [...], que foi um grande aliado, era o chefe de gabinete dele. (Dirigente “A”)

Houve momentos de muitas dificuldades de relacionamento entre os três dirigentes, não eram os três, mas tinha momentos que a SEGES e SRH quase não estavam se falando, teve momentos conflituos entre a ENAP e a SEGES. (Dirigente “D”)

Há relatos também de conflitos entre SEGES e SRH relacionados a outras questões dentro do Ministério do Planejamento, que afetaram o andamento do CG/PNDP.

Por razões exógenas ao Comitê Gestor da PNDP, as relações entre SEGES, SRH e ENAP estavam permeadas por alguns atritos afetos a outros processos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. De modo que, no início de 2010, era baixa a disposição dos membros do Comitê para torná-lo um espaço de construção coletiva acerca da PNDP. (Relatório Planejamento de 2010)

Percebem-se, nesses resultados, questões relacionais determinando aspectos políticos como o conflito de interesses, debatido na lente política.

Empreendedorismo

Assim como na formulação, na implementação o papel dos atores empreendedores se destacou formando uma segunda categoria atitudinal. No que tange à ENAP, conforme a fala dos atores, esse papel de ator empreendedor se revezava entre a presidente e um dos diretores. No Ministério do Planejamento, uma das coordenadoras de desenvolvimento, que assumiu o cargo no final de 2010, é apontada como empreendedora e a continuidade das ações a PNDP, apesar do comitê não se reunir mais, é associada a sua atuação. Esses atores empreendedores, contudo, não tinham o peso político suficiente para garantir avanços necessários na Política.

Daí quando [...] (*Presidente da ENAP*) cansava o [...] (*Diretor da ENAP*) animava, quando o [...] (*Diretor da ENAP*) cansava [...] (*Presidente da ENAP*) animava por que era uma coisa assim [...] não deixar a peteca cair. (Dirigente “A”)

[...] era um interesse da [...] (*Presidente da ENAP*) porque ela podia ter se acomodado também. Tudo ocorreu muito em função da [...] (*Presidente da ENAP*). (Dirigente “B”)

[...] eu sentia que tinham pessoas super entusiastas, por exemplo, a [...] (*coordenadora de desenvolvimento atual*), o [...] (*Diretor da ENAP*), a [...] (*Presidente da ENAP*)... A gente conseguiu promover coisas, mas até um determinado limite, até um determinado espaço ali... depois a coisa meio que não conseguia avançar. Então acho que dependia muito de indivíduo sabe? (Dirigente “C”)

[...] porque aí ela (*Coordenadora de Desenvolvimento*) tá conseguindo fazer um trabalho mais a longo prazo. Além disso, tem o fato dela participar a tanto tempo da administração como instrutora da área de gestão por competências, as pessoas conhecem ela, eles tem uma outra visão, ela é muito admirada. Na época da [...] (*coordenadora anterior*) a gente enfrentou um período muito difícil, a relação dela com o secretário não era muito boa. Ela tentava fazer alguma coisa, as conferências regionais mesmo estava tudo certo, os órgãos iam pagar as nossas diárias, as nossas passagens, local, com tudo pronto e o Secretário [...] não deixou. Uma pena. (Dirigente “H”)

Outra coisa, acho que avançou muito com a [...] (*Coordenadora de Desenvolvimento*) lá (no planejamento), a gente percebe muita diferença. (Impl. “B” /Minist. “Y”)

4.2.4.3.1 Relações Humanas nos Órgãos Implementadores

A análise comparativa entre os órgãos considerados de sucesso e insucesso permite perceber algumas diferenças no que tange aos aspectos referentes às relações humanas. Conforme ressaltado no início da seção nota-se, contudo, que não há ênfase nesses aspectos atitudinais, algumas poucas falas tratam das temáticas.

Liderança

A liderança da alta cúpula, e da linha hierárquica acima da área responsável pelo desenvolvimento, foi ressaltada positivamente pelos órgãos de sucesso.

A implementação da capacitação por competência é função de uma visão de liderança do Ministro da época. (Impl. "A"/Minist. "X")

A coordenadora tem se empenhado também, tem procurado estudar, há pouco tempo ela fez na ENAP o curso de liderança dinâmica. Ela é muito boa, ela dá liberdade pra gente trabalhar e isso faz toda a diferença. (Impl. "B"/Minist. "Y")

Então tinha uma coisa, sabe, uma coisa assim de muita força, de muito idealismo no projeto, em todos os níveis, quanto no alto escalão, quanto nos diretores, de coordenadores, a equipe era muito forte da SPOA, Secretaria Executiva e Gabinete, a gente tinha convicção, [...] era o comprometimento desse líder com esse projeto de [...] modernizar a gestão. (Impl. "B"/Minist. "X")

Nos casos de insucesso, por outro lado, a liderança é vista como empecilho.

Muitas vezes o político, o dirigente tem uma distância do servidor. Ele só consegue realizar algo se tiver uma equipe ao seu lado. Precisa melhorar a integração entre o corpo da casa e o dirigente. (Impl. "A"/Minist. "Z")

O coordenador é meio contra a gestão por competência. (Impl. "A"/Minist. "W")

Comprometimento

O comprometimento, muito atrelado à motivação das equipes, especialmente das áreas de desenvolvimento, também surge como fator que, de alguma forma, interferiu no sucesso da Política. Nos casos de insucesso, não há relato que possa atrelar comprometimento (ou a falta dele) como empecilho à implementação da política.

Os antigos, que estavam desanimados, os que tinham que aposentar aposentaram, e os antigos que continuaram começaram a ser influenciados pelos novos, a participar, são pessoas boas, que tem capacidade de aprender, de ir atrás, de buscar, que precisavam de um estímulo por que estavam muito acomodados. Então a gente tem agora pessoas boas, motivadas. (Impl. "B"/Minist. "Y")

[...] então eu vinha com muitas questões a serem colocadas e com muitas contribuições a serem feitas, foi um momento muito especial pra mim e eu encontro no Ministério, naquela equipe, naquele ministro, naquele secretário executivo, dois professores, todos tão responsáveis, com tantos projetos, com tantas expectativas, com vontade de fazer a coisa acontecer. (Impl. "B"/Minist. "X")

Vamos buscar parceria, vamos ver quem pode ajudar, vamos ver quem pode uma coisa que a gente aprendeu aqui que nos outros órgãos não tem, nosso tamanho não deixa tempo pra gente pensar duas vezes, ou a gente faz, ou a gente não tem tempo de correr atrás depois não, como nós lidamos com muitos desafios todos os dias, todos os dias é uma novidade. (Impl. "A"/Minist. "Y")

Houve momentos em que a gente participava de múltiplos debates, a gente participava muito de ambientes externos pra poder falar o que existe no mercado, trazer coisas novas pra cá, mudar um pouco o jeito de pensar, se comprometer mais com o trabalho (Impl. "A"/Minist. "Y")

Não sei, acho que é um grupo de pessoas bem teimosas que tem aqui, que vai atrás, que não se conforma, que briga, que quer fazer diferente, mesmo [...] a gente não concordando, mas tem que implantar, a gente acha que é bom ter não é esse o modelo mais adequado, não, mas vamos fazer porque é importante, como é que a gente faz? (Impl. "A"/Minist. "Y")

Autonomia

A autonomia percebida pelos implementadores também é diferente nos órgãos de sucesso e de insucesso. Enquanto os primeiros percebem que têm autonomia para trabalhar e isso alavanca o processo, os segundos apontam a sua insuficiência como fator de impedimento para os avanços.

Acho, aqui nós nunca dependemos deles (*alto escalão*) pra fazer as coisas, muito pelo contrário, em determinados momentos da gestão em outras gestões, nós fomos propulsores em algumas coisas aqui, as pessoas não andavam e a coisa não evoluía e a gente trouxe uma capacitação mais intensa. (Impl. "A"/Minist. "Y")

A mudança de dirigentes não interfere muito por que nós somos independentes. Caminha normalmente. A única coisa que a gente faz é prestar conta pra eles, elaboramos o plano, que tem que encaminhar pra eles, e alguns relatórios, no mais não tem interferência nenhuma. (Impl. "B"/Minist. "Y")

Nós temos muita autonomia pra trabalhar, pra fazer as coisas que precisam ser feitas. (Impl. "A"/Minist. "X")

Na visão de um dos órgãos de insucesso essa autonomia deveria vir, de forma impositiva, a partir de determinação do órgão central.

Eu entendo que se não for, vou ser bem sincera, se não se criar uma política diferenciada de RH que coloque o RH, se isso não vier, não adianta eu trabalhar aqui dizendo eu sou estratégico, se o Ministério do Planejamento não mudar o foco em cima das atenções do RH [...] ele tem que deixar claro se o RH é uma área independente, já foi até questão de sugestão criar uma carreira de RH, que quando você cria, você passa ser integrante da onde? Do Ministério do Planejamento, então você tem total autonomia. (Impl. "A"/Minist. "W")

Se não houver essa autonomia dentro da área de RH, a gente vai continuar sendo órgão operacional, financeiro, departamento de RH, de pessoal (Impl. "A"/Minist. "W")

4.2.4.3.4 *Discussão Fatores a partir da Lente de Relações Humanas*

Yanow (1990) descreve a lente das relações humanas como aquela que analisa os papéis psicológicos e sociais, as expectativas, necessidades e motivações dos atores envolvidos no processo. Segundo o autor, ausência de habilidades interpessoais e falta de motivação são fontes de problema. Conforme debatido na lente política e se evidencia novamente a partir da lente de relações humanas, o fato dos atores individuais decidirem tendo como base seus próprios interesses, conforme aponta Matland (1995), é fator crucial no processo da PNDP.

No que tange ao Comitê Gestor, questões relativas a conflitos de interesses são os principais fatores geradores de problemas nas relações interpessoais. Pressman e Wildavisky (1984) apontam que a diferença entre valores e crenças dos formuladores e daqueles responsáveis pela execução da política gera distintas motivações para a implementação. O conflito se torna ainda mais presente em virtude da, também já citada, ambiguidade em relação aos resultados esperados para a Política.

Um aspecto que se destaca é o papel de atores individuais em posição de empreendedorismo e liderança. Os resultados apontam que, em grande parte, os avanços estão relacionados ao papel de um empreendedor entre os dirigentes da Política; nos órgãos, se destaca a liderança positiva. São pessoas que se tornaram, conforme afirmado por Kingdon (1995), componentes fundamentais para que a política não fosse totalmente paralisada. Eles puderam ser assim identificados, pois atuaram conforme os apontamentos de Zahariadis (2003) para empreendedores: aqueles que envolvem para defender sua causa porque acreditam nela e porque têm metas claras e consistentes.

No caso dos implementadores as questões que dificultam o processo estão relacionadas, especialmente, ao conflito principal-agente. Meier e O'Toole (2006) afirmam que o conflito entre os objetivos do principal (núcleo decisório/dirigente) e os do agente – implementadores – são causados pela assimetria de informações e pelo conflito de interesses. Em parte, questões humanas nos órgão implementadores – como liderança e comprometimento – estão relacionadas ao conflito principal-agente, os interesses da área responsável pelo desenvolvimento de pessoas não encontram espaço junto às lideranças. Nos casos de sucesso, as falas sobre comprometimento estão apoiadas em questões de apoio da alta direção, não há relato de conflitos com as lideranças.

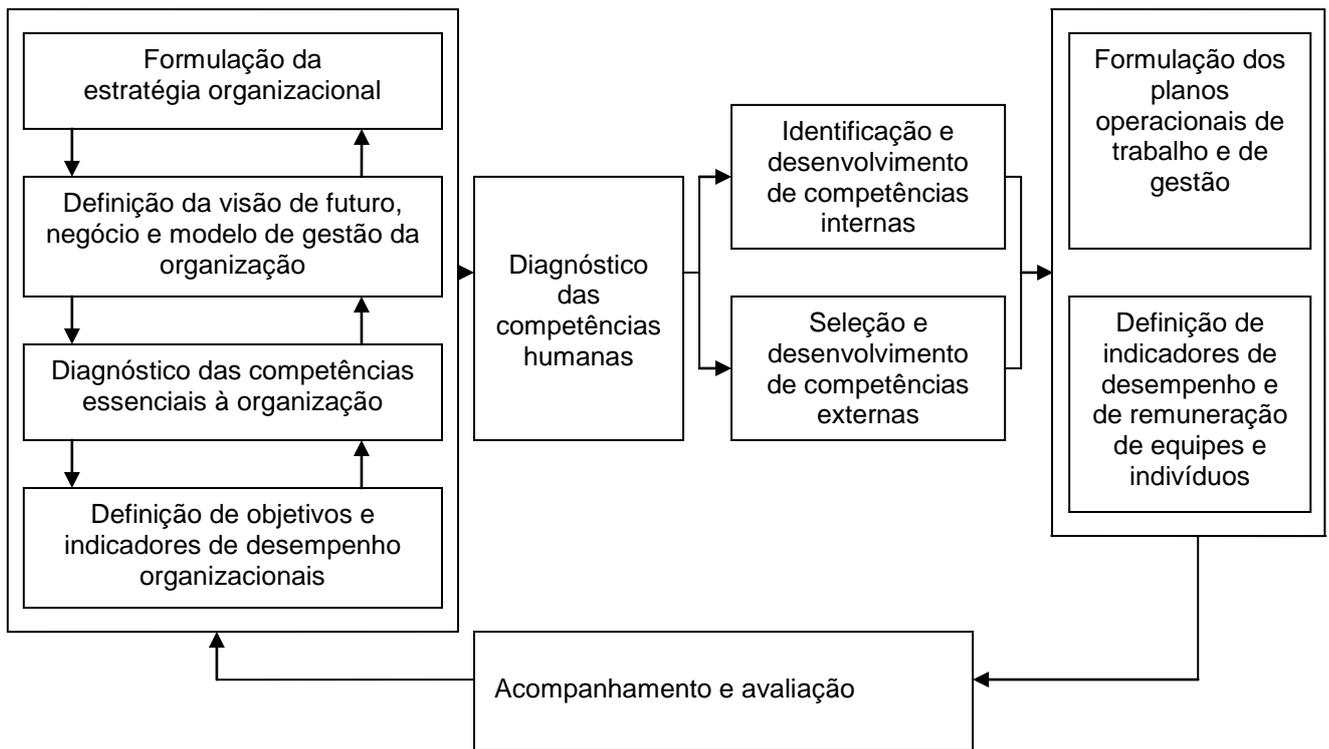
Outro aspecto que se destaca é a autonomia dos implementadores, que também se

relaciona a um aspecto político debatido neste trabalho: a legitimidade da área de RH. Em acordo com os apontamentos de Subirats (1989), são os implementadores, nesse caso específico, os coordenadores responsáveis pelo desenvolvimento de pessoas nos órgãos, quem sabem realmente o que está acontecendo na aplicação das diretrizes da política. Nos casos em que essa área se percebe como mais autônoma, há maior legitimidade frente aos dirigentes e, conseqüentemente, mais espaço para avanços necessários ao sucesso da PNDP.

A discussão acima evidencia que as questões sobre relações humanas, assim como os aspectos estruturais e contingenciais, estão permeadas e relacionadas às questões políticas. Os resultados deste estudo demonstram que as questões individuais não estão no cerne da problemática e, para ser aplicável no setor público brasileiro, um modelo de gestão estratégico de pessoas deve considerar aspectos políticos e contingenciais aqui debatidos, uma vez que eles parecem interferir, inclusive, nas questões atitudinais dos atores. Estudos em gestão estratégica de pessoas (SHEEHAN, 2005; TRUSS, 2008), contudo, apontam para o fato dos modelos do campo não abordarem questões contingenciais em sua aplicação. Paauwe (2004) e Paauwe e Boon (2009) afirmam que alguns modelos teóricos apresentados pela literatura podem não ser implementáveis na prática em virtude de restrições ambientais. Os autores questionam a aplicabilidade dos modelos existentes, e a gestão por competências é um exemplo, em diferentes campos.

Nesse sentido, outro ponto a ser debatido trata da aplicabilidade do modelo de gestão por competências proposto pela PNDP. Embora a Política tenha problemas de precisão conceitual, citados anteriormente, nas duas publicações da ENAP debatendo a questão da gestão por competências (ENAP, 2006; 2009), o modelo teórico discutido é o desenvolvido por Guimarães et.al. (2001), exposto na Figura 9, que tem como foco o desenvolvimento de competências individuais relacionando-as a questões estruturais da organização, especialmente o planejamento estratégico.

Figura 9. Processo de gestão de desempenho baseado nas competências



Fonte: Adaptado de Brandão; Guimarães (2001) p.14

A análise dos resultados deste estudo demonstra que o modelo pode ser insuficiente uma vez que, o debate que ele promove, embora apresente questões fundamentais de relação entre competências individuais e estrutura organizacional, não aborda outras fundamentais do processo de gestão de pessoas na APF como, por exemplo, a existência do conflito de interesses nas arenas decisórias; e a necessidade de criação de mecanismos que possibilitem a inserção da temática na agenda dos tomadores de decisão.

4.2.4.4 Fatores a partir da Lente Sistêmica

A lente sistêmica tem como foco a leitura do processo de implementação a partir da relação entre as organizações. A categorização das entrevistas e dos documentos da Política não permitiu a identificação de categorias atreladas unicamente às questões sistêmicas. Na realidade, percebe-se que o aspecto sistêmico se faz presente em diversas categorias já relatadas anteriormente; as relações intraorganizacionais estão, de certa forma, como pano de fundo para toda a Política que, por um lado, é gerida por mais de uma organização e, por outro, tem como implementadoras diversas organizações: ministérios, autarquias e fundações públicas. Nesse sentido, apesar de não se configurarem como categorias na análise de

conteúdo, três aspectos sistêmicos, presentes em algumas categorias relatadas nas lentes anteriores, se destacam: (i) a relação entre SEGES, SRH e ENAP; (ii) a relação do CG/PNDP com os órgãos; (iii) a relação dos implementadores entre si, o que aparece como alternativa viável de solução de parte dos problemas de implementação da Política a partir da formação de redes, discutidas adiante.

Relação entre SEGES, SRH e ENAP

A relação entre as três organizações que compunham o Comitê Gestor foi debatido tanto na formulação da Política – no debate sobre o fluxo político; quanto durante todo o processo de implementação: (i) na apresentação das arenas decisórias principais; (ii) nos fatores a partir da lente política, quando foram tratadas as questões do conflito de interesse, força de agenda do tema e priorização da Política; (iii) nos fatores a partir da lente estrutural, em especial quando se tratou dos aspectos contingenciais de descontinuidade administrativa; e (iv) nos fatores a partir da lente de relações humanas, abordada na temática de relações interpessoais. Sendo assim, é possível inferir que a complexa relação entre as três instituições que compunham o CG/PNDP se configurou como aspecto influente em fatores intervenientes na implementação da Política em diferentes níveis. Houve tentativas de organização e de trabalho em conjunto das três, embora nem sempre com êxito. O relatório do planejamento de 2010 traz falas que explicitam essa complexidade e aponta que, o papel mais importante do Comitê é conseguir a articulação entre esses três órgãos.

Para olhos desatentos pode parecer fácil juntar três órgãos do mesmo Ministério, mas não é. Estamos aparando arestas um tanto complexas aqui e isto não é fácil. Começamos a criar os alicerces para esse trabalho. (Relatório Planejamento 2010)

O planejamento (estratégico do comitê) foi bem exitoso, muito em função do grande desafio de lidar com as três entidades que são pilares da gestão de pessoas da APF. (Relatório Planejamento 2010)

Ou seja, dado que os membros do Comitê são os reais executores da Política (ao lado dos diversos órgãos da administração pública federal), entende-se que o papel mais valioso do Comitê seja o de articulação entre estes três órgãos. (Relatório Planejamento 2010)

Relação do CG/PNDP com os órgãos

A relação do CG/PNDP com os órgãos também aparece em algumas das categorias apontadas anteriormente. No caso da formulação, essa relação não surge, pois, conforme já explicitado neste trabalho, as políticas de gestão de pessoas funcionam em uma perspectiva

top-down, não há participação dos implementadores (órgãos) no momento de formulação. Na implementação, contudo, surge, particularmente: (i) na discussão sobre as arenas decisórias e da necessidade de coalizão entre CG/PNDP e dirigentes dos órgãos; (ii) no debate sobre instrumentos quando, por exemplo, são apontadas as dificuldades de resultados da ferramenta dos PACs, por conta do não retorno dos resultados aos órgãos; (iii) na lente política quando se trata da falta de priorização da política pela alta cúpula na qual, de certa forma, houve uma falta de sensibilização dos órgãos pelo CG/PNDP; (iv) na lente estrutural, em aspectos contingenciais está a falta de disponibilização de um aparato teórico-metodológico para a implementação da PNDP pelo Comitê para os implementadores; nos aspectos meso e micro estruturais, em especial na percepção dos órgãos de insucesso, há um atrelamento da falta de suporte do CG/PNDP a carência de questões estruturais –ex.: sistema de informações e competência técnica.

Percebe-se que, assim como a relação entre as organizações do Comitê entre si, a relação deste com os órgãos influenciou fatores intervenientes na implementação da Política, especialmente se considerando a baixa articulação interorganizacional neste caso.

A rede como alternativa

Embora o instrumento de coleta de dados não tenha previsto nenhuma questão sobre soluções para o problema – não era o foco do estudo – alguns dirigentes, espontaneamente nas entrevistas, apontaram que, diante da complexidade do cenário, da multiplicidade de atores e de mecanismos de poder e influência presentes na implementação da PNDP, a formação de redes poderia ser uma alternativa de solução para parte dos problemas. Como foi relatado anteriormente, duas redes foram formadas como técnicas do instrumento de gestão direta da PNDP. A rede de escolas, cujo propósito era qualificar a oferta de capacitação; e a rede de desenvolvimento, cujos resultados ainda são de difícil observação, uma vez que apenas se iniciou em 2011. Em ambos os casos, contudo, são citadas como opções para avanços na Política.

Nesse sentido que eu falei que é muito importante a dimensão de escolas em rede. Por que uma política não pode ser implementada por uma das escolas do executivo público federal. (Dirigente “A”)

Então assim, vamos ser razoáveis, vamos compreender que nós temos que trabalhar em rede, que alguns órgãos estão muito a frente, inclusive do órgão coordenador e que nós (MP) temos que nos aliar a eles se nós queremos ter o papel de coordenação, porque o papel de coordenação às vezes implica em você reconhecer que o outro é mais competente do que você, e você saber fazer uma parceria estratégica com esse outro, não precisa ter todas as competências, você precisa saber se associar, fazer as parcerias, por isso que eu não posso ficar só olhando pra ministério. (Dirigente “G”)

As escolas perceberam, pelo menos parcialmente, de que juntas poderiam diminuir esforços individuais e aumentar resultados coletivos. (Dirigente “B”)

E agora, como eles (*os agentes de desenvolvimento designados pelos órgãos*) estão participando mais, estão mais perto, eles tiram mais as dúvidas deles, uns com os outros, se apóiam mais. (...) contribuiu por que diminuiu a dependência do órgão central. A ideia é a ampliação do trabalho em rede. (Dirigente “H”)

Com isso (*os encontros regionais*) a gente começou a ver as dificuldades, começou a sentir mais de perto as dificuldades do órgão. Por que aqui, a gente ficando só em Brasília, você tá muito distante. (Dirigente “H”)

Apesar do comitê não estar funcionando, agora tem esse trabalho em rede, eles ficam mais comprometidos, tem mais contatos um com os outros, trocam experiências (Dirigente “H”)

Tinham só os encontros nacionais e de dirigentes do SIPEC. Era uma vez por ano e a gente fazia as reuniões e as oficinas. Então a gente não tinha muito contato com as áreas. A partir da conferência esse contato ficou mais próximo. Então quando a gente foi na conferência e a gente viu os problemas que eles tinham, por que quando se juntam eles querem aproveitar pra contar os seus problemas, suas dificuldades, a gente viu a necessidade desses encontros, de reunir mais, de ir até lá. E está sendo muito bom por que é uma oportunidade para trocarmos experiências então uma dificuldade que um órgão teve o outro já resolveu, eles se juntam mais, eles trocam experiências e isso fortalece. (Dirigente “H”)

4.2.4.4.1 Discussão a partir da Lente Sistêmica

Subirats (1992) afirma que o processo de implementação envolve múltiplos atores e organizações com diferentes interesses e expertises, constituindo os denominados arranjos interorganizacionais para a realização das ações de determinada política; a estrutura e a forma de interação desses arranjos influenciam o desempenho da Política. No caso da PNDP, percebem-se dois arranjos principais: dos órgãos centrais que compõem o CG/PNDP – SEGES, SRH e ENAP, que ao longo do processo de implementação da política apresentaram diversos pontos de conflito de interesses e de priorização da temática, exposto anteriormente. O outro arranjo diz respeito às diferentes organizações vinculadas ao SIPEC e que devem ser coordenadas pelo MP, cada um com estrutura, objetivos e arranjos institucionais distintos e que devem atuar na implementação de um mesmo modelo de capacitação, pautado em competências.

Isso posto, percebe-se que a implementação da PNDP, assim como de outras políticas públicas, é extremamente complexa e repleta de desafios. Conforme afirma O’Toole (2003), o fato de a implementação buscar transformar intenções gerais das Políticas em ações e resultados a torna desafiadora. Esse esforço exige a formação de arranjos institucionais que

permitam estruturar e estabelecer regras de operação realizados a partir da cooperação e da coordenação interorganizacional. As políticas de GP, contudo, e nisso se insere a PNDP, seguem o modelo clássico, citado na discussão da lente estrutural, são impostas de “cima pra baixo”, o órgão central determina e cria sanções para sua não execução. A política de desenvolvimento, apesar de ter sido formulada pelo órgão central, não previu sanções ou obrigatoriedade, o que exige soluções inovadoras para sua execução. Uma das possíveis soluções, apontadas por dirigentes da Política, é a estrutura de rede.

O’Toole (2000) aponta a rede e o estudo de redes como um tema que pode auxiliar nos problemas de implementação. Marini e Martins (2005) afirmam que duas categorias de problemas afetam significativamente a capacidade estatal de alcançar os resultados de desenvolvimento: a (baixa) implementação e a fragmentação. Para os autores, uma solução para esses problemas é a ideia de governo matricial, ou governo em rede, no qual a gestão governamental se baseia no gerenciamento intensivo de pontos nodais entre programas e organizações necessárias à sua implementação.

O grande desafio do arranjo em rede, aponta Saravia (2002), é a construção de um ambiente de confiança, coordenação, negociação, conectividade, construção de relações e equilíbrio entre controle e liberdade. O governo matricial depende de alinhamento horizontal – alinhar as diversas organizações que implementam um determinado programa; e alinhamento vertical – integrar e ajustar as organizações aos programas com os quais se relacionam (MARINI; MARTINS, 2005).

Esses apontamentos de governo matricial, vão ao encontro da literatura de gestão estratégica de pessoas, em sua abordagem informal-incremental. Apontada por Brewster et.al. (2000) como alternativa à perspectiva clássica *top-down*, a perspectiva informal-incremental propõe que a estratégia de gestão de pessoas seja elaborada a partir do envolvimento dos múltiplos atores diretamente no debate; ou indiretamente, por meio da influência sobre os atores-chave no processo decisório. A adoção dessa perspectiva, por parte da PNDP, permitiria que as alterações necessárias no modelo de gestão por competências adotado se dessem a partir de um movimento *bottom-up* e as redes poderiam ser o lócus de debate dessas mudanças.

Após a finalização do debate sobre os resultados deste estudo, torna-se importante uma sumarização dos principais aspectos discutidos. O primeiro objetivo específico tratou da descrição do processo de formulação da PNDP identificando arenas decisórias e atores envolvidos. A análise dos resultados permite perceber que, conforme apontado na literatura,

não houve uma separação entre o processo de formulação e de implementação da Política. Na verdade, em concordância com os apontamentos de O'Toole (2000), para quem é complexo identificar a etapa de implementação, o próprio estabelecimento de quando se iniciou a implementação da PNDP é difícil de precisar uma vez que diversas intenções dos formuladores já estavam sendo postas em prática no momento da publicação do decreto. Além disso, após a publicação do Decreto, houve mudança de objetivos e de metas a serem alcançadas, os delineamentos da política foram sendo alterados conforme havia mudança de atores e configurações institucionais durante o processo de implementação.

Um aspecto que merece destaque é que a política foi estruturada em um momento político favorável, mas esse espaço de confluência dos fluxos que favoreciam a Política não se perpetuou a tempo de sua consolidação. Mudanças de atores e emergência de outras agendas governamentais “fecharam a janela” e, parte das decisões estratégicas indefinidas e relegadas ao processo de implementação, o que é comum ocorrer segundo Hill (2009), nunca se concluiu de forma satisfatória criando um caráter simbólico para a Política.

A caracterização da política, seus objetivos, instrumentos, arenas e atores foram de fundamental importância para compreensão dos seus resultados e do por que ela não foi implementada como deveria. Alguns aspectos se destacaram:

- As múltiplas arenas decisórias envolvidas e os distintos atores e seus interesses ampliam a complexidade da Política e diminuem o poder do CG/PNDP em determinar ações a serem realizadas;
- A falta de clareza dos objetivos, especialmente os implícitos, o que acarreta na ausência de instrumentos para implementá-los; e
- A ineficiência dos instrumentos delimitados.

No que tange aos fatores intervenientes, uma questão se destaca na análise é a sua interdependência. Embora o modelo teórico escolhido, de Yanow (1990), não aponte a relação entre as diferentes lentes de análise da política, neste estudo percebe-se que elas não são estanques ou paralelas e, certamente, se influenciam mutuamente.

Como cerne da problemática se configuram os aspectos políticos. O fato de a política ser, conforme debatido nos resultados, *unaccountable*, retira a temática da agenda dos dirigentes, torna o tema secundário, inclusive para parte do núcleo decisório envolvido. Dessa não priorização resulta a falta de empenho em garantir aspectos estruturais *si ne qua non* para as ações derivadas na política. No caso do Comitê Gestor isso se evidencia pela inação em relação às decisões e planejamentos do Comitê. Não foi identificada falta de conhecimento ou

clareza em relação aos problemas, antes pelo contrário, a análise dos planejamentos estratégicos do comitê permite inferir que havia uma clara visão dos problemas que afetavam a política. O cerne da problemática, que não foi resolvido, estava na inação gerada pela não priorização da Política. Outra evidência da relação entre os fatores políticos e estruturais é que, nos casos de sucesso analisados, havia a presença da temática como prioritária na agenda dos dirigentes e, conseqüentemente, foram criadas estruturas e disponibilizados os recursos necessários aos avanços – disponibilidade de pessoal, competência técnica, recursos orçamentários, sistemas informatizados etc.

No que tange aos aspectos de relações humanas também é possível perceber relações com as demais, em especial os aspectos políticos. O fato das questões individuais aparecerem, de certa forma, como secundárias, remete à necessidade de repensar os modelos de gestão estratégica de pessoas que são, muitas vezes, centrados no indivíduo e desconsidera aspectos políticos e contingenciais.

A lente sistêmica, embora não tenha permitido a identificação de fatores excludentes das demais, demonstrou que essa perspectiva se faz presente e interfere em fatores políticos, estruturais e de relações humanas. A atuação em rede, contudo, aparece como alternativa aos problemas existentes e vai ao encontro dos apontamentos de Goldsmith e Eggers (2006) que apontam o governar em rede como uma proposta de mudança das arquiteturas organizacionais de governo que, tendo como base a cooperação interorganizacional, é um método de trabalho para os difíceis problemas do setor público.

Nesse sentido, o modelo teórico escolhido se demonstra adequado embora insuficiente para a compreensão do processo de implementação da Política. A matriz analítica, construída a partir da literatura utilizada, prevê a análise dos fatores intervenientes, mas não propõe inter-relação entre eles, aspecto que, como demonstra o estudo, se torna evidente. A análise da relação entre os fatores possibilitaria a priorização na intervenção para o alcance dos resultados esperados.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo geral caracterizar o processo de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal relacionando-o às características da Política e explicando-o a partir dos fatores intervenientes. A análise dessas características permitiu confirmar a suposição inicial deste estudo, de que a política não havia sido implementada conforme o esperado, tanto pelos decisores quanto pelos implementadores. A despeito de resultados positivos, houve o que, segundo a perspectiva *top-down*, denomina-se déficit de implementação.

A análise das características da Política, assim como dos fatores intervenientes, permitiu a identificação de diversos elementos que interferiram no processo de implementação. Alguns aspectos, por exemplo, não estavam relacionados diretamente ao processo e se configuravam mais como questões de contexto, especialmente na perspectiva estrutural, mas, contudo, interferiram na implementação da PNDP e, por isso, foram considerados.

Nesse sentido, o presente estudo apresenta algumas contribuições. Primeiramente a contribuição para ampliação da discussão sobre gestão estratégica de pessoas no setor público e gestão por competências. Os estudos sobre essas temáticas, em geral, se restringem a apresentação de modelos teóricos desenvolvidos em outros contextos ou se limitam a apresentar análise a partir dos subsistemas de recursos humanos de forma separada. Neste estudo foi possível identificar a importância de considerar aspectos inerentes ao processo político que, conforme apresentados nesse estudo, estão no cerne da questão quando se trata de administração pública; e aspectos contingenciais, que também são determinantes no processo de implementação de políticas de gestão de pessoas no setor.

A pesquisa contribui também para ampliação do campo de estudo de implementação de políticas públicas que, em geral, está centrado em políticas finalísticas. A matriz conceitual proposta pode ser utilizada em outros estudos de políticas de gestão de pessoas no setor público, especialmente utilizando as variáveis identificadas neste estudo.

Finalmente, o estudo traz contribuições para a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, especificamente, uma vez que realizou um diagnóstico de problemas na sua implementação, o que permite inferir algumas recomendações, pormenorizadas adiante, para a sua melhoria.

Este estudo apresentou também algumas limitações que merecem ser delineadas. Diante da carência de estudos que investiguem políticas de gestão de pessoas no setor público a partir de um olhar da literatura de políticas públicas, o presente estudo buscou abordar o maior número de variáveis possíveis na Política estudada com vistas a realizar uma exploração do campo. O grande número de variáveis, contudo, impediu o aprofundamento da relação entre elas e das suas possíveis relações causais.

O fato de a literatura de implementação de políticas públicas utilizada ter sido construída em outro contexto – norte americano e europeu, em sua grande parte – e ter como foco políticas finalísticas e não políticas de gestão, implica em um processo de adaptação, uma vez que nem sempre as variáveis e definições utilizadas pela literatura coincidem com os achados do estudo.

Outra limitação foi o fato das entrevistas não contemplarem gerentes e servidores, considerados inicialmente como público-alvo. A partir dos resultados foi possível perceber que esses atores poderiam ser considerados, em parte, implementadores da Política. Além disso, em virtude da limitação temporal, não foi possível ampliar o número de órgãos investigados, restritos a quatro, o que inviabiliza conclusões mais precisas.

Um desafio teórico da temática de implementação de políticas públicas, apontado por O'Toole (2004), é a sua aplicação na prática. Segundo o autor, os resultados dos estudos, no geral, não oferecem recomendações aos implementadores da política. Afirma ainda que uma teoria válida permite a melhoria da prática e oferece conhecimento que pode ser aproveitado no campo da ação. Nesse sentido, uma das justificativas para esse estudo era proporcionar recomendações práticas em relação à Política. Embora não sejam definitivas, três grandes recomendações podem ser consideradas a partir dos resultados deste estudo:

- Criar mecanismos de *accountability* para questões de desenvolvimento de pessoal. Segundo Abrucio e Loureiro (2004) a utilização de mecanismos de controle de resultados é uma das maiores novidades em termos de *accountability* democrática. Trata-se de responsabilizar o poder público pelo desempenho dos programas governamentais. Estudos que demonstrem a relação entre desenvolvimento humano nas organizações e desempenho organizacional são peças-chaves para a promoção desse modelo de *accountability* para políticas de gestão de pessoas. A utilização desses resultados pelos organismos de controle da APF, que, cada vez mais vem fazendo uso desses instrumentos de controle de resultados para as políticas de gestão, pode influenciar a formação de agenda em relação a esses aspectos;

- Desenvolver instrumentos para os objetivos implícitos da PNDP, especialmente relacionados à integração dos subsistemas de Gestão de Pessoas. Gerir pessoas no setor público é um enorme desafio diante da baixa discricionariedade dos gestores em relação a seu pessoal. Uma política que interfira apenas na capacitação é frágil e de difícil convencimento. O modelo centrado apenas na capacitação torna a política refém de interesses particulares e iniciativas individuais;
- Dar continuidade e ampliar o papel das redes – os resultados do estudo demonstram, e coadunam com a literatura, que a formação de redes é uma alternativa eficaz e promissora na implementação de políticas;

Diante das conclusões e das limitações presentes neste estudo, alguns estudos adicionais podem ampliar a compreensão sobre a temática de políticas de gestão de pessoas no serviço público:

- Proposição de modelos de gestão estratégica de pessoas específicos para o setor público, que considerem aspectos políticos e contingenciais da esfera pública;
- Estudos de avaliação dos resultados da Política, a partir da construção de indicadores e resultados, não restritos apenas a processos;
- Considerar outras políticas de GP como a política de avaliação de desempenho (Decreto nº. 7.133, de 19 de março de 2010);
- A análise de outras organizações, inclusive com estruturas diferentes como autarquias, agências reguladoras e fundações públicas, poderia contribuir para definição das relações poderia ser ampliado para fortalecer as conclusões e permitir inferências
- Estudos com um número menor de variáveis no processo de implementação de políticas de gestão de pessoas e que permitam um maior aprofundamento e identificação de relações mais precisas entre elas.

O desenvolvimento da pesquisa apresentou elementos concretos para a ampliação do estudo da temática de políticas de gestão de pessoas no setor público. A partir deste estudo espera-se que outros sejam desenvolvidos para favorecer o aumento da compreensão sobre o tema.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F.L.; GAETANI, F. Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: agenda, aprendizado e coalizão. In. CONSAD, *Avanços e perspectivas da gestão pública dos estados*, 2006.
- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. G. Finanças públicas democracia e accountability. In: Ciro Biderman; Paulo Arvate. (Org.). *Economia do Setor Público no Brasil*. 1ed. Rio de Janeiro: Editora Campus e FGV, 2004.
- AGUILAR VILLANUEVA, L. F. Estudio Introductorio, 1992. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (org.) *Políticas Públicas Coletânea – Volume 1*. Brasília: ENAP, 2007.
- AGUILAR VILLANUEVA, L. F. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. 3 ed. Mexico: Miguel Angel Porrua, 2000
- ANDERSON, J.E. *Public Policymaking: An Introduction*. 7 ed. Wadsworth Cenage Learning: Boston. 2011
- ARMSTRONG, M. *Armstrong's Handbook of Strategic Human Resource Management*. 15ed. London: KoganPage, 2011.
- ATKINSON; MEAGER, *Changing Patterns of Work: How companies achieve flexibility to achieve new needs*. London: Nedo, 1986.
- AZEVEDO, J. M. L. *A educação como política pública*. Campinas: Autores Associados, 1997.
- AZEVEDO, C. B. de; LOUREIRO, M. R. Carreiras públicas em uma ordem democrática: entre os modelos burocrático e gerencial. *Revista do Serviço Público*, 54(1), 46-61, 2003.
- BAIER, V.; MARCH, J.; SAETREM. Implementation and Ambiguity, *Scandinavian Journal of Management Studies*, n.2, v. 3-4, p.197-212, 1986.
- BARDACH, E. *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*. Cambridge: MIT Press, 1977.
- BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. Lisboa, Portugal: Edições 70, 1977.
- BARRETT, S. *Implementation studies: time for a revival?* Personal reflections on 20 years of implementation studies, *Public Administration*, 82(2), 249-262, 2004.
- BARRETT, S.; FUDGE (Orgs.). *Policy and Action*. London: Methuen, 1981.
- BARZELAY, M. La reforma de la Administración Pública: un enfoque de políticas (con referencia a los países de la OCDE). *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas: CLAD, n. 10, p. 113-128, Febrero 1998.
- BARZELAY, M.; GAETANI, F.; VELARDE, J. C. C.; CEJUDO, G. Research on Public Management Policy Change in the Latin America Region : A Conceptual Framework And Methodological Guide. *International Public Management Review*, n.4, v.1, p. 20-42, 2003.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. *Agendas and instability in american politics*. Chicago: The University of Chicago Press, 1993.

BEER, M. La transformación de la función de los RRHH: eliminar la tensión entre un papel administrativo tradicional y un nuevo papel estratégico. In: ULRICH, D. e cols. *El Futuro de la Dirección de Recursos Humanos*. Barcelona: Gestión, 2000.

BELLONI, I.; MAGALHÃES, H.; SOUSA, L. C. de. *Metodologia de avaliação de políticas públicas: uma experiência em educação profissional*. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2003.

BERGUE, S.T. Gestão estratégica de pessoas e balanced scorecard em organizações públicas. *Análise*, v.16, n. 2, p. 265-284, 2005.

BIRKLAND, T. A. *An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making*. New York: M.E. Sharpe, 2001.

BITENCOURT, C.; BARBOSA, A. C. Q. A gestão de competências. In: BITENCOURT, C. (Org.). *Gestão contemporânea de pessoas: novas práticas, conceitos tradicionais*. Porto Alegre: Bookman, 2004.

BONAFONT, L. C. *Redes de Políticas Públicas*. Madri: CIS, 2004.

BOYATZI, R. E. *The competent manager: a model for effective performance*. New York: John Wiley & Sons, 1982.

BRANDÃO, H. P.; BAHRY, C. P. Gestão por competências: métodos e técnicas para mapeamento de competências. *Revista do Serviço Público – RSP*, v. 56, n. 2, p. 179-194, 2005.

BRANDÃO, H. P.; BORGES-ANDRADE, J. E. Causas e efeitos da expressão de competências no trabalho: para entender melhor a noção de competência. *Revista de Administração Mackenzie*, v.8, n.3, p. 32-49, 2007.

BRANDÃO, H. P.; GUIMARÃES, T. A.; BORGES-ANDRADE, J. E. Competências profissionais relevantes à qualidade no atendimento bancário. *Revista de Administração Pública*, v. 35, n. 6, p. 61-81, 2001.

BRANDÃO, H. P.; GUIMARÃES, T. A. Gestão de Competências e Gestão do Desempenho: tecnologias distintas ou instrumentos de um mesmo constructo? *Revista de Administração de Empresas*, V.41, n.1, 8-15, 2001.

BRANDL, J.; POHLER, D. The Human Resource Department's role and Conditions that affect its Development: Explanations from Austrian CEOs. *Human Resource Management*, v. 49, n. 6, p. 1025-1046, 2010.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Decreto nº. 7.133, de 19 de março de 2010. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Relatório dos Planos Anuais de Capacitação (no prelo), 2010.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Decreto nº. 5.707, de 23 de fevereiro de 2006.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *A Política de Recursos Humanos na Gestão FHC*. Brasília: Coleção Gestão Pública, 2002.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Decreto nº. 2.794, de 1 de outubro de 1998.

_____. Ministério da Administração e Reforma do Estado. *Nova Política de Recursos Humanos*. Cadernos MARE. 1997.

_____. Ministério da Administração e Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, 1995.

_____. Lei nº. 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. *Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, 19 abr. 1991. Republicado em 18 mar. 1998.

_____. Lei nº. 6.871 de 3 de dezembro de 1980. Autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação Centro de Formação do Servidor Público - FUNCEP, e dá outras providências. *Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, 04 dez. 1980.

_____. Decreto nº. 67.326 de 05 de outubro de 1970. Dispõe sobre o Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal e dá outras providências. *Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, 05 out. 1970.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, v.47, n.1, 1996.

BREWSTER, C.; LARSEN, H. H.; MAYERHOFER, W. Human Resource Management: a strategic approach? In: BREWSTER, C.; LARSEN, H. H. (orgs.) *Human Resource Management in Northern Europe*, Oxford: Blackwell, 2000.

BRUNO-FARIA, M. F.; BRANDÃO, H. P. Gestão de competências: identificação de competências relevantes da área de T & D de uma organização pública do distrito federal. *Revista de Administração Contemporânea*, v.7, n. 3, p. 35-56, 2003.

BRUYNE, P.; HERMAN, J.; SCHOUTHEETE, M. *Dinâmica da pesquisa em ciências sociais: os pólos da prática metodológica*. Rio de Janeiro: F. Alves, 1977.

BURRELL, G.; MORGAN, G. *Sociological Paradigms and Organizational Analysis*. Aldershot, UK., Ashgate Publishing Co. 2001.

CALMON, P.C.D.P.; COSTA, M.M. *Análise de Políticas Públicas no Brasil: estudos sobre a formação da agenda governamental*. Artigo apresentado XXXI encontro da ANPAD. Rio de Janeiro. Set. 2007.

CAPELLA, A.C. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais BIB*. São Paulo, n.61, p. 25-52, 2006.

CARBONE, P. P.; BRANDÃO, H. P.; LEITE, J. B. D.; VILHENA, R.M. *Gestão por competências e gestão do conhecimento*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Série Gestão de Pessoas. 2005.

CASTILLO BLANCO, F. A. Reflexiones em torno a la construcción de um nuevo sistema de empleo público. In: CASTILLO BLANCO, F.; OLMEDO, A. (org.) *Lecciones de Función Pública*. Granada, CEMCI, 2003.

CASTOR, B. V. J. *O Brasil não é para amadores. Estado, Governo e Burocracia na terra do jeitinho*. Curitiba: EBEL, 2000.

CASTRO, J.A. Avaliação do Processo de Gasto Público do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). *Texto para Discussão*. Nº 760. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

CLARKE, J.; NEWMAN, Jt. *The managerial state: power, politics and ideology in the remaking of social welfare*. London: SAGE Publications, 1997.

CLINE, K.D. Defining the Implementation Problem: organizational management versus cooperation. *Journal of Public Administration Research and Theory*. v.10, n.3, p. 551-571, 2000.

COBB, R. W.; D. ELDER, C.D. Issues and agendas, 1983. In: THEODOLOU, S.Z.; CAHN, M.A. (Orgs.) *Public Policy: the essential readings*. Upper Saddle River: Prentice Hall, 1995.

COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, v.17, n.1, p. 1-25, 1972.

COLLINGS, D.G.; WOOD, G. *Human Resource Management: a critical approach*, New York: Routledge, 2009.

COOPER, D. R.; SCHINDLER, P. S. *Métodos de Pesquisa em Administração*. 7ed. São Paulo: Bookman, 2003.

COSTA, F. L. História das reformas administrativas no Brasil: narrativas, torizações e representações. *Revista do Serviço Público*, v.59, n.3, p.271-288, 2008.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. A disciplina e a prática da pesquisa qualitativa. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. *Planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens*. Porto Alegre: Artmed, 2006.

DONALDSON, L.D. The normal science of structural contingency theory. In: CLEGG, C.H.; NORD, W.R. *HANDBOOK of organization studies*. London: Sage, 1996.

DRAIBE, S. M. Avaliação de Implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M.C.R.; CARVALHO, M.C.B. (Orgs.) *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC, 2004.

DROR. Y. Salir del paso, “ciencia” o inercia? 1964. Tradução de Margarita Bojalil. In: AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (Org.). *La hechura de las políticas*. 3.ed. México: Miguel Ángel Porrúa, librero-editor, 2000.

DUTRA, J. S. *Competências: conceitos e instrumentos para a gestão de pessoas na empresa moderna*. São Paulo: Atlas S.A, 2004.

DYE, T.R. *Understanding Public Policy*. 13 ed. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 2010.

EASTON, D. *A Framework for political analysis*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1965.

ENAP. *Gestão por competências em organizações de governo*. Mesa-redonda de pesquisa ação Brasília: ENAP, 2005.

_____. *ENAP20 anos: caminhos de uma escola de governo*. Brasília: ENAP, 2006.

_____. *Escolas de Governo e Gestão por Competências*. Mesa-redonda de pesquisa ação. Brasília: ENAP, 2009.

_____. *Textos para Discussão no IX Encontro Nacional da Rede de Escolas de Governo*. *Mimeo*. 2012

_____. *A Rede Nacional de Escolas de Governo*. O que é, trajetória, propósitos e desafios para seu fortalecimento. Documento interno da Rede. Disponível em http://www2.enap.gov.br/rede_escolas/images/documento/rede_escolas_trajetoria_desafios.pdf f acessado em 13 de janeiro de 2013.

ETZIONI, A. La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones. 1967. In: AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (Org.). *La hechura de las políticas*. 3. ed. México: Miguel Ángel Porrúa, librero-editor, 2000.

EXWORTHY, M.; BERNEY, L.; POWELL, M.. How great expectations in Westminster may be dashed locally: the local implementation of national policy on health inequalities. *Policy & Politics*, v. 30, n. 1, p. 79-96, 2002.

FISCHER, F. *Evaluating public policy*. Belmont, CA: Wadsworth, 1995.

FISCHER, A.L. Um resgate conceitual e histórico dos modelos de gestão de pessoas, In: FLEURY, M. (org.), *As pessoas na organização*. São Paulo: Editora Gente, 2002.

FITZ-ENZ, J. *The 8 Practices of Exceptional Companies*. How great Organizations Make the Most of their Human Assets. American Management Association: New York, 1997.

FITZ-ENZ, J. *Human Value Management*. Jossey Bass: San Francisco, 1990.

FLEURY, A.; FLEURY, M. T. L. *Estratégias empresariais e formação de competências: um quebra-cabeça caleidoscópico da indústria brasileira*. Sao Paulo: Atlas, 2000.

FLEXOR, G.; LEITE, S. P. *Análise De Políticas Públicas : Breves Considerações Teórico-Metodológicas*. *Mundo Rural IV configurações rurais urbanas: poderes e políticas*. v. 1, p. 1-22, 2007.

FLICK, U. *Introdução à pesquisa qualitativa*. 3 ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FOX, Charles J. Implementation research: why and how to transcend positivist methodologies. In: Palumbo, Dennis J.; Calista, Donald J. (orgs). *Implementation and the policy process: opening up the black box*. Greenwood Press, EUA. 1990.

FUCKS, M. *Definição da Agenda, Debate Público e Problemas Sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social*. BIB, n. 49, 1 sem. 2000.

GAETANI, F. *Entrevista SP. Gov09*, 2007.

_____. Relato verbal concedido em entrevista no dia 28 de janeiro de 2012.

GERSTON, L. N. *Public policy making: process and principles*. New York: M.E. Sharpe, 1997.

GIBBS, G. *Análise de dados qualitativos*. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GILL, C.; MEYER, D. The role and impact of HRM policy. *International Journal of Organizational Analysis*.v.19, n.1, p. 5-28, 2011.

GOGGIN, M.L.; BOWMAN, A.M.; LESTER, J.P.; O'TOOLE, L.J. Studying the dynamics of public policy implementation: a third-generation approach. In: PALUMBO, D.J.; CALISTA, D.J. *Implementation and the policy process: opening up the black box*. New York: Greenwood, 1990.

GOLDENBERG, M. *A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em ciencias sociais*. 3 ed. Rio de Janeiro: Record, 1999

GOLDSMITH, S.; EGGERS, W. D. *Governar em rede :o novo formato do setor público*. Brasília: ENAP, 2006.

GRINDLE, M.S.; THOMAS, J.W. *Public choices and policy change: The political economy of reform in developing countries*. Baltimore: The Johns Hopkins University, 1991.

GUIMARÃES, T.A.; BORGES-ANDRADE, J.; MACHADO, M.S; VARGAS, M.R.M. Forecasting core competencies in a R&D Environment. *R&D Management Review*, v. 31, n.3, p. 249-255, 2001.

GUNN, L. A. Why is implementation so Difficult? *Management Services in Government*, v.33, p.169-176, 1978.

HARGROVE, *The missing link: The study of the implementation of social policy*, 1975.

HARRIS, L.; DOUGHTY, D.; KIRK, S. The devolution of HR responsibilities: perspectives from the UK's public sector. *Journal of European Industrial Training*, v. 26, n. 5, p. 218-229, 2002.

HILL, M. *The Public Policy Process*. Fifth edition. Longman: Harlow. 2009.

HILL, M.; HUPE, P. *Implementing public policy: governance in theory and in practice*. London: Sage Publications, 2005.

HJERN, B., PORTER, D., O. Implementation structures: a new unit of administrative analysis. *Organization Studies*, Warwick, v. 2, n. 3, p. 211-227, 1981.

HOGWOOD, B. W.; GUNN, L. A. *Policy analysis for the real world*. Oxford University Press. 1984.

HONDEGHEM, A.; HORTON, S.; SCHEEPERS, S. Modelos de Gestão por Competências na Europa. *Revista do Serviço Público*, v.57, n.2, 2006.

HONDEGHEM, A.; VANDERMEULEN, F. Competency management in the Flemish and Dutch civil service. *The International Journal of Public Sector Management*, v. 13, n. 4, p. 342-353, 2000.

HOOD, C. A Public Management for All Season? *Public Administration*, v.69, p. 3-19, 1991.

_____. Paradoxes of public-sector managerialism, old public management and public service bargains. *International Public Management Journal*, v. 3, n. 1, p. 1-22, 2000.

HORTON, S. Introduction - the competency movement: Its origins and impact on the public sector. *The International Journal of Public Sector Management*, p. 306-318, 2000.

HOU, Y.; INGRAHAM, P.; BRETSCHNEIDER, S.; SELDEN, S.C. Decentralization of Human Resource Management: Driving Forces and Implications. *Review of Public Personnel Administration*, v.. 20, n. 4, p. 9-22, 2000

HOWLETT, M. e RAMESH, M. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford University Press: Toronto, 1995.

INGRAHAM, P. W.; PETERS, G.; MOYNIHAN, D.P.; Public employment and the future of the public service. In: PETERS, G.; SAVOIE, D. J. *Governance in the Twenty-First Century: revitalizing the public service*. Québec: Canadian Centre for Management Development/ Centre Canadien de Gestion, 2000.

KAUFMAN, B.E. The theory and practice of strategic HRM and participative management: Antecedents in early industrial relations. *Human Resource Management Review*. v.11, p. 505-533. 2001

KINGDON, J. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 2ed., New York: Longman, 1995.

KLERING, L. R.; PORSE, M. de C. S.; GUADAGNIN, L. A. Novos caminhos da administração pública brasileira. *Análise*, v.21, n.1, p. 4-17, 2010.

KLIJN, E.H. Networks and interorganizational management: challenging, steering, evaluation and the role of public actors in public management. In: FERLIE, E.; LYNN Jr., L. E.; POLLITT, C. (Orgs.). *The Oxford handbook of public management*. New York: Oxford University Press, 2005.

LACOMBE, B. M. B.; TONELLI, M. J. O Discurso e a Prática: o que nos dizem os Especialistas e o que nos Mostram as Práticas das Empresas sobre os Modelos de Gestão de Recursos Humanos. *RAC*, v. 5, n. 2, p. 157-174, 2005.

LAHERA PARADA, E. *Economía Política de las políticas públicas*. Economía UNAM, n.2, México, 2005. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.) *Políticas Públicas Coletânea – Volume 1*. Brasília: ENAP, 2007.

LASCOUMES, P.; GALÈS, P.L. Introduction: understanding public policy through its instruments—from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Malden: Wiley-Blackwell, v. 20, n. 1, p. 1-22, 2007.

LASSWEL, H. D. La orientación hacia las políticas. 1951. Tradução de María del Carmen Roqueñí. In: AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (Org.) *El estudio de las políticas públicas*. 3. ed. México: Miguel Ángel Porrúa, librero-editor, 2000.

LAWLER, E.E. III; MOHRMAN, S. A.; LEDFORD, G. E. Jr. *Creating High Performance Organizations*. Practices and results of employee involvement and total quality management in fortune 1000 companies. Jossey Bass: San Francisco, 1995.

LAWLER, E. From job-based to competency based organizations. *Journal of Organizational Behavior*, v.15, 3-15, 1994.

LEGGÉ, K. *Human resource managemet: Rethorics and realities* (Anniversar.). Palgrave McMilian, 2005.

LEMAN, C. K. Direct Government. In: SALAMON, L. *The Tools of Government: a guide to the new governance*. Oxford University Press. 2002.

LENGNICK-HALL, M. L.; LENGNICK-HALL; C. A., ANDRADE, L. S.; DRAKE, B. Human Resource Management Review Strategic human resource management : The evolution of the field. *Human Resource Management Review*, v.19, n.2, p. 64-85, 2009.

LINDBLOM, C. E. Todavía tratando de salir del paso. 1979. Tradução Margarita Bojalil. In: AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (Org.) *La hechura de las políticas*. 3.ed. México: Miguel Ángel Porrúa, librero-editor, 2000.

_____. La ciencia de “salir del paso”. 1959. Tradução Margarita Bojalil. In: AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (Org.) *La hechura de las políticas*. 3. ed. México: Miguel Ángel Porrúa, librero-editor, 2000.

LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy*. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LONGO, F. Mérito e Flexibilidade: A gestão das pessoas no setor público. São Paulo: FUNDAP, 2007.

_____. Reforma del Empleo Público: tótum y tabú. *Gestión y Análisis de Políticas*, n.2. Madri:Inap,1995.

LOWI, T.J. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. In BAUER, R.A.; POOL, I.S.; DEXTER, L.A. , *American Business and Public Policy: The Politics of Foreign Trade*, New York, Atherton Press, 1963.

MACHADO, C. R. S. Contribuições acerca das políticas públicas em educação e o paradigma emergente. *Eccos Revista Científica*, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 213-232, 2006.

MAJONE, G.; WILDAVSKY, A. Implementation as a Evolution. In: THEODOLOU; CAHN. *Public Policy: essential readings*. Upper Saddle River, NJ, Prentice Hall, 1995.

MARCH, R. M. Formal organization and promotion in a pre-industrial society. *American Sociology Review*, 26(4), 547-556, 1961.

MARCH, J.G. The Study of Organizations and Organizing Since 1945. *Organization Studies*, v.28, n.1, p.9-19. 2007.

MARCH, J. G.; OLSEN, J.P. Institutional perspectives on political institutions. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Malden: Wiley-Blackwell, v. 9, n. 3, p. 247-264, 1996.

MARCONI, N. Políticas Integradas de Recursos Humanos para o Setor Público. In: LEVY, E.; DRAGO, P.A. (Org.) *Gestão Pública no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Edições Fundap, 2005.

MARINI,C.; MARTINS, H.F. Um Governo Matricial: estruturas em rede para gerar resultados de desenvolvimento. In: LEVY, E.; DRAGO, P.A. (Org.) *Gestão Pública no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Edições Fundap. 2005.

MARSHALL, C.; ROSSMAN, G. *Designing Qualitative Research*. 4 ed. Thousands Oaks: Sage Publication. 2006.

MATLAND, R. E. Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration*, v. 5, n. 2, p. 145-174, 1995.

MAZMANIAN, D.; SABATIER, P. *Effective policy implementation*. Lexington, Mass.: Lexington Books, 1981.

MEIER K. J; O'TOOLE Jr., L. J. *Bureaucracy in a democratic state :a governance perspective* . Baltimore: The Johns Hopkins University, 2006.

MENICUCCI, T. A Implementação da Reforma Sanitária: a formação de uma política. *Saúde e Sociedade*. v.15, n.2, p.72-87, 2006.

MOHRMAN, S.; LAWLER, E. Tranformar la Función de los RRHH. In: ULRICH, D. e outros. *El Futuro de la Dirección de Recursos Humanos*. Barcelona: Gestión, 2000.

MONTEIRO, J.V. Os níveis de análise das políticas públicas. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.) *Políticas Públicas: coletânea*. v.1. Brasília: ENAP, 2007.

MORGAN, G. *Images of organization*. London: Sage, 1996

MURITIBA, P. M.; MURITIBA, S. N.; CAMPANÁRIO, M.; ALBUQUERQUE, L. G. International HR Strategy in Brazilian Technology Multinationals. *Brazilian Administration Review*, v.7, n.4, 325-344, 2010.

NORD, W.; FOX, S. The Individual in Organizational Studies: the great disappearing act? In: CLEGG, S.R.; HARDY, C.; NORD, W.R. (Orgs.). *Handbook of Organizational Studies*, SAGE, 1997.

NUNES, E. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

OCDE. *Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo – Relatório da OCDE*. éditionsOCDE, 2010.

OLSON, M. *he Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups* (Revised edition ed.). Harvard University Press. Cambridge, 2007.

OLLAIK, L.G.; MEDEIROS, J.J. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro. v. 45 n.6 p.1943-67, 2011.

O'TOOLE, L. J. Jr. Research on policy implementation: assessment and prospects. *Journal of public administration research and theory*, v. 10, n. 2, p. 263-288, 2000.

_____ The theory-practice issue in Policy Implementation Research. *Public Administration*. v. 82 n. 2, p. 309–329, 2004.

PAAUWE, J. *HRM and Performance: Achieving Long Term Viability*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

PAAUWE, J. ; BOON, C. Strategic HRM: a critical review. In: COLLINGS, D.G.; WOOD, G. *Human Resource Management: a critical approach*, New York: Routledge, 2009.

PANTOJA, M.J.; IGLESIAS, M.; BENEVENUTO, R.; PAULA, A. Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal na Administração Pública Federal: uma caracterização da capacitação por competências na administração pública federal. *Anais do V Congresso CONSAD*. Brasília, 2012.

PARSONS, W. *Public Policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis*. Edward Elgar: Cheltenham, UK, 1995.

PATTON, M. *Qualitative evaluation and research methods*. 2 ed. Newbury Park, CA: Sage, 1990.

PAULO, L. F. A.. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: ENAP, v. 61, n. 2, p. 171-187, 2010.

PETTIGREW, A. M. Longitudinal field research on change: Theory and practice. *Organization Science*, n.1, pp. 267-292, 1990.

POLLITT, C. *Managerialism and the public services: cuts or cultural change in the 1990s?*. 2 ed. Cambridge: Blackwell Business, 1993.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. *Public management reform: a comparative analysis*. New York: Oxford University Press, 2000.

PRAHALAD, C. K e HAMEL, G. *The core competence of the corporation*. Harvard Business Review, v. 90, n. 3, p.79-91, 1990.

PRESSMAN, J. L; WILDAVSKY, A. *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*. 3 ed. Berkeley, CA: University of California, 1984.

RANSON, S.; STEWART, J. *Management for the public domain: enabling the learning society*. London: St. Martin's, 1994.

REED, M. Organizational Theorizing: a historically contested terrain. In CLEGG, S. R.; HARDY, C.; NORD, W. R. (ed.) *Handbook of Organization Studies*. London. Sage Publications. 1997.

REGO, A.C.P.; PEIXOTO, J.P. M. *A política das reformas econômicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Expressao e Cultura, 1998.

REZENDE, F. da C. Por que as reformas administrativas falham? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.17, n.50,p.123-184, 2002.

ROUANET, S. P. *Criação no Brasil de uma Escola Superior de Administração Pública*. Brasília, ENAP, 2005.

RUA, M.G. *Políticas Públicas*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília, CAPES: UAB, 2009.

RUANO, A. M. *Gestão por competências: uma perspectiva para a consolidação da gestão estratégica de recursos humanos*. Sao Paulo: ABRH-Nacional, 2003

SABATIER, P. A. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy*,v. 6, n. 1, p. 21-48, 1986.

SABATIER, P.A.; JENKINS-SMITH, H.C. *Policy Change and Learning: an advocacy coalition approach*. Boulder: Westview, 1993.

SABATIER, P.A.; MAZMANIAN. D. A. La implementación de la política pública: un marco de análisis. 1981. In: AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (Org.) *La implementación de las políticas*. 2. ed. México: Miguel Ángel Porrúa, librero-editor, 1996.

SABATIER, P.; WEIBLE, C. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarification. In: HUPE, P.; HILL, P. (Orgs.) *Public policy: towards public policy*. Los Angeles: Sage, 2012.

SACRAMENTO, A.R.S.; PINHO, J.A.G. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública – RAP*. Rio de Janeiro v. 43, n. 6, p. 1343-1368, 2009

SAETREN, H. Facts and Myths about Research in Public Policy Implementation: out-of-fashion, allegedly dead, but still very much alive and relevant. *Policy Studies Journal*. v.33, p. 559-82, 2005.

SALOMON, L. M. *The tools of government: a guide to the new governance*. New York: Oxford University Press, 2002.

SANTOS, A. C. O uso do método Delphi na criação de um modelo de competências. *Revista de Administração*, São Paulo, vol. 36, n. 2, p. 25-32, 2001.

SANTOS, A.P. Conhecimentos, Habilidades e Atitudes: o conceito de competências no trabalho e seu uso no setor público. *Revista do Serviço Público*. v.62, n.4, p.369-386, 2011.

SANTOS, M.H.C; MACHADO, E.M. A Reforma Administrativa e a Constituição de 1988. *Relatório de pesquisa*. Brasília: ENAP.1995

SANTOS, F.A.S.; COELHO JR., F.A.; MOURA, C.F. Análise Crítica da Produção Científica Brasileira sobre Competências em Periódicos da Área de Administração entre 2005 e 2010. In: *XXXV Encontro Anual da Anpad*, Rio de Janeiro, 2011.

SARAVIA, E. Redes, Organizações em Rede e Organizações Virtuais – as novas configurações organizacionais. *Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão*. v. 1, n.1.p. 18-23, 2002.

SCHEIRER, M.A.;GRIFFITH, J. Studyng Micro-Implementation Empiracally: lessons and dilemmas. In: PALUMBO,D.J.; CALISTA,D.J.*Implementation and the Policy Process: opening up the black box*. Greenwood press, 1990.

SCHWANDT, T.A.; Três posturas epistemológicas para a investigação qualitativa. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. *Planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens*. Porto Alegre: Artmed, 2006.

SCOTT, W.R. *Organizations: Rational, natural and Open systems*, 4ed. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1998.

SECCHI, L.. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, v.43, n.2, p. 347-369, 2009.

SELDEN, S.C. Human Resource Management in American Country. *Public Personnel Management*. V.34, n.1,p.59-83, 2002.

SHEEHAN, C. A model for HRM strategic integration. *Personnel Review*, v. 34, n. 2, p. 192-209, 2005.

SHIM, D. Recent Human Resource Developments in OCDE Membres Countries. *Public Personnel Management*. V.30, n.3, p. 323-347, 2001.

SIMON, H.A. *Comportamento administrativo:estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas*. 3 ed. Rio de Janeiro: FGV, 1979.

SIQUEIRA, M.V.S.; MENDES, A.M. Gestão de Pessoas no Setor Público e a Reprodução do Discurso do Setor Privado. *Revista do Serviço Público*. Brasília v. 60, n. 3, p. 241-250, 2009.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, n.16, p.20-45, 2006.

_____. *Políticas públicas: conceitos, tipologias e subáreas*. In: Ciclo de debates da política estadual de habitação de interesse social. Salvador: Promovido pela SEDUR, out. 2005.

_____. "Estado do Campo" da Pesquisa em Políticas Públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.18, n.51, p.15-20, 2003.

STONE, D.L.; STONE-ROMERO, E.F.; LUKASZEWSKI, K. M. The impact of cultural values on the acceptance and effectiveness of human resource management policies and practices. *Human Resource Management Review* v. 17, p. 152–165, 2007.

SUBIRATS, J. El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas publicas. 1989. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.) *Políticas públicas - coletânea*. Brasília: ENAP, 2006.

TAPIA, J. R. B. *A Trajetória da Política de Informática Brasileira (1977-1991): Atores, Instituições e Estratégias*. 1. ed. Campinas: Editora Papyrus e Editora da Unicamp 1995

TESSEMA, M.T.; SOETERS, J.L.; NGOMA, A. Decentralization of HR Functions. *Review of Public Personnel Administration*, v. 29, n.2, p. 168-188, 2009.

TRUSS, C. Continuity and change: the role of the HR Function in the modern public sector. *Public Administration*, v.84, n.4, p. 1071-1088, 2008.

ULRICH, D. *Human Resource Champions*. Boston: Harvard Bussiness School Press, 1996.

VAN METER, D.; VAN HORN, C. E. The policy implementation process: a conceptual framework. *Administration and Society*, v. 6, n. 4, p. 445-488, 1975.

WAY, S.A.; JOHNSON, D.E. Theorizing about the impact of strategic human resource management. *Human Resource Management Review* v.15. p. 1-19, 2005.

WOOD, S. Administração estratégica e administração de recursos humanos. *Revista de Administração*.v. 27, n.4, p.30-38, 1992.

WRIGHT, P. M.; McMAHAN, G. C. Theoretical perspectives for strategic human resource management. *Journal of management*, v.18, n. 2, p. 295-320, 1992.

WRIGHT, P. M.; SNELL, S. A. Toward a unifying framework for exploring fit and flexibility in strategic human resource management. *Academy of Management Review*, v. 23, n. 4, p.756-772, 1998.

YANOW, D. *How does a policy mean? Interpreting policy and organizational actions*. Washington D.C.: Georgetown University Press, 1996.

_____. Tackling the implementation problem: epistemological issues in implementation research. In: PALUMBO, D.J.; CALISTA, D.J. *Implementation and the Policy Process: opening up the black box*, Greenwood Press. EUA, 1990.

YIN, R. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

YOUNDT, M. A.; SNELL, S. A.; DEAN, J. W.; LEPAK, D. P. Human resource management, manufacturing strategy, and firm performance. *Academy of Management Journal*, v.39, n.4, p.836-866, 1996.

ZAHARIADIS, N. *Ambiguity & choice in public policy*. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2003.

ZARAFIAN, P. *Mutación de los sistemas productivos y competencias profesionales: La producción industrial de servicio*. El modelo de la competencia y sus consecuencias sobre el trabajo y los oficios profesionales. CINTERFO-OIT, Montevideo, 1999.

APÊNDICE

Para realização deste estudo foram necessários três protocolos de entrevista semi-estruturados, para as entrevistas com: (i) formuladores, (ii) dirigentes; e (iii) implementadores. As questões nos três protocolos se assemelham pois, as diferentes percepções a respeito de uma mesma característica do fenômeno compuseram a categorização que se pretendia nos resultados.

Os roteiros foram construídos de forma a caracterizar a arena decisória, atores, instrumentos utilizados e o déficit de implementação; na sequência elencar os fatores que mais influenciaram o processo de implementação e, caso não sejam citados, verificar a presença de fatores específicos elencados na literatura do campo.

Roteiro de entrevista semi-estruturado 1: entrevista com formuladores:

1. Como ocorreu o processo de formulação da PNDP? Quem participou? Quais foram as principais influências?
2. Quando se pensou a Política, de que maneira ela deveria ser implementada? A partir de quais instrumentos?
3. Quais eram as suas expectativas quanto aos resultados da PNDP no momento de sua formulação? E atualmente?
4. A política foi lançada em 2006. Qual a sua percepção em relação à sua implementação nesses 6 anos?
5. Quais os fatores que interferiram no processo de implementação? Por quê? Dentre esses aspectos, o que pode ser considerado mais relevante?
6. De que maneira aspectos pessoais (motivação, disposição para mudança, necessidades) dos coordenadores-gerais de recursos humanos interferiram no processo de implementação da política? E em relação aos dirigentes dos órgãos?
7. No que se refere aos aspectos políticos (grupos de interesse, influência, poder) de que forma interferiram nesse processo?
8. Você considera que questões da estrutura burocrática da administração influenciaram a implementação da política? Por exemplo, autoridade da área de RH, modelo de controle no serviço público, discricionariedade dos servidores?
9. Um outro aspecto envolvido no processo de implementação da política é a relação entre o órgão central e as diferentes unidades. De que maneira essa relação entendeu no processo?

Roteiro de entrevista semi-estruturado 2: entrevista com dirigentes:

1. Ao tomar conhecimento do decreto 5707, qual era sua expectativa em relação aos seus resultados?
2. Que ações, sob sua responsabilidade, foram realizadas em relação à Política?
3. A política foi lançada em 2006. Qual a sua percepção em relação à sua implementação nesses 6 anos?
4. Quais os fatores que interferiram no processo de implementação? Por quê? Dentre esses aspectos, o que pode ser considerado mais relevante?
5. De que maneira aspectos pessoais (motivação, disposição para mudança, necessidades) da equipe responsável interferiu no processo de implementação da política? E em relação aos dirigentes dos órgãos?
6. No que se refere aos aspectos políticos (grupos de interesse, influência, poder) de que forma interferiram nesse processo?
7. Você considera que questões da estrutura burocrática da administração influenciaram a implementação da política? Por exemplo, autoridade da área de RH, modelo de controle no serviço público, discricionariedade dos servidores?
8. Um outro aspecto envolvido no processo de implementação da política é a relação entre o órgão central e as diferentes unidades. De que maneira essa relação entendeu no processo?

Roteiro para entrevistas com implementadores:

1. De que maneira vocês tomaram conhecimento do decreto 5.707? Houve algum tipo de consulta prévia a sua publicação?
2. Ao tomar conhecimento do decreto 5707, qual eram as expectativas de vocês em relação aos seus resultados?
3. A política foi lançada em 2006. Qual a percepção em relação à sua implementação nesses 6 anos? Especificamente nos órgãos que vocês pertencem, como ocorreu?
4. Quais os fatores que interferiram no processo? Por quê?
5. Dentre esses aspectos, o que pode ser considerado mais relevante?
6. De que maneira aspectos pessoais (motivação, disposição para mudança, necessidades) da equipe responsável interferiu no processo de implementação da política? E em relação aos dirigentes dos órgãos?
7. No que se refere aos aspectos políticos (grupos de interesse, influência, poder) de que forma interferiram nesse processo?

8. Você considera que questões da estrutura burocrática da administração influenciaram a implementação da política? Por exemplo, autoridade da área de RH, modelo de controle no serviço público, discricionariedade dos servidores?
9. Um outro aspecto envolvido no processo de implementação da política é a relação entre o órgão central e as diferentes unidades. De que maneira essa relação entendeu no processo?

ANEXO**DECRETO Nº 5.707, DE 23 DE FEVEREIRO DE 2006.**

Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, alínea "a", da Constituição, e tendo em vista o disposto nos arts. 87 e 102, incisos IV e VII, da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990,

DECRETA:**Objeto e Âmbito de Aplicação**

Art. 1º Fica instituída a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, a ser implementada pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, com as seguintes finalidades:

- I - melhoria da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão;
- II - desenvolvimento permanente do servidor público;
- III - adequação das competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições, tendo como referência o plano plurianual;
- IV - divulgação e gerenciamento das ações de capacitação; e
- V - racionalização e efetividade dos gastos com capacitação.

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;
- 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.

Diretrizes

Art. 3º São diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal:

I - incentivar e apoiar o servidor público em suas iniciativas de capacitação voltadas para o desenvolvimento das competências institucionais e individuais;

II - assegurar o acesso dos servidores a eventos de capacitação interna ou externamente ao seu local de trabalho;

III - promover a capacitação gerencial do servidor e sua qualificação para o exercício de atividades de direção e assessoramento;

IV - incentivar e apoiar as iniciativas de capacitação promovidas pelas próprias instituições, mediante o aproveitamento de habilidades e conhecimentos de servidores de seu próprio quadro de pessoal;

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;

VI - incentivar a inclusão das atividades de capacitação como requisito para a promoção funcional do servidor nas carreiras da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e assegurar a ele a participação nessas atividades;

VII - considerar o resultado das ações de capacitação e a mensuração do desempenho do servidor complementares entre si;

VIII - oferecer oportunidades de requalificação aos servidores redistribuídos;

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;

X - avaliar permanentemente os resultados das ações de capacitação;

XI - elaborar o plano anual de capacitação da instituição, compreendendo as definições dos temas e as metodologias de capacitação a serem implementadas;

XII - promover entre os servidores ampla divulgação das oportunidades de capacitação; e

XIII - 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.

Parágrafo único. As instituições federais de ensino poderão ofertar cursos de capacitação, previstos neste Decreto, mediante convênio com escolas de governo ou desde que

reconhecidas, para tanto, em ato conjunto dos Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Educação.

Escolas de Governo

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.

Parágrafo único. As escolas de governo contribuirão para a identificação das necessidades de capacitação dos órgãos e das entidades, que deverão ser consideradas na programação de suas atividades.

Instrumentos

Art. 5º São instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal:

I - plano anual de capacitação;

II - relatório de execução do plano anual de capacitação; e

III - sistema de gestão por competência.

§ 1º Caberá à Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão desenvolver e implementar o sistema de gestão por competência.

§ 2º Compete ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão disciplinar os instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal.

Art. 6º Os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão incluir em seus planos de capacitação ações voltadas à habilitação de seus servidores para o exercício de cargos de direção e assessoramento superiores, as quais terão, na forma do art. 9º da Lei nº 7.834, de 6 de outubro de 1989, prioridade nos programas de desenvolvimento de recursos humanos.

Parágrafo único. Caberá à ENAP promover, elaborar e executar ações de capacitação para os fins do disposto no **caput**, bem assim a coordenação e supervisão dos programas de capacitação gerencial de pessoal civil executados pelas demais escolas de governo da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Comitê Gestor

Art. 7º Fica criado o Comitê Gestor da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, com as seguintes competências:

I - avaliar os relatórios anuais dos órgãos e entidades, verificando se foram observadas as diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal;

II - orientar os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional na definição sobre a alocação de recursos para fins de capacitação de seus servidores;

III - promover a disseminação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal entre os dirigentes dos órgãos e das entidades, os titulares das unidades de recursos humanos, os responsáveis pela capacitação, os servidores públicos federais e suas entidades representativas; e

IV - zelar pela observância do disposto neste Decreto.

Parágrafo único. No exercício de suas competências, o Comitê Gestor deverá observar as orientações e diretrizes para implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, fixadas pela Câmara de Políticas de Gestão Pública, de que trata o Decreto nº 5.383, de 3 de março de 2005.

Art. 8º O Comitê Gestor da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal será composto por representantes dos seguintes órgãos e entidade do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, designados pelo Ministro de Estado:

I - Secretaria de Recursos Humanos, que o coordenará;

II - Secretaria de Gestão; e

III - ENAP.

Parágrafo único. Compete à Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:

I - desenvolver mecanismos de incentivo à atuação de servidores dos órgãos e das entidades como facilitadores, instrutores e multiplicadores em ações de capacitação; e

II - prestar apoio técnico e administrativo e os meios necessários à execução dos trabalhos do Comitê Gestor.

Treinamento Regularmente Instituído

Art. 9º Considera-se treinamento regularmente instituído qualquer ação de capacitação contemplada no art. 2º, inciso III, deste Decreto.

Parágrafo único. Somente serão autorizados os afastamentos para treinamento regularmente instituído quando o horário do evento de capacitação inviabilizar o cumprimento da jornada semanal de trabalho do servidor, observados os seguintes prazos:

I - até vinte e quatro meses, para mestrado;

II - até quarenta e oito meses, para doutorado;

III - até doze meses, para pós-doutorado ou especialização; e

IV - até seis meses, para estágio.

Licença para Capacitação

Art. 10. Após cada quinquênio de efetivo exercício, o servidor poderá solicitar ao dirigente máximo do órgão ou da entidade onde se encontrar em exercício licença remunerada, por até três meses, para participar de ação de capacitação.

§ 1º A concessão da licença de que trata o **caput** fica condicionada ao planejamento interno da unidade organizacional, à oportunidade do afastamento e à relevância do curso para a instituição.

§ 2º A licença para capacitação poderá ser parcelada, não podendo a menor parcela ser inferior a trinta dias.

§ 3º O órgão ou a entidade poderá custear a inscrição do servidor em ações de capacitação durante a licença a que se refere o **caput** deste artigo.

§ 4º A licença para capacitação poderá ser utilizada integralmente para a elaboração de dissertação de mestrado ou tese de doutorado, cujo objeto seja compatível com o plano anual de capacitação da instituição.

Reserva de Recursos

Art. 11. Do total de recursos orçamentários aprovados e destinados à capacitação, os órgãos e as entidades devem reservar o percentual fixado a cada biênio pelo Comitê Gestor para atendimento aos públicos-alvo e a conteúdos prioritários, ficando o restante para atendimento das necessidades específicas.

Disposição Transitória

Art. 12. 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.

Vigência

Art. 13. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Revogação

Art. 14. Fica revogado o Decreto nº 2.794, de 1º de outubro de 1998.

Brasília, 23 de fevereiro de 2006; 185º da Independência e 118º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Paulo Bernardo Silva