

Enap *Cadernos*

**Gestão de Pessoas no Governo Federal:
Análise da Implementação
da Política Nacional de
Desenvolvimento de Pessoal**

*Marizaura Reis de Souza Camões
Pedro Paulo Murce Meneses*

45

Gestão de Pessoas no Governo Federal: Análise da Implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal

Autores:

Marizaura Reis de Souza Camões

Pedro Paulo Murce Meneses

Fundação Escola Nacional de Administração Pública (Enap)

Presidente

Francisco Gaetani

Diretor de Comunicação e Pesquisa

Fernando de Barros Gontijo Filgueiras

Diretor de Desenvolvimento Gerencial

Paulo Marques

Diretora de Formação Profissional

Maria Stela Reis

Diretor substituto de Gestão Interna

Wesley Rodrigo Couto Lira

Editor: Fernando de Barros Gontijo Filgueiras – *Coordenador-Geral de Pesquisa:* Marizaura Reis de Souza Camões – *Coordenadora-Geral de Comunicação e Editoração:* Janaína Cordeiro de Moraes Santos – *Revisão:* Renata Fernandes Mourão – *Revisão gráfica:* Ana Carla G. Cardoso – *Projeto gráfico:* Livino Silva Neto – *Editoração eletrônica:* Alice Prina.

Ficha Catalográfica: Equipe da Biblioteca Graciliano Ramos/Enap

C185g

Camões, Marizaura Reis de Souza

Gestão de pessoas no governo federal: análise da implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal / Marizaura Reis de Souza Camões, Pedro Paulo Murce Meneses. – Brasília: Enap, 2016.

104 p. : il. (Cadernos, 45)

ISSN 0104-7078

1. Administração Federal — Brasil. 2. Gestão de Pessoas. 3. Políticas Públicas. I. Título. II. Meneses, Pedro Paulo Murce.

CDU 35:005.96



Enap, 2016

Este trabalho está sob a Licença *Creative Commons* – Atribuição: Não Comercial – Compartilha Igual 4.0 Internacional

As informações e opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Escola Nacional de Administração Pública (Enap)

Diretoria de Comunicação e Pesquisa

Coordenação-Geral de Pesquisa

SAIS – Área 2-A – 70610-900 — Brasília-DF, Brasil

Gestão de Pessoas no Governo Federal: Análise da Implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal

Resumo

Acompanhando o desenvolvimento dos movimentos pós-reformistas notados nos setores públicos de variados países ocidentais, diversos normativos federais foram lançados pela Agência Central de Pessoal do Poder Executivo na tentativa de deslocar o tradicional viés racional-legal dos processos de gestão de pessoas das organizações públicas brasileiras para outro de natureza estratégica. Nesse cenário, a gestão de pessoas por competências passou a vigorar como a principal orientação teórico-metodológico nessa tentativa de se alinhar as políticas e práticas da área entre si e com as diretrizes organizacionais. No caso brasileiro, essa orientação se constata formalmente a partir da edição do Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP), a qual determina que os programas e ações de capacitação sejam estruturados a partir de conhecimentos, habilidades e atitudes que contribuam para a consecução dos objetivos das organizações regidas por este decreto. A pesquisa realizada teve como objetivo caracterizar o processo de implementação da citada política a partir de duas perspectivas adotadas amplamente em estudos dos ciclos de políticas públicas: (i) *top-down*, na qual foram identificadas as arenas decisórias, os 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. De natureza exploratório-descritiva, o presente trabalho é fruto de um estudo de caso com recorte transversal de perspectiva longitudinal, no qual se executou, em uma abordagem qualitativa, a análise de 30 documentos produzidos no âmbito da política e 20 entrevistas com dirigentes e implementadores. Os resultados sugerem que os conflitos de interesse entre os distintos atores responsáveis pela política, bem como a reduzida força de agenda diante de outras temáticas e a ineficiência dos instrumentos tecnicamente delimitados foram determinantes no grau de êxito alcançado na implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal no campo abordado.

Abstract

Following the development of post-reform movements noticed in public sectors of various western countries, several federal regulations were released in an attempt to displace the traditional rational-legal bias of people management processes of Brazilian public organizations to another one, with strategic connotations. In this scenario, the model of competency-based personnel management came into force as the main theoretical and methodological guidance in trying to align the policies and practices of the area between themselves and with the organizational results. In Brazil, this approach turns out formally from the issuance of Decree nº 5,707, of February 23, 2006, which established the Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP), which states that training activities should be structured from the knowledge, skills and attitudes that contribute to achieving the objectives of the organizations governed by this decree. This research aimed to characterize the formulation and implementation of the mentioned policy from two perspectives adopted widely in studies of public policy cycles: (i) top-down, from which the decision-making arenas, the actors involved, the instruments defined for achieving the policy and its implementation deficit were identified; and (ii) bottom-up, which focused on the analysis of the factors affecting the implementation. Exploratory and descriptive, the present work is the result of a case study with cross-cut longitudinal perspective, on which was applied, in a qualitative approach, the analysis of 30 documents produced under the Policy and 20 interviews with leaders and implementers. The results suggest that conflicts of interest between various actors responsible for policy, the reduced *agenda* power before other issues and the inefficiency of instruments defined determined the degree of success achieved in the implementing of the Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal on the covered field.

Sumário

Gestão estratégica de pessoas	11
Gestão de pessoas na administração pública	15
Gestão de pessoas na administração pública brasileira	19
Análise de políticas públicas	25
O processo de implementação de políticas públicas	27
Procedimentos metodológicos	35
Resultados.....	41
A formulação da PNDP	41
A implementação da política.....	45
<i>Características da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal...</i>	45
<i>Arenas decisórias e principais atores</i>	55
<i>Resultados alcançados pela política.....</i>	57
Fatores intervenientes na implementação da política	60
<i>Fatores políticos</i>	61
<i>Fatores estruturais</i>	66
<i>Fatores da lente das relações humanas</i>	72
<i>Fatores da lente sistêmica</i>	74
Reflexões sobre os fatores intervenientes.....	75
Considerações finais	87
Referências.....	93

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 recente do setor aponta uma transição da perspectiva 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 alinhar as ações para aprimoramento dos desempenhos individuais aos 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, especialmente nos períodos reformistas. 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.

Apesar das iniciativas, 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 que se notam especialmente 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 existe 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 incorporação desse modelo na gestão de pessoas está presente nos governos em todo mundo (HORTON, 2000). Na administração pública brasileira, contudo, o modelo parece não ter sido completamente implementado como se nota em outros países da OCDE, pelo menos não até o início da década vigente, quando havia evidências a respeito do assunto; o Decreto que instituiu a PNDP foi editado em 2006 e, em 2011, das 192 organizações vinculadas ao Sistema de Pessoal Civil da União (Sipec), 166 enviaram o relatório dos Planos Anuais de Capacitação (PAC) e dessas, 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).

Apesar das evidências de dificuldades de implementação da gestão por competência apresentadas nos relatórios gerenciais explicitados, não foram encontrados, na literatura nacional, estudos empíricos a respeito do processo de implementação da PNDP. Também não há clareza, na bibliografia consultada, sobre os fatores que influenciaram a implementação do modelo de gestão por competência nos processos de capacitação da administração pública brasileira ou que expliquem o porquê da baixa adesão dos órgãos ao proposto. Nesse sentido, esse trabalho utilizou-se da literatura sobre implementação de políticas públicas como base teórica e empírica para conduzir estudo sistemático que permitisse suprir essa lacuna.

A partir do explicitado, o presente 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 de alguns fatores intervenientes. Para isso, o estudo descreveu o processo de implementação da política, identificando arenas decisórias e atores envolvidos; elencou as principais características da PNDP, seus principais objetivos pretendidos – explícitos e implícitos – e os instrumentos utilizados para a implementação; delineou as arenas decisórias envolvidas no processo de implementação e seus principais atores; caracterizou os resultados de implementação da política e os possíveis déficits em relação aos objetivos pretendidos; e sumarizou os principais fatores intervenientes – políticos, estruturais, relações humanas e sistêmicos – no processo de implementação da PNDP.

A opção por utilizar a literatura de implementação de políticas públicas, como enfoque teórico, se relaciona às evidências coletadas na etapa de problematização que demonstraram que a política não havia sido

implementada em sua plenitude. Dessa forma, seria possível, conforme aponta Draibe (1991), identificar fatores facilitadores e obstáculos que operaram ao longo do processo e que condicionaram, positiva ou negativamente, o cumprimento das metas e objetivos.

Para delimitar quais as variáveis seriam investigadas, recorreu-se às duas abordagens principais de implementação de políticas públicas: *top-down* e *bottom-up*. 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. 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).

Este caderno está organizado em três partes principais, além deste capítulo inicial de introdução. A primeira parte aborda o referencial teórico apresentado em três 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; e (iii) 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. A segunda parte detalha os procedimentos metodológicos utilizados na condução do estudo. A terceira parte apresenta os resultados e discussão dos achados da pesquisa a partir de análises comparadas e discussões em relação à literatura. Nas considerações finais são trazidas as principais conclusões, contribuições, recomendações e limitações do estudo.

Gestão estratégica de pessoas

A partir da influência do tema da estratégia no campo de estudos organizacionais, a área de gestão de pessoas passou a incorporar em sua retórica a noção de que se fazia necessário as organizações atentarem para algumas capacidades e recursos de natureza distintiva; embora alguns autores 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 se deu, em especial, na década de 1980. Este período, de diversas transformações estimuladas por um mercado cada vez mais competitivo e globalizado e mediadas pelo desenvolvimento tecnológico e ideologias políticas direitistas (LEGGE, 2005), foi caracterizado por uma ênfase na necessidade de flexibilização na gestão de recursos humanos, em termos numéricos, funcionais, contratuais e salariais (ATKINSON; MEAGER, 1986). Passava a predominar no mundo corporativo o lema do “alto desempenho”: as práticas de GP deveriam ter como objetivo a obtenção do máximo possível de envolvimento, alinhamento e resultado dos empregados (LAWER; MOHRMAN; LEDFORD, 1995).

A partir desse momento, 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* –, que, em suma, constitui uma maneira propositiva de se vincular a gestão de pessoas à estratégia das organizações amplamente difundida na literatura do campo (e.g., FITZ-ENS, 1990, 1997; WOOD, 1992; ULRICH, 1996; BREWSTER; LARSEN, 2000; MOHRMAN; LAWER, 2000; BEER, 2000; SHIM, 2001; SELDEN, 2002; LEGGE, 2005; WAY, JOHNSON, 2005; YOUNDT; SNELL; DEAN; LEPAK, 1996; STONE; STONE-ROMERO; LUKASZEWSKI; 2007; COLLINGS; WOOD, 2009; MURITIBA; MURITIBA; CAMPANÁRIO; ALBUQUERQUE, 2010; ARMSTRONG, 2011; GILL; MEYER, 2011).

Apesar da intenção da proposta, os estudos sobre a gestão estratégica de pessoas não parecem ser suficientes para sustentar a viabilidade da integração dos modelos de gestão de pessoas à estratégia organizacional (BRANDL; POHLER, 2010), havendo ainda grande distanciamento entre o discurso e a sua prática nas organizações (LACOMBE; TONELLI, 2001).

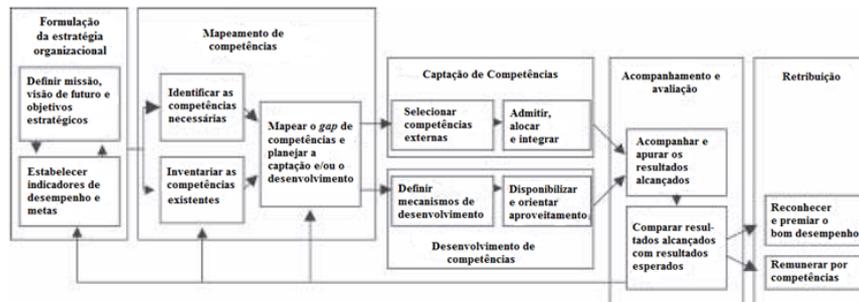
Seja como for, o debate sobre a vinculação entre estratégia e capacidade organizacional, fomentou, além do desenvolvimento teórico-empírico do campo da gestão estratégica de pessoas, a criação de modelos que auxiliassem na geração de potencial competitivo para as organizações. Esse diferencial competitivo foi denominado por Prahalad e Hamel (1990) como competências essenciais da organização, contribuindo, especialmente no Reino Unido e nos Estados Unidos, com o desenvolvimento de um modelo integrado de gestão de pessoas focado na obtenção de competências, que mais tarde resultaria no modelo de Gestão por Competência (HONDEGHEN; HORTON; SCHEEPERS, 2006). Alguns autores consideram uma mudança de paradigma a substituição de estruturas organizacionais baseadas em postos de trabalho, e, portanto, mecânicas, burocráticas e rígidas, por outras fundamentadas na noção de competências (LAWLER, 1994), mais ágeis, flexíveis e orgânicas; foi assim que 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).

Do ponto de vista conceitual, a noção de competência, aplicada no nível dos indivíduos, carrega consigo diversos significados, os quais podem ser enquadrados em duas principais correntes (DUTRA, 2004): 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, representada por autores franceses em sua maioria, trata o termo não como atributo subjacente a um indivíduo, mas como realizações da pessoa no ambiente de trabalho, evidenciando o contexto como fator determinante. No Brasil, é comum o termo ser abordado a partir de uma perspectiva integradora (CARBONE; BRANDÃO; LEITE; VILHENA, 2005); nessa visão, o conceito adota uma perspectiva mais construtivista, segundo a qual atributos individuais e contextuais devem ser considerados e investigados (BRANDÃO; BORGES-ANDRADE, 2007). Além dessa perspectiva individual, outros autores tratam do conceito também nos níveis das equipes de trabalho e mesmo das organizações. Afirmam de que as equipes de trabalho possuem competências coletivas que são mais que a soma das competências individuais (ZARAFIAN, 1999) e de que determinados atributos da organização possibilitam o alcance de seus objetivos estratégicos (BRANDÃO; GUIMARÃES, 2001) ilustram, respectivamente, esses outros dois níveis de análise de tratamento conceitual do termo.

Agregadas, todas essas perspectivas fundamentaram conceitualmente os modelos de gestão por competência como uma iniciativa de gerenciamento, nos diferentes níveis organizacionais, das competências necessárias ao alcance de seus objetivos estratégicos (BITENCOURT; BARBOSA, 2004); daí que se diz que o modelo de gestão por competências não é restrito

às unidades de gestão de pessoas, tratando-se claramente de um modelo de gestão organizacional ou do desempenho organizacional. Um desses modelos é ilustrado na Figura 1, o qual aponta para as principais etapas ou fases para implementação do modelo.

Figura 1 – Modelo de gestão por competências



Fonte: Brandão e Bahry (2005)

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, nessa etapa são estabelecidos os indicadores de desempenho e metas que permitirão o monitoramento e a avaliação dos resultados organizacionais delineados. Uma vez formulada a estratégia da organização, 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; as lacunas de competências, então, se tornam insumo para a formalização de mecanismos de captura de competências externas (contratação ou realocação de pessoal) ou de desenvolvimento de competências internas que, aplicados, monitorados e avaliados, permitem que a organização reconheça, premie e remunere as pessoas ou equipes pelo desempenho alcançado, estimulando os comportamentos desejados e corrigindo eventuais desvios (BRANDÃO; BARHY, 2005).

De fácil compreensão, o modelo de gestão de pessoas por competência, tal como antes ilustrado, tem exercido enorme influência no setor público internacional. Isso porque 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). A partir disso, o modelo permite, como aventado, transformar as burocracias em unidades eficientes e flexíveis. Ao centralizar a atenção no indivíduo e enfatizar a importância dos recursos humanos para o alcance dos objetivos organizacionais, tem-se então uma ferramenta apropriada 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 antes discorrer sobre algumas particularidades da gestão de pessoas nas organizações públicas, 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.

Gestão de pessoas na administração pública

No que tange ao setor público, foram os pressupostos da burocracia, sintetizados por Max Weber (1864-1920), que determinaram o seu funcionamento, inclusive em relação à gestão de pessoas, na primeira metade do século 20 (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 havendo diferenciação entre a *res publica* e a *res principis*. Com o advento do capitalismo e da democracia, essa forma de gestão se tornou insustentável; surgia assim modelo burocrático 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 se implementou a avaliação de desempenho para servidores públicos. O funcionário na administração burocrática deveria ser 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, intensificado nos anos 1980. Por um lado, a necessidade de ajuste fiscal passava a exigir um intenso controle sobre os mecanismos burocráticos; por outro, a necessidade de aumentar o desempenho no setor público passava a incentivar uma reforma institucional, cuja premissa básica era a redução do controle e o aumento da flexibilização (REZENDE, 2002). Nesse contexto, inicia-se 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).

A doutrina da NPM enfatizava, entre 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 (HOOD, 1991). Em suma, havia um forte movimento em torno e em busca da eficiência, influenciado pelas teorias econômicas do *public choice*, cujo enfoque era de redução do Estado, 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 a 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). A contar a variedade de iniciativas de reformas nas funções de gestão de recursos humanos, nota-se, no geral, que as mudanças focaram na opção por projetos descentralizados com a transferência de responsabilidade para os gerentes de linha, no aumento da flexibilidade nas práticas de gestão de pessoas e nas modificações das relações trabalhistas (LONGO, 2007); é assim que a gestão por competência ganha destaque como meio de implementar as premissas da gestão estratégica de pessoas, sendo atualmente adotada 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).

Mas a implementação tem esbarrado em uma série de dificuldades, entre: a prevalência de uma grande rigidez nos procedimentos; dificuldades de se mensurar desempenho devido à influência política (CASTILLO BLANCO, 2003); a ambiguidade das prioridades e brevidade dos ciclos políticos; as restrições intangíveis de natureza cultural (LONGO, 2007); e, principalmente, a carência 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). Soma-se a isso o fato de: o conceito competência ser vago, o que gera métodos cristalizados de mensuração, insuficientemente voltados para o futuro e a identificação apenas de competências fáceis de serem mensuradas; a natureza prescritiva das teorias e a falta de provas empíricas para sua eficácia também prejudicam a sua implementação; a não integração do modelo de competências ao cotidiano da gestão operacional; a baixa aceitação dos quadros funcionais e diretivos, que não consideram a

gestão por competência como valor agregado à organização (HONDEGHEN, 2006). Discorrer sobre tais questões no cenário da administração pública brasileira é tema central da seguinte seção.

Gestão de pessoas na administração pública brasileira

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 a 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, o clientelismo e o fisiologismo (BRASIL, 1995). Apesar de haver, à época, uma forte tendência à adoção do modelo burocrático, ao aumento da profissionalização – entendida como o processo de racionalização e modernização das atividades administrativas – e à 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 iniciativa, então, em 1967, com o Decreto Lei nº 200, cujo grande avanço foi propor a descentralização político-administrativa – vários campos de domínio governamental passaram para a esfera privada e houve empoderamento dos governos locais. Conforme apontam Klering *et al.* (2010), nesse período foram instituídos alguns princípios de racionalidade administrativa: o planejamento e o orçamento; o descongestionamento das chefias executivas superiores (visando desconcentrar e descentralizar); a tentativa de reunir competência e informação no processo decisório; a sistematização; a coordenação e o controle.

Costa (2008) aponta, entre outras, como causas do fracasso da reforma de 1967, a desarticulação entre planejamento, modernização e recursos

humanos, além da baixa prioridade conferida às próprias áreas de gestão de pessoas. Como consequência, observava-se uma multiplicação desarticulada de órgãos e a marginalização do funcionalismo. O governo passava a se tornar um ente central que deve conduzir, orientar, disciplinar e determinar os valores para o processo de mudança social. Para Klering *et al.* (2000), 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 autorreferência, 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 Secretaria da Modernização (Semor). 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 fundação “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” (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) 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 alguns estudiosos denominam de retrocesso no processo de modernização do Estado (eg. BRASIL, 1995, SANTOS; MACHADO, 1995), uma vez que se retirou da administração indireta sua flexibilidade operacional e se 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, processo permeado por uma forte ideologia neoliberal. Esse período foi marcado pela ausência de ações significativas com vistas a tornar, a patir da profissionalização do serviço e respectivos agente públicos, a administração mais eficaz e pautada em relações formais e meritocráticas.

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, voltou-se para: a qualidade na prestação de serviços públicos, bem como para o 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, independentemente de qualificação ou atividade realizada; a ausência de diretrizes de gestão de pessoas; e a confusão em relação às regras relativas à 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, 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 (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).

Apesar das iniciativas, fato é que 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, então, houve uma iniciativa em relação ao modelo de competência por meio do lançamento da Política Nacional de Gestão de Pessoas, que passava a ter 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, cujos preceitos versam sobre o modelo de gestão por competência, definida 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” (art. 2º). Entre as finalidades da PNDP,

tem-se (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 (art. 1º).

Apesar dos esforços, há indicativos de que a implementação da política não ocorreu conforme o planejado. De modo geral, parece haver na literatura da área evidências suficientes de que os sistemas de gestão de pessoas são capazes de influenciar o desempenho das organizações; contudo, ainda se faz preciso compreender como se dá a combinação de sistemas de administração de recursos humanos com variáveis ambientais, organizacionais, grupais e individuais (LEGNICK-HALL *et al.*, 2009). Em especial, pesa a incompreensão de uma série de aspectos que permeiam as políticas públicas de gestão, entre a ambiguidade das prioridades governamentais e organizacionais, a influência política, a mutabilidade e a brevidade dos ciclos políticos, a reticência para se medir e avaliar, o peso da inércia, as limitações legais, a rigidez dos procedimentos e rotinas de trabalho e as restrições intangíveis de natureza cultural (LONGO, 2007; CASTILLO BLANCO, 2003).

Com o intuito de examinar as dificuldades experimentadas por organizações públicas brasileiras na adoção do modelo de gestão de pessoas por competências, o presente estudo focalizou o processo de implementação da PNDP, cuja escolha se deu porque se trata de uma ação estruturada do Governo Federal na área de gestão de pessoas iniciada há quase 10 anos, tempo suficiente para a análise da trajetória de uma política, embora não para se esgotar os seus efeitos (FOX, 1990). Sua principal contribuição trata da aplicação de perspectivas teóricas oriundas da literatura especializada em análises de políticas públicas, com vistas à compreensão do complexo processo de implementação de uma política estratégica de gestão de pessoas no âmbito do setor público brasileiro.

Análise de políticas públicas

A literatura de políticas públicas apresenta, ao longo de sua história, uma miríade de modelos para análise do *policy making*; a temática é extremamente complexa e pode ser estudada a partir de múltiplas lentes que dialogam, se complementam e, por vezes, se opõem. 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. Diante disso, optou-se pela análise da PNDP a partir da abordagem do ciclo político, visto que este trabalho busca a caracterização da complexidade decisória envolvida na implementação da política em questão e dos múltiplos fatores envolvidos em tal processo.

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), permitindo a simplificação da realidade uma vez que cada uma das atividades pode ser analisada de maneira independente. Além disso, possibilita o diálogo de diferentes perspectivas teóricas em cada uma das etapas estabelecidas, o que favorece o entendimento da política analisada. Em termos pragmáticos, o estudo de políticas públicas nessa perspectiva se dá a partir da escolha de um dos estágios do ciclo, sem 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, transformando-os em produtos – *outputs* – que oferecem *feedback* ao sistema. Atualmente, 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: formulação, implementação e avaliação (HOGWOOD; GUNN, 1984; HOWLETT; RAMESH, 1995; YANOW, 1996; GERSTON, 1997; BIRKLAND, 2001; HILL, 2009; DYE, 2010; ANDERSON, 2011).

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, a escassez de estudos a respeito de tal etapa por si só justifica o investimento em pesquisas a respeito do assunto. No caso da PNDP, optou-se por tal foco em razão das evidências que apontam para o déficit na implementação da citada política, como anunciado nas seções iniciais do documento em questão; ressalta-se, ainda, que os modelos de análise adotados no estudo de alguma forma contribuíram, também, para a compreensão do processo de formulação da política - uma forma de se contornar as críticas inerentes ao modelo 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.

O processo de implementação de políticas públicas

No campo da implementação de políticas públicas, a academia categorizou os estudos 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 as abordagens, detalhadas a seguir.

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, está 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).

Expoentes 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, dessa 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 e 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 adeptos 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 a 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 reiteradamente o valor da chamada *street level bureaucracy* – terminologia utilizada por Lipsky (1980) ao se referir aos quadros da burocracia do Estado que ocupam a sua linha de frente: os agentes públicos mais próximos dos públicos-alvo das políticas públicas, que mantêm um alto grau de discricionariedade no exercício de suas funções.

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

discricionabilidade 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 discricionabilidade 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). O 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 melhorias na comunicação, na coordenação dos “elos da cadeia”, na gestão dos recursos e no 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; e 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 sua vez, foca em descrições e explicações, mas é criticada por não oferecer soluções práticas.

A partir desse conflito, surge na literatura uma chamada terceira perspectiva na qual os estudos abordam a temática de implementação a partir de uma visão mais contingencial e do 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 adota 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 – micromecanismos 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 realizada parte da necessidade de abordar a questão a partir do olhar sobre diferentes níveis. Scheirer e Griffith (1990)

afirmam que é necessário analisar o processo da microimplementação, entendida como as mudanças ocorridas nas organizações locais após a adoção do programa, para compreender a macroimplementação 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 microimplementação 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.

Outra possibilidade, apresentada pela literatura, é analisar o processo de implementação a partir de diferentes perspectivas ou lentes, cada qual incorporando uma questão-chave e remetendo a um conjunto particular de conceitos e terminologias específicas: relações humanas, política, estrutural e sistêmica (YANOW, 1990). 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 papéis psicológicos e sociais, expectativas, regras, necessidades e motivações; comportamento ineficiente, habilidades interpessoais pobres e ignorância em como motivar os outros são fontes de problemas. Análises dos *street-level bureaucrats* apontam que a definição de papéis, as expectativas e as regras são componentes do comportamento para implementação, de modo que se torna fundamental analisar a discricionariedade e a autonomia da burocracia responsável pelo processo, assim como os conflitos que dela recorrem (LIPSKY, 1980); tais conflitos podem ser analisados a partir da premissa de que a assimetria de informações resultará necessariamente em divergências entre o núcleo decisório/dirigente e os agentes implementadores pela assimetria de informações e pelo conflito de interesses (MEIER; O'TOOLE, 2006). Nessa perspectiva das relações humanas, destaca-se também o papel dos empreendedores de políticas públicas, indivíduos especializados em determinada temática, que geralmente possuem habilidade em defender uma proposta diante dos demais atores envolvidos, ou que possuem uma posição de autoridade dentro do processo decisório, o que faz com que suas ideias sejam acolhidas pelos demais (KINGDON, 1995). 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 *lente política* examina a dinâmica intra e intergrupos, aceitando o conflito como um ingrediente natural das relações humanas; a partir da metáfora da “guerra”, considera questões de poder, influência, interesses, construção de coalizões, negociação e barganha como termos analíticos-chave. Diversos estudos na área de implementação consideravam apenas um determinado ator como foco da análise (SAETREN, 2005); 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 (Figura 2).

Figura 2 – Matiz conflito-ambiguidade: processo de implementação da política

	Baixo conflito	Alto conflito
Baixa ambiguidade	<i>Implementação Administrativa</i> Recursos	<i>Implementação Política</i> Poder
Alta ambiguidade	<i>Implementação Experimental</i> Condições de contexto	<i>Implementação Simbólica</i> Forças de Coalizão

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 assume que os resultados 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 microimplementação. Essa perspectiva funciona como uma “lata de lixo”, dentro da qual atores, problemas, soluções e oportunidades de escolha se combinam para produzir resultados que são difíceis de prever. Finalmente, na Implementação Simbólica, o princípio é 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 essa se dá no nível micro, enquanto aquela se situa no nível macro.

A *lente estrutural* analisa a organização e o seu desenho de regras comportamentais, tratando de questões como alocação, linhas de autoridade e abrangência do controle; usando a metáfora da “máquina”, enfatiza o fato de os elementos estruturais serem determinantes no sucesso da implementação. Em consonância com as perspectivas da implementação administrativa e da implementação experimental propostas por Matland

(1995), 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, que devem ser levantados, mas não compreendidos como chave para a compreensão do processo de implementação, uma vez que incorrem em um estreitamento da complexidade envolvida (CLINE, 2000).

Finalmente, a partir da *lente sistêmica* se analisa como as metas organizacionais estão relacionadas com as de outras organizações em um determinado ambiente. A partir da metáfora da “ecologia populacional”, examina-se a interdependência entre organizações e entre subunidades organizacionais. Nessa perspectiva sistêmica, insere-se a abordagem de redes, uma vez que esse conceito emerge na administração pública a partir de estudos sobre implementação, tendo sido amplamente utilizado por teóricos da abordagem interorganizacional (KLIJN, 2005); os estudos interorganizacionais destacam o fato de que os atores governamentais, especialmente os implementadores, operam em uma configuração complexa e têm que lidar com diversos programas e políticas de governo ao mesmo tempo, o que implica em uma complexa rede de atores, de modo 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.

Em suma, essas quatro lentes permitem uma compreensão mais abrangente do processo de implementação de políticas públicas, na medida em que conduzem o pesquisador a tratar de temas-chave em diversos níveis de análise: individual – disposições, mudança comportamental desejada, necessidades dos implementadores; interpessoal – liderança, motivação, incentivos, expectativas e papéis; grupal – acumulação de concordância, poder, influência, negociação e jogos; intergrupos – normas de barganha, estratégias, táticas, grupos de interesse e coalizões; organizacional – estrutura e desenho burocrático, modelo de controle, autoridade dos trabalhadores e questões de alocação; e interorganizacional – federalismo, relacionamento intergovernamental, decisões de coordenação, comunicação de metas, ambientes, ligações, *feedbacks* e informações (YANOW, 1990).

Nesse sentido, o presente estudo adotou como base investigativa a perspectiva *top-down*, por meio da qual se realizou a análise da PDNP a partir da identificação das arenas decisórias, da identidade e dos papéis dos principais atores, bem como dos instrumentos definidos para o alcance dos objetivos, conforme proposto por Majone e Wildavsky (1995), e 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, incorporou a perspectiva *bottom-up* para a identificação dos

fatores que influenciaram o processo de implementação, adotando, nesse caso, as lentes de análise propostas por Yanow (1990).

Procedimentos metodológicos

Na pesquisa efetuada, 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. Trata-se, então, de pesquisa exploratório-descritiva, assim estipulada em razão da ausência de consolidação teórica e da escassez de estudos empíricos que analisem o processo de implementação de políticas de gestão de pessoas no serviço público brasileiro. Nesse sentido, utilizou-se um recorte 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 contemplou não apenas o momento presente, mas, especialmente, eventos ocorridos em períodos anteriores, o que caracteriza um estudo transversal com perspectiva longitudinal (PETTIGREW, 1990).

As fontes de evidência utilizadas no estudo foram os documentos da política e os relatos de entrevistas com dirigentes e implementadores e documentos da política. Segundo Barzelay *et al.* (2003), as mudanças ocorridas na gestão pública não são normalmente experiências bem documentadas, concentrando-se em áreas cinzentas do setor público que não se beneficiam da exposição pública, de forma que 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.

O universo da pesquisa abarcou as unidades organizacionais do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (Sipec), incumbidas especificamente das atividades de administração de pessoal da Administração Direta e das Autarquias (Decreto nº 67.326, de 5 de outubro de 1970). No momento de realização do estudo, o Sipec era 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 de 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 a partir da autorização do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). A determinação da amostra foi feita *a priori* e seguiu a estratégia 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. Foram coletados e analisados: o decreto que institui a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal em 2006; e 25 atas das reuniões do Comitê Gestor da PNDP (as demais não estavam arquivadas) e os relatórios de planejamento estratégico do Comitê Gestor da Política.

A segunda amostra foi formada pelos 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, abordados a partir da realização de 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. Das 10 pessoas que mais participaram das reuniões, sete foram entrevistadas – entre elas, as cinco com maior participação. Foram ainda entrevistados dois dirigentes, que estavam entre as 15 pessoas que mais participaram das reuniões e que 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. Note-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 interrupção da realização de novas entrevistas se deu quando alcançado o ponto de saturação teórica, momento em que as análises dos relatos verbais deixam de fornecer novos *insights* para o fenômeno em estudo.

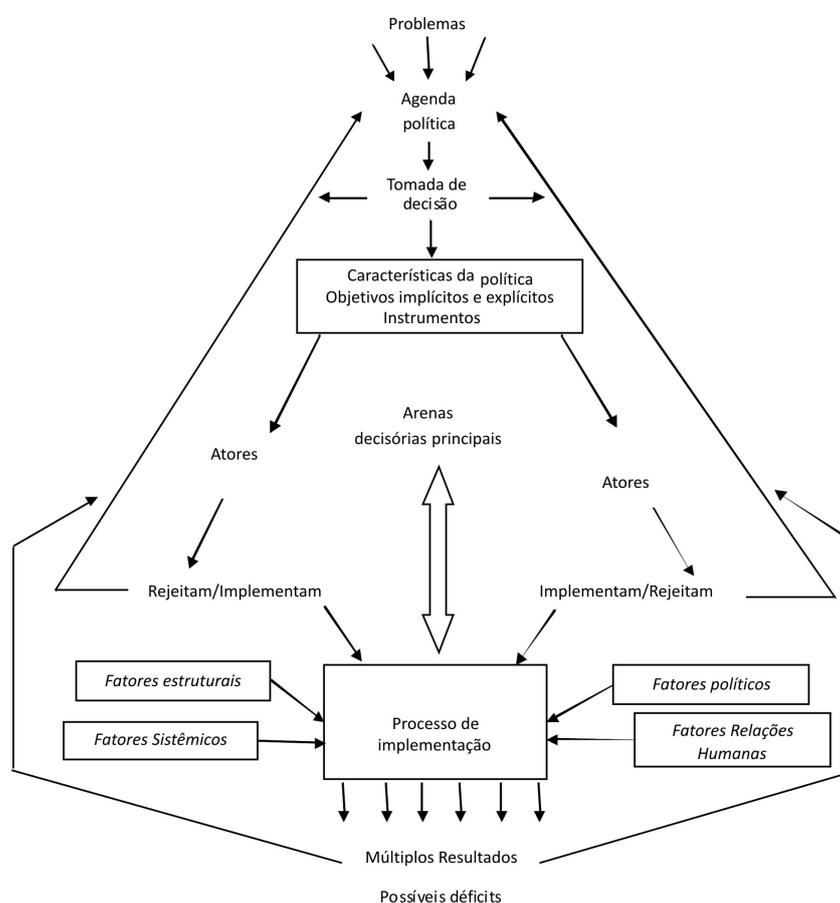
A terceira amostra, formada pelos “implementadores”, foi definida em duas etapas. Inicialmente foram definidos os ministérios que comporiam a amostra. Optou-se por restringir a ministérios, e não a outros órgãos da APF, para minimizar vieses na realização de análises comparativas entre casos de sucesso e de insucesso de implementação da PNDP. Essa escolha foi realizada a partir de três critérios: (i) nas entrevistas com os dirigentes foi solicitado que apontassem ministérios nos quais, a política havia sido mais ou menos bem-sucedida; (ii) nos órgãos mais citados foi feita a verificação, a partir dos bancos de dados consolidados dos Planos Anuais de Capacitação (PAC), sobre a realização ou não do plano a partir da metodologia de competência; (iii) confirmação, 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, esses não foram identificados. 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 segunda etapa da definição da amostra dos implementadores consistiu em precisar 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 indivíduo designado, foram realizadas entrevistas adicionais com outros atores que participaram ativamente do processo, especialmente quando os indicados inicialmente não haviam acompanhado todo o período de implementação da política. Foram entrevistados 10 implementadores: três no Ministério X; três no Ministério Y; dois no Ministério W; e 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, à exceção do Ministério W, onde foi realizada em dupla, a pedido das entrevistadas. A condução das entrevistas se deu a partir de um roteiro semiestruturado concebido a partir de uma matriz analítica, uma espécie de simulação teórica para explicar uma realidade concreta de alta complexidade (BRUYNE; HERMAN; SCHOUTHEETE, 1977). Nesse sentido, recorreu-se ao modelo

teórico de Grindle e Thomas (1991), proposto para descrever o processo interativo de implementação de uma reforma política. A matriz final, ilustrada na Figura 3, congregou os dois olhares – *top-down* e *bottom-up* – e, então, subsidiou a construção dos instrumentos de coleta, bem como o processo de análise e discussão dos resultados de forma sistêmica e integrada, e não apenas pela descrição dos fatos; a diferença entre o modelo teórico de base e a proposta da matriz teórico-analítica é que nesta última foram acrescentados os principais aspectos dos referenciais antes abordados, particularmente as lentes de análise propostas por Yanow (1990).

Figura 3 – Matriz analítica do estudo



Fonte: Adaptado de Grindle e Thomas (1991).

Em consonância com o modelo proposto, os roteiros de entrevista semiestruturados 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 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.

Resultados

A ordem de apresentação seguirá a sequência da matriz analítica proposta para o estudo. Em primeiro lugar, são descritos os resultados da análise do processo de formulação da PNDP. Em seguida, são abordados os aspectos da abordagem top-down presentes no processo de implementação: (i) as 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. Durante o texto, são comparadas e contrastadas a visão dos dirigentes e a dos implementadores, bem como as percepções destes últimos considerando os casos de sucesso e de insucesso na implementação da política.

A formulação da PNDP

A primeira etapa da discussão dos resultados se refere ao processo de *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). A mudança de pessoas estratégicas dentro do governo (e.g., mudança de gestão, das lideranças estratégicas ou chefia de órgãos, da composição do congresso) potencializa a inserção de novos itens na agenda governamental; o início de um novo governo é o momento mais propício para mudanças na agenda (KINGDON, 1995). 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 2.974) com vistas a 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 (MP, 2002).

O processo de formulação da política surge, então, pelo diagnóstico de alguns problemas na capacitação do Governo Federal. Segundo entrevistas realizadas com dirigentes que atuaram no processo de formulação, 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 “Comissão Interministerial de Capacitação”, designada, conforme o citado decreto, para a 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. Além disso, as lideranças à época percebiam a 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.

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, 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, estudava à época 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 PNDP 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; 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.

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, onde prevalecia a 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.

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 em 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 naquele período atuou como “empreendedora” da política.

Conforme a teoria dos múltiplos fluxos de Kingdon (1995), o empreendedor é um indivíduo especialista em determinada temática, geralmente com habilidade para 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* (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972), à procura 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 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 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 no âmbito da Casa Civil, em relação a detalhes do decreto, o que atrasou o processo.

Por outro lado, o fato de esses atores terem se envolvido no debate sobre o decreto acabou contribuindo para que a política ganhasse força.

A análise desses resultados 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 ocorra 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.

A implementação da política

A presente seção trata, inicialmente, das características da política, dos instrumentos propostos para sua implementação, dos objetivos explicitados no decreto e aqueles, chamados implícitos, que faziam parte das expectativas dos dirigentes e dos implementadores. São também identificadas as arenas decisórias e o papel dos atores envolvidos no processo. Em seguida, a partir da descrição e da comparação dos resultados alcançados pela política com o que se pretendia, é caracterizado o déficit de implementação conforme a percepção dos dirigentes e implementadores. Optou-se por iniciar a descrição dos fatores intervenientes a partir da lente política, uma vez que se entende que a compreensão dos aspectos políticos favorece o entendimento das demais lentes; então são descritos os fatores estruturais, abordados a partir dos aspectos macro, meso e microestruturais; e finalmente são apresentados os fatores de relações humanas e sistêmicos a partir das categorias encontradas na análise de conteúdo.

Características da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal

O Decreto nº 5.707 (BRASIL, 2006) 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 – Parte da matriz analítica referente às características da PNDP



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 1.

Tabela 1 – Principais objetivos explícitos e implícitos da PNDP

Objetivo geral	<ul style="list-style-type: none"> • 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). Entre os objetivos explícitos, os seguintes foram estabelecidos: 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 estabelecia ainda uma série de diretrizes para o alcance dos objetivos esperados (art. 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, entre: 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 de desenvolvimento alternativas 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, permite perceber que se esperava que a política fosse além da capacitação; havia objetivos implícitos que não estavam previstos na letra do decreto: (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.

O objetivo de *aumentar 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 esses estivessem comprometidos com a educação continuada. Havia também forte expectativa de ter *outros atores envolvidos no processo*, especialmente dirigentes e gerentes. 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 as competências a serem desenvolvidas.

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 estavam 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, deixando de fazer menção aos demais antes vislumbrados, tais como o transbordamento de metodologia, o aumento do poder de agenda, o envolvimento de outros atores e a aproximação entre escolas e executores.

No relatório do planejamento de 2010, é possível constatar que, passado o momento inicial, percebeu-se a dificuldade de implementar o modelo de competências até mesmo no subsistema de capacitação; vale destacar que o decreto é restrito 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). A avaliação foi de que a extrapolação para os demais subsistemas seria mais complexo do que se imaginava inicialmente, devendo o comitê centrar-se na capacitação; houve, na época, propostas de alteração do próprio decreto, mas que não foram concretizadas.

Ainda que recorrentes nos debates do CG/PNDP, a aplicação do modelo de gestão por competências exigiria a articulação de diversos subsistemas de recursos humanos, o que não se tornou viável em razão de uma série de aspectos adiante debatidos; a integração e a atuação coordenada das diversas atividades de gestão de pessoas é fator fundamental para diferenciar a gestão estratégica da gestão tradicional de pessoas e, quando não alcançadas, acabam por tornar os subsistemas inconsistentes, contraditórios e com baixa convergência com uma estratégia de longo prazo (WRIGHT; MCMAHAN, 1992). Essa extrapolação e integração, bem como outros objetivos implícitos desenhados pelos dirigentes, foram trazidos à tona a partir do processo de implementação, momento no qual há uma maior preparação e conhecimento sobre as possibilidades e limitações da política (HILL, 2009), mas, também, menor possibilidade de contorná-las junto aos implementadores.

Instrumentos, técnicas e ferramentas

Neste tópico são relatados os principais instrumentos, técnicas e ferramentas delineados para a implementação da PNDP, sumarizados na Tabela 2. Os instrumentos foram identificados nos documentos analisados e nas falas dos entrevistados, evidências essas pormenorizadas na sequência.

Tabela 2 – Instrumentos, técnicas e ferramentas delineadas para a PNDP

Instrumentos	Técnicas	Ferramentas
Gestão direta	Plano anual de capacitação	<ul style="list-style-type: none"> Relatório de execução do plano anual de capacitação Sistema de gestão por competência
	Rede de Escolas de Governo	<ul style="list-style-type: none"> Reuniões da rede Sistema Mapa - Mapeamento da oferta por parte das escolas de governo
	Formação do corpo técnico	<ul style="list-style-type: none"> 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 Programas multiplicadores
	Rede de desenvolvimento de pessoas	<ul style="list-style-type: none"> Encontros nacionais e regionais Reuniões da rede instituída por portaria
Assistência financeira	Programa de fomento	<ul style="list-style-type: none"> Portarias do programa de fomento

Como se trata de uma política de gestão, a PNDP foi concebida para funcionar a partir da gestão direta; instrumento a partir do qual as entregas do bem ou serviço são feitas pelo próprio governo e seus servidores (LEMAN, 2002). O próprio governo, a partir de seu órgão central (MP) e do Comitê Gestor da Política, foi o responsável pela produção das diretrizes e das orientações que deveriam guiar as unidades de recursos humanos dos órgãos da administração direta, autárquica e fundacional, com o suporte das escolas de governo na implementação da política. Nesse sentido, foram concebidas as seguintes técnicas, cada qual operacionalizada a partir de ferramentas determinadas: (i) plano anual de capacitação; (ii) rede de escolas de governo; (iii) formação do corpo técnico e funcional; e (iv) rede de desenvolvimento de pessoas.

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. A despeito da nomenclatura adotada no decreto e considerando as definições utilizadas nesse estudo, os três mecanismos explicitados no decreto foram considerados 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.

Parte dos órgãos da APF já utilizavam os planos anuais de capacitação (PAC) como mecanismo para gerenciar a capacitação interna de seus servidores. 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: não havia mecanismo algum de sanção ou incentivo para que os órgãos encaminhassem seus relatórios consolidados; não havia um retorno sistemático para os órgãos sobre os resultados consolidados dos relatórios do PAC; e a falta de clareza sobre os objetivos do relatório, considerado complexo e de difícil preenchimento, desestimulava as áreas a utilizarem a ferramenta. No comitê sequer havia consenso de que técnica do PAC poderia, efetivamente, contribuir para a implementação da PNDP.

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, à época denominado de capacitação. A proposta era ter um sistema único no Governo Federal que permitisse o levantamento e o registro de dados dos mapeamentos de competência realizados, que por sua vez subsidiariam a elaboração dos PAC. O sistema, apesar de inúmeras tentativas, inclusive lideradas pelos próprios implementadores, não chegou a ser efetivamente utilizado, resultando no descrédito em relação ao ministério e, em consequência, à própria política de desenvolvimento.

A formação de uma rede das escolas de governo foi outra técnica, própria do instrumento de Gestão Direta, adotada para a implementação da PNDP. Liderada pela Enap, esta rede de escolas de governo objetivava:

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).

Essa rede facilitaria o cumprimento da função, atribuída às escolas de governo, de “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).

Nesse sentido, duas ferramentas principais foram adotadas para a construção da rede: (i) as reuniões da rede das escolas; e (ii) o sistema Mapa. No primeiro caso, foram realizados encontros que envolveram, ao todo, 191 escolas atuantes em todo o País; como se discute adiante, a proposta era envolver as escolas para que elas assumissem a concepção do decreto. Desse total de escolas participantes dos encontros, entretanto, apenas 84 chegaram a fazer uso do sistema Mapa, cujo objetivo era coletar e organizar as informações sobre a oferta de capacitações das instituições integrantes da rede; custeado com os recursos do fomento à PNPD e de preenchimento voluntário, o sistema não parece ter logrado êxito na tarefa maior de permitir que fosse traçado o quadro da oferta de capacitação no País.

Outro ponto relevante, ainda no que diz respeito à Gestão Direta, trata da formação de um corpo técnico, já notada nas primeiras reuniões do CG/PNDP, capaz de atender às demandas que a implementação da política exigiria. 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 análise dos documentos e das falas dos entrevistados permitiu identificar algumas ações que foram criadas (ou planejadas) para fomentar essa formação de um corpo técnico: o curso de Especialização em Gestão de Pessoas, idealizado e financiado a partir de demanda do CG/PNDP; as oficinas de mapeamento de competência, realizadas na Enap, que tinham como um dos objetivos principais a demonstração e propagação do sistema CapacitAÇÃO; o programa de capacitação das SPOAs, que foi debatido nas reuniões do comitê, mas não chegou a ser operacionalizado; a regulamentação da Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso, pelo Decreto nº 6.114, de 15 de maio de 2007, que permitia remunerar os servidores que participem de atividades de instrutoria no âmbito da APF; e o Programa Multiplicadores, que, apesar da expectativa de que atuasse nos temas estratégicos da gestão por competências, da capacitação e do 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), mas que não surgiram nas falas ou nos documentos analisados da política, como: o uso de “cursos presenciais e a 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 se fizeram presentes nos debates do CG/PNDP.

Uma última técnica adotada na Gestão Direta da PNDP que se notou nos documentos e entrevistas considerados tratou da 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), então germinada nos Encontros do Sipec, realizados anualmente desde 2003, e nos Encontros Nacionais de Desenvolvimento de Pessoas, cuja primeira edição se concretizou em 2010, ano que marca as primeiras tentativas de formalização da técnica em questão. 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 então denominada Secretaria de Recursos Humanos (SRH). Essa rede tinha por objetivo: 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.

O segundo instrumento adotado para a implementação da PNDP foi a assistência financeira; um tipo de instrumento que repassa recursos de uma organização governamental para outra, com o propósito de estimular ou apoiar determinadas atividades ou serviços (SALAMON, 2002). A competência, portanto, 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. Segundo dirigentes entrevistados, esse instrumento não foi o mais adequado para a política naquele momento, porque 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.

Diante da caracterização desses dois instrumentos adotados na implementação da política – a gestão direta e a assistência financeira –, alguns aspectos gerais merecem ser ressaltados, mesmo que no contexto brasileiro, conforme apontam Ollaik e Medeiros (2011), as decisões nesse sentido sejam tecnicamente difíceis em razão da insuficiência de estudos

empíricos a respeito de instrumentos governamentais. Nesse sentido, a fim de possibilitar uma avaliação dos instrumentos, foi feita uma comparação, explicitada na Tabela 3, entre os objetivos e as técnicas propostas para a política.

Tabela 3 – Objetivos da PNDP e técnicas de implementação

Objetivos	Técnicas relacionadas
<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"> • Todas
<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 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>Objetivos implícitos</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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 • 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

De modo geral, percebe-se que os instrumentos foram definidos tendo em vista os objetivos propostos para a política, embora não tenham 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 enfrentou 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. 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, 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.

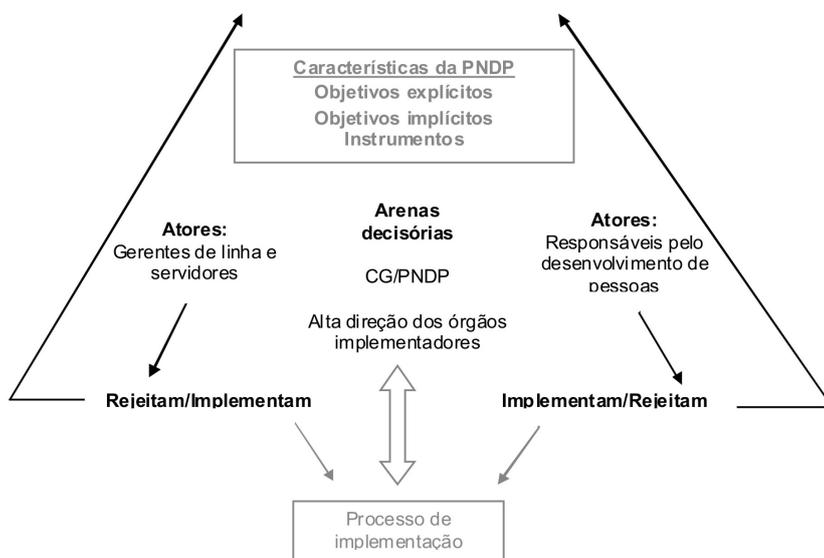
Em síntese, constatou-se aquilo que Salamon (2002) denominou de falta de efetividade dos instrumentos, ou seja, as atividades previstas não alcançaram os objetivos esperados em toda a sua extensão em razão de problemas de: “gerenciamento”, uma vez que, para serem desenvolvidos com o êxito necessário, 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 o autor, é necessário desenvolver habilidades de persuasão e negociação, o que torna o processo ainda mais complexo, fato notado nas entrevistas realizadas com os dirigentes. Possivelmente a escolha desses instrumentos foi determinada por outros fatores envolvidos no processo: o fato de a política não prever um componente de coerção, por exemplo, supostamente tem relação com a visão individual (crenças, valores etc.) dos atores sobre o modelo de capacitação que estava sendo proposto; além disso, a política era dirigida pelo Comitê Gestor, mas parte importante das decisões ocorria nos órgãos, cujos atores nem sempre compactuavam com a visão proposta pelo órgão

central. Para ampliar a compreensão dessas questões, foi preciso identificar as arenas decisórias e os principais atores envolvidos no processo político em análise neste estudo.

Arenas decisórias e principais atores

A análise dos documentos e entrevistas permitiu a identificação de duas 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).

Figura 6 – Matriz das arenas decisórias e principais atores



O Comitê Gestor da Política foi instituído pelo Decreto nº 5.707/2006, em seu art. 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 uma segunda arena como prioritária no processo decisório, a 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. Era 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; 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.

Na política analisada, dois grupos de *atores*, além daqueles que compunham as arenas decisórias explicitadas, se destacaram como aqueles que deveriam ser envolvidos e participar ativamente para que o processo ocorresse: (i) os responsáveis pela área de desenvolvimento de pessoas, as CGRHs ou Coordenações de Desenvolvimento; e (ii) os gerentes de linha e os servidores em geral, 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 “gerentes de linha” pela literatura de GP, 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, sendo que 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. A descrença ou rejeição do modelo por esses grupos de atores tornaria 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.

Resultados alcançados pela política

Uma das perguntas do roteiro semiestruturado utilizado neste estudo questionou os entrevistados, tanto os dirigentes quanto os implementadores, sobre os resultados da implementação da política. Embora estejam posicionados na parte inferior da matriz analítica delineada proposta, é importante sua explanação prévia, pois é a partir dos resultados e déficits encontrados que são debatidos os fatores intervenientes e suas possíveis relações (Figura 7).

Figura 7 – Matriz parcial referente aos resultados alcançados



A descrição dos resultados é em seguida 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 4.

Tabela 4 – 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 da gestão da capacitação e integração parcial a outros subsistemas
	<p>Insucesso:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ausência de resultados

Entre 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 da gestão por competências na administração pública federal. Houve uma qualificação da oferta de cursos, especialmente 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. Além disso, os dirigentes relataram que houve, também, uma reorganização dos processos de capacitação, em especial por conta da necessidade de apresentação dos planos anuais de capacitação. Para esse público, o grande investimento na formação do corpo técnico ampliou a disseminação da temática nos órgãos dos servidores formados; mesmo que de forma ainda incipiente, a política parece ter favorecido a aceitação do tema da competência por outras unidades organizacionais afora o RH bem como o fortalecimento das áreas de recursos humanos e escolas de governo.

Constatação semelhante também foi possível ao se comparar, a partir da visão dos implementadores, os casos de sucesso e de insucesso com a PNDP; nos órgãos em que a implementação foi exitosa, os entrevistados afirmaram que o decreto favoreceu o mapeamento das competências em um ou mais níveis (gerenciais, individuais) e em diversos setores. Além disso, as respostas apresentadas ao questionamento sobre os resultados da política evidenciaram uma qualificação na gestão da capacitação; as áreas

de desenvolvimento se perceberam atuando a partir de uma sistemática de capacitação, pautada em procedimentos e responsabilidades previamente definidas e que dialogavam com a estratégia do órgão. No caso do Ministério X, o modelo era utilizado, inclusive na avaliação de desempenho, o que demonstra um atrelamento parcial a outros subsistemas de RH.

Já 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, que não há resultados; a responsabilidade sobre capacitação no órgão se restringia ao recebimento e autorização de ações de capacitações demandadas pelas áreas finalísticas, o que eles denominaram “atendimento de balcão”.

Torna-se evidente, em suma, que os objetivos da PNDP não foram alcançados em toda sua extensão. Mesmo nos ministérios nos quais se avançou, o principal 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 (Tabela 5).

Tabela 5 – Comparação de objetivos e resultados da PNDP

Objetivos	Alcance/Avanços
<p>Objetivo geral:</p> <p>Tornar a capacitação no Governo Federal orientada por competências.</p>	<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"> • 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 • 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
--	---

Neste ponto vale 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 (*vide* Tabela 5). Os objetivos atrelados a alguma técnica avançaram mais e tiveram um alcance parcial na implementação da PNDP, resultado que vai ao encontro das considerações de Lascoumes e Le Galès (2007), cujos debates indicam que os instrumentos são os elementos estruturadores das políticas públicas e produzem resultados; a ausência de instrumentos para determinados objetivos inviabiliza resultados.

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 da PNDP.

Fatores intervenientes na implementação da política

Nesta seção são apresentados os fatores que facilitaram ou dificultaram o processo de implementação da política, a partir da análise dos documentos e dos relatos dos entrevistados e respectiva discussão dos achados em face da 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 (Figura 8).

Figura 8 – Matriz parcial para análise referente aos fatores intervenientes



Fatores políticos

Na análise dos fatores políticos foram considerados os pressupostos do modelo de Yanow (1990), que, neste caso, considera as dinâmicas intra e intergrupos. Para facilitar a compreensão geral desses aspectos, os resultados encontrados (Tabela 9) são apresentados a partir dos lócus de atuação da política investigados. A descrição do que se identificou em campo considera os fatores que: (i) conforme relatos dos dirigentes e análise documental, interferiram no Comitê Gestor da Política; (ii) também em razão das entrevistas com os dirigentes e dos documentos amostrados, interferiram nos órgãos implementadores como um todo; (iii) a partir da visão dos implementadores, afetaram os órgãos. Nesse último caso, 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 de implementação da PNDP.

Tabela 6 – Resultados da lente política por lócus de atuação

Lócus	Categorias		
Comitê gestor	Fator principal: <ul style="list-style-type: none"> • Conflito de interesses Causas: <ul style="list-style-type: none"> • Força de agenda do tema • Outras agendas emergentes Consequências: <ul style="list-style-type: none"> • Comitê não se configura como espaço de decisões estratégicas • Inação 		
Órgãos <i>Percepção dos dirigentes</i>	Fator principal: <ul style="list-style-type: none"> • Interesses dos grupos de poder Causa: <ul style="list-style-type: none"> • Força de agenda da temática Consequência: <ul style="list-style-type: none"> • Não priorização das ações políticas pela alta cúpula 		
Órgãos <i>Percepção dos implementadores</i>	Fator principal: <ul style="list-style-type: none"> • Interesses dos grupos de poder Causas: <ul style="list-style-type: none"> • Força de agenda da temática Consequências: <ul style="list-style-type: none"> • Priorização das ações da política pela alta cúpula • Legitimação da área de desenvolvimento de pessoas 	Sucesso Facilitador Facilitador Facilitador	Insucesso Dificultador Dificultador Dificultador

Comitê-gestor

A análise das evidências levantou algumas questões políticas que dificultaram a atuação do Comitê Gestor 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, motivado particularmente pelas diferenças de interesses entre Enap, Seges e SRH. Simon (1979), em sua explicação sobre a racionalidade limitada, apontava que os atores e grupos tomam decisões pautadas na maximização de seus interesses individuais e não em escolhas racionais. Olson (1971), em seu livro sobre a lógica da ação coletiva, afirma que o bem público não é estímulo suficiente ao dispêndio de energia ou recursos necessários para sua execução; para o autor, a ação coletiva só se realiza se houver mecanismos de coerção, incentivos econômicos ou incentivos sociais.

A análise do Decreto nº 5.707 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 nesse decreto (art. 7º). 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. 8). 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 executados pelas demais escolas de governo da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (art. 5º). 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 uma certa liderança e isolamento da Enap na atuação referente às ações da PNDP. A política era vista, muitas vezes, como algo restrito à Enap, como se os benefícios advindos pudessem, de certa forma, privilegiar mais (ou apenas) a escola que o Ministério do Planejamento.

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 (essa questão será abordada mais à 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, houve apenas uma participação do Secretário de Gestão nas reuniões do comitê. Há relatos indicando 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 obstáculos impostos pelas instâncias superiores.

Dois questões aparecem nas falas como *causas* para esse conflito de interesses: a reduzida força da agenda do tema capacitação, pauta prioritária da Enap, mas não dos demais entes constituintes do Comitê Gestor; e a concorrência da agenda com outras consideradas prioritárias, principalmente no caso das secretarias do MP. Para os dirigentes entrevistados, a temática da capacitação não tem reconhecimento no Brasil, em especial no setor público, e ainda é considerada como assunto “menor” na gestão; para esse grupo, as atenções em políticas não estão focadas em questões de gestão, menos ainda quando se trata de gestão de pessoas, e por isso, pelo desconhecimento das potencialidades do desenvolvimento humano nos processos de gestão pública, é que não houve “patrocínio” político para que a PNDP fosse implementada de forma efetiva. No momento em que a política foi formulada e ao longo de sua implementação, as unidades do CG/PNDP tinham outras pautas que demandavam tempo, disponibilidade e interesse, o que tornava uma política de desenvolvimento de pessoas um tema secundário.

A análise das entrevistas permitiu também perceber duas consequências interligadas e resultantes desse 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.

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 do processo de planejamento estratégico da política e atas subsequentes. Um desses documentos indica que a oficina de planejamento tinha como um dos objetivos “Definir a linha geral de trabalho do Comitê Gestor (visão de longo prazo / estratégias / modo de funcionamento)” e, entre suas 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 da PNDP. Apesar de a questão ter sido abordada neste relatório, na ata da reunião subsequente foi salientado que o funcionamento do comitê foi um dos pontos não concluídos na oficina de planejamento então realizada. 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, no entanto, não menciona esse acordo.

Em diagnóstico realizado para subsidiar a próxima oficina de planejamento, os dirigentes da Enap, SRH e Seges consideraram que as diretrizes e ações anteriormente estabelecidas tinham sido insuficientes para o alcance dos objetivos; para os entrevistados, as reuniões mensais do CG/PNDP não tinham ainda se consolidado como espaço para discussões e deliberações de caráter estratégico. Nesse novo processo de planejamento, assim, deliberou-se 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”. 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 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, as quais deveriam ser monitoradas e avaliadas pelo comitê. Apesar dessa tentativa, as ações combinadas não foram continuadas. Nas poucas reuniões do CG/PNDP que se seguiram a essa segunda oficina de planejamento, ficou evidente que aquelas expectativas de que o comitê se constituísse em um fórum de análise, avaliação e apoio à tomada de decisão não haviam sido alcançadas.

Tem-se, assim, que a maior consequência da não priorização da temática e dos conflitos de interesse foi a inação. Diversos planos e ações foram idealizados, não chegando, entretanto, a serem efetivados. Embora existisse uma coordenação-geral responsável pelas ações do comitê, em virtude do baixo capital político da PNDP, as ações do comitê não se faziam prioritárias, nem mesmo para essa coordenação. Ressalta-se que apesar de a citada coordenação-geral, então vinculada diretamente à Secretaria de Recursos Humanos, ter sido constituída para permitir a operacionalização das ações do comitê, à unidade foram atribuídas outras tantas responsabilidades, fazendo com que suas ações do comitê ficassem em segundo plano.

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, destaca-se, 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 CG/PNDP, 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.

Apesar de o desenvolvimento de pessoas ser um dos únicos instrumentos de gestão de pessoas com alguma conotação discricionária no setor público brasileiro, em geral não é visto com a relevância necessária para que faça parte da agenda política dos dirigentes nos órgãos. Um dos fatores que pode estar atrelado a isso é o fato de os programas de capacitação não gerarem resultados no curto prazo e a dificuldade de criar instrumentos de mensuração do impacto dessas ações no desempenho das organizações, unidades de trabalho e respectivos trabalhadores. Outro aspecto é a questão do desconhecimento, por parte dos dirigentes, dos potenciais implícitos no desenvolvimento de pessoas; o debate fica restrito àqueles que atuam na área de recursos humanos, setor que nem sempre tem capacidade ou oportunidade de influenciar os atores e grupos que determinam a dinâmica organizacional. Até mesmo junto às escolas de governo houve relatos de dificuldades de convencimento desse público em relação à PNDP.

A percepção dos implementadores sobre a política nos órgãos

No que tange à visão dos implementadores, os aspectos políticos também interferiram, de modo geral, no avanço da PNDP nos órgãos, ainda que de modo diferenciado entre aqueles que obtiveram sucesso e os que fracassaram na implementação. De modo geral, os entrevistados indicaram o interesse dos grupos de poder como fundamental para a política nos órgãos; quando o tema foi 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. –, houve uma priorização da temática e uma maior legitimação da área responsável pelo desenvolvimento de pessoas. Essa cadeia causal foi notada nos dois casos de sucesso analisados, sendo inversa nos casos de insucesso; nesses, o tema não entrou na agenda, não houve interesse da alta cúpula, as ações para implementação da política não foram realizadas e a área de RH acabou sendo deslegitimada.

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. Nos casos de *sucesso*, percebeu-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, acreditavam que o tema poderia exercer mais influência se presente na agenda do Ministério do Planejamento de forma mais incisiva. Nos casos considerados de insucesso, por outro lado, os relatos demonstram que a temática não teve qualquer reconhecimento pelos dirigentes do órgão.

Assim como na fala dos dirigentes, o tema foi visto como algo que não trazia retorno no curto prazo, ou não foi visto como instrumento que poderia alavancar a gestão, não sendo, portanto, sequer debatido pela alta cúpula; esse grupo também comentou que a temática de gestão de pessoas não tinha força de agenda no âmbito do próprio Ministério do Planejamento.

Fatores estruturais

Os aspectos estruturais (Tabela 7) exigem a análise da organização e do seu desenho de regras comportamentais (YANOW, 1990); os padrões notados nas relações entre os membros de uma organização resultantes de questões tais como autoridade, regulamentos, tomada de decisão e comunicação (DONALDSON, 1996). Contudo, considerando que tais padrões são também determinados pelo contexto maior da administração pública, optou-se por focalizar nessa seção, ainda, os aspectos desse ambiente que interferiram na implementação da PNDP. Os resultados obtidos são assim organizados: (i) aspectos macro-organizacionais: contingências da administração pública brasileira; (ii) aspectos mesoestruturais: contingências estruturais relativas às organizações analisadas; (iii) e aspectos microestruturais: contingências notadas nas áreas responsáveis pelo desenvolvimento de pessoas nos órgãos; diferenças estruturais inerentes aos órgãos investigados (tamanho, quantidade de servidores, normativos etc.) não foram consideradas em razão da delimitação do escopo desta pesquisa.

Tabela 7 – Resultados da lente estrutural por nível de análise

Nível de Análise	Categorias		
Macro ambiente	<ul style="list-style-type: none"> • Descontinuidade administrativa • Falta de integração entre os subsistemas de Gestão de Pessoas Entraves legais <ul style="list-style-type: none"> • Modelo conceitual metodológico da política 		
Meso organizações		<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

		<i>Sucesso</i>	<i>Insucesso</i>
Micro <i>Unidades de GP</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Competência técnica • Disponibilidade de pessoal 	Muito desenvolvida Suficiente	Pouco desenvolvida Insuficiente

Fatores macro-organizacionais

Conforme a teoria da contingência estrutural, defendida por Donaldson (1996), as estruturas das organizações são influenciadas por fatores que refletem o ambiente em que a organização está inserida. Scheirer e Griffith (1990) afirmam que a macroimplementação 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 peças documentais, como intervenientes no processo de implementação da política: a descontinuidade administrativa; os entraves legais; a falta de integração entre os subsistemas de gestão de pessoas; e as limitações das estratégias adotadas para a implementação da política.

A descontinuidade administrativa, entendida aqui como o excesso de rotatividade nos cargos de direção, normalmente relacionada a aspectos políticos e não técnicos, surgiu como empecilho à implementação da política, na medida em que interferiu na composição e atuação do comitê e dos órgãos. No caso do CG/PNDP, as diversas mudanças ocorridas na Seges foram caracterizadas como negativa pelos entrevistados. Além dessa troca dos secretários da Seges, houve também mudanças do secretário da SRH no período, e ainda na Coordenação-Geral de Desenvolvimento, criada para dar suporte e subsidiar o processo decisório do CG/PNDP. Todas essas alterações geraram, na percepção dos entrevistados, morosidade no processo de implementação da política. O mesmo se notou nos órgãos implementadores; em ambos os casos, de sucesso e insucesso, a mudança excessiva de gestão foi apontada como aspecto que dificultou a implementação da política.

A não integração entre os subsistemas de gestão de pessoas também foi apontada como fator que dificultou a implementação da PNDP. Na administração pública brasileira, os diferentes subsistemas de gestão de pessoas são regidos por lógicas, processos e equipes distintos e independentes. Os resultados do presente estudo apontam também para essa direção; os próprios planejamentos estratégicos realizados no âmbito do comitê-gestor indicam a necessidade de que fossem integrados os subsistemas de gestão de pessoas a partir da lógica única de competências.

Em alguns casos, essa falta de integração ou reduzido alinhamento sistêmico teve origem nos aspectos legais, também apontados como intervenientes. Mas o que mais chamou a atenção em relação a esses aspectos foi o fato de que o próprio decreto que institui a PNDP, na percepção dos dirigentes entrevistados e conforme documentos analisados, precisaria ser revisado; apesar de alguns entrevistados acreditarem que o escopo e o teor do decreto resultariam em maior flexibilidade para os implementadores, outros afirmaram que, sem direcionamento mais específico, e também cerceamento, via sanção ou obrigatoriedade, não haveria como a implementação avançar; os entrevistados dos órgãos mais fortalecidos, onde a política avançou, tenderam a perceber mais positivamente essa flexibilidade quando comparados aos demais.

De modo geral, essa flexibilidade representava a expectativa dos formuladores de que cada órgão, utilizando recursos do fomento à política, elaborasse e operacionalizasse um projeto para a implementação da PNDP, 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.

Um dos aspectos que justificaram tal posição diz respeito à própria falta de debate sobre o modelo teórico-metodológico de gestão por competências, que, no caso da PNDP, começou a assumir contornos mais maduros apenas após a edição do decreto; inclusive esses debates aparecem nas entrevistas como um resultado positivo da política.

A ausência de orientações, ou, de outro modo, o excesso de flexibilidade, na percepção dos dirigentes, resultou em casos de fragmentação; de uso abusivo de consultorias, nem sempre qualificadas; e de perda de eficiência. Anos mais tarde apenas é que 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 com o apoio dos implementadores.

Aspectos Mesoestruturais

Os aspectos mesoestruturais são apresentados, especialmente, a partir da comparação dos órgãos de sucesso e insucesso, embora, em alguns casos, também tenham sido identificados junto ao CG/PNDP. Entre as questões contrastantes, emergiram: a realização de um plano estratégico estruturado no órgão (além do plano plurianual, obrigatório); a presença 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 (Tabela 8).

Tabela 8 – Aspectos mesoestruturais

Nível de análise	Categorias	
	<i>Sucesso</i>	<i>Insucesso</i>
Meso <i>Organizações</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

No Brasil, o planejamento governamental é realizado por meio do plano plurianual (PPA); trata-se de um instrumento, previsto no art. 165 da Constituição Federal, que objetiva organizar e viabilizar a ação pública e declarar o conjunto das políticas públicas do governo para um período de quatro anos. Apesar de sua função legal, o PPA ainda não é reconhecido como instrumento de gestão estratégica, sendo, por vezes, visto como instrumento burocrático e de pouca utilidade (PAULO, 2010). Diante dessa realidade, alguns órgãos realizam planejamentos estratégicos específicos, com uso de ferramentas de mercado (*e.g.*, PES, BSC). Neste estudo, o 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 atribuíram a implementação da capacitação baseada em competências à visão estratégica do órgão, consequência do planejamento estratégico estruturado. O Decreto nº 5.707/2006 serviu como uma ferramenta para operacionalizar algo que já vinha sendo gestado no órgão. Por outro lado, nos casos de insucesso, quando questionados sobre os fatores que interferiram na implementação da PNPD, 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.

Outro aspecto mesoestrutural se relaciona à gestão da informação. Entre as diferentes questões que envolvem essa temática, o que ficou mais evidente, tanto nos relatórios consolidados dos PAC quanto na visão de alguns dirigentes de órgãos de insucesso, foi a falta de sistematização e acesso a informações para monitoramento da política. Nos ministérios que avançaram com a implementação da política, o sistema de gerenciamento

das informações de gestão de pessoas foi apontado como fator positivo na medida em que subsidiava a negociação com instâncias superiores e a otimização do tempo.

No que tange aos recursos orçamentários destinados à política, 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. Apesar dos volumosos recursos previstos como instrumento para a implementação da política, os projetos apresentados pelos órgãos ao CG/PNDP não contemplavam o exigido; há relatos dos dirigentes em que se questiona o não gasto do orçamento destinado ao fomento. No caso da visão dos implementadores a esse respeito, enquanto que nos órgãos de sucesso o orçamento não foi considerado um problema, nos órgãos onde a política não logrou êxito o orçamento foi sim um obstáculo; quando questionados sobre o fomento, os entrevistados desses casos de insucesso relataram não ter capacidade (técnica e de pessoal) ou apoio superior para submeter projetos ao comitê.

Conforme relatado, na ausência de uma definição de metodologia por parte da agência central de pessoal, 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; 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 foi 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; no Ministério Y, por sua vez, os atores entrevistados consideram que houve avanços, pois se escolheu trabalhar com competências transversais, necessárias a todos os servidores do órgão, indiferente de cargo ou função; e não técnicas específicas, o que, devido à estrutura do ministério – considerada 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.

Aspectos microestruturais

Durante o processo de implementação da PNDP, alguns aspectos relativos às equipes responsáveis pelo desenvolvimento de pessoas se configuraram como intervenientes. Destacaram-se, conforme especificado

na Tabela 9, 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 9 – Resultados microestruturais

Nível de análise	Categorias		
		<i>Sucesso</i>	<i>Insucesso</i>
Micro <i>Unidades de GP</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Competência técnica • Disponibilidade de pessoal 	Muito desenvolvida Suficiente	Pouco desenvolvida Insuficiente

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; em diversos momentos ao longo das entrevistas realizadas a 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. 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 – funcionaram como fonte de fortalecimento da política. Os implementadores também apontaram a centralidade desta categoria; nos casos de sucesso, a percepção é de um acúmulo maior em relação à competência técnica para implementar as diretrizes. Nos casos de insucesso, por outro lado, o despreparo técnico da equipe é visto como fator que dificultou a implementação.

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 (*e.g.*, Siape, Siafe), o que demandava um número muito grande de servidores para a realização do trabalho. A baixa disponibilidade de pessoal nos órgãos implementadores, na visão dos dirigentes, também é apontada como fator interveniente no processo de implementação da política. Quanto à percepção dos implementadores, contudo, percebe-se uma diferenciação nas falas dos órgãos de sucesso e insucesso. Nos primeiros o relato é que

a política fortaleceu as equipes de trabalho; nos casos de insucesso, a insuficiência de pessoas foi percebida como impedimento.

Fatores da lente das 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 referentes 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 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, nesse caso não foram consideradas as percepções dos dirigentes em relação aos órgãos implementadores como um todo, pois, em face da escassez e falta de convergência de opiniões, não foi possível configurar categorias analíticas.

Conforme pode ser observado na Tabela 10, nessa 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 esses aspectos não tenham a mesma relevância dos demais; é possível que, diante dos desafios estruturais e políticos evidentes, as questões humanas tenham ficado menos salientes.

Tabela 10 – Resultados dos fatores a partir da lente das relações humanas

Lócus	Categorias		
Comitê-Gestor	<ul style="list-style-type: none"> • Relações interpessoais • Empreendedorismo 		
Órgãos <i>Percepção dos implementadores</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Liderança • Comprometimento • Autonomia 	<p style="text-align: center;"><i>Sucesso</i></p> <p>Facilitador</p> <p>Facilitador</p> <p>Facilitador</p>	<p style="text-align: center;"><i>Insucesso</i></p> <p>Difícultador</p> <p>Sem relatos</p> <p>Difícultador</p>

Relações humanas no Comitê-Gestor

A partir da análise dos dados coletados, duas categorias emergiram no que tange aos aspectos humanos/atitudinais do comitê – as relações interpessoais e o empreendedorismo. As relações interpessoais ora negativas, ora positivas foram consideradas, respectivamente, favoráveis e restritivas ao desenvolvimento da PNDP. Na percepção dos dirigentes entrevistados, as relações se tornavam mais ou menos amigáveis conforme a troca de atores nos cargos políticos do CG/PNDP. Há relatos de conflitos entre Seges e SRH, relacionados a outras questões dentro do Ministério do Planejamento, que também afetaram o andamento dos trabalhos do comitê. Sobressaíram-se, nesses resultados, questões relacionais geradas por aspectos políticos debatidos a partir da lente política, essencialmente o conflito de interesses,

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 entrevistados, esse papel de ator-empendedor 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, foi apontada como empreendedora e a continuidade das ações a PNDP, apesar do comitê não se reunir mais, foi associada a sua atuação. Esses atores empreendedores, contudo, não tinham o peso político suficiente para garantir avanços necessários na política.

Relações humanas nos órgãos implementadores

A análise comparativa entre os órgãos considerados de sucesso e insucesso permitiu 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. A liderança da alta cúpula, e da hierarquia superior da área responsável pelo desenvolvimento, foi ressaltada positivamente pelos órgãos de sucesso; nos casos de insucesso, por outro lado, os superiores hierárquicos foram caracterizados como empecilho à implementação da política.

O comprometimento, muito atrelado à motivação das equipes, especialmente das áreas de desenvolvimento, também surgiu como fator que, de alguma forma, favoreceu o sucesso da política, não tendo sido mencionado nos casos de insucesso. A autonomia, por sua vez, foi percebida em ambos os casos; enquanto que naqueles órgãos onde a política avançou a autonomia para trabalhar parece ter alavancado o processo de implementação; nos casos de insucesso, tal aspecto foi visto como fator de impedimento para os avanços; na visão de um dos órgãos

de insucesso, essa autonomia deveria vir, de forma impositiva, a partir de determinação do órgão central.

Fatores 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, contudo. Na realidade, percebeu-se que o aspecto sistêmico se fez presente em diversas categorias relatadas anteriormente; as relações intraorganizacionais figuram, de certa forma, como pano de fundo para toda a política, cuja gestão e operação é compartilhada por diversos atores e organizações. 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 destacaram: (i) a relação entre Seges, SRH e Enap; (ii) a relação do CG/PNDP com os órgãos; e (iii) a relação dos implementadores entre si, essa vista como solução para parte dos problemas de implementação da política.

A relação entre as três organizações que compunham o Comitê Gestor foi debatida tanto na formulação, no debate sobre o fluxo político, quanto durante todo o processo de implementação na apresentação das arenas decisórias principais, nos fatores da lente política, quando foram tratadas as questões do conflito de interesse, força de agenda do tema e priorização da política, nos fatores da lente estrutural, em especial quando se tratou dos aspectos contingenciais de descontinuidade administrativa, e nos fatores da lente de relações humanas, abordada na temática de relações interpessoais. Desse modo, a complexa relação estabelecida entre as três instituições que compunham o CG/PNDP se configurou como aspecto influente na implementação da política em diferentes níveis; relatórios do planejamento estratégico do comitê explicitaram essa complexidade ao apontar que o papel mais importante do comitê era o de conseguir articular esses três órgãos.

A relação do CG/PNDP com os órgãos implementadores também apareceu em algumas das categorias apontadas anteriormente. No caso da formulação, essa relação não surgiu, pois, conforme já explicitado neste trabalho, as políticas de gestão de pessoas funcionam em uma perspectiva *top-down*, não havendo participação dos implementadores (órgãos) nessa fase. Na implementação, contudo, surgiu, 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, foram apontadas as dificuldades de resultados da ferramenta dos PACs, por conta do não retorno dos resultados aos órgãos; (iii) na lente política, quando se tratou da falta de priorização da política pela alta

cúpula, resultado de algum modo decorrente da falta de sensibilização dos órgãos pelo CG/PNDP; (iv) na lente estrutural, quando mencionada a falta de disponibilização de um aparato teórico-metodológico para a implementação da PNDP pelo comitê gestor.

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 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, foram citadas como opções para avanços na política.

Reflexões sobre os fatores intervenientes

Entre todos os resultados até então evidenciados, alguns merecem reflexão à parte em razão de sua centralidade nos documentos e relatos analisados. O conflito de interesses entre os atores e grupos responsáveis pela formulação e implementação das PNDP é um desses aspectos; o principal *conflito* resultou da importância da temática “Capacitação” percebida pelos dirigentes públicos em razão de seus próprios *interesses*; esse conflito apareceu 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 surgiram como fatores que interferiram no sucesso da implementação da política.

Antes de adentrar na análise da PNDP quanto ao nível de conflito, é importante uma breve digressão sobre a teoria de interesse e a teoria democrática e sua relação com *accountability*. 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, as quais podem ou não ser consideradas vantajosas e, assim, resultar na mobilização ou não dos recursos necessários à implementação de uma política. No caso da PNDP, 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 devem agir a partir de uma identidade cívica e de acordo com regras e práticas socialmente construídas. A democracia, afirmam Abrúcio e Loureiro (2004), 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* que, em suma, funcionam como mecanismo de coerção, uma vez que dá visibilidade e controla as ações do Estado.

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 de essa 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 estava no centro das atenções da Enap, mas se tornou 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” ganhou força por conta de valores pessoais de dirigentes e a PNDP foi utilizada como ferramenta de suporte para implementação de projetos mais amplos de melhoria no desempenho organizacional. Nos casos onde esse “ganho” não foi percebido, a problemática foi 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 enfraqueceram a implementação da política; o tema não ganhou espaço na agenda. 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.

Isso 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, consideravam as 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 preveem 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, os fatores se entremeiam e influenciam. Assim, as questões estruturais derivaram muitas vezes das

questões políticas. Os aspectos contingenciais encontrados nos resultados, neste trabalho chamados de macro-organizacionais, 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 se trata, a despeito de ampla produção e debate, de um conceito em construção e que possui múltiplas dimensões e facetas.

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 acabam demandando 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, caracteriza 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, que, somada à não persistência na busca de objetivos de longo prazo, inibe o fortalecimento das instituições públicas e dificultam o melhor desempenho de seus agentes. Por outro lado, Abrucio e Loureiro (2005) 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 discutido, o tema gestão de pessoas não tem força para se fazer prioritário nas agendas dos decisores (*policy makers*); dessa 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 microestruturais, algumas questões merecem ser discutidas. Segundo Hill (2009), nos casos de políticas simbólicas, percebe-se que há previsão de recursos ou de condições necessárias para a implementação. A análise dos aspectos meso e microestruturais da PNDP permite 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 apareceram como problemas presentes na estrutura do CG/PNDP, o que, mais uma vez, permite perceber componentes simbólicos na política.

Um aspecto mesoestrutural 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 deve estar atrelada ao alcance das competências organizacionais e essas, por sua vez, aos objetivos estratégicos que a organização pretende atingir no médio e longo prazo (*e.g.*, 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, presidem 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. Talvez se fizesse possível, 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*, não haveria tanta interferência da descontinuidade administrativa, uma vez que um dos resultados da *accountability*, conforme afirmam Pinho e Sacramento (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 microestruturais) foram disponibilizados; nesses casos, a política não tinha um caráter apenas simbólico, assumindo uma perspectiva mais experimental; conforme os pressupostos do modelo de Matland (1995), nesses casos são os recursos e o contexto que determinam os resultados.

A análise dos aspectos relacionados a relações humanas também permite ver uma grande conexão com as demais. 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 de os 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) é causado pela assimetria de informações e pelo conflito de interesses. Em parte, questões humanas nos órgãos 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 havendo relato de conflitos com as lideranças.

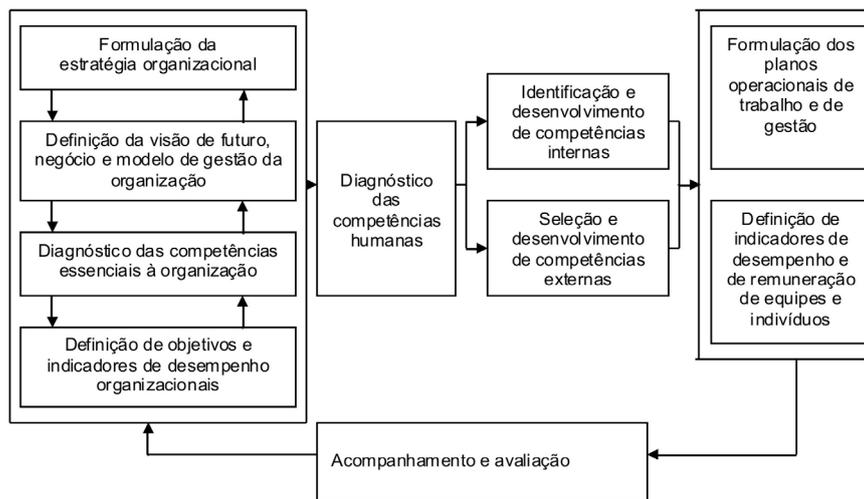
Outro aspecto que se destaca é a autonomia dos implementadores, que também se relaciona a um aspecto político debatido neste trabalho: a legitimidade da área de RH. Em acordo com os apontamentos de Subirats (1989), são os implementadores, nesse caso específico, os coordenadores responsáveis pelo desenvolvimento de pessoas nos órgãos, que 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.

Essa discussão 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 os 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 de os 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, que debatem 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 sobre a relação entre competências individuais e estratégia 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.

Subirats (1992) afirma que o processo de implementação envolve múltiplos atores e organizações com diferentes interesses e *expertises*, constituindo os denominados arranjos inter-organizacionais 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; e das diferentes organizações vinculadas ao Sipec cada um com estrutura, objetivos e arranjos institucionais distintos, 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 realizadas 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, e 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 necessita 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 os *loci* de debate dessas mudanças.

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 desse 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 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.

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 foi de fundamental importância para compreensão dos seus resultados e do porquê 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 que 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, *unacontable* 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 de as 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 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 excesso 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 antropofágico, uma vez que nem sempre as variáveis e definições utilizadas pela literatura coincidem com os achados do estudo.

Outra limitação foi o fato de as 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 (2005), 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-chave 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 a 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:

- Pesquisar e desenvolver modelos de gestão estratégica de pessoas específicos para o setor público, que considerem aspectos políticos e contingenciais da esfera pública.
- Desenvolver 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).

- Analisar outras organizações, inclusive com estruturas diferentes como autarquias, agências reguladoras e fundações públicas, o que poderia contribuir para definição das relações poderia ser ampliado para fortalecer as conclusões e permitir inferências.
- Focalizar um número menor de variáveis na análise do processo de implementação de políticas de gestão de pessoas.

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.
- ANDERSON, J.E. *Public policymaking: an introduction*. Seventh Edition. 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, 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.
- 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.
- 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.
- 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)*, Brasília, v. 56, n. 2, p. 179-194, 2005.
- BRANDÃO, H. P.; GUIMARÃES, T. A.; BORGES-ANDRADE, J. E. Competências profissionais relevantes à qualidade no atendimento bancário. *Revista de Administração Pública*, vol. 35, n. 6, p. 61-81, 2001.
- 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*, 8(3), 32-49, 2007.
- 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. 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.
- _____, 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 6.871 de 3 de dezembro de 1980.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, 47(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. 252 p.
- CALMON, P. C. D. P.; COSTA, M. M. *Análise de políticas públicas no Brasil: estudos sobre a formação da agenda governamental*. Artigo apresentado no XXXI ENCONTRO DA ANPAD, Set.2007, Rio de Janeiro.
- 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, 2005. Série Gestão de Pessoas.
- CASTILLO BLANCO, F. A. Reflexiones en torno a la construcción de un nuevo sistema de empleo público. In: CASTILLO BLANCO, F.; OLMEDO, A. (org.) *Lecciones de función pública*. Granada, CEMCI, 2003.

CLARKE, J.; NEWMAN, Jt. *The managerial state: power, politics and ideology in the remaking of social welfare*. London: SAGE Publications, 1997.

COBB, R. W.; 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*, 17(1), 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* (7th ed., p. 640). São Paulo: Bookman, 2003.

COSTA, F. L. História das reformas administrativas no Brasil: narrativas, teorizações e representações. *Revista do Serviço Público*, 59(3), 271-288, 2008.

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. Miriam. *Metodologia de análise comparativa de programas sociais*. Campinas, NEPP-UNICAMP, 1991. Trabalho apresentado em Seminário da Cepal, Santiago, Chile, 6-8 maio 1991.

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*. 13Ed. 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*. Brasília: ENAP, 2005.

ENAP. *ENAP20 anos: caminhos de uma escola de governo*. Brasília: ENAP, 2006.

ENAP. Textos para Discussão no IX ENCONTRO NACIONAL DA REDE DE ESCOLAS DE GOVERNO. *Mimeo*. 2012

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. .

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.

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.
- GILL, C.; MEYER, D. The role and impact of HRM policy. *International Journal of Organizational Analysis*, Vol. 19 Nº 1, 2011, p. 5-28
- 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.
- 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. 222 p.
- 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.
- 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., HULL, C. Implementation research as empirical constitutionalism. In: _____ (Ed.) *Implementation beyond hierarchy*. Amsterdam: Elsevier, 1982.
- 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, Abr./Jun. 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*, 69, 3-19, 1991.
- HOOD, C. Paradoxes of public-sector managerialism, old public management and public service bargains. *International Public Management Journal*, v. 3, n. 1, 1-22, 2000.
- HORTON, S. Introduction - the competency movement: its origins and impact on the public sector. *The International Journal of Public Sector Management*, 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, October 2000.

HOWLETT, M.; 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*. (2nd ed.). New York: Longman, 1995.

KLERING, L. R.; PORSE, M. de C. S.; GUADAGNIN, L. A. Novos caminhos da administração pública brasileira. *Análise*, 21(1), 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. (Eds.). *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. VER COLETÂNEA.

LASCOURMES, 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, January 2007.

LAWER, 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.

LAWER, E. From job-based to competency based organizations. *Journal of Organizational Behavior*, v.15, 3-15, 1994.

LEGGÉ, K. *Human resource management: rhetorics and realities* (Anniversar.). Palgrave MacMillan, 2005.

LEMAN, C. K. Direct government. In: SALAMON, L. *The tools of government: a guide to the new governance*. Oxford University Press, 2002.

LEGNICK-HALL, M. L.; LENGNIK-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*, 19(2), 64-85, 2009.

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.

LONGO, F. Reforma del empleo público: tótum y tabú. *Gestión y Análisis de Políticas*, n. 2. Madrid: Inap, 1995.

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.; 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. 448p. 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. 448p. 2005.

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.

MEIER K. J; O'TOOLE Jr., L. J. *Bureaucracy in a democratic state: a governance perspective*. Baltimore: The Johns Hopkins University, 2006.

MOHRMAN, S.; LAWER, 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*. Brasília: ENAP, 2006. v.1.

MURITIBA, P. M.; MURITIBA, S. N.; CAMPANÁRIO, M.; ALBUQUERQUE, L. G. International HR strategy in Brazilian technology multinationals. *Brazilian Administration Review*, 7(4), 325-344, 2010.

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*. éditions OCDE, 2010.

OLSON, M. The logic of collective action: public goods and the theory of groups (Revised edition ed.). Cambridge: Harvard University Press, 2007.

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.

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, abr./jun. 2010.

PETTIGREW, A. M. Longitudinal field research on change: theory and practice. *Organization Science*, n.1, p. 267-292, 1990.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? *RAP*, Rio de Janeiro 43(6):1343-1368, nov./dez. 2009.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. *Public management reform: a comparative analysis*. New York: Oxford University Press, 2000.

POLLITT, C. *Managerialism and the public services: cuts or cultural change in the 1990s?* 2 ed. Cambridge: Blackwell Business, 1993.

PRAHALAD, C. K e HAMEL, G. *The core competence of the corporation*. Harvard Business Review, v. 90, n. 3, p.79-91, May/June, 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.

REGO, A.C.P.; PEIXOTO, J.P. M. *A política das reformas econômicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Expressao e Cultura. 191 p.

REZENDE, F. da C. Por que as reformas administrativas falham? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 17(50), 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.

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.

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, v. 36, n. 2, p. 25-32, 2001.

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, 2002.

- SCHEIRER, M. A.; GRIFFITH, J. Studying micro-implementation empirically: lessons and dilemmas. In: PALUMBO, D.J.; CALISTA, D.J. *Implementation and the policy process: opening up the black box*. Greenwood press, 1990.
- SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, 43(2), 347-369, 2009.
- SELDEN, S.C. Human Resource Management in American country. *Public Personnel Management*, v. 34, n.1, 2002, p. 59-83.
- 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 members countries. *Public Personnel Management*, v. 30, n. 3, 2001, p. 323-347.
- SIMON, H.A. *Comportamento administrativo: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas*. [Administrative behavior]. Traduzido por: Aluizio Loureiro Pinto. 3 ed. Rio de Janeiro: FGV, 1979.
- SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Political Science*, 20-45, 2006.
- 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, 2007, p. 152–165.
- SUBIRATS, J. El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas publicas. 1989. In: SARAIVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.) *Políticas públicas*. Brasília: ENAP, 2006.
- TESSEMA, M. T.; SOETERS, J. L.; NGOMA, A. Decentralization of HR functions. *Review of Public Personnel Administration*, v. 29, n. 2, p. 168-188, June 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.
- 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 (4), 30-38, 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.
- YOUNDT, M. A.; SNELL, S. A.; DEAN, J. W.; LEPAK, D. P. Human resource management, manufacturing strategy, and firm performance. *Academy of Management Journal*, 39(4), 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.

Missão da ENAP

Desenvolver competências dos servidores, aumentando a capacidade de governo na Gestão das Políticas Públicas.

Principais diretrizes da ENAP

Tornar-se um espaço de reflexão e debate sobre a Administração Pública.
Constituir-se num centro de referência em Políticas Públicas, capaz de inovar e irradiar boas práticas de gestão.
Ser uma escola com padrão de qualidade.