

POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS: experiências das Instituições Federais de Ensino Brasileiras

NATIONAL PEOPLE DEVELOPMENT POLICY: experiences of Brazilian Federal Educational Institutions

Alana Alves Caminha¹

UFT: <https://orcid.org/0000-0003-1198-268X>

Cleiton Silva Ferreira Milagres²

UFT: <https://orcid.org/0000-0002-5651-4292>

DOI: [10.21680/1982-1662.2023v6n37ID31818](https://doi.org/10.21680/1982-1662.2023v6n37ID31818)

Resumo

A Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP) da administração pública federal surgiu como resultado de um esforço do Estado Brasileiro na realização de mudanças voltadas à modernização das instituições públicas federais, por meio do incentivo ao desenvolvimento e aproveitamento das competências do seu quadro de servidores. Entretanto, em se tratando das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), vários são os desafios para a efetiva implementação da política, em virtude da complexidade que abrange os ambientes organizacionais das IFES. Portanto, este estudo objetiva analisar os desafios de implementação da PNDP nas IFES brasileiras com base em pesquisa bibliográfica realizada na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) sobre trabalhos acadêmicos produzidos no âmbito das IFES, no período de 2013 a 2023. Foi utilizada a perspectiva de lentes de análise de Yanow (1990), que busca identificar os fatores intervenientes na implementação de uma política pública por meio de quatro lentes: relações humanas, estrutural, política e

¹ E-mail: alanaac129@gmail.com

² E-mail: cleiton.milagres@uft.edu.br

sistêmica. Dessa forma, foram analisados os resultados de 11 estudos que evidenciaram desafios diversos para o alcance das finalidades da PNPD nos ambientes dessas instituições, dentre eles, destacaram-se os desafios de ordem estrutural e de relações humanas. Os resultados apontam que a implementação efetiva da PNPD nas IFES brasileiras demanda uma atuação direcionada do órgão central e do próprio quadro de gestores e servidores das instituições, considerando as suas especificidades no sentido de sugerir e adotar metodologias compatíveis com o seu ambiente organizacional.

Palavras-chave: Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas. Instituições Federais de Ensino Superior. Políticas Públicas. Administração Pública.

Abstract

The National Policy for the Development of People (NPDP) of the federal public administration emerged as a result of an effort by the Brazilian State to carry out changes aimed at the modernization of federal public institutions, by encouraging the development and use of the skills of its staff. . However, when it comes to Federal Institutions of Higher Education (FIHE), there are several challenges for the effective implementation of the policy, due to the complexity that encompasses the organizational environments of the FIHE. Therefore, this study aims to analyze the challenges of implementing the NPDP in the Brazilian IFES based on a bibliographical research carried out in the Brazilian Digital Library of Theses and Dissertations (DLTD) on academic works produced within the scope of the IFES, in the period from 2013 to 2023. Yanow's analysis lens perspective (1990), which seeks to identify the intervening factors in the implementation of a public policy through four lenses: human relations, structural, political and systemic. In this way, the results of 11 studies were analyzed, which showed different challenges for the achievement of the NPDP purposes in the environments of these institutions, among them, the challenges of a structural nature and human relations stood out. The results point out that the effective implementation of the NPDP in the Brazilian FIHE demands a targeted action from the central body and from the institution's own staff of managers and servants,

considering their specificities in the sense of suggesting and adopting methodologies compatible with their organizational environment.

Keywords: National People Development Policy. Federal Institutions of Higher Education. Public policy. Public administration.

Introdução

A administração pública passa por mudanças notáveis, tanto a nível local, quanto global. A busca por maiores níveis de eficiência e eficácia tem sido uma constante nas instituições públicas brasileiras, originada em sua maioria, pelas demandas cada vez mais emergentes de uma sociedade que requer do Estado Brasileiro a prestação efetiva de serviços públicos de qualidade.

Tendo em vista o fato de o governo ser o principal gestor dos recursos financeiros e humanos, parte-se da ideia que ele possui meios para atender e resolver os problemas da sociedade e executar os processos de planejamento, elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas necessárias ao cumprimento da função delegada pela sociedade a ele (DIAS; MATOS, 2012). Em especial, no contexto da gestão dos recursos humanos, iniciativas foram implementadas com o objetivo de adequar as carreiras dos servidores às conjunturas do momento, havendo a adoção em certos casos, de gratificações por desempenho, emprego da capacitação como critério para progressão funcional e incentivos diversos ao desenvolvimento do trabalho (BREGALDA et al., 2014).

No âmbito do desenvolvimento de servidores públicos, merece destaque a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP), atualmente regida por meio do Decreto nº 9.991/2019, segundo a qual visa promover o desenvolvimento dos servidores públicos nas competências necessárias à consecução da excelência na atuação dos órgãos federais do executivo (BRASIL, 2019). Assim, esta política oferece subsídios para que os servidores das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) possam responder eficazmente aos novos desafios da gestão pública, além de contribuir para o alcance da estratégia organizacional.

Contudo, convém destacar que a implementação da PNDP vem sendo objeto de estudos acadêmicos, desde as suas primeiras versões, os quais apontam a existência

de diversos entraves para o alcance de seus objetivos de maneira efetiva. Destacam-se desafios dos mais diversos, de ordem estrutural, política, sistêmica e de relações humanas (CAMÕES, 2013).

A implementação de uma política pública, constitui-se como um dos estágios do ciclo das políticas públicas e diz respeito ao momento em que a política já formulada entra em ação (LOTTA, 2010). Nesse estágio, uma política pode não ser implementada ou ser implementada parcialmente em virtude da reação de interesses contrários, da reação ou omissão dos agentes públicos envolvidos, ou até mesmo dos beneficiários da política (RUA, 1998).

Diante disso, a problemática deste estudo centra-se na seguinte questão: quais os desafios para a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas no âmbito das Instituições Federais de Ensino Brasileiras?

Para responder a esta pergunta, definiu-se como objetivo geral: analisar os desafios de implementação da PNDP no âmbito das IFES Brasileiras, evidenciados nos trabalhos acadêmicos produzidos nos últimos dez anos, à luz do modelo de investigação dos fatores intervenientes na implementação de políticas públicas, proposto por Yanow (1990).

As lentes de análise e a trajetória da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas

No campo das políticas de pessoal, o Estado inicia sua trajetória rumo a uma gestão voltada à profissionalização da gestão de pessoas no setor público, a partir de 1998, com a instituição do Decreto nº 2.794/1998. Tal norma trouxe a Política Nacional de Capacitação dos Servidores Públicos, a qual consistiu na primeira política destinada ao desenvolvimento do quadro de pessoal da Administração Pública Brasileira no âmbito do Poder Executivo Federal (DEMARCO et al., 2014).

Em 2006, é instituída a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP), por meio do Decreto nº 5.707/2006, que revoga o regulamento anterior e visava provocar o aumento da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão, mediante o desenvolvimento, a capacitação e adequação das competências dos servidores (BRASIL, 2006). Essa política constituiu-se como outro grande marco do fortalecimento da capacitação dos servidores públicos. Ao estabelecer como finalidade a melhoria dos serviços prestados, por meio do

desenvolvimento permanente do servidor, a normativa destacou a importância da capacitação dos servidores.

Todavia, a política não logrou o êxito esperado, além da ineficiência dos instrumentos utilizados para a sua execução, parte dos objetivos da política não foram alcançados e outra parte foi alcançado parcialmente, havendo assim, o denominado déficit de implementação, que pode ter sucedido em virtude de aspectos políticos, estruturais, sistêmicos ou de relações humanas (CAMÕES, 2013; CABRAL, 2020).

Diante disso, Cabral (2020) aponta que, em 2017, foi criado o projeto de Governança das Capacitações (reformulado em abril de 2019), que visava atualizar a legislação vigente para que fosse possível encontrar soluções para os problemas relacionados ao planejamento do desenvolvimento dos servidores, bem como, padronizar procedimentos de concessão e prestação de contas das licenças e afastamentos previstos na Lei nº 8.112, de 1990.

Como resultado, entra em cena em 2019, a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP), instituída por meio do Decreto nº 9.991/2019, de 28 de agosto de 2019 e que permanece em vigor até os dias atuais. De acordo com o art. 1º do Decreto nº 9.991/19, o objetivo geral da política é

promover o desenvolvimento dos servidores públicos nas competências necessárias à consecução da excelência na atuação dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (BRASIL, 2019).

No § 1º do art. 3º do Decreto, são instituídas as finalidades da nova PNDP, por meio do seu principal instrumento de operacionalização, o Plano de Desenvolvimento de Pessoas (PDP):

- I - alinhar as necessidades de desenvolvimento com a estratégia do órgão ou da entidade; (Redação dada pelo Decreto nº 10.506, de 2020)
- II - estabelecer objetivos e metas institucionais como referência para o planejamento das ações de desenvolvimento;
- III - atender às necessidades administrativas operacionais, táticas e estratégicas, vigentes e futuras;
- IV - nortear o planejamento das ações de desenvolvimento de acordo com os princípios da economicidade e da eficiência;
- V - preparar os servidores para as mudanças de cenários internos e externos ao órgão ou à entidade;
- VI - preparar os servidores para substituições decorrentes de afastamentos, impedimentos legais ou regulamentares do titular e da vacância do cargo;
- VII - ofertar ações de desenvolvimento de maneira equânime aos servidores;

- VIII - acompanhar o desenvolvimento do servidor durante sua vida funcional;
- IX - gerir os riscos referentes à implementação das ações de desenvolvimento;
- X - monitorar e avaliar as ações de desenvolvimento para o uso adequado dos recursos públicos; e
- XI - analisar o custo-benefício das despesas realizadas no exercício anterior com as ações de desenvolvimento. (BRASIL, 2019).

Verifica-se que os objetivos estabelecidos na política buscam facilitar a integração entre os processos de desenvolvimento dos servidores e o alcance da estratégia organizacional. Entretanto, conforme dados do relatório elaborado pelo Ministério da Economia (2019), no primeiro ciclo de implementação da política, foram observadas dificuldades relacionadas principalmente ao Plano de Desenvolvimento de Pessoas.

Em relação a tais ocorrências, Faria (2003) destaca que, no Brasil, o campo da análise de políticas públicas ainda é bastante incipiente, com grande fragmentação organizacional e temática e uma institucionalização ainda frágil. O autor aponta para a quase inexistência de análises mais sistemáticas acerca dos processos de implementação de políticas públicas e para a “debilidade do campo de estudos da administração pública no país”, o que pode justificar o fracasso de certas políticas administrativas elaboradas com o intuito de promover a modernização e flexibilização.

Oliveira (2006) ratifica tal entendimento ao expor que a literatura de políticas públicas tardou em constatar a importância da implementação no processo de planejamento. Dessa forma, este estudo se mostra relevante ao contribuir para a análise dos principais desafios enfrentados para a implementação efetiva da PNDP nas IFES brasileiras.

Nesse contexto, alguns estudiosos do campo das políticas públicas têm desenvolvido modelos que buscam sintetizar inúmeras variáveis do processo de implementação, um deles é Yanow (1990), o qual foi também utilizado no estudo desenvolvido por Camões (2013), a partir da proposição das seguintes lentes de análise:

a) *Lente das relações humanas*: destaca o comportamento dos atores individuais no contexto organizacional e nos comportamentos interpessoais, incluindo desde os papéis psicológicos sociais, expectativas, regras, necessidades, até as motivações dos indivíduos.

b) *Lente política*: investiga a dinâmica intra e intergrupos, encarando o conflito como

um ingrediente natural das relações humanas e considerando questões de poder, influência, interesses, construção de coalizões, negociação e barganha como elementos analíticos importantes no processo.

c) *Lente estrutural*: examina a organização e o seu desenho de regras comportamentais, inclui-se nessa perspectiva fatores como alocação, linhas de autoridade e abrangência do controle, destaca a relevância dos elementos estruturais na problemática de sucesso da implementação.

d) *Lente sistêmica*: verifica como as metas organizacionais estão relacionadas com outras organizações em um ambiente, analisando a interdependência entre organizações e entre subunidades organizacionais.

Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas nas IFES e suas relações com a Administração Pública Brasileira

Inicialmente, cabe destacar o contexto em que a PNDP foi instituída pelo estado brasileiro. A promulgação da primeira versão da política, materializada no Decreto nº 2.794, de 1º de outubro de 1998, foi uma iniciativa pioneira do governo federal em investir, de forma efetiva, em capacitação. A proposta da Política Nacional de Capacitação constituiu-se como um dos resultados de um contexto de reforma do Estado, vivenciado na década de 1990, que impulsionou mudanças intensas na área de gestão de pessoas (DEMARCO et al., 2014).

As iniciativas de modernização do Estado brasileiro e os planos de desenvolvimento criados no governo de Getúlio Vargas e efetivados durante o governo de Juscelino Kubistchek demandavam um quadro de servidores capacitados. A ideia era criar uma elite de administradores públicos e formar dirigentes capazes de formular e implementar políticas públicas (ENAP, 2006). No período seguinte, Costa (2008) destaca que, apesar de pouco debatida na literatura do tema, ocorreu a reforma do governo Collor, que gerou um demasiado impacto na estrutura administrativa de então. Aconteceu uma operação de *downsizing*, redução do número de ministérios, fusão e extinção de órgãos, afastamento e remanejamento de pessoal; processos esses todos influenciados por uma expressiva ideologia neoliberal.

Na década de 1990, houve uma nova e forte tentativa de reforma gerencial. Esse movimento, sobretudo voltado para o alcance da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e 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, dentre outras iniciativas, estavam fortemente vinculadas às reformas anteriores. A principal diferença consistia na forma de controle, que deveria deixar de se basear nos processos para focar nos resultados (COSTA, 2008).

Gaetani (2007) aponta que, de 1995 a 2002, houve um grande esforço do governo federal, para capacitar os servidores, inclusive com o desenvolvimento de programas de formação para algumas carreiras. 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 (ENAP, 2012).

Entretanto, os movimentos de reforma não foram tão bem-sucedidos quanto o previsto. Segundo Klering et al. (2010), os três estágios históricos de administração pública – patrimonialismo, burocracia e gerencialismo – desenrolam-se no tempo, sem que, contudo, qualquer uma destas abordagens tenha sido completamente abandonada. Assim, Camões (2013) cita que, o fato de haver um decreto em vigência não implica que a política tenha sido completamente efetivada na prática.

Metodologia

Para a efetivação dessa pesquisa, utilizou-se da abordagem qualitativa, de caráter exploratório e descritivo, sendo a natureza do estudo desenvolvida sob o prisma da pesquisa aplicada (Gil, 2008). Para a busca dos dados, foi realizado levantamento bibliográfico da produção acadêmica disponibilizada na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) sobre o assunto Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal. A escolha da base de dados se deu em virtude da reunião em uma só ferramenta de publicações de 146 Instituições participantes, a BDTD reúne um acervo composto por mais de 500 mil dissertações e mais de 200 mil teses, contribuindo assim para disseminar informações e garantir maior visibilidade para a produção científica brasileira (IBICT, 2023).

A pesquisa foi realizada entre os dias 10 e 27 de janeiro de 2023 e incluiu os trabalhos publicados entre 2013 e 2023. A adoção desse intervalo de tempo ocorreu com o intuito de buscar estudos desenvolvidos durante o período de vigência das duas últimas versões da política: Decreto nº 5.707/2006 e Decreto nº 9.991/2019. Na

primeira busca dos termos “Política de Desenvolvimento de Pessoal”, com o filtro no assunto, obteve-se 11 resultados, decidiu-se então pela repetição da busca com a aplicação do filtro por título, no qual foram alcançados 09 resultados. Em seguida procedeu-se à leitura das publicações com o intuito de identificar sua abordagem acerca do tema definido e o âmbito de aplicação, mediante o qual se definiu o material de análise em 11 estudos acadêmicos sobre a implementação da PNDP em IFES brasileiras.

Após a leitura dos estudos selecionados, os resultados foram categorizados de acordo com as lentes de análise de Yanow (1990), subsidiado pelo trabalho desenvolvido por Camões (2013).

A Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas nas IFES: produções acadêmicas

Após leitura e tabulação do material de análise, os dados principais dos estudos estão apresentados conforme o Quadro 1.

Quadro 1 - Produções acadêmicas sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas em IFES

Título/Autor/Ano	Objetivos
A Capacitação Docente no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal: a Visão dos Gestores de Pessoas das Instituições Federais de Ensino Superior do Estado do Rio de Janeiro – Nazaré (2016)	Verificar a percepção dos gestores de pessoas das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) do Estado do Rio de Janeiro sobre a contribuição do Plano Anual de Capacitação (PAC) para a capacitação e a qualificação dos servidores docentes.
Análise da implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas – Silva (2017)	Apresentar uma análise sobre a influência da burocracia do nível de rua na implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP) numa Instituição Federal de Ensino.

<p>A Política de Capacitação em Universidades Federais: Diagnóstico e Proposições – Silva (2018)</p>	<p>Analisar e propor melhorias ao modelo de capacitação dos servidores Técnico-Administrativos em Educação da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD).</p>
<p>Modelo de Capacitação dos Servidores da UFBA: uma análise à luz da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal – Teixeira Filho (2018)</p>	<p>Analisar o modelo de capacitação implementado na UFBA à luz da PNPD, caracterizando os resultados da capacitação do corpo TAE, bem como os indicadores resultantes dessas ações institucionais.</p>
<p>A Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal como elemento norteador para a Qualificação Profissional dos Bibliotecários e o alcance dos objetivos estratégicos da Biblioteca Universitária da UFSC – Bressane (2019)</p>	<p>Analisar a contribuição da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNPD), instituída pelo Decreto 5707/2006, para a qualificação profissional dos bibliotecários e o alcance dos objetivos estratégicos da Biblioteca Universitária da UFSC.</p>
<p>Análise sobre a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal na Universidade Federal do ABC – Sá (2019)</p>	<p>Analisar o conteúdo formal da política e informações sobre sua implementação e resultados, no caso da Universidade Federal do ABC - UFABC, no período de 2012 a 2018, sob a percepção de dirigentes, implementadores e representantes sindicais dos técnico-administrativos em educação.</p>

<p>Avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal na Universidade Federal do Ceará com foco nos Servidores Técnico-Administrativos em Educação – Queiroz (2020)</p>	<p>Avaliar a execução da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal na Universidade Federal do Ceará, com foco nos servidores técnico-administrativos em educação.</p>
<p>Educação e profissionalização no serviço público: a experiência da UFRGS com a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (2006-2019) – Andrade (2021)</p>	<p>Analisar contribuições da PNDP, através da experiência da UFRGS, para a profissionalização da administração pública brasileira.</p>
<p>Relações entre as práticas de capacitação dos gestores do IFBA, a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da Administração Pública Federal e os requisitos de gestão no Serviço público – Oliveira (2021)</p>	<p>Compreender a política de capacitação de gestores no Instituto Federal da Bahia (IFBA) a partir da análise de suas relações com a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP) e a matriz de competências essenciais de liderança da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), fundamentadas pela abordagem da Gestão por Competências.</p>

<p>Formação Continuada de Técnicos Administrativos em Educação da Universidade Federal da Paraíba: um estudo sobre sua (Des)Articulação com a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas – Freire Júnior (2022)</p>	<p>Analisar a política nacional de desenvolvimento de pessoas e formação continuada dos Técnicos Administrativos em Educação (TAEs) e como esta se (des)articula da política de formação de pessoal, desenvolvida pela PROGEP/UEPB, nos anos iniciais de implantação da nova Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP).</p>
<p>A Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas e a prática dos incentivos à qualificação para servidores Técnico-Administrativos: uma avaliação a partir da experiência de uma instituição de ensino superior - Teixeira (2022)</p>	<p>Avaliar a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP) quanto à prática dos incentivos à qualificação para servidores técnico-administrativos, focando em uma instituição de ensino superior.</p>

Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas nas IFES: desafios de implementação

Os estudos apresentados no Quadro 1 foram analisados de acordo com o objetivo proposto e o referencial teórico apresentado. Desta forma, são discutidos neste tópico as dificuldades encontradas na implementação da PNDP. A discussão visa expor os desafios enfrentados pelas IFES com o objetivo de oferecer meios para o tratamento destes fatores.

Lente de Relações Humanas: sob esta perspectiva, sobressaiu-se, dentre os resultados apontados nos estudos (SILVA, 2017; TEIXEIRA FILHO, 2018; QUEIROZ, 2020; TEIXEIRA, 2022), a falta de motivação ou de interesse dos servidores para participar de ações de capacitação ou, quando esta motivação está presente, ela acontece principalmente em virtude do aspecto financeiro, caso este aplicável à categoria de

técnicos administrativos em educação (TAE). No estudo de Queiroz (2020), o autor destaca que tal ocorrência está relacionada, principalmente, com as limitações presentes na estrutura de carreira do plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (PCCTAE), o qual possibilita ao servidor apenas três Progressões por Capacitação Profissional, que podem ser obtidas em um tempo mínimo de quatro anos e meio. Dessa forma, ao completar este período, torna-se um desafio para a instituição adotar estratégias que estimulem o interesse dos servidores técnicos em continuar o seu processo de desenvolvimento na carreira, mesmo após completadas todas essas progressões. Foi constatada ainda, uma percepção negativa dos servidores TAEs em relação ao apoio institucional para a participação em eventos científicos e de capacitação (TEIXEIRA FILHO, 2018; TEIXEIRA, 2022), sendo em determinados casos apontados especificamente a falta de apoio das chefias para o desenvolvimento dos servidores (ANDRADE, 2021). Isso pode ocorrer em razão da crença de que este servidor dedicará menos tempo ao trabalho a ser executado, bem como em decorrência da falta de pessoal para substituí-lo, uma vez que apenas a categoria docente é passível de substituição quando há o afastamento para alguma ação de desenvolvimento de longa duração. Porém, tais ocorrências podem interferir negativamente no alcance das finalidades da PNDP, em especial no que se refere à necessidade de preparar os servidores para as mudanças de cenários internos e externos ao órgão e atender às necessidades administrativas operacionais, táticas e estratégicas, vigentes e futuras (BRASIL, 2019), uma vez que é demandado deste servidor que ele possa responder aos novos desafios da gestão pública no meio em que atua.

Lente Política: em relação a esta lente foi apontada a falta de continuidade na gestão organizacional que, no caso das IFES, impacta e entrava o cumprimento do plano estratégico, estabelecido para um período estabelecido que, via de regra, extrapola o mandato do Reitor e/ou de outros gestores. Uma vez que o cumprimento da PNDP está diretamente ligado aos objetivos estratégicos do órgão, bem como às suas metas, necessário se faz que o principal instrumento de operacionalização da política, o Plano de Desenvolvimento de Pessoas, seja elaborado de forma a atender à demanda dos docentes e técnicos, como também ser proativo e oferecer cursos com o atrativo da atualização para as mudanças organizacionais (NAZARÉ, 2016). Considerando o objetivo da política de “promover o desenvolvimento dos servidores

públicos nas competências necessárias à consecução da excelência na atuação dos órgãos [...]” (BRASIL, 2019), destaca-se ainda, dentre os resultados, a identificação de alguns fatores problemáticos para a sua implementação, os quais foram a falta de abertura da chefia para implementar mudanças sugeridas no ambiente organizacional (QUEIROZ, 2020) e a percepção negativa dos servidores em relação a relevância das capacitações gerenciais que a instituição considera para a efetivação de promoções (TEIXEIRA, 2022). Além de interferir na motivação dos servidores em participar das ações de desenvolvimento, elemento identificado no item anterior, estes resultados dificultam o aproveitamento das competências adquiridas nos processos de capacitação e, por consequência, no objetivo principal da PNDP. Bregalda et al. (2014) ressalta que as competências podem apoiar o alcance dos objetivos organizacionais e demonstrar reconhecimento social em relação ao potencial dos indivíduos, oferecendo valor econômico e social às pessoas e organizações.

Lente Estrutural: nesta terceira lente de Yanow verificaram-se questões diversas que merecem destaque, sendo a perspectiva mais preenchida em termos de fatores intervenientes na implementação da PNDP. Os principais fatores identificados foram a escassez de pessoal para o desenvolvimento de ações de capacitação ou para liberação de servidores para participação em eventos de capacitação (SILVA, 2017; SILVA, 2018; QUEIROZ, 2020); o desconhecimento dos resultados das ações, também entendida como a ausência da avaliação de impacto das ações de capacitação realizadas, (SILVA, 2018; TEIXEIRA FILHO, 2018; FREIRE JUNIOR, 2022); a escassez de recursos orçamentários destinados para investimento das IFES em ações de desenvolvimento (SILVA, 2017; ANDRADE, 2021), este tópico em especial constitui um desafio muito presente nas instituições públicas, que é o da alocação orçamentária em um contexto de redução de autonomia e de aporte financeiro; deficiências ou até mesmo a falta de divulgação das ações de capacitação no ambiente institucional (SILVA, 2017; TEIXEIRA FILHO, 2018). Demais fatores menos citados foram a gestão de riscos do processo de desenvolvimento dos servidores ainda em fase embrionária (FREIRE JUNIOR, 2022), bem como deficiências na capacitação de docentes gestores na área de administração pública (NAZARÉ, 2016). Todos estes fatores interferem de maneira providencial para o alcance das finalidades da PNDP, especialmente no que se refere ao planejamento das ações de desenvolvimento de acordo com os princípios da economicidade e da eficiência e no monitoramento e avaliação das ações de

desenvolvimento para o uso adequado dos recursos públicos (BRASIL, 2019). Camões (2013) ressalta que essa lente enfatiza o fato dos elementos estruturais serem determinantes na problemática de sucesso da implementação.

Lente Sistêmica: a última lente de Yanow (1990) aponta desafios relacionados principalmente à estrutura multicampi da grande maioria das IFES, com unidades geridas pela Reitoria e distribuídas, muitas vezes, em um espaço geográfico muito amplo. Dessa forma, foram identificadas questões em relação à autonomia administrativa dos campi, sendo a centralização de decisões na reitoria apontada como uma problemática (SILVA, 2017). Além disso, a necessidade de fortalecimento das ações de capacitação nos campi do interior constitui-se como um desafio (QUEIROZ, 2020; ANDRADE, 2021), que está sendo superado em parte com o uso da Educação à Distância (EAD), mas que ainda demanda das IFES um olhar particular às diversas realidades presentes em cada campus, para que os servidores lotados nas unidades do interior não se sintam desmotivados e esquecidos. Outro fator desafiador apontado nos estudos é a existência de subculturas organizacionais dentro de uma mesma instituição, por exemplo, há setores em que os gestores possuem um posicionamento diverso do que é difundido no nível estratégico o que pode vir a limitar o desenvolvimento dos servidores (QUEIROZ, 2020), essa ocorrência inclusive é passível de tratamento por meio de uma das finalidades da PNPD expressa no estabelecimento de objetivos e metas institucionais como referência para o planejamento das ações de desenvolvimento (BRASIL, 2019), além disso, demonstra a relevância das capacitações gerenciais no âmbito das IFES.

Ao finalizar a análise dos fatores intervenientes na implementação da PNPD, se faz relevante considerá-los à luz do contexto político, econômico e ideológico vivenciado no período abrangido pelos estudos em questão, uma vez que se revelam influenciadores para o sucesso ou fracasso de uma política pública.

O primeiro aspecto que merece destaque é que a política foi estruturada em um momento político favorável. Porém, Camões e Meneses (2016) apontam que esse espaço de confluência dos fluxos que favoreciam a política não se manteve a tempo de sua consolidação. A autora indica em seu estudo, que mudanças de atores e emergência de outras agendas governamentais “fecharam a janela” e parte das decisões estratégicas tornaram-se indefinidas e relegadas ao processo de implementação.

Além disso, o contingenciamento orçamentário vivenciado no âmbito das IFES, no período considerado para este estudo, apresenta consequências negativas para a implementação de suas políticas públicas, uma vez que essas restrições afetam o funcionamento dessas organizações, que são obrigadas a ofertar serviços educacionais de alta qualidade com baixos custos. De acordo com Meyer, Bustamante e Batista Júnior (2019) o contingenciamento nas universidades federais veio acompanhado de uma discricionariedade que se baseou em critérios político-ideológicos, sem fundamentação adequada e com falta de critérios gerais e pessoais.

Como cerne da problemática se configura ainda os aspectos políticos. O fato de a política ser desvinculada, ao menos diretamente, de um caráter econômico, retira a temática da agenda dos dirigentes, relega o tema ao segundo plano. Desse desfavorecimento resulta a falta de empenho em garantir aspectos essenciais para a implementação da política.

A relação completa dos fatores intervenientes na implementação da PNDP, encontrados nos estudos acadêmicos e categorizadas de acordo com as lentes de Yanow (1990) pode ser verificada por meio do Quadro 2.

Quadro 2 - Fatores intervenientes na implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas nas IFES

Lentes de Análise	Fatores
Relações Humanas	<ul style="list-style-type: none"> · Falta de interesse dos servidores nas ações de capacitação; · Capacitações atendem majoritariamente à necessidade de progressão e desenvolvimento na carreira dos TAE; · Percepção negativa dos TAE sobre o estímulo institucional à participação nas capacitações; · Não há apoio à participação dos TAE em eventos científicos; · Capacitação profissional motivada em grande parte pelas retribuições financeiras; · Falta de apoio das chefias para o desenvolvimento dos servidores;

<p>Política</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Falta de continuidade na gestão organizacional; · Falta de abertura da chefia para implementar mudanças; · Percepção negativa dos servidores na diretriz acerca da preparação dos servidores para chefia e assessoramento, bem como no relacionamento dessas capacitações com as promoções; · Corporativismo: priorização das ações de capacitação para determinado segmento ou grupo da Instituição; · Falta de impessoalidade e transparência nos critérios utilizados nas ações de capacitação;
<p>Estrutural</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Quadro de pessoal: escassez de pessoal para o desenvolvimento de ações de capacitação ou para liberação de servidores para participação em eventos de capacitação; · Desconhecimento dos resultados das ações; · Ausência de avaliação de impacto das capacitações; · Fragilidades no processo de avaliação dos cursos na Instituição · Recursos orçamentários: escassez ou redução dos mesmos; · Divulgação das ações de capacitação: escassez ou até mesmo a falta de divulgação das ações de capacitação; · Planejamento das ações de capacitação: fragilidade ou inexistência de ações planejadas no âmbito das unidades estudadas e da própria instituição; · Gestão de riscos, prevista no PDI, em estágio bastante embrionário.

Sistêmica	<ul style="list-style-type: none"> · Autonomia administrativa dos campi e centralização na reitoria; · Relação intraorganizacional entre os campi e a Reitoria do IFAM; · Existência de subculturas organizacionais dentro da instituição; · Deficiências nas ações de desenvolvimento nos campi do interior; · Distância geográfica e o número de unidades atendidas pela gestão de pessoas da UFRGS.
-----------	---

Fonte: Elaborado pelos autores (2023)

Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas nas IFES: promoção dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)

A Agenda 2030 é um plano de ação global para construir sociedades capazes de responder aos desafios do mundo contemporâneo e promover o desenvolvimento sustentável até o ano de 2030. Para isso, indica 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas para erradicar a pobreza e promover a vida digna para todos, dentro dos limites do planeta. Trata-se de objetivos e metas claras, para que todos os países adotem estratégias para o seu alcance e atuem sob uma visão de parceria global com vistas à orientação das escolhas necessárias para melhorar a vida das pessoas, na atualidade e no futuro (ONU, 2015).

Nesse contexto, as organizações adquirem papel fundamental no processo de promoção dos ODS a nível global, especialmente as públicas. Isso acontece por meio de diversos mecanismos, sendo o principal deles, as políticas públicas.

No âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas, assumimos o papel essencial das instituições federais de ensino como um locus produtor de conhecimento, onde há a possibilidade de discussão e elaboração de estratégias que apoiem a sociedade no processo de alcance dos ODS, à medida que proporciona condições de desenvolvimento equânime aos servidores, nas competências necessárias ao cumprimento da sua atividade-fim que é a oferta qualitativa de ensino. Além disso, a implementação por si só da PNDP de forma a alcançar as suas finalidades contribui

para o alcance de vários ODS's, sendo eles: ODS 03 - saúde e bem-estar; ODS 04 - educação de qualidade; ODS 05 - igualdade de gênero; ODS 08 - trabalho decente e crescimento econômico; ODS 09 - indústria, inovação e infraestrutura; ODS 10 - redução das desigualdades; ODS 16 - paz, justiça e instituições eficazes; ODS 17 - parcerias e meios de implementação.

Lotta (2012) afirma que as políticas públicas são implementadas a partir do esforço conjunto de grupos multiorganizacionais, com diversos atores que elaboram estruturas de implementação a partir de suas interações, relações, negociações e conflitos. Dessa forma, a atuação do Estado, na figura do órgão central, antes Ministério da Economia e atualmente na estrutura do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, adquire expressivo potencial de influência como formulador e um dos implementadores da política.

Considerações finais

Este estudo objetivou analisar os desafios de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas nas Instituições Federais de Ensino Superior Brasileiras, à luz do modelo de investigação de fatores intervenientes na implementação de políticas públicas, proposto por Yanow (1990) e utilizado no trabalho de Camões (2013).

Foi possível observar que, apesar da presença de diversos fatores intervenientes em todas as lentes de análise, a maior parte deles concentra-se na lente estrutural, ou seja, aqueles ligados diretamente à organização e ao seu desenho de regras comportamentais. Estudiosos do campo da gestão de pessoas relatam que a transformação cultural na organização proveniente da aplicação de um novo modelo de gestão, nesse caso de uma política, significa mudanças bruscas nas práticas de gestão existentes. Portanto, natural seja que isto gere uma maior possibilidade de resistência por parte das pessoas, exigindo uma atuação precisa dos implementadores da política no sentido de condução das práticas comportamentais rumo ao alcance das finalidades da política.

No caso das IFES, destaca-se o posicionamento da alta gestão e, por conseguinte de todo o quadro de gestores, já que conforme apontam os resultados, foi identificada uma percepção negativa dos servidores acerca do apoio institucional e, particularmente, das chefias em relação aos processos de capacitação. Além de

constituir-se um desafio cultural, se faz necessário o apoio dos órgãos elaboradores da política quanto aos fatores que extrapolam a esfera de atuação das IFES, como a escassez de pessoal e de recursos orçamentários.

Outro fator identificado em mais de um estudo, foi a falta de interesse e/ou motivação do servidor em participar das ações de capacitação. Alguns estudos apontaram que esta motivação ocorre apenas em virtude do aspecto financeiro, o que no caso da carreira dos TAEs, apresenta-se justificável, considerando a estrutura vigente do plano de carreiras que considera apenas quatro níveis passíveis de evolução, por meio da progressão por capacitação profissional. Dessa forma, constitui-se um desafio para a instituição adotar estratégias capazes de estimular a motivação dos servidores para o desenvolvimento das competências necessárias ao seu ambiente de atuação.

Em relação ao aproveitamento das competências adquiridas pelos servidores, objetivo principal da nova PNDP, verificou-se a presença de desafios aliados à prática gerencial, mais uma vez, aponta-se a importância da preparação e capacitação dos gestores para que a política não se torne apenas um artefato nas instituições.

Apesar dos desafios encontrados, é relevante mencionar que alguns fatores identificados nos estudos estão em vias de resolução por meio das novas diretrizes e instrumentos implementados pelo órgão central, ao qual as IFES estão ligadas, como é o caso da falta de impessoalidade e transparência nos critérios utilizados nas ações de capacitação e no corporativismo, uma vez que passou a ser obrigatório, com o Decreto nº 9.991/2019, a realização de processo seletivo para os afastamentos com vistas à participação em programas de pós-graduação *stricto sensu*.

Destaca-se que, como previsto na PNDP, foram encontradas também iniciativas inovadoras nos estudos, como é o caso do Censo de Desenvolvimento adotado pela UFRGS. O instrumento surgiu com o objetivo de ofertar ações de desenvolvimento mais próximas das demandas reais de trabalho dos servidores, além de avaliar se a instituição está ofertando condições para que as competências dos servidores possam ser aproveitadas (ANDRADE, 2021). Além disso, com a nova PNDP, o órgão central passou a ter ciência do que ocorre nas IFES em termos de capacitação e desenvolvimento do seu quadro de pessoal, o que antes não ocorria. Assim, poderá ter melhores subsídios para aperfeiçoar os instrumentos de implementação e avaliação da política.

Há diversos desafios para a implementação da PNDP nas IFES, em virtude da complexidade dessas organizações, porém isso não significa que a implementação integral da política seja inviabilizada. A literatura aponta que a diversidade de contextos de implementação de uma política pública pode fazer com que uma mesma regulamentação produza resultados diversos em realidades diferentes.

Portanto, cabe ao órgão central e às IFES – cita-se todo o seu quadro de gestores e servidores – direcionar a sua atuação conforme as especificidades de tais instituições, para que possam sugerir e adotar metodologias compatíveis com o seu ambiente organizacional. Adiciona-se a isto a sua contribuição junto à sociedade para a construção de instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis, conforme preceitua os ODS.

Por fim, este estudo buscou reunir os desafios na implementação da PNDP nas IFES brasileiras, com o intuito de oferecer subsídios a uma melhor atuação de todos os envolvidos na implementação da política. Para estudos futuros, sugere-se ampliar o escopo de pesquisa para artigos científicos e anais de congresso, possibilitando assim, um campo de análise com mais variáveis.

Referências

BRASIL. Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20042006/2006/decreto/d5707.htm. Acesso em: 10 nov. 2022.

_____. Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, quanto a licenças e afastamentos para ações de desenvolvimento. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9991.htm#art35. Acesso em: 11 nov. 2022.

BREGALDA, A; TOSTA, H. T; DALMAU, M. B. L. A Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas e sua implantação em duas Instituições Federais de Ensino Brasileiras. In: XIV COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA - CIGU, 2014, Florianópolis - SC. Anais A Gestão do Conhecimento e os Novos Modelos de Universidade. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2014. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/30407785.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2023.

CABRAL, W. A. de M. Análise da Implementação da Política Nacional de

- Desenvolvimento de Pessoas (PNDP) após Publicação do Decreto Nº 9.991/19.** Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Inovação em Educação e Tecnologias) - Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2020.
- CAMÕES, M. R de S. Análise do processo de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal.** Dissertação (Mestrado em Administração) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.
- CAMÕES, M. R de S; MENESES, P. P. M. Gestão de Pessoas no Governo Federal: Análise da Implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal. Cadernos ENAP.** Brasília, 2016.
- COSTA, F. L. História das reformas administrativas no Brasil: narrativas, teorizações e representações.** Revista do Serviço Público, v.59, n.3, p.271-288, 2008.
- DEMARCO, D. J; BARRETO, R. A. C. M; DONAZAR, R. C. Políticas de Capacitação e Desenvolvimento de Servidores: O Caso da UFRGS.** In: CALVETE, C. DA S; GOSMANN, M. C. (org.). Políticas de Emprego, Trabalho e Previdência. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2014. p. 73-93. Disponível em: https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub_42.pdf. Acesso em 31 out. 2022.
- DIAS, R; MATOS, F. Políticas Públicas, Princípios, Propósitos e Processos.** São Paulo: Editora Atlas, 2012.
- ENAP. ENAP20 anos: caminhos de uma escola de governo.** Brasília: ENAP, 2006.
- _____. **Textos para Discussão no IX Encontro Nacional da Rede de Escolas de Governo.** Mimeo. 2012.
- FARIA, C. A. P. Idéias, Conhecimento e Políticas Públicas Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 18, n. 51, p. 21-30, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/KwfGqdCrtDXgxRjDGgZPYjc/abstract/?lang=en#>. Acesso em: 03 nov. 2022
- GIL, A. C. Métodos e Técnicas de Pesquisa Social.** 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE INFORMAÇÃO EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA - IBICT. Sobre a BDTD.** Disponível em: <https://btdt.ibict.br/vufind/Content/whatIs>. Acesso em: 28 fev. 2023.
- KLERING, L. R.; PORSE, M. de C. S.; GUADAGNIN, L. A. Novos caminhos da administração pública brasileira. Análise, v.21, n.1, p. 4-17, 2010.**
- LOTTA, G. S. Implementação de Políticas Públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos Burocratas de Nível de Rua no Programa Saúde da Família.** 2010. 295 p. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- _____. **O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade.** In: FARIA, C. A. (Org). **Implementação de Políticas Públicas. Teoria e Prática.** Editora PUCMINAS, Belo Horizonte, 2012.
- MEYER, E.; BUSTAMANTE, T. da R; BATISTA JÚNIOR, O. A. Autonomia Universitária, Democracia e Federalismo.** Revista Culturas Jurídicas, v. 06, n. 13, p. 279-307, 2019.
- MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Relatório das análises e da consolidação dos Planos de Desenvolvimento de Pessoas 2019-2020 dos Órgãos e Entidades do SIPEC.** 2019. Disponível em: https://capacitar.ufba.br/sites/capacitar.ufba.br/files/analise_consolidada.pdf. Acesso em: 11 nov. 2022.
- NAÇÕES UNIDAS BRASIL. Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.** 15 set. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A>

1vel. Acesso em: 03 mar. 2023.

OLIVEIRA, J. A. P. de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 2, pp. 273-287, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122006000200006>>. Epub 30 Nov 2007. ISSN 1982-3134. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122006000200006>. Acesso em: 03 nov. 2022.

RUA, M. G. **Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos**. In: _____; CARVALHO, M. I. V. (Orgs). *O estudo da política: tópicos selecionados*. Brasília: Paralelo 15, cap. 11, p. 231-260, 1998.

YANOW, D. **Tackling the implementation problem: epistemological issues in implementation research**. In: PALUMBO, D. J.; CALISTA, D. J. (Orgs). *Implementation and the Policy Process: opening up the black box*. Greenwood Press. EUA, 1990. p. 213-22.

Recebido: 16 mar 2023

Aceito: 22 abr 2023