



Universidade de Brasília  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA  
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA

**Silvilene Souza da Silva**

**ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL  
DE DESENVOLVIMENTO DE PESSOAL NO INSTITUTO  
FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO  
AMAZONAS**

**Brasília-DF**

**2017**

**Silvilene Souza da Silva**

**ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL  
DE DESENVOLVIMENTO DE PESSOAL NO INSTITUTO  
FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO  
AMAZONAS**

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

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Luciana de Oliveira Miranda

**Brasília-DF**

**2017**

SILVILENE SOUZA DA SILVA

**ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE  
DESENVOLVIMENTO DE PESSOAL NO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO,  
CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO AMAZONAS**

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

BANCA EXAMINADORA

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Luciana de Oliveira Miranda – Presidente  
Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública  
Universidade de Brasília-DF

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Maria Júlia Pantoja - Membro  
Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública  
Universidade de Brasília-DF

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Leila Giandoni Ollaik – Membro Externo  
Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental  
Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

---

Prof. Dr. Geraldo Eustáquio - Suplente  
Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública  
Universidade de Brasília-DF

SM386a Silva, Silvilene Souza  
Análise da Implementação da Política Nacional de  
Desenvolvimento de Pessoal no Instituto Federal de  
Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas /  
Silvilene Souza Silva; orientador Luciana de  
Oliveira Miranda. -- Brasília, 2017.  
116 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado Profissional em  
Gestão Pública) -- Universidade de Brasília, 2017.

1. Implementação de políticas públicas. 2. Política  
Nacional de Desenvolvimento de Pessoal. I. Miranda,  
Luciana de Oliveira, orient. II. Título.

Para meu pai (*in memoriam*) que  
me ensinou que a maior riqueza que o  
ser humano pode acumular e deixar  
de herança é o conhecimento.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, meu Pai amado e minha fonte de força e sabedoria.

Às minhas mães, Aparecida e Leozina, fontes de inspiração, que na sua simplicidade e pouco estudo, sempre me apoiaram em minha vida acadêmica.

Aos meus amados irmãos que mesmo distantes me deram forças para continuar.

À minha colega de trabalho e incentivadora, Clara Miranda, que me deu todas as dicas para elaboração do meu plano de estudos.

À minha amiga e irmã do coração, Nilva do Carmo, que me apoiou e não permitiu que o desânimo tomasse conta dessa carcaça.

Aos professores do PPGP, em especial, à minha querida orientadora, professora Luciana, que me acolheu e orientou de forma carinhosa e paciente.

Aos meus colegas de mestrado que me encorajaram e me apoiaram nos momentos difíceis durante o curso.

Aos reitores dos Institutos Federais de Rondônia e Brasília que autorizaram minha participação no programa de mestrado.

Aos colegas de trabalho da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, do Ministério da Educação, pelo apoio e incentivo.

Às servidoras do Instituto Federal do Amazonas, Glaice e Alba, que me auxiliaram e me deram todo o apoio com as entrevistas.

Ao colega Geraldo Andrade que num momento de desespero na finalização da dissertação me emprestou o ombro para chorar e me encorajou a continuar.

*“O cientista não é o homem que fornece as verdadeiras respostas;  
é quem faz as verdadeiras perguntas”.*

*(Claude Lévi-Strauss)*

## RESUMO

A presente pesquisa se propôs a 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. O estudo foi pautado na perspectiva *bottom-up* e na análise foram utilizadas: a) a teoria da burocracia do nível de rua (*street-level bureaucracy*), no intuito de identificar os principais atores envolvidos e caracterizar sua influência (ação e interação) no sucesso ou fracasso da implementação; e b) lentes de análise das relações humanas, política, estrutural e sistêmica, propostas por Yanow (1990) e utilizada por Camões (2013) em sua pesquisa. A pesquisa realizada é descritiva, exploratória e de natureza qualitativa. A estratégia de investigação utilizada foi o estudo de casos múltiplos, uma vez que a análise foi realizada em dois *campi* do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Amazonas. Para o tratamento de dados foi utilizada a técnica de análise de conteúdo. Os resultados permitem concluir que: a) a discricionariedade e autonomia dos responsáveis pelo processo de implementação na instituição ficam limitadas a atender demandas pontuais encaminhadas pelos próprios destinatários da política e seus dirigentes de suas unidades ou da Reitoria, sem um acompanhamento, gerenciamento ou avaliação dessas ações; e b) a influência dos responsáveis pelo processo de implementação da PNDP tem sido tanto positiva quanto negativa. Positiva no sentido desses atores não fazerem restrições à participação dos servidores nas ações de capacitação; e negativa no sentido de não disseminarem e executarem as estratégias de implementação da PNDP previstas nos documentos regimentais da Instituição, ficando na dependência de ações pontuais de capacitação.

**Palavras-chave:** Políticas públicas; Implementação; Burocracia do nível de rua



## ABSTRACT

This present research proposes to put forward an analysis about the influence of street level bureaucracy in the implementation of Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP), in a Federal Institution of Education. The study was guided in the *bottom-up* perspective and in the analysis were used: a) the theory of street-level bureaucracy (*street-level bureaucracy*), in order to identify the key stakeholders involved and characterize its influence (action and interaction) in the implementation's success or failure; and b) analytical lenses of human relations, political, structural and systemic, proposed by Yanow (1990) and used by Camões (2013) on her research. The conducted research is descriptive, explanatory and qualitative nature. The investigation strategy used was the multiple case studies, once that the analysis was conducted in two *campi* of the Federal Institute of Education, Science and Technology of Amazonas. For data processing, was used the content analysis technique. The results show that: a) the discretion and autonomy of those responsible for the implementation process in the institution are limited to assist punctual demands submitted by the policy receipts themselves and their managers of their units or rectory, without monitoring, management and evaluation of those actions; and b) the influence of those responsible by the implementation process of PNDP has been as much positive as negative. Positive in the sense these stakeholders do not make restrictions in the participation of the servants in the qualification actions; and negative in the sense they do not spread and implement the PNDP's implementation strategies foreseen in the Institutional regimental documents, being dependents of punctual actions of qualifications.

**Keywords:** Public Policies, Implementation, Street-level bureaucracy

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Quadro de pessoal do campus Manaus Centro .....	51
Tabela 2 – Quadro de pessoal do campus Manaus Zona Leste .....	53
Tabela 3 – Desafios estratégicos enfrentados pelo IFAM no gerenciamento da capacitação, no período de 2010 a 2013 .....	70
Tabela 4 – Quantitativos extraídos dos Relatórios de Execução do Plano Anual de Capacitação do IFAM no período de 2010 a 2015 .....	93

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Cinco estágios do ciclo político e sua relação com a resolução aplicada de problemas .....	24
Quadro 2 – Principais desafios e avanços da PNDP .....	38
Quadro 3 – Principais objetivos explícitos e implícitos da PNDP .....	39
Quadro 4 – Instrumentos, técnicas e ferramentas delineadas para PNDP .....	39
Quadro 5 – Estágio de institucionalização da PNDP .....	41
Quadro 6 – Resumo de estudos e pesquisas sobre a implementação da PNDP .....	42
Quadro 7 – Correspondência entre objetivos específicos e procedimento de coleta de dados ....	54
Quadro 8 – Síntese dos documentos coletados.....	55
Quadro 9 – Síntese das entrevistas realizadas .....	56
Quadro 10 – Síntese dos procedimentos metodológicos da pesquisa .....	60
Quadro 11 – Apresentação das Categorias de Análise .....	61
Quadro 12 – Análise comparativa das categorias facilitadoras e dificultadoras no processo de implementação da PNDP nos casos estudados do IFAM.....	62
Quadro 13 – Apresentação das Categorias de Análise dos Fatores Políticos.....	64
Quadro 14 – Apresentação das Categorias de Análise dos Fatores Estruturais .....	68
Quadro 15 – Apresentação das Categorias de Análise dos Fatores Relações Humanas .....	78
Quadro 16 – Apresentação das Categorias de Análise dos Fatores Sistêmicos .....	80
Quadro 17 – Análise comparativa das categorias facilitadoras e dificultadora no processo de implementação da PNDP nos casos estudados do IFAM.....	82
Quadro 18 – Demonstrativo das formas em que os destinatários da PNDP nos campi Manaus Centro e Manaus Zona Leste tomaram conhecimento da PNDP .....	84
Quadro 19 – Expectativas em relação aos resultados da PNDP.....	86

Quadro 20 – Ações de implementação da PNDP nos *campi* Manaus Centro e Manaus Zona Leste do IFAM ..... 92

Quadro 21 – Descrição das mudanças no desempenho dos servidores capacitados identificadas nos relatos dos entrevistados ..... 98

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas (IFAM).....	50
Figura 2 – Campus Manaus Centro .....	52
Figura 3 – Campus Manaus Zona Leste .....	54
Figura 4 – Relação entre os implementadores da PNDP dos <i>campi</i> Manaus Centro e Manaus Zona Leste e do IFAM .....	90

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CEFET-AM – Centro Federal de Educação Tecnológica do Amazonas  
CGU/AM – Controladoria Geral da União no Estado do Amazonas  
CIS/PCCTAE – Comissão Interna de Supervisão do Plano de Carreira dos Técnico-Administrativos em Educação  
CPPD – Comissão Permanente de Pessoal Docente  
EBTT – Ensino Básico, Técnico e Tecnológico  
ETFAM – Escola Técnica Federal do Amazonas  
EUA – Estados Unidos da América  
IFAM – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas  
NUTEaD – Núcleo Tecnológico de Educação à Distância  
PDI – Plano de Desenvolvimento Institucional  
PNPD – Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal  
PPGI – Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Inovação Tecnológica  
REAMEC – Rede em Educação em Ciências e Matemática  
SUFRAMA – Superintendência da Zona Franca de Manaus  
TAE – Técnico-Administrativos em Educação  
UEA – Universidade Estadual do Amazonas  
UFAM – Universidade Federal do Amazonas  
UNED – Unidade de Ensino Descentralizado

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	15
<b>REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	19
2.1. Políticas Públicas .....	19
2.1.1 Ciclo da Política Pública.....	22
2.2 Implementação de Políticas Públicas .....	25
2.2.1 Burocracia de Nível do Rua ( <i>Street-Level Bureaucracy</i> ).....	31
2.3 Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP).....	35
2.3.1 Estudos e pesquisas empíricos sobre a implementação da PNDP.....	37
<b>METODOLOGIA</b> .....	45
3.1 Descrição dos Casos .....	48
3.1.1 Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas (IFAM).....	49
3.1.2 Campus Manaus Centro.....	51
3.1.3 Campus Manaus Zona Leste .....	52
3.2 Processo de Coleta de Dados.....	54
3.3 Estratégia para Análise dos Dados .....	58
3.3.1 Construção das Categorias de Análise .....	60
3.4 Processo de análise documental .....	63
<b>DISCUSSÃO DOS RESULTADOS</b> .....	64
4.1 Fatores a partir da Lente Política.....	64
4.2 Fatores a partir da Lente Estrutural .....	68
4.3 Fatores a partir da Lente das Relações Humanas .....	78
4.4 Fatores a partir da Lente Sistêmica.....	80
4.5 Conhecimento da PNDP entre os Entrevistados.....	83
4.6 Expectativas dos Entrevistados em relação aos resultados da PNDP .....	85
4.7 Identificação dos Atores envolvidos na Implementação da PNDP .....	88
4.8 Identificação das Ações de Implementação da PNDP realizadas nos <i>campi</i> Manaus Centro e Manaus Zona Leste .....	90
4.9 Mudanças no desempenho dos servidores resultantes das ações de capacitação .....	93

<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	99
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	103
<b>APÊNDICE</b> .....	108
<b>ANEXO</b> .....	111



## INTRODUÇÃO

À medida que as políticas públicas contribuem para o bem-estar das sociedades, elas ocupam parte central na vida das pessoas e a globalização, velocidade e profundidade de seu impacto torna evidente a necessidade de boas práticas ou ações. Para tanto, os governos têm os recursos e a responsabilidade de dar apoio para que as políticas públicas satisfaçam as necessidades dessas sociedades, e as protejam contra eventuais riscos em tempos de adversidades (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

A literatura sobre implementação de políticas públicas tem apontado a atuação dos agentes que interagem diretamente com o público-alvo ou beneficiários das políticas públicas como um dos fatores que influenciam a implementação, tendo em vista a discricionariedade na execução das ações (LIMA; MEDEIROS, 2012).

As políticas implementadas pelos burocratas do nível de rua (*street-level*) têm mostrado estarem distantes daquilo que foi contemplado no estágio de formulação da política. Isso pode ocorrer em muitos países em desenvolvimento por alguns motivos, dentre eles: a existência de funcionários locais que atropelam, ou até mesmo subvertem, as políticas pela aceitação de pagamentos para fazer vista grossa ou mudar as regras; ou políticas nacionais projetadas de maneira tão precária que são criadas para não serem bem-sucedidas, apesar do esforço de sua implementação (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

A exigência da sociedade para que o poder público atue com mais eficiência e efetividade tem exigido das organizações públicas um aumento da flexibilidade, da prontidão e da capacidade de adaptação, implicando no uso de novas tecnologias e da modernização da estrutura normativa, organizacional e de pessoal. O que por sua vez tem conduzido essas organizações a repensar seus objetivos e rever suas estruturas e processos para o alcance do desempenho desejado (SCHIKMANN, 2010).

Apesar dos estudos de políticas públicas, nas últimas décadas, terem ganho maior visibilidade e importância (SOUZA, 2006), a literatura sobre implementação de políticas públicas, na maioria das vezes tem ficado restrita a analisar a distância ou distinção entre aquilo que foi contemplado no estágio de formulação da política e o que foi realmente implementado e/ou executado, focando em possíveis erros daí derivados. Isso, por sua vez, tem contribuído para o aumento da lacuna existente na literatura sobre essa fase (implementação), em especial, na literatura que aborda sobre os burocratas implementadores do nível de rua (LOTTA, 2012).

Lipsky (1980) afirma que os burocratas do nível de rua (*street-level bureaucrats*) dispõem de alto grau de discricionariedade e relativa autonomia no que se refere à implementação de políticas públicas, tendo em vista a possibilidade de não executá-las da forma como foram pensadas pelos seus formuladores, estabelecendo, na prática, os limites da intervenção estatal.

A discussão sobre o papel e a influência dos burocratas do nível de rua no processo de implementação se faz necessária para compreensão de como as ações ligadas às políticas públicas são executadas e quais os fatores que influenciam ou podem influenciar na mudança de rumos e nos resultados das políticas (LOTTA, 2012).

A literatura internacional sobre implementação de políticas públicas e implementadores do nível de rua (*street-level*) ressalta que, muitas vezes, as políticas públicas são permeadas de conflitos e decisões vagas, da falta de diretrizes e guias práticos o que acaba dando mais espaço para que os implementadores tenham discricionariedade na execução das ações (LIPSKY, 1980; HILL, 2003; MATLAND, 1995).

O foco da literatura tem residido mais no governo e não em outros setores ou entidades que afetam de forma direta ou indireta na implementação, existindo uma lacuna nos estudos sobre os fatores ambientais e as influências de contexto existentes e que afetam os processos de implementação. Assim, partindo do pressuposto que os implementadores representam e respondem pelo Estado, torna-se necessário o entendimento da ação e interação realizadas pelos implementadores para fins de compreensão da ação efetiva do Estado (LOTTA, 2012).

Com a finalidade principal de melhorar a eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão, bem como a adequação das competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições, no Brasil, foi instituída a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional (PNDP) por meio do Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006 (BRASIL, 2006).

A PNDP tem como premissa a adequação entre competências requeridas dos servidores àquelas necessárias ao alcance dos objetivos e resultados pretendidos pelas instituições e formaliza o modelo de gestão por competências como instrumento para a gestão de capacitação. São finalidades dessa política: a) a melhoria da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão; b) o desenvolvimento permanente do servidor público; c) a adequação das competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições, tendo como

referência o plano plurianual; d) a divulgação e o gerenciamento das ações de capacitação; e e) a racionalização e a efetividade dos gastos com capacitação (BRASIL, 2006).

A escolha da PNDP como objeto do estudo se deu por, a partir da análise da literatura do histórico de gestão de pessoas no setor público brasileiro, perceber que essa política desempenha um papel estratégico no processo de construção de novos perfis de qualificação profissional no âmbito da Administração Pública Federal para uma gestão baseada em resultados (BERGUE, 2014).

Nas pesquisas já realizadas sobre a PNDP observa-se que o foco dos pesquisadores esteve na formulação da política, na implantação da gestão por competência e no impacto dessa política nas ações de desenvolvimento de pessoas em órgãos do poder executivo federal.

Camões (2013) observa que na literatura nacional há carência de estudos que investiguem políticas de gestão de pessoas no setor público a partir do olhar da literatura de políticas públicas, bem como de estudos empíricos sobre a implementação da PNDP ou que comprovem a existência de lacunas ou déficit entre o que foi proposto pelos seus formuladores e o realizado na prática. No intuito de ampliar a compreensão sobre a temática de políticas de gestão de pessoas no serviço público, Camões (2013) em sua dissertação de mestrado sobre a implementação da PNDP traz como proposta de estudo adicional a análise de outras organizações com estruturas diferentes. Nesse sentido, o presente estudo tem como foco central a análise da implementação de uma política pública relacionada à gestão de pessoas numa autarquia, especificamente, um Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia.

Os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, criados por força da Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, são instituições de educação básica, profissional e superior, pluricurriculares e multicampi, detentoras de autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-científica e disciplinar, especializadas na oferta de educação profissional, científica e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino e para os diversos setores da economia, no intuito de responder com eficácia e agilidade às demandas crescentes por formação profissional, difusão de conhecimentos científicos, tecnológicos e de suporte aos arranjos produtivos locais, assumindo papel de agentes colaboradores na estruturação de políticas públicas para a região que polarizam e estabelecendo uma interação direta junto ao poder público e as comunidades locais (PACHECO, 2010).

Assim, até que ponto a implementação dessa política, no âmbito de uma instituição federal de ensino, tem contribuído para que seus servidores adquiram o perfil e competências necessários para prestação de serviços com qualidade e o desempenho da missão institucional?

No intuito de responder essa questão, foi realizada a análise da implementação da PNDP em duas unidades de ensino de uma Instituição Federal de Ensino, neste caso, os *campi* Manaus Centro e Manaus Zona Leste do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas (IFAM).

O processo de implementação da PNDP foi analisado sob a ótica da teoria da burocracia do nível de rua (*street-level bureaucracy*), com a proposta de ampliar a compreensão da implementação da política, entender e caracterizar o papel da atuação de indivíduos na implementação dessa política no âmbito de uma Instituição Federal de Ensino.

Para atingir seu objetivo principal a presente pesquisa propôs: a) identificar os principais atores envolvidos na implementação da PNDP nos *campi* Manaus Centro e Manaus Zona Leste do IFAM; b) identificar as ferramentas utilizadas para capacitação dos servidores do IFAM; c) caracterizar a influência (ação e interação) de indivíduos na implementação da PNDP nos *campi* Manaus Centro e Manaus Zona Leste do IFAM; d) identificar os facilitadores e os desafios presentes na execução da PNDP nos *campi* Manaus Centro e Manaus Zona Leste do IFAM; e e) descrever as mudanças resultantes da capacitação recebida na melhoria do desempenho dos servidores em suas unidades de trabalho.

## REFERENCIAL TEÓRICO

Para melhor compreensão dos desdobramentos, trajetória e perspectiva de uma área de conhecimento é necessário entender sua origem e, por isso, o referencial teórico traz inicialmente uma abordagem sobre a origem da política pública.

Em sequência, apresenta abordagens sobre o ciclo de políticas públicas, dando ênfase à fase de implementação e à teoria da burocracia do nível de rua; as principais características da PNDP, bem como os estudos e pesquisas empíricos já realizados com foco na implementação da política.

### 2.1. Políticas Públicas

A adoção de políticas restritivas de gastos, as novas visões sobre o papel dos governos e a dificuldade em formar coalizões políticas capazes de equacionar a questão de como desenhar políticas públicas que impulsionem o desenvolvimento econômico e promovam a inclusão social contribuíram para maior visibilidade do campo de conhecimento denominado políticas públicas (SOUZA, 2006).

Enquanto área de conhecimento e disciplina, a política pública nasce nos EUA com ênfase nos estudos sobre a ação dos governos, diferentemente dos países europeus em que a política pública surge de teorias explicativas sobre o papel do Estado (SOUZA, 2006).

A constituição e consolidação dos estudos sobre políticas públicas foi regida pelo preceito analítico de que, em democracias estáveis, o que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser formulado de maneira científica e analisado por pesquisadores independentes. A trajetória da política pública enquanto disciplina perpassa três caminhos: a) o primeiro com foco no estudo das instituições, consideradas fundamentais para limitar a tirania e paixões inerentes à natureza humana; b) o segundo, que via nas organizações locais a virtude cívica para promover o bom governo; e c) o terceiro como ramo da ciência política para entender como e por que os governos optam por determinadas ações. (SOUZA, 2006).

Souza (2006) considera que a área de políticas públicas contou com quatro fundadores: a) Harold Dwight Lasswell (1936), que introduz a expressão *policy analysis* (análise de política pública) a fim de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos

governos e estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo; b) Herbert Alexander Simon (1957), que introduz o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*), argumentando que essa racionalidade é limitada por informação incompleta ou imperfeita, além de problemas com tomada de decisão, auto interesse dos decisores, e outros; c) Charles Edward Lindblom (1959; 1979), que propõe a incorporação de outras variáveis à formulação e análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório; e d) David Easton (1965), que definiu a política pública como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Para Easton as políticas públicas recebem *inputs* dos partidos, mídia e grupos de interesses, o que por sua vez influenciam os resultados e efeitos.

Mas afinal de contas o que são políticas públicas? Apesar de não existir uma única e melhor definição sobre o que seja política pública, as definições existentes postulam que as políticas são ações intencionais de governos que contêm alguns objetivos articulados, sendo que sua produção é um processo técnico-político que visa definir e compatibilizar objetivos e meios entre atores sociais sujeitos a restrições (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Thomas Dye (1984) oferece uma definição sucinta e considerada simplista de política pública como o que o governo decide fazer ou deixa de fazer, conferindo o mesmo tratamento de política pública a todo e qualquer comportamento governamental, não oferecendo meios de diferenciar os aspectos comuns dos aspectos mais importantes nas atividades do governo.

Rua (1998) afirma que as políticas públicas são *outputs* resultantes da atividade política, compreendendo o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores. Para melhor compreensão da definição aponta também a necessidade de distinguir política pública e decisão política. Sendo que a política pública no geral envolve mais que uma decisão e requer ações selecionadas de maneira estratégica para implementação das decisões tomadas. Enquanto que a decisão política corresponde a uma escolha conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos e expressa certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis. E conclui que apesar de uma política pública implicar numa decisão política, nem toda decisão política constitui uma política pública (RUA, 1998).

Mesmo com diferenças, a maioria das definições de políticas públicas assumem uma visão holística do tema, numa perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo diante da

existência de diferenças sobre a importância desses fatores (SOUZA, 2006). E em um de seus trabalhos Souza resume política pública como

(...) o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente) (SOUZA, 2006, p. 26).

Tendo em vista que as políticas públicas repercutem tanto na economia como nas sociedades, é necessário que as teorias sobre o tema também expliquem as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade e por isso pesquisadores de diversas disciplinas (economia, ciência política, sociologia, antropologia, geografia, planejamento, gestão e ciências sociais aplicadas) têm partilhado interesse nessa área e contribuído para avanços teóricos e empíricos. Assim, a política pública não se resume a um ramo da ciência política, podendo ser também objeto analítico de outras áreas do conhecimento (SOUZA, 2006).

No intuito de se entender melhor como e por que o governo faz ou deixa de fazer alguma ação que repercutirá na vida dos cidadãos foram desenvolvidos, dentro do campo da política pública, modelos explicativos de formulação e análise de políticas públicas (SOUZA, 2006), dos quais citamos: a) o tipo da política pública (políticas distributivas, políticas regulatórias, políticas redistributivas, políticas constitutivas, dentre outras), em que cada tipologia encontrará diferentes formas de apoio e rejeição, sendo que as decisões passam por arenas diferenciadas; b) o incrementalismo, em que as decisões dos governos seriam apenas incrementais e pouco substantivas. É desse modelo que vem a visão de que as decisões tomadas no passado constroem decisões futuras e limitam a capacidade dos governos de adotarem novas políticas públicas ou reverterem a rota das políticas atuais; c) o ciclo da política pública, em que a política pública é vista como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios – definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação. O ciclo da política pública será detalhado na próxima seção; d) a *garbage can* ou “lata de lixo”, em que as escolhas de políticas públicas são feitas como se as alternativas estivessem em uma “lata de lixo”, vários tipos de problemas e soluções são colocados pelos participantes à medida em que eles aparecem; e) a coalizão de defesa, em que crenças, valores e ideias são importantes dimensões do processo de formulação de políticas públicas; f) as arenas sociais, em que a política pública é vista como uma iniciativa dos empreendedores políticos ou de políticas públicas (*policy community*); e g) o equilíbrio interrompido (*punctuated equilibrium*), em que a política pública é caracterizada por longos períodos de estabilidade, interrompidos por períodos

de instabilidade que proporcionam mudanças nas políticas anteriores, sendo que as mudanças são feitas a partir da experiência de implementação e de avaliação, permitindo entender por que um sistema político pode agir tanto de forma incremental como passar por fases de mudanças mais radicais nas políticas públicas.

Com a influência do que se convencionou chamar de novo gerencialismo público e da política fiscal restritiva de gastos, adotada por alguns governos, novos formatos foram introduzidos nas políticas públicas, tendo como objetivo central a busca pela eficiência, aliado à importância do fator credibilidade e à delegação das políticas públicas para instituições com independência política (SOUZA, 2006).

O debate sobre políticas públicas tem sido influenciado também pelas premissas do neo-institucionalismo, que enfatiza a importância das instituições/regras para a decisão, formulação e implementação de políticas públicas. A contribuição trazida por esse campo teórico é o entendimento de que os indivíduos ou grupos atuando dentro das instituições têm força relevante para influenciar tanto as políticas públicas como as regras formais e informais que regem as instituições (SOUZA, 2006).

Souza (2006) conclui que o foco analítico principal da política pública está em identificar o tipo de problema que a política pública visa corrigir, na chegada desse problema ao sistema e à sociedade políticos, e nas instituições/regras que irão modelar a decisão e implementação da política pública.

### **2.1.1 Ciclo da Política Pública**

Na literatura, o ciclo de políticas envolve várias fases em que a quantidade e classificação das mesmas variam entre os autores.

Um dos meios de simplificar o estudo de políticas públicas, para fins analíticos, é pensá-la como processo, ou seja, como um conjunto de estágios inter-relacionados por meio dos quais os temas políticos e as deliberações possam fluir de uma forma mais ou menos sequencial desde os problemas (insumos) até as políticas (produtos). E essa ideia de simplificação da produção de políticas foi mencionada pela primeira vez nos trabalhos de Harold Lasswell (1956), que foi um dos pioneiros e promotores de ciências políticas (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).



Esse autor dividiu o processo da política pública em sete estágios, que em sua visão descreviam como as políticas são de fato criadas, como deveriam ser geradas ou produzidas: 1) informação; 2) promoção; 3) prescrição; 4) invocação; 5) aplicação; 6) término; e 7) avaliação (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

O processo inicia-se com a coleta, o processamento e a disseminação de informações pelos responsáveis pela produção da política. Em seguida, avança-se para a promoção de opções particulares pelos envolvidos na tomada da decisão política. No terceiro estágio, é prescrito pelos tomadores de decisão um curso de ação. No quarto estágio, o curso de ação prescrito é invocado com um conjunto de sanções para penalizar aqueles que não cumprem essas prescrições. Logo após, a política é aplicada pelas cortes e pela burocracia até chegar ao seu término ou ser encerrada. E no sétimo estágio, os resultados políticos são apreciados ou avaliados contra seus alvos e objetivos originais (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

A análise do processo de produção de política pública de Lasswell focalizava a tomada de decisão no interior do governo, sem muito a dizer a respeito das influências externas sobre o Estado, supondo que a produção de política pública se restringia a um número limitado de pessoas que ocupavam posições oficiais no governo, o que por sua vez, no decorrer de estudos posteriores mostrou ser uma falha nesse modelo de processo (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Contudo, esse modelo teve grande influência no desenvolvimento dos estudos políticos, pois reduziu a complexidade do estudo da política pública ao permitir um exame isolado dos estágios individuais do processo antes de integrá-lo num conjunto a ser avaliado (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Uma versão mais simples do ciclo político-administrativo foi desenvolvida por Gary Brewer (1974), em que o processo compõe-se de seis estágios: 1) invenção/iniciação; 2) estimativas; 3) seleção; 4) implementação; 5) avaliação; e 6) término (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Essa versão representou um aperfeiçoamento do processo político-administrativo em relação ao trabalho de Lasswell, por ultrapassar as fronteiras do governo na exploração do modo como os problemas são reconhecidos, introduzindo a noção do processo da política pública como um ciclo em constante movimento e reconhecendo que a maior parte das políticas não tem um ciclo de vida fixo que vai do nascimento à morte, pelo contrário, o ciclo parece ser recorrente, em

formas distintas, na medida em que uma política sucede à outra com alterações muito ou pouco significativas (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Um princípio que opera de maneira subjacente à noção do ciclo político é a lógica da resolução aplicada de problemas e Howlett, Ramesh e Perl (2013) fazem uma correlação dos estágios na resolução aplicada de problemas com os estágios correspondentes no processo da política pública ilustrada no Quadro 1.

**Quadro 1. Cinco estágios do ciclo político e sua relação com a resolução aplicada de problemas**

Resolução aplicada de problemas	Estágios no ciclo político
<b>1. Reconhecimento do problema</b>	1. Montagem da agenda
<b>2. Propostas de solução</b>	2. Formulação da política
<b>3. Escolha da solução</b>	3. Tomada de decisão política
<b>4. Efetivação da solução</b>	4. Implementação da política
<b>5. Monitoração dos resultados</b>	5. Avaliação da política

Fonte: Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 15).

No modelo apresentado pelos autores: 1) a montagem da agenda se refere ao processo de chegada dos problemas à atenção dos governos; 2) a formulação da política diz respeito à maneira como as propostas de políticas são formuladas no âmbito do governo; 3) a tomada de decisão se refere ao processo em que os governos adotam um curso de ação ou não ação; 4) a implementação da política está relacionada ao modo pelo qual os governos dão curso efetivo a uma política; e 5) a avaliação da política se refere ao modo que os atores estatais e societários monitoram os resultados das políticas para, a partir daí, reconceituar os problemas e as soluções político-administrativas (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Esse modelo ajuda a esclarecer os diferentes papéis interativos desempenhados pelos atores, instituições e ideias no processo de produção de políticas públicas (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

O modelo do ciclo político-administrativo, enquanto esquema para análise dos processos da política pública, apresenta a vantagem de facilitar o entendimento de um processo multidimensional por meio da desagregação da complexidade do processo em um número indeterminado de estágios e subestágios, em que cada um deles pode ser analisado ou investigado de maneira isolada, auxiliando na construção de teorias, por permitir que seja feita uma síntese dos resultados de inúmeros estudos de caso e estudos comparativos de diferentes estágios

(HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Além disso, esse modelo permite também examinar o papel interligado de todos os atores, instituições e ideias envolvidos na produção da política.

Contudo, esse modelo também apresenta desvantagens, sendo que a principal delas é a sua má interpretação no que diz respeito à possibilidade dos responsáveis pela produção de política pública resolver os problemas públicos de maneira sistemática e mais ou menos linear (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Outra desvantagem apresentada na literatura sobre o tema é a falta de clareza para qual unidade do governo deve ser usado o modelo do ciclo da política pública, não oferecendo causalidade ou sinalizações sobre quem ou o que conduz a política de um estágio para outro, pressupondo que o desenvolvimento dessa política tem que seguir de maneira inevitável um estágio após o outro.

Essas desvantagens apontam para a necessidade de um modelo do ciclo de políticas públicas que possa descrever com mais detalhes as instituições e os atores envolvidos no processo da política pública, que auxilie na identificação dos instrumentos disponíveis aos responsáveis pela elaboração dessa política e que aponte os fatores que levam a determinados resultados da política e não a outros (MAZMANAN; SABATIER, 1980).

## **2.2 Implementação de Políticas Públicas**

Esta seção enfatiza a implementação de políticas públicas, um dos estágios do ciclo da política pública que diz respeito ao momento em que as políticas já formuladas entram em ação e são colocadas em prática (LOTTA, 2010) e que será o foco de análise da pesquisa aqui proposta.

Grande parte da literatura sobre implementação trata das dificuldades de se atingir ou até mesmo conceituar uma boa implementação, sendo que para alguns autores a implementação perfeita seria inatingível em face da ausência de precondições, que no mundo real são impossíveis, tais como: existência de tempo adequado e recursos suficientes; a política a ser implementada estar bem formulada; comunicação e coordenação perfeitas; compreensão e acordo quanto aos objetivos; mínimas relações de dependência; tarefas especificadas integralmente numa sequência correta; e os que detenham autoridade possam demandar e obter cumprimento perfeito (OLLAIK, 2012).

Rua (1998) argumenta que a implementação diz respeito às ações necessárias para que uma política saia do papel e funcione efetivamente, podendo ser compreendida como o conjunto de ações realizadas por grupos ou indivíduos, de natureza pública ou privada, com vistas à obtenção de objetivos estabelecidos antes ou durante a execução das políticas.

É sugerido pela literatura que há algumas características do processo de implementação que devem ser consideradas, tais como: se há apoio político; se há importância a prazos específicos para conclusão de projetos ou se a implementação funciona de forma mais contínua; se há flexibilidade de regras ou se a implementação está contida a situações mais rígidas e pré-definidas; e se há estrutura com capilaridade e alcance geográfico ou não (OLLAIK, 2012).

Esse estágio também pode ser compreendido pelos esforços, os conhecimentos e os recursos empregados para colocar em prática as decisões políticas em ação, sendo necessário para tanto a alocação de fundos, designação de pessoas e desenvolvimentos de regras de como proceder (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

A implementação envolve uma sequência de eventos que dependem de interações recíprocas e complexas para obter um resultado esperado, além de ser um processo autônomo em que decisões cruciais são tomadas e não somente implementadas (OLLAIK, 2012).

Para Rua (1998) a implementação merece um acompanhamento no sentido de identificar possíveis falhas entre o momento em que uma política é formulada e o seu resultado concreto, em especial, quando essa política envolve diferentes níveis de governo (federal, estadual, municipal) ou diferentes regiões de um mesmo país, ou ainda diferentes setores de atividades, tendo em vista que o processo torna-se mais complexo e mais difícil de ser controlado.

A implementação foi analisada sob diversos pontos de vistas, com diferentes estratégias de pesquisa, padrões de avaliação, conceitos, áreas temáticas focais e metodologias. E na literatura há a argumentação de que a pesquisa de implementação pode ser aprimorada ao aceitar a diversidade em vez de perseguir uma estrutura teórica em comum; ao desenvolver e testar teorias e hipóteses parciais em vez de alcançar uma teoria geral de implementação; ao buscar clareza conceitual; ao focar no desempenho dos implementadores como uma das principais variáveis dependentes na pesquisa sobre implementação; ao incluir estudos de resultados; ao aplicar mais projetos de pesquisa comparativa e estatísticas em vez de basear-se em estudos de casos únicos com o objetivo de classificar a influência das diferentes variáveis de implementação (WINTER, 2010).

Na literatura é possível identificar três gerações de estudos sobre implementação (OLLAIK, 2012): a) primeira geração - com o livro *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*, de Pressman e Wildavsky, publicado em 1973, em que os autores definem implementação como um processo de interação entre o que foi estabelecido como objetivos e as ações realizadas para atingir esses objetivos. Os autores também concluem que diferentes perspectivas, prioridades e horizontes temporais dos atores geravam grandes problemas, com distorções e falhas na implementação, com uma visão mais pessimista; b) segunda geração – a partir dos anos 1980 buscou construir teorias para determinar variáveis relevantes e explicar relações de causalidade no processo de implementação, a partir de uma visão mais otimista, marcando distinções entre a implementação *top-down* (de cima para baixo) e implementação *bottom-up* (de baixo para cima). No fluxo *top-down* acredita-se que o processo é dominado pelas autoridades, que podem escolher e controlar a implementação (MAZMANIAN; SABATIER, 1989) e no fluxo *bottom-up* é enfatizada a importância dos que estão mais próximos às ações resultantes das políticas públicas, os *street-level bureaucrats*, aqueles que estão na ponta do processo de implementação (LIPSKY, 1980); c) terceira geração – convergência da importância dos fluxos *top-down* e *bottom-up*, buscando identificar variáveis que possam explicar por que a implementação tem bons resultados em alguns casos e maus resultados em outros (GOGGIN; BOWMAN; LESTER; O'TOOLE, 1990).

No processo de implementação é escolhido e utilizado um instrumento governamental, que visa alcançar os objetivos da política pública e age para influenciar o comportamento dos cidadãos, resolvendo os problemas identificados e proporcionando ao cidadão os bens e serviços adequados. Nesse sentido, o instrumento governamental utilizado influencia o próprio processo de implementação, variando o grau de influência conforme o instrumento escolhido, podendo produzir um distanciamento substancial dos objetivos originais dos formuladores das políticas em favor dos objetivos dos implementadores (OLLAIK, 2012). Assim, a forma de implementação ou o instrumento governamental escolhido pode estar associado a determinados tipos de consequências indesejadas.

É importante salientar que o instrumento governamental pode ser definido como “um método identificável por meio do qual a ação coletiva é estruturada para lidar com um problema público” (OLLAIK; MEDEIROS, 2011, p. 1945).

Quanto aos instrumentos governamentais utilizados na PNDP, na seção 2.3.1, que trata dos estudos e pesquisas empíricos realizados com foco na análise da implementação da política, é apresentada a categorização realizada por Camões e Meneses (2013) dos instrumentos, técnicas e ferramentas delineados para a PNDP, conforme sumarizado no Quadro 4. Nela, os autores afirmam que apesar da relevância dos instrumentos governamentais utilizados na PNDP os mesmos não atingiram os objetivos esperados, relacionando essa ineficácia ao não alcance dos objetivos propostos para a política. Recomendam ainda o desenvolvimento de instrumentos para os objetivos implícitos da PNDP, bem como a continuidade e ampliação do papel das redes.

Para que a implementação seja bem sucedida Rua (1998) faz menção a estudos que indicam algumas condições necessárias: a) circunstâncias externas à agência implementadora não devem impor restrições que desvirtuem a natureza da política; b) a política deve dispor de tempo e recursos suficientes; c) em cada estágio da implementação a combinação necessária de recursos humanos, financeiros e materiais deve estar efetivamente disponível no momento adequado; d) a política a ser implementada deve ser baseada numa teoria correta sobre a relação entre a causa e o efeito; e) a relação causa e efeito deve ser direta e os fatores intervenientes devem ser mínimos; f) a responsabilidade pela implementação deve estar claramente atribuída a só uma agência implementadora, não sendo dependente de outras e se houver dependência que seja mínima em número e importância; g) completa compreensão e consenso quanto aos objetivos a serem atingidos, condição essa que deve permanecer durante todo o processo de implementação; h) possibilidade de especificar, com detalhes completos e em sequência perfeita, as tarefas a serem realizadas pelos participantes do processo de implementação; i) necessidade de perfeita comunicação e coordenação entre os vários agentes e agências envolvidos no programa; e j) os que exercem posições de comando devem ser capazes de obter efetiva obediência de seus comandados.

Lima e D'Ascenzi (2013) afirmam que os estudos sobre implementação ainda são baseados em grande parte na abordagem sequencial, tratando os processos de formulação e implementação como fases independentes, sendo focados nos incentivos e constrangimentos materiais à ação dos atores, não permitindo acessar elementos essenciais para o entendimento dos processos de implementação.

O acompanhamento de uma política deve levar em consideração a existência de uma percepção precisa sobre a política que está sendo implementada e nem sempre os indivíduos que

atuam na implementação da política sabem que estão efetivamente atuando como implementadores (RUA, 1998).

Um dos aspectos indicado por Rua (1998) com possibilidade de interferir numa política em andamento é a mudança na estrutura, ou seja, transferências de serviços e atribuições de uma agência para outra, instituição de novas regras sobre a gestão de determinadas atividades, o que por sua vez altera o balanço de poder do sistema de implementação e pode afetar a própria política.

Nem sempre todas as decisões relevantes são tomadas durante a fase da formulação da política, tendo em vista a existência de diversas razões para que essas decisões sejam adiadas para o estágio da implementação (RUA, 1998).

Nesse sentido, o processo de implementação pode ser uma sequência da formulação, envolvendo um contínuo processo de interação e negociação ao longo do tempo entre aqueles que querem pôr em prática uma política e os responsáveis pela execução dessa política, sendo necessária a identificação de quem procura influenciar o quê, a quem, como e porquê (RUA, 1998).

Uma política pode não ser implementada ou ser implementada parcialmente em face da reação de interesses contrariados, a reação ou omissão dos agentes públicos envolvidos, da reação ou omissão dos beneficiários da política. E isso indica que a implementação é um processo interativo e continuado de tomada de decisões por numerosos e pequenos grupos de atores envolvidos com a política, os quais apresentam reações efetivas ou potenciais à decisão (RUA, 1998).

Acredita-se que a trajetória e conformação do processo de implementação são influenciadas, dentre outras características, pelas ideias, valores e concepções de mundo dos atores implementadores, pressupondo que esses atores exercem sua discricionariedade com bases em sistemas de ideias específicos (LIMA; D'ASCENZI, 2013).

Barrett (2004), a partir de um apanhado histórico da literatura de implementação de políticas, traz à atenção a preocupação sobre a efetividade das políticas públicas e da governança nos anos 70, que trouxe importantes inovações no campo dos estudos de políticas públicas. A autora afirma que tais estudos reforçaram a importância de se questionar por que as políticas públicas falhavam, focando o olhar no processo de traduzir as políticas em ação, ou seja, para implementação.

À medida que a efetividade das políticas e sua avaliação foram valorizadas, foi possível perceber que alguns fatores levavam o processo de implementação a ter falhas (BARRETT, 2004). Lotta (2010) em sua pesquisa elenca algumas questões relacionadas a esses fatores: a) falta de clareza nos objetivos das políticas públicas que leva diferentes interpretações na ação; b) envolvimento de vários atores e agências na implementação, o que por sua vez ocasiona problemas de coordenação e comunicação; c) valores inter e intraorganizacionais e as diferenças de interesses entre atores e agências geram diferentes motivações para implementação; e d) autonomia relativa das agências de implementação limita o controle administrativo.

A partir de então a implementação passa a ser vista como parte contínua e integral do processo político, envolvendo barganha e negociação entre os que querem colocar a política em ação e os de quem as ações dependem (LOTTA, 2010).

Paralelamente, começaram a surgir alguns estudos sobre os agentes de rua, que exploravam a existência e a natureza da discricionariedade nos ambientes organizacionais, sendo destaque o *Street Level Bureaucracy* de Michael Lipsky (1980).

No intuito de identificar fatores que influenciavam a ação e o comportamento, os estudos sobre implementação começaram a observar o que acontecia na base, analisando o que realmente acontece e compreendendo *como e por quê* (LOTTA, 2010).

Lotta (2010) apresenta como pontos centrais o que é feito, o comportamento ou ações dos grupos e o grau em que as ações se relacionam com a política pública, considerando que os programas significam diferentes coisas para diferentes atores, tais como objetivos, recursos disponíveis e resultados.

Nesse sentido, a diversidade de contextos de implementação pode fazer com que uma mesma regulamentação tenha resultados diversos em realidades diferentes (ARRETCHE, 2001).

Dentre os elementos-chave no processo de implementação trazidos pela literatura estão os responsáveis pela implementação das políticas públicas, que podem fazer uso da discricionariedade (LOTTA, 2010). Na próxima seção será abordado sobre esses atores e sua discricionariedade.



### 2.2.1 Burocracia de Nível do Rua (*Street-Level Bureaucracy*)

Nesta seção pretende-se abordar sobre a atuação dos burocratas, em especial, os do nível de rua (*street-level*) e de sua discricionariedade na implementação de políticas públicas.

Um dos primeiros teóricos a analisar a questão da burocracia foi Max Weber (1947), e em seu modelo o agente que atua na burocracia, o burocrata, é um executor fiel de serviços sem paixões ou julgamentos, aplicando as regras, observando os procedimentos, garantindo o cumprimento das hierarquias e de suas atribuições. Para o autor, a relação entre os políticos e burocratas constitui-se na obediência e na renúncia de valores e vontades pessoais dos burocratas, sendo que as paixões e valores são papéis do político, responsável pelas ações da burocracia.

Dessa forma, o modelo weberiano dividiu a função pública em classe política, com representatividade democrática para tomada de decisão, e serviço público profissional (LOTTA, 2012).

Com a modernização do papel e da função do Estado, novos modelos teóricos e pesquisas empíricas sobre o papel dos burocratas começaram a surgir. Aberbach, Rockman e Putnam (1981) observaram que os burocratas nas democracias modernas participam com os políticos do processo de tomada de decisão.

A primeira análise sistemática da burocracia do nível de rua (*street-level bureaucracy*) foi realizada por Michael Lipsky (1980), um dos pesquisadores representantes da segunda geração dos estudos de implementação (*bottom-up*), que traz como perspectiva central os dilemas individuais dos funcionários que trabalham diariamente com as políticas públicas no seu nível operacional e lidam diretamente no contato com o público dessas políticas. O autor argumenta que as decisões, as rotinas estabelecidas e os artifícios inventados pelos burocratas do nível de rua para lidar com as incertezas e pressões do trabalho tornam-se as políticas públicas que eles executam.

Esses profissionais são definidos como servidores públicos que representam o Estado contemporâneo perante os cidadãos, tendo em vista sua posição na interface entre os cidadãos e o Estado e sua influência na execução das políticas públicas (MEYERS; VORSANGER, 2010). E Oliveira (2012, p. 1555) destaca que “o Estado torna-se concreto para a maioria dos cidadãos por meio desses funcionários, porque das mãos deles saem os benefícios ou as punições que aqueles recebem do governo”, delimitando suas vidas e oportunidades.

Do ponto de vista de Lipsky (1980), a grande relevância do trabalho dos burocratas do nível de rua está na responsabilidade de transmitir os esforços de uma política de governo para os cidadãos, demonstrando por meio do seu trabalho do que se trata a política pública e dizendo como estará atuando o governo em determinada função pública. O autor afirma que esses burocratas são o foco da controvérsia política, pois são pressionados pelas demandas de serviço para aumentarem a efetividade e responsividade, e ao mesmo tempo, são pressionados pelos cidadãos para aumentarem a eficiência e a eficácia, tendo em vista que são esses agentes que determinam o acesso do público a direitos e benefícios governamentais.

No que diz respeito à controvérsia política, Lotta (2012) aponta que uma das razões centrais para que esses burocratas dominem essa controvérsia nos serviços públicos é o fato de que os agentes de rua têm grande impacto na vida das pessoas, pois recebem e transmitem as expectativas dos usuários sobre os serviços públicos, determinam a elegibilidade dos cidadãos para acessarem os benefícios ou receberem sanções, dominam a forma de tratamento dos cidadãos e servem de mediadores em alguns aspectos da relação institucional dos cidadãos com o Estado, tornando-se o *locus* da ação pública.

A discussão a respeito dos burocratas do nível de rua se mostra bastante complexa em face da existência de diferentes contextos de implementação, sendo que uma das discussões centrais que permeia a literatura é a discricionariedade desses agentes, tendo em vista a liberdade que possuem por ocasião da implementação de políticas públicas (LOTTA, 2012).

Lipsky (1980) ao analisar a discricionariedade dos burocratas do nível de rua na implementação das políticas públicas, reconhece que as ações individuais desses agentes acabam tornando-se o comportamento da agência pela qual respondem e representam.

No entanto, Winter (2010) aponta um fato irônico na teoria de Lipsky que apesar de ser enfatizado o papel individual dos burocratas do nível de rua na implementação de políticas públicas, as condições de trabalho semelhantes fazem com que esses agentes adotem comportamento semelhante, ou seja, esses burocratas tendem a aplicar práticas semelhantes mesmo atuando em diversos tipos de política.

Mesmo que as dimensões políticas oficiais moldem alguns padrões de decisão e normas administrativas e comunitárias, a discricionariedade dos burocratas do nível de rua permite que esses agentes decidam como aplicar e inserir essas normas nas práticas de implementação (LOTTA, 2012).

A literatura aponta que a diversidade de contextos de implementação pode fazer com que uma mesma regulamentação produza resultados diversos em realidades diferentes, ou seja, que a discricionariedade pode ser inerente ao exercício da função dos burocratas do nível de rua, do resultado de uma proliferação de regras que pressionem esses agentes a se posicionarem, do fruto de regras incompletas ou ambíguas, e, além disso, as escolhas individuais podem influenciar a própria discricionariedade (LOTTA, 2012). Nesse sentido, é possível considerar que as instituições, ações, valores, referências e contextos dos indivíduos podem impactar nas práticas dos burocratas do nível de rua.

Assim, a discricionariedade e a autonomia tornam-se centrais nas atividades exercidas por esses agentes, tendo em vista que os sistemas em que atuam são complexos, necessitando de responsabilidades específicas e legitimação dos serviços prestados junto aos cidadãos (LIPSKY, 1980).

Nesse sentido, a discricionariedade dos burocratas do nível de rua pode ser influenciada à medida que a atuação desses atores interage com os sistemas político, organizacional, profissional e comunitário, que influenciam o comportamento e o processo de implementação (LOTTA, 2010).

As decisões do burocrata do nível de rua são influenciadas por um conjunto de regras tácitas e procedimentos que fazem parte de determinado contexto organizacional e ao mesmo tempo são influenciadas por interesses e decisões individuais (PIORE, 2011).

Nessa perspectiva, Lotta (2012) afirma que a discricionariedade exercida por esses agentes é resultado da interação entre seus próprios valores, dos valores de outros atores envolvidos (estatais e sociais), dos procedimentos, das restrições, das estruturas, dos incentivos, dos encorajamentos e das proibições, sendo necessário analisar os padrões de interação para compreensão de o porquê as ações foram realizadas de determinada maneira ou forma.

Apesar de a literatura institucionalista não abordar especificamente os burocratas do nível de rua, ela ajuda a compreender como os fatores institucionais e organizacionais influenciam e impactam no exercício da discricionariedade (LOTTA, 2012). A complexidade das organizações e das tarefas desempenhadas pelos burocratas do nível de rua aumenta a necessidade de decisões discricionárias, além da dificuldade de supervisão e monitoramento de suas ações (MEYERS; VORSANGER, 2010).

Onde há discricionariedade há valores e preferências individuais dos atores envolvidos na implementação de políticas públicas, que por sua vez são influenciados e moldados pelos treinamentos que recebem, pelas instituições em que estão inseridos e pelas relações estabelecidas no momento da implementação (LOTTA, 2012). Os agentes de rua utilizam os recursos intelectuais (ideias, práticas e conhecimentos) para aprender a melhor forma de implementar a política, conseguir legitimidade e habilidades, construindo significados próprios para as políticas (HILL, 2003).

Os interesses individuais, as normas e processos profissionais podem influenciar os burocratas do nível de rua na construção do significado para seus trabalhos, alterando as escolhas que fazem e a forma como implementam as políticas públicas (LOTTA, 2012). Além de questões individuais, o processo de implementação é visto como uma interação na qual os burocratas do nível de rua atuam em constantes trocas com outros burocratas e com o público-alvo ou população, ou seja, as políticas públicas são implementadas a partir de grupos multiorganizacionais, com diversos atores que constroem estruturas de implementação a partir de suas interações, relações, negociações e conflitos (LOTTA, 2012).

Nesse sentido, a literatura considera que analisar o processo de implementação significa observar a relação da burocracia implementadora com a elite política e burocrática, com a comunidade que recebe os serviços, com partidos, com laços pessoais e profissionais que vão além das políticas formatadas, levando em consideração as questões de cooperação e conflito envolvidas nesse processo (LOTTA, 2012).

Na literatura que discute a atuação dos burocratas do nível de rua há dilemas e dicotomias quanto à liberdade e ao exercício da discricionariedade desses atores, em especial, sobre a legitimidade ou não das suas escolhas e decisões (LOTTA, 2012).

Para Oliveira (2009) as atitudes dos burocratas do nível de rua em relação aos destinatários da política podem influenciar de maneira decisiva o comportamento dos beneficiários em função dos níveis de empatia presentes nessas interações. Para o autor, é possível que a atuação positiva ou negativa desses agentes seja motivada pela aversão ou resistência, tolerância ou empatia em relação aos beneficiários.

### **2.3 Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP)**

Esta seção traz abordagens sobre a instituição da PNDP, seus objetivos, diretrizes, estratégias e instrumentos de implementação.

Em fevereiro de 2006, por meio do Decreto nº 5.707, foi instituída a política e as diretrizes para o desenvolvimento de pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, bem como foram regulamentados dispositivos da Lei nº 8.112, de 1990, referente ao tema (BRASIL, 2006). O citado decreto dispõe que a política deverá ser implementada pelos órgãos e entidades da administração pública federal utilizando a abordagem da gestão por competências, tornando a gestão da capacitação por competências o referencial para a gestão de pessoas do setor público federal.

A PNDP traz como finalidades (BRASIL, 2006):

- a) Melhoria da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão;
- b) Desenvolvimento permanente do servidor público;
- c) Adequação das competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições, tendo como referência o plano plurianual;
- d) Divulgação e gerenciamento das ações de capacitação; e
- e) Racionalização e efetividade dos gastos com capacitação.

Camões e Meneses (2013) em seu estudo identificaram como objetivos implícitos da PNDP: a) o transbordamento da metodologia para outros subsistemas de gestão de pessoas do governo federal; b) a ampliação do poder de agenda da temática junto aos dirigentes; c) o envolvimento de outros atores no processo, não apenas aqueles vinculados à área de Recursos Humanos; e d) a aproximação entre escolas de governo e executores.

Como estratégias de implementação a política apresenta: a) a gestão por competência como sua referência; b) a priorização de capacitação das áreas de recursos humanos e de cargos de direção; c) o reconhecimento do papel das escolas de governo; d) a criação do Comitê Gestor da Política com a incumbência de acompanhar e orientar as ações de capacitação; e e) o incentivo às capacitações promovidas pelas próprias instituições e ampla divulgação das oportunidades.

A Portaria nº 208, de 25 de julho de 2006, emitida pelo então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, conceitua os instrumentos para implementação da PNDP, definidos pelo Decreto nº 5.707, de 2006:

- a) **Plano anual de capacitação:** documento elaborado pelos órgãos e entidades para orientação interna, que compreenderá as definições dos temas, das metodologias de capacitação a serem implementadas e as ações de capacitação voltadas para a habilitação de seus servidores;
- b) **Relatório de execução do plano anual de capacitação:** documento elaborado pelos órgãos e entidades contendo informações sobre as ações de capacitação realizadas no ano anterior e análise dos resultados alcançados;
- c) **Sistema de Gestão por Competência:** ferramenta gerencial que permite planejar, monitorar e avaliar ações de capacitação a partir da identificação dos conhecimentos, habilidades e das atitudes necessárias ao desempenho das funções dos servidores.

O objetivo central da política é fomentar nos órgãos e entidades da administração pública federal a melhoria na prestação dos serviços públicos ao cidadão, definindo diretrizes direcionadas ao desenvolvimento do servidor público a fim de proporcionar maior efetividade e racionalização dos gastos com capacitação.

Para o alcance dos objetivos esperados o Decreto estabelece uma série de diretrizes (BRASIL, 2006): a) incentivo e apoio ao servidor público em suas iniciativas de capacitação voltadas para o desenvolvimento das competências institucionais e individuais; b) acesso dos servidores a eventos de capacitação interna ou externamente ao seu local de trabalho; c) promoção da capacitação gerencial e qualificação do servidor para o exercício de atividades de direção e assessoramento; d) incentivo e apoio às iniciativas de capacitação promovidas pelas próprias instituições, mediante aproveitamento de habilidades e conhecimentos de servidores de seu próprio quadro de pessoal; e) estímulo da participação do servidor em ações de educação continuada; f) incentivo da inclusão das atividades de capacitação como requisito para promoção funcional do servidor, assegurando sua participação nessas atividades; g) o resultado das ações de capacitação e a mensuração do desempenho do servidor serem complementares entre si; h) oferta de oportunidades de requalificação aos servidores redistribuídos; i) oferta e garantia de cursos introdutórios ou de formação; j) avaliação permanente dos resultados das ações de capacitação; k) elaboração do plano anual de capacitação da instituição; l) promoção e divulgação entre os

servidores das oportunidades de capacitação; e m) priorização dos cursos ofertados pelas escolas de governo.

Camões (2013) aponta em sua pesquisa que apesar do Decreto estabelecer as diretrizes acima elencadas, não especifica um projeto estruturado para implementação da PNDP.

Apesar do Decreto nº 5.707, de 2006, prever a adoção da gestão por competências nas instituições públicas a fim de possibilitar melhoria na qualidade e eficiência dos serviços públicos, o relatório da OCDE (2010) aponta que a implantação da gestão por competências enfrenta dificuldades decorrentes da forte estrutura legalista e da cultura do serviço público brasileiro.

### **2.3.1 Estudos e pesquisas empíricos sobre a implementação da PNDP**

Nesta seção é apresentada uma revisão de estudos e pesquisas empíricos realizados com foco na análise da implementação da PNDP.

Em geral, os estudos e pesquisas realizados sobre a PNDP abordam a implantação da gestão por competências nas instituições públicas; a existência ou não de política de capacitação e seu impacto nas instituições públicas; e o impacto que o modelo de gestão por competências trouxe para a política.

Na caracterização do estágio de implementação da PNDP na administração pública federal, Pantoja, Iglesias, Benevenuto e Paula (2012) elaboraram um diagnóstico baseado nos avanços e desafios apresentados na implementação da política. Para tanto, utilizaram as abordagens quantitativa e qualitativa para analisar cerca de 166 (cento e sessenta e seis) Relatórios de Execução do Plano Anual de Capacitação referentes ao exercício de 2011, que possibilitou a identificação dos desafios e avanços indicados no Quadro 2. Esse relatório encaminhado à então Secretaria de Gestão Pública (SEGEP) do Ministério do Planejamento até o dia 31 de janeiro do ano posterior ao de vigência, segundo os autores, permite análises quantitativas e qualitativas com base em indicadores de capacitação e desenvolvimento tais como: quantitativo de servidores capacitados, carga horária média de capacitação por servidor, investimento por servidor em ações de capacitação e desenvolvimento, quantitativo de ações de aperfeiçoamento e ações de educação formal, dentre outros.

**Quadro 2. Principais desafios e avanços da PNDP**

Desafios	Avanços
✓ Aumentar o número de servidores capacitados.	✓ Ampliação do índice de adesão ao preenchimento do Relatório de Execução do Plano Anual de Capacitação.
✓ Ampliar a média de carga horária de capacitação por servidor.	✓ Aumento de 50% no quantitativo de Dirigentes, Gerentes e Assessores capacitados em ações com foco estratégico.
✓ Fomentar ações de capacitação na área temática “Desenvolvimento Gerencial”.	✓ Aumento de 20% no total de ações de Aperfeiçoamento e Educação Formal.
✓ Incentivar e apoiar os órgãos na elaboração do Plano Anual de Capacitação com base na Gestão por Competências.	✓ Relevante participação de instrutores servidores da administração pública federal nas ações de capacitação e desenvolvimento.
✓ Promover a revisão do Relatório de Execução do Plano Anual de Capacitação, por uma comissão técnica com representantes da CGDEP/SEGEP, dos órgãos da administração pública federal e das instituições federais de ensino.	✓ Ampliação dos percentuais de execução orçamentária.
✓ Promover a implementação de mecanismos de avaliação eficientes e eficazes.	✓ Índices significativos para a preferência da área temática “Desenvolvimento Gerencial”.
	✓ Aumento de 27,6% no quantitativo de órgãos que elaboraram o Plano Anual de Capacitação com base na Gestão por Competências.
	✓ Crescimento de 8% no quantitativo de órgãos cujas ações de capacitação e desenvolvimento levaram em consideração os objetivos estratégicos da organização.
	✓ Redução da realização das ações sob demanda, sem previsão no Plano Anual de Capacitação.

Fonte: Pantoja, Iglesias, Benevenuto e Paula (2012, p. 42).

Para os autores, a PNDP representa um grande avanço para a área de Gestão de Pessoas na medida em que estabelece diretrizes e finalidades para o alcance da excelência da qualificação profissional, no entanto, com desafios a serem superados na busca pela adequação das competências requeridas dos servidores aos objetivos das Instituições. Afirmam ainda que os elementos fundamentais para consolidação da PNDP estão na qualidade das ações de aperfeiçoamento profissional, aprimoramento dos instrumentos de monitoramento e na utilização de mecanismos de avaliação eficientes e eficazes que possam promover a evolução dos processos de planejamento das ações organizacionais.

Camões e Meneses (2013) em seu estudo sobre os instrumentos governamentais utilizados na implementação da PNDP e por meio da análise dos documentos da política e das entrevistas



realizadas, categorizaram os objetivos da política como explícitos e implícitos, conforme demonstrados no Quadro 3.

**Quadro 3. Principais objetivos explícitos e implícitos da PNDP.**

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

Fonte: Camões e Meneses (2013, p. 10).

O estudo foi realizado a partir da abordagem qualitativa e investigou a percepção dos atores envolvidos a respeito dos objetivos da PNDP e dos principais instrumentos, ferramentas e técnicas utilizadas para implementá-la.

Além dos objetivos, os autores também categorizaram os instrumentos, técnicas e ferramentas delineados para a PNDP, conforme sumarizado no Quadro 4.

**Quadro 4. Instrumentos, técnicas e ferramentas delineadas para PNDP**

<b>Instrumentos</b>	<b>Técnicas</b>	<b>Ferramentas</b>
Gestão direta	Plano anual de capacitação	Relatório de execução do plano anual de capacitação Sistema de gestão por competência
	Rede de Escolas de Governo	Reuniões da Rede Sistema MAPA – mapeamento da oferta por parte das escolas de governo
	Formação do Corpo Técnico	Curso de Especialização em Gestão de Pessoas Oficinas de mapeamento de competência Programa de capacitação dos Subsecretários de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOAs) Regulamentação do encargo de curso ou concurso

		Programa multiplicadores
	Rede de Desenvolvimento de Pessoas	Encontros Nacionais e Regionais Reuniões da Rede Instituída por Portaria
Assistência Financeira	Programa de Fomento	Portarias do programa de fomento

Fonte: Camões e Meneses (2013, p. 13).

Afirmam que apesar da relevância dos instrumentos governamentais utilizados na PNDP, os mesmos não atingiram os objetivos esperados, relacionando essa ineficácia ao não alcance dos objetivos propostos para a política. Os autores também recomendam o desenvolvimento de instrumentos para os objetivos implícitos da PNDP, bem como a continuidade e ampliação do papel das redes.

Em artigo que teve como objetivo verificar o estágio da implementação da PNDP, Bregalda, Tosta e Dalmau (2014) realizaram um estudo de caso em duas Instituições de Ensino Superior do Estado de Santa Catarina, por meio de entrevistas com os Diretores de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas e análise comparativa dos dados coletados nessas entrevistas com o referencial bibliográfico sobre o tema no sentido de apontar possíveis divergências e convergências. Como resultado, observaram que a implementação da política enfrenta dificuldades no que diz respeito à falta de apoio e direcionamento dos órgãos idealizadores da política, no sentido da ausência de orientações de como fazer ou até mesmo de orientações gerais; e que não há monitoramento dos resultados obtidos após as ações de capacitação, a fim de avaliar a melhoria do desempenho dos servidores capacitados que no modelo de gestão por competências é o passo realizado após as etapas de treinamento e desenvolvimento.

Ao analisar as mudanças nas ações de desenvolvimento de pessoas em órgãos do poder executivo federal após o Decreto nº 5.707, de 2006, Brantes (2012) identificou quatro níveis de estágios do desenvolvimento das competências: estagnado, conservador, engajado e pioneiro. Sendo que a maioria das instituições públicas ainda está em estágios iniciais (estagnados e conservadores), enfrentando problemas possivelmente decorrentes da ausência de uma cultura organizacional compatível com os princípios e valores da gestão de competências.

A pesquisa quantitativa foi realizada por meio de questionário eletrônico baseado no Decreto nº 5.707, de 2016, respondido pelos servidores do setor responsável pelo desenvolvimento de pessoas de 105 (cento e cinco) instituições públicas do poder executivo, delimitadas pelo próprio Decreto.

A autora apresenta como principal conclusão de sua pesquisa uma pequena mudança na política de desenvolvimento de pessoal após a publicação do Decreto nº 5.707, de 2006, sinalizando que a mudança cultural nas instituições está em processo e que sem essa mudança a gestão por competências dificilmente será completa.

Outra pesquisa que avalia o estágio de implementação da PNDP é apresentada por Freitas (2012) em sua dissertação de mestrado, tendo como foco o processo de institucionalização e integração horizontal da política de desenvolvimento dos servidores técnico-administrativos à luz da Teoria Institucional e da Teoria da Fragmentação e sob a perspectiva dos gestores de recursos humanos de Instituição Federal de Ensino (IFE). Para tanto, foram estudados oito universidades federais, um centro federal de educação tecnológica, três institutos federais e um campus consolidado de um dos institutos localizados no Estado de Minas Gerais.

Na pesquisa a autora apresenta a caracterização da institucionalização da PNDP em relação às ações da área de recursos humanos nas instituições estudadas, conforme demonstrada no Quadro 5.

**Quadro 5. Estágio de institucionalização da PNDP**

Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal	Ação	Estágio de institucionalização/dimensões
	<b>Pré-institucional/Habitualização</b>	
	1. Sistema de gestão por competência: <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Adequar as competências requeridas aos objetivos das instituições, tendo como referência o PPA;</li> <li>b. Incentivar e apoiar a capacitação voltada para o desenvolvimento das competências institucionais e individuais.</li> </ol>	<b>Inovação:</b> decreto nº 5.707/2006 <b>Criação de novos arranjos:</b> poucas IFEs tiveram alguma ação. <b>Adoção:</b> Nenhuma IFE adotou, algumas IFEs estão participando de curso para aprender o processo, algumas declararam ter iniciado o mapeamento de competências. <b>Características do adotante:</b> homogêneo.
<b>Semi-institucional/Objetificação</b>		
	2. Plano Anual de Capacitação	<b>Inovação:</b> Decreto nº 5.707/2006 <b>Consolidação, difusão, inserção e disseminação:</b> Cada instituição elabora o seu plano e seu relatório, de acordo com os arranjos estruturais desencadeados pela inovação e ajustados aos procedimentos internos de cada IFE. <b>Características do adotante:</b> Homogêneo/heterogêneo.
	3. Relatório de execução do Plano Anual de Capacitação	

Fonte: Freitas (2012, p. 92).

Em sua análise, Freitas (2012) classifica o estágio da ação e diretriz 1 (Sistema de gestão por competência) como pré-institucional, pois não superaram o processo de habitualização, isso quer dizer que apesar de ter havido orientação legal a maioria das IFEs não conseguiu criar mecanismos e procedimentos internos para a sua utilização de acordo com o estabelecido nas diretrizes legais, seja por falta de compreensão do que se espera com o sistema ou por falta de conhecimento para lidar com competências no serviço público. Já o estágio das ações e diretrizes 2 e 3 (Plano Anual e Relatório de Execução) da PNDP é classificado como semi-institucionalizado ou processo de objetificação, ou seja, estão se consolidando nas práticas de gestão e se houver continuidade histórica de sua utilização por gerações de gestores poderão ser sedimentados e receber a classificação de total institucionalização.

A autora conclui que houve avanços na profissionalização da força de trabalho das IFEs estudadas e observa que os gestores adotaram ações e mecanismos que propiciaram a qualificação e capacitação de grande parte dos servidores dessas instituições. Todavia, ainda carecem de ações coordenadas, coerentes e consistentes a fim de vincular a política de desenvolvimento ao planejamento institucional.

A seguir o Quadro 6 demonstra o resumo dos estudos e pesquisas ora destacados no sentido de comparar os objetivos de pesquisa, estratégia de coleta e análise de dados, conclusões e contribuições com foco na implementação da PNDP que auxiliaram na discussão dos resultados da presente pesquisa.

**Quadro 6. Resumo de estudos e pesquisas sobre a implementação da PNDP**

Autor/Ano	Objetivos de Pesquisa	Estratégias de Coleta Dados	Estratégias de Análise de Dados	Principais Resultados
Pantoja, Iglesias, Benevenuto e Paula (2012)	Caracterizar o estágio de implementação da PNDP considerando indicadores de efetividade de ações de capacitação e desenvolvimento de pessoas.	Pesquisa documental	Análise documental dos Relatórios de Execução do Plano Anual de Capacitação.	Elaboração de diagnóstico do estágio de implementação da PNDP baseado nos avanços e desafios identificados no estudo. Afirmção de que os elementos fundamentais para a consolidação da PNDP está na qualidade das ações de aperfeiçoamento profissional, no aprimoramento dos instrumentos de

				monitoramento e na utilização de mecanismos de avaliação eficientes e eficazes que promovam a evolução dos processos de planejamento das ações organizacionais.
Camões e Meneses (2013)	Identificar e descrever os objetivos explícitos e implícitos, os instrumentos, técnicas e ferramentas utilizados na PNDP	Pesquisa documental e entrevistas	Análise documental de documentos produzidos pelo Comitê Gestor da PNDP e análise de conteúdo das entrevistas com dirigentes e implementadores	Os instrumentos utilizados na implementação da PNDP não atingiram os objetivos esperados, tendo em vista o não alcance dos objetivos propostos para a política, sejam eles explícitos ou implícitos
Bregalda, Tosta e Damau (2014)	Verificar o estágio de implementação da PNDP em duas Instituições de Ensino Superior	Pesquisa bibliográfica e entrevistas	Análise comparativa	Mesmo com dificuldades na implementação da PNDP as duas instituições apresentam iniciativas de capacitação oriundas de levantamentos de necessidades de capacitação e oferta de cursos presenciais e a distância
Brantes (2012)	Analisar as mudanças nas ações de desenvolvimento de pessoas em órgãos do poder executivo após o Decreto n 5.7070/2006	Pesquisa descritiva com aplicação de questionário eletrônico	Análise comparativa	Após o decreto houve aumento da preocupação em executar políticas de capacitação congruentes com o perfil de competências do serviço público, sugerindo uma mudança no modelo de Gestão de Pessoas
Freitas (2012)	Avaliar o estágio de implementação da política de desenvolvimento dos servidores técnicos-administrativos nas IFES de	Pesquisa documental e entrevistas	Análise de conteúdo	As ações, diretrizes e instrumentos gerenciais da política estão em fase de pré e semi-institucionalização, com propensão de fragmentação da política

	acordo com a Lei nº 11.091/2005 e Decreto nº 5.707/2006			
--	---	--	--	--

Fonte: Elaboração da autora.

Na sequência, serão abordados os procedimentos metodológicos que foram adotados para operacionalização dos objetivos propostos na presente pesquisa.

## METODOLOGIA

O método de pesquisa deve visar o alcance dos objetivos preestabelecidos na elaboração do projeto de pesquisa (TURATO, 2003). Assim, para atingir o objetivo de analisar a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal nos *campi* Manaus Centro e Manaus Zona Leste do Instituto Federal do Amazonas, com base na teoria da burocracia do nível de rua (*street-level bureaucracy*), a pesquisa realizada foi exploratória, descritiva e a partir da abordagem qualitativa.

A pesquisa qualitativa é definida por Creswell (2010) como um meio de explorar e entender os significados que indivíduos ou grupos atribuem para um problema social, com estilo indutivo de análise de dados.

Godoy (1995) aponta a pesquisa qualitativa como sendo uma das possibilidades de se estudar fenômenos que envolvem seres humanos e suas relações sociais estabelecidas em diversos ambientes, podendo o fenômeno ser melhor compreendido no contexto em que ocorre e do qual é parte, tendo o pesquisador como instrumento fundamental. A autora destaca como principais características da abordagem qualitativa: a) enfoque indutivo na análise de seus dados; b) caráter descritivo; c) não procura enumerar ou medir os eventos estudados; d) não emprega instrumental estatístico na análise dos dados; e) questões ou focos de interesses amplos vão se definindo à medida que o estudo se desenvolve, sendo a interpretação do fenômeno objeto de estudo o principal objetivo.

A abordagem qualitativa se torna viável quando o fenômeno a ser estudado é complexo, de natureza social e de difícil quantificação, sendo necessária a observação, análise e registro das interações entre as pessoas e entre as pessoas e o sistema (LIEBSCHER, 1998). Assim, o foco do pesquisador está em como as coisas acontecem, na qualidade em que as variáveis se apresentam.

As pesquisas qualitativas contemplam a subjetividade, a descoberta, a valorização da visão de mundo dos sujeitos e suas amostras são intencionais, selecionadas por tipicidade ou por acessibilidade, sendo que seus dados são coletados por meio de técnicas pouco estruturadas e tratados por meio de análises de cunho interpretativo (VERGARA, 2012).

Nesse sentido, a abordagem qualitativa se apresentou como vantajosa para o estudo por permitir detalhes informais e relevantes à pesquisa, uma vez que o valor das evidências pode ser obtido e triangulado por meio de múltiplas fontes (entrevistas, observações, análise de documentos), dando maior profundidade e abrangência ao estudo.

A investigação exploratória foi utilizada em face da escassez de conhecimento acumulado e sistematizado sobre a implementação de políticas públicas à luz da teoria da burocracia do nível de rua, sendo necessária uma descrição detalhada do fenômeno a ser estudado.

Quanto ao recorte da pesquisa, foi um estudo transversal no sentido de analisar a percepção dos dirigentes, implementadores envolvidos na política e destinatários da política; e com perspectiva longitudinal, pois a coleta de dados junto aos entrevistados e análise de documentos se deu em momento atual, porém, foi relativa a períodos anteriores de tempo (de 2009 a 2015).

A estratégia de investigação utilizada foi o estudo de casos múltiplos, uma vez que a análise da implementação da PNDP foi realizada em dois *campi* do IFAM para fins de identificação dos principais atores envolvidos na execução dessa política e caracterização de sua influência (ação e interação) no sucesso ou fracasso da implementação.

Creswell (2010) trata estudos de caso como estratégia de investigação qualitativa em que o pesquisador explora profundamente um programa, um evento, uma atividade, um processo ou um ou mais indivíduos, sendo utilizados vários procedimentos de coleta de dados durante a pesquisa.

Na literatura sobre estudos de casos, emergem dois reconhecidos especialistas com paradigmas expoentes: Robert Stake, mais afinado com o construcionismo social, e Robert Yin, com o pós-positivismo; que apesar de apresentarem algumas diferenças vinculadas aos paradigmas nos quais operam, esses autores estão de acordo sobre duas questões essenciais para compreensão dos estudos de caso: nem todo estudo de uma única unidade pode ser considerado um estudo de caso, e estudos de caso não são fáceis de serem realizados, pois se revestem de grande complexidade, exigindo o recurso de técnicas variadas de coleta de dados (ALVES-MAZZOTI, 2006).

Os estudos de caso mais comuns são os que focalizam apenas uma unidade (um indivíduo, uma instituição, um programa ou um evento), porém, pode-se ter também estudos de caso múltiplos, nos quais vários estudos são conduzidos de maneira simultânea - vários indivíduos, várias instituições, vários programas ou vários eventos (ALVES-MAZZOTI, 2006).

Stake (2000 apud ALVES-MAZZOTTI, 2006, p. 641) caracteriza o estudo de caso como estratégia de pesquisa pelo interesse em casos individuais e não pelos métodos de investigação, os quais podem ser quantitativos ou qualitativos e alerta que “nem tudo pode ser considerado um



caso”. Para tanto, o autor faz distinção de três tipos de estudos de caso a partir de suas finalidades: a) intrínseco, que busca melhor compreensão de um caso apenas pelo interesse despertado por aquele caso particular, sendo que o objetivo é conhecê-lo em profundidade, sem a preocupação com o desenvolvimento de alguma teoria; b) instrumental, que poderá facilitar a compreensão de algo mais amplo, podendo fornecer *insights* sobre determinado assunto ou para contestar uma generalização amplamente aceita, apresentando um caso que nela não se encaixa; c) coletivo, que estuda conjuntamente alguns casos para investigar um dado fenômeno.

Stake (2000 apud ALVES-MAZZOTTI, 2006, p. 642), ao caracterizar os estudos de caso, traz ênfase, então, à variedade de preocupações e orientações metodológicas relacionadas aos estudos de caso.

Yin (2015) define o estudo de caso como uma investigação empírica que analisa um fenômeno contemporâneo (o “caso”) em profundidade e em seu contexto de mundo real, quando os limites entre o fenômeno e o contexto não puderem ser claramente evidentes e/ou para exames dos eventos contemporâneos quando os comportamentos relevantes não podem ser manipulados. Aponta ainda a capacidade de lidar com ampla variedade de evidências (documentos, artefatos, entrevistas e observações) como força exclusiva dos estudos de caso. Assim, a estratégia do estudo de caso vai além de um tipo de pesquisa qualitativa, não se restringindo apenas na descrição densa ou na evidência observacional detalhada que distingue a maioria das formas de pesquisas qualitativas (YIN, 2015).

Existem pelo menos quatro aplicações diferentes para a pesquisa de estudo de caso: a) explicar os presumidos vínculos causais nas intervenções da vida real; b) descrever uma intervenção e o contexto da vida real no qual ela ocorreu; c) ilustrar determinados tópicos em uma avaliação, de um modo descritivo; d) explorar as situações em que a intervenção sendo avaliada não possui um único e claro conjunto de resultados (YIN, 2015). A estratégia de estudo de caso múltiplos proporciona melhores chances de realizar um bom estudo de caso e a possibilidade de replicação direta, apresentando conclusões analíticas mais substanciais e poderosas (YIN, 2015).

Nesse sentido, a pesquisa foi desenvolvida em duas unidades de ensino do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas: os *campi* Manaus Centro e Manaus Zona Leste.

### 3.1 Descrição dos Casos

Com o objetivo de ampliar a compreensão sobre a temática de políticas de gestão de pessoas no serviço público, Camões (2013) em sua dissertação sobre a implementação da PNDP propõe como estudo adicional a análise de outras organizações com estruturas diferentes.

Nesse sentido, a presente pesquisa analisou a implementação da PNDP numa autarquia, especificamente, um Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia.

Os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, criados por força da Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, são instituições de educação básica, profissional e superior, pluricurriculares e *multicampi*, detentoras de autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-científica e disciplinar, especializadas na oferta de educação profissional, científica e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino e para os diversos setores da economia, no intuito de responder com eficácia e agilidade às demandas crescentes por formação profissional, difusão de conhecimentos científicos, tecnológicos e de suporte aos arranjos produtivos locais, assumindo papel de agentes colaboradores na estruturação de políticas públicas para a região que polarizam e estabelecendo uma interação direta junto ao poder público e as comunidades locais (PACHECO, 2010).

A criação dessa nova institucionalidade de educação profissional e tecnológica se alicerçou na estruturação e potencialidade já existentes nos Centros Federais de Educação Tecnológica, nas Escolas Técnicas e Agrotécnicas Federais e nas Instituições de Ensino Profissional vinculadas às Universidades Federais.

As formulações e reformulações no âmbito da educação profissional trouxeram transformações significativas nas Instituições de Ensino, impactando tanto na área acadêmica quanto na área administrativa, especialmente, na área de Gestão de Pessoas. E, a partir da nova institucionalidade dos Institutos Federais, as ações de desenvolvimento de pessoal e a política de gestão de pessoas ficaram centralizadas na Reitoria.

Assim, o IFAM foi estruturado mediante a integração do Centro Federal de Educação Tecnológica do Amazonas (CEFET AM) e das Escolas Agrotécnicas de Manaus e de São Gabriel da Cachoeira (BRASIL, 2008).

A escolha do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas (IFAM) se deu em face de estar localizado numa região com vias de acesso limitado (aéreo e marítimo) às

demais regiões, despertando na autora o interesse de analisar o desenvolvimento de pessoal daquela instituição por meio da análise da implementação da PNNDP.

Um dos fatores relacionados à escolha dos *campi* Manaus Centro e Manaus Zona Leste é o tamanho do IFAM, tendo em vista que sua distribuição espacial em várias unidades espalhadas ao longo do Estado do Amazonas, com distâncias superiores a 500 km, e a limitação nas vias de acesso a essas unidades (barco, avião ou somente barco) inviabilizaria a obtenção de informações da instituição como um todo.

Nas próximas seções será abordado o histórico e algumas características dessas unidades de ensino, bem como do próprio IFAM.

### **3.1.1 Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas (IFAM)**

O IFAM tem sua inserção regional no maior Estado do Brasil, o Amazonas, com uma superfície de 1.559.148,890 km<sup>2</sup>, que supera a soma dos territórios das regiões Sul e Sudeste (IBGE, 2016). Sua extensa área territorial é ocupada por floresta e água, sendo o acesso à região feito por via fluvial ou aérea. O Estado possui apenas duas estações bem definidas: chuvosa (inverno) e seca ou menos chuvosa (verão).

Em 2008, o Estado do Amazonas contava com três instituições federais de ensino profissionalizante: o Centro Federal de Educação Tecnológica do Amazonas (CEFET-AM), que contava com duas Unidades de Ensino Descentralizadas uma no Distrito Industrial de Manaus e outra no Município de Coari; a Escola Agrotécnica Federal de Manaus e a Escola Agrotécnica Federal de São Gabriel da Cachoeira.

Com a sanção da Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, essas três instituições passaram a compor o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas (IFAM).

A partir do ano de 2009, o IFAM começa sua história sendo composto em sua estrutura organizativa, além da recém-criada Reitoria, de cinco *campi*, respectivamente correlacionados com as instituições anteriormente já existentes no Estado, e que agora passaram a ter a denominação de Campus Manaus Centro (antigo CEFET-AM), Campus Manaus Distrito Industrial (antiga Unidade de Ensino Descentralizada - UNED Manaus), Campus Coari (antiga Unidade de Ensino Descentralizado - UNED Coari), Campus Manaus Zona Leste (antiga Escola

Agrotécnica Federal de Manaus) e Campus São Gabriel da Cachoeira (antiga Escola Agrotécnica Federal de São Gabriel da Cachoeira).

No final do ano de 2014, o IFAM passou a contar com 15 *campi*, localizados nos municípios de Manaus, Coari, Eirunepé, Humaitá, Itacoatiara, Lábrea, Manacapuru, Maués, Parintins, Presidente Figueiredo, São Gabriel da Cachoeira, Tabatinga e Tefé. Além dessas unidades de ensino, a Instituição possui um Centro de Referência localizado no município de Iranduba.

A Instituição oferta educação profissional e tecnológica, em todos os seus níveis e modalidades, ministrando cursos técnicos de nível médio, na forma de cursos integrados, subsequente e Educação de Jovens e Adultos; e em nível de educação superior, os cursos de tecnologia, de licenciatura, de bacharelados, além de cursos de pós-graduação *lato* e *stricto sensu*.

Os cursos ofertados abrangem os eixos tecnológicos: Ambiente, Saúde e Segurança; Apoio Educacional; Controle e Processos Industriais; Gestão e Negócios; Informação e Comunicação; Produção Industrial; Recursos Naturais; Infraestrutura; Hospitalidade e Lazer; Produção Cultural e Design. No intuito de capacitar, aperfeiçoar, especializar e atualizar profissionais em todos os níveis de escolaridade, ministra também cursos de formação inicial e continuada de trabalhadores.

**Figura 1. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas (IFAM)**



Fonte: IFAM, 2015.

### 3.1.2 Campus Manaus Centro

O campus Manaus Centro é o herdeiro da tradição histórica no estado do Amazonas que indica a presença da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica em seus 105 anos de existência, completados em 2014. É nele que ecoa a história da Escola de Aprendizizes e Artífices do Amazonas, inaugurada em 1º de outubro de 1910.

Em 1942, a então Escola de Aprendizizes e Artífices do Amazonas foi transformada em Escola Técnica Federal de Manaus, iniciando assim o processo de vinculação do ensino industrial à estrutura do ensino do país, uma vez que os alunos formados nos cursos técnicos ficavam autorizados a ingressar no ensino superior em área equivalente à da sua formação.

No ano de 1959, as Escolas Industriais e Técnicas são transformadas em autarquias, e a de Manaus passa a se denominar de Escola Técnica Federal do Amazonas (ETFAM). As instituições ganham autonomia didática e de gestão, intensificando a formação de técnicos, mão de obra indispensável diante da aceleração do processo de industrialização.

A implantação da Zona Franca de Manaus refletira na oferta de cursos, passando a ETFAM ofertar cursos voltados para a formação de mão-de-obra para atender às necessidades desse mercado de trabalho, tais como, Técnico em Eletrônica, Técnico em Mecânica, Técnico em Química e Técnico em Edificações.

A partir de março de 2001, a então ETFAM foi transformada em Centro Federal de Educação Tecnológica do Amazonas (CEFET-AM), passando a ofertar também a partir dessa data cursos superiores de tecnologia e licenciaturas.

Por fim, em dezembro de 2008, passa a integrar a estrutura organizacional do IFAM como campus, com ofertas de cursos técnicos profissionalizantes, graduação e pós-graduação *stricto sensu*.

O quadro de pessoal do campus é composto por Professores do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico (EBTT) e Técnico-Administrativos em Educação (TAE), conforme demonstrado na Tabela 1.

**Tabela 1. Quadro de pessoal do campus Manaus Centro**

TITULAÇÃO	DOCENTE EBTT	TAE	TOTAL
Ensino Fundamental Incompleto	0	5	5
Ensino Fundamental Completo	0	2	2
Ensino Fundamental + Formação	0	1	1

<b>Ensino Médio</b>	1	43	<b>44</b>
<b>Graduação</b>	12	41	<b>53</b>
<b>Aperfeiçoamento</b>	7	0	<b>7</b>
<b>Especialização</b>	79	61	<b>140</b>
<b>Mestrado</b>	101	21	<b>122</b>
<b>Doutorado</b>	38	0	<b>38</b>
<b>Pós-Doutorado</b>	3	0	<b>3</b>
<b>TOTAL</b>	<b>241</b>	<b>174</b>	<b>415</b>

Fonte: Dados da pesquisa, 2016.

O campus tem atuação em sete eixos tecnológicos: Ambiente e Saúde; Controle e Processos Industriais; Desenvolvimento Educacional e Social; Informação e Comunicação; Infraestrutura; Segurança; e Turismo, Hospitalidade e Lazer.

Sua autorização de funcionamento se deu por meio do Decreto Lei nº 7.566, de 23 de setembro de 1909, alterado pela Portaria nº 505, de 7 de outubro de 2013.

**Figura 2. Campus Manaus Centro**



Fonte: PDI IFAM 2009-2013 (capa) e PDI IFAM 2014-2018, p. 26.

### 3.1.3 Campus Manaus Zona Leste

O campus Manaus Zona Leste tem suas origens na antiga Escola Agrotécnica Federal de Manaus, que remonta ao Patronato Agrícola Rio Branco criado no então território do Acre em 1923, sendo transferido em 1946 para o estado do Amazonas e transformado em Escola de Iniciação Agrícola do Amazonas.

Em 1979, recebe o nome de Escola Agrotécnica Federal de Manaus, transformando-se em autarquia educacional de regime especial (internato). Nos anos de 1990, a Escola teve um papel importante na reforma do ensino agrícola do país sendo uma das cinco escolas pilotos da Rede das Agrotécnicas Federais, escolhidas para serem as primeiras a inserir as mudanças nessa modalidade de ensino profissional.

Com a criação do IFAM, em dezembro de 2008, passou a compor a estrutura organizacional do Instituto na condição de campus, com ofertas de cursos técnicos profissionalizantes, graduação.

O Campus Manaus Zona Leste recebe alunos dos 62 (sessenta e dois) municípios do Estado do Amazonas, bem como dos Estados do Acre, Amapá, Roraima, Rondônia, Pará e Goiás. Possui uma área de 164 (cento e sessenta e quatro) hectares e está localizado na zona leste de Manaus.

O quadro de pessoal do campus é composto por Professores do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico (EBTT) e Técnico-Administrativos em Educação (TAE), conforme demonstrado na Tabela 2.

**Tabela 2. Quadro de pessoal do campus Manaus Zona Leste e nível de escolaridade**

<b>TITULAÇÃO</b>	<b>DOCENTE EBTT</b>	<b>TAE</b>	<b>TOTAL</b>
<b>Ensino Fundamental Incompleto</b>	0	1	<b>1</b>
<b>Ensino Fundamental Completo</b>	0	3	<b>3</b>
<b>Ensino Fundamental + Formação</b>	0	0	<b>0</b>
<b>Ensino Médio</b>	0	23	<b>23</b>
<b>Ensino Médio com Técnico</b>	0	3	<b>3</b>
<b>Graduação</b>	4	22	<b>26</b>
<b>Aperfeiçoamento</b>	0	0	<b>0</b>
<b>Especialização</b>	26	28	<b>54</b>
<b>Mestrado</b>	39	14	<b>53</b>
<b>Doutorado</b>	21	0	<b>21</b>
<b>Pós-Doutorado</b>	0	0	<b>0</b>
<b>TOTAL</b>	<b>90</b>	<b>94</b>	<b>184</b>

Fonte: Dados da pesquisa, 2016.

O campus tem atuação em quatro eixos tecnológicos: Gestão e Negócios; Informação e Comunicação; Produção Cultural e Design; e Recursos Naturais.



Sua autorização de funcionamento se deu por meio do Decreto Lei nº 2.255, de 30 de maio de 1940, alterado pela Portaria nº 505, de 7 de outubro de 2013.

**Figura 3. Campus Manaus Zona Leste**



Fonte: PDI IFAM 2009-2013 (capa) e PDI IFAM 2014-2018, p. 26.

### 3.2 Processo de Coleta de Dados

Visando atingir os objetivos específicos propostos na presente pesquisa, a coleta de dados se deu por meio de investigação documental e entrevistas semiestruturadas. O Quadro 7 apresenta a correspondência entre os objetivos específicos e os procedimentos de coleta de dados.

**Quadro 7. Correspondência entre objetivos específicos e procedimento de coleta de dados**

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	PROCEDIMENTO
Identificar os principais atores envolvidos na implementação da PNDP nos <i>campi</i> Manaus Centro e Manaus Zona Leste do IFAM.	Pesquisa documental
Identificar as ferramentas utilizadas para capacitação dos servidores do IFAM.	
Caracterizar a influência (ação e interação) de indivíduos na implementação da PNDP nos <i>campi</i> Manaus Centro e Manaus Zona Leste do IFAM.	Revisão de literatura e entrevistas
Identificar os facilitadores e os desafios presentes na execução da PNDP nos <i>campi</i> Manaus Centro e Manaus Zona Leste do IFAM.	Entrevistas, pesquisa documental
Descrever as mudanças resultantes da capacitação recebida na melhoria do desempenho dos servidores em suas unidades de trabalho.	Entrevistas

Fonte: Elaboração da autora.



Para investigação documental foram coletados documentos referentes à PNDP, resoluções internas, relatórios, orientações, programa de capacitação e/ou qualificação, relatórios anuais de capacitação, plano de desenvolvimento institucional, planejamento estratégico, regimento geral, referente ao período de 2009 a 2015, do IFAM e das unidades de ensino estudadas. Os documentos institucionais do IFAM foram disponibilizados pela própria instituição. A síntese dos documentos coletados está demonstrada no Quadro 8.

**Quadro 8. Síntese dos documentos coletados**

DADOS	DESCRIÇÃO	TOTAL
Documentos Coletados	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006;</li> <li>- Planejamento Estratégico CEFET-AM 2008 - 2011</li> <li>- Plano de Desenvolvimento Institucional do IFAM 2009 – 2013;</li> <li>- Acordo de Metas e Compromissos do IFAM, de 2010;</li> <li>- Resolução IFAM nº 2, de 28 de março de 2011, aprova o Regimento Geral do IFAM;</li> <li>- Resolução IFAM nº 27, de 6 de outubro de 2011, regulamenta o afastamento dos servidores docentes e técnicos-administrativos do IFAM para cursos de curta duração, educação básica, graduação e pós-graduação no país;</li> <li>- Resolução IFAM nº 5, de 23 de fevereiro de 2012, aprova o Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação;</li> <li>- Planejamento Estratégico IFAM 2012 – 2018;</li> <li>- Plano de Desenvolvimento Institucional do IFAM 2014 – 2018;</li> <li>- Minuta do Programa de Capacitação e Qualificação do IFAM;</li> <li>- Projeto de Qualificação Institucional IFAM Campus Manaus Centro 2016 – 2021;</li> <li>- Relatório de Execução do Plano Anual de Capacitação do IFAM 2010;</li> <li>- Relatório de Execução do Plano Anual de Capacitação do IFAM 2011;</li> <li>- Relatório de Execução do Plano Anual de Capacitação do IFAM 2012;</li> <li>- Relatório de Execução do Plano Anual de Capacitação do IFAM 2013;</li> <li>- Relatório de Execução do Plano Anual de Capacitação do IFAM 2014;</li> <li>- Relatório Geral de Execução de Capacitação 2016;</li> <li>- Relatório Geral de Capacitação no Exterior 2016;</li> <li>- Relatório Geral de Licença a Capacitação 2016;</li> <li>- Formulário de Levantamento das necessidade de Treinamento/Capacitação 2016 – Campus Manaus Zona Leste;</li> <li>- Relatório de demandas de cursos de capacitação dos servidores do Campus Manaus Zona Leste 2016;</li> <li>- Orientações institucionais sobre:               <ul style="list-style-type: none"> <li>* Incentivo à Qualificação – Técnico-Administrativo;</li> </ul> </li> </ul>	27

	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Capacitação de curta duração;</li> <li>* Licença para Capacitação;</li> <li>* Progressão por Capacitação Profissional – Técnico-Administrativo;</li> <li>* Aporte Financeiro para Custeio de Educação Formal; e</li> <li>* Afastamento <i>stricto sensu</i>.</li> </ul>	
--	--	--

Fonte: Elaboração da autora.

A definição do recorte temporal da pesquisa (2009 a 2015) teve como fator balizador a data de criação dos Institutos Federais, a saber, dezembro de 2008, e durante o período proposto na pesquisa ocorreu um quantitativo expressivo de contratação de servidores (docentes e técnicos-administrativos), demandando ações de capacitação para os novos servidores.

Em seu estudo sobre a implementação da PNDP, Camões (2013) apresentou como uma das limitações o fato de as entrevistas realizadas pela autora não terem contemplado gerentes e servidores considerados como, em parte, implementadores da política e público-alvo ou destinatários da política.

Tendo em vista que a PNDP é uma política pública voltada para o desenvolvimento dos servidores da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, diretamente ligada à área de Gestão de Pessoas, entende-se que os destinatários diretos ou público-alvo dessa política são os servidores públicos lotados nos diversos órgãos, instituições e entidades públicos.

No intuito de mitigar a limitação apontada por Camões (2013), na presente pesquisa foram realizadas entrevistas com: a) os Reitores do IFAM do período de 2009 a 2015; b) a Diretora-Geral do Campus Manaus Centro do período de 2015 até a atualidade; c) o Diretor-Geral do Campus Manaus Zona Leste do período de 2011 até a atualidade; d) os servidores responsáveis pela implementação da PNDP no IFAM e nos *campi* Manaus Centro e Manaus Zona Leste; e e) os servidores (docentes e técnicos-administrativos) lotados nos *campi* Manaus Centro e Manaus Zona Leste, considerados os destinatários da política. A síntese das entrevistas realizadas está demonstrada no Quadro 9.

**Quadro 9. Síntese das entrevistas realizadas**

DADOS	DESCRIÇÃO	TOTAL
Entrevistas com Dirigentes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reitor do IFAM no período de 2009 a 2014;</li> <li>- Reitor do IFAM no período de 2015 até a atualidade;</li> <li>- Diretora-Geral do Campus Manaus Centro no período de 2015 até a atualidade;</li> </ul>	04

	- Diretor-Geral do Campus Manaus Zona Leste no período de 2011 até a atualidade.	
Entrevistas com Implementadores	- Diretor de Gestão de Pessoas do IFAM no período de 2009 a 2015; - Coordenadora Substituta de Desenvolvimento de Pessoas do IFAM no período de 2014 até a atualidade; - Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação do IFAM no período de 2015 até a atualidade; - Chefe do Departamento de Gestão de Pessoas do IFAM no período de 2009 a 2015; - Coordenador-Geral de Gestão de Pessoas do Campus Manaus Centro no período de 2013 até a atualidade; - Diretor de Pesquisa e Pós-Graduação do Campus Manaus Centro no período de 2015 até a atualidade; - Coordenadora-Geral de Recursos Humanos do Campus Manaus Zona Leste no período de 2013 até a atualidade; - Coordenadora de Cadastro e Pagamento do Campus Manaus Zona Leste no período de 2009 a 2015.	08
Entrevistas com Destinatários da PNDP	- Servidores do Campus Manaus Centro com até 5 anos de tempo de serviço; - Servidores do Campus Manaus Centro com até 10 anos de tempo de serviço; - Servidores do Campus Manaus Centro com 15 anos ou mais de tempo de serviço; - Servidores do Campus Manaus Zona Leste com até 5 anos de tempo de serviço; - Servidores do Campus Manaus Zona Leste com até 10 anos de tempo de serviço; - Servidores do Campus Manaus Zona Leste com 15 anos ou mais de tempo de serviço.	30

Fonte: elaboração da autora.

A intenção inicial da pesquisa seria entrevistar todos os dirigentes das unidades de ensino e implementadores da política no período de 2009 a 2015, perspectiva longitudinal da pesquisa. No entanto, durante a coleta de dados no IFAM foi informado que os anteriores diretores-gerais e implementadores da política estavam lotados em unidades do IFAM localizadas no interior do Estado do Amazonas ou aposentados, o que por sua vez caracterizou uma limitação na coleta de dados.

Assim, não foi possível entrevistar: a) os ex-Diretores-Gerais dos *Campi* Manaus Centro e Manaus Zona Leste; b) o ex-Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação do IFAM; c) o ex-Coordenador-Geral de Gestão de Pessoas do Campus Manaus Centro; d) o ex-Diretor de Pesquisa e Pós-Graduação do Campus Manaus Centro; e e) o ex-Coordenador-Geral de Recursos Humanos do Campus Manaus Zona Leste. O titular da Coordenação-Geral de Desenvolvimento

de Pessoas da Reitoria do IFAM no período da coleta de dados estava em usufruto de férias e a entrevista foi realizada com sua substituta legal.

Tendo em vista a limitação temporal da pesquisa, para as entrevistas com os destinatários da política foi realizado sorteio entre os servidores lotados nos *campi* Manaus Centro e Manaus Zona Leste que preenchessem os seguintes critérios: a) 5 servidores com até 5 anos de tempo de serviço; b) 5 servidores com até 10 anos de tempo de serviço; c) 5 servidores com 15 anos ou mais de tempo de serviço. Para o contato prévio com os servidores contou-se com a colaboração de duas servidoras das unidades de ensino que, além do contato, providenciaram o local para realização das entrevistas.

As entrevistas foram semiestruturadas e distintas conforme o perfil dos entrevistados: a) dirigentes e ex-dirigentes; b) implementadores; e c) destinatários da política (público-alvo): servidores (docentes e técnicos-administrativos) lotados nos *campi* Manaus Centro e Manaus Zona Leste. Os roteiros das entrevistas devidamente identificados por perfil dos entrevistados constam no Apêndice da presente dissertação. A realização das entrevistas teve objetivo de extrair dos entrevistados informações que pudessem auxiliar na compreensão e caracterização da influência (ação e interação) de indivíduos na implementação da PNDP, na identificação dos facilitadores e desafios presentes na execução da política, e na investigação das mudanças resultantes da capacitação recebida na melhoria do desempenho dos servidores em suas unidades de trabalho.

### **3.3 Estratégia para Análise dos Dados**

A análise de dados foi, inicialmente, realizada dos casos individuais e, posteriormente, análise comparada entre os casos. A análise dos casos individuais foi feita para maior familiaridade com os dados e para esboçar uma teoria preliminar sobre cada caso, sendo posteriormente avaliada quanto a sua capacidade de generalização (YIN, 2015).

Para o tratamento de dados foi utilizada a técnica de análise de conteúdo, que visa identificar o que está sendo dito a respeito de determinado tema (VERGARA, 2012). Bardin (2011) define análise de conteúdo como

[...] um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens

indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens (BARDIN, 2011, p. 48).

A análise de conteúdo em estudos de implementação de políticas públicas permite uma análise mais detalhada sobre as crenças dos atores, uma maior precisão no exame das mudanças nas crenças da elite ao longo do tempo, e coleta e categorização de relatos de indivíduos representantes dos diferentes grupos de atores envolvidos na política (GOGGIN; BOWMAN; LESTER; O'TOOLE, 1990).

A análise do processo de implementação se deu sob a perspectiva *bottom-up* para identificação de fatores que influenciam esse processo, tendo como base as lentes de análise propostas por Yanow (1990) e utilizada por Camões (2013) em sua pesquisa: das relações humanas, política, estrutural e sistêmica.

- a) **Lente das relações humanas:** foca no comportamento dos atores individuais no contexto organizacional e nos comportamentos interpessoais, abrangendo os papéis psicológicos sociais, expectativas, regras, necessidades e motivações.
- b) **Lente política:** examina a dinâmica intra e intergrupos, aceitando o conflito como um ingrediente natural das relações humanas e considerando questões de poder, influência, interesses, construção de coalizões, negociação e barganha como termos analíticos chave.
- c) **Lente estrutural:** analisa a organização e o seu desenho de regras comportamentais, integrando nessa perspectiva questões como alocação, linhas de autoridade e abrangência do controle, enfatizando o fato de elementos estruturais serem determinantes na problemática de sucesso da implementação.
- d) **Lente sistêmica:** analisa como as metas organizacionais estão relacionadas com outras organizações em um determinado ambiente, examinando a interdependência entre organizações e entre subunidades organizacionais.

Camões (2013) pressupõe que essas lentes possibilitem a identificação dos diferentes fatores que influenciam no processo de implementação de maneira mais completa e abrangente a partir de distintos níveis de análise.

**Quadro 10. Síntese dos procedimentos metodológicos da pesquisa**

<b>Objetivos Específicos</b>	Identificar os principais atores envolvidos na implementação da PNDP nos <i>campi</i> Manaus Centro e Manaus Zona Leste do IFAM	
	Identificar as ferramentas utilizadas para capacitação dos servidores do IFAM	
	Caracterizar a influência (ação e interação) de indivíduos na implementação da PNDP nos <i>campi</i> Manaus Centro e Manaus Zona Leste do IFAM	
	Identificar os facilitadores e os desafios presentes na execução da PNDP nos <i>campi</i> Manaus Centro e Manaus Zona Leste do IFAM	
	Descrever as mudanças resultantes da capacitação recebida na melhoria do desempenho dos servidores em suas unidades de trabalho	
<b>Caracterização do Estudo</b>	<b>Estratégia</b>	Estudo de Caso Múltiplo
	<b>Natureza</b>	Exploratório-Descritivo
	<b>Recorte</b>	2009 a 2015
	<b>Abordagem</b>	Qualitativa
<b>Procedimentos adotados</b>	<b>Fontes de Evidência</b>	Relatos das entrevistas com os dirigentes, os responsáveis pela implementação da PNDP e os destinatários da política (servidores do IFAM)
		Documentos da PNDP, resoluções internas, relatórios, portarias, manuais, planos anuais de capacitação, relatórios anuais de capacitação, plano de desenvolvimento institucional
	<b>Procedimentos de Coleta</b>	Entrevista e Análise Documental
	<b>Amostragem</b>	Rígida (documentos)
		Flexível (entrevistas)
	<b>Instrumentação</b>	Roteiros de entrevistas semiestruturados
	<b>Procedimentos de Análise</b>	Análise de conteúdo

A aplicação das análises de conteúdo e documental na presente pesquisa foram realizadas sem a utilização de *softwares* de apoio.

### 3.3.1 Construção das Categorias de Análise

Para atender aos objetivos específicos que a presente pesquisa se propõe, os dados coletados foram analisados por meio da técnica de análise de conteúdo, que permite dentre outras coisas a categorização de relatos de indivíduos representantes dos diferentes grupos de atores envolvidos na política (GOGGIN; BOWMAN; LESTER; O'TOOLE, 1990).

Para Bardin (2011) as categorias são rubricas ou classes que reúnem um grupo de elementos sob um título genérico em face das características comuns desses elementos, que tem

como um de seus objetivos fornecer por condensação uma representação simplificada dos dados brutos.

Inicialmente, foi realizada uma leitura prévia dos documentos disponibilizados pelo IFAM e da transcrição das entrevistas realizadas. A partir dessa leitura foi realizada uma seleção do material a ser analisado, que permitiu a identificação de documentos coletados que não contém em seu bojo informações pertinentes aos objetivos da presente pesquisa: a) Orientações institucionais sobre a concessão do Incentivo à Qualificação para os servidores Técnico-Administrativos; b) Orientações institucionais sobre Progressão por Capacitação Profissional para os servidores Técnico-Administrativos. Sendo assim, tais documentos não foram analisados e não constam na seção de discussão dos resultados da presente dissertação.

Após a seleção do material a ser analisado, foi realizada uma leitura mais cuidadosa dos documentos no intuito de definir as unidades de análise, tendo como base as lentes de análise das relações humanas, política, estrutural e sistêmica, propostas por Yanow (1990) e utilizada por Camões (2013) em sua pesquisa.

A partir de então, foi possível identificar os fatores que influenciam no processo de implementação da PNDP nos *campi* Manaus Centro e Manaus Zona Leste do IFAM, concretizando o processo de formação das categorias de análise. O Quadro 11 demonstra as categorias utilizadas na análise, bem como o modelo teórico aos quais correspondem. A análise foi realizada sob a perspectiva *bottom-up*.

**Quadro 11. Apresentação das Categorias de Análise**

<b>ELEMENTOS DO MODELO TEÓRICO (YANOW, 1990)</b>	<b>CATEGORIAS DE ANÁLISE</b>
<b>Fatores Políticos</b> (Lente Política)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Corporativismo</li> <li>- Impessoalidade e transparência nos critérios utilizados nas ações de capacitação</li> <li>- Conflito de interesse entre servidor e Instituição nas áreas de capacitação</li> </ul>
<b>Fatores Estruturais</b> (Lente Estrutural)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recursos orçamentários</li> <li>- Planejamento das ações de capacitação</li> <li>- Quadro de pessoal</li> <li>- Comunicação</li> <li>- Divulgação das ações de capacitação.</li> </ul>
<b>Fatores Relações Humanas</b> (Lente das Relações Humanas)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Interesse dos servidores nas ações de capacitação</li> <li>- Motivação dos atores envolvidos no processo de implementação da política</li> </ul>
<b>Fatores Sistêmicos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Autonomia administrativa dos <i>campi</i></li> </ul>

(Lente Sistêmica)	- Relação intraorganizacional entre os <i>campi</i> e a Reitoria do IFAM
-------------------	--

Fonte: Elaboração da autora.

Adicionalmente, foi realizada uma análise comparativa entre as duas unidades estudadas do IFAM, *campi* Manaus Centro e Manaus Zona Leste, a partir da qualificação de determinada categoria como facilitadora ou dificultadora do processo de implementação da PNDP, no sentido de identificar e caracterizar os fatores que mais facilitaram ou dificultaram o processo.

**Quadro 12. Análise comparativa das categorias facilitadoras e dificultadora no processo de implementação da PNDP nos casos estudados do IFAM**

FATORES	CATEGORIAS DE ANÁLISE	CAMPUS MANAUS CENTRO	CAMPUS MANAUS ZONA LESTE
<b>Políticos</b>	- Corporativismo	Facilitador ou dificultador	Facilitador ou dificultador
	- Impessoalidade e transparência nos critérios utilizados nas ações de capacitação	Facilitador ou dificultador	Facilitador ou dificultador
	- Conflito de interesse entre servidor e Instituição nas áreas de capacitação	Facilitador ou dificultador	Facilitador ou dificultador
<b>Estruturais</b>	- Recursos orçamentários	Facilitador ou dificultador	Facilitador ou dificultador
	- Planejamento das ações de capacitação	Facilitador ou dificultador	Facilitador ou dificultador
	- Quadro de pessoal	Facilitador ou dificultador	Facilitador ou dificultador
	- Comunicação	Facilitador ou dificultador	Facilitador ou dificultador
	- Divulgação das ações de capacitação	Facilitador ou dificultador	Facilitador ou dificultador
<b>Relações Humanas</b>	- Interesse dos servidores nas ações de capacitação	Facilitador ou dificultador	Facilitador ou dificultador
	- Motivação dos atores envolvidos no processo de implementação da política	Facilitador ou dificultador	Facilitador ou dificultador
<b>Sistêmicos</b>	- Autonomia administrativa dos <i>campi</i>	Facilitador ou dificultador	Facilitador ou dificultador
	- Relação intraorganizacional entre os <i>campi</i> e a Reitoria do IFAM	Facilitador ou dificultador	Facilitador ou dificultador

Fonte: Elaboração da autora.



### 3.4 Processo de análise documental

A análise de documentos permite ao pesquisador conhecer a linguagem real utilizada pelos participantes do estudo, tendo em vista que os documentos formais representam dados criteriosos que podem auxiliar na compreensão em profundidade do objeto de pesquisa (CRESWELL, 2010).

Como procedimento para análise de conteúdo todas as entrevistas foram transcritas e transformadas em textos a fim de serem analisadas em conjunto com os documentos obtidos na fase de coleta de dados. Para não expor os entrevistados, eles foram identificados com a denominação:

- a) Dirigentes: D 1, D 2, D 3 e assim sucessivamente;
- b) Implementadores: IMP 1, IMP 2, IMP 3 e assim sucessivamente;
- c) Destinatários da Política do Campus Manaus Centro: DPCMC 1, DPCMC 2, DPCMC 3 e assim sucessivamente; e
- d) Destinatários da Política do Campus Manaus Zona Leste: DPCMZL 1, DPCMZL 2, DPMZL 3 e assim sucessivamente.

Da análise da transcrição das entrevistas foi possível constatar que o fator tempo de serviço dos entrevistados não teve impacto em seus relatos sobre a implementação da PNDP nos casos estudados. Sendo assim, os relatos não foram analisados separadamente por faixa de tempo de serviço. Para identificação das categorias de análise nos documentos elencados no Quadro 11 durante a leitura foram feitas anotações à margem do material analisado e marcações ao longo dos textos.

## DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A discussão dos resultados é feita ao longo de toda a seção por meio de subseções. As subseções apresentam: a) a análise dos fatores que facilitaram ou dificultaram o processo de implementação da PNDP nos *campi* Manaus Centro e Manaus Zona Leste do IFAM. Nesse sentido, foram utilizadas como base as lentes de análise proposta por Yanow (1990) e utilizada por Camões (2013) em sua pesquisa, bem como as categorias de análise demonstradas no Quadro 11; b) de que maneira os responsáveis pela implementação da PNDP no IFAM e nos *campi* Manaus Centro e Manaus Zona Leste tomaram conhecimento da política; c) de que maneira os destinatários da PNDP nos *campi* Manaus Centro e Manaus Zona Leste tomaram conhecimento da política; d) as expectativas dos entrevistados em relação aos resultados da PNDP; e) a identificação dos principais atores envolvidos na implementação da política; f) as ações de implementação da PNDP realizadas nos *campi* Manaus Centro e Manaus Zona Leste; e g) a percepção dos entrevistados quanto às mudanças no desempenho dos servidores capacitados.

### 4.1 Fatores a partir da Lente Política

A lente política examina a dinâmica intra e intergrupos, aceitando o conflito como um ingrediente natural das relações humanas e considerando questões de poder, influência, interesses, construção de coalizões, negociação e barganha como termos analíticos chave (YANOW, 1990).

Da análise dos relatos das entrevistas foi possível identificar, a partir da lente política, que os seguintes fatores influenciam no processo de implementação da PNDP a) corporativismo; b) impessoalidade e transparência nos critérios utilizados nas ações de capacitação; e c) conflito de interesse entre servidor e Instituição nas áreas de capacitação.

**Quadro 13. Apresentação das Categorias de Análise dos Fatores Políticos**

ELEMENTOS DO MODELO TEÓRICO	CATEGORIAS DE ANÁLISE
<p style="text-align: center;"><b>Fatores Políticos</b> (Lente Política – YANOW, 1990)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Corporativismo</li> <li>- Impessoalidade e transparência nos critérios utilizados nas ações de capacitação</li> <li>- Conflito de interesse entre servidor e Instituição</li> </ul>

### Corporativismo

Dos relatos dos entrevistados foi possível identificar traços de corporativismo na priorização das ações de capacitação para determinado segmento ou grupo da Instituição, com impacto negativo no desenvolvimento das ações de capacitação.

Quando eu falo da mudança, porque o programa ele não pode ser visto como uma forma de corporativismo, de atender um grupo. E o que que nós queremos é tornar cada vez mais público e transparente formas que possam selecionar e garantir o acesso dos servidores a esses programas. (...) A outra situação, é que isso não pode ser trabalhado sob uma visão política, trazendo para um certo corporativismo, apenas para atender um grupo, ou porque o grupo apoiou A ou B em determinado momento da Instituição. E sim que todos no âmbito da Instituição possam participar em pé de igualdade de processos de seleção que o leve a participar de um programa de capacitação. (D 2)

(...) A gente, por exemplo, vem de uma cultura que é a cultura do assistencialismo. A questão, por exemplo, da meritocracia antes não era tão trabalhada quanto agora que está insistindo nisso. Então, por a gente vir da cultura do assistencialismo o que que acontecia? Quem de certa forma tinha um certo privilégio conseguia ser liberado para fazer mestrado, doutorado até fora do país. E isso de certa forma se estabeleceu por um bom tempo aqui dentro e a gente sente ainda isso nas próprias relações estabelecidas. (IMP 6)

(...) a política pedagógica sempre tem prioridade na frente dos administrativos. O professor sempre é prioridade. Eu até hoje não entendi, já vou fazer 4 anos aqui, qual a diferença entre o servidor administrativo e o servidor docente porque para mim todos são servidores e os direitos são iguais. (IMP 7)

Agora com respeito a qualificação algumas pessoas são mais privilegiadas do que outras na parte de se afastar para se capacitar. Porque como não tem um programa específico para dizer de quem é a prioridade para se afastar, aí nesse caso que alguns servidores, assim, se manifestam... (IMP 8)

Olha, eu vejo que há uma, não só no IFAM, mas em todos os outros Institutos há uma diferença dos dois cargos, né, por exemplo, os docentes se dá uma facilidade muito maior de se implementar as políticas de capacitação. Para os técnicos-administrativos há uma capacidade bem menor. Então assim, há uma diferença ainda entre docentes e técnicos-administrativos, é preciso ter um perfil e um melhor planejamento para o segmento técnico-administrativo. (DPCMC 1)

O que interfere no âmbito do IFAM é, digamos que, aquele compadrio que a gente vê. Muitas vezes, o servidor que é mais próximo ao gestor consegue mais benefícios do que outros. É o compadrio que atrapalha fundamentalmente nessa política. (DPCMC 10)

Eu te digo que na nossa Instituição para alguns é possível, para outros não é possível. Para alguns é facilitado, para outros não. Falando de categoria, a área docente ainda é a mais beneficiada, principalmente, nestes últimos anos (...) eu tenho visto que os técnicos ficam em segundo plano. A docência tem mais oportunidade de buscar qualificação, capacitação. Em alguns casos, eu vejo também que questões pessoais interferiram. Se você é amiga do rei você tem as benesses da..., mas se você não é... (DPCMC 13)

Dos documentos analisados foi possível constatar a existência de regulamento institucional voltado para o desenvolvimento dos servidores técnicos-administrativos:

- ✓ **Resolução IFAM nº 5, de 23 de fevereiro de 2012:** Aprova o Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (PDIPCCTAE). Por força da Lei nº 11.091/2005, que trata da estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (PCCTAE), o plano de desenvolvimento institucional de cada Instituição Federal de Ensino deve contemplar o plano de desenvolvimento dos integrantes do PCCTAE. Assim, a resolução em comento cumpre esse dispositivo da citada lei e dispõe apenas do plano de desenvolvimento dos servidores técnicos-administrativos do IFAM, excluídos os docentes. Uma das garantias do PDIPCCTAE são as condições institucionais para capacitação dos servidores técnicos-administrativos visando a melhoria da qualidade na prestação de serviços, no cumprimento dos objetivos institucionais, no desenvolvimento das potencialidades dos ocupantes da carreira PCCTAE e na realização profissional como cidadãos.

Após confrontar as informações regimentais da Instituição com as informações extraídas das entrevistas no que diz respeito ao tratamento diferenciado para docentes e técnicos-administrativos, verifica-se que as estratégias de ações de capacitação existentes em resolução interna da Instituição não estão sendo executadas ou implementadas, o que por sua vez tem dificultado ou restringido a participação efetiva dos técnicos-administrativos em ações de capacitação.

#### Impessoalidade e transparência nos critérios utilizados nas ações de capacitação

Os relatos sobre a impessoalidade e transparência nos critérios utilizados pelas unidades estudadas e pelo próprio IFAM são de cunho negativo, no sentido da falta desses fatores no processo de implementação da PNDP.

Pelo que eu vi ultimamente, algumas pessoas não foram atendidas e poderiam. Não foram atendidas em detrimento de questões que ninguém entende por que. Só a justificativa de não ter recurso não é plausível atualmente. Então, isso deixa a gente um pouco triste porque nós não avançamos nessa questão da impessoalidade, da questão de que todos tem

o mesmo direito, independente de categoria. Essa postura que não é só de agora ela tem que mudar, urgentemente. Independente de quem seja o gestor ou presidente. (DPCMC 13)

Agora, o que eu posso falar, até mesmo pela experiência de Recursos Humanos, uma ausência de critérios em relação a deferimento ou indeferimento de uma solicitação de capacitação. Nós não conseguimos identificar critérios, se eles existem não são transparentes. (DPCMC 8)

(...) quando existe uma relação de poderes você já não consegue ter uma questão positiva, já deixa de ser uma relação simbiótica para ser uma relação que as duas partes uma vai sempre ganhar e a outra vai ficar mais excluída. Se tivesse uma política de gestão onde dissesse: não, desse setor, você foi ano passado, quem não foi ainda? E todo ano fosse contínuo porque isso pelo Decreto deveria ser contínuo. (DPCMZL 8)

No Relatório de Execução do Plano Anual de Capacitação do IFAM referente ao exercício de 2013, a Instituição apontou entre os principais desafios e dificuldades a falta de transparência nas informações por parte de alguns gestores.

#### Conflito de interesse entre servidor e Instituição nas áreas de capacitação

Os relatos sobre o conflito de interesse entre o servidor e a administração da Instituição são de cunho negativo, no sentido de dificultar a autorização para participar de eventos de capacitação.

O que que acontece e vinha acontecendo, o servidor corre atrás de sua capacitação. Uma vez que ele é selecionado e aprovado, ele vem para a Instituição para conseguir sua liberação, no entanto, nem sempre essa capacitação pode estar em harmonia com o programa que a Instituição pode ter almejado para aquele momento. (D 2)

(...) A gestão precisa dizer o que nós estamos precisando nesse exato momento. Inclusive, é uma das brigas que nós temos, a liberação de pessoal para mestrado e doutorado, que, às vezes, é uma linha, uma política que não se enquadra dentro daquilo que a Instituição pensa. Então, o camarada quer fazer em outra linha de pesquisa que não vai interessar para a nossa realidade aqui. (D 4)

Depende muito da vontade do próprio servidor, que ele tenha consciência de que como está em certo setor ele tem que fazer aquele tipo de curso direcionado pelas suas atribuições e não uma coisa diversa. Muitas vezes acontece da pessoa escolher um curso ou uma capacitação que não tenha muita correlação com suas atribuições. (DPCMC 2)

(...) Agora, tem umas situações, o Engenheiro Agrônomo, ele quer fazer um curso para manuseio de trator, que é uma coisa que automaticamente na formação dele e ele lida com isso. Mas como é no Sul ele que ir fazer e não traz um retorno para a Instituição. (DPCMZL 14)

## 4.2 Fatores a partir da Lente Estrutural

A lente estrutural analisa a organização e o seu desenho de regras comportamentais, integrando nessa perspectiva questões como alocação, linhas de autoridade e abrangência do controle, enfatizando o fato de os elementos estruturais serem determinantes na problemática de sucesso da implementação (YANOW, 1990). Nesse modelo teórico, os aspectos estruturais são categorizados a partir da análise da organização e do seu desenho de regras comportamentais.

**Quadro 14. Apresentação das Categorias de Análise dos Fatores Estruturais**

ELEMENTOS DO MODELO TEÓRICO	CATEGORIAS DE ANÁLISE
<p style="text-align: center;"><b>Fatores Estruturais</b> (Lente Estrutural – YANOW, 1990)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recursos orçamentários</li> <li>- Planejamento das ações de capacitação</li> <li>- Quadro de pessoal</li> <li>- Comunicação</li> <li>- Divulgação das ações de capacitação.</li> </ul>

### Recursos orçamentários

Os relatos dos entrevistados sobre os recursos orçamentários se referem à escassez ou redução dos mesmos, com impacto negativo no desenvolvimento de ações de capacitação.

Então, o orçamento em declínio, isso... aí para a gente manter a unidade funcionando corta de algum canto e muitas vezes, infelizmente, vai da capacitação do servidor. Talvez, nesse exato momento, aqui o diferencial seja o pouco aporte financeiro que o governo federal nos dá para justamente manter a equipe atualizada, competitiva no mercado. Talvez seja o grande embate nesse momento, a questão financeira. (D 4)

Os fatores que mais interferem nesse sentido é ainda o financeiro, em detrimento da quantidade da verba, do valor da verba destinado pra isso e da questão da administração dos valores também. (IMP 1)

Tudo que investe em capacitação requer recurso e a verba que é destinada pra capacitação, infelizmente, é curta também. Então esse é o entrave. Se a gente tivesse bastante capital dava pra ofertar mais capacitação. É o recurso financeiro. (IMP 2)

Assim, pelo que eu percebo, é mais na parte financeira, para investir mesmo, recursos direcionados para isso, para esse fim. Ainda mais agora que está sendo cada vez mais reduzido. É mais essa parte aí de recursos para investir. (IMP 8)

Eu acho que só o fator financeiro. Eu acho que se houvesse mais recursos, boas ideias existe, boa vontade existe, mas faltam recursos. Eu acho que se houvessem mais recursos com certeza essa questão da capacitação aqui ela seria bem mais abrangente. (DPCMZL 3)

Eu penso que a gestão financeira. Porque o grande jargão que a gente houve é que nunca tem dinheiro. (DPCMZL 8)

Olha, acho que primeiro o recurso. Acho que o recurso é bem pouco para fazer as capacitações. (DPCMZL9)

Os recursos financeiros, né. Porque a cada ano vem diminuindo o percentual de diárias e passagens e, conseqüentemente, um percentual que a gente pode destinar para contratação de pessoas para ministrarem cursos aqui e pagar a inscrição aquela coisa toda. (DPCMZL 14)

Olha, o que ainda interfere é a escassez de recursos. (...) (DPCMZL 15)

Nos Relatórios de Execução do Plano Anual de Capacitação do IFAM, referentes ao período de 2011 a 2013, a Instituição apontou dentre outros como principal desafio e dificuldade na execução das ações de capacitação o orçamento restrito, que por sua vez refletiu na redução dessas ações.

No que diz respeito à execução orçamentária das ações de capacitação, nos relatórios citados constam como principais desafios e dificuldades: a) a dificuldade de acesso às escolas de governo em face da distância regional; b) os custos elevados para organizar na região eventos de capacitação e promover a ida de profissionais de renome; c) as empresas privadas com impedimentos legais para contratação; d) os valores elevados na oferta de treinamento/capacitação por empresas privadas quando comparadas às escolas governo; e e) as dificuldades impostas pela CGU/AM na contratação por dispensa de licitação, inclusive, para os eventos de capacitação locais.

### Planejamento das ações de capacitação

Os relatos sobre o planejamento das ações de capacitação são de cunho negativo, no sentido da fragilidade ou inexistência de ações planejadas no âmbito das unidades estudadas e do próprio IFAM.

O maior problema que eu vejo, a maior fragilidade que nós temos que superar é o de trabalhar de forma organizada, ou seja, primeiro ter um diagnóstico pleno da necessidade da Instituição e ter uma ampla discussão daquilo que o Instituto quer ser, daquilo que cada campus quer ser do Norte, que cada campus deverá seguir no âmbito do arranjo produtivo local, no âmbito do desenvolvimento regional, no âmbito do meio onde o campus ele está inserido e do seu entorno. (D 2)

Acho que é a questão do planejamento e acompanhamento da política. Ela existe, ela tá posta, mas na hora de fazer o planejamento dela.... até se fala no planejamento, na hora de executar esse planejamento, ele não é visto, ele não é acompanhado, talvez não tenha o setor ou o gestor não tem isso como regra definida. Então, muitas vezes a capacitação

ela acontece de maneira não planejada ou de maneira abrupta ou por interesse do servidor, que não deixa de ser algo ruim, mas que ser servidor que tenha uma relação entre a administração. Então eu acho que o planejamento, mas principalmente a execução. (IMP 3)

Eu acredito que está um pouco devagar, porque eu não vejo um plano de capacitação implementado pela Instituição. O que a gente vê é o servidor buscar um aperfeiçoamento, buscar capacitação e batalha, trava, digamos, uma luta, uma batalha para conseguir fazer um curso de aperfeiçoamento. Que eu acredito que era para ser o contrário, era para a Instituição proporcionar esses aperfeiçoamentos, treinamentos tudo para a progressão do servidor e, automaticamente, da Instituição porque beneficia para os dois lados. (DPCMC 9)

(...) o Instituto não tem uma política de qualificação, por exemplo, as áreas priorizadas são essas e então os servidores vão sair para mestrado ou doutorado ou para especialização ou para cursos de capacitação nessas áreas, a gente não tem um calendário de prioridades. Então, o que acontece é quem chega primeiro, solicita e geralmente é liberado. Não tem uma política mesmo, a gente tem solicitação, demanda. Até onde eu sei todo mundo foi contemplado com liberação para mestrado ou doutorado aqui em Manaus ou fora de Manaus, não teve nenhum impeditivo. Mas como política mesmo, uma política pública não vejo e o IFAM como um todo não tem, tanto que o campus ele não tem uma política para capacitação. (DPCMZL 4)

(...) E segundo, que eu vejo assim é uma falta de um planejamento da própria gestão de marcar esses pontos que faltam. Que eu acho que a gestão, a administração do nosso campus não tem essa visão. (DPCMZL 9)

Nos Relatórios de Execução do Plano Anual de Capacitação do IFAM, referentes ao período de 2010 a 2011, a Instituição apontou dentre outros como principais desafios e dificuldades a inexistência de plano de capacitação, sendo as ações realizadas sob demandas, sem planejamento e a carência de pessoal para realizar atividades de monitoramento das ações de capacitação.

A Tabela 3 demonstra os desafios estratégicos enfrentados pelo IFAM no gerenciamento das ações de capacitação da Instituição, no período de 2010 a 2013, conforme informações extraídas dos Relatórios de Execução do Plano Anual de Capacitação do citado período.

**Tabela 3. Desafios estratégicos enfrentados pelo IFAM no gerenciamento da capacitação, no período de 2010 a 2013**

<b>Desafios Estratégicos</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
1. Percentual de realização do Plano Anual de Capacitação	1 a 10%	31 a 40%	11 a 20%	31 a 40%
2. Percentual de ações realizadas sob demanda, sem previsão no Plano Anual de Capacitação	01 a 100%	21 a 30%	21 a 30%	21 a 30%
3. Percentual do orçamento para capacitação utilizado no ano	11 a 20%	81 a 90%	51 a 60%	61 a 70%
4. Percentual de ações de capacitação que	71 a 80%	51 a 60%	11 a 20%	51 a 60%



levaram em consideração os objetivos estratégicos da instituição				
5. Plano Anual de Capacitação da instituição elaborado com base na Gestão por Competências	Não	Não	Não	Não

Fonte: Dados da pesquisa, 2016.

Apesar da Instituição não ter elaborado o Plano Anual de Capacitação no exercício de 2010, a Tabela 3 aponta que esse foi o ano com maior percentual de ações de capacitação que levaram em consideração os objetivos estratégicos da instituição, o que por sua vez leva a concluir que esse dado é reflexo das ações de capacitação serem realizadas por demandas de servidores e sua autorização estar condicionada aos interesses da Instituição. Da análise dos documentos disponibilizados pelo IFAM foi possível constatar a existência de planos e regulamentos institucionais com previsão de ações voltadas à implementação da PNDP:

- a) **Planejamento Estratégico CEFET-AM 2008-2011:** instrumento gerencial que se define como o condutor dos rumos da instituição, visando o desenvolvimento das atividades a serem realizadas levando em consideração que o objetivo maior é o bem-estar da sociedade. Apesar de ter sido elaborado antes da criação dos Institutos Federais, abrange parcialmente o recorte temporal da presente pesquisa. Dentre os objetivos estratégicos traçados está o de assegurar o desenvolvimento e a qualidade de vida dos servidores. Na diretriz Valores Humanos o documento traz como um de seus objetivos a consolidação da política institucional de capacitação profissional; e num dos projetos está a reestruturação da política de capacitação dos servidores da instituição.
- b) **Planejamento Estratégico IFAM 2012-2018 (Revisado conforme PDI 2014-2018):** Conjunto de atividades técnicas que tem como finalidade apontar o futuro a ser construído pela organização e o caminho. A perspectiva Pessoas e Infraestrutura do Mapa Estratégico do IFAM (2014-2018) tem como um de seus objetivos propiciar condições de qualificação, habilidades, preparação e desenvolvimento de competências compatíveis com os objetivos institucionais. Essa perspectiva traz como foco a maximização da capacidade da gestão de pessoas.
- c) **Resolução IFAM nº 27, de 6 de outubro de 2011:** Regulamenta o afastamento dos servidores docentes e técnicos-administrativos do IFAM para cursos de curta duração,

educação básica, graduação e pós-graduação no país. A resolução traz em seu bojo, além dos procedimentos internos de afastamentos dos servidores, as diretrizes para o Plano Institucional de Capacitação, atribuindo a participação de cada campus e pró-reitoria em sua elaboração. A resolução prevê ainda a centralização na figura do reitor a autorização de afastamentos no país para servidores participarem de eventos de curta duração.

d) **Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) do IFAM:** Instrumento gerencial que congrega os interesses, necessidades, demandas, objetivos, diretrizes e ações da Instituição. No PDI consta a política geral da Instituição, englobando os planos e programas para determinado período (cinco anos), com definição dos rumos a serem seguidos, suas limitações e possibilidades de ação:

- i. **2009-2013:** Dentre as ações para legitimar a política pedagógica do IFAM contida no PDI 2009-2013 está o investimento na capacitação permanente dos professores, visando assegurar as condições necessárias para que aprendam a aprender e continuem aprendendo. Na organização e gestão de pessoal consta a criação de condições para o crescimento pessoal e profissional de seus servidores, oportunizando o conhecimento e o desenvolvimento de habilidades e competências. Com vistas à estrutura de um plano de capacitação aos servidores (docentes e técnicos-administrativos), o documento traz como obrigatoriedade os gestores identificarem as competências já existentes no IFAM e apontarem as competências que ainda precisam ser desenvolvidas para, a partir daí, construir um projeto de capacitação para a Instituição. A fim de capacitar os servidores, foi implantado no IFAM o núcleo Tecnológico de Educação à Distância (NUTEaD).
- ii. **2014-2018:** Na estratégia Pessoas e Infraestrutura estabelecida no novo PDI (2014-2018) o IFAM coloca entre as estratégias prioritárias: propiciar condições de qualificação, habilidades, preparação e desenvolvimento de competências compatíveis com os objetivos institucionais; promover o intercâmbio de servidores em nível nacional e internacional. No item Composição, Políticas de Qualificação, Plano

de Carreira e Regime de Trabalho é citada a PNDP como incentivo aos órgãos para adoção do sistema de Gestão por Competências, orientado para o desenvolvimento de um conjunto de conhecimentos, habilidade e atitudes necessários ao bom desenvolvimento da função do servidor, com vistas ao alcance dos objetivos institucionais. Nesse sentido, o documento prevê a obrigatoriedade dos gestores identificarem as competências que o IFAM possui e apontarem as competências que precisam ser desenvolvidas para, a partir daí, construir e/ou elaborar um Programa de Desenvolvimento de Pessoal da Instituição. Para elaboração do documento foram instituídas comissões locais dos *campi*, com representatividade de todas as unidades de ensino do IFAM.

No relato de um dos dirigentes da Instituição é citada a existência de um trabalho no sentido de regulamentar a política de capacitação no âmbito do IFAM, levando em consideração discussão e diagnóstico a serem realizados nos *campi* para verificar suas fragilidades e fortalezas, bem como as necessidades de capacitação.

(...) E iniciamos um trabalho, primeiro, para regulamentar, no âmbito do Instituto, a política de capacitação. Há um trabalho em cima disso de discussão no âmbito dos *campi* do Instituto, primeiro, de os *campi* decidirem qual seu potencial, decidirem o caminho que eles deverão trilhar, verificar as suas fragilidades e as suas fortalezas, e a partir daí traçar um diagnóstico da necessidade da capacitação para os seus servidores de uma forma geral, não está falando aqui só de docentes, mas dos administrativos também. (D 2)

Foi disponibilizada a minuta dessa regulamentação que, à época da coleta de dados, não tinha sido submetida à aprovação do colegiado máximo da instituição. E da análise desse documento constata-se que a proposta foi elaborada em consonância com o PDI da Instituição e apresenta como objetivo a promoção do desenvolvimento integral do servidor, viabilizando seu aperfeiçoamento técnico, científico e cultural.

Dentre os objetivos dessa minuta de regulamentação está a melhoria da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão, que por sua vez demonstram estarem alinhados com as finalidades da PNDP (art. 1º do Decreto n 5.707, de 2006). É colocado como obrigatoriedade ao servidor participante de qualquer ação do Programa de Capacitação o repasse do aprendizado adquirido, de acordo com o tipo e nível de formação desenvolvida. No

entanto, não foi possível identificar, no documento, previsão de instrumento de *feedback* das ações de capacitação realizadas ou desenvolvidas.

A implementação, operacionalização e controle das ações previstas no Programa estão a cargo da Diretoria de Gestão de Pessoas do IFAM, da Comissão Permanente de Pessoal Docente (CPPD), da Comissão Interna de Supervisão do Plano de Carreira dos Técnico-Administrativos em Educação (CIS/PCCTAE) e da Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Inovação (PPGI).

No que diz respeito à existência de programa ou projeto de capacitação no âmbito dos casos estudados, apenas o campus Manaus Centro possui um projeto de qualificação para o período de 2016 a 2021 que, à época da coleta de dados, não tinha sido submetido à aprovação da instância máxima da unidade.

O projeto traz como objetivo principal a contribuição para a sistematização e eficácia do processo de qualificação dos docentes e técnicos-administrativos da unidade, respeitando as potencialidades de cada segmento e procurando atender as demandas decorrentes das necessidades e expectativas dos servidores. Sua elaboração foi com base num diagnóstico realizado pela Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação do Campus Manaus Centro sobre a situação formativa do quadro de servidores do campus, considerando as diferentes possibilidades de qualificação detectadas. A partir desse diagnóstico foi possível a unidade identificar as áreas de formação dos servidores e as áreas de interesse para qualificação.

Como prioridade o projeto apresenta duas modalidades formativas: a) Formação Contínua Regular – situações formativas concernentes à liberação integral de servidores do campus para ingresso em cursos de pós-graduação *lato e stricto sensu*; e b) Formação Contínua Atípica – situações formativas concernentes à liberação parcial ou formação em serviço de servidores do campus para ingresso em cursos de pós-graduação *lato e stricto sensu*.

(...) dentro do nosso projeto, a gente definiu duas possibilidades formativas, que é uma possibilidade que a gente chama de regular e a outra possibilidade que é atípica. O que seria a possibilidade regular? É a possibilidade da saída do servidor para cursar um aperfeiçoamento ou um mestrado ou um doutorado fora do Estado. E a possibilidade que a gente chama de atípica é justamente aquela formação em serviço. A gente tenta diferenciar regular da atípica porque essa atípica necessariamente na nossa compreensão ela precisa, pelo próprio termo, chocar porque as pessoas quase que não tem dado valor, a gente fala mais principalmente em relação a questão dos que estão em cargos diretivos, a formação em serviço. (...) (IMP 7)

Da análise do documento não foi possível identificar alguns fatores apontados pelos entrevistados como fragilidades ou mesmo inexistentes: a) ações de acompanhamento ou

gerenciamento das capacitações e qualificações pretendidas com o projeto; b) instrumentos de *feedback* ou de repasse do conhecimento adquirido por parte dos servidores; c) os atores responsáveis pela implementação ou execução do projeto. O documento está estruturado de uma forma que apresenta apenas o resultado de um diagnóstico elaborado com base na análise dos currículos lattes dos servidores e consulta por meio de formulário específico para identificação das áreas de interesse para qualificação.

Após confrontar as informações regimentais da Instituição com as informações extraídas dos relatos das entrevistas conclui-se que os documentos do IFAM contêm estratégias de implementação da PNDP; no entanto, tais estratégias são desconhecidas ou até mesmo desconsideradas pelos próprios responsáveis pela implementação da política.

As ações de capacitação são realizadas por demandas, de acordo com as necessidades apontadas por meio do preenchimento de um formulário. E o preenchimento desse formulário não é garantia que o servidor será contemplado com alguma ação de capacitação, tendo em vista que a administração do campus analisará a necessidade da ação para o setor, disponibilidade de recursos financeiro e liberação do servidor por parte da chefia imediata. Caso o servidor seja contemplado com a ação proposta no formulário, deverá ficar atento à data de realização do evento e solicitar em momento oportuno sua inscrição e, se necessário, diárias e passagens.

Não há acompanhamento dessas ações de capacitação ou instrumentos de *feedback* e muito menos uma avaliação do impacto de tais ações no desempenho dos servidores capacitados.

### Quadro de pessoal

Os relatos dos entrevistados sobre o quadro de pessoal se referem à escassez de pessoal para o desenvolvimento de ações de capacitação ou para liberação de servidores para participação em eventos de capacitação.

Então, a equipe que está voltada pra isso na Reitoria ainda é muito pequena só são duas pessoas na Coordenação junto com a Diretoria e nós acabamos trabalhando de forma limitada em relação a isso, porque são várias demandas, não é só exatamente disso que a gente trabalha, ainda falta muita coisa a ser feita, tem um trabalho muito grande pela frente. (IMP 1)

É como eu te disse... olha só... temos dois servidores trabalhando nisso. E é uma demanda muito grande e isso aí até desmotiva o servidor porque são só duas pessoas para tomar conta da capacitação de todo o Instituto. (IMP 2)

(...) a dificuldade de nos *campi* ter um Coordenador e não ter equipe, deveria ter um Núcleo de Qualidade de Vida, com envolvimento de vários *campi* não só a Reitoria e nem só o Campus Centro ou nem só o Campus Distrito. Então, deveria ser um Núcleo para trabalhar em prol de todo o IFAM, pelo menos na capital, e estender isso para os municípios. (IMP 4)

(...) o primeiro fator é que nós temos um quadro de professores que, segundo os órgãos dizem aí, temos um excedente de professores, mas na realidade nós não temos. Então, para sair precisa ter uma programação. Não pode sair mais de um professor de cada curso desses que eu te falei da área de Química porque senão isso já é um problema. Então, o número de professores interfere muito na saída de um professor para capacitação. (DPCMC 12)

Bom, eu acho que o principal fator é mais curso e quantidade de mão-de-obra, porque quando você afasta um professor para se capacitar você abre uma vaga para outro. Então, você tem que substituir, o nosso quadro aqui é um pouco restrito. (DPCMZL 1)

(...) Ou então que você não pode ir porque você vai comprometer o seu serviço, as suas atribuições. Então, o fator de gestão humana também. Aqui tem setores que tem 7 pessoas, aqui só é eu e o Coordenador. (DPCMZL 8)

Nos Relatórios de Execução do Plano Anual de Capacitação do IFAM, referentes ao período de 2011 a 2013, a Instituição apontou como desafios e dificuldades a carência de servidores para desenvolverem atividades relacionadas ao desenvolvimento de pessoal, em especial nos *campi* do interior do Estado.

### Comunicação

Os relatos dos entrevistados se referem à comunicação entre o setor responsável pelo processo de implementação da PNDP e os destinatários da política nos casos estudados.

Eu penso que deveria ser um diálogo um pouco mais facilitado, mas na prática não é. No discurso dizem que sim, mas na prática não é tanto. A gente sente dificuldade sim. A gente, às vezes, tem a percepção que dentro dos *campi* nós somos os últimos a saber de muita coisa que está acontecendo. (DPCMC 5)

A falta de comunicação, às vezes, até o ego de quem está à frente. Se preocupa só com um lado, vamos dizer, porque aqui nós temos dois tipos de servidores, o administrativo e o docente. Então, o docente tem que ter qualificação? Sim, tem que ter. Eu sou docente eu vejo por esse lado. Mas, também precisa investir no administrativo porque nós somos um todo. Embora tenha cada um a sua função, é preciso que haja uma situação de atender a todos. Que é justamente para melhorar o trabalho. A gente depende do administrativo como o administrativo depende também do docente. (DPCMC 14)

Eu acho assim, o lado comunicação um pouco ainda complicado aqui. Eu não tenho o hábito de ler a página. Mas, poderia estar em mural. O mural todo dia eu passo ao lado dele e vejo quais são as informações que tem. Mas, às vezes abrir a página, porque nós temos a nossa página do Zona Leste e tem a página central que é da Reitoria. E geralmente quando eu abro, eu abro o zimbra para ver os e-mails. Pelo menos no meu e-

mail, particularmente, eu não recebi que abriu inscrições para o edital para inscrição... um pouco de comunicação. E onde está isso centralizado? Na Reitoria, é porque lá é onde é determinado, onde vai funcionar, o que vai funcionar, quais os cursos que vai ter. Não parte daqui para lá e sim de lá para cá. (DPCMZL 5)

No Relatório de Execução do Plano Anual de Capacitação do IFAM, referente ao exercício de 2011, a Instituição apontou dentre outros como principal desafio e dificuldade o fluxo de informações interdepartamental (comunicação).

Da análise, conclui-se que a comunicação tem interferência negativa na interação entre os responsáveis pelo processo de implementação da PNDP e os destinatários da política, tendo em vista sua falta e possíveis ruídos.

### Divulgação das ações de capacitação

Os relatos dos entrevistados sobre a divulgação das ações de capacitação nos casos estudados se referem à escassez ou até mesmo a falta de divulgação das ações de capacitação, também com impacto negativo no desenvolvimento dessas mesmas ações.

Eu acho que deveria ter uma divulgação melhor, principalmente, para os TAEs e docentes. Mas, os TAEs deveriam ter uma divulgação melhor porque não é só chegar no final do ano e encaminhar uma planilha para você informar se você deseja do próprio exercício que vai seguir ter alguma capacitação dentro de alguma ação voltada para as atividades que você desenvolve no seu departamento. (IMP 5)

(...) É dar publicidade mesmo à forma como o servidor pode usufruir o que a Instituição pode oferecer. Publicizar as informações um pouco mais. (...) porque a gente que tem página, a gente sabe que tem o e-mail, mas ainda precisa de um a mais pra chegar até pra quem não utiliza muito esses recursos. Acho que só nesse sentido. (DPCMC 6)

Como eu tenho dito a você, pouca publicização. A gente não tem muito conhecimento, quando a gente tem acesso palidamente a questões de política de formação é quando você tem interesse, por interesse próprio, você quer fazer uma capacitação qualquer e você fica sabendo que existe alguma coisa nesse sentido. Não há um fórum específico pra gente tomar conhecimento disso. Alguém pode dizer: Olha, mas os dados estão todos na internet e tal. Só que não dá... quando se fala em política de capacitação, se fala em humanização. Humanização é o contato, é a convocação, no bom sentido, para tomar conhecimento das coisas e colaborar. Porque eu acho que uma política tem que ser um resultado do conjunto. (DPCMC 11)

Mas eu não via muita divulgação não, era muito assim restrito. Não é falando mal da Instituição não, mas eu vejo que toda vez que tem uma política de implementação, seja do que for, em relação ao IFAM, não criticando, mas já dizendo que, às vezes, nem todo mundo tem acesso, nem todo mundo fica sabendo. Eu vejo que a comunicação é que atrapalha. Porque você botar no mural, já dando um exemplo disso de comunicação, um aviso, nem todo mundo lê. Às vezes, é mais fácil você ler seu e-mail, se houver uma situação de divulgarem por e-mail. (DPCMC 14)

Ela é bem falha. O que que eu acho? Eu penso que é muito falha aqui na Instituição. Primeiro, que eles não divulgam, de fato, por exemplo, a capacitação o servidor ele pode procurar, mas a Instituição também tem o dever de propor a capacitação para esse servidor. (DPCMZL 8)

Durante a coleta de dados juntos aos *campi* Manaus Centro e Manaus Zona Leste não foi possível visualizar nos murais informações e/ou orientações sobre ações de capacitação ou da PNDP.

### 4.3 Fatores a partir da Lente das Relações Humanas

A lente das relações humanas é descrita como aquela que analisa os papéis psicológicos e sociais, as expectativas, regras, necessidades e motivações dos atores envolvidos no processo de implementação (YANOW, 1990).

Dos documentos analisados não foi possível identificar trechos que apontassem questões atitudinais e/ou comportamentais como intervenientes no processo de implementação. Da análise dos relatos das entrevistas foi possível identificar, a partir da lente das relações humanas, que os seguintes fatores influenciam no processo de implementação da PNDP: a) interesse dos servidores nas ações de capacitação; b) motivação dos atores envolvidos no processo de implementação da PNDP.

**Quadro 15. Apresentação das Categorias de Análise dos Fatores Relações Humanas**

ELEMENTOS DO MODELO TEÓRICO	CATEGORIAS DE ANÁLISE
<p align="center"><b>Fatores Relações Humanas</b> (Lente das Relações Humanas – YANOW, 1990)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Interesse dos servidores nas ações de capacitação</li> <li>- Motivação dos atores envolvidos no processo de implementação da política</li> </ul>

#### Interesse dos servidores nas ações de capacitação

Os relatos dos entrevistados apontam a falta de interesse dos servidores nas ações de capacitação.

Eu mesmo incentivava, motivava. Tinha resistência que muitos não queriam. Muitos achavam que iam estudar muito. E nem precisava viajar para o exterior, foi tanto quando começou a surgir mestrados e doutorados dentro daqui de Manaus, na nossa universidade federal e as universidades de fora vinham pra cá, para fazer esse... eu acho



que só houve facilidade, resistência do próprio professor quando realmente ele não tinha mais motivação para fazer isso. (D 1)

E a gente não vê o interesse dos nossos próprios colegas em querer, entendeu, participar, fazer com que esse negócio funcione. (IMP 2)

(...) as Chefias que não querem liberar o servidor na hora do seu expediente e o servidor não quer ficar além do expediente para fazer algum treinamento ou algum curso. É difícil o servidor que queira fazer isso, então eu acho que esse é o principal entrave. Porque ações tem, o Reitor não se opõe, ao contrário, ele quer que essas ações aconteçam. (IMP 4)

A Instituição tem interesse em capacitar o servidor, agora, tem dois lados. Tem um determinado servidor que quer crescer, quer ser capacitado. Tem outros que não querem. (DPCMC 12)

O que eu vejo talvez seja a falta de interesse dos servidores em querer se qualificar. Muitos deles ficam muito acomodados, só fazem aquilo, aquilo mesmo e continuam com aquilo, não procuram avançar. (DPCMZL 1)

### Motivação dos atores envolvidos no processo de implementação da política

Os relatos dos entrevistados sobre a motivação dos atores envolvidos no processo de implementação nos casos estudados se referem à sua percepção quanto a interferência desse fator na implementação, bem como da sua importância.

Se nós temos um gestor que ele não tem a capacidade de motivar as pessoas para se engajarem dentro de um projeto para desenvolver esse projeto, é difícil você ter adesão das pessoas. Então nosso gestor ele não tinha esse perfil de agregar as pessoas, de convencer as pessoas de que a Instituição precisava, que a gente tinha que mudar, que crescer, que inovar. (D 3)

Mas, talvez o grande diferencial que tem aqui é a motivação dos servidores novatos que vem aqui com aqueles que já estão em fase de pré aposentadoria, para justamente eles se motivarem e repassar os seus ensinamentos, aquilo que aprendeu ao longo de toda a sua trajetória na vida. (D 4)

Interfere um pouco, assim, porque como tem as pessoas específicas para atuar nessa parte da capacitação, mas elas também dependem de outros superiores. Tipo, se os superiores não incentivam também a criar programas, a verificar as demandas, eu acho que isso interfere. (IMP 8)

Apesar de que nem sempre a gente vê o aspecto motivação, eu acho que esse é o carma do servidor público. Você tem estabilidade e juntamente com a estabilidade se você não estiver galgando nenhuma função, você deixa de se ver motivado. (DPCMC 10)

Sem dúvida. Com certeza. Se você divulga, se você demonstra que aquilo ali é importante, vai causar no outro o interesse. Então, a equipe que está responsável pela capacitação ela tem que demonstrar realmente que é positivo, que vale a pena, que você pode conseguir se capacitar. Não algo assim, coloque aí, coloque seu nome aqui, veja se você quer tal curso. Eu acho que essa motivação, esse interesse, com certeza, da parte das pessoas que estão lidando com essa política vai impactar sem dúvida. (DPCMZL 7)

Olha, até que que você vê uma vontade da equipe de fazer um bom trabalho. Mas, eu acho que tem muitas coisas assim que não conseguem fluir. E eu acho, justamente, essa falta de planejamento do campus em certos pontos de setores nossos que faz com que às vezes isso trave muito, que fique só para algumas pessoas do campus. (DPCMZL 9)

#### 4.4 Fatores a partir da Lente Sistêmica

A lente sistêmica analisa como as metas organizacionais estão relacionadas com outras organizações em um determinado ambiente, examinando a interdependência entre organizações e entre subunidades organizacionais (YANOW, 1990).

Na presente pesquisa foi analisada a relação intraorganizacional entre os *campi* e a Reitoria do IFAM no sentido de identificar se essa relação é facilitadora ou dificultadora no processo de implementação da PNDP nos casos estudados.

**Quadro 16. Apresentação das Categorias de Análise dos Fatores Sistêmicos**

ELEMENTOS DO MODELO TEÓRICO	CATEGORIAS DE ANÁLISE
<p style="text-align: center;"><b>Fatores Sistêmicos</b> (Lente Sistêmica – YANOW, 1990)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Autonomia administrativa dos <i>campi</i></li> <li>- Relação intraorganizacional entre os <i>campi</i> e a Reitoria do IFAM</li> </ul>

##### Autonomia administrativa dos *campi*

Os relatos dos entrevistados sobre a autonomia das unidades estudadas se referem à gestão administrativa e financeira, e, em sua maioria, com interferência negativa no desenvolvimento de ações de capacitação.

Essa centralização ela já demonstrou que ela não traz avanços, ela tem que ser descentralizada, descentralizada. Os *campi* têm que ter autonomia para gerir, para desenvolver sem essa interferência da Reitoria. A gestão tem que ser do campus. Então, é uma experiência nova, tudo bem, nós somos Instituto, ele é novo, a configuração dele é nova. Então, a gente teve que se adaptar, a gente está tendo que aprender. Mas, a gente não pode passar eternamente aprendendo. O trabalho está ficando tão grande que eles estão soltando. Mas, tem que acelerar mais esse processo, parece assim uma desconfiança, entendeu? (DPCMC 13)

Porque, assim, todo mundo sabe que lá (*Reitoria*) eles priorizam primeiro os servidores deles e eu acho que realmente interfere porque quando você tem autonomia, você tem como gerenciar o teu grupo de pessoas porque você conhece ele de perto, e quando você não conhece o teu grupo de perto, você fica numa visão superficial. (DPCMZL 8)

Olha, interfere e muito. Antes, você tratava direto essas questões aqui no nosso RH. Hoje, tudo que você pede vai para Reitoria e a Reitoria, às vezes, tem uma demanda muito grande e acaba muitas vezes atrapalhando sim. Então, eu acho que distanciou muito. Hoje, o nosso RH é só para as coisas bem, bem simples. Hoje tudo passa para a Reitoria e acho que isso aí tem sim um entrave. (DPMCLZ 9)

Interfere. Isso é desconfortável porque tudo vai para a Reitoria, nós já temos uma Escola antiga e que tem quadro de pessoal que faz isso ou fazia e depois com essa implementação de centralizar tudo na Reitoria a questão é mais demorada. Sabe, nós enquanto clientes do RH, eu percebo que foi um dos pontos negativos com a mudança do IFAM, que éramos Escola Agrotécnica para o IFAM. É uma das situações negativas, até porque nós temos pessoas devidamente competente que sempre fizeram isso com mais celeridade, com mais rapidez, com mais eficiência. (DPCMZL 12)

Na realidade, a Reitoria ela nunca conseguiu fazer com que a área de Gestão de Pessoas fosse centralizada. Eles até chegaram a tentar fazer, só que em função da dificuldade que é gerir o IFAM, dada as distâncias dos *campi*, essa questão geográfica que nós temos, nunca foi possível. Na realidade, a gente sempre teve uma certa autonomia com relação a essa questão. A gente envia para eles, mas na hora de implementar a decisão é nossa, até porque os *campi* eles têm autonomia. (DPCMZL 15)

### Relação intraorganizacional entre os *campi* e a Reitoria do IFAM

Os relatos dos entrevistados sobre relação intraorganizacional entre os respectivos casos estudados e a Reitoria do IFAM apontam que a centralização das ações de capacitação numa única unidade traz uma interferência negativa no desenvolvimento dessas ações.

(...) nós tivemos alguns problemas aqui na Instituição porque com a transformação, criação dos Institutos, a reitoria ficou dentro do nosso campus e se confundiu as coisas, ninguém sabia quem mandava se era a reitoria ou se era o diretor do campus. (D 3)

Eu acho que um dos maiores problemas nosso é de ordem estrutural. Do ponto de vista sistêmico, culturalmente a gente não tem nada legitimado. Nós temos na verdade vários *campi* que se agregaram a uma Reitoria por mais uma questão mesmo de ordem legal do que mesmo uma necessidade aproximativa em decorrência de uma cultura instituída. A compreensão dessa condição sistêmica do instituto, de certa forma, não é vista pela maioria dos gestores. (IMP 6)

Quando nós éramos Escola Agrotécnica, nós tínhamos o nosso próprio orçamento, não tinha nenhum empecilho. A partir do momento que nós fomos unificados ao IFAM, ou seja, fizemos uma junção e passamos a ser campus, a reitoria sempre tem prioridade. Às vezes, nós estamos com determinado orçamento programado para fazer uma, para qualificação mesmo de docente e administrativo, nós temos 50 mil aqui para diárias e 50 mil para passagens, se tiver parado aí e a reitoria por algum motivo precisar desse dinheiro para treinar algum professor lá em algum outro campus, ele vai e tira o nosso orçamento porque ele acha que o de lá é mais prioridade. Então isso é um empecilho muito grande. É um impacto no nosso orçamento e, assim, nós ficamos de pés e mãos atadas porque não podemos fazer assim uma briga entre reitor e gestor. (IMP 7)

Interfere porque o Instituto Federal ele ainda é muito confuso em certos aspectos porque uma hora certa ação é sistêmica outra hora certa ação é de autonomia do campus. Então,

essa falta de definição engessa o processo. Eu entendo que deveria existir um equilíbrio, a direção de Gestão de Pessoas sistêmica deveria fazer o papel sistêmico que lhe compete. Ela deveria gerenciar as Coordenações locais. As coordenações locais fariam esse trabalho interno, reportariam para a Diretoria sistêmica que iria ter um controle geral do Instituto. Então, eu vejo que é algo que ainda não acontece. (DPCMC 7)

O poder de centralização da Reitoria, ele é muito grande e acaba afetando diretamente nas decisões daqui. A gente não pode fugir muito daquilo que a Reitoria determina. Se a Reitoria diz que 1 + 1 são 3, então não adianta a gente provar que é 2. (DPCMC 8)

Sim, essa questão geográfica acaba distanciando. Você tem maior percepção e maior administração quando existe uma relativa proximidade da coisa. Então, o que a gente percebe é que há um abismo muito grande, muito profundo (...) uma centralização mesmo dos comandos e das ações decorrentes disso. Então, nós acabamos por perder muito por esse distanciamento. (DPCMC 11)

(...) Os servidores que estão nos *campi* do interior do Amazonas precisam da tramitação de documentação para sair lá do interior para chegar até a Reitoria, se ele não fizer isso com bastante antecedência ele não vai conseguir sair. Ou seja, a documentação e liberação dele até a portaria final do Reitor não vai coincidir com o tempo necessário que ele tem para assumir ou para começar o curso fora daqui. (DPCMC 12)

Interfere, porque você não sabe quem é que decide se é aqui ou se é lá. Então, se você vai dar entrada por lá está passando por cima do pessoal daqui. Se você der entrada por aqui demora a chegar lá, quando chega lá você quer informações e não sabe. Ah! Não mandaram o processo ainda, então, tem uma série de coisas que quanto menos burocracia melhor. (DPCMZL 1)

Atrapalha, porque a Reitoria nem sempre tem um conhecimento da demanda do campus. E quando vem para o campus, geralmente, é muito em cima da hora. Eles pedem uma coisa que é para amanhã ou próxima semana e quando você tem um campus muito grande ou então com muitos servidores, você tem dificuldades de reunir todos os servidores e ter um mapa real da situação. (...) eu acredito que cada campus deveria elaborar o seu projeto de capacitação e a Reitoria tentar conversar com cada campus para ver isso. (DPCMZL 8)

O Quadro 17 demonstra a análise comparativa entre as duas unidades estudadas a partir da qualificação de cada categoria como facilitadora ou dificultadora do processo de implementação da política.

**Quadro 17. Análise comparativa das categorias facilitadoras e dificultadoras no processo de implementação da PNDP nos casos estudados do IFAM**

FATORES	CATEGORIAS DE ANÁLISE	CAMPUS MANAUS CENTRO	CAMPUS MANAUS ZONA LESTE
<b>Políticos</b>	- Corporativismo	Dificultador	Dificultador
	- Impessoalidade e transparência nos critérios utilizados nas ações de capacitação	Dificultador	Dificultador
	- Conflito de interesse entre servidor e Instituição nas áreas de capacitação	Dificultador	Dificultador

<b>Estruturais</b>	- Recursos orçamentários	Dificultador	Dificultador
	- Planejamento das ações de capacitação	Dificultador	Dificultador
	- Quadro de pessoal	Dificultador	Dificultador
	- Comunicação	Dificultador	Dificultador
	- Divulgação das ações de capacitação	Dificultador	Dificultador
<b>Relações Humanas</b>	- Interesse dos servidores nas ações de capacitação	Dificultador	Dificultador
	- Motivação dos atores envolvidos no processo de implementação da política	Facilitador	Facilitador
<b>Sistêmicos</b>	- Autonomia administrativa dos <i>campi</i>	Dificultador	Dificultador
	- Relação intraorganizacional entre os <i>campi</i> e a Reitoria do IFAM	Dificultador	Dificultador

Fonte: Elaboração da autora.

#### 4.5 Conhecimento da PNDP entre os Entrevistados

Dos relatos dos entrevistados foi possível extrair que a maneira ou forma que a PNDP chegou ao conhecimento dos servidores responsáveis pela implementação da política tanto no IFAM quanto nos *campi* Manaus Centro e Manaus Zona Leste se deu:

- a) Por meio de estudo da legislação em face da necessidade de estar lotado na área de Gestão de Pessoas ou de desenvolver atividades voltadas para capacitação dos servidores;

Então, quando eu entrei na Instituição e houve a oportunidade de assumir a Coordenação eu fui informada pelo Diretor de Gestão de Pessoas de toda legislação pertinente aos pareceres que nós tínhamos que emitir e toda rotina da Coordenação. (IMP 1)

Tomei conhecimento através do próprio decreto, quando instituiu a Política Nacional de Capacitação e Desenvolvimento. Como a gente tem que estar sempre ligado nas legislações que tratam de pessoal. (IMP 2)

(...) tenho uma pouca leitura que fiz em função de uma comissão que eu atuo, a gente leu algumas coisas sobre ela. Mas realmente, eu não tenho um conhecimento profundo. (IMP 3)

Eu acho que foi em 2008, quando eu ainda estava na Coordenação de Capacitação, que a gente começou a estudar o Decreto nº 5.707. (IMP 4)

O conhecimento... pelo fato de eu estar trabalhando no RH e assim pela comunicação via reitoria, os ofícios que vinham, assim que a gente tomou conhecimento. (IMP 8)

- b) Por meio de experiência adquirida de atuação em outras áreas, mas que há a compreensão da necessidade em se pensar em planos, programas e projetos voltados para capacitação dos servidores;

Então, na verdade, aquilo que a gente tem feito, avançado é muito mais pela experiência anterior. Eu já venho de uma experiência de uma Coordenação de um mestrado, dois mestrados. Tanto mestrado em Educação e Ciências quanto outro nosso que é do Ensino Tecnológico. Baseado nessa experiência das coordenações de mestrado, de também ter assumido já anteriormente a Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação há sete anos e também já ter sido Diretor de Ensino há dez anos, que a gente traz um pouco dessa experiência para cá. Mas efetivamente colocar em prática a questão da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal bem pouco, é muito mais da nossa pouca experiência, mas tem compreensão da questão da necessidade de se pensar políticas, os planos, os programas e os projetos. (IMP 6)

- c) Por ter que encaminhar o servidor para participar de algum evento de capacitação.

... vou aprendendo assim na base do como é que é, perguntando mesmo. Não tive nenhuma orientação, nenhum treinamento, nenhuma Nota Técnica. Eu sei dessa política pública porque tem que encaminhar o servidor e aí eu ligo e pergunto. (IMP 7)

Um dos implementadores relatou desconhecer o decreto que institui a PNDP, que ouviu falar da política e que não se aprofundou no assunto.

Dos relatos dos entrevistados foi possível extrair que a forma que a PNDP chegou ao conhecimento dos destinatários da política nos *campi* Manaus Centro e Manaus Zona Leste se deu das mais diversas maneiras ou condições, conforme demonstrado no Quadro 18.

**Quadro 18. Demonstrativo das formas em que os destinatários da PNDP nos *campi* Manaus Centro e Manaus Zona Leste tomaram conhecimento da PNDP**

Conhecimento da PNDP – Destinatários da Política (Servidores docentes e técnicos-administrativos)	
Campus Manaus Centro	Campus Manaus Zona Leste
✓ Não tem conhecimento	✓ Não tem conhecimento
✓ Conhecimento adquirido em face de ter respondido por uma pró-reitoria	✓ Na ocasião em que a Instituição faz o levantamento de interesse em participar de eventos de capacitação
✓ Conhecimento superficial	✓ Conhecimento superficial
✓ Já ouviu falar, alguém passou informações sobre a PNDP	✓ Informações repassadas por colegas
✓ Pesquisando a legislação	✓ Estudando para concurso
✓ Na ocasião em que a Instituição faz o levantamento de interesse em participar de	✓ Busca de informações para participar em eventos de capacitação

eventos de capacitação	
✓ Busca de informações para participar em eventos de capacitação	✓ Por meio da Coordenação de Capacitação
	✓ Por meio de ações de capacitação promovidas pela Instituição

Fonte: Entrevistas realizadas com os destinatários da PNDP dos *campi* Manaus Centro e Manaus Zona Leste, 2016.

Durante as entrevistas com os destinatários da PNDP não houve menção por parte dos entrevistados de terem conhecimento de documentos existentes no IFAM que tratam da implementação da PNDP na instituição.

Não foi abordado com os dirigentes do IFAM e dos *campi* Manaus Centro e Manaus Zona Leste a maneira ou forma que tomaram conhecimento da PNDP, tendo em vista o conhecimento da política ser inerente ao cargo comissionado ocupado.

#### 4.6 Expectativas dos Entrevistados em relação aos resultados da PNDP

A seguir, serão feitas transcrições de alguns trechos das entrevistas em que foi possível identificar e descrever as expectativas em relação aos resultados da PNDP:

- a) Aumento nas ações de capacitação com impacto na titulação dos servidores capacitados.

(...) há muito tempo que a gente já vinha investindo na capacitação dos servidores técnicos-administrativos e dos docentes. (...) Tanto é que nós temos um número elevadíssimo de mestres, acho que 82% dos nossos docentes são mestres. Nós temos hoje aqui uns 20%, uns 10% de doutores, só neste campus nós temos mais de... quase 40 doutores e nós temos pouquíssimos especialistas. E administrativos também nós temos um número elevado de servidores técnicos-administrativos com mestrado. Nós temos inclusive administrativo já com doutorado e outros que estão terminando o doutorado. O que a gente tem percebido é que essa lei deu uma abertura maior para o técnico-administrativo, que antes não tinha. Os diretores faziam na marra praticamente porque não existia assim uma legislação que amparasse o técnico-administrativo como depois daquela do PCCTAE e mais essa legislação tornou mais fácil para os gestores liberarem o servidor técnico-administrativo para fazer um curso de capacitação. (D 3)

- b) Melhoria na vida funcional dos servidores capacitados.

Olha, é um desempenho muito bom para os servidores que estão entrando, que ela melhora justamente a vida funcional do servidor e vai desenvolver as habilidades deles dentro das atividades que cada um desempenha. Porque cada um sempre escolhe o que vai lhe proporcionar melhor resultado, não só profissionais como financeiros. (IMP 5)

A expectativa é de evoluir ao longo do tempo, nada instantaneamente. Ao longo do tempo, dependendo da disponibilidade de orçamento do Instituto, conseguir capacitações, conseguir cursos (DPCMC 2)

Olha, da minha parte que eu vejo toda a oportunidade, mesmo sendo Instituição pública, porque eu te falo porque eu vim da iniciativa privada, é super positivo. (...) Do lado do servidor, a capacitação até melhora a alta estima do próprio servidor. Claro, se ele buscar. E institucional, a elevar essa Instituição lá fora o seu número de pessoas capacitadas, número de mestres, independentemente de ser docente ou discente, número de doutores. Eu acho que é um reflexo ambas as partes interna e externa. (DPCMZL 5)

c) Formação contínua para avanço da Instituição.

É um aperfeiçoamento constante, um investimento que eu percebo que a Instituição faz no servidor para que a gente se mantenha atualizado com a dinâmica, com o que está acontecendo dentro da própria Instituição. (DPCMC 5)

Com certeza porque não há como a gente pensar em possibilidade de avanço se não houver essa retroalimentação, esse investimento na capacitação e na qualificação dos servidores. Pensando justamente nisso é que a gente percebe a necessidade dessa dinâmica formativa ser contínua e constante. (IMP 6)

d) Sistematização das ações da PNDP para que todos os órgãos pudessem conhecer as ações de capacitação.

Assim, no meu ponto de vista como servidora eu pensei que seria uma coisa mais sistematizada que todos os órgãos tivessem um *feedback* de todos os órgãos para saber como estava acontecendo em cada um. Mas não, eu percebi que foi uma coisa assim livre, era uma iniciativa meio que isolada do órgão. (IMP 8)

Dos relatos dos entrevistados foi possível extrair que, em geral, os dirigentes, os atores envolvidos na implementação e os destinatários da PNDP, tem expectativas positivas quanto aos resultados da política. O Quadro 19 demonstra as expectativas em relação ao resultado da PNDP identificadas nos relatos das entrevistas, de acordo com os perfis dos entrevistados.

**Quadro 19. Expectativas em relação aos resultados da PNDP**

DIRIGENTES	IMPLEMENTADORES	DESTINATÁRIOS DA PNDP	
		MANAUS CENTRO	MANAUS ZONA LESTE
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fomento de ações de capacitação.</li> <li>- Amparo legal para os gestores oportunizarem tanto ações de capacitação como liberação de servidores para participarem de eventos de capacitação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Distância entre o que a PNDP preconiza e o que de fato é realizado na Instituição.</li> <li>- A PNDP deveria ser sistematizada, que todos os órgãos pudessem conhecer as ações de capacitação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Delimitação das lacunas entre a real necessidade de capacitação e que os servidores pudessem ser ouvidos; que os dados pudessem ser mais objetivos.</li> <li>- Evolução do</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promoção do desenvolvimento do servidor;</li> <li>- Melhoria no desempenho das atividades e atendimento ao cidadão.</li> </ul>



<p>fora do Estado do Amazonas.</p>	<p>desenvolvidas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Melhoria na vida funcional dos servidores capacitados.</li> <li>- Formação contínua para avanço da Instituição.</li> </ul>	<p>servidor ao longo do tempo, atualização de conhecimento.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento das ações de capacitação, de acordo com a disponibilidade orçamentária.</li> <li>- Que todos os servidores possam ser beneficiados com a PNDP para prestar um bom serviço.</li> <li>- Melhoria no desempenho das atividades por meio da troca de experiências que os eventos de capacitação proporcionam.</li> <li>- Aquisição de conhecimento para desenvolvimento das atividades.</li> <li>- Motivação aos servidores.</li> <li>- Crescimento e desenvolvimento profissional dos servidores.</li> <li>- Melhoria das atividades desenvolvidas pelo servidor.</li> <li>- Maior sintonia nos trabalhos executados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Oportunidade positiva tanto para o servidor como para a Instituição. Para o servidor melhora a alta estima; fortalecimento da Instituição e de sua imagem.</li> <li>- Impacto das ações de capacitação mais efetivo no ambiente de trabalho do servidor.</li> <li>- Melhoria na estrutura da Instituição.</li> <li>- Motivação ao servidor para permanecer em atividade, mesmo com implementação dos requisitos para aposentadoria.</li> </ul>
------------------------------------	---	--	---

Fonte: Entrevistas realizadas com os dirigentes, implementadores e destinatários da PNDP dos *campi* Manaus Centro e Manaus Zona Leste, 2016.

#### 4.7 Identificação dos Atores envolvidos na Implementação da PNDP

O Regimento Geral do IFAM, aprovado pela Resolução nº 2, de 28 de março de 2011, dispõe que compete à Diretoria de Gestão de Pessoas do Instituto propor, coordenar, acompanhar e avaliar as políticas e diretrizes relativas à capacitação dos servidores, bem como coordenar a execução do plano de capacitação dos servidores da instituição como um todo. Para tanto, a Diretoria possui em sua estrutura organizacional a Coordenação de Desenvolvimento de Pessoas a quem compete a elaboração do plano anual de capacitação dos servidores do IFAM, além de propor políticas que assegurem a melhoria do desempenho gerencial, funcional e institucional dos servidores.

Ainda dentre as competências regimentais da Diretoria de Gestão de Pessoas do IFAM está a supervisão da execução da política de gestão de pessoas da Reitoria e dos *campi* do Instituto.

Nesse sentido, a Diretoria de Gestão de Pessoas do IFAM, nos termos do Regimento Geral do Instituto, é a responsável pela implementação da PNDP no âmbito do IFAM, sendo também de sua competência a supervisão ou acompanhamento das ações de capacitação realizadas nos *campi* do Instituto.

No entanto, no primeiro dia de coleta de dados junto ao IFAM a atual Diretora de Gestão de Pessoas do Instituto informou que a Diretoria de Gestão de Pessoas é a responsável pela implementação da PNDP na reitoria da Instituição, por meio da Coordenação-Geral de Desenvolvimento de Pessoas. Sendo que os *campi* Manaus Centro e Manaus Zona Leste possuem setores na área de Gestão de Pessoas que são responsáveis pelo processo de implementação da política e os recursos financeiros voltados para capacitação são descentralizados para essas unidades de ensino.

A Diretora informou ainda que as pós-graduações destinadas a servidores são de responsabilidade da Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Inovação (PPGI) e que capacitações de curta duração e de educação formal (graduação) são de responsabilidade da Diretoria de Gestão de Pessoas.

Para as capacitações de curta duração a Instituição realiza levantamento de demandas em todas as unidades do IFAM (campus e reitoria), sendo autorizadas, preferencialmente, as relacionadas ao cargo e ambiente organizacional do servidor.

As ações de capacitação, no campus Manaus Centro, quanto aos cursos de pós-graduação de docentes são de responsabilidade da Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação da unidade, sendo que as capacitações dos técnicos-administrativos são de responsabilidade da área de Gestão de Pessoas do campus.

Após confrontar as informações regimentais da Instituição com as informações extraídas das entrevistas e conversas informais realizadas no período de coleta de dados, constata-se que apesar da implementação da PNDP estar de forma regimental centralizada na Diretoria de Gestão de Pessoas, o que está sendo realizado efetivamente é uma implementação de forma segmentada, ou seja, dividida entre alguns setores na reitoria da Instituição conforme o tipo de capacitação realizada. Por exemplo, se for uma ação de capacitação que tem como resultado a elevação da titulação do servidor (graduação e pós-graduações), a implementação dessas ações são realizadas por setores que não estão ligados à Diretoria de Gestão de Pessoas.

A Resolução IFAM nº 27, de 6 de outubro de 2011, que regulamenta os afastamentos dos servidores da Instituição para cursos de curta duração, educação básica, graduação e pós-graduação, dispõe que o Plano Institucional de Capacitação do Instituto deve passar anualmente pela deliberação da Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Inovação Tecnológica (PPGI).

É digno de nota que no Regimento Geral do IFAM é de competência da PPGI a implementação dos planos de formação e aperfeiçoamento apenas do corpo docente da Instituição, o que por sua vez diverge do que a Resolução IFAM nº 27/2011 atribui como competência dessa pró-reitoria. Assim, o Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação e o Diretor de Pesquisa e Pós-Graduação do Campus Manaus Centro foram incluídos no rol de entrevistados no perfil de implementadores.

Já no campus Manaus Zona Leste todas as ações de capacitação são de responsabilidade da área de Gestão de Pessoas da unidade.

Da análise das informações extraídas das entrevistas e dos documentos fornecidos pelo IFAM, foi possível constatar que a responsabilidade de implementação da PNDP no âmbito do campus Manaus Centro é da Coordenação de Gestão de Pessoas e da Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação; e no campus Manaus Zona Leste a responsabilidade é da Coordenação Geral de Recursos Humanos.

Todavia, as informações referentes a demandas de capacitação para os servidores dessas unidades, bem como o relatório das ações de capacitação executadas durante o ano são enviados

para a Diretoria de Gestão de Pessoas, localizada na Reitoria do IFAM, para gerenciamento e acompanhamento, nos termos regimentais da Instituição. A Figura 4 demonstra essa relação entre os implementadores das unidades estudadas e do IFAM.

**Figura 4. Relação entre os implementadores da PNDP dos *campi* Manaus Centro e Manaus Zona Leste e do IFAM**



Fonte: Dados da pesquisa, 2016.

#### **4.8 Identificação das Ações de Implementação da PNDP realizadas nos *campi* Manaus Centro e Manaus Zona Leste**

Dos relatos das entrevistas com os dirigentes e servidores responsáveis pelo processo de implementação da PNDP foi possível identificar algumas ações de implementação da política que foram e estão sendo realizadas nos *campi* Manaus Centro e Manaus Zona Leste:

- a) Implementação de curso de mestrado em Ensino Profissional e Tecnológico para docentes e técnicos-administrativos, com oferta de vagas para os demais *campi* do IFAM;

(...) implementamos um curso de mestrado em Ensino Profissional Tecnológico, nós temos turmas aqui, algumas turmas dessas nós fizemos no ano passado para atender os *campi* do Instituto, foram 12 vagas que nós abrimos só para os professores dos *campi*, professores e técnicos-administrativos. Então, toda turma a gente está contemplando os servidores técnicos-administrativos (...) (D 3)

(...) A gente ofertou também essas duas turmas do mestrado tanto do Ensino Tecnológico como do Ensino Física, com X vagas para o público interno. Ofertamos também uma turma para o Acre, para o IFAC, X vagas para nós e X vagas para eles lá. Essas tem sido nossas ações e em andamento. (...) (IMP 6)

b) Liberação de servidores para cursarem mestrado e doutorado tanto em Manaus quanto fora do Estado;

(...) nós temos alguns professores que estão inscritos em programa de mestrado da Universidade Federal e doutorado na Universidade Federal do Amazonas, que eles fazem aqui mesmo, eles não são liberados totalmente da sala de aula, eles têm só uma redução da carga horária, mas fazem aqui mesmo na UFAM, na UEA, que é nas férias, o REAMEC, nós temos convênio com a UFAM, com a UEA. Nós temos um grupo de sete professores que passaram agora no mestrado com a Universidade Federal do Pará, que é através do INTEGAM que ela ministra aqui (...) (D 3)

(...) Então, nunca na história dessa escola nós negamos um curso de mestrado e doutorado, só quando a coisa ela encampa para outro rumo. (D 4)

c) Capacitação contínua para os servidores técnicos-administrativos e docentes;

(...) E temos várias ações também para os técnicos-administrativos, além disso, a gente não oferece também só curso de capacitação de mestrado e doutorado, a gente faz aquela capacitação contínua. Por exemplo, essa semana nós estamos com o curso de Metodologia da Pesquisa para servidores e professores para elaborarem projeto de pesquisa para orientarem os alunos, para atender todos os professores, tanto os que atuam no curso superior quanto os que atuam no nível técnico. (D 3)

d) Parcerias para oferta de cursos em nível de graduação e pós-graduação (*lato e stricto sensu*);

(...) E outras parcerias aí que nós estamos promovendo, buscando para a gente trazer, a gente precisa assim de um mestrado aqui, um doutorado, nós precisamos trazer um doutorado para cá, que ele seja assim tanto na área de Educação Tecnológica, que possa atender o maior número de professores da área de humanas e que nós não conseguimos ainda, mas que a gente está batalhando aí para trazer. Porque aí você não tira o professor da sala de aula totalmente, o professor não precisa se afastar. Porque hoje aqui são pouquíssimos os professores que não tem doutorado, desculpa que não tem mestrado. Nós precisamos aumentar o número de doutores e o doutorado é mais difícil, um mestrado é mais fácil a gente conseguir, mas trazer um doutorado é muito mais difícil. (...) (D 3)

(...) os Diretores que nos antecederam estabeleceram um convênio com Universidades particulares, Universidade Newton Lins e Universidade ESBAM, justamente para aqueles profissionais que ainda não tinham o curso superior. Possibilitar também a elevação da escolaridade galgando um curso superior, logicamente, voltado para a área fim. E, assim, sempre estamos em busca do processo de qualificação. Eu inclusive sou fruto disso aqui, tanto meu mestrado como o doutorado foram incentivados por esta Instituição. Hoje nós temos aqui entre doutorandos e mestrados mais ou menos 10 colegas e isso é importante para a qualidade do ensino, para a pesquisa, para a inovação e para a própria extensão. (D 4)

(...) Em termo de Coordenação, por exemplo, de pós-graduação a gente está fechando um curso de especialização em Gestão Pública, que é uma parceria com a SUFRAMA.

Essa é uma ação nossa que temos que fechar com a maior brevidade possível. (...) Que ainda não está definido como meta porque vai depender muito do nosso plano, a possibilidade de um doutorado em Educação Tecnológica em parceria com uma das Instituições, que a gente está conversando com a Universidade Federal do Rio Grande do Norte. (IMP 6)

e) Cursos *in company*, com oferta de vagas para os demais *campi* do IFAM;

(...) Nós articulamos um curso *in company* onde definimos vagas para esta unidade, para as duas de Manaus, as outras duas, para reitoria e para unidades do interior do Estado. A gente podia muito bem ser egoístas ao ponto de fazer um curso *in company*, trazer alguém lá de fora, e vai ser só pra minha unidade. A gente procura socializar. Essa é a visão do campus. (...) E a reitoria também tem articulado alguns cursos *in company* e que oferece vagas para cá. (D 4)

O Quadro 20 apresenta o comparativo das ações de implementação que foram e estão sendo realizadas nos casos estudados.

**Quadro 20. Comparação das ações de implementação da PNDP nos *campi* Manaus Centro e Manaus Zona Leste do IFAM**

MANAUS CENTRO	MANAUS ZONA LESTE
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Implementação de curso de mestrado em Ensino Profissional e Tecnológico para docentes e técnicos-administrativos, com oferta de vagas para os demais <i>campi</i> do IFAM.</li> <li>- Parcerias para oferta de cursos em nível de graduação e pós-graduação (<i>lato e stricto sensu</i>)</li> <li>- Capacitação contínua para os servidores técnicos-administrativos e docentes.</li> <li>- Liberação de servidores para cursarem mestrado e doutorado tanto em Manaus quanto fora do Estado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cursos <i>in company</i>, com oferta de vagas para os demais <i>campi</i> do IFAM.</li> <li>- Parcerias para oferta de cursos em nível de graduação e pós-graduação (<i>lato e stricto sensu</i>)</li> <li>- Liberação de servidores para cursarem mestrado e doutorado tanto em Manaus quanto fora do Estado.</li> </ul>

Fonte: Entrevistas realizadas com os dirigentes e os servidores responsáveis pelo processo de implementação da PNDP, 2016.

Observa-se então que o campus Manaus Centro tem realizado mais ações de capacitação do que o campus Manaus Zona Leste.

Da análise dos Relatórios de Execução do Plano Anual de Capacitação do IFAM, referentes ao período de 2010 a 2015, foi possível extrair informações dos quantitativos de servidores da Instituição capacitados nesse período, das ações de capacitação realizadas (aperfeiçoamento e de educação formal) e valores investidos nessas ações. Nos relatórios consideram-se ações de: a) Aperfeiçoamento: aquelas realizadas nas formas de: autoformação,

grupo formal de estudo, intercâmbio, oficina de trabalho/workshop, palestra, seminário/congresso/conferência/fórum/encontro/outros similares, treinamento em serviço, visita técnica ou curso; e b) Educação Formal: ensino fundamental, ensino médio, tecnológico, graduação, especialização, mestrado, doutorado ou pós-doutorado.

A Tabela 4 demonstra os quantitativos de servidores do IFAM capacitados, as ações de capacitação realizadas e os valores investidos nessas ações, referentes ao período de 2010 a 2015.

**Tabela 4. Quantitativos extraídos dos Relatórios de Execução do Plano Anual de Capacitação do IFAM no período de 2010 a 2015**

<b>Relatório de Execução do Plano Anual de Capacitação do IFAM</b>						
	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
1. Número de servidores no órgão	952	1.232	1.043	1.063	1.233	1.697
2. Servidores Dirigentes, Gerentes ou Assessores capacitados	27	78	56	92	196	52
3. Servidores capacitados que não são dirigentes	214	224	233	149	185	156
<b>Total Servidores Capacitados</b>	<b>241</b>	<b>302</b>	<b>289</b>	<b>241</b>	<b>381</b>	<b>208</b>
4. Ações de Aperfeiçoamento realizadas	203	115	165	178	329	208
5. Ações de Educação Formal (concluídas e em andamento)	101	81	124	164	8	0
<b>Total de Ações de Capacitação Realizadas</b>	<b>304</b>	<b>196</b>	<b>289</b>	<b>342</b>	<b>337</b>	<b>208</b>
6. Valor do investimento em capacitação (Aperfeiçoamento e Educação Formal)	108.241	636.988	514.031	637.000	329.044	143.047

Fonte: Dados da pesquisa, 2016.

Das informações demonstradas na Tabela 4, destaca-se que o quantitativo de ações de capacitação realizadas (linha 7) não evoluiu proporcionalmente em relação ao aumento do quantitativo de servidores (linha 4). Essa situação é reflexo da ausência de plano anual de capacitação conforme demonstrado na Tabela 3 (p. 70)

#### **4.9 Mudanças no desempenho dos servidores resultantes das ações de capacitação**

Dos relatos dos entrevistados foi possível extrair que as percepções em relação às mudanças no desempenho dos servidores capacitados foram positivas. A seguir, serão feitas

transcrições de alguns trechos das entrevistas em que foi possível identificar e descrever essas mudanças, de acordo com os perfis dos entrevistados.

a) Dirigentes

Mesmo que as ações de capacitação estejam sendo realizadas de maneira pontual ou isolada no âmbito do IFAM, elas têm trazido mudanças positivas no desempenho dos servidores, em especial, melhorias na realização de pesquisas e desenvolvimento de patentes.

Olha, tem trazido. Não na visão, na percepção que eu gostaria que isso acontecesse. Porque se ela acontece de uma forma isolada, essa diferença... ela acontece também, mas de uma forma muito diminuta, de uma forma pequena, por não ter sido organizada, por não ter sido um trabalho organizado. Mas, a gente percebe algumas mudanças sim no âmbito do corpo docente, principalmente. Até porque há hoje um trabalho de integrar mais os administrativos, que eles se sentem um pouco alijados do processo. Apesar que nós temos um número significativo também de pessoas já capacitadas, no âmbito dos administrativos. Mas, nós temos alguns desenvolvimentos de patentes, algumas pesquisas, pesquisa aplicada que está em pleno desenvolvimento, que foram objetos de servidores que tiveram um investimento com apoio institucional, no âmbito de sua capacitação e que no retorno à Instituição trouxeram frutos e abriram projetos e isso é significativo para a Instituição. (D 2)

A ações de capacitação proporcionaram elogios da comunidade local quanto a atuação da instituição e potencializaram a atuação técnica dos servidores capacitados.

Com certeza, o impacto maior é a escola ser elogiada em todos os anos pela comunidade. Desse campus aqui saiu um servidor para Comissão Geral de Licitação do Instituto Federal. Hoje, ele está comandando todo o processo licitatório, então, isso é importante para nós. (D 4)

b) Implementadores

As ações de capacitação oportunizaram a aplicação do conhecimento adquirido no ambiente de trabalho.

Sim, as mudanças elas são um pouco perceptivas, palpáveis, mas é possível notar que o desenvolvimento do servidor não tem como deixar de ser tangível para a Instituição, no sentido de que à medida que eles vão saindo e retornando os conhecimentos são aplicados aqui dentro na medida do possível. (IMP 1)

Claro, claro. Hoje a gente vê que a equipe que tá aqui trabalhando, entendeu, já tem um conhecimento beleza. A gente trouxe aqui, fez cursos *in company* e também encaminhou servidores para determinados eventos. Porque essas atividades, por exemplo, o camarada que trabalha com o financeiro, que trabalha aqui com o Almoxarifado, todo esse pessoal tá sendo capacitado pra que eles cheguem no seu ambiente e não fiquem à toa aí. (IMP 2)



As ações de capacitação potencializaram a atuação dos servidores capacitados.

(...) os professores que estão passando pela formação, porque a primeira turma não contemplou efetivamente esse público interno, eles já estão sentindo a diferença. Inclusive, já tem servidores dessa turma que começou a atuar na graduação, que era professor só do ensino médio. Eu acho que isso já é um demonstrativo de que efetivamente a coisa está caminhando. Hoje mesmo estive conversando com dois que a partir do ano que vem, ainda na metade do curso, já vão começar a trabalhar na graduação. (IMP 6)

Trouxe sim. Por exemplo, os servidores administrativos que participaram da qualificação, mestrado, por exemplo, eles também já participam não só da parte administrativa, mas também da parte educacional como professores do ensino a distância, por exemplo, dos programas, os servidores administrativos também fazem isso agora depois que tiveram essas capacitações. (IMP 8)

As ações de capacitação trouxeram melhorias na qualidade dos serviços prestados, impactando na motivação dos servidores capacitados.

Trouxe porque a partir do momento que ele toma conhecimento ele já trabalha com mais eficiência, com mais prazer. (IMP 7)

Bom, posso falar do contato que eu vivi. Particularmente, na época que eu estava na direção teve sim. Vou dar um exemplo assim que eu acho que é bem emblemático. O campus quando se tornou campus, há pouco tempo ele não tinha a autonomia para fazer compras, licitação etc. e como ele não tinha essa autonomia, ele não tinha pessoas capacitadas pra isso e aí o campus investiu em capacitação dos servidores, que eram cursos fora de Manaus. Se não fosse esses cursos não teria atingido ou conseguido fazer aquilo que tinha enquanto campus autonomia pra compras e licitações. Hoje, ele opera bem com as pessoas sabendo o que estão fazendo com a licitação, processar o suficiente, que deve continuar porque é processo contínuo. Então eu acho que isso é um exemplo bem emblemático. Óbvio que há situações em que as pessoas fazem capacitação e que acabam não fazendo bom uso disso, que isso acaba não refletindo no dia-a-dia dele enquanto servidor. Mas, próximo do que eu tinha enquanto ação isso era mínimo, na maioria tinha uma ação sim efetiva. (IMP 3)

### c) Destinatários da Política – Campus Manaus Centro

As ações de capacitação trouxeram melhorias na execução das atividades da unidade de lotação do servidor capacitado.

(...) As pessoas que eu conheço que tiveram capacitação elas puderam implementar melhor no local de trabalho. (DPCMC 1)

Com certeza, a gente trabalha com mais segurança. No meu caso que estou na área de Licitação, a capacitação é fundamental. (DPCMC 10)

(...) Então houve um avanço assim, muito grande na melhoria da aula, melhorou a questão da pesquisa. Os nossos laboratórios ficaram completos em relação a equipamentos. Nós passamos a reivindicar e fomos atendidos em relação a espaço de um

laboratório tanto para aula quanto para pesquisa. E o professor só começa, só começou a questionar e buscar depois da capacitação. (DPCMC 12)

As ações de capacitação proporcionaram melhorias e ampliação no atendimento ao cidadão e nas relações interpessoais do servidor capacitado.

Sim, sim. Inclusive para mim mesmo. No caso do Libras, que é um dos que eu estou fazendo agora, é crescente a demanda de alunos com deficiência dentro do Instituto por conta da lei, enfim, inclusão. E a gente tem recebido um quantitativo significativo de pessoas com deficiência auditiva. Na hora dos atendimentos a gente sentia muita dificuldade, a gente não conseguia nem dar um bom dia para o usuário do serviço surdo, a gente não conseguia estabelecer a comunicação se não fosse através de um Intérprete. Esse curso, essa capacitação, são poucas horas, mas ela consegue fazer com que a gente tenha o conhecimento pelo menos básico para estabelecer um primeiro contato com esse usuário. Então, influencia bastante no cotidiano do trabalho. (DPCMC 5)

Sim, trouxe sim. Teve muitos servidores administrativos que fizeram a graduação e depois uma especialização, outros já fizeram até doutorado dentro do próprio IFAM. Quer dizer, e aí melhorou no atendimento, no entendimento com as pessoas, no trabalho em si, desenvolve melhor porque ele tem o conhecimento um pouco maior também. (DPCMC 14)

As ações de capacitação oportunizaram ao servidor capacitado melhor compreensão do seu papel dentro do contexto da Instituição.

Trouxe com certeza. A gente passa a perceber qual é o nosso real objetivo aqui, a escola ela não é nada se a gente não tiver os nossos alunos, a gente passou a ter a percepção de que eles não são exatamente nossos clientes, eles são produtos que a gente vai lapidando dentro da Instituição. Eu fiz o mestrado de Engenharia da Produção, ele deu esse norte pra gente entender todo aquele processo do início ao fim, de quando o aluno entra. A partir do momento que o aluno entra o que que trabalha a administração? Parte do dinheiro e das finanças dos recursos que vem do MEC. Então é importante compreender que cada matrícula é uma grana que vai entrar, um recurso que vai entrar para a Instituição. Muita gente entende do processo inicial que quando o aluno entra até o fim quando a gente diploma, o quantitativo. Eu acredito que deu essa percepção para muita gente. (DPCMC 6)

As ações de capacitação proporcionaram a elevação de titulação dos servidores.

Eu acredito que sim. Acho que todo treinamento é válido, que mude muita coisa ou pouca coisa, mas mudando eu acho que está sendo bem aproveitado. E teve várias implementações de capacitações aqui, de tempos atrás, digamos, o pessoal que não tinha graduação foi feito um plano, um curso de graduação para todos os servidores que não tinham. A maioria terminou, acredito que 90% terminou. Então, isso foi um grande desenvolvimento na época. Mas, atualmente, a gente não está com esses grandes planos de capacitação para pegar uma quantidade maior de servidores. (DPCMC 9)

d) Destinatários da Política – Campus Manaus Zona Leste

As ações de capacitação proporcionaram a aquisição de novos conhecimentos, bem como dirimiram dúvidas dos servidores capacitados.

Eu acredito que sim porque como eu estava lhe falando quem já conhecia nesses dois cursos que eu tive a oportunidade de ver que aconteceram aqui, tanto de termo de referência ano passado, como de fiscal de contratos esse ano, eles serviram para trazer o conhecimento para quem não tinha e tirar as dúvidas de quem já tinha conhecimento, mas tinham questões que não sabiam como proceder. E o pessoal que eles trouxeram foram gente bastante capacitada. (DPCMZL 3)

As ações de capacitação trouxeram motivação aos servidores capacitados.

Sim, sim. O bom que aqui da escola, aqui do campus, é que a gente não consegue ter impedimento. A gente solicita, o diretor e a direção em geral eles são bem solícitos e liberam, aí depende só da Reitoria quando é para mestrado e doutorado. E aí a gente observa que quando o servidor é afastado para se qualificar ou se capacitar ele volta bem mais motivado para a Instituição, dá um novo gás, ele se recicla também. E a gente observa que as aulas são diferentes, os professores voltam bem mais motivados quando tem esse incentivo. (DPCMZL 4)

As ações de capacitação potencializaram as habilidades técnicas e intelectuais dos servidores capacitados.

Trouxe, trouxe sim. A gente discute, é outro nível de discussão não que o outro colega não tenha, mas é um outro nível, novas ideias que você tem com essa capacitação, agora sim a gente pode ter essa habilidade técnica porque o que nós aprendemos em sala de aula a gente pode trazer para cá. A gente pode tentar trabalhar, a gente pode tentar adaptar. Como por exemplo vários trabalhos que nós desenvolvemos para o mestrado foi aqui o nosso foco. (DPCMZL 5)

Ah, sim, sim. Você passa a ter um conhecimento melhor, uma visão maior. Eu acho que o último que teve acho que foi no ano passado sobre Licitação. A licitação é uma coisa que ela sempre está evoluindo. Então, tem algumas coisinhas que você deixa passar, que depois você passa a relembrar e algumas coisinhas mais que vão surgindo que você tem que saber, até para debater mesmo com a gestão ou dizer alguma coisa para melhorar, para se colocar numa licitação para que as coisas melhorem. (DPCMZL 9)

As ações de capacitação oportunizaram ao servidor capacitado melhor compreensão do seu papel e de sua importância dentro do contexto da Instituição.

Trouxe muita mudança porque ele conseguiu perceber qual era o papel. Porque ser servidor público, ainda que mal remunerado, é um status. E não é só o status, eu tenho que prestar um serviço de qualidade para a sociedade que me viabiliza e a gente conseguiu fazer com que o servidor percebesse isso. Se a sociedade que me viabiliza, então, eu tenho que dar o melhor para ela. E a gente conseguiu que o servidor verificasse a importância dele e quando ele não faz ele atrapalha todo um meio. Ele não vai deixar de fazer e não é só o setor dele que vai ficar prejudicado, ele vai inviabilizar uma

educação de qualidade, uma aula de qualidade e a gente conseguiu que os servidores percebessem essa importância deles. (DPCMZL 15)

O Quadro 21 descreve as mudanças no desempenho dos servidores capacitados identificadas nos relatos das entrevistas com os dirigentes e implementadores da PNDP do IFAM e dos *campi* Manaus Centro e Manaus Zona Leste e destinatários da PNDP dos *campi* Manaus Centro e Manaus Zona Leste.

**Quadro 21. Resumo das mudanças identificadas no desempenho dos servidores capacitados**

Dirigentes	Implementadores	Destinatários da Política	
		Manaus Centro	Manaus Zona Leste
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Melhorias na realização de pesquisas e desenvolvimento de patentes.</li> <li>- Elogios da comunidade local quanto a atuação da instituição;</li> <li>- Potencialização da atuação técnica dos servidores capacitados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aplicação do conhecimento adquirido por meio das ações de capacitação no ambiente de trabalho;</li> <li>- Potencialização da atuação dos servidores capacitados;</li> <li>- Melhoria na qualidade dos serviços prestados, impactando na motivação dos servidores capacitados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Melhorias na execução das atividades da unidade de lotação do servidor capacitado;</li> <li>- Melhorias e ampliação no atendimento ao cidadão e nas relações interpessoais do servidor capacitado;</li> <li>- Melhoria na compreensão do papel do servidor dentro do contexto da Instituição;</li> <li>- Elevação de titulação dos servidores capacitados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aquisição de novos conhecimentos, bem como esclarecimentos de dúvidas dos servidores capacitados;</li> <li>- Motivação aos servidores capacitados;</li> <li>- Potencialização das habilidades técnicas e intelectuais dos servidores capacitados;</li> <li>- Melhor compreensão do papel e importância do servidor capacitado dentro do contexto da Instituição.</li> </ul>

Fonte: Entrevistas realizadas com os dirigentes e implementadores da PNDP do IFAM e dos *campi* Manaus Centro e Manaus Zona Leste e destinatários da PNDP dos *campi* Manaus Centro e Manaus Zona Leste, 2016.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo da presente pesquisa buscou-se analisar como a implementação da PNDP tem contribuído para que duas unidades de ensino do IFAM cumpram sua missão institucional na oferta de ensino público gratuito e de qualidade.

Nesse sentido, foram estabelecidos como objetivos específicos: a) a identificação dos principais atores envolvidos no processo de implementação da PNDP; b) a identificação das ferramentas utilizadas para capacitação dos servidores; c) a caracterização da influência (ação e interação) de indivíduos na implementação da PNDP; d) a identificação dos facilitadores e desafios presentes na execução da PNDP; e e) a descrição das mudanças resultantes da capacitação recebida no desempenho dos servidores capacitados.

Diante da análise documental e das entrevistas realizadas, foi possível identificar que a responsabilidade pelo processo de implementação da PNDP no âmbito do IFAM está sob a responsabilidade da Diretoria de Gestão de Pessoas e da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, ambas localizadas na Reitoria do Instituto. A esses setores cabem o gerenciamento e acompanhamento das ações de capacitação realizadas nos *campi* do IFAM, sendo que no âmbito dos casos estudados essa atribuição está sob a responsabilidade da Coordenação de Gestão de Pessoas e Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação, no campus Manaus Centro, e da Coordenação de Gestão de Pessoas, no campus Manaus Zona Leste, conforme demonstrado na Figura 3.

A partir das lentes de análise propostas por Yanow (1990) foi possível identificar e qualificar como facilitador ou dificultador os fatores que influenciam no processo de implementação da PNDP nos *campi* Manaus Centro e Manaus Zona Leste. Dos elementos do modelo teórico, a lente estrutural foi a que mais apresentou fatores que interferem no processo de implementação da PNDP nos casos estudados.

Dentre os fatores que interferem no processo de implementação da PNDP identificados na presente pesquisa como pertencentes à essa lente estão os mesmos citados por Rua (1998): recursos financeiros, humanos, materiais e comunicação. A autora menciona dentre outros como precondições para que a implementação seja bem-sucedida: a disponibilidade, em momento adequado e em cada estágio da implementação, da combinação necessária de recursos humanos, financeiros e materiais; e a necessidade de perfeita comunicação e coordenação entre os vários agentes e agências envolvidos no programa.

Um dos fatores da lente estrutural com impacto negativo no desenvolvimento das ações de capacitação nos casos estudados está a comunicação entre os responsáveis pelo processo de implementação da PNDP e os destinatários da política. Lotta (2012) afirma que as políticas públicas são implementadas a partir de grupos multiorganizacionais, com diversos atores que constroem estruturas de implementação a partir de suas interações, relações, negociações e conflitos.

No estudo realizado por Pantoja, Iglesias, Benevenuto e Paula (2012) com base nos Relatórios de Execução do Plano Anual de Capacitação referentes ao exercício de 2011, foram identificados alguns fatores em comum aos achados pela presente pesquisa que influenciam no processo de implementação da PNDP: a) adoção de procedimentos diferenciados para docentes e técnicos-administrativos; b) reestruturação organizacional em virtude de alterações na administração dos órgãos; c) deficiência quantitativa nas equipes de Gestão de Pessoas; d) falta de motivação dos servidores; e) restrições/contingenciamento/cortes no orçamento; e f) mecanismos de avaliação das ações de capacitação. Os autores concluem que esses fatores influenciam de maneira negativa no processo de implementação da política.

Foi possível constatar que, apesar da falta de planejamento, as duas unidades apresentaram iniciativas de ações voltadas para a implementação da PNDP por meio de levantamento de necessidades de capacitação, oferta de cursos *in company* e oferta em parceria com outras instituições de cursos em nível de graduação e pós-graduação (*lato e stricto sensu*). No entanto, ficou nítido que não são realizadas avaliações de resultados para verificação de melhoria no desempenho dos servidores capacitados. Apesar da inexistência dessas avaliações, foi possível identificar e caracterizar as mudanças no desempenho desses servidores por meio da análise das entrevistas realizadas.

Rua (1998) também indica como possibilidade de interferência numa política em andamento a mudança na estrutura, ou seja, transferências de serviços e atribuições de uma agência para outra, instituição de novas regras sobre a gestão de determinadas atividades, o que por sua vez altera o balanço de poder do sistema de implementação e pode afetar a própria política. Com a criação dos Institutos Federais, as ações voltadas à Gestão de Pessoas das unidades preexistentes e que passaram a ser campus foram centralizadas na Reitoria de cada Instituto. De acordo com os relatos dos entrevistados, essa alteração na estrutura trouxe um

impacto negativo nas ações de capacitação, deixando o processo de implementação da PNDP mais moroso.

A literatura aponta que a diversidade de contextos de implementação pode fazer com que uma mesma regulamentação produza resultados diversos em realidades diferentes. Todavia, da análise comparativa da percepção dos entrevistados dos *campi* Manaus Centro e Manaus Zona Leste sobre o processo de implementação da PNDP verifica-se homogeneidade nos fatores que dificultam esse processo.

Piore (2011) aponta que as decisões dos burocratas do nível de rua são influenciadas por um conjunto de regras tácitas e procedimentos que parte de determinado contexto organizacional e ao mesmo tempo são influenciadas por interesses e decisões individuais. Nesse sentido, constata-se nos documentos regimentais do IFAM a existência de estratégias para a implementação da PNDP, no entanto, essas estratégias não são disseminadas e executadas em sua plenitude pelos implementadores da política nos *campi* Manaus Centro e Manaus Zona Leste. Sendo as ações desses atores limitadas a levantamento de necessidades de capacitação e consolidação dessas informações.

Lotta (2012) afirma que a discricionariedade exercida pelos burocratas do nível de rua é resultado dentre outras coisas dos procedimentos, das restrições, das estruturas, dos incentivos, dos encorajamentos e das proibições, sendo necessário analisar os padrões de interação para compreensão do porquê as ações foram realizadas de determinada maneira ou forma. A partir da análise das entrevistas, constata-se que a centralização do gerenciamento das ações de capacitação na Diretoria de Gestão de Pessoas, localizada na Reitoria do IFAM, trouxe certa acomodação nos responsáveis pela implementação da PNDP no que diz respeito a iniciativas locais de ações de capacitação, bem como dependência na definição de tais ações. Assim, a discricionariedade e autonomia desses servidores ficam limitadas a atender demandas pontuais encaminhadas pelos próprios destinatários da política e seus dirigentes ou da Reitoria, sem um acompanhamento, gerenciamento ou avaliação dessas ações.

Conclui-se então que a influência dos responsáveis pelo processo de implementação da PNDP tem sido positiva no sentido desses atores não fazerem restrições à participação dos servidores nas ações de capacitação, pelo contrário, dos relatos observa-se crítica quanto a deficiência dos critérios utilizados nas autorizações emitidas pelos dirigentes.

Conclui-se também que essa influência é negativa no sentido de não disseminarem e executarem as estratégias de implementação da PNDP previstas nos documentos regimentais da Instituição, ficando na dependência de ações pontuais de capacitação.

Assim, a presente pesquisa pôde confirmar o que a literatura (LOTTA, 2010; LIPSKY, 1980) aponta quanto à influência desses agentes no processo de implementação de políticas públicas.

Ante o que foi relatado, observa-se que os objetivos da presente pesquisa foram alcançados: a) as subseções 4.1 a 4.4 apresentam a identificação e a categorização dos facilitadores e desafios presentes no processo de implementação da PNDP nos *campi* Manaus Centro e Manaus Zona Leste do IFAM; b) a subseção 4.7 apresenta a identificação dos principais atores envolvidos no processo de implementação da PNDP no âmbito do IFAM e dos *campi* Manaus Centro e Manaus Zona Leste; c) a subseção 4.8 apresenta a identificação das ações de implementação da PNDP realizadas nos *campi* Manaus Centro e Manaus Zona Leste do IFAM; e d) a subseção 4.9 apresenta a identificação e descrição das mudanças no desempenho dos servidores capacitados.

Dentre as limitações da pesquisa estão: a) impossibilidade de analisar todas as unidades de ensino do IFAM, tendo em vista a distribuição espacial dessas unidades e a limitação nas vias de acesso. A análise dessas unidades possibilitaria maior compreensão do processo de implementação da PNDP no âmbito do IFAM e identificar a existência de outros fatores que interferem na implementação da política; e b) impossibilidade de entrevistar os ex-dirigentes e ex-responsáveis pela implementação da política dos *campi* Manaus Centro e Manaus Zona Leste, tendo em vista estarem aposentados ou lotados em unidades no interior do Estado.

Para futuras pesquisas propõem-se investigar até que ponto a Gestão por Competências tem influenciado as ações de desenvolvimento de pessoal nas autarquias federais.



## 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. Disponível em < <http://www.planalto.gov.br> >. Acesso em: 7 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Disponível em < <http://www.planalto.gov.br> >. Acesso em: 7 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Guia da Gestão da Capacitação por Competências**. Brasília, DF, 2012. 63 p.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Área Territorial Brasileira**. Brasília, DF, 2016. Disponível em < [http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default\\_territ\\_area.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default_territ_area.shtm) >. Acesso em 4 dez. 2016.

ABERBACH, J.; ROCKMAN, B.; PUTNAM, R. **Bureaucrats and politicians in Western democracies**. Cambridge: Harvard University Press, 1981.

ALVES-MAZZOTTI, A.J. Uso e abusos dos estudos de caso. **Cadernos de Pesquisa**, v.36, n.129, pp. 637-651, set./dez. 2006.

ARRECTHE, M. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (Orgs). **Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais**. São Paulo: IEE/PUC 2001.

BARDIN, L. Análise de Conteúdo. Edição: Revista e Ampliada, ed. Edições 70, 2011.

BARRETT, S. M. Implementation studies: time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies. **Public Administration**, v. 82, n. 2, p. 249-262, junho/2004.

BERGUE, S. T. **Gestão Estratégica de Pessoas no Setor Público**. São Paulo: Atlas, 2014.

BRANTES, C. dos A. A. **Competências e desenvolvimento de pessoas no setor público: mudanças após o Decreto 5707/2006**. 2012. 119 p. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

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: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA – CIGU, 14, 2014, Florianópolis-SC. **Anais...** Disponível em: < <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/131672> >. Acesso em: 11 out. 2016.

Brewer, G. The policy sciences emerge: to nurture and structure a discipline. **Policy Sciences**, n. 5, p. 239-244, abril/1974.

CAMÕES, M. R. S. **Análise do processo de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal**. 2013. 200 p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

\_\_\_\_\_, M. R. S.; MENESES, P. P. M. Análise dos instrumentos governamentais utilizados na implementação da política nacional de desenvolvimento de pessoal. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6, 2013, Brasília. **Anais...** Disponível em: < <http://banco.consad.org.br/handle/123456789/846> >. Acesso em: 11 out. 2016.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**; tradução Magda Lopes. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DYE, T. D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1984.

EASTON, D. **A Framework for Political Analysis**. Englewood Cliffs: Prentice Hall. 1965

FONSECA, D. R. da. Perfil das atividades de capacitação na administração pública federal e o alinhamento às diretrizes da política nacional de desenvolvimento de pessoas. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6, 2013, Brasília. **Anais...** Disponível em: < <http://banco.consad.org.br/handle/123456789/982> >. Acesso em: 11 out. 2016.

FREITAS, A. M. R. **Institucionalização e integração horizontal da política de desenvolvimento de pessoas em instituições federais de ensino de Minas Gerais**. 2012. 179 p. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2012.

GODOY, A. S. Pesquisa Qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas – RAE**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, mai./jun. 1995.

GOGGIN, M. L.; BOWMAN, A. O'M.; LESTER, J. P.; O'TOOLE, Jr., L. **Implementation theory and practice: towards a third generation**. Glenview, Il.: Scott, Foresman, 1990.

HILL, H. Understanding implementation: street-level bureaucrats' resources for reform. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 13, p.265-282, 2003.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**; tradução técnica Francisco G. Heideman. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

LASSWELL, H. D. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland, Meridian Books, 1936.

LIEBSCHER, P. Quantity with quality? Teaching quantitative and qualitative methods in a LIS Master's program. **Library Trends**, v. 46, n. 4, p. 668-680, 1998.

LIMA, M. L. O. F.; MEDEIROS, J. J. Empreendedores de políticas públicas na implementação de programas governamentais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, vol. 46, n. 5, p. 1251-1270, set./out. 2012. ISSN 0034-7612.

LIMA, L.L.; D'ASCENZI, L. Implementação de Políticas Públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia**, v.21, n. 48, p. 101-110, dezembro/2013.

LINDBLOM, Charles E. The Science of Muddling Through. **Public Administration Review**, n.19, p. 78-88, 1959.

\_\_\_\_\_, C. E. Still Muddling, Not Yet Through. **Public Administration Review**, n.39, p. 517-526, 1979.

LIPSKY, M. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service*. New YORK: Russel Sage Foundation, 1980.

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.

MATLAND, R. Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict modelo f policy implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 5, n. 2, p. 145-174, 1995.

MAZMANIAN, D.; SABATIER, P. A multivariate model of public policy-making. In **American Journal of Political Science**, v. 24, n. 3, p. 439-468, 1980.

\_\_\_\_\_. **Implementation and public policy**. Lanham, EUA: University Press of America, 1989.

MEYERS, M. K.; VORSANGER, S. Burocratas de nível de rua e a implementação de políticas públicas. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (org). **Administração Pública: Coletânea**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010. p. 249-270.

OLLAIK, L. G.; MEDEIROS, J. J. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, vol. 45(6), p. 1943-1967, nov./dez. 2011. ISSN 0034-7612.

OLLAIK, L. G. **A implementação da Política Nacional de Museus e a democratização de acesso: estudo comparativo de três instrumentos governamentais**. 2012. 248 p. Tese (Doutorado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

OLIVEIRA, A. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, vol. 46, n. 6, p. 1551-1573, nov./dez. 2012. ISSN 0034-7612.

OLIVEIRA, B. R. *Street Level Bureaucracy* e implementação de políticas públicas: uma revisão da literatura aplicada ao Programa Bolsa-Família em Belo Horizonte (MG). In: CONGRESSO VIRTUAL BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO, 4, 2009, São Paulo. Anais... Disponível em: < <http://www.convibra.com.br/2009/programa.asp> >. Acesso em: 11 out. 2016.

ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICOS (OCDE). **Análise da avaliação da gestão de recursos humanos no Governo do Brasil**: relatório OCDE 2010. *Éditions* OCDE. Brasil: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Banco Mundial, 2010, 337 p. ISBN 978-92-64-08609-9

PACHECO, E. **Os Institutos Federais: Uma Revolução na Educação Profissional e Tecnológica**. Natal: IFRN, 2010.

PANTOJA, M. J. et al. Política nacional de desenvolvimento de pessoal na administração pública federal: uma caracterização da capacitação por competências na administração pública federal. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 5, 2012, Brasília. **Anais...** Disponível em < <http://banco.consad.org.br/handle/123456789/789> >. Acesso em: 11 out. 2016.

PIORE, M. Beyond markets: sociology, street-level bureaucracy, and the management of the public sector. **Regulation & Governance**, v.5, n. 1, p. 145-164, março/2011.

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

SCHIKMANN, R. Gestão Estratégica de Pessoas: bases para a concepção do Curso de Especialização em Gestão de Pessoas no Serviço Público. In: PANTOJA, M. J.; CAMÕES, M. R. S.; BERGUE, S. T. (Orgs). **Gestão de Pessoas: bases teóricas e experiências no setor público**. Brasília: ENAP 2010.

SIMON; H. A. **Comportamento Administrativo**. Rio de Janeiro: USAID, 1957.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, n.16, p.20-45, 2006.

\_\_\_\_\_. “Estado do Campo” da Pesquisa em Políticas Públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 15-20, fevereiro/2003.

TURATO, E. R. **Tratado da metodologia da pesquisa clínico-qualitativa: construção teórico-epistemológica, discussão comparada e aplicação nas áreas da saúde e humanas**. Petrópolis: Vozes, 2003. 688 p.

VERGARA, S.C. **Métodos de Pesquisa em Administração**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

WEBER, M. **The theory of social and economic organizations**. New York: Free Press, 1947.

WINTER, S. C. Perspectivas de implementação: status e reconsideração. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (org). **Administração Pública**: Coletânea. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010. p. 209-228.

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. 213-227.

YIN, R. K. **Estudo de Caso**: planejamento e métodos; tradução de Cristhian Matheus Herrera. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

## APÊNDICE

### ROTEIRO PARA ENTREVISTAS

As entrevistas foram semiestruturadas e distintas conforme o perfil dos entrevistados: a) dirigentes e ex-dirigentes; b) implementadores; e c) destinatários da política (público-alvo): servidores (docentes e técnicos-administrativos) lotados nos *campi* Manaus Centro e Manaus Zona Leste.

As entrevistas foram desenvolvidas como uma conversa informal para que fosse possível extrair dos entrevistados informações que auxiliassem na compreensão e caracterização da influência (ação e interação) de indivíduos na implementação da PNDP, na identificação dos facilitadores e desafios presentes na execução da PNDP, e na investigação das mudanças resultantes da capacitação recebida na melhoria do desempenho dos servidores em suas unidades de trabalho.

Para as entrevistas com os destinatários da política será realizado sorteio entre os servidores que preencham os seguintes critérios: a) 5 servidores com tempo de serviço a partir de 15 anos; b) 5 servidores com tempo de serviço de, no máximo, 10 anos; e c) 5 servidores com tempo de serviço de, no máximo, 5 anos.

#### **Roteiro de entrevista semi-estruturado 1 – Dirigentes (Reitor do IFAM e Diretores-Gerais e ex-Diretores-Gerais dos *campi* Manaus Centro e Manaus Zona Leste)**

Nome:

Função:

Tempo na função:

Cargo efetivo:

1) Quais são/eram suas expectativas em relação aos resultados da PNDP, instituída pelo Decreto nº 5.707, de 2006, em relação ao IFAM/Campus Manaus Centro/Campus Manaus Zona Leste?

2) Que ações sob sua responsabilidade foram ou estão sendo realizadas em relação à PNDP no IFAM/Campus Manaus Centro/Manaus Zona Leste?

3) Qual sua percepção em relação à implementação da PNDP nesses 10 anos no IFAM/Campus Manaus Centro/Manaus Zona Leste?

4) A implementação da PNDP, por meio de ações de capacitação/qualificação, no âmbito do IFAM/Campus Manaus Centro/Manaus Zona Leste trouxe alguma mudança no desempenho dos servidores capacitados/qualificados?

5) Quais os fatores que interferiram ou interferem no processo de implementação da PNDP no IFAM/Campus Manaus Centro/Manaus Zona Leste? Por quê? Dentre esses fatores/aspectos, o que pode ser considerado mais relevante?

6) De que maneira aspectos pessoais (motivação, disposição para mudança, necessidades) da equipe responsável interferiu no processo de implementação da PNDP no IFAM/Campus Manaus Centro/Campus Manaus Zona Leste?

7) No que se refere aos aspectos políticos (grupos de interesse, influência, poder) de que forma interferiram nesse processo?

8) Você considera que questões da estrutura burocrática da administração influenciaram na implementação da PNDP no IFAM/Campus Manaus Centro/Manaus Zona Leste? Por exemplo, no caso dos *campi*, autoridade da área de Gestão de Pessoas na Reitoria, autonomia dos *campi*?

### **Roteiro de entrevista semi-estruturado 2 – Implementadores (nos *campi* Manaus Centro e Manaus Zona Leste e no IFAM)**

Nome:

Função:

Tempo na função:

Cargo efetivo:

1) De que maneira você tomou conhecimento da PNDP, instituída pelo Decreto nº 5.707, de 2006?

2) Após tomar conhecimento da PNDP, quais eram/são suas expectativas em relação aos resultados dessa política?

3) Que ações foram ou estão sendo realizadas em relação à implementação da PNDP no IFAM/Campus Manaus Centro/Manaus Zona Leste?

4) Qual sua percepção em relação a implementação da PNDP no IFAM/Campus Manaus Centro/Campus Manaus Zona Leste?

5) A implementação da PNDP, por meio de ações de capacitação/qualificação, no âmbito do IFAM/Campus Manaus Centro/Manaus Zona Leste trouxe alguma mudança no desempenho dos servidores capacitados/qualificados?

6) Quais os fatores que interferiram ou interferem no processo de implementação da PNDP no IFAM/Campus Manaus Centro/Manaus Zona Leste? Por quê? Dentre esses fatores/aspectos, o que pode ser considerado mais relevante?

7) De que maneira aspectos pessoais (motivação, disposição para mudança, necessidades) da equipe responsável interferiu no processo de implementação da PNDP no IFAM/Campus Manaus Centro/Campus Manaus Zona Leste?

8) No que se refere aos aspectos políticos (grupos de interesse, influência, poder) de que forma interferiram nesse processo?

9) Você considera que questões da estrutura burocrática da administração influenciaram na implementação da PNDP no IFAM/Campus Manaus Centro/Manaus Zona Leste? Por exemplo, no caso dos *campi*, autoridade da área de Gestão de Pessoas na Reitoria, autonomia dos *campi*?

### **Roteiro de entrevista semi-estruturado 3 – Destinatários da PNDP (servidores dos *campi* Manaus Centro e Manaus Zona Leste)**

Nome:

Cargo efetivo:

1) De que maneira você tomou conhecimento da PNDP, instituída pelo Decreto nº 5.707, de 2006?

2) Após tomar conhecimento da PNDP, quais eram/são suas expectativas em relação aos resultados dessa política?

3) Qual sua percepção em relação a implementação da PNDP no Campus Manaus Centro/Campus Manaus Zona Leste?

4) A implementação da PNDP, por meio de ações de capacitação/qualificação, no âmbito do Campus Manaus Centro/Manaus Zona Leste trouxe alguma mudança no desempenho dos servidores capacitados/qualificados?

5) Quais os fatores que interferiram ou interferem no processo de implementação da PNDP no Campus Manaus Centro/Manaus Zona Leste? Por quê? Dentre esses fatores/aspectos, o que pode ser considerado mais relevante?

6) De que maneira aspectos pessoais (motivação, disposição para mudança, necessidades) da equipe responsável interferiu no processo de implementação da PNDP no Campus Manaus Centro/Campus Manaus Zona Leste?

7) No que se refere aos aspectos políticos (grupos de interesse, influência, poder) de que forma interferiram nesse processo?

8) Você considera que questões da estrutura burocrática da administração influenciaram na implementação da PNDP no Campus Manaus Centro/Manaus Zona Leste? Por exemplo, no caso dos *campi*, autoridade da área de Gestão de Pessoas na Reitoria, autonomia dos *campi*?

9) Você considera que questões da estrutura burocrática da administração influenciaram na implementação da PNDP no IFAM/Campus Manaus Centro/Manaus Zona Leste? Por exemplo, no caso dos *campi*, autoridade da área de Gestão de Pessoas na Reitoria, autonomia dos *campi*?



**ANEXO****Presidência da República  
Casa Civil  
Subchefia para Assuntos Jurídicos****DECRETO Nº 5.707, DE 23 DE FEVEREIRO DE 2006.**

Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, alínea "a", da Constituição, e tendo em vista o disposto nos arts. 87 e 102, incisos IV e VII, da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990,

**DECRETA:****Objeto e Âmbito de Aplicação**

Art. 1º Fica instituída a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, a ser implementada pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, com as seguintes finalidades:

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

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

- I - capacitação: processo permanente e deliberado de aprendizagem, com o propósito de contribuir para o desenvolvimento de competências institucionais por meio do desenvolvimento de competências individuais;
- II - gestão por competência: gestão da capacitação orientada para o desenvolvimento do conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao desempenho das funções dos servidores, visando ao alcance dos objetivos da instituição; e

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

### **Diretrizes**

Art. 3º São diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal:

I - incentivar e apoiar o servidor público em suas iniciativas de capacitação voltadas para o desenvolvimento das competências institucionais e individuais;

II - assegurar o acesso dos servidores a eventos de capacitação interna ou externamente ao seu local de trabalho;

III - promover a capacitação gerencial do servidor e sua qualificação para o exercício de atividades de direção e assessoramento;

IV - incentivar e apoiar as iniciativas de capacitação promovidas pelas próprias instituições, mediante o aproveitamento de habilidades e conhecimentos de servidores de seu próprio quadro de pessoal;

V - estimular a participação do servidor em ações de educação continuada, entendida como a oferta regular de cursos para o aprimoramento profissional, ao longo de sua vida funcional;

VI - incentivar a inclusão das atividades de capacitação como requisito para a promoção funcional do servidor nas carreiras da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e assegurar a ele a participação nessas atividades;

VII - considerar o resultado das ações de capacitação e a mensuração do desempenho do servidor complementares entre si;

VIII - oferecer oportunidades de requalificação aos servidores redistribuídos;

IX - oferecer e garantir cursos introdutórios ou de formação, respeitadas as normas específicas aplicáveis a cada carreira ou cargo, aos servidores que ingressarem no setor público, inclusive àqueles sem vínculo efetivo com a administração pública;

X - avaliar permanentemente os resultados das ações de capacitação;

XI - elaborar o plano anual de capacitação da instituição, compreendendo as definições dos temas e as metodologias de capacitação a serem implementadas;

XII - promover entre os servidores ampla divulgação das oportunidades de capacitação; e

XIII - priorizar, no caso de eventos externos de aprendizagem, os cursos ofertados pelas escolas de governo, favorecendo a articulação entre elas e visando à construção de sistema de escolas de governo da União, a ser coordenado pela Escola Nacional de Administração Pública - ENAP.

Parágrafo único. As instituições federais de ensino poderão ofertar cursos de capacitação, previstos neste Decreto, mediante convênio com escolas de governo ou desde que reconhecidas, para tanto, em ato conjunto dos Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Educação.

### **Escolas de Governo**

Art. 4º Para os fins deste Decreto, são consideradas escolas de governo as instituições destinadas, precipuamente, à formação e ao desenvolvimento de servidores públicos, incluídas na estrutura da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Parágrafo único. As escolas de governo contribuirão para a identificação das necessidades de capacitação dos órgãos e das entidades, que deverão ser consideradas na programação de suas atividades.

### **Instrumentos**

Art. 5º São instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal:

I - plano anual de capacitação;

II - relatório de execução do plano anual de capacitação; e

III - sistema de gestão por competência.

§1º Caberá à Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão desenvolver e implementar o sistema de gestão por competência.

§2º Compete ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão disciplinar os instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal.

Art. 6º Os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão incluir em seus planos de capacitação ações voltadas à habilitação de seus servidores para o exercício de cargos de direção e assessoramento superiores, as quais terão, na forma do art. 9º da Lei nº 7.834, de 6 de outubro de 1989, prioridade nos programas de desenvolvimento de recursos humanos.

Parágrafo único. Caberá à ENAP promover, elaborar e executar ações de capacitação para os fins do disposto no **caput**, bem assim a coordenação e supervisão dos programas de capacitação gerencial de pessoal civil executados pelas demais escolas de governo da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

## **Comitê Gestor**

Art. 7º Fica criado o Comitê Gestor da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, com as seguintes competências:

I - avaliar os relatórios anuais dos órgãos e entidades, verificando se foram observadas as diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal;

II - orientar os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional na definição sobre a alocação de recursos para fins de capacitação de seus servidores;

III - promover a disseminação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal entre os dirigentes dos órgãos e das entidades, os titulares das unidades de recursos humanos, os responsáveis pela capacitação, os servidores públicos federais e suas entidades representativas; e

IV - zelar pela observância do disposto neste Decreto.

Parágrafo único. No exercício de suas competências, o Comitê Gestor deverá observar as orientações e diretrizes para implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, fixadas pela Câmara de Políticas de Gestão Pública, de que trata o Decreto nº 5.383, de 3 de março de 2005.

Art. 8º O Comitê Gestor da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal será composto por representantes dos seguintes órgãos e entidade do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, designados pelo Ministro de Estado:

I - Secretaria de Recursos Humanos, que o coordenará;

II - Secretaria de Gestão; e

III - ENAP.

Parágrafo único. Compete à Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:

I - desenvolver mecanismos de incentivo à atuação de servidores dos órgãos e das entidades como facilitadores, instrutores e multiplicadores em ações de capacitação; e

II - prestar apoio técnico e administrativo e os meios necessários à execução dos trabalhos do Comitê Gestor.

## **Treinamento Regularmente Instituído**

Art. 9º Considera-se treinamento regularmente instituído qualquer ação de capacitação contemplada no art. 2º, inciso III, deste Decreto.

Parágrafo único. Somente serão autorizados os afastamentos para treinamento regularmente instituído quando o horário do evento de capacitação inviabilizar o cumprimento da jornada semanal de trabalho do servidor, observados os seguintes prazos:

I - até vinte e quatro meses, para mestrado;

II - até quarenta e oito meses, para doutorado;

III - até doze meses, para pós-doutorado ou especialização; e

IV - até seis meses, para estágio.

### **Licença para Capacitação**

Art.10. Após cada quinquênio de efetivo exercício, o servidor poderá solicitar ao dirigente máximo do órgão ou da entidade onde se encontrar em exercício licença remunerada, por até três meses, para participar de ação de capacitação.

§1º A concessão da licença de que trata o **caput** fica condicionada ao planejamento interno da unidade organizacional, à oportunidade do afastamento e à relevância do curso para a instituição.

§2º A licença para capacitação poderá ser parcelada, não podendo a menor parcela ser inferior a trinta dias.

§3º O órgão ou a entidade poderá custear a inscrição do servidor em ações de capacitação durante a licença a que se refere o **caput** deste artigo.

§4º A licença para capacitação poderá ser utilizada integralmente para a elaboração de dissertação de mestrado ou tese de doutorado, cujo objeto seja compatível com o plano anual de capacitação da instituição.

### **Reserva de Recursos**

Art. 11. Do total de recursos orçamentários aprovados e destinados à capacitação, os órgãos e as entidades devem reservar o percentual fixado a cada biênio pelo Comitê Gestor para atendimento aos públicos-alvo e a conteúdos prioritários, ficando o restante para atendimento das necessidades específicas.

### **Disposição Transitória**

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

### **Vigência**

Art. 13. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

**Revogação**

Art. 14. Fica revogado o Decreto nº 2.794, de 1º de outubro de 1998.

Brasília, 23 de fevereiro de 2006; 185º da Independência e 118º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

*Paulo Bernardo Silva*